
L'allègement des charges sociales sur les bas salaires

Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts est composé de :

Pierre CABANES (Président)
Conseiller d'Etat, secrétaire général du groupe Thomson

Paul CHAMPSAUR
Directeur général de l'INSEE

Jean-Marie DELARUE
Maître des requêtes au Conseil d'Etat, vice-président du CNIS

Bruno DURIEUX
Ancien ministre

Henri GUAINO
Commissaire au Plan

Jean-Luc GAFFARD
Professeur des Universités, Université de Nice-Sophia Antipolis

François MONIER
Conseiller maître à la Cour des Comptes

Michèle PUYBASSET
Conseiller d'Etat

Raymond SOUBIE
Président d'Altédia

Le Conseil est assisté par :

Michel DOLLÉ, Rapporteur général
Yannick L'HORTY, Rapporteur
Jean-Claude PERREL, Rapporteur
Pierre RALLE, Rapporteur
Patricia ROUTIER, Documentaliste
Marie-Christine THOMAS, Documentaliste

Le secrétariat du rapport a été assuré par Michèle FATACCIOLI
et Françoise LEVELEUX.

Le rapport a été adopté par le Conseil le 29 mai 1996.



Le Premier Ministre

Paris, le 18 janvier 1996
N° 7544

Monsieur le Président,

Le gouvernement a mis en place depuis le 1^{er} septembre dernier une mesure d'allègement des charges sociales sur les bas salaires sous la forme d'une ristourne dégressive pour les rémunérations inférieures à 120 % du SMIC.

Cette mesure sera fusionnée à partir du 1^{er} octobre 1996 avec l'allègement de cotisation de la branche famille mis en oeuvre lors de la loi du 27 juillet 1993 et prolongée par la loi quinquennale du 20 décembre 1993.

Il s'agit de mesures entraînant un effort important sur le budget de l'Etat et il a été convenu lors du sommet social du 21 décembre dernier que ces dispositifs d'allègement du coût du travail donneraient lieu à une évaluation à la fin du premier semestre de 1996.

C'est pourquoi je vous demande de procéder pour le 31 mai prochain à une expertise des effets sur l'emploi et les revenus de l'allègement des charges sociales portant sur les bas salaires. Vous vous attacherez en particulier à analyser l'impact attendu et, dans la mesure du possible, l'impact observé des dispositions déjà prises. Vous examinerez également la situation française au regard des expériences européennes.

Je souhaite que, pour mener à bien vos travaux, vous puissiez vous appuyer sur les ministères compétents, notamment le ministère du Travail et des Affaires sociales et le ministère de l'Economie et des Finances.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Alain JUPPÉ

Monsieur Pierre CABANES
Président du Conseil supérieur de l'Emploi,
des Revenus et des Coûts
CSERC
3, boulevard Latour-Maubourg
75007 PARIS

Sommaire

Avertissement	7
Synthèse	9
Chapitre I	
Analyse des mesures	15
Présentation des mesures	15
Une orientation nouvelle dans la politique de l'emploi	25
Le reprofilage du prélèvement social	27
Une originalité française ?	30
Chapitre II	
Les bas salaires	33
Les travailleurs à bas salaires	34
Les entreprises à bas salaires	47
Le cas du temps partiel	52
Chapitre III	
Le coût du travail	57
Le coût salarial moyen	58
La dispersion des coûts salariaux	60
La dispersion du coût du travail entre secteurs d'activité	64
L'effet des prélèvements sociaux et fiscaux	66
Chapitre IV	
Les conséquences économiques	73
Les mécanismes à l'oeuvre	75
Les évaluations quantitatives ex-ante	78
Éléments d'évaluation ex-post	85
Bibliographie	87
Sigles	91

Avertissement

Dans sa lettre du 18 janvier 1996, le Premier ministre a demandé au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts de « procéder, pour le 31 mai prochain, à une expertise des effets sur l'emploi et les revenus des allègements de charges sociales portant sur les bas salaires » (cf. lettre de mission).

Pour mener à bien son expertise, le CSERC a bénéficié de la collaboration des différentes administrations compétentes en la matière : Délégation à l'emploi et Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère du Travail et des Affaires sociales ; Direction du Budget, Direction de la Prévision, INSEE, au ministère de l'Economie et des Finances ; Commissariat général du Plan ; Services statistiques des ministères de l'Industrie et des Transports. Les travaux de comparaison internationale ont pu être menés à bien avec l'aide des services de l'OCDE, de l'Office statistique des communautés européennes (EUROSTAT) et d'ambassades de France.

Les membres du Conseil ont recueilli l'avis de plusieurs personnalités : Messieurs Dominique Balmay, Délégué à l'Emploi ; Christophe Blanchard-Dignac, Directeur du Budget ; Bernard Brunhes, Directeur de Bernard Brunhes Consultant ; Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ; Jacques Freyssinet, Directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ; Edmond Malinvaud, Professeur honoraire au Collège de France ; Philippe Nasse, Directeur de la Prévision ; Claude Seibel, Directeur de la DARES.

L'expertise demandée par le Premier ministre porte sur les seuls allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires. Elle ne peut, cependant, être menée de manière complètement indépendante des autres types d'allègement (incitations au développement du temps partiel, aides à l'embauche pour des catégories particulières de population ou d'entreprises) : les effets des différentes mesures peuvent se renforcer, mais aussi se neutraliser. Le CSERC a commencé une analyse de l'ensemble des différentes aides à l'emploi, dont les résultats seront développés dans son prochain rapport annuel.

Un chapitre de synthèse exprime l'avis du CSERC sur les allègements de charges sociales sur les bas salaires. Les quatre chapitres suivants exposent les éléments d'analyse ayant permis de fonder cet avis.

Ce rapport est remis au Premier ministre, transmis aux présidents des Assemblées Parlementaires et rendu public, conformément aux dispositions régissant les travaux du CSERC.

Synthèse

Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires se sont progressivement développés depuis l'été 1993. Ils représentent une politique de vaste ampleur : près de quarante milliards de francs leur seront consacrés, en année pleine, dans le cadre des dispositions qui seront en vigueur en octobre 1996. Ces montants correspondent à environ 10 % des cotisations sociales des employeurs bénéficiaires ; cinq des quatorze millions de salariés des secteurs marchands sont concernés par ces allègements.

Deux dispositifs sont intervenus successivement : une exonération totale ou de moitié des cotisations patronales famille depuis juillet 1993, pour des salaires inférieurs à des seuils relevés progressivement dans un calendrier fixé par la loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle de décembre 1993 ; une réduction dégressive des cotisations maladie jusqu'à 1,2 fois le SMIC depuis septembre 1995. Ces deux dispositifs fusionneront le 1^{er} octobre 1996 en un allègement dégressif jusqu'à 1,33 fois le SMIC et ce jusqu'au début de 1998.

Le CSERC ne peut émettre un avis comportant une comparaison de l'impact de ces dispositifs avec celui d'autres mesures en faveur de l'emploi, faute d'avoir pu étudier l'ensemble de ces dernières.

Ceci précisé, le CSERC considère que :

- **le transfert de cotisations patronales sur les bas salaires vers d'autres sources de financement de la Sécurité sociale a des effets certes limités mais positifs sur l'emploi ;**
- **cette mesure originale doit être stabilisée pour produire les effets attendus et être relayée par plusieurs actions de long terme.**

Les effets sur l'emploi

Le recul manque aujourd'hui pour observer précisément les effets sur l'emploi des baisses de charges. En effet, les évolutions de l'emploi et des revenus sur la période de mise en oeuvre des allègements ne sont encore qu'imparfaitement connues.

Dans les années quatre-vingt-dix, les évolutions de l'emploi semblent moins défavorables que ne le laisseraient attendre celles de la production. Les explications conjoncturelles possibles sont nombreuses. Le développement du travail à temps partiel, l'effet des politiques d'aide à l'emploi, la modération du coût salarial liée à l'évolution du SMIC et des négociations salariales et à la modification des statuts d'emploi sont des éléments à prendre en compte. Ce ralentissement accentué des gains de productivité peut aussi apparaître comme une caractéristique des périodes de croissance faible.

Aussi, l'expertise des effets sur l'emploi s'appuie, de manière principale, sur l'analyse des mécanismes à l'oeuvre.

La baisse des charges sur les bas salaires a, en théorie, des effets positifs sur l'emploi des personnes les moins qualifiées. Les mécanismes conduisant à ce résultat font jouer principalement l'offre d'emploi par les entreprises : développement de la production lié à un abaissement des prix (pour des produits existants ou des activités nouvelles), amélioration de la rentabilité, plus forte utilisation de main-d'oeuvre peu qualifiée du fait de l'abaissement relatif de son coût au regard du coût du travail plus qualifié ou du capital. **Mais ces effets ne se développent pleinement qu'à moyen-long terme.** A plus court terme, la baisse des charges sur les bas salaires améliore la rentabilité des entreprises employant ce type de main-d'oeuvre, ce qui peut limiter les destructions d'emplois peu qualifiés.

L'estimation des effets sur l'emploi peut se faire en deux étapes.

La première étape mesure l'impact direct, au travers des canaux décrits précédemment. Elle conduit, en utilisant les diverses études économétriques, à une fourchette de 50 000 à 70 000 créations d'emplois à long terme pour une réduction de cotisations patronales de dix milliards de francs sur les salaires inférieurs à 1,33 fois le SMIC. Pour un même effort budgétaire, l'effet de la mesure serait d'autant plus élevé que le seuil est plus proche du SMIC.

La seconde étape tient compte de l'ensemble du bouclage macro-économique. D'une part, celui-ci amplifie les effets positifs via l'impact des créations d'emplois sur les revenus ; d'autre part, le financement de la mesure par d'autres prélèvements en diminue les effets positifs. Ce second mécanisme est plus important que le premier, ce qui conduit à diminuer les chiffres ci-dessus. Les modalités du financement, reprofilage des cotisations sociales, CSG, TVA, cotisations sur la valeur ajoutée, ont été analysées de manière détaillée dans plusieurs rapports réalisés ces dernières années. Elles ont une influence très sensible sur les résultats obtenus, ce qui élargit la fourchette précédente. En tout état de cause, depuis 1993, plusieurs modifications des prélèvements fiscaux ont eu lieu. Aussi on ne peut attribuer à un prélèvement ou à un autre le financement des baisses de charges.

Dans ces conditions, **une utilisation raisonnée des différents instruments conduit à une fourchette de 10 000 à 50 000 créations d'emplois à moyen-long terme pour une réduction de cotisations patronales de dix milliards de francs sur les salaires inférieurs à 1,33 fois le SMIC, une fois les effets macro-économiques pris en compte.**

Ces chiffres ne tiennent pas compte des effets liés à l'incitation au temps partiel engendrée par les allègements de cotisations (ceux-ci étant calculés sur la base de la rémunération mensuelle). Pour les personnes à temps partiel, le dispositif ne favorise pas de manière systématique les faibles qualifications. Dans le système en vigueur à partir du 1^{er} octobre 1996, l'allègement de charges pour un emploi à mi-temps rémunéré deux fois le SMIC est équivalent à celui pour un emploi à temps plein rémunéré au SMIC. L'avantage peut se cumuler avec l'abattement forfaitaire de cotisations pour le travail à temps partiel. Il peut alors être considérable pour des emplois qui ne sont pas à bas salaires : par exemple, pour l'emploi de deux salariés à mi-temps dont le salaire horaire vaut deux fois le SMIC, une entreprise bénéficiera de 3 415 F de réduction de charges.

Le développement du temps partiel pouvant résulter de cette mesure est susceptible d'accroître le nombre d'emplois offerts. Cependant, aucune étude disponible ne semble permettre d'évaluer s'il en résulte, pour les mesures effectivement à l'oeuvre, un effet d'amplification ou d'atténuation des estimations ci-dessus. Compte tenu de cet élément les effets à attendre, à moyen et long terme, de la mesure qui sera en vigueur à partir du 1^{er} octobre 1996 (40 milliards environ en année pleine) sont situés dans une fourchette plus large que 40 000 à 200 000 emplois.

Les bénéficiaires des mesures étudiées

Les actifs peu qualifiés, les actifs peu diplômés, les jeunes et les femmes sont largement représentés au sein des travailleurs à bas salaires dont l'emploi est plus fréquemment à temps partiel et en contrat à durée déterminée et dont l'ancienneté dans l'entreprise est plus faible. Toutes ces caractéristiques des travailleurs à bas salaires sont autant de handicaps sur le marché du travail : les travailleurs les moins rémunérés sont de loin les plus touchés par le chômage et il ne s'agit là ni d'une spécificité française, ni d'une exception conjoncturelle. Depuis le début des années soixante-dix et dans tous les pays industrialisés, les travailleurs les moins rémunérés ont les taux de chômage les plus élevés. Dans les années quatre-vingt, l'écart semble d'ailleurs s'être creusé dans un grand nombre de

pays malgré la baisse de la part des travailleurs faiblement qualifiés et celle des jeunes dans la population active. **Les mesures d'allègement du coût salarial centrées sur les bas salaires s'adressent ainsi à des actifs plus exposés au risque de chômage que la moyenne.**

De plus, la proportion de travailleurs peu qualifiés est, en France, nettement plus importante que dans les pays industriels du nord de l'Europe continentale. Cet écart explique plus d'un point de la différence entre le taux de chômage français et celui de la moyenne de ces pays.

S'il est difficile de départager l'influence respective de chacun des facteurs expliquant cette situation, il l'est plus encore de négliger complètement l'un d'entre eux. Très vraisemblablement, la concurrence des pays à bas salaires, le progrès technologique biaisé en faveur des travailleurs qualifiés, le mouvement de tertiarisation de l'économie jouent de concert pour expliquer le chômage des personnes peu qualifiées. Celui-ci est aggravé par le fait qu'en période de pénurie d'emploi, les entreprises ont tendance à embaucher, à tout niveau, les travailleurs les plus qualifiés. Les effets positifs sur l'emploi global et l'emploi peu qualifié de l'allègement des charges sur les bas salaires seront d'autant plus importants que la conjoncture sera favorable et que la croissance sera forte. **L'essentiel n'est pas de savoir lequel de ces facteurs joue de façon prépondérante, mais de souligner que tous plaident en faveur d'une action structurelle permettant de réduire le chômage des personnes peu qualifiées.**

Une politique originale à stabiliser

Les allègements de charges sur les bas salaires diffèrent des mesures habituelles d'aide à l'emploi utilisant le levier de l'allègement du coût du travail. Certaines de celles-ci visent à provoquer des embauches de chômeurs souffrant d'un handicap spécifique, qu'il soit réel ou supposé par l'employeur. D'autres visent à alléger les charges des entreprises en phase de création ou d'embauche des premiers salariés. Elles portent sur les flux d'emplois nouveaux et sont, par nature, temporaires pour les bénéficiaires. En revanche, les allègements généraux sur les bas salaires portent sur le stock d'emplois existants et ont une dimension permanente. De plus, ils sont automatiques et ne nécessitent pas une convention passée avec un organisme gérant une aide. **En modifiant les conditions structurelles de la formation des coûts et des prix, ils visent à infléchir durablement les décisions d'embauche ou la rentabilité et non pas à modifier le choix instantané de l'employeur.**

Toutefois, les modalités des allègements généraux de charges ont été très instables. Cette instabilité nuit gravement à l'efficacité des mesures. De l'avis des entreprises comme de celui des acteurs publics des politiques de l'emploi, il s'agit d'un défaut majeur empêchant une bonne connaissance des dispositifs et une intégration dans une politique de développement des entreprises. **Les allègements généraux de charges ayant des effets de long terme, il est d'autant plus nécessaire que ces dispositifs soient stabilisés tels qu'ils seront en vigueur au 1^{er} octobre 1996.**

Des actions complémentaires

Si l'allègement des charges sociales sur les bas salaires s'inscrit dans l'évolution de long terme de la structure du financement de la protection sociale, il s'en distingue par son caractère plus massif. Les cotisations, très largement dégressives dans les années soixante-dix, sont devenues proportionnelles au salaire au début des années quatre-vingt dix et sont nettement progressives, depuis 1993, dans la zone des bas salaires.

Le dispositif étudié peut donc avoir des effets pervers dans la mesure où les taux de cotisations sociales sont progressifs. En rendant plus que proportionnel l'effet sur le coût salarial d'une progression du salaire brut, il tend à freiner les carrières salariales en bas de la hiérarchie ou pour les jeunes salariés. L'incitation à la formation en est réduite, ce qui est contradictoire avec l'amélioration des qualifications que l'on doit viser. Cet effet négatif est plus important pour l'exonération des cotisations famille de la loi quinquennale qui comporte des effets de seuil. Le franchissement de chaque seuil entraîne une augmentation du coût salarial d'environ 200 F par mois, inconvénient qu'atténue largement la réduction dégressive de cotisations.

L'allègement des charges sociales sur les bas salaires concerne principalement les services aux ménages au sens large (services aux particuliers, commerces, hôtels, cafés et restaurants) et plus faiblement l'industrie. Plus le niveau de salaire auquel s'applique les baisses de charges s'élève, plus le nombre de secteurs concernés s'accroît et plus la mesure touche des secteurs industriels. L'allègement des coûts salariaux dans les limites actuelles est susceptible de faire émerger ou de développer une offre de services faisant appel à une main-d'oeuvre peu qualifiée si dans ces secteurs la concurrence et les capacités entrepreneuriales sont suffisamment fortes.

Les allègements de charges répondent de manière partielle au problème de qualification insuffisante. Ils ne dispensent pas de l'effort prioritaire d'amélioration des qualifications, pour les nouvelles générations comme pour celles déjà engagées dans la vie active. Cette nécessité est d'autant plus forte que les changements qualitatifs qui affectent de manière récurrente l'économie déplacent la demande de travail vers des qualifications plus élevées. Par ailleurs, le chômage massif actuel entraîne que les problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande de travail sont fortement aggravés par les conséquences d'une croissance globale trop faible.

Enfin, au sein des pays européens, les différences des coûts du travail (au niveau des salaires moyens comme à celui des bas salaires) ne sont pas telles que la réduction du coût salarial soit le facteur unique ou principal de la compétitivité. Au-delà de l'effort de qualification des personnels préconisés ci-dessus, l'amélioration de la compétitivité nécessite une meilleure organisation des entreprises, des investissements matériels et immatériels. Le récent rapport du Conseil Economique et Social, consacré au secteur textile/habillement rappelle opportunément que ce diagnostic est aussi valable pour les secteurs à bas coût du travail, y compris dans leur compétition avec les pays du sud de l'Europe.

Analyse des mesures

Après le rappel des règles applicables aux mesures d'allègement général des cotisations sociales sur les bas salaires, ce chapitre procède à trois mises en perspective. Au sein des politiques d'emploi, ces allègements constituent une orientation nouvelle : ils sont généraux, contrairement aux politiques visant des catégories particulières de travailleurs ou d'entreprises. Cependant, ils se situent dans le prolongement du reprofilage des cotisations sociales engagé depuis le début des années soixante-dix ; les cotisations, nettement dégressives en fonction du salaire, sont devenues proportionnelles au début des années quatre-vingt-dix. Avec les allègements portant sur les bas salaires, une progressivité a été introduite. Enfin, la politique d'allègement des charges portant sur les bas salaires est, à peu d'exceptions près, une originalité française parmi les pays européens.

Présentation des mesures⁽¹⁾

Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires se sont progressivement développés depuis l'été 1993. Quatre étapes législatives sont déjà intervenues.

La loi 93-353 du 27 juillet 1993 instaure 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. Plus qu'une première étape d'un allègement général des cotisations sur les bas salaires, cette mesure vise à supprimer progressivement les cotisations patronales famille pour faire assurer le financement des prestations familiales par voie budgétaire.

La loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle 93-1313 du 20 décembre 1993 reprend ces dispositions d'exonération de cotisations famille sur les bas salaires en les insérant dans une programmation sur cinq ans qui porte progressivement le seuil à 1,5 SMIC pour l'exonération complète et 1,6 SMIC pour l'exonération de moitié. L'orientation initiale ne disparaît pas puisque des allègements au-delà de 1,6 SMIC peuvent être envisagés à l'issue de la loi quinquennale. Les seuils successifs sont définis dans une logique de soutien à l'emploi peu qualifié qui prend en compte les contraintes budgétaires.

En ajoutant à ce dispositif une réduction dégressive des cotisations sociales entre le SMIC et 1,2 fois le SMIC, la loi 95-943 du 4 août 1995, comportant un dispositif d'urgence pour l'emploi, fait porter davantage encore l'accent sur l'aide à l'emploi peu rémunéré.

Cette orientation est confirmée par la loi de finances pour 1996. La loi de finances fusionne, à titre expérimental, ces deux dispositifs au 1^{er} octobre 1996. La réduction dégressive sera alors comprise entre le SMIC et 1,33 SMIC. Ce dispositif sera en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1998.

Au-delà de cette date, la loi de finances prévoit que l'exonération des cotisations d'allocations familiales définie par la loi quinquennale soit reprise, avec un calendrier décalé ; les seuils de 1,5 (et 1,6) SMIC seraient atteints au 1^{er} janvier 2000 ; dans le même temps, la réduction dégressive définie par la loi du 25 août 1995 serait à nouveau en vigueur. De fait, les dispositions pour la période postérieure au 1^{er} janvier 1998 seront très probablement redéfinies.

(1) Sauf mention contraire, la valeur du SMIC retenue dans ce rapport est celle en vigueur au 1^{er} janvier 1996 (6 250 F).

Les modalités d'application

Le champ des employeurs susceptibles de bénéficier d'un allègement de charges a connu des fluctuations sur la période.

Ont été en permanence concernés les employeurs du secteur privé assujettis au régime d'assurance chômage (article L 351-4 du Code du travail), les employeurs établissements publics industriels et commerciaux, sociétés d'économie mixte et entreprises nationales visés à l'article L 351-12 du Code du travail, les employeurs de la pêche maritime⁽²⁾.

Ont été en permanence exclus l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics à caractère administratif, scientifique et culturel, les chambres professionnelles et consulaires, la Poste et France Télécom, les particuliers employeurs de personnel de maison et assistantes maternelles.

Ont fait l'objet d'appartenance ou d'exclusion, selon les mesures, certaines entreprises affiliées à des régimes spéciaux, notamment la SNCF, la RATP, EDF-GDF, le régime des mines et celui des clercs de notaire. L'exclusion des particuliers employeurs de personnel de maison et d'assistantes maternelles tient à ce qu'ils bénéficient d'autres dispositifs qui conduisent à un allègement très sensible du coût salarial : l'allocation pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, instituée en 1990, et surtout la déductibilité partielle de la charge salariale des personnels de maison instaurée en 1992 et fortement renforcée en 1995.

Les seuils d'application des mesures ont été progressivement relevés :

a) *Exonération* à compter du 1^{er} juillet 1993 des cotisations patronales d'allocations familiales (5,4 % des rémunérations soumises à cotisation de sécurité sociale) jusqu'à 1,1 SMIC et *réduction de moitié* jusqu'à 1,2 SMIC (soit un taux de 2,7 %).

b) *Exonération*, à compter du 1^{er} janvier 1995, des cotisations d'allocations familiales jusqu'à 1,2 SMIC et *réduction de moitié* jusqu'à 1,3 SMIC.

c) *Réduction dégressive*, à compter du 1^{er} septembre 1995, des cotisations patronales à la Sécurité sociale dans la limite d'un plafond de 1,2 SMIC. Le montant maximum de la réduction est fixée à 800 F, ce qui correspond au montant des cotisations employeurs pour la maladie au niveau du SMIC.

d) *Fusion*, à titre expérimental au 1^{er} octobre 1996, jusqu'au 31 décembre 1997, des deux dispositifs, sous forme d'une réduction dégressive à l'intérieur d'un plafond porté à 1,33 du SMIC. Le montant maximum de la réduction est fixé à 1 137 F, ce qui correspond au montant des cotisations employeurs pour la maladie et la famille au niveau du SMIC.

e) *Retour programmé par la loi de finances pour 1996* aux dispositions de la loi quinquennale et de la loi du 4 août 1995. Il est prévu, d'une part, une exonération des allocations familiales aux seuils de 1,3 ou 1,4 au 1^{er} janvier 1998, puis de 1,4 ou 1,5 au 1^{er} janvier 1999 et de 1,5 ou 1,6 au 1^{er} janvier 2000 et, d'autre part, le retour de la réduction dégressive entre le SMIC et 1,2 SMIC pour un montant de 800 F au niveau du SMIC.

L'effet de seuil

Divers types d'allègement des charges existent. Dans le premier, en « marche d'escalier », les taux de cotisations sociales sont réduits pour les seuls salariés ayant un salaire brut inférieur à un certain seuil. Ce type de mesure a été mis en oeuvre, en 1993 et dans la loi quinquennale avec l'exonération des cotisations famille (graphique 1).

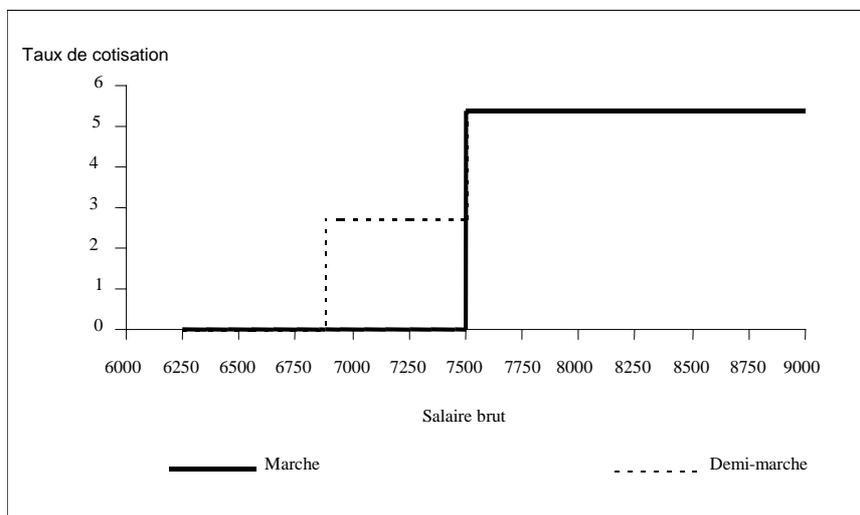
Un avantage d'une telle mesure est son faible coût, pour un abaissement donné des charges. En effet, la baisse de cotisations est concentrée sur la partie des salariés visés. Un inconvénient est

⁽²⁾ Dans les secteurs (tels que les hôtels, cafés, restaurants) où, en vertu de dispositions réglementaires, le SMIC est calculé sur une base différente de 169 heures, les modalités ont été légèrement différentes. Ainsi, le seuil jusqu'auquel s'applique la remise dégressive actuellement en vigueur est de 8 269 F.

l'existence d'un effet de trappe qui a plusieurs conséquences négatives. D'une part, les salariés rémunérés juste au-dessus du seuil vont être très fortement désavantagés en termes d'employabilité. D'autre part, les progressions de salaire sont rendues difficiles si elles conduisent à franchir le seuil. Dans le cas d'une réduction de charges de 5,4 %, avec un seuil fixé à 1,2 SMIC, une hausse du salaire de 1 F coûterait un peu plus de 400 F à l'entreprise : l'incitation à la formation et l'évolution de carrière des salariés payés en-deçà du seuil en est réduite. C'est pour pallier, partiellement, les difficultés liées à l'existence d'une marche, que deux demi-marches ont été instituées aux taux de 2,7 % puis de 5,4 % et que le seuil d'exonération devait monter progressivement de 1,1 à 1,5 SMIC.

Le deuxième type d'allègement, en « pente douce sans seuil », est obtenu par une franchise de cotisations. Les cotisations sociales sont supprimées pour la partie du salaire de tous les salariés en-deçà d'un certain niveau (par exemple le SMIC). Cette mesure abaisse tous les taux de cotisations sociales effectifs (le rapport entre les cotisations sociales versées et le salaire brut) et d'autant plus que les salaires sont faibles. Pour permettre un allègement donné du coût du travail pour les bas salaires, elle conduit à un coût budgétaire beaucoup plus important que dans le premier type de mesure. Ce coût peut être réduit si elle est accompagnée d'un relèvement du taux de cotisation portant sur le reste du salaire. Il en résulterait une augmentation du taux de cotisation pour les salaires les plus élevés.

Graphique 1
Mesure en « marche d'escalier » (loi quinquennale)
 (en %)

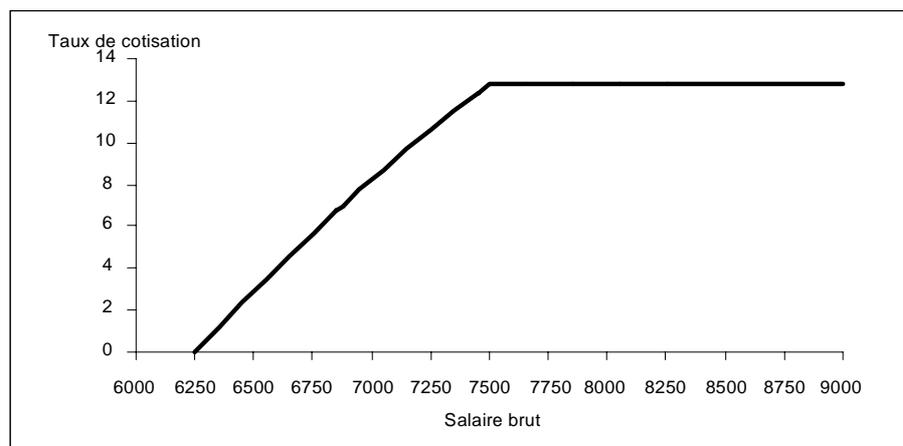


La réduction dégressive des cotisations maladie décidée lors du collectif budgétaire de l'été 1995 et qui sera étendue à partir d'octobre 1996 est une solution intermédiaire (graphique 2). Les cotisations sociales sont supprimées pour le salaire d'un salarié rémunéré en-deçà du SMIC et la réduction de cotisation décroît avec le salaire jusqu'à s'annuler à un certain seuil (dans le graphique 1,2 SMIC soit 7 500 F). Il n'y a pas d'effet de trappe. La progressivité du taux de cotisation est concentrée dans la zone des bas salaires.

Ainsi, il n'y a pas de technique miracle. Plus une mesure est ciblée sur les travailleurs à bas salaires, plus elle favorise leur employabilité, au détriment de leur progression de salaire. Le meilleur système, du point de vue des incitations à la formation et aux carrières salariales des travailleurs à bas salaires, est la « baisse en pente douce sans seuil ». Il est cependant très coûteux (s'il n'est pas accompagné par un relèvement du taux de cotisation portant sur le reste du salaire) ou nécessite des redistributions fortes (dans le cas contraire).

Le système en « marche d'escalier » est moins coûteux. En revanche, les incitations à la formation et aux carrières salariales y sont les plus réduites : les salariés bénéficiant de la mesure peuvent ensuite être enfermés dans des « trappes à bas salaires ».

Graphique 2
Mesure en « pente douce avec seuil » (réduction dégressive)
(en %)



Le système « baisse en pente douce avec seuil » est intermédiaire. Il effectue un compromis entre l'employabilité et les possibilités de progressions salariales des bas salaires. Cependant, il a de ce fait l'inconvénient d'une certaine complexité.

Le coût budgétaire

Les estimations du coût budgétaire des allègements généraux de charges sont les suivantes.

Tableau 1
Montant des allègements généraux de cotisations sociales
(en millions de F)

	Exonération cotisations familiales	Réduction dégressive	Total
1993*	3 854		3 854
1994*	11 639		11 639
1995*	16 900	3 763	20 663
1996**			36 500

* Dépenses.

** Dépenses provisionnées pour 1996 au budget des charges communes.

Source : Direction du Budget.

Les quelque 21 milliards de francs de dépenses budgétaires consacrées en 1995 aux allègements généraux de charges sont d'un ordre de grandeur équivalent à l'ensemble des autres exonérations de cotisations sociales (qu'elles soient ou non remboursées aux régimes) pour des mesures d'aides ciblées à l'emploi⁽³⁾ et environ dix fois plus importantes que l'abattement forfaitaire pour le temps partiel. En 1996, le coût des allègements généraux continue de progresser, il en est de même, de manière très sensible, de certaines mesures « ciblées » ; ainsi l'estimation du coût du Contrat initiative emploi (CIE), retenu en loi de finances pour 1996, est de 11,6 milliards de francs contre 2,5 milliards de francs pour le Contrat de retour à l'emploi (CRE) et 0,7 pour le CIE en 1995.

Agissant en vue de modifier la structure des coûts relatifs, une mesure générale mobilise des moyens relativement importants. Elle constitue aussi un élément de la restructuration du prélèvement social et fiscal transférant partiellement le financement de la protection sociale vers d'autres revenus que le salaire.

⁽³⁾ Ces mesures peuvent avoir un coût budgétaire plus important lorsqu'elles comportent également des primes ou même la prise en charge par l'Etat d'une partie de la rémunération (CES par exemple). Il conviendrait aussi d'ajouter à ces montants les dégrèvements fiscaux pour emploi de personnel de maison dont bénéficient les employeurs personnes physiques.

En 1995, les emplois concernés par les allègements généraux de charges sont d'environ 4,5 à 5 millions. Dans le même temps, on peut estimer à environ 1,6 million les personnes bénéficiant (en équivalent année entière) de mesures « ciblées » et à 0,4 million les bénéficiaires de l'abattement forfaitaire temps partiel⁽⁴⁾.

La réduction du coût salarial

La réduction du coût du travail, du fait des allègements généraux, est variable⁽⁵⁾ selon le salaire.

Tableau 2
Réduction du coût salarial pour un salarié à temps plein
(en %)

Niveau de salaire	1 ^{er} juillet 1993	1 ^{er} janvier 1994	1 ^{er} janvier 1995	1 ^{er} septembre 1995	1 ^{er} octobre 1996
SMIC	3,7	3,7	3,7	12,4	12,4
1,1 SMIC	3,7	3,7	3,7	7,7	7,9
1,2 SMIC	1,8	1,8	3,7	3,7	4,1
1,3 SMIC			1,8	1,8	0,9
1,33 SMIC					0

Source : DARES.

Au 1^{er} janvier 1996, pour un SMIC mensuel à 6 250 F, le coût salarial s'élève à 8 034 F. A 1,3 SMIC, soit 8 125 F, le coût salarial est de 11 704 F. Ainsi, pour une progression de 1 875 F du salaire brut, le coût salarial progresse de 3 670 F (tableau 3).

Tableau 3
Charges sociales employeur
Situation au 1^{er} janvier 1996

	Salaire mensuel brut				
	6 250 F (SMIC)	6 875 F (1,1 SMIC)	7 500 F (1,2 SMIC)	8 125 F (1,3 SMIC)	12 500 F (2 SMIC)
Coût salarial (en F)	8 034	9 318	10 601	11 704	18 344
Taux de cotisations en % du salaire brut	28,6	35,5	41,4	44,1	46,8

Source : DARES.

Au niveau du SMIC, au 1^{er} octobre 1996, la baisse des charges représente 12,4 % du coût du travail. Ce taux de réduction est assez élevé pour une mesure générale s'appliquant de manière durable. Il est cependant sensiblement inférieur aux taux pratiqués pour les mesures ciblées. Celles-ci sont, en général, composées d'une exonération totale des cotisations patronales de Sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille et accident de travail), soit plus de 20 % du coût salarial au niveau du SMIC. Il s'y ajoute parfois des primes ou des prises en charge d'une partie de rémunération par l'Etat. Ainsi, par exemple, l'allègement pour un CIE est de plus de 43 % au niveau du SMIC et de plus de 75 % pour un CES.

⁽⁴⁾ Il s'agit d'un ordre de grandeur, provenant de travaux en cours qui seront présentés dans le second rapport annuel du CSERC à la fin de 1996.

⁽⁵⁾ Les évaluations dépendent de ce qu'on retient comme charge au sein du coût salarial. On retient ici les cotisations de Sécurité sociale (avec un taux de cotisations accident du travail de 2,4 %) avant exonération famille, soit 30,4 %, et un taux moyen des autres contributions sur salaires de 16,4 % (UNEDIC, retraites complémentaires, contributions parafiscales diverses). Ces taux sont ceux qui s'appliquent au début 1996 pour une entreprise de plus de neuf salariés de la région parisienne.

La prise en compte du temps partiel

Les allègements de charges sociales sur les bas salaires se sont appliqués différemment en fonction de la durée du travail. Trois régimes se sont succédés.

- Pour l'exonération des cotisations patronales famille, les seuils sont définis en terme de salaires versés dans le mois, indépendamment de la durée effective du travail. L'emploi d'un salarié à mi-temps payé deux fois le SMIC horaire bénéficie de la totalité de l'exonération des cotisations famille, soit 337 F au 1^{er} janvier 1996.

- Pour la réduction dégressive de cotisations patronales, dans la période du 1^{er} septembre 1995 au 1^{er} octobre 1996, le seuil est également défini en termes de masse salariale versée dans le mois, mais la réduction est calculée au prorata de la durée rémunérée. L'emploi d'un salarié à mi-temps payé deux fois le SMIC horaire bénéficie, au titre de la réduction dégressive, d'une réduction de 400 F. En tenant compte de l'exonération famille, l'allègement total est de 737 F.

- Dans le dispositif fusionné au-delà du 1^{er} octobre 1996, l'incitation au temps partiel est renforcée. Le seuil d'application de la mesure s'apprécie par rapport au salaire mensuel et la réduction n'est plus « proratisée ». L'emploi de l'exemple précédent bénéficiera d'une réduction de 1 137 F.

Dans ces trois régimes, les allègements des cotisations sociales ont donc été conçus comme des mesures de soutien au temps partiel (avec des ampleurs variables). En effet, l'allègement étant défini en termes de salaire mensuel, la réduction de charges profite à des personnes dont la rémunération horaire peut être élevée (tableau 4).

Tableau 4

Le salarié est-il concerné par l'allègement des charges ?

Taux de temps partiel	Salaire horaire			
	Du SMIC au seuil	Du seuil à 2 seuils	De 2 seuils à 4 seuils	Au-delà de 4 seuils
<i>Cas d'une mesure s'appliquant au salaire horaire</i>				
Quart temps	oui	non	non	non
Mi temps	oui	non	non	non
Temps plein	oui	non	non	non
<i>Cas d'une mesure s'appliquant au salaire mensuel</i>				
Quart temps	oui	oui	oui	non
Mi temps	oui	oui	non	non
Temps plein	oui	non	non	non

Ainsi, à partir du 1^{er} octobre 1996, une entreprise qui emploiera deux salariés à mi-temps rémunérés le double du SMIC horaire bénéficiera d'une exonération mensuelle de 2 275 F. Une entreprise employant un salarié ayant le même salaire horaire à plein temps n'en aura aucune (graphique 3).

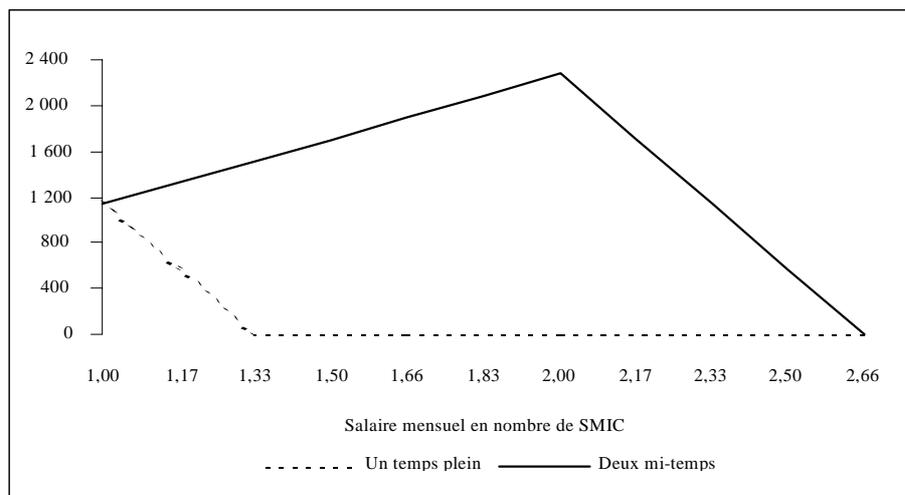
Telle qu'elle est réalisée, la poursuite de deux objectifs différents (favoriser l'emploi des peu qualifiés et le travail à temps partiel) tend à affaiblir les effets positifs à attendre sur l'emploi des peu qualifiés. Il y a un effet de dilution de l'intérêt à embaucher des salariés moins qualifiés. Si le seuil était défini en termes de salaire horaire et non de salaire mensuel, les mesures d'allègement ne joueraient qu'en faveur du premier objectif.

Le cumul avec l'allègement forfaitaire

Les mesures d'allègement sur les bas salaires se combinent avec l'abattement forfaitaire encourageant le temps partiel, puisque le cumul est autorisé.

Cet abattement est applicable depuis septembre 1992. Le dispositif a été modifié à deux reprises (janvier 1993 et avril 1994). Le taux d'abattement a été de 30 % des cotisations dues au titre de la Sécurité sociale, entre septembre 1992 et décembre 1992, de 50 % de janvier 1993 à avril 1994 et à nouveau de 30 % à partir du 8 avril 1994. Le champ d'application est proche de celui des allègements portant sur les bas salaires.

Graphique 3
Réduction de cotisations sociales au 1^{er} octobre 1996
(en F)



L'allègement porte sur une plage de durée qui a varié au cours des quatre années. A sa création, la durée du travail devait être comprise entre 19 et 30 heures hebdomadaires ou 83 et 130 heures mensuelles. Depuis la loi quinquennale, la plage est de 16 à 32 heures hebdomadaires, et la durée peut être calculée sur une base annuelle. L'allègement est limité aux contrats de travail à durée indéterminée, quel que soit le niveau de la rémunération. Il peut s'agir d'embauches nouvelles ou de transformation de postes à temps plein en postes à temps partiel. Dans ce cas, le dispositif initial posait comme condition, sauf exception, le maintien du volume d'heures ouvrées au sein de l'entreprise. Cette obligation a été alléger par la loi quinquennale.

Lorsqu'il y a cumul, la réduction du coût salarial pour les emplois à temps partiel est importante. Le 1^{er} octobre 1996, le taux de réduction du coût salarial sera de 12,4 % sans cumul et de 18,6 % en cas de cumul avec l'abattement temps partiel, pour toute rémunération mensuelle inférieure ou égale au SMIC.

L'avantage peut ainsi être considérable pour des emplois qui ne sont pas à bas salaires. Ainsi, pour l'emploi de deux salariés à mi-temps dont le salaire horaire vaut deux fois le SMIC, une entreprise bénéficiera de 3 415 F de réduction de charges (soit 18,6 % du coût de l'emploi qui s'établit à 18 350 F). Avec les législations en vigueur au 1^{er} janvier 1994 et au 1^{er} septembre 1995, l'avantage était respectivement de 1 612 F et de 2 412 F (tableau 5).

Tableau 5

Réduction de cotisations sociales pour l'emploi de deux salariés à mi-temps dont le salaire horaire vaut deux fois le SMIC

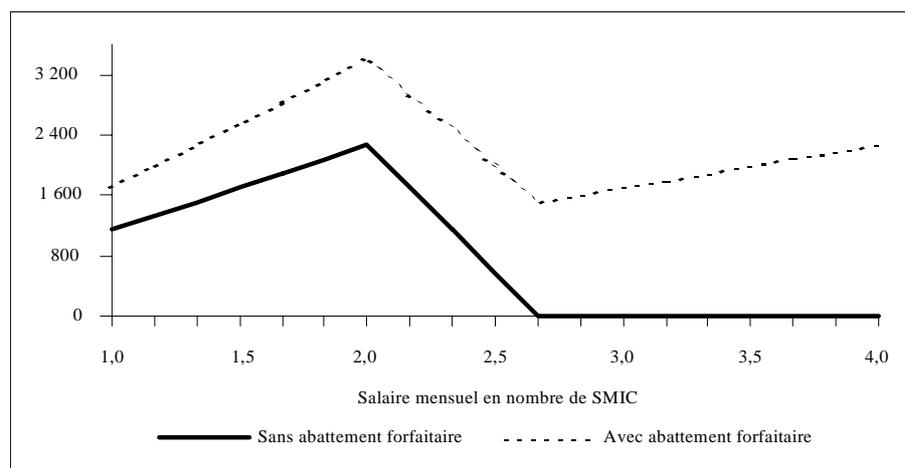
	Législation en vigueur		
	1 ^{er} janvier 1994	1 ^{er} septembre 1995	1 ^{er} octobre 1996
<i>En Francs</i>			
Exonérations bas salaires	675	1 475	2 275
Abattement forfaitaire	937	937	1 140
Ensemble	1 612	2 412	3 415
<i>En % du coût du travail</i>			
Exonérations bas salaires	3,7	8,0	12,4
Abattement forfaitaire	5,1	5,1	6,2
Ensemble	8,8	13,1	18,6

(Pour un SMIC à 6 250 F).

L'avantage dû à l'abattement de cotisations lié à la transformation d'un emploi à temps plein en deux emplois à mi-temps dépend du seuil en-dessous duquel s'appliquent les allègements de charges. Il évolue d'une manière très particulière en fonction du salaire (graphique 4).

Graphique 4

Réduction de cotisations sociales pour deux salariés à mi-temps au 1^{er} octobre 1996 (en F)



Une orientation nouvelle dans la politique de l'emploi

Les allègements généraux sur les bas salaires constituent une orientation nouvelle des politiques de l'emploi. Certes, ce n'est pas la première fois que le levier de l'allègement de cotisations sociales est utilisé pour promouvoir l'emploi : de très nombreuses mesures d'aide à l'emploi font appel à l'exonération ou à la réduction des cotisations sociales. Mais ces mesures diffèrent dans leur principe.

Des logiques différentes

Les mesures traditionnelles d'aide à l'emploi concernent en priorité des publics cibles : des personnes pour lesquelles on cherche à surmonter un obstacle à l'embauche, notamment les jeunes et les chômeurs de longue durée, des catégories d'employeurs (entreprises nouvellement créées par exemple). L'abaissement des cotisations sociales est parfois le seul instrument de l'aide ou accompagne d'autres leviers (niveau de rémunération, formation, primes, allègement de la législation

du travail). Ces mesures ont en général un caractère temporaire pour les personnes dont elles visent à améliorer l'employabilité.

Les mesures ciblées visent à provoquer des embauches spécifiques. Elles cherchent à éviter au maximum les effets d'aubaine (qui reviennent à aider une embauche qui aurait eu lieu de toute façon). Par contre, presque toutes provoquent des effets de substitution (l'embauche d'une personne aidée au lieu d'une personne non aidée⁽⁶⁾) Les évaluations réalisées pour ces différentes mesures portent notamment sur l'importance, parfois considérable, de ces effets de déperdition.

Les allègements généraux de cotisations sociales pour les bas salaires portent sur le stock des emplois. Ils sont en théorie permanents. Ils ne visent pas à améliorer temporairement l'employabilité d'une personne bénéficiaire ni à aider temporairement le développement d'une entreprise. Ceci modifie sensiblement les canaux par lesquels ils favorisent l'emploi, les critères d'évaluation de l'efficacité des mesures et les délais dans lesquels les mesures trouvent leur plein effet.

Avec ces allègements généraux, il s'agit, en modifiant les conditions de formation des coûts salariaux, d'infléchir durablement les décisions d'embauche ou la rentabilité des différentes productions et non pas de modifier le choix instantané de l'employeur. Les effets attendus sont à plus long terme, mais peut-être plus durables.

Des dispositifs très instables

Depuis 1977, plus de quarante mesures ont utilisé l'abaissement des cotisations sociales comme moyen d'aide à l'emploi. Sur ce total, vingt mesures au moins sont actuellement en vigueur : deux datent des années soixante-dix (l'exonération en faveur de l'apprentissage et l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise) ; plus de dix mesures ont été créées depuis 1992.

Certaines mesures sont issues de dispositifs qui ont été supprimés. Ceci n'en réduit pas pour autant le caractère exagérément instable des aides. De plus, il n'est pas tenu compte ici des modifications fréquentes des modalités d'application de chaque mesure ou du fait qu'une mesure annoncée pour une durée déterminée est en fait prolongée.

Cette instabilité des dispositifs ne favorise pas l'efficacité de la politique de l'emploi. De l'avis des entreprises s'exprimant dans diverses enquêtes comme de celui des acteurs publics des politiques de l'emploi, il s'agit d'un défaut majeur empêchant une bonne connaissance des dispositifs et leur intégration dans une politique de développement des firmes.

Comme on l'a vu, les allègements généraux de charges souffrent également de cette instabilité. Trois modalités se sont succédées entre l'été 1993 et le 1^{er} octobre 1996 : exonération des cotisations famille, réduction dégressive, fusion des deux premières. Le dispositif devrait encore être modifié au début de 1998.

De l'automne 1995 à l'automne 1996, la superposition des deux dispositifs conduit à une gestion complexe pour les entreprises, d'autant plus qu'ils diffèrent sur la prise en compte du temps partiel. Si la fusion en un seul dispositif de déduction dégressive à partir d'octobre 1996 est de ce point de vue un progrès, il est regrettable que l'horizon ne soit pas complètement éclairci puisque la loi de finances pour 1996 prévoit un retour au 1^{er} janvier 1998 aux deux dispositifs initiaux. Les entreprises ont, selon diverses indications fournies par des enquêtes, une médiocre connaissance des mesures d'allègement et sont d'autant moins incitées à les intégrer dans une stratégie d'organisation et de recrutement qu'elles ne les perçoivent pas comme inscrites dans le long terme.

Des mesures visant des secteurs ou certaines catégories d'entreprises se sont greffées sur ce dispositif d'allègement général des cotisations sociales sur les bas salaires. Elles ont pris la forme d'anticipation sur le calendrier de l'extension des seuils d'exonération des cotisations famille et ont parfois amplifié la réduction de cotisation. C'est ainsi que se sont surajoutées :

- des aides aux entreprises nouvellement créées (après le 1^{er} janvier 1994 et bénéficiant des exonérations fiscales dégressives au titre de l'article 44 sexties du Code des impôts) ;
- des aides aux zones de revitalisation rurale (qui couvrent 40 % du territoire et regroupent environ 4,5 millions d'habitants) ; les seuils y sont portés à 1,5 et 1,6 fois le SMIC ;

(6) Ces effets de substitution ne sont pas de même nature que ceux résultant d'allègement généraux sur les bas salaires qui seront analysés au chapitre IV.

- des aides aux quartiers en difficulté ;
- des aides aux secteurs du textile et de l'habillement.

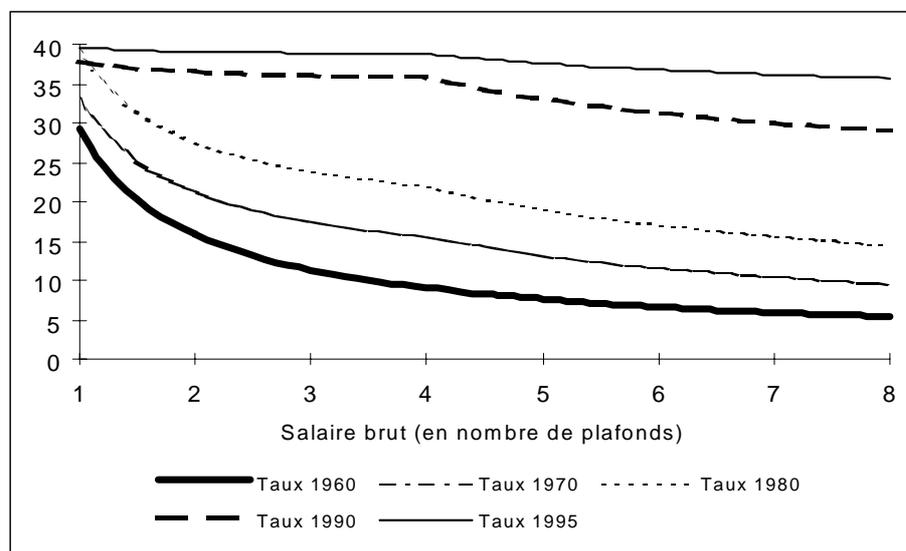
En s'appuyant sur le dispositif d'allègement général pour des finalités « catégorielles », on ne donne pas un signal clair aux acteurs. En matière d'allègement général, le dispositif n'apparaît pas stabilisé. En matière « catégorielle », l'avantage consenti est censé être progressivement absorbé dans des délais qui sont inférieurs à ceux nécessaires à la résolution des problèmes structurels que l'on souhaite résoudre.

Le reprofilage du prélèvement social

Depuis 1979, les taux de cotisations sociales patronales sociales ont augmenté beaucoup plus vite au-dessus du plafond de la Sécurité sociale (13 330 F mensuels au 1^{er} janvier 1996) qu'en-dessous (graphique 5).

Graphique 5

Taux effectif de cotisation sociale employeur au-delà du plafond de la Sécurité sociale (cadres)
(taux moyens sur l'année, en %)



Source : INSEE, A. Bayet et D. Demailly (1996).

Un premier déplafonnement de la cotisation de Sécurité sociale maladie de 2 % a eu lieu en 1967. Les déplafonnements de janvier 1979 (2 %), novembre 1981 (3,5 %) et janvier 1984 (4,6 %) et la baisse du taux sous plafond, à cette même date, ont conduit à un taux unique de 12,6 %. Depuis lors, le taux unique a été relevé à 12,8 % en 1992.

Le déplafonnement de la cotisation de Sécurité sociale pour allocations familiales s'est opéré en deux temps (janvier 1989 puis janvier 1990). Au bout du compte, un taux de 7 % sur la totalité du salaire s'est substitué à un taux de 9 % sous le plafond. Ce taux a été ensuite ramené à 5,4 %.

Le déplafonnement de la cotisation de Sécurité sociale pour accidents du travail (taux qui varie selon le secteur d'activité) a eu lieu en janvier 1991. Il s'est, lui aussi, accompagné d'une baisse de taux.

La retraite complémentaire entre quatre et huit plafonds est devenue obligatoire pour toutes les entreprises en janvier 1991.

Ces mesures ont modifié fortement le profil des taux de cotisations sociales au-delà du plafond de la Sécurité sociale. Ainsi, la mise en place d'allègements de charges sur les bas salaires s'inscrit-elle dans le prolongement d'un mouvement engagé de longue date. La réduction du coût du travail qui en

résulte pour l'employeur ramène celui-ci, au début de 1996, au niveau nominal qui prévalait au début de 1992, alors que le SMIC a augmenté de 13 % environ.

On peut résumer les évolutions survenues entre 1978 et 1986 de la façon suivante. En 1978, le taux de cotisations patronales était identique quel que soit le niveau de salaire inférieur au plafond, puis diminuait rapidement avec le niveau de salaire. Au début de 1996, le taux de cotisations patronales augmente très rapidement pour les salaires inférieurs à 1,3 SMIC (un peu plus du tiers des salariés des secteurs marchands). Au-delà du plafond, le taux de cotisations patronales diminue faiblement, puis plus sensiblement pour les salaires supérieurs à quatre fois le plafond (30 % des salariés ont eu une rémunération supérieure au plafond, 5 % supérieure à deux plafonds, moins de 1 % supérieure à quatre plafonds).

Les cotisations sociales salariales ont suivi un mouvement de déplafonnement similaire à celui des cotisations patronales (avec une ampleur plus faible). En-dessous du plafond, la seule différenciation a été la remise forfaitaire mensuelle de 42 F, entre février 1991 et août 1995, qui réduisait les taux de cotisations effectifs plus fortement pour les bas salaires. En 1978, le taux de cotisations salariales était de 10,3 % sous le plafond et de 5,6 % pour un salaire égal à quatre fois le plafond. En 1996, les taux correspondants sont de 21,6 % sous plafond et de 19,8 % pour un salaire égal à quatre fois le plafond (y compris la CSG et le RDS). Le déplafonnement total de la cotisation maladie, le relèvement des cotisations chômage et retraite (y compris complémentaire) au-dessus du plafond et l'apparition de la CSG expliquent ce resserrement important.

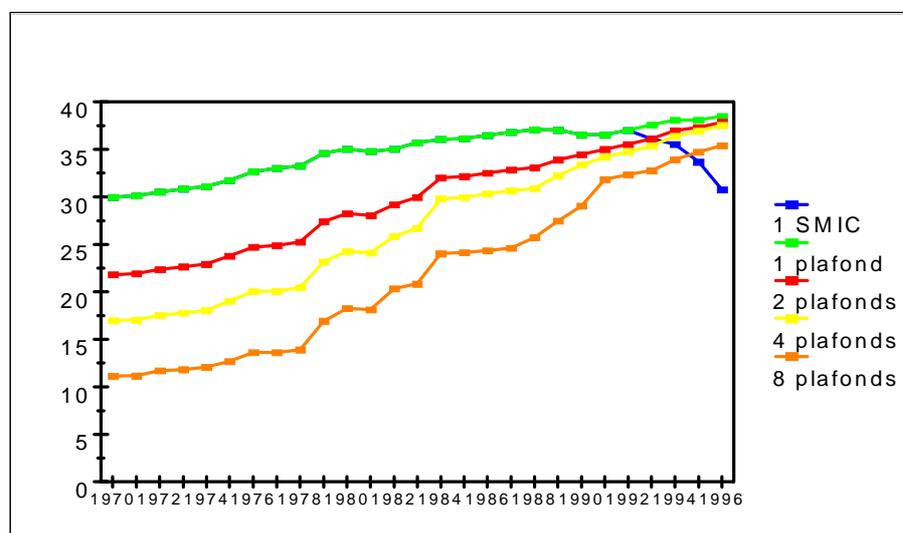
Quand on additionne cotisations patronales et salariales, on obtient un profil des cotisations progressif jusqu'à 1,3 fois le SMIC, puis constant jusqu'au plafond et qui redescend lentement ensuite.

Si les allègements de charges sur les bas salaires s'inscrivent dans le prolongement d'un mouvement engagé de longue date, ils en diffèrent cependant par leur ampleur, beaucoup plus forte (graphique 6). Cela conduit à un net élargissement de l'éventail des coûts du travail par rapport à celui des salaires nets.

Graphique 6

Total des cotisations

(en % du coût pour l'employeur)



Source : INSEE, A. Bayet et D. Demailly (1996).

Des coûts salariaux plus dispersés

L'analyse sur longue période de la distribution des salaires nets et des coûts salariaux correspondants peut être effectuée sur les personnes travaillant à temps complet à partir des Déclarations Annuelles de Données Sociales⁽⁷⁾ (DADS). L'ensemble des mesures a ouvert l'éventail des coûts salariaux, en renchérissant le travail qualifié relativement au travail non qualifié (tableau 6).

(7) Les données issues des DADS ne sont disponibles que jusqu'en 1994.

Tableau 6
Éventail des salaires nets et des coûts du travail

	Salaire net			Coût du travail		
	D9/D1	D9/D5	D5/D1	CT9/CT1	CT9/CT5	CT5/CT1
1967	4,1	2,1	2,0	3,7	1,9	2,0
1974	3,5	2,0	1,7	3,2	1,8	1,7
1979	3,2	1,9	1,7	3,0	1,8	1,7
1984	3,1	1,9	1,6	2,9	1,8	1,6
1989	3,3	2,0	1,6	3,1	1,9	1,6
1994	3,3	2,0	1,6	3,4	1,9	1,7

D9/D1 : Rapport interdécile des salaires nets.

D9/D5 : Rapport du décile supérieur des salaires nets au salaire net médian.

D5/D1 : Rapport du salaire net médian au décile inférieur des salaires nets.

CT9/CT1 : Rapport interdécile des coûts salariaux.

CT9/CT5 : Rapport du décile supérieur des coûts salariaux au coût salarial médian.

CT5/CT1 : Rapport du coût salarial médian au décile inférieur des coûts salariaux.

Source : INSEE, A. Bayet et D. Demailly (1996).

De 1967 à 1984, l'éventail des salaires nets se resserre fortement, davantage dans le bas de la distribution que dans le haut (le rapport D5/D1 passe de 2 à 1,6 tandis que le rapport D9/D5 passe de 2,1 à 1,9). Les fortes revalorisations du salaire minimum tendent à réduire l'éventail des coûts salariaux, mais le début des déplaçonnements atténue cette tendance. Ainsi, l'éventail des coûts salariaux se rapproche de celui des salaires nets (2,9 pour le rapport interdécile des coûts contre 3,1 pour celui des salaires nets en 1984).

De 1984 à 1994, l'éventail des coûts s'élargit sensiblement. D'une part, l'éventail des salaires nets s'ouvre un peu, d'autre part, les taux de prélèvement augmentent surtout au-dessus du plafond de la Sécurité sociale ; enfin, depuis 1993, les charges sur les bas salaires diminuent.

Au total, entre 1967 et 1994, l'éventail des coûts s'est un peu refermé pour les salaires inférieurs à la médiane. Cependant, en 1994 pour la première fois, le rapport interdécile des coûts salariaux est supérieur à celui des salaires nets (3,4 contre 3,3). Avec l'allègement des charges mis en place en septembre 1995, ce dernier phénomène devrait s'amplifier.

Une originalité française ?

La politique d'allègement des charges sociales sur les bas salaires apparaît assez originale au sein des politiques poursuivies dans la majorité des pays membres de l'Union européenne. Dans la plupart des pays (cf. chapitre III), le taux de prélèvement social est constant (ou dégressif à partir d'un certain niveau de salaires). Il est en général nettement plus faible qu'en France (alors que le prélèvement fiscal direct est plus élevé). Par ailleurs, la plupart des politiques d'aide à l'emploi sont orientées vers des aides à l'embauche de catégories particulières de chômeurs (en particulier les chômeurs de longue durée ou parfois les reprises d'activité). Fréquemment, l'insertion des jeunes passe en partie par des minima de salaires inférieurs à ceux pratiqués pour les plus âgés. Enfin, si nombre des pays européens ont affiché une orientation en faveur de l'abaissement des cotisations patronales, il s'agit le plus souvent d'orientations portant sur l'ensemble des salariés. Ce très rapide panorama comporte néanmoins des exceptions.

Le Royaume-Uni est le seul pays à pratiquer, depuis longtemps, un allègement spécifique des cotisations sociales portant sur les bas salaires. Le dispositif actuel⁽⁸⁾ en marches d'escalier pour les cotisations sociales patronales, créé des « trappes » successives. Le nombre des paliers en réduit cependant l'inconvénient. Le dispositif constitue également un encouragement fort au temps partiel (tableau 7).

(8) Des modifications de taux et de modalités ont eu lieu à la fin de 1995, entraînant de faibles écarts par rapport aux analyses faites au chapitre III pour l'année 1993.

Tableau 7

Taux de cotisations sociales au Royaume-Uni. Situation en 1996

	Taux en %	Niveau de salaires hebdomadaires
Cotisation salariale (sur la fraction de revenu)	0	Pour les salaires compris entre 0 et 59 £ (environ 2 000 F mensuels)
	2	Pour les salaires compris entre 59 et 440 £ (environ 15 000 F mensuels) :
	10	Sur les 59 premières livres Sur la partie comprise entre à 59 £ et 440 £
	0	Au-delà de 440 £
Cotisation patronale (sur la totalité du salaire)	0	De 0 à 59 £ (environ 2 000 F mensuels)
	3	De 59 à 105 £ (environ 3 600 F mensuels)
	5	De 105 à 150 £ (environ 5 100 F mensuels)
	7	De 150 à 205 £ (environ 7 000 F mensuels)
	10,2	Au-delà de 205 £

Aux Pays-Bas, au cours des années 1994, 1995 et 1996, le Gouvernement a réduit les cotisations patronales de Sécurité sociale pour les travailleurs dont le salaire est inférieur à 115 % du salaire minimum légal. Selon les autorités néerlandaises, cette mesure devrait permettre de réduire de 4,5 % le coût de la main-d'oeuvre au niveau du salaire minimum.

La Belgique a mis en place depuis 1981 un dispositif d'allègement de charges pour les travailleurs manuels : le plan Maribel. Cette mesure consiste en une réduction forfaitaire des cotisations patronales de Sécurité sociale dues pour les travailleurs manuels. Le dispositif a été modifié en 1993 et 1994. Une nouvelle modification est attendue en juillet 1996. Les secteurs concernés sont principalement l'industrie manufacturière (hors énergie), les services (hors services de santé, banques, assurances). La réduction est plus importante dans les entreprises de moins de vingt salariés et plus forte pour les cinq premiers travailleurs manuels que pour les autres. Elle est également plus forte dans les secteurs exposés à la concurrence internationale que dans les autres. La réduction étant forfaitaire, son impact sur le coût salarial est d'autant plus important qu'il s'agit de bas salaires (de l'ordre de 5 % au niveau du salaire minimum).

Enfin, le Gouvernement belge a renforcé le dispositif en faveur des bas salaires dans le cadre du « Plan Global » (décembre 1993). Les cotisations patronales ont été réduites de moitié pour les bas salaires, c'est-à-dire les salaires mensuels bruts inférieurs ou égaux à 41 000 FB, ce qui réduit le coût salarial de plus de 10 %. Cette diminution des cotisations patronales est dégressive (soit 35, 20 et 10 %) pour les salaires compris entre 41 000 FB et 50 000 FB. Enfin, les diminutions sont applicables aux salaires des travailleurs à temps partiel dès lors que l'équivalent à temps plein de leur salaire brut mensuel est inférieur à ces plafonds.

En Allemagne⁽⁹⁾, la politique poursuivie cherche à réduire la taxation du facteur travail, mais sans cibler particulièrement les bas salaires. Les politiques d'aide à l'emploi sont principalement orientées vers le retour à l'emploi des chômeurs, avec des aides ciblées à durée limitée dans le temps.

Seuls sont exonérés de charges sociales les « emplois de faible importance », c'est-à-dire les emplois qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- être exercés régulièrement, moins de quinze heures par semaine et ne pas dépasser une rémunération mensuelle de 590 DM à l'Ouest et de 500 DM à l'Est (chiffres valables pour 1996) ;
- être limités, au cours de l'année, à deux mois ou cinquante jours ouvrés et ne pas être exercés à titre professionnel.

⁽⁹⁾ Notes du conseiller social de l'ambassade de France à Bonn.

Cette mesure d'exonération concerne, en premier lieu, les emplois peu qualifiés à temps partiel ou saisonniers. Elle contribue à assouplir la rigidité du marché du travail, mais ne permet pas la création d'emplois stables. D'après une étude de l'Institut économique de Berlin (DIW), plus de trois millions d'emplois en bénéficieraient.

Les bas salaires

Un allègement de charges sur les bas salaires touche essentiellement les travailleurs peu qualifiés, mais il ne s'agit pas d'une mesure limitée exclusivement à cette population. La définition des bas salaires, qui suppose de retenir un certain seuil de référence en pourcentage du salaire minimum, coïncide mal avec celle de la qualification qui renvoie à la fonction ou au poste que l'on occupe, c'est-à-dire à un combiné d'expérience, de formation et de qualités personnelles dont la rémunération peut être très variable suivant les entreprises ou les secteurs d'activité. C'est pourquoi, quelle que soit la définition que l'on retient pour les travailleurs peu qualifiés, par le niveau de formation ou la catégorie socioprofessionnelle, des travailleurs qualifiés pourront percevoir un salaire bas et, à l'inverse, des travailleurs peu qualifiés pourront percevoir un salaire supérieur au seuil de référence. Une partie de cette différence s'explique par l'ancienneté dans le poste : à qualification égale, les bas salaires concernent de façon privilégiée les travailleurs les plus jeunes.

Les bas salaires sont inégalement répartis suivant les secteurs d'activité ou les tailles d'entreprise. Certains secteurs des services tels les commerces de détail, les hôtels, cafés et restaurants et les services aux particuliers, et des secteurs de l'industrie tels le textile et l'habillement, le cuir et la chaussure, le bois et les meubles, le bâtiment, concentrent l'essentiel des bas salaires. Par ailleurs, l'allègement de charges sur les bas salaires favorise les petites entreprises. Les allègements de charges sur les bas salaires introduisent ainsi des effets de redistribution qui ne sont pas les mêmes suivant que l'allègement des charges est plus ou moins concentré au voisinage du SMIC. Au fur et à mesure que le salaire s'élève, se produit une dilution sectorielle des allègements de charges qui profitent davantage aux entreprises de plus grande taille. Il paraît donc utile de décrire la sensibilité du public cible aux variations du seuil.

Ces effets diffèrent suivant que la mesure favorise ou non le temps partiel dont la distribution par catégorie de salariés ou par type d'entreprises n'est pas la même que celle du temps complet (les femmes, par exemple, sont davantage représentées dans les bas salaires à temps partiel que dans ceux à temps complet). Une analyse du cas particulier du temps partiel apparaît de ce fait nécessaire.

Les personnes concernées par les allègements sont-elles effectivement les plus touchées par le chômage ? Quel est le degré d'adéquation des mesures d'allègement de charges, du côté des entreprises comme de celui des travailleurs, à temps complet ou à temps partiel, à la situation du marché du travail ? Une variation du seuil, une intensification des allègements ou une modification des règles affectant le temps partiel sont-elles souhaitables eu égard aux caractéristiques du chômage en France ?

Afin de répondre à ces questions, ce chapitre est composé de trois parties correspondant chacune à une dimension de la description des personnes ou des entreprises concernées. La première traite des travailleurs à bas salaires, la seconde des secteurs d'activité qui les emploient, la dernière du cas particulier des emplois à temps partiel. On présente à chaque fois une description des publics, avant de mettre en question l'adéquation de la mesure d'allègement à la situation du marché du travail. Deux catégories de réponses vont ainsi être apportées : d'une part au niveau français, par l'observation des spécificités de chaque catégorie sur le marché du travail ; d'autre part, en terme de comparaison internationale, par la recherche d'une spécificité française pour chacune des catégories concernées par les allègements de charges.

Les travailleurs à bas salaires

Trois sources statistiques permettent de reconstituer les distributions de salaires. L'enquête annuelle sur l'emploi de l'INSEE, tout d'abord, est la source la plus régulière et la plus rapidement disponible. Elle fournit des salaires nets mensuels qui peuvent être croisés avec des variables d'analyse très nombreuses. Ses défauts essentiels résident dans son imprécision sur le niveau des salaires, qui sont arrondis à 500 F près dans 40 % des cas et à 100 F près dans 40 % des cas également, et dans le fait qu'elle sous-estime les salaires. Les déclarations annuelles de données sociales (DADS), ensuite, fournissent des salaires nets annuels qui sont connus précisément mais comportent peu de variables d'analyse ; de plus, cette source surestime les effectifs dans le bas de la distribution. Enfin, l'enquête structure des salaires permet de connaître précisément les salaires bruts et leur composition. Elle fournit un grand nombre de variables d'analyse. Son champ est restreint aux salariés des secteurs marchands non agricoles et ses données sont anciennes puisque la dernière enquête disponible est celle de 1992. On utilisera ici essentiellement l'enquête structure des salaires. Les grandes entreprises nationales des secteurs de l'énergie et des transports sont exclues du champ de la réduction dégressive des cotisations patronales mais emploient peu de salariés en-dessous de 1,33 SMIC. On peut donc assimiler le champ de la mesure et celui de l'enquête structure des salaires. En toute rigueur, il conviendrait de prendre en compte également les salariés agricoles. Depuis 1992, les relèvements du SMIC, d'une part, le développement du temps partiel, d'autre part, ont pu conduire à accroître la proportion des salariés au-dessus du seuil, sans pour autant modifier les caractéristiques structurelles analysées ici

Les caractéristiques des bas salaires

D'après l'enquête structure des salaires, plus du tiers (36 %)⁽¹⁰⁾ des salariés du secteur marchand non agricole percevaient une rémunération inférieure au plafond de réduction permanente des cotisations patronales de Sécurité sociale retenu pour 1996, soit 1,33 SMIC brut (tableau 1), soit environ 4,8 millions de personnes dans les secteurs marchands non agricoles. Leur poids dans la masse salariale était de 19 %.

Tableau 1
Effectifs et part de la masse salariale en fonction du niveau du SMIC

Seuils en fonction du SMIC	% de la masse salariale	% des effectifs	Effectifs (en millions)
Moins de 1	5	14	1,9
Moins de 1,1	9	21	2,8
Moins de 1,2	13	27	3,7
Moins de 1,3	18	34	4,6
Moins de 1,33	19	36	4,8
Moins de 1,4	23	40	5,5
Moins de 1,5	28	47	6,3
Moins de 1,6	33	52	7,0
Ensemble	100	100	13,5

Champ : Secteurs marchands non agricoles, hors hôpitaux publics, hors apprentis.

Lecture : Le nombre de salariés dont le salaire brut est inférieur à 1,1 SMIC est de 2,8 millions, soit 21 % des effectifs pour 9 % de la masse salariale.

Source : INSEE, enquête structure des salaires, 1992.

Cette population n'a pas les mêmes caractéristiques que l'ensemble des salariés. Elle est en effet plus jeune, occupe des emplois moins qualifiés et les femmes y sont majoritaires. En revanche, son niveau de formation n'apparaît que modérément inférieur à la moyenne. Plus récents dans leur entreprise, les travailleurs à bas salaires occupent souvent des emplois à temps partiel et en contrat à durée déterminée. Lorsqu'ils occupent un emploi stable, c'est plus fréquemment après une première embauche à durée déterminée ou une mission d'intérim.

(10) Toutes les données concernent ici les travailleurs à temps complet et à temps partiel. C'est pourquoi on trouve une proportion non négligeable de salariés rémunérés en-dessous du niveau du SMIC.

Qualification, profession et diplôme

Plus de 90 % des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,33 SMIC sont ouvriers ou employés (tableau 2). Les mesures d'allègement permanent des charges ne concernent ainsi pratiquement pas de cadres, fussent-ils de jeunes débutants. Parmi les moins qualifiés, la proportion d'employés est cependant un peu plus forte dans la tranche inférieure que dans l'ensemble du champ : la mesure s'adresse donc à une population aux fonctions un peu plus tertiaires que la moyenne, en relation avec la sur-représentation des services et de l'emploi féminin dans son champ.

Les employés et ouvriers non qualifiés comprennent une proportion de salariés peu payés très supérieure à la moyenne (plus de 60 %), avec en tête les ouvriers non qualifiés de type artisanal, les employés de commerce et les personnels de service aux particuliers (tableau 3). Néanmoins, la part des bas salaires se situe encore nettement au-dessus de la moyenne chez les ouvriers qualifiés (particulièrement de type artisanal) et les employés d'entreprise. Dès que l'on passe aux professions intermédiaires d'entreprise, en revanche, l'incidence des bas salaires devient modeste (moins de 15 %).

Tableau 2
La qualification
(en %)

Catégorie professionnelle	Au-dessous de 1,33 SMIC	1,33 SMIC et au-dessus	Total
Chefs d'entreprise	1	3	2
Cadres et prof. intellectuelles supérieures	2	15	10
Professions intermédiaires	8	32	23
Employés	41	17	26
Ouvriers	49	33	39
Total	100	100	100

Source : INSEE, enquête structure des salaires, 1992.

Tableau 3
La profession détaillée
(en %)

Profession	Part des salariés payés en-dessous de 1,33 SMIC dans l'ensemble de la catégorie
Ouvriers non qualifiés de type artisanal	86
Personnels de service direct aux particuliers	79
Employés de commerce	74
Ouvriers agricoles	67
Ouvriers non qualifiés de type industriel	62
Employés administratifs d'entreprise	49
Ouvriers qualifiés de type artisanal	38
Chauffeurs	33
Ouvriers qualifiés de type industriel	32
Ouvriers qualifiés manutention, magasinage et transport	27
Professions intermédiaires de santé	26
Professions intermédiaires des entreprises	13
Techniciens	5
Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise	5
Ingénieurs et cadres d'entreprise	5
Contremaîtres, agents de maîtrise	5
Toutes professions	38

Source : INSEE, enquête structure des salaires, 1992.

La répartition des salariés les moins payés selon le diplôme ne s'écarte que modérément de celle de l'ensemble : on y trouve un peu plus de personnes n'ayant pas dépassé le niveau du primaire (sans diplôme ou certificat d'études), nettement moins à l'opposé de salariés diplômés du supérieur (tableau 4). Il ne faut donc pas assimiler faible qualification, bas niveau de diplôme et bas salaire (cf. encadré 1).

Tableau 4
Le diplôme
(en %)

Niveau du diplôme	Au-dessous de 1,33 SMIC	1,33 SMIC et au-dessus	Total
Enseignement primaire	23	15	18
Enseignement secondaire	7	11	10
Enseignement technique court	21	24	23
Enseignement technique long	3	5	4
Enseignement supérieur	4	14	10
Diplôme non déclaré	43	31	36
Total	100	100	100

Source : INSEE, enquête structure des salaires, 1992.

Encadré 1

Les hiérarchies des salaires, des qualifications et des diplômes ne coïncident pas

Même si les travailleurs peu qualifiés sont largement majoritaires parmi les bas salaires, la proportion de travailleurs qualifiés dont la rémunération est inférieure à 1,33 SMIC n'est pas négligeable. On dénombre ainsi 5 % de salariés en-dessous de ce plafond au sein des ingénieurs et cadres d'entreprise, des techniciens, contremaîtres et agents de maîtrise. De même, 7 % des salariés rémunérés en-dessous de 1,33 SMIC ont une formation supérieure. Certes, la part des peu diplômés et le niveau de salaire augmentent régulièrement au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des catégories socioprofessionnelles et les probabilités d'occuper un emploi qualifié ou d'obtenir une rémunération élevée sont d'autant plus fortes que l'on est diplômé. Mais on trouve une part non négligeable de travailleurs qualifiés dans les bas salaires et une part moins négligeable encore de diplômés.

Trois éléments permettent d'expliquer ce constat. Le premier est lié aux conventions retenues pour définir les bas salaires et les travailleurs peu qualifiés. En retenant le seuil de 1,33 SMIC, on fait le choix d'une définition assez large des bas salaires qui englobera des travailleurs qualifiés. En effet, en-dessous de 1,33 SMIC, on dénombre 4,8 millions de salariés, chiffre qui dépasse celui des non-qualifiés qui, d'après l'étude de Bisault, Destival et Goux (1994), sont un peu plus de 4,1 millions dans l'ensemble des actifs occupés salariés en mars 1994.

Le deuxième élément réside dans un effet d'âge ou de début de carrière. A diplôme et qualification donnés, la rémunération des jeunes est plus faible, particulièrement pour ceux dont c'est la première expérience professionnelle. Plus cet écart de salaire sera important, plus la part des diplômés dans les bas salaires sera élevée.

Le troisième élément est d'ordre structurel et tient au décalage croissant entre la qualification des actifs dont le diplôme est un élément essentiel et celle des emplois : la structure des emplois occupés n'évolue pas aussi vite que celle des diplômes (INSEE, Rapport sur les comptes de la Nation, 1994). Ainsi, qu'ils soient diplômés du secondaire ou d'un premier cycle du supérieur, les jeunes sont relativement plus nombreux dans les emplois peu qualifiés que leurs aînés : 15 % des jeunes bacheliers actifs occupent ce type d'emploi, contre 3,4 % pour l'ensemble de la population (Bisault, Destival et Goux, 1994).

Sexe et âge

En-dessous de 1,33 SMIC, les femmes sont majoritaires, alors qu'elles regroupent moins du tiers des salariés dans la tranche supérieure (tableau 5). Les moins de 26 ans constituent, quant à eux, près du quart des salariés payés en-dessous de 1,33 SMIC contre moins de 7 % dans la tranche supérieure. Les mesures d'allègement permanent de charges patronales portent dans cette proportion sur un public jugé depuis longtemps prioritaire par les politiques d'emploi.

Tableau 5
Le sexe et l'âge
(en %)

Age et sexe	Au-dessous de 1,33 SMIC	1,33 SMIC et au-dessus	Total
Moins de 26 ans	24	7	13
26-30 ans	19	16	17
31-35 ans	14	17	16
36-40 ans	13	17	15
41-45 ans	12	17	15
46-50 ans	8	12	11
51-55 ans	6	10	9
56 ans et plus	5	5	5
Ensemble	100	100	100
Hommes	44	72	62
Femmes	56	28	38

Source : INSEE, enquête structure des salaires, 1992.

Ancienneté et type de contrat

Les salariés payés au-dessous de 1,33 SMIC sont généralement moins anciens dans leur entreprise : 31 % d'entre eux ont moins de deux ans d'ancienneté, 43 % moins de trois ans, au lieu de 20 % et 30 % respectivement pour l'ensemble. Ceci peut refléter à la fois la plus forte proportion de jeunes en début de carrière et l'incidence plus fréquente des contrats à durée limitée, ou encore de ruptures accompagnées de changement d'entreprise.

Tableau 6
L'ancienneté dans l'entreprise
(en %)

Ancienneté	Au-dessous de 1,33 SMIC	1,33 SMIC et au-dessus	Total
Moins d'un an	14	5	8
1 à moins de 2 ans	17	8	12
2 à moins de 3 ans	12	8	10
3 à 5 ans	23	17	19
6 à 8 ans	15	17	16
9 ans et plus	19	45	36
Total	100	100	100

Source : INSEE, enquête structure des salaires, 1992.

Enfin, les salariés sous contrat à durée déterminée sont plus nombreux au-dessous de 1,33 SMIC : près de 9 % contre 2 % au-dessus. Ce qui renvoie à la fois à une plus faible ancienneté ou qualification, mais confirme aussi que, toutes choses égales par ailleurs, ces salariés sont moins payés que ceux qui occupent un emploi stable. On observe également que les salariés qui ont bénéficié d'une embauche ferme après un contrat à durée déterminée dans l'entreprise sont un peu plus nombreux dans la tranche inférieure de salaire.

La situation sur le marché de l'emploi

Au total, les peu qualifiés, les peu diplômés, les jeunes et les femmes sont largement représentés au sein des travailleurs à bas salaires dont l'emploi est plus fréquemment à temps partiel et en contrat à durée déterminée et dont l'ancienneté dans l'entreprise est plus faible. Toutes ces caractéristiques des travailleurs à bas salaires sont autant de handicaps sur le marché du travail : les travailleurs les moins rémunérés sont de loin les plus touchés par le chômage et il ne s'agit là ni d'une spécificité française, ni d'une exception conjoncturelle. Depuis le début des années soixante-dix et dans tous les pays industrialisés, les travailleurs les moins rémunérés ont les taux de chômage les plus élevés. Dans les années quatre-vingt, l'écart semble d'ailleurs s'être creusé dans un grand nombre de

pays malgré la baisse de la part des travailleurs faiblement qualifiés et celle des jeunes dans la population active. Les mesures d'allègement du coût salarial centrées sur les bas salaires s'adressent ainsi à des actifs plus exposés au risque de chômage que la moyenne. On dispose de trois clés d'entrée pour confirmer ce type de constat : l'âge, la qualification et le diplôme.

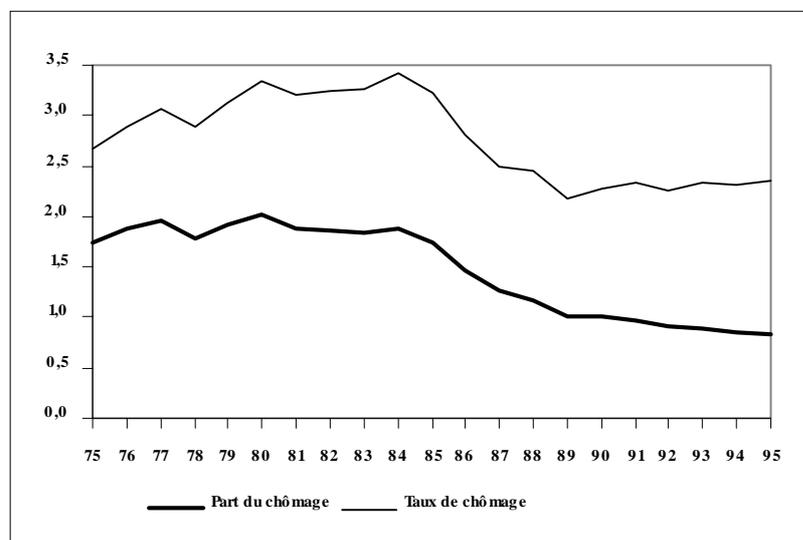
La situation des jeunes : un chômage d'insertion

Dans le cas des jeunes, tout d'abord, le taux de chômage des 15-24 ans est plus de 2,5 fois plus élevé que celui des 25-49 ans depuis le début des années quatre-vingt (graphique 1). Ce ratio a fortement diminué depuis le milieu des années quatre-vingt ce qui illustre l'ampleur des efforts qui ont été consacrés à la réduction du chômage des jeunes, ainsi que le mouvement consistant pour les jeunes à retarder leur entrée dans la vie active du fait du risque de chômage. La part des chômeurs parmi l'ensemble des jeunes, relativement à celle des adultes, a une évolution globalement parallèle jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Au-delà, les deux ratios s'écartent du fait de la scolarisation croissante des jeunes qui réduit leur taux d'activité relativement à celui des adultes⁽¹⁾.

Les principales caractéristiques du chômage des jeunes ont été largement analysées dans de nombreux travaux (Lollivier, 1993 ; Gautié, 1995 ; Cette et alii, 1996). On sait ainsi que les chômeurs les plus jeunes sortent plus facilement du chômage que leurs aînés, mais ont aussi des taux d'entrée dans le chômage plus importants. Leur durée moyenne de chômage est donc plus courte. Les jeunes ont plus de chance de trouver un emploi et restent moins longtemps au chômage. Cependant, ils occupent plus fréquemment des emplois précaires et demeurent moins longtemps dans leur emploi. Les durées moyennes de séjours dans l'emploi stable sont trois fois plus élevées entre 30 et 49 ans qu'entre 20 et 29 ans : tout se passe donc comme si « l'âge rigidifiait les situations » (Lollivier, 1993). Les chances de retrouver un emploi diminuent avec l'âge, mais il en va de même de la probabilité de se retrouver au chômage. Dès lors, la main-d'oeuvre la plus jeune connaît les transitions les plus fréquentes entre emploi et chômage.

Graphique 1

Part du chômage et taux de chômage des jeunes rapporté à celui des adultes



Source : INSEE, enquête emploi.

Taux d'entrée en chômage élevés, chances d'en sortir plus fortes, durée plus courte, moindre stabilité de l'emploi, rotation plus intense dans chaque état, tous ces aspects du chômage des jeunes évoquent essentiellement un chômage d'insertion. Quel que soit le niveau de qualification, l'entrée d'un jeune dans la vie active est en effet synonyme d'une transition entre l'école et l'entreprise. Cette entrée est d'autant plus longue et « tâtonnante » que la formation initiale, scolaire ou universitaire est dépourvue d'une expérience professionnelle et éloignée des attentes du monde du travail (connaissance du métier, mais également de l'ensemble des règles de vie et de comportement de l'entreprise).

(3) Rappelons que les jeunes en cours de scolarité sont comptés parmi les inactifs.

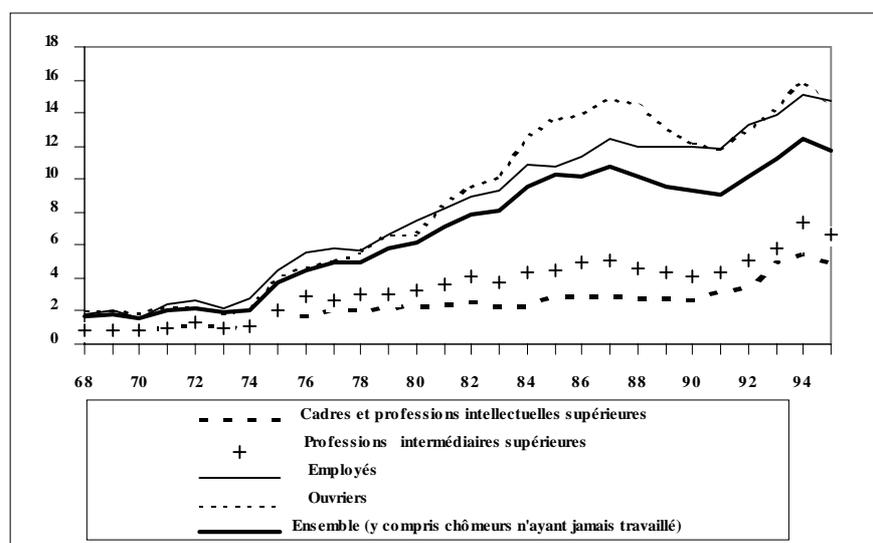
L'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires favorise l'emploi des jeunes dans la mesure où ceux-ci sont plus représentés dans les salariés peu rémunérés (tableau 5). Cependant, cet abattement permanent n'est pas une mesure particulièrement adaptée à la nature d'un chômage d'insertion. Ce dernier nécessite plutôt une aide à l'embauche de nature temporaire afin de compenser l'écart initial de productivité lié à l'inexpérience et de rendre ainsi les jeunes employables à des coûts unitaires équivalents à leurs aînés sans freiner ultérieurement les carrières salariales des jeunes. D'autre part, l'allègement ne comporte pas de dimension de formation et n'est donc pas susceptible de réduire le problème de distance à l'emploi, contrairement aux dispositifs catégoriels visant spécifiquement les jeunes tels les contrats d'alternance exonérés (contrat de qualification et apprentissage). Dans la plupart des pays d'Europe, la solution retenue consiste plutôt soit dans des dispositifs d'alternance ou d'apprentissage, à fort contenu en formation professionnelle, qui se développent également en France dans les années quatre-vingt-dix, soit dans des minima salariaux spécifiques qui sont par nature temporaires puisqu'ils ne s'appliquent plus au-delà d'un certain âge.

Le chômage des peu qualifiés

Comme celui des jeunes, le chômage plus élevé des peu qualifiés est une dimension permanente du marché du travail français. Depuis le début des années soixante-dix, la montée des taux de chômage ne s'est pas poursuivie au même rythme pour toutes les catégories socioprofessionnelles (graphique 2). Elle a particulièrement touché les catégories les moins qualifiées. Ainsi, non seulement le taux de chômage des ouvriers et des employés s'est-il maintenu constamment à un niveau bien supérieur à la moyenne, mais encore l'écart des taux de chômage s'est-il accru entre les qualifications. Dans ce contexte, la montée du taux de chômage depuis le début des années quatre-vingt-dix, qui a touché de façon uniforme toutes les catégories, y compris les cadres, fait figure d'exception.

Graphique 2

Taux de chômage par catégories socioprofessionnelles (en %)

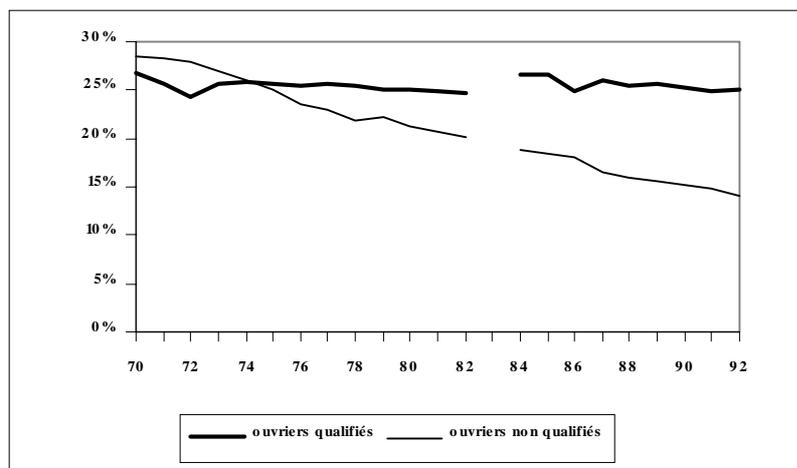


Source : INSEE, enquête emploi.

Si l'on distingue, au sein des ouvriers, les qualifiés des peu qualifiés, on constate que la baisse de l'emploi non qualifié est en France un mouvement long, régulier et continu (graphique 3). De fait, la part des ouvriers qualifiés dans l'emploi total est stable depuis 1970, alors que celle des ouvriers peu qualifiés diminue de façon très régulière et conduit au total au recul de la part de l'ensemble des ouvriers dans l'emploi.

Graphique 3

Part des ouvriers dans l'emploi selon leur niveau de qualification



Champ : Secteurs privé et semi-public.

Source : DADS.

Les spécificités françaises en Europe

Dans tous les pays d'Europe, comme en France, le chômage touche de façon très inégale les différentes catégories de travailleurs. En particulier, les travailleurs les moins diplômés qui occupent très généralement les emplois à bas salaires ont les taux de chômage les plus élevés. Cette propension plus forte des peu diplômés au chômage est toutefois différente suivant les pays. La situation de la France est-elle originale au regard des autres expériences européennes ?

Afin de répondre à cette question, on utilise les enquêtes sur les forces de travail de l'Office Statistique des Communautés Européennes (OSCE). Trois niveaux de diplômes sont distingués : le niveau secondaire inférieur (en-deçà du baccalauréat), le niveau secondaire supérieur (niveau baccalauréat) et le niveau supérieur (au-delà du baccalauréat). On limite le champ d'observation à la population âgée de 25 à 60 ans et aux dix principaux pays européens.

Sur ce champ d'observation, plus d'un européen sur trois n'est pas parvenu au niveau du baccalauréat. Cette moyenne cache de très fortes disparités entre pays. L'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ont en proportion deux fois moins de peu diplômés que la moyenne européenne. La France se situe avec la Belgique au niveau de la moyenne. Le Royaume-Uni, l'Irlande et les pays du Sud ont une part des peu diplômés nettement supérieure à la moyenne européenne (tableau 7).

Dans tous les pays, la part des peu diplômés dans la population totale est inférieure à celle dans la population active, elle-même inférieure à la part dans le chômage. Les travailleurs peu diplômés sont ainsi largement sur-représentés dans le chômage, que l'on considère comme référence la population active ou la population totale : en moyenne, un chômeur sur deux n'est pas parvenu au niveau du baccalauréat dans sa formation initiale. On retrouve ici le même classement des pays : la part des chômeurs peu diplômés est nettement plus faible dans les pays du nord de l'Europe qu'en France ; celle-ci est proche de la moyenne européenne, assez loin en-dessous des pays anglophones et de ceux du Sud.

Tableau 7
Le poids des travailleurs peu diplômés dans le chômage
(en %)

Part des peu diplômés...	... dans le chômage	... dans la population active	... dans la population totale
Allemagne	22,6	16,4	13,4
Danemark	26,6	21,7	18,5
Pays-Bas	27,9	20,4	15,3
Grèce	47,5	55,2	51,2
France	47,8	39,4	35,2
Belgique	55,5	44,3	36,5
Royaume-Uni	57,9	47,9	43,5
Italie	60,5	61,8	54,1
Irlande	68,9	52,8	46,2
Espagne	70,5	70,9	64,6
Ensemble	49,6	42,3	36,4

Champ : Population âgée de 25 à 60 ans, année 1994.

Source : Enquêtes sur les Forces de Travail, Eurostat.

Le taux de chômage des peu diplômés est en France supérieur à la moyenne européenne de plus d'un point (14,8 % contre 13,6 %). Ce constat ne permet pas pour autant de conclure à une spécificité française dans la mesure où le taux de chômage moyen est lui aussi en France supérieur à la moyenne européenne. C'est en termes relatifs qu'il importe de mener l'analyse. Le rapport du taux de chômage des peu diplômés au taux de chômage moyen se situe en France au niveau européen (1,4). Ce rapport est cette fois-ci inférieur aux pays du Nord non anglophones où le taux de chômage des peu diplômés paraît ainsi plus important en termes relatifs (tableau 8).

Tableau 8
Taux de chômage en moyenne et pour les peu diplômés

	Taux de chômage (1)	Taux de chômage des peu diplômés (2)	Rapport (2)/(1)
Allemagne	8,8	14,8	1,7
Danemark	7,7	11,1	1,4
Pays-Bas	6,4	11,7	1,8
Grèce	6,7	6,2	0,9
France	10,9	14,8	1,4
Belgique	8,2	12,5	1,5
Royaume-Uni	8,4	11,2	1,3
Italie	8,3	9,3	1,1
Irlande	13,0	19,4	1,5
Espagne	20,6	22,4	1,1
Ensemble	10,0	13,6	1,4

Champ : Population âgée de 25 à 60 ans, année 1994.

Source : Enquêtes sur les Forces de Travail, Eurostat.

Quel que soit l'indicateur retenu, la France apparaît donc comme le pays d'Europe le plus proche de la moyenne européenne, même si la France est l'un des pays où le taux de chômage est le plus élevé, derrière l'Espagne et l'Irlande.

Plus généralement, si la France avait la même structure de la population active que la moyenne des pays européens, son taux de chômage ne serait pas sensiblement modifié : elle n'est ni avantagée ni pénalisée par des effets de structure qui ne peuvent ainsi expliquer son taux de chômage plus élevé. Pour autant, la situation des peu diplômés en France apparaît éloignée de celle qui prévaut en Europe du Nord. Une réduction sensible du taux de chômage serait ainsi constatée si la structure de la population active française se rapprochait de celle des pays d'Europe du Nord (encadré 2).

Si la dynamique économique tend en permanence à relever le niveau des qualifications nécessaires, le retard du niveau des qualifications sur les pays continentaux du nord de l'Europe est préoccupant.

Les causes du chômage des peu qualifiés sont d'ordre structurel

Le chômage des travailleurs peu qualifiés n'est donc pas spécifique à la France et touche toutes les économies européennes. Aux Etats-Unis, il entraîne une montée des disparités de salaires entre qualifiés et non-qualifiés au long des années quatre-vingt. Les principales explications de cette montée du chômage des peu qualifiés en Europe ou de ces disparités croissantes de salaires entre les qualifiés et les peu qualifiés outre-Atlantique mettent toutes en avant des facteurs structurels qui jouent de manière régulière et continue. Ces explications tendancielle se distinguent suivant que les facteurs de demande de travail ou d'offre sont privilégiés dans l'analyse.

Du côté de l'offre de travail, tout d'abord, une première explication évoque un chômage de file d'attente. Les niveaux de chômage atteints par les économies européennes seraient à l'origine d'un mouvement en cascade où les salariés aux qualifications élevées acceptent des postes exigeant des qualifications plus faibles, chassant ainsi la main-d'oeuvre la moins qualifiée de l'accès à l'emploi (Drèze et Malinvaud, 1993). L'originalité de cette approche est de faire porter la responsabilité du chômage des peu qualifiés sur des causes d'ordre macro-économiques. Elle a fait l'objet de confirmations empiriques au travers du constat d'un déclassement des diplômés et d'un décalage croissant entre la qualification des actifs et celle de leur emploi (Béduwé et Espinasse, 1995 ; Ponthieux, 1996).

Une autre explication met en avant, dans le cas de la France, l'augmentation de l'offre de diplômés et la baisse de leurs salaires relatifs (Goux et Maurin, 1994). Ces éléments favorisent la substitution des diplômés aux autres catégories de personnel, au sein même des différents secteurs d'activité et types de métier. Comme les estimations le confirment, un accroissement de l'offre de travail des personnels à fort capital humain déprime leur salaire relatif, ce qui favorise leur substitution aux autres types de main-d'oeuvre.

Encadré 2

Le chômage plus élevé de la France relève-t-il d'un effet de structure ?

Sur la base des données des enquêtes Force de Travail de l'OSCE, on peut recalculer le taux de chômage moyen qui prévaudrait si la France avait la même structure de la population active que l'Europe en termes de classes d'âge, de niveau de diplôme et de sexe. Cette comparaison est effectuée dans la population âgée de 25 à 60 ans, afin d'éliminer les différences de situations entre pays liées à la scolarité des jeunes. On compare le taux de chômage français avec la structure de l'Europe des douze et avec celle de l'Europe du Nord, composée ici des trois pays du Bénélux, de l'Allemagne et du Danemark (les deux structures sont calculées hors France).

Le taux de chômage français serait pratiquement inchangé avec une structure de la population européenne mais plus faible avec celle de l'Europe du Nord. Il augmenterait de 0,1 point avec la structure de la population active de l'Europe des douze et baisserait de 1,3 point avec celle de l'Europe du Nord. Ainsi, plus de la moitié de l'écart des taux de chômage entre la France et la pays d'Europe du Nord peut s'expliquer par des effets de structure.

Pour expliquer ces résultats, l'effet de l'âge, du sexe et du diplôme se combine. En France, comme dans la plupart des pays européens, le taux de chômage se réduit avec l'âge et le niveau de diplôme et est plus élevé chez les femmes. Une population active plus jeune, plus féminine ou moins diplômée se traduit donc de façon structurelle par un chômage plus élevé. Or, la population active de la France est plus féminine et plus jeune que celle du reste de l'Europe (à douze) et que celle de l'Europe du Nord. C'est pourquoi le taux de chômage moyen de la France serait réduit avec l'une ou l'autre des deux structures européennes. En revanche, la population active de la France est légèrement plus diplômée que celle du reste de l'Europe mais nettement moins que celle de l'Europe du Nord. L'effet du diplôme n'est donc pas le même suivant les deux zones. Il compense l'effet de l'âge et du sexe lorsque la comparaison est menée vis-à-vis de l'ensemble des pays européens. Il se cumule à ces deux effets lorsque la référence est l'Europe du Nord.

Chômage français avec la structure de la population active européenne en 1994

Champ	Europe à 11 (a)	Europe du Nord (b)
1. Taux de chômage français	10,9	10,9
2. Taux de chômage européen	9,7	8,3
3. Taux de chômage français à structure européenne	11,0	9,5
Effet de structure (3. moins 1.)	+ 0,1	- 1,3
dont :		
Effet âge	- 0,1	- 0,1
Effet sexe	- 0,1	- 0,1
Effet qualification	+ 0,1	- 1,1
Résidu de la décomposition	+ 0,2	+ 0,0

(a) Allemagne anciens Länder, Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni, Portugal.

(b) Allemagne anciens Länder, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et Danemark.

Lecture : Si la France avait la même structure de la population active que l'Europe du Nord, son taux de chômage serait réduit de 1,32 point, essentiellement du fait d'une qualification plus forte de la main-d'oeuvre, mais aussi de la structure par âge et par sexe de la population.

On considère quatre classes d'âge (25-29 ; 30-49 ; 50-54 ; 55-59) et trois niveaux de diplômes (niveau inférieur au baccalauréat ; niveau baccalauréat ; niveau supérieur, ce qui correspond dans la nomenclature harmonisée aux niveaux CITE 0-2, 3 et 5-7).

Dans les nombreux travaux américains consacrés aux inégalités croissantes de salaires, les facteurs de demande de travail ont été privilégiés. Ainsi, Katz et Murphy (1992) ont constaté qu'au cours des années quatre-vingt, les catégories de main-d'oeuvre qualifiée dont la part s'accroît dans l'emploi américain ont également vu leur salaire relatif augmenter. Or, toutes choses égales par ailleurs, on s'attendrait, comme dans le cas français, à ce que les travailleurs qualifiés, plus nombreux, voient leur rémunération relative diminuer. Il paraît donc impossible dans le cas américain de négliger les déterminants de la demande de travail pour rendre compte de l'évolution du marché du travail dans la dernière décennie.

Le premier de ces déterminants réside dans la concurrence internationale des pays à bas salaires. Le développement des échanges commerciaux avec les pays riches en main-d'œuvre peu qualifiée, qui s'est intensifié au cours des deux dernières décennies, irait de pair avec une diminution de la production de biens à forts contenu en ce type de main-d'œuvre dans les pays industrialisés. Il en résulterait davantage de chômage ou une réduction des rémunérations relatives des travailleurs peu qualifiés dans les pays industrialisés. Dans les études empiriques, cet effet paraît néanmoins assez faible au niveau macro-économique, même s'il peut être considérable au niveau de certains secteurs d'activité (Wood, 1994 ; Cortes, Jean et Pisani-Ferry, 1996). La concurrence des pays à bas salaires ne peut d'ailleurs expliquer que des réallocations sectorielles de main-d'œuvre et non, comme on le constate, un recul du travail peu qualifié au sein de chaque secteur, voire au sein de chaque entreprise (Davis et Haltiwanger, 1991).

L'hypothèse d'un progrès technique biaisé en faveur des travailleurs qualifiés permet, quant à elle, de rendre compte de l'ensemble des faits stylisés, en particulier de l'accroissement des inégalités au sein de chaque catégorie. Elle constitue aujourd'hui l'explication dominante aux Etats-Unis. Selon cette explication, un trait commun de l'ensemble des nouvelles technologies de l'information utilisant notamment les capacités de micro-ordinateurs est d'être peu accessible aux travailleurs peu qualifiés. Il en résulte un biais technologique en faveur des travailleurs qualifiés qui bénéficient d'une prime salariale, soit parce que leur niveau de productivité s'élève du fait de l'usage de ces nouvelles technologies, soit du fait d'un biais de sélection initial (Bound et Johnson, 1992 ; Krueger, 1993 ; Entorf et Kramarz, 1994).

Ces deux hypothèses, concurrence des pays à bas salaires et progrès technique biaisé, n'apparaissent pas complètement adaptées à la situation des chômeurs peu qualifiés en France. D'une part, une moindre ouverture de l'économie française sur l'extérieur ne modifierait que faiblement le niveau et la structure de l'emploi en France (Bonnaz, Courtot, Nivat, 1994). D'autre part, l'impact du progrès technique sur la structure des qualifications varie selon la technologie considérée, mais les effets ont tendance à se compenser au niveau macro-économique (Goux et Maurin, 1994). En effet, s'il est vrai que les secteurs les plus informatisés ont la main-d'œuvre la plus qualifiée, il n'en va pas de même avec d'autres nouvelles technologies telle la télésurveillance ou l'usage de machines-outils à commande numérique qui ont pour effet de substituer des personnels d'exécution aux métiers d'expertise et d'encadrement. Les nouvelles technologies sont bien source d'asymétrie dans le progrès technique, certaines accélèrent la substitution des cadres et techniciens aux ouvriers et employés (c'est le cas de l'informatique), d'autres favorisent plutôt les substitutions inverses (télésurveillance ou robots), mais ces différents effets auraient tendance à s'équilibrer.

Il y a donc place pour d'autres facteurs explicatifs. Du côté de la demande de travail, on met également en avant l'évolution de la structure de la consommation qui favorise les secteurs et professions où les besoins en capital humain sont importants. Les déplacements de la demande intérieure et les réorganisations traversant les secteurs permettraient ainsi de rendre compte de la majeure partie de l'augmentation de la part des cadres et techniciens dans l'emploi total (Goux et Maurin, 1994). Le mouvement long de tertiairisation de l'économie est ici en jeu puisque le déclin relatif du secteur industriel réduit la demande relative de main-d'œuvre peu qualifiée (Levy et Murnane, 1992).

S'il est difficile de départager l'influence respective de chacun de ces facteurs, il l'est plus encore de négliger complètement l'un d'entre eux. Très vraisemblablement, la concurrence des pays à bas salaires, le progrès technologique biaisé en faveur des travailleurs qualifiés, ou le mouvement de tertiairisation de l'économie jouent de concert pour expliquer le chômage des non-qualifiés au côté de facteurs d'offre tels que les effets de cascade sur le marché du travail. Dès lors, une explication plurielle du chômage des non-qualifiés s'impose. L'essentiel n'est d'ailleurs peut-être pas tant de savoir lequel de ces facteurs joue de façon prépondérante, même si l'enjeu théorique est ici important, mais de souligner que tous plaident en faveur d'une action structurelle permettant de réduire le chômage des non-qualifiés.

Parce que la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total se réduit de façon inexorable, sous l'influence de chacun de ces facteurs, l'ajustement de la structure des qualifications paraît inévitable. A long terme, un effort de formation serait ainsi en mesure de pallier au chômage croissant des travailleurs peu qualifiés. Néanmoins, cet effort ne peut produire ses effets qu'à un horizon lointain. A moyen terme, l'allègement des charges sur les bas salaires paraît donc souhaitable compte tenu des caractéristiques du chômage des non-qualifiés.

Les entreprises à bas salaires

Les bas salaires sont concentrés dans quelques secteurs d'activité, essentiellement dans les services, et dans les petites entreprises. Plus le plafond en-deçà duquel l'allègement s'applique est proche du SMIC, plus ces caractéristiques sont marquées.

Les caractéristiques des entreprises à bas salaires

Les salariés ayant une faible rémunération sont situés de façon très majoritaire dans les services (tableau 9). En 1992, les deux tiers des salariés rémunérés en-dessous de 1,33 SMIC travaillent dans ces secteurs contre 60 % de l'ensemble des salariés. C'est particulièrement le cas pour les très bas salaires : les trois quarts des salariés rémunérés en-dessous du SMIC travaillent dans les services, 10 % dans le bâtiment, 15 % dans le reste de l'industrie⁽¹²⁾ ;

Tableau 9
Répartition sectorielle des bas salaires en 1992
(en %)

	Effectifs en- dessous du SMIC	Effectifs jusqu'à 1,2 SMIC	Effectifs jusqu'à 1,33 SMIC	Effectifs jusqu'à 1,6 SMIC	Ensemble des effectifs
Ensemble de l'industrie (hors BGCA)	15	21	24	26	31
<i>dont industrie manufacturière</i>	11	17	19	21	26
Bâtiment, génie civil et agricole (BGCA)	10	12	12	12	9
Services	75	67	64	62	60
Secteurs marchands non agricoles	100	100	100	100	100

Source : INSEE, enquête sur la structure des salaires.

Par ailleurs, les petits établissements sont de gros employeurs de bas salaires (tableau 10). Les bas salaires sont rares dans les grands établissements, et ce même en tenant compte des salariés à temps partiel : moins de 10 % de la masse salariale des établissements de plus de 500 salariés correspond à une rémunération inférieure à 1,33 SMIC.

Tableau 10
Répartition des bas salaires suivant la taille de l'entreprise
(en %)

Taille de l'établissement employeur	Part de la masse salariale en- dessous de 1,33 SMIC	Part des effectifs (années-travail) en-dessous de 1,33 SMIC
500 salariés et plus	9	18
200 à 499 salariés	13	24
100 à 199 salariés	18	31
50 à 99 salariés	20	34
20 à 49 salariés	19	34
10 à 19 salariés	22	40
6 à 9 salariés	28	47
1 à 5 salariés	42	65

Source : INSEE, enquête sur la structure des salaires.

(12) Outre les éventuels problèmes de mesure, l'existence de près de deux millions de salariés payés en-dessous du SMIC (dans les secteurs marchands non agricoles) s'explique par la présence d'emplois à temps partiel. L'analyse du temps partiel est présentée dans la partie suivante de ce chapitre.

Les effets sectoriels d'une variation du plafond d'allègement des charges

La variation du seuil favorise relativement certains types d'activité. Quatre seuils sont retenus : le SMIC ; 1,2 fois le SMIC, niveau en-deçà duquel la réduction dégressive instaurée en 1995 s'applique ; 1,33 fois le SMIC, niveau en-deçà duquel la réduction dégressive s'appliquera à partir du 1^{er} octobre 1996 ; 1,6 fois le SMIC (niveau maximal d'abattement retenu par la loi quinquennale).

Globalement, les secteurs principalement concernés par une baisse de charges sur les bas salaires sont les mêmes, quel que soit le seuil en-deçà duquel la mesure s'applique (tableau 11). Ainsi, sept secteurs ont plus d'un tiers de leurs salariés rémunérés en-deçà de 1,2 fois du SMIC. Ce sont les mêmes secteurs qui ont plus de deux tiers de leurs effectifs rémunérés en-dessous de 1,6 SMIC. Ils représentent 5 des 13,5 millions d'emplois du secteur marchand non agricole. Près des deux tiers des salariés du secteur marchand non agricole rémunérés en-dessous de 1,2 fois le SMIC travaillent dans ces secteurs (soit 2,3 millions de personnes) ; la moitié des salariés du secteur marchand non agricole rémunérés en-dessous de 1,6 fois le SMIC travaillent dans ces secteurs (soit 3,5 millions de personnes).

Parmi ces secteurs, quatre appartiennent aux services (les hôtels, cafés et restaurants, les services marchands aux particuliers, le commerce de détail, alimentaire et non alimentaire) et représentent près de 3,3 millions d'emplois. Deux secteurs d'industries de biens de consommation courante, le textile et l'habillement, les cuirs et chaussures représentent moins de 0,4 million de salariés, enfin le bâtiment, génie civil et agricole, environ 1,2 million.

Tableau 11

Répartition des effectifs dans les secteurs ayant plus d'un tiers de leurs salariés ayant une rémunération inférieure à 1,2 fois le SMIC en 1992

	Effectifs en dessous du SMIC (en % des effectifs du secteur)	Effectifs jusqu'à 1,2 SMIC (en % des effectifs du secteur)	Effectifs jusqu'à 1,33 SMIC (en % des effectifs du secteur)	Effectifs jusqu'à 1,6 SMIC (en % des effectifs du secteur)	Effectifs du secteur (en millions)
Hôtels, cafés et restaurants	36	56	63	76	0,7
Textile et habillement	20	54	64	75	0,3
Services marchands aux particuliers	38	53	60	73	1,3
Commerce de détail alimentaire	27	46	54	73	0,5
Commerce de détail non alimentaire	25	44	52	65	0,8
Cuirs et chaussures	17	42	61	76	0,1
Bâtiment, génie civil et agricole	16	37	49	68	1,2
Ensemble des sept secteurs	28	47	56	71	4,9
Secteurs marchands non agricoles	14	27	36	52	13,5

Lecture : Dans les hôtels, cafés et restaurants, 36 % des salariés sont rémunérés en-dessous du SMIC, 56 % en-dessous de 1,2 SMIC ... Ce secteur comprend environ 700 000 salariés.

Source : INSEE, enquête sur la structure des salaires.

Tableau 12 (indisponible)

Cependant, au fur et à mesure qu'augmente le seuil auquel une mesure de baisse des charges s'applique, les secteurs qui bénéficient le plus de cette extension se modifient. C'est ce qui est observé quand on analyse la répartition sectorielle des effectifs, par tranche de salaire (au sein des secteurs marchands non agricoles) (tableau 12).

Il existe 1,9 million de personnes qui ont une rémunération inférieure au SMIC (le plus souvent en raison du travail à temps partiel). Près de 1,4 million travaillent dans les sept secteurs précédents. Ce sont surtout les services rendus aux personnes qui sont concernés : 1,1 million de ces personnes travaillent dans les services marchands rendus aux particuliers⁽¹³⁾, les hôtels, cafés et restaurants, le commerce de détail (alimentaire et non alimentaire), ce qui représente un tiers de leurs effectifs.

En faisant passer le seuil de 1,2 à 1,33 SMIC, on introduit 1,2 million de personnes, dont 60 % travaillent dans d'autres secteurs que les sept cités précédemment, qui bénéficient principalement de la mesure sous le seuil de 1,2 SMIC. Seul, parmi les sept secteurs initiaux, le bâtiment a un poids relativement élevé (150 000 salariés sont dans cette catégorie, soit près de 13 % des effectifs).

Dans la tranche de salaires comprise entre 1,33 fois et 1,6 fois le SMIC, il existe 2,2 millions de personnes. Ces secteurs sont assez différents de ceux dont les salariés ont des rémunérations plus proches du SMIC. Ainsi, le secteur le plus important, en termes relatifs (plus du quart de ses effectifs sont dans cette catégorie) comme absolus (cela représente plus de 300 000 personnes), est le secteur des transports. Le second secteur important, en termes absolus, est le bâtiment : plus de 250 000 salariés sont dans cette catégorie, soit environ 18 % des effectifs.

Plusieurs conclusions peuvent être tirées :

- En premier lieu, les personnes ayant des rémunérations faibles sont concentrées dans quelques secteurs, principalement des services.
- Cependant, au fur et à mesure que le seuil s'élève, les secteurs qui se mettent à bénéficier de la mesure changent. Ce sont toujours les mêmes secteurs qui bénéficient *en moyenne* de la mesure ; ce ne sont plus les mêmes qui en bénéficient, *de manière marginale*. Seul le secteur du bâtiment profite toujours « à peu près autant » de la mesure.
- Jusqu'à 1,2 fois le SMIC, un abaissement de charges bénéficie essentiellement aux secteurs des services rendus aux particuliers, à certains secteurs de l'industrie (tels le textile et l'habillement).
- Les secteurs ayant un fort contenu en emplois rémunérés entre 1,2 et 1,33 fois le SMIC ne sont plus situés dans les services. En remontant le seuil d'exonération de 1,2 à 1,33 fois le SMIC, on dilue assez nettement la baisse des charges entre les secteurs.
- Au-delà de 1,33 fois le SMIC, le type des secteurs concernés se modifie (et c'est vraisemblablement le cas aussi pour le type des personnes concernées). Ainsi, le principal secteur gagnant à un passage d'un seuil d'exonération de 1,33 à 1,6 fois le SMIC est celui des transports du fait d'une répartition des salariés en fonction de leur rémunération très particulière. Ainsi, par exemple, au sein du transport routier de marchandises (270 000 salariés), 80 % des salariés ont une rémunération comprise entre 1,33 et 1,6 fois le SMIC.

Le cas du temps partiel

Les allègements de charges sociales sur les bas salaires mis en place depuis 1993 encouragent fortement le développement du travail à temps partiel (cf. chapitre I). Ils se superposent aux mesures spécifiques favorisant le temps partiel telles que l'abattement forfaitaire instauré en 1992. S'il n'est pas possible d'imputer aux seuls dispositifs d'incitation le fort développement du travail à temps partiel, il convient de rendre compte de celui-ci avant de s'interroger sur certaines limites du processus.

(13) Compte non tenu des personnes employées par des particuliers, qui ne sont pas présentes dans le champ d'enquête sur la structure des salaires.

Un fort développement en longue période

En 1973, selon l'enquête sur l'emploi de l'INSEE, 5,9 % des actifs occupés dans l'ensemble des secteurs (y compris les administrations) travaillaient à temps partiel. La proportion passe à 9,2 % en 1982, 11,8 % en 1986 et 12,1 % en 1991, soit une progression de trois points en neuf ans. La même progression est observée entre 1991 et 1995. En mars 1995, 15,6 % des actifs occupés l'étaient à temps partiel. En nombre d'emplois concernés, les évolutions sont plus impressionnantes (tableau 13).

Tableau 13

Effectifs à temps partiel et à temps plein en France

(actifs occupés, hors militaires du contingent, en milliers)

	Actifs occupés à temps partiel			Actifs occupés à temps plein		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
1982	319	1 660	1 979	12 441	7 123	19 564
1985	398	1 929	2 327	12 040	6 920	18 959
1990	429	2 220	2 649	12 189	7 187	19 375
1992	455	2 343	2 798	12 184	7 220	19 404
1993	510	2 538	3 048	11 929	7 112	19 041
1994	560	2 679	3 239	11 614	6 958	18 572
1995	622	2 833	3 455	11 574	6 970	18 544
<i>Variations</i>						
de 85 à 92	57	414	471	144	301	445
de 92 à 95	167	490	657	- 610	- 250	- 860

Source : INSEE, enquêtes annuelles sur l'emploi.

De 1985 à 1992, les emplois à temps partiel se sont développés à un rythme voisin de celui des emplois à temps plein. Au contraire, dans la période allant de mars 1992 à mars 1995, le développement du temps partiel s'est fait dans un contexte de réduction des effectifs. Les incitations au temps partiel, la baisse d'activité et le développement du chômage ont contribué à cette évolution. Le recours au temps partiel a été un des modes d'ajustement des entreprises à la fluctuation de leur activité, et une des manières d'éviter le chômage. En mars 1990, 800 000 personnes travaillant à temps partiel déclaraient souhaiter travailler davantage ; elles étaient 940 000 en mars 1992, 1 300 000 en mars 1995. Pour les hommes, la proportion des « temps partiels subis », c'est-à-dire des personnes qui travaillaient à temps partiel déclarent souhaiter travailler davantage, est passée du tiers en 1991 à plus de la moitié en 1995. Pour les femmes, la proportion s'est plus faiblement accrue, de trois à quatre points, mais cela représente des effectifs plus importants.

La diffusion du travail à temps partiel s'observe dans quasiment tous les pays au cours des vingt dernières années (tableau 14). Cependant, le travail à temps partiel se développe plus rapidement en France que dans la plupart des autres pays, si bien que l'écart avec les pays recourant traditionnellement davantage à ce type de travail tend à se réduire. En 1992, le taux de travail à temps partiel restait cependant en France environ deux fois plus faible qu'en Suède, en Norvège ou au Royaume-Uni, près de trois fois plus faible qu'aux Pays-Bas. Depuis 1992, l'évolution du temps partiel a été plus rapide, en France, que dans les autres pays de l'Union européenne.

Tableau 14

Le temps partiel dans l'OCDE

(en %)

	Taux de travail à temps partiel		Part des femmes dans le travail à temps partiel
	1973	1992	1992
France	5,9	12,7	83,7
Allemagne	10,1	14,1	91,0
Italie	6,4	5,9	68,5
Japon	13,9	20,5	69,3
Norvège	20,8	26,9	80,1
Pays-Bas		32,8	75,0
Royaume-Uni	16,0	23,5	85,2
Etats-Unis	15,6	17,5	66,4

Source : OCDE.

D'un pays à l'autre, les principales caractéristiques des emplois à temps partiel restent les mêmes (avec une intensité variable). Le travail à temps partiel concerne essentiellement les femmes (surtout mariées) ; il est plus fréquent chez les jeunes ; il est plus répandu dans les secteurs de services.

Emplois à temps partiel et bas salaires

Les personnes travaillant à temps partiel sont très largement concernées par les allègements de charges tels qu'ils sont actuellement définis. En 1992, selon l'enquête sur la structure des salaires, un tiers environ des salariés payés en-dessous de 1,33 SMIC travaillaient à temps partiel.

Les trois quarts des salariés à temps partiel étaient payés moins de 1,1 SMIC et 85 % moins de 1,33 SMIC mensuel. En 1992, au sein du secteur marchand non agricole, 4,7 millions de personnes étaient en-dessous de 1,33 fois le SMIC mensuel ; 1,6 million d'entre elles avaient une durée hebdomadaire du travail inférieure à 32 heures (tableau 15). Le très fort développement du temps partiel depuis 1992 a sans doute renforcé ces proportions.

Tableau 15
Effectifs en-dessous de 1,33 SMIC mensuel

Durée hebdomadaire du travail (en nombre d'heures)	En milliers	En % des effectifs de la tranche de durée
Moins de 8	172	98
De 8 à 12	140	96
De 12 à 16	201	97
De 16 à 20	280	86
De 20 à 24	284	88
De 24 à 28	262	83
De 28 à 32	288	58
De 32 à 36	662	35
De 36 à 39	1 754	24
39 et plus	685	29
<i>Moins de 32</i>	<i>1 628</i>	<i>82</i>
<i>Moins de 36</i>	<i>2 290</i>	<i>59</i>
<i>Moins de 39</i>	<i>4 044</i>	<i>37</i>
<i>Ensemble</i>	<i>4 729</i>	<i>35</i>

Champ : Durée annuelle supérieure à 150 heures.

Lecture : Parmi les effectifs travaillant moins de 8 heures par semaine, 98 % ont une rémunération mensuelle inférieure à 1,33 SMIC.

Source : INSEE, enquête sur la structure des salaires en 1992.

Huit secteurs, dans une nomenclature distinguant 35 secteurs marchands non agricoles (NAP 40), pratiquent largement le travail à temps partiel (entre 15 et 40 % de l'emploi du secteur). Ces secteurs représentent plus des trois quarts des effectifs à temps partiels et 40 % des effectifs totaux dans les secteurs marchands non agricoles (tableau 16).

Les secteurs les plus utilisateurs de travail à temps partiel sont en général des secteurs pratiquant des salaires moyens faibles. Deux secteurs font cependant exception : les services aux entreprises et la presse-édition. Ces secteurs font tous deux assez nettement appel au travail à temps partiel (plus de 15 % en 1992) et versent des salaires moyens assez élevés pour les personnes à temps complet comme pour celles à temps partiel.

Les secteurs industriels utilisent peu le temps partiel : les plus utilisateurs sont des secteurs à bas salaires (autres industries agro-alimentaires, Bâtiment génie civil, Textile-habillement). Enfin, les assurances et les organismes financiers faisaient appel pour environ 10 % au travail à temps partiel ; ce sont des secteurs à salaires élevés.

Le temps partiel s'est beaucoup développé dans certains secteurs où la part des bas salaires est importante, tels que le commerce de détail, les services marchands aux particuliers, les hôtels, cafés et restaurants.

Tableau 16
Caractéristiques sectorielles du recours au temps partiel
(en %)

NAP 40	Part des effectifs à temps partiel payés en-dessous de 1,33 SMIC mensuel	Poids du secteur dans les effectifs à temps partiel	Part des effectifs à temps partiel dans les effectifs totaux du secteur	Place dans la hiérarchie des salaires Temps complet (a)
Services aux particuliers	90	27	38	10
Hôtels, cafés et restaurants	97	12	32	3
Commerce de détail alimentaire	90	8	27	4
Commerce de détail non alimentaire	88	10	23	9
Autres IAA	95	3	16	11
Services aux entreprises	71	13	16	27
Presse édition	80	2	15	29
Location crédit bail immobilier	86	1	15	13

(a) Le classement des secteurs en fonction du niveau croissant des salaires est effectué sur le salaire moyen par équivalent année pleine des personnes à temps complet.

Source : INSEE, enquête sur la structure des salaires de 1992.

Le problème du temps partiel subi

Si le développement du temps partiel peut contribuer à favoriser l'emploi, si les incitations diverses visant à le favoriser apparaissent de ce fait favorables, elles comportent cependant des limites.

Le temps partiel « subi » a connu un fort développement dans les années récentes. Cette augmentation peut résulter de plusieurs effets liés à la conjoncture déprimée de l'emploi dans cette période comme à la recherche d'une plus grande flexibilité de l'activité. Elle peut aussi être une conséquence des réductions de coût salarial liées à l'abattement forfaitaire ou aux mesures « bas salaires ».

De plus, il semblerait que les personnes éprouvent plus de difficulté à accroître, d'une année à l'autre, la durée de leur travail, sans changer d'entreprise. Selon les enquêtes sur l'emploi, en 1995, 15 % des effectifs employés à temps partiel l'année précédente sont passés à temps plein (et 12 % seulement au sein de la même entreprise), la proportion était de 20 % en 1991. Ici aussi cette évolution peut traduire la différence des conjonctures entre ces deux années mais également l'effet des mesures.

Le coût du travail

Avant d'analyser comment un allègement des cotisations sociales sur les bas salaires peut développer l'emploi (c'est l'objet du chapitre IV), il est utile de situer le niveau du coût du travail en France.

En ce qui concerne les emplois soumis directement à la concurrence internationale, on analyse, par rapport aux pays industrialisés, le niveau du coût salarial moyen en France et sa dispersion. Pour les pays à très bas salaires, les écarts de coût sont tels qu'une baisse des charges ne saurait les résorber.

Les pays pour lesquels les allègements de charges peuvent modifier significativement la compétitivité industrielle sont plutôt des pays industrialisés et notamment de l'Europe. Il serait en toute rigueur nécessaire de comparer les écarts de coût du travail par unité produite, qui prennent en compte les différences de productivité. Ceci est difficile à réaliser du fait de l'absence d'informations statistiques fiables. On peut cependant admettre que les écarts de productivité entre pays industrialisés ne sont pas tels qu'ils remettent en cause les analyses présentées ici.

En ce qui concerne les emplois qui ne sont pas soumis directement à la concurrence internationale, la question est différente. Un coût salarial moins élevé dans ces secteurs peut permettre le développement d'activités plus fortement utilisatrices d'emplois peu qualifiés. Un niveau trop élevé du coût du travail minimal pourrait être un frein au développement de telles activités. Ici aussi des éléments de comparaison à l'intérieur des pays européens s'avèrent utiles.

Par ailleurs, l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires permet de diminuer le coût salarial sans modifier le revenu net pour les bas salaires. Cette dimension de la redistribution doit être située au sein des pays européens en analysant le prélèvement social et fiscal et sa progressivité.

Les données internationales disponibles sont hétérogènes, en particulier pour l'analyse de la dispersion des salaires. Par ailleurs, les différences institutionnelles entre pays sont très importantes. Aussi faut-il considérer avec une certaine prudence les résultats présentés ici. On précise dans le texte les sources utilisées et leurs limites.

Le coût salarial moyen

La France ne souffre pas d'un handicap particulier de coût salarial par rapport à la moyenne des pays industrialisés. Comme le rappelait le premier rapport du CSERC, ce constat repose sur quatre approches différentes :

- le partage de la valeur ajoutée entre rémunération du travail et du capital a retrouvé un niveau d'équilibre de longue période (après une déformation excessive en faveur du travail au cours de la décennie ayant suivi le premier choc pétrolier et une forte correction à partir de 1984) et le niveau de rentabilité économique des entreprises est satisfaisant ;

- le coût salarial par unité produite a évolué de manière assez parallèle en longue période au sein des grands pays industriels entre 1973 et 1986. La modération des évolutions salariales en France et la stabilité monétaire jusqu'en 1992 ont ensuite permis à la France de connaître des gains importants de compétitivité/coût au sein de l'Union européenne. L'éclatement des parités au sein du système monétaire européen a réduit sensiblement cet avantage : le principal problème étant l'évolution de la Lire et de la Livre ;

- les coûts horaires du travail dans l'industrie situent également la France dans la moyenne des pays industriels (tableau 1). Les coûts salariaux en Europe peuvent être estimés au travers de l'enquête communautaire de 1992 sur les coûts de main-d'oeuvre. Une lacune importante est l'absence de données italiennes. Les coûts moyens peuvent être extrapolés jusqu'en 1995 en s'appuyant sur les évolutions moyennes de salaires et de change ;

Tableau 1
Coût horaire de la main-d'oeuvre dans l'industrie
(France = 100)

	1992	1995 ^(a)
Allemagne de l'Ouest	123,2	133
Belgique	107,0	109
Danemark	102,5	
Pays-Bas	101,5	
Autriche	102,1	
Suède	101,2	
France	100,0	100
Finlande	93,5	
Luxembourg	91,4	
Japon	89,2	115
Etats-Unis	79,5	74
Italie ^(b)	99,0 ^(b)	72
Espagne	76,6	64
Royaume-Uni	68,1	59
Irlande	65,8	
Allemagne de l'Est	63,6	
Grèce	36,1	
Portugal	28,4	28

(a) Estimation CSERC et Rexecode. (b) Estimation Rexecode.

Source : Eurostat, enquête sur le coût de la main-d'oeuvre. Données provisoires.

- selon les estimations du coût de « l'ouvrier moyen » par l'OCDE, la France se situe, en 1993, au douzième rang (sur dix-neuf pays), derrière l'ensemble des pays continentaux du nord de l'Europe (sauf la Finlande), le Japon et les États-Unis (tableau 2). Elle est relativement proche de l'Italie et du Royaume-Uni. Le coût de l'ouvrier moyen est nettement plus faible dans les autres pays de l'Europe du Sud.

Tableau 2
Coût salarial de l'ouvrier moyen
 (année 1993, en milliers de F)

	Coût moyen
Belgique ^(a)	212
Danemark ^(a)	199
Allemagne ^(a) (<i>anciens Länder</i>)	211
Grèce ^(a)	64
Espagne ^(a)	108
France^(b)	163
Irlande ^(a)	121
Italie ^(a)	157
Luxembourg ^(a)	181
Pays-Bas ^(a)	184
Portugal ^(a)	51
Royaume-Uni ^(a)	133
Etats-Unis ^(a)	164
Autriche ^(c)	167
Canada ^(c)	148
Finlande ^(c)	120
Japon ^(c)	218
Norvège ^(c)	178
Suède ^(c)	164
Suisse ^(c)	246

(a) Estimations CPB.

(b) Estimation CSERC. L'estimation OCDE et CPB est de 157 676.

(c) Estimation OCDE.

La définition de « l'ouvrier moyen » retenue par le rapport annuel de l'OCDE « la situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux » et celle de sa rémunération est variable selon les pays. Dans la majorité des cas il s'agit d'ouvriers des industries manufacturières. Le salaire est obtenu à partir du salaire ou du gain (horaire, hebdomadaire ou mensuel) multiplié par la durée du travail correspondante. Pour la France, il s'agit d'une exploitation des DADS ; la catégorie des ouvriers comprend les ouvriers non qualifiés, les ouvriers qualifiés et les contremaîtres. Ces estimations ont été corrigées dans une étude du Centraalplan Bureau néerlandais CPB (voir infra) pour certains pays membres de l'Europe des douze (par prise en compte de cotisations omises par l'OCDE). Enfin, le niveau du coût français est ajusté (également à la hausse) par le CSERC pour se caler sur l'ensemble des charges communément retenues dans les études françaises.

Ce classement diffère quelque peu de celui établi sur la base des coûts horaires (EUROSTAT), pour des raisons qui peuvent venir de divergences de date et surtout de concepts (notamment la durée du travail). Les principaux écarts concernent les Etats-Unis. Mais pour l'analyse menée au sein des pays européens, on peut retenir la conclusion suivante.

La France a un niveau de coût salarial moyen (et une politique de stabilité monétaire) qui la rapproche des pays continentaux de l'Europe dont les monnaies sont stables par rapport au Deutsch Mark (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Autriche, Belgique). Mais, comme on l'a vu au chapitre précédent, sa structure de qualification de main-d'oeuvre est plus proche⁽¹⁴⁾ de pays à coût de main-d'oeuvre plus faible (et qui se sont ouverts des marges de compétitivité par le change) : le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne. Si le coût salarial moyen est élevé en Allemagne, la population en âge de travailler et la main-d'oeuvre employée sont en moyenne plus qualifiées qu'en France (cf. chapitre II).

Si le coût salarial moyen se situe dans la moyenne européenne, il résulte qu'une politique d'allègement des charges sociales ne doit pas se donner comme objectif premier de peser sur le coût salarial. Cependant, les disparités de coût salarial horaire, au sein des pays européens, peuvent poser des questions spécifiques aux secteurs soumis à la concurrence et utilisant une main-d'oeuvre peu qualifiée relativement abondante.

⁽¹⁴⁾ Il en est de même de la Belgique.

La dispersion des coûts salariaux

L'examen des dispersions des coûts salariaux au sein des différents pays est utile à double titre :

- la compétitivité prix des produits internationalement échangés des secteurs utilisant une main-d'œuvre peu qualifiée dépend, pour un coût salarial moyen donné, de l'ouverture de l'éventail des coûts ;

- l'ouverture plus ou moins large de l'éventail du coût salarial est susceptible de permettre le développement de services à contenu plus important en bas salaires.

Il n'existe malheureusement pas d'observations statistiques directes sur la dispersion des coûts salariaux. Les sources statistiques concernent en général la dispersion des salaires bruts. Cependant, selon les estimations dont on dispose (tableau 3), la dispersion des coûts salariaux entre le premier décile et la médiane est semblable à celle des salaires bruts, puisque les taux de cotisations patronales sont sensiblement constants dans cette zone (la principale exception est le Royaume-Uni où la dispersion des coûts salariaux est supérieure à celle des salaires bruts du fait de la progressivité des taux de cotisations patronales).

Pour la dispersion des salaires bruts, les données rassemblées par l'OCDE dans le cadre de ses études sur l'emploi ont été utilisées ; données publiées (OCDE 1993 et OCDE 1994a) complétées par des travaux en cours. Ce matériau est très hétérogène quant aux concepts de salaire, au champ sectoriel ou de taille d'entreprise, à la nature des salariés étudiés, ce qui conduit à considérer les résultats avec prudence. Il est, à ce sujet, regrettable de ne pouvoir actuellement disposer, au sein de l'Union européenne, de données statistiques fiables et homogènes. Les enquêtes périodiques communautaires sur la structure des salaires ont été interrompues depuis 1978 ; la France a, pour sa part, maintenu cette enquête (la dernière réalisation porte sur 1992) ; une enquête communautaire sera rétablie en 1996 qui portera sur 1995.

Plus que la dispersion de l'ensemble des salaires, il importe pour cette étude d'examiner la dispersion dans la partie basse des salaires. Ceci peut être fait au travers du rapport de la médiane au premier décile (rapport D5/D1).

Tableau 3

Dispersion des salaires ou des gains
(rapport de la médiane au premier décile (rapport D5/D1))

		Hommes	Femmes	Ensemble
France	1993	1,61	1,69	1,64
Belgique	1993	1,37	1,39	1,43
Allemagne	1990	1,41	1,52	1,54
Danemark	1990			1,37
Royaume-Uni	1993	1,75	1,67	1,79
Pays-Bas	1990	1,39	1,35	1,41
Suède	1993	1,37	1,30	1,33
Suisse	1993	1,52	1,59	1,61
Autriche	1993	1,67	2,04	2,00
Etats-Unis	1993	2,04	1,89	
Canada	1990	2,27	2,27	2,38
Japon	1993	1,61	1,41	

Sources nationales rassemblées par l'OCDE.

La dispersion des salaires bruts apparaît généralement plus faible dans les pays du nord de l'Europe (tels qu'on les a dénommés précédemment), qu'en France (malgré l'existence du SMIC). L'éventail des salaires apparaît nettement plus ouvert dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Canada, Etats-Unis). Il n'a pas été possible d'estimer la dispersion des salaires en Europe du Sud.

Une autre approche consiste à comparer le salaire moyen au salaire minimum (légal ou résultant des conventions collectives). Il ne s'agit plus alors d'un indicateur statistique de la dispersion, puisque la fréquence des bas salaires, à proximité des minima de salaires, varie d'un pays à l'autre. On présente ainsi, à partir d'une étude du bureau central du plan néerlandais (Centraal

Planbureau CPB), les écarts entre le salaire ouvrier moyen et le salaire minimum dans les différents pays européens.

Cette étude utilise la définition de « l'ouvrier moyen » retenue par le rapport annuel de l'OCDE. La définition du salaire minimum varie selon les pays européens⁽¹⁵⁾. Cinq pays connaissent, en 1993, des salaires minima nationaux définis par la loi : la France (SMIC), les Pays-Bas (Wettelijk minimum loon), l'Espagne (Salario minimo interprofesional), le Portugal (Remuneraçao minimal mensal garantida), le Luxembourg (salaire minimum social). La Belgique et la Grèce ont un dispositif contractuel national de salaire minimum. Dans d'autres pays, des accords de branche définissent des minima s'appliquant fréquemment à l'ensemble des entreprises : c'est le cas au Danemark, en Allemagne ou en Italie. Enfin, au Royaume-Uni, un dispositif de salaire minimum existait dans quelques branches peu syndicalisées. Il a été supprimé en août 1993. En outre, on peut noter que dans plusieurs pays européens, le salaire minimum (national ou conventionnel) ne s'applique pas aux jeunes (selon des modalités variables). Lorsqu'il existe différents salaires minima (par branche), le CPB a retenu le salaire minimal dans l'industrie. Pour l'Allemagne, il s'agit des anciens länder.

Tableau 4
Niveaux de salaires bruts annuels
(année 1993, en milliers de F)

	CPB 1973			OCDE ^(c)
	Ouvrier moyen	Salaire minimal	Rapport moyen/minimal	D5/D1
Belgique	159	85	1,9	1,4
Danemark	190	113	1,7	1,4
Allemagne	176	67 ^(a)	2,6	1,5
(anciens Länder)		94 ^(b)	1,9	
Grèce	50	29	1,7	
Espagne	82	36	2,3	
France	113	71	1,6	1,6
Irlande	108	53	2,0	
Italie	110	67	1,6	
Luxembourg	157	78	2,0	
Pays-Bas	149	84	1,8	1,4
Portugal	41	20	2,0	
Royaume-Uni	120	47	2,6	1,8
New -York	143	50	2,9	

(a) Salaire minimum des employés dans l'industrie.

(b) Salaire minimum ouvrier dans l'industrie.

(c) Pour les années voir tableau ci dessus.

Nota : Les conventions collectives allemandes distinguent en général deux minima relatifs aux employés et aux ouvriers. L'étude du CPB a retenu un minimum « employé » pour l'ensemble de ses calculs ; il apparaît en fait nécessaire de situer aussi le minimum « ouvrier », qui peut avoir plus d'importance pour la compétitivité coût.

Sources : Etude du Centraal Planbureau et OCDE.

La comparaison du salaire minimum au salaire ouvrier moyen fournit un autre éclairage que le rapport de la moyenne au premier décile évalué par l'OCDE (tableau 4). Contrairement à ce que l'on observe en France, le rapport du salaire moyen au salaire minimum est généralement plus fort que le rapport du premier décile à la médiane. Une partie de cet écart peut provenir des divergences entre sources statistiques. Une autre peut tenir à ce que la fixation des minima salariaux à un niveau assez bas entraîne une plus grande dispersion des très bas salaires. Ainsi, en France, le niveau du premier décile est approximativement celui du SMIC ; dans les autres pays, la dispersion serait plus grande au sein de ce premier décile. Ce point important mériterait d'être mieux établi.

Dans la hiérarchie européenne des salaires bruts minima, au taux de change de 1993, parmi douze pays, le SMIC français se classe au cinquième rang des salaires (industriels) après le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg ; il est également inférieur au salaire minimum « ouvrier » dans l'industrie allemande. Il est très proche du salaire minimum allemand « employé de l'industrie »

⁽¹⁵⁾ Une description plus précise des minima de salaires a été réalisée par le CERC (1991). Depuis, les dispositifs institutionnels ont peu évolué (voir le tableau de bord 1995 de l'Observatoire de l'emploi de la Commission européenne, qui décrit les salaires minima ainsi que les politiques suivies dans les différents pays en matière d'allègement des coûts salariaux).

ou italien. A ce groupe de pays à salaires minima assez élevés s'opposent les pays du sud de l'Europe ainsi que le Royaume-Uni et l'Irlande.

Ce tableau doit être complété par la prise en compte des cotisations patronales. Les salaires minima étant généralement définis en brut, la différence des cotisations sociales patronales se traduit directement en écart sur le coût salarial. On peut appréhender la hiérarchie des coûts salariaux au niveau des salaires minima en 1993 à partir de l'étude du CPB (tableau 5). Une des difficultés des comparaisons internationales réside dans le champ des charges reprises dans le coût salarial, notamment du fait que certaines cotisations sont plus ou moins volontaires et que, d'autre part, certaines taxes sur les salaires peuvent être incluses ou non. Dans les résultats qui suivent, on retient pour tous les pays, sauf la France, les types de charges utilisés par le CPB (et confrontés avec l'OCDE). Pour la France, on a retenu une définition plus vaste (conforme à celle utilisée au chapitre I en accord avec les calculs du ministère du Travail et du Budget). Ce choix conduit à relever, dans les tableaux, le coût salarial français de 4,4 points de salaire brut.

Tableau 5
Niveau du coût salarial
(année 1993, en milliers de F)

	Correspondant au salaire minimum du pays
Belgique ^(d)	114
Danemark	119
Allemagne ^(b)	80
Allemagne ^(c)	113
Grèce	37
Espagne	48
France^(a)	98
Irlande	60
Italie	96
Luxembourg	91
Pays-Bas	106
Portugal	25
Royaume-Uni	50

(a) Pour la France, au niveau du SMIC, les calculs tiennent compte de l'exonération des cotisations familiales au 1.7.1993.

(b) Correspondant au salaire minimum « employé de l'industrie ».

(c) Correspondant au salaire minimum « ouvrier de l'industrie ».

(d) Pour la Belgique, les allègements correspondant à certains secteurs et types de main-d'oeuvre ne sont pas pris en compte (cf. chapitre I).

En terme de coût salarial correspondant au salaire minimum, la France se situe au quatrième rang après le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas, au cinquième rang si l'on se réfère au salaire minimum ouvrier pour l'Allemagne. Le salaire brut conduisant au même coût salarial que le SMIC en France serait plus élevé dans la plupart des pays qu'en France : ceci traduit le niveau plus élevé du taux de cotisations patronales (tableau 9).

La dispersion du coût du travail entre secteurs d'activité

Salaire minimum dans l'industrie et dans les autres activités

L'analyse précédente permet de situer les écarts de coût salarial entre pays européens pour le salaire ouvrier moyen et le salaire minimum s'appliquant dans l'industrie. Ceci permet d'éclairer la question de la compétitivité industrielle des bas salaires. Un autre point mériterait d'être précisé et qui concerne les écarts de coût salarial entre industrie et services, dans les différents pays européens. A priori, cette question se pose pour ceux qui n'ont pas un salaire minimum défini pour l'ensemble des branches. Des éléments ont pu être rassemblés pour ce qui concerne l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, la statistique annuelle sur les salaires (New Earnings Survey 1994) permet de connaître la distribution des salaires de manière séparée pour l'industrie et les services (tableau 6). Les services ne se distinguent pas très nettement de l'industrie, ni en valeur médiane, ni en rapport entre le premier décile et la moyenne.

Tableau 6
Dispersion des gains bruts hebdomadaires au Royaume-Uni
 (avril 1994, en F par semaine)

Décile	Ensemble	Industrie	Services	Public
Médiane =	2 392	2 423	2 357	2 573
D5				
D1	1 345	1 379	1 307	1 535
D1/D5	0,56	0,57	0,55	0,60

Source : New Earnings Survey 1994.

En Allemagne, les informations dont on dispose sur la dispersion des salaires minima, moyens et maximaux des différentes conventions de branche (ici pour 1995) conduisent à penser qu'il n'y a pas de divergence en moyenne entre industrie et services (tableau 7). Par contre, les salaires minima au sein des services, comme au sein de l'industrie, connaissent des différences plus sensibles et l'éventail des minima sectoriels est assez ouvert au sein de l'industrie comme au sein des services. Il convient enfin de rappeler que toutes les branches ne signent pas nécessairement des conventions salariales. En revanche, dans nombre de secteurs, les entreprises non adhérentes des organisations professionnelles étaient tenues de respecter les minima conventionnels.

Tableau 7
Moyenne des salaires conventionnels en 1995, anciens Länder
 (en DM)

	Moyenne	Minima	Salaire de référence	Maxima
Services (7 branches)	salaire ouvrier	2 453	2 999	4 085
	salaire employé	2 390	2 774	4 605
Industrie (19 branches)	salaire ouvrier	2 658	3 238	4 252
	salaire employé	2 216	2 803	5 936

Rappel : le niveau du SMIC en 1995, exprimé en marks, serait de 1795 DM. Seuls trois salaires minimaux « employés » seraient inférieurs en 1995 au SMIC.

Coûts de la main-d'oeuvre sectoriels moyens

La dispersion des coûts du travail en Europe peut être appréhendée à partir d'informations sectorielles. En 1992, une série d'enquêtes similaires ont été réalisées dans les pays de l'Union européenne. On peut ainsi analyser la dispersion des coûts de la main-d'oeuvre entre les différents secteurs d'activité dans dix pays pour les entreprises de plus de dix salariés (l'Italie, qui n'a pas réalisé l'enquête, et le Luxembourg sont exclus). Celle-ci est moyenne en France.

De plus, dans tous les pays, ce sont les mêmes secteurs qui ont un bas coût de la main-d'oeuvre (moins de 80 % du coût de la main-d'oeuvre de l'industrie manufacturière du pays). Cinq de ces secteurs font partie de l'industrie manufacturière (textile, habillement, cuir et chaussure, bois, meubles et industries diverses), deux appartiennent aux services (commerce de détail, hotels-restaurants) (tableau 8).

Tableau 8

Coût horaire de la main-d'oeuvre des secteurs à bas coût de la main-d'oeuvre
(en indice base 100 dans l'industrie manufacturière)

	Commer ce de détail	Hotels, cafés restaurants	Textile	Habille- ment	Cuir et chaussures	Bois	Meubles et industries diverses
Belgique	80	60	75	63	72	83	81
Danemark	88	103	88	77	83	88	87
Allema gn e	70	nd	74	63	65	79	83
Grèce	76	82	90	68	74	98	73
Espagne	72	68	74	60	59	65	73
France	76	71	77	68	78	74	85
Irlande	67	nd	79	55	57	79	84
Pays-Bas	59	66	87	69	nd	83	79
Portugal	91	80	78	67	75	80	80
Royaume- Uni	74	58	75	56	69	76	82

Source : Eurostat, enquête sur le coût de la main-d'oeuvre.

La France se situe au milieu des dix pays européens. Le coût de la main-d'oeuvre moyen des secteurs concernés vaut environ les trois quarts du coût de la main-d'oeuvre de l'industrie manufacturière dans la plupart des pays (un peu plus au Danemark, un peu moins en Espagne, en Irlande et au Royaume-Uni).

L'effet des prélèvements sociaux et fiscaux

Selon les pays, les prélèvements sociaux et fiscaux pèsent différemment sur le coût moyen du travail. De plus, la progressivité (ou la dégressivité) des prélèvements en fonction du niveau du salaire contribue à ouvrir (ou à fermer) l'éventail des coûts salariaux. De nombreuses études s'intéressent ainsi à l'écart entre le coût du travail et le salaire disponible pour la consommation immédiate, écart que l'on qualifie parfois de « coin social fiscal ». Cette analyse est importante puisque la politique d'allègement des charges sociales sur les bas salaires joue précisément sur la progressivité du prélèvement social et fiscal.

Les effets sur l'emploi du niveau des prélèvements fiscaux et sociaux, de leur structure et de leur degré de progressivité, sont des thèmes très discutés en théorie économique. Dans les modèles d'équilibre concurrentiel, des prélèvements plus élevés ou plus progressifs dépriment l'emploi, alors que dans la plupart des modèles de négociation salariale, le niveau des prélèvements est neutre sur l'emploi et leur degré de progressivité est favorable. Dans tous ces modèles, la répartition des prélèvements entre cotisations sociales, impôt sur le revenu et impôts indirects n'a, le plus souvent, aucun effet à long terme sur l'emploi. De manière plus empirique, on peut considérer que, du point de vue du comportement des acteurs (entreprises, salariés ...), la décomposition par type de prélèvement n'est pas indifférente. La fiscalité indirecte, incorporée dans le prix des produits, est moins immédiatement perçue comme une charge sur les salaires. La fiscalité directe et les charges sociales salariales sont plus immédiatement perçues par les salariés comme un prélèvement sur leur salaire. Les entreprises considèrent souvent les cotisations patronales comme étant à leur charge plus que comme une des modalités de prélèvement fiscal sur la rémunération du travail salarié. En cas d'augmentation du prélèvement fiscal et social, les effets sont donc différents si elle porte sur les cotisations patronales, les cotisations salariales ou la fiscalité directe. Cette position a été retenue dans le cadre du livre blanc sur la croissance de la Commission des communautés en 1993, pour proposer un allègement des charges sociales patronales sur les bas salaires.

Par ailleurs, les prélèvements sociaux et fiscaux ont comme contrepartie soit des prestations en espèce, soit l'accès à des consommations collectives. La grande diversité de ces prestations entre pays, et leur différenciation en fonction du niveau de revenu, conduisent certains analystes à calculer un prélèvement social et fiscal net des prestations en espèce (en particulier des allocations diverses pour

enfant et des allocations logement). Ceci conduirait à imputer, de plus, les accès différenciés aux consommations collectives.

Il n'est pas utile de se prononcer ici sur la notion la plus pertinente. On présente simplement l'information la plus complète sur les prélèvements sociaux et fiscaux ainsi que ses limites.

La fiscalité directe et les prestations sont en général fonction du revenu et de la taille des ménages. Ceci conduit à distinguer divers cas types. Or, les analyses menées sur des cas types ont des limites. En premier lieu, les législations fiscales donnant souvent lieu à des effets de seuil, les cas types peuvent être très sensibles à la position du revenu pris en compte par rapport à ces seuils. En second lieu, il ne suffit pas de comparer la situation dans les différents pays pour divers cas types, il conviendrait de compléter ceci par des indications sur la fréquence des situations analysées.

L'effet de la fiscalité indirecte sur l'éventail des revenus est assez mal connu. La fiscalité indirecte du type TVA est dégressive en fonction du revenu du fait qu'elle ne porte pas sur la part épargnée, or le taux d'épargne s'accroît en général avec le revenu. Les résultats devraient être corrigés pour tenir compte des différences de fiscalité indirecte entre pays européens. La correction ne peut être faite par niveau de revenu, mais les écarts de taux moyen de fiscalité indirecte entre pays européens sont assez faibles et ne modifieraient pas le diagnostic.

Pour cette expertise, le CSERC s'est principalement appuyé sur l'étude déjà mentionnée du CPB⁽¹⁶⁾ (1995). On présente les résultats pour cinq niveaux de salaire : le salaire minimum, le salaire moyen ouvrier, deux, trois, quatre fois le salaire moyen ouvrier. On se limite aux cas types de célibataires. Ceci est neutre pour la comparaison des cotisations patronales et sociales dans la majeure partie des pays étudiés. Par contre, l'impact de la fiscalité directe et des transferts sociaux n'est pas étudié aussi précisément.

Les cotisations patronales

La France est, avec l'Italie, le pays de l'Europe des douze où le taux de cotisations patronales est le plus élevé (tableau 9). Dans la plupart des pays européens, le taux de cotisations sociales est constant ou dégressif. Au Royaume-Uni, les taux de cotisations progressent par paliers jusqu'à un taux peu élevé. Avec l'exonération des cotisations famille au voisinage du SMIC, la France a, dès 1993, un profil progressif (qui est renforcé depuis). La Belgique et les Pays-Bas ont également introduit depuis des allègements portant sur les bas salaires (cf. chapitre I).

Tableau 9

Cotisations sociales patronales en fonction du niveau de salaire (année 1993, en % du salaire brut)

	Salaire minimum	Salaire moyen ouvrier	2*Salaire moyen ouvrier	3*Salaire moyen ouvrier	4*Salaire moyen ouvrier
Belgique	33,1	33,1	33,1	33,1	33,1
Danemark	5,9	4,8	4,0	3,8	3,6
Allemagne	20,1	20,1	12,9	9,1	7,2
Grèce	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5
Espagne	31,6	31,6	31,6	23,1	17,3
France^(a)	38,3	43,7	43,5	43,4	43,3
Irlande	12,2	12,2	10,2	7,1	5,5
Italie	42,9	42,9	37,6	34,2	32,5
Luxembourg	15,9	15,9	15,9	13,0	9,7
Pays-Bas	23,8	23,4	15,3	10,2	7,7
Portugal	25,5	25,5	25,5	25,5	25,5
Royaume-Uni	6,6	10,4	10,4	10,4	10,4

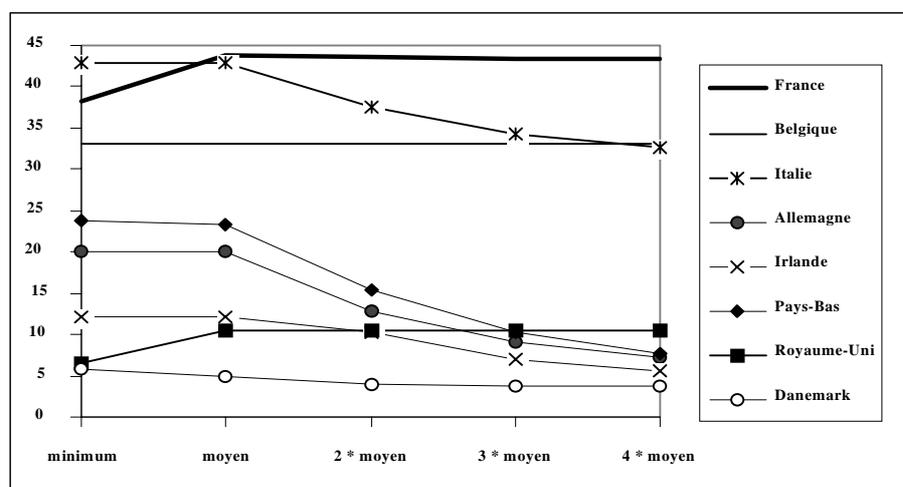
(a) Au niveau du SMIC, les calculs tiennent compte de l'exonération des cotisations patronales famille au 1^{er} juillet 1993.

Source : Etude du Centraal Planbureau.

⁽¹⁶⁾ Les résultats sont en partie repris dans « l'emploi en Europe 1994 » (Commission des Communautés, DGV 1995). Les données de base ont été confrontées par le CPB avec les résultats plus classiques de la publication régulière de l'OCDE sur « la situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux » (par exemple OCDE 1994b). Enfin, le CSERC a vérifié la cohérence de cet ensemble par rapport à une étude plus ancienne de la Direction de la Prévision.

Graphique 1

Cotisations sociales patronales en fonction du niveau de salaire (en % du salaire brut)



Les cotisations sociales patronales et salariales

La France est, dans l'ensemble des pays européens, celui dont les cotisations sociales (patronales et salariales) sont les plus élevées aux cinq niveaux de salaires pris en compte (tableau 10). Le prélèvement social est, du fait de l'exonération de cotisations patronales famille instaurée en 1993, légèrement progressif en France (il l'est encore plus en 1996). Le profil est également plus heurté dans les différents pays européens car se combinent des éléments de dégressivité au niveau des cotisations patronales et des profils divers pour les cotisations salariales (par exemple au Royaume-Uni une progressivité mais seulement jusqu'à un certain plafond de salaire brut).

Tableau 10

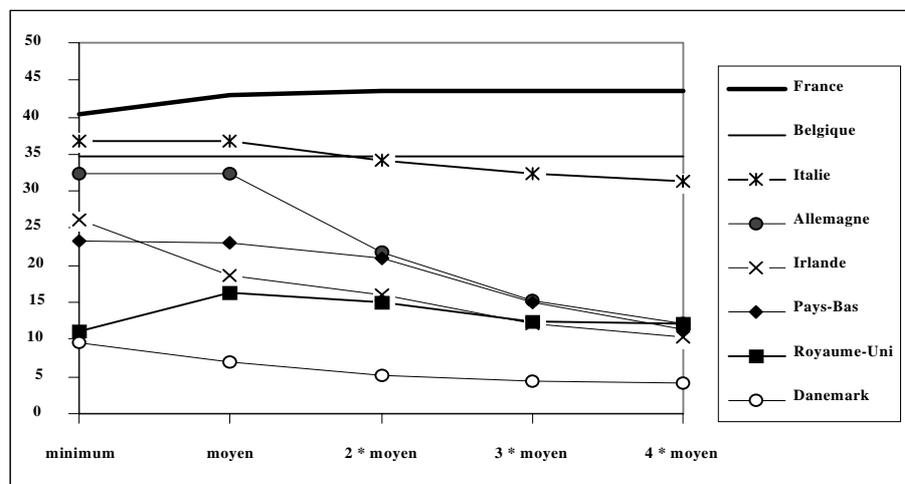
Ensemble des cotisations sociales en fonction du niveau de salaire (année 1993, en % du coût salarial)

	Salaire minimum	Salaire moyen ouvrier	2*Salaire moyen ouvrier	3*Salaire moyen ouvrier	4*Salaire moyen ouvrier
Belgique	34,6	34,6	34,6	34,6	34,6
Danemark	9,6	7,0	5,1	4,5	4,1
Allemagne	32,3	32,3	21,6	15,4	12,1
Grèce	33,9	33,9	34,2	27,8	29,2
Espagne	28,6	27,7	28,6	22,4	15,0
France^(a)	40,5	42,9	43,4	43,4	43,4
Irlande	26,1	18,7	16,0	12,3	10,3
Italie	36,8	36,8	34,1	32,3	31,3
Luxembourg	24,5	24,5	24,5	20,5	15,9
Pays-Bas	23,2	23,2	21,0	15,0	11,5
Portugal	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1
Royaume-Uni	11,1	16,3	15,1	12,5	12,2

(a) Au niveau du SMIC, les calculs tiennent compte de l'exonération des cotisations patronales famille.
Source : Etude du Centraal Planbureau.

Graphique 2

Ensemble des cotisations sociales en fonction du niveau de salaire (en %)



Le prélèvement social et fiscal

La fiscalité directe étant plus faible que dans nombre de pays européens, le prélèvement social et fiscal apparaît en France beaucoup plus proche de la moyenne. Pour le salaire ouvrier moyen, la France se situe au sixième rang après la Belgique, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne (tableau 11). Dans tous les pays, le prélèvement social et fiscal est globalement progressif avec le niveau de salaire. Par ailleurs la progressivité du prélèvement social et fiscal direct apparaît assez modérée au regard de nombre des pays à l'exception de l'Allemagne.

Tableau 11

Prélèvement social et fiscal en fonction du niveau de salaire (année 1993, en % du coût salarial)

	Salaire minimum	Salaire moyen ouvrier	2*Salaire moyen ouvrier	3*Salaire moyen ouvrier	4*Salaire moyen ouvrier
Belgique	45,2	54,4	61,3	64,7	67,1
Danemark	44,4	49,4	58,6	62,3	64,1
Allemagne	39,1	47,6	45,9	47,0	48,0
Grèce	33,9	35,1	37,6	40,0	41,2
France	42,3	48,9	53,5	56,5	58,5
Irlande	29,6	39,7	48,5	49,5	50,0
Italie	44,9	48,4	51,2	53,0	54,2
Luxembourg	26,6	35,5	46,9	50,1	50,4
Pays-Bas	42,8	48,3	50,3	53,3	54,8
Portugal	29,1	34,2	41,0	46,0	48,1
Royaume-Uni	18,1	32,6	35,1	40,0	40,4

Source : Etude du Centraal Planbureau.

Graphique 3
Prélèvement social et fiscal en fonction du niveau de salaire
 (en %)

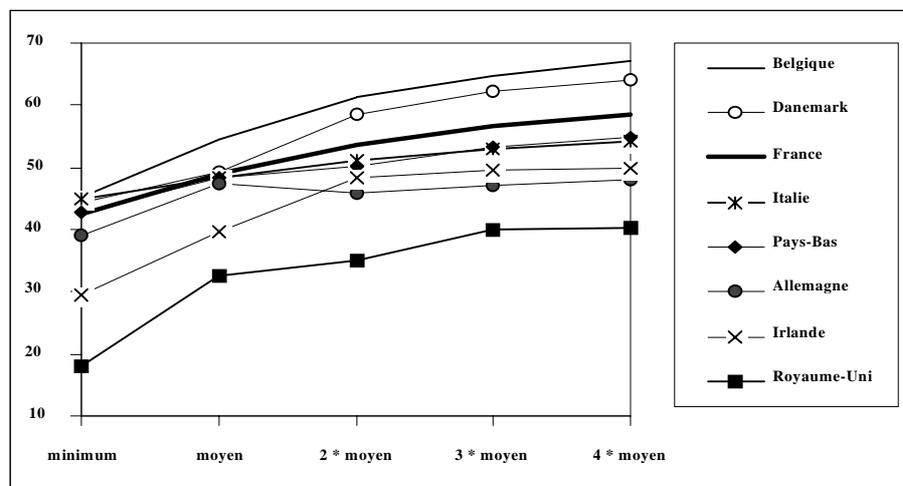


Tableau 12
Niveaux de salaires correspondant à un même coût salarial (au niveau du SMIC français)
 (année 1993, en milliers de F)

	Salaire brut	Salaire net	Salaire disponible
Belgique	73	64	56
Danemark	92	87	56
Allemagne	81	66	66
Grèce	77	65	63
Espagne	74	70	
France	71	58	56
Irlande	87	79	63
Italie	68	62	54
Luxembourg	84	74	71
Pays-Bas	79	75	57
Portugal	78	69	58
Royaume-Uni	89	82	69

Pour un coût du travail au niveau du SMIC de 97 700 F (équivalent à celui du SMIC français), le salaire disponible est à peu près équivalent (environ 55 000 F) dans les pays d'Europe du Nord (Belgique, Danemark, Allemagne, Pays-Bas), en Italie, au Portugal et en France. Il est plus élevé (supérieur à 60 000 F) en Grèce, en Irlande, au Royaume-Uni et au Luxembourg. L'homogénéité des salaires disponibles, après prélèvement social et fiscal direct, est assez grande au regard des diversités de décomposition institutionnelle (bruts, nets). La hiérarchie des salaires disponibles correspondant aux salaires brut minima de chaque pays place naturellement les pays du sud de l'Europe et le Royaume-Uni très en-deçà de la situation française (tableau 13).

Tableau 13

Du coût du travail au revenu disponible pour les salaires minima dans chaque pays
(cas d'un célibataire, année 1993, en milliers de F)

	Coût salarial	Salaire brut	Salaire net	Salaire disponible après cotisations sociales et impôt	Revenu disponible après transfert
Belgique	114	85	74	62	62
Danemark	119	113	108	66	72
Allemagne	80	67	54	49	53
Grèce	37	29	25	25	25
Espagne	48	36	34		
France	98	71	58	56	62
Irlande	60	53	44	42	42
Italie	96	67	61	53	53
Luxembourg	91	78	69	67	67
Pays-Bas	106	86	81	61	61
Portugal	25	20	18	18	18
Royaume-Uni	50	47	44	41	42

Les conséquences économiques

L'allègement des charges sur les bas salaires a pour objectif de réduire le chômage des travailleurs peu qualifiés en agissant sur le coût du travail relatif de cette catégorie de main-d'oeuvre. Il s'agit d'une politique de long terme qui trouve sa justification dans une caractéristique structurelle du marché du travail : l'inégale répartition des risques de chômage au détriment des travailleurs les moins qualifiés. Cet allègement constitue une réforme du prélèvement fiscal et social qui en modifie le profil en le rendant plus progressif. En favorisant l'emploi des catégories les plus soumises au risque du chômage, il vise à la fois l'équité sociale et l'efficacité économique. Cet allègement doit s'inscrire dans un processus favorisant la croissance à moyen et long terme. Comme l'a souligné le rapport du Commissariat général du Plan « France, le choix de la performance globale », l'amélioration de la compétitivité ne peut résulter de la seule baisse des charges mais nécessite une meilleure organisation des entreprises et une croissance des investissements matériels et immatériels.

Cette politique se distingue d'une réduction du coût du travail qui porterait sur l'ensemble de la main-d'oeuvre. Elle agit davantage sur l'éventail du coût du travail que sur son niveau moyen et met en jeu des effets de substitution entre niveaux de qualification. L'effet final n'est cependant pas neutre. Un élargissement de l'éventail des coûts salariaux peut aboutir à une création nette d'emplois.

Cette politique se distingue également des allègements de coût du travail ciblés sur certaines catégories de main-d'oeuvre, telles les jeunes ou les chômeurs de longue durée. L'allègement ciblé a pour objet de compenser un écart temporaire de productivité, réel ou supposé, entre les chômeurs d'une catégorie particulière et les salariés en poste. Il est donc par nature limité dans le temps pour le bénéficiaire. A l'inverse, un allègement sur les bas salaires compense un écart de productivité au sein des salariés en poste et a ainsi une dimension permanente : il vise à créer des emplois nouveaux dans des secteurs ou des fonctions où le coût du travail est l'obstacle dirimant à l'embauche et à ralentir la destruction des emplois existants, en particulier dans les secteurs industriels soumis à la concurrence internationale.

Au-delà de ces distinctions, ces différents allègements de charges participent d'une même logique où le coût du travail est conçu comme un obstacle dirimant à l'emploi. Il s'agit là d'une politique d'offre dont l'efficacité peut dès lors être limitée par la nature du chômage auquel on est confronté. Toutefois, dans le cas du chômage des non-qualifiés, les décompositions traditionnelles en chômage keynésien et classique apparaissent peu adaptées. En effet, les déterminants du chômage des non-qualifiés sont à la fois d'ordre macro-économique et catégoriel. L'insuffisance de la demande pèse sur le chômage des peu qualifiés directement et par l'intermédiaire d'effets de cascade sur le marché du travail (les plus qualifiés prenant les postes susceptibles d'être occupés par des moins qualifiés). A cela s'ajoutent des facteurs d'offre tels le rythme inégal du progrès technique suivant les qualifications ou la concurrence des pays à bas salaires (cf. chapitre II). Dans ce contexte, la baisse du coût du travail peu qualifié paraît souhaitable si les modalités de son financement ne constituent pas une entrave à la demande.

Par ailleurs, un enjeu essentiel en matière d'allègement de charges sur les bas salaires est de préciser les délais dans lesquels les effets favorables sur l'emploi sont susceptibles de se manifester. Au temps nécessaire à la connaissance et à la prise de conscience du nouveau paysage induit par les allègements s'ajoute un temps technologique lié aux adaptations du mode de production, aux substitutions de facteurs, à l'apparition de nouveaux produits et un temps macro-économique où les enchaînements de demande, les ajustements de prix et de salaires et les gains de compétitivité se mettent en oeuvre. Ainsi, les effets des allègements ne sont guère perceptibles à court terme et ne deviennent patents qu'à moyen-long terme.

Les allègements de charges limités aux bas salaires se traduisent en outre par des effets de redistribution entre secteurs d'activité. Les bas salaires sont concentrés essentiellement dans quelques secteurs d'activité (cf. chapitre II). Les structures de marché et les capacités de substitution entre facteurs (capital et travail, d'une part, travail qualifié et non qualifié de l'autre) jouent un rôle essentiel dans les mécanismes qui font suite aux allègements de charges. Or, ces éléments diffèrent sensiblement suivant les secteurs, notamment entre l'industrie et les services.

Avant de développer ces différents aspects, deux limites inhérentes à l'évaluation des allègements de charges sur les bas salaires doivent être soulignées. La première est que l'analyse économique traditionnelle des effets des baisses de charges fait davantage référence à la notion de travailleur peu qualifié qu'à celle de bas salaires. Or, la coïncidence n'est pas parfaite entre ces deux ensembles (cf. chapitre II). La seconde est que l'étude de l'impact d'une mesure de politique de l'emploi mettant en jeu l'équilibre de long terme d'une économie suppose une certaine stabilité des dispositifs dans le temps. Or, cette condition n'a pas été satisfaite sur le passé récent (cf. chapitre I).

On présentera en premier lieu les mécanismes économiques en oeuvre dans le cas d'une réduction des charges sur les bas salaires. Ces mécanismes permettent de souligner la spécificité d'un allègement de charges sur les bas salaires et de préciser certaines conditions de son efficacité macro-économique. Dans un deuxième temps, on abordera les estimations qui ont été réalisées des effets attendus sur l'emploi, au travers des différents instruments d'évaluation disponibles.

Les mécanismes à l'oeuvre

Le rappel des mécanismes permet de mieux préciser les conditions d'efficacité des mesures, de comprendre la différenciation sectorielle de leurs effets, de juger des instruments d'estimation utilisés.

On analysera tout d'abord la relation entre le coût du travail et l'emploi sans distinguer les différentes catégories de travailleurs. Puis seront précisés les éléments complémentaires tenant à un allègement sur les bas salaires.

Du coût du travail à l'emploi

Le cadre d'analyse le plus traditionnel de la relation entre le coût du travail et l'emploi est celui de l'équilibre partiel du marché du travail analogue à un marché des biens. Le chômage s'interprète comme un « excès d'offre » dont la solution peut être trouvée dans la baisse de son « prix ». Les effets d'une baisse des charges sociales sur l'emploi dépendent alors principalement de la sensibilité de la demande de travail au coût du travail.

Dans un cadre plus général, une réduction du coût du travail produit des effets sur la demande de travail des entreprises par le biais de trois canaux.

- Un premier canal est un effet de profitabilité. Toutes choses égales par ailleurs, une réduction du coût du travail améliore les résultats des entreprises. Cette amélioration de la profitabilité tend, à terme, à développer l'offre des entreprises et à peser sur les prix. Cette baisse des prix stimule la demande, accroît la production et ainsi l'emploi. Ce premier effet est d'autant plus marqué et rapide que les barrières à l'entrée dans les branches sont faibles et que la demande est sensible aux variations des prix. Dans les secteurs les plus ouverts à la concurrence, où la demande est la plus sensible aux prix, et où le contenu en emploi est initialement le plus élevé, l'effet de profitabilité sera le plus fort.

- Un deuxième canal met en jeu les effets de substitution entre facteurs de production. Une modification du coût relatif du travail et du capital encourage les substitutions au profit de l'emploi. Celles-ci ont lieu au sein de chaque entreprise et entre les entreprises.

Au sein de chaque entreprise, la nature de la technologie est déterminante. A court terme, les facteurs employés par l'entreprise sont plutôt complémentaires et l'effet de substitution ne joue que sur l'extension des capacités de production : lorsque le coût du travail est réduit, des solutions techniques plus riches en main-d'oeuvre sont privilégiées. A plus long terme, l'effet de substitution joue progressivement sur l'ensemble des capacités de production.

Entre les entreprises, la structure de la demande de biens est déterminante. Une baisse du coût relatif du travail peut se traduire par une baisse du prix relatif des biens à fort contenu en main-d'oeuvre. Il en résulte une hausse de la demande relative de ce type de bien qui conduit finalement le travail à se substituer au capital, au niveau macro-économique.

Une baisse du coût du travail est donc d'autant plus créatrice d'emplois que les élasticités de substitution entre capital et travail, d'une part, entre biens riches en main-d'oeuvre et riches en capital, d'autre part, sont élevées.

- Un troisième canal est lié à la compétitivité extérieure. Une baisse du coût du travail ne modifie pas seulement le coût relatif vis-à-vis du capital, elle change également le coût relatif vis-à-vis du travail étranger. Comme dans le premier canal, interviennent ici la sensibilité de la demande aux prix mais aussi le degré de concurrence sur les marchés d'exportations ou les marchés intérieurs exposés à la concurrence internationale. Ce dernier effet est donc d'autant plus important que les secteurs d'activité ont un contenu en emploi élevé, qu'ils sont exposés à la concurrence internationale et que la demande adressée aux entreprises concernées, qu'elle soit extérieure ou intérieure, est sensible aux prix. Pour être pleinement efficace par ce canal, une réduction du coût du travail suppose néanmoins qu'une appréciation du change ou des comportements de marge n'annule pas l'effet de compétitivité initial. Elle suppose également que le même type de politique ne soit pas effectué simultanément dans les pays concurrents.

Au total, la description de ces différents canaux permet de souligner les paramètres essentiels susceptibles de peser sur l'efficacité d'une réduction du coût du travail sur la demande de ce facteur : contenu en emploi, élasticités de substitution entre facteurs, degrés de concurrence sur les marchés des biens et sensibilité de la demande aux prix.

Elle permet en outre de préciser certaines spécificités des grands secteurs d'activité, services et industrie, face aux réductions du coût du travail. Le secteur des services est plus concerné par le premier canal, l'effet de profitabilité, que par l'effet de compétitivité. Les trois effets jouent dans les industries utilisant beaucoup de main-d'oeuvre peu qualifiée. Néanmoins, les services ont un contenu en emploi plus élevé et sont confrontés à une élasticité de la demande aux prix plus forte. Pour ces raisons, les gains en emplois d'une réduction du coût du travail peuvent être plus importants dans les services que dans l'industrie.

Les spécificités d'une baisse du coût du travail peu qualifié

Les mécanismes décrits précédemment jouent aussi dans le cas d'une baisse du coût du travail peu qualifié. L'impact sur l'emploi de ce dernier transite à nouveau par des effets de profitabilité, de substitution du capital au travail et de compétitivité prix vis-à-vis de l'extérieur. Mais le poids de ces différents mécanismes n'est plus le même. De plus, des facteurs supplémentaires entrent en jeu.

- Tout d'abord un effet d'assiette. La valeur du point de taux de cotisation sociale est plus faible au niveau des bas salaires. Pour un montant budgétaire donné, la baisse du taux de cotisation est donc d'autant plus forte qu'elle est ciblée sur les bas salaires. Pour dix milliards de francs d'allègement de charges s'appliquant aux salariés des secteurs marchands non agricoles, par exemple, on réduit le coût du travail de 4,7 % si le plafond est fixé à 1,1 SMIC et de 1,5 % s'il est fixé à 1,5 SMIC.

- Les possibilités de substitution offertes entre travail qualifié et non qualifié constituent une deuxième spécificité essentielle d'une mesure d'allègement de charges sur les bas salaires. Dans le cas où ces possibilités seraient fortes, les créations d'emplois non qualifiés liées à la baisse des charges seront plus importantes mais auront pour corollaire une destruction d'emplois qualifiés d'autant plus élevée. A nouveau, cet effet de substitution joue à la fois au sein de chaque entreprise et entre les entreprises par l'intermédiaire du déplacement de la demande vers les produits les plus intenses en main-d'oeuvre peu qualifiée dont le prix relatif baisserait. Dès lors, plus la réduction du coût du travail est concentrée sur le bas de la distribution, plus l'effet sur l'emploi, via la substitution des catégories de travailleurs, pourrait être important.

- Une dernière spécificité d'une baisse du coût du travail peu qualifié réside dans la dimension sectorielle très marquée de ce type d'allègement. La baisse du coût du travail peu qualifié peut réduire le prix de vente des biens et services qu'il produit. Or, les travailleurs peu qualifiés sont

concentrés dans quelques secteurs spécifiques de l'industrie (textile, cuir, habillement ...) et dans les services rendus aux personnes (tels que le commerce de détail, les hôtels, cafés et restaurants ...). Par ailleurs, ils sont surtout présents dans les petites entreprises. Ces caractéristiques des emplois à bas salaires méritent d'être mises en parallèle avec les différents effets abordés jusqu'à présent.

- Dans les secteurs des services aux personnes, le contenu en emploi peu qualifié est élevé, la production est atomisée et en général peu capitalistique et la demande est très sensible aux prix. Des effets sensibles sur l'emploi peuvent donc être attendus si l'intensité de la concurrence joue suffisamment.

- Les secteurs de l'industrie où est concentrée de la main-d'oeuvre à bas salaires sont, quant à eux, très exposés à la concurrence internationale. L'allègement des charges ne peut y être suffisant pour compenser les écarts de coûts de production vis-à-vis des pays à très bas salaires. Il peut l'être vis-à-vis des autres pays industriels où les écarts de coûts salariaux sont le plus souvent assez faibles (cf. chapitre III). Ceci suppose néanmoins que le gain de compétitivité prix lié à la baisse des charges ne soit pas annulé par des réajustements de change et que ces pays ne procèdent pas simultanément à des allègements d'ampleur comparable. Ceci suppose aussi, comme l'a souligné le récent rapport du Conseil Economique et Social « le secteur textile/habillement », l'existence d'une stratégie industrielle et commerciale, ainsi que d'une dynamique impulsée par les investissements, matériels, immatériels et humains.

La structure sectorielle des bas salaires dépend néanmoins assez fortement du degré de ciblage des mesures d'allègement. Au fur et à mesure que le champ couvert par les mesures s'écarte du niveau du salaire minimum, on assiste en effet à une dilution croissante des branches concernées (cf. chapitre II).

La concentration des bas salaires dans les secteurs des services induit un inconvénient non négligeable à court terme : la « flexion des taux d'activité » est plus importante lorsque les emplois sont créés dans les services. Un emploi créé n'est pas synonyme d'un chômeur en moins. Quand l'emploi augmente, les inactifs sont attirés sur le marché du travail et les actifs (chômeurs et personnes ayant un emploi) sont incités à y rester. Or, il est vraisemblable que la flexion est particulièrement marquée dans les emplois tertiaires peu qualifiés, où l'effet d'appel est très important.

De la baisse des charges à celle du coût du travail

La baisse des charges sociales se traduit-elle nécessairement par une baisse du coût du travail ? Autrement dit, un abaissement des charges sociales ne va-t-il pas aussi se traduire par une augmentation des salaires ? Suivant la relation de Phillips, si la baisse des charges crée des emplois, elle est la source de tensions sur le marché du travail qui jouent à la hausse sur les salaires. Des théories récentes du marché du travail justifient ce mécanisme en explicitant le rôle des pouvoirs de marché des parties prenantes de la formation des salaires, employeurs et salariés. Si les salariés disposent d'un pouvoir de marché, ils vont pouvoir s'approprier une partie des gains réalisés par l'employeur suite à une réduction du coût du travail, sous forme de hausse du salaire net. Si la réduction initiale du coût salarial entraîne un accroissement de l'emploi, celui-ci élève le pouvoir de négociation des salariés et ainsi leur salaire net ; il en résulte *in fine* un partage de la réduction de charges entre entreprises et salariés qui atténue la baisse initiale du coût salarial.

A l'extrême, dans certains modèles théoriques de chômage d'équilibre, la baisse des charges laisse inchangé le niveau du coût du travail et est entièrement répercutée sous forme de hausse des salaires. Ce résultat de neutralité ex-post du prélèvement social a fait l'objet de confirmations empiriques dans le cas français (Cotis et Loufir, 1990 ; Hénin et Collard, 1990 ; Hénin et Candelon, 1993). Dans une étude menée sur dix pays de l'OCDE, Tyrvaäinen (1994) conclut à un résultat plus nuancé où les variations de cotisations sociales sont dans l'ensemble répercutées à parts sensiblement égales dans le coût du travail et le salaire net.

Il est vraisemblable que ce facteur est moins important dans le cas de l'allègement des charges sur les bas salaires que dans celui d'un allègement général. L'importance du taux de chômage des non-qualifiés peut indiquer que leur pouvoir de marché est relativement plus faible que celui des travailleurs qualifiés dans la négociation salariale. De plus, au niveau des bas salaires, le salaire brut ne résulte pas tant d'une négociation entre entreprise et salarié que d'une décision gouvernementale. Un abaissement des cotisations sociales au niveau du SMIC se traduit mécaniquement par un allègement du coût salarial et peu de personnes situées au SMIC sont susceptibles d'obtenir à cette

occasion une hausse de salaire. Dans cette zone de bas salaires, ce sont les mécanismes institutionnels qui jouent fortement.

Les évaluations quantitatives ex-ante

L'évaluation des effets macro-économiques ex-ante d'une baisse de charges peut se faire en distinguant analytiquement trois étapes. La première consiste à évaluer les effets directs en estimant les paramètres de la demande de travail. Les deux autres prennent en compte les effets indirects liés au bouclage macro-économique : on peut, tout d'abord, supposer que le coût budgétaire est supporté par un accroissement du déficit public et, dans un deuxième temps, discuter des modalités du financement de l'allègement. Cette dernière étape s'impose pour deux raisons. D'une part, les modèles disponibles retracent mal les effets négatifs d'un accroissement du déficit public (qui transitent par les taux d'intérêt ou le change). D'autre part, dans une période d'endettement public élevé, il n'apparaît pas opportun de réaliser des allègements de prélèvement qui ne soient pas compensés.

L'évaluation complète conduit donc à estimer les effets sur l'emploi d'une modification de la structure des prélèvements (moins de prélèvements sociaux pesant sur les faibles salaires, compensé par plus de prélèvements reposant sur d'autres assiettes). Elle est effectuée ici sur la base d'un allègement dont le coût ex-ante est de dix milliards de francs (le coût ex-post étant plus faible du fait des rentrées fiscales liées aux créations d'emplois).

Comme il l'a déjà été souligné, les mesures d'exonération de charges avantagent, à rémunération horaire donnée, l'emploi à temps partiel (chapitre I). Des salariés à temps partiel dont la rémunération horaire dépasse les seuils d'exonération peuvent ainsi être concernés par les allègements de charge (ils représentaient environ 10 % des effectifs). Les effets spécifiques sur l'emploi liés à cet avantage accordé au temps partiel ne sont pas pris en compte ici.

Par ailleurs, cette évaluation repose essentiellement sur des paramètres estimés sur la base d'un découpage des catégories de main-d'oeuvre en différentes qualifications et non en tranches de salaires. Comme les deux approches ne coïncident qu'imparfaitement, les chiffres présentés ici doivent être considérés avec prudence, d'autant plus que cette évaluation suppose une certaine permanence des modalités de l'allègement des charges, condition qui n'a pas été satisfaite dans le passé récent.

Les effets directs sur la demande de travail

Les estimations des paramètres de la demande de travail concluent généralement à une assez faible substituabilité, voire une complémentarité, entre capital et main-d'oeuvre qualifiée et une substituabilité assez forte entre, d'une part, capital et main-d'oeuvre qualifiée et, d'autre part, main-d'oeuvre non qualifiée. Elles soulignent, par ailleurs, que l'élasticité de la demande de travail à son coût est la plus forte au niveau des bas salaires. Ces informations permettent de calculer les ordres de grandeurs des effets directs de la baisse de charges en fonction des paramètres clés de la demande de travail, avant bouclage macro-économique. Elles permettent également de mettre en évidence la modification des effets attendus en fonction du seuil d'allègement retenu.

Il est nécessaire en premier lieu de préciser le champ de la mesure considérée. Si l'on retient le seuil de 1,33 SMIC qui sera la référence en octobre 1996, la mesure s'applique à 36 % des effectifs, soit un peu moins de cinq millions de salariés et 19 % de la masse salariale (d'après l'enquête sur la structure des salaires de 1992 ; cf. chapitre II). Un allègement de dix milliards de charges correspond sur ce champ à une réduction d'un peu plus de deux points du coût du travail.

En deuxième lieu, il importe d'estimer l'élasticité de la demande de travail au coût de ce facteur. On dispose sur ce thème de nombreuses estimations où le facteur travail n'est pas désagrégé en différentes qualifications (cf. la synthèse de Dormont, 1993). Ces estimations se distinguent suivant la nature des données, macro ou micro-économique, et celle des spécifications théoriques : présence ou non de contrainte de débouché, nature de la technologie et en particulier niveau des élasticités de substitution partielle entre travail et capital⁽¹⁷⁾. Les élasticités de l'emploi au coût du travail estimées

⁽¹⁷⁾ L'élasticité de substitution partielle entre deux facteurs de production mesure en % l'effet sur l'emploi relatif des facteurs d'une variation de leur coût relatif.

sont plus élevées en valeur absolue sur données micro-économiques et d'autant plus fortes que la contrainte sur les débouchés est faible et que les facteurs sont substituables. Les estimations sur données macro-économiques concluent généralement en France à une élasticité nulle ou non significative dans le cas où c'est le coût relatif des facteurs qui détermine l'emploi et à une élasticité de l'ordre de - 0,5 dans le cas où c'est le niveau absolu du coût du travail qui importe (à niveau de production donnée). Les estimations sur données micro-économiques concluent à une élasticité d'environ - 0,5 avec cependant à nouveau une grande diversité de résultats suivant les études (Dormont, 1993 et Dormont et Pouchet, 1994). Une baisse de 1 % du coût du travail augmenterait ainsi ex-ante l'emploi d'environ 0,5 %.

Lorsqu'on distingue différentes catégories de main-d'oeuvre, l'élasticité dépend de surcroît des possibilités de substitution offertes entre ces catégories. Dans le cas où ces possibilités seraient fortes, les créations d'emplois non qualifiés liées à la baisse des charges seront plus importantes mais auront pour corollaire de moindres créations d'emplois qualifiés. Dans le cas de la France, les études empiriques concluent généralement à une substituabilité assez forte entre les deux catégories de travail, plus importante que celle reliant chacune de ces catégories au capital (Sneessens, 1993 ; Dormont, 1996 ; Mihoubi, 1994), ce qui est conforme aux résultats des études empiriques sur données étrangères (cf. Hamermesh, 1993 pour une synthèse). Par ailleurs, on peut décomposer le travail en plus de deux qualifications. Les possibilités de substitution entre les différentes catégories sont alors d'autant plus faibles que l'écart de qualification est élevé (Maurin et Parent, 1993). Dès lors, comme le confirment de nombreuses études (Sneessens, 1993 ; Langot et Pucci, 1994 ; Laffargue, 1995), plus la réduction du coût du travail est concentrée sur le bas de la distribution, plus l'effet sur l'emploi, via la substitution des catégories de travailleurs, pourrait être important.

Sur la base d'une estimation de ces différents paramètres, on peut tenter de calculer les effets d'une baisse des charges sur l'emploi. Du fait de l'imprécision des résultats analytiques, plus qu'une valeur donnée de l'élasticité, il convient de fournir une fourchette. L'élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires (jusqu'à 1,33 SMIC) est ici comprise entre - 0,3 dans le cas où les possibilités de substitution entre catégories de travail sont les plus réduites et - 0,7 dans le cas où l'élasticité de substitution est unitaire (cf. encadré). Ces valeurs sont proches de celles qui ressortent d'évaluations directes de l'élasticité de la demande de travail.

Evaluation de l'élasticité de la demande de travail à son coût

L'objet de cet encadré est de décrire les éléments nécessaires au chiffrage des effets directs sur l'emploi d'une mesure d'allègement de charges sur les bas salaires, hors bouclage macro-économique et sans prendre en compte les effets des modalités de financement de la mesure. A titre illustratif, on présente une fourchette des créations d'emplois susceptibles de résulter de ce type de mesure (pour une discussion plus complète, cf. Germain, 1995)

Préalables théoriques

L'élasticité de la demande d'un facteur de production à son coût dépend de trois éléments : le poids du facteur dans la valeur ajoutée et la répartition de celle-ci entre les autres facteurs ; l'élasticité de substitution entre facteurs ; enfin, la sensibilité de la demande aux prix (ce dernier n'intervenant que dans le cas d'un modèle de concurrence monopolistique où la production n'est pas contrainte par les débouchés). Formellement, pour toutes fonctions de production à rendements d'échelle constants, l'élasticité de la demande du facteur i au coût du facteur j , notée η_{ij} , dépend à l'équilibre de la part du facteur j dans la valeur ajoutée, notée S_j , de l'élasticité de substitution partielle entre le facteur i et le facteur j , notée σ_{ij} , et de l'élasticité de la demande au prix, notée η , suivant la formule (cf. Hamermesh, 1986) :

$$\eta_{ij} = S_j \sigma_{ij} - S_j \eta$$

Dans cette expression, le premier terme représente l'effet de substitution et le second l'effet de profitabilité lié au fait que lorsque le coût du facteur j diminue, le producteur peut baisser ses prix pour accroître sa production et ainsi sa demande de facteur i .

Par ailleurs, si les prix de tous les facteurs augmentent proportionnellement, la structure de la demande de facteur est inchangée. La somme des élasticités précédentes, nulle lorsque la production est contrainte par les débouchés, est égale à l'élasticité de la demande au prix lorsque le producteur peut agir sur ses prix (concurrence imparfaite) :

$$\sum_j \eta_{ij} = -\eta$$

On tire de ces deux expressions la valeur de l'élasticité de la demande d'un facteur à son coût :

$$\eta_{ii} = -\sum_{j \neq i} S_j \sigma_{ij} - S_i \eta$$

Pour évaluer les effets directs d'une baisse des charges sur l'emploi, il est nécessaire de déterminer la valeur de chacun des paramètres de cette expression.

Eléments de chiffrage

L'élément le plus simple est le partage de la valeur ajoutée entre les différents facteurs de production (les S_j de l'expression précédente). Pour le poids de chaque catégorie de travail dans le coût total, on utilise l'enquête sur les salaires de 1992. La part du coût du travail inférieure à 1,33 SMIC dans le coût du travail total y est de 19 %. On retient la valeur de 40 % pour la part de l'excédent brut d'exploitation dans la valeur ajoutée.

S'agissant des élasticités de substitution partielles, on dispose des résultats de l'étude de référence de Shadman-Mehta et Sneessens (1993) où l'estimation est effectuée sur les données agrégées de l'enquête emploi et des DADS. Les salariés non qualifiés comprennent les ouvriers et les employés. Les élasticités des deux catégories de travail au capital valent 0,6 ; l'élasticité de substitution entre les deux catégories de travail est comprise entre 0,18 et 0,88 suivant les restrictions imposées.

On retient 0,2 et 1 comme valeurs extrêmes, l'hypothèse d'une élasticité de substitution unitaire correspondant au cas d'une fonction de production de type Cobb-Douglas.

Avec ces hypothèses, l'élasticité de la demande de travail pour les salariés rémunérés en-dessous de 1,33 SMIC est de -0,34 dans le cas où les possibilités de substitution entre catégories de travail sont les plus réduites et de -0,72 dans le cas où l'élasticité de substitution est unitaire. Un allègement de charges de dix milliards de francs se traduit donc par un effet net sur l'emploi compris entre 31 000 et 54 000 emplois.

Cette fourchette retrace l'effet direct de la baisse de charges et elle ne tient compte ni des effets de bouclage macro-économique ni des modalités de financement de la mesure. En retenant de surcroît une élasticité de la demande aux prix de 0,5, valeur proche de celle retenue par Laffargue, 1995, la baisse des charges crée 17 000 emplois supplémentaires. Par ailleurs, les créations d'emploi augmentent avec l'intensité du ciblage (graphique 1). Cet effet est obtenu ici sans supposer que l'élasticité de substitution partielle varie avec le ciblage de la mesure. Il s'explique entièrement par l'effet d'assiette (plus la mesure est ciblée, plus l'allègement est important en points de cotisation pour un même montant budgétaire) et par un effet de substitution indépendant de la valeur de l'élasticité (plus l'allègement est ciblé, plus les possibilités de substitution portent sur un effectif important, même si l'élasticité est la même).

En retenant ces valeurs, une réduction de dix milliards de cotisations patronales, correspondant à deux points de coût du travail, conduit à des créations d'emplois nouveaux comprises entre environ 50 000 et 70 000, hors bouclage macro-économique et sans prendre en compte les modalités de financement de la mesure.

Tableau 1
Effets d'une réduction de dix milliards de cotisations patronales : une illustration

	Hypothèse basse (travailleurs peu substituables en-dessous et au-dessus du seuil)	Hypothèse haute (travailleurs très substituables en-dessous et au-dessus du seuil)
Elasticité de substitution partielle entre bas salaires et hauts salaires ^(a)	0,2	1,0
Elasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires	- 0,3	- 0,7
Variation de l'emploi en-dessous du seuil	35 400	76 200
Variation de l'emploi au-delà du seuil	- 4 300	- 19 600
Variation directe de l'emploi total	31 100	51 500
Effet de la demande (élasticité prix de 0,5)	17 000	17 000
Effet net sur l'emploi	48 000	71 000

(a) Les bas salaires sont ici les salariés dont la rémunération brute ne dépasse pas le seuil de 1,33 SMIC.

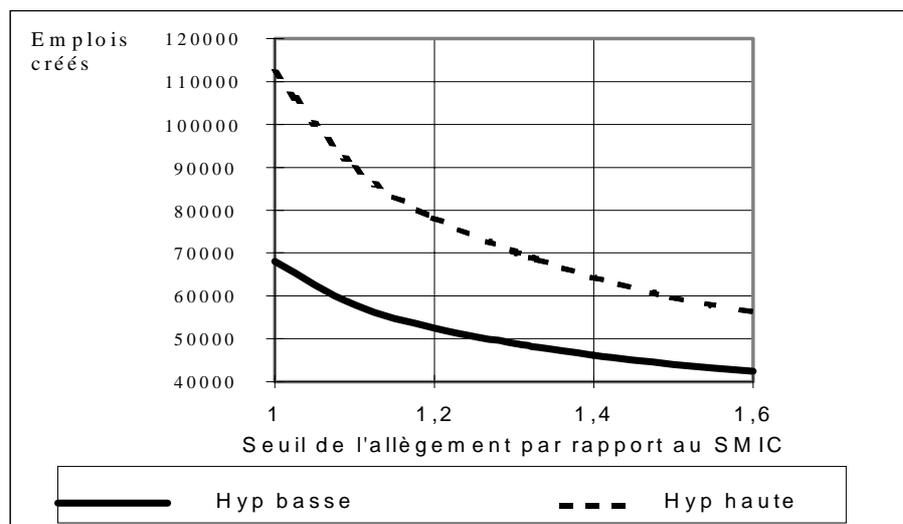
Lecture : cf. encadré.

Source : CSERC.

Sur la base des mêmes hypothèses, on peut évaluer les effets sur l'emploi d'un ciblage différent de la mesure d'allègement de charges. Le seuil de 1,33 qui s'appliquera en octobre 1996 n'est pas celui que retenait la loi quinquennale qui prévoyait une extension progressive des dispositifs d'exonération à des seuils graduellement plus élevés par rapport au niveau du SMIC. Il est donc utile d'observer également les effets d'un allègement de charges à d'autres seuils par rapport au SMIC. C'est l'objet du graphique 1 qui traduit l'effet de l'extension du champ sur l'élasticité de la demande de travail non qualifiée à son coût, les autres paramètres étant inchangés. Dans l'hypothèse haute où la substituabilité est forte, les effets sur l'emploi d'un même effort budgétaire peuvent aller du simple au double entre un allègement ciblé en-deçà de 1,1 SMIC et un allègement allant jusqu'à 1,6 SMIC (cf. l'encadré pour une description des mécanismes en jeu). Pour un montant budgétaire donné, il paraît ainsi toujours préférable de concentrer l'allègement à un niveau proche du SMIC plutôt que d'étendre la mesure jusqu'à un seuil plus élevé.

Graphique 1

Effet sur l'emploi d'un allègement de charges sur les bas salaires en fonction du seuil retenu pour dix milliards de francs d'allègement



Lecture : une baisse de cotisation s'appliquant jusqu'à 1,2 SMIC crée de 52 000 à 78 000 emplois pour dix milliards de francs.

Source : CSERC.

Les effets d'un allègement financé par le déficit public

Les modèles macro-économétriques concluent généralement à un impact positif des allègements de charges. Toutefois, ces modèles ont une structure néo-keynésienne qui est mal adaptée pour retracer les effets d'offre qui prédominent à long terme dans le cas d'une baisse des charges. De plus, ils distinguent rarement les différentes qualifications et considèrent au contraire un facteur travail homogène.

Les maquettes d'équilibre général permettent de présenter une vision plus complète des mécanismes en oeuvre en retraçant des effets d'offre plus riches et en considérant explicitement différentes qualifications. Elles soulignent ainsi les possibilités d'interaction entre les comportements des salariés qualifiés et des salariés non qualifiés. De plus, elles offrent la possibilité d'étudier l'efficacité des mesures en fonction des causes du chômage des non-qualifiés (telles que le progrès technique et la concurrence des pays à bas salaires). En contrepartie, ces instruments décrivent le plus souvent des situations d'équilibre à long terme et ne donnent pas une vision satisfaisante des enchaînements temporels dont a besoin le décideur économique. De plus, les relations ne sont pas estimées mais le plus souvent calibrées de façon théorique et les ordres de grandeur qui ressortent de ce type d'instrument doivent donc être considérés avec précaution.

Par ailleurs, l'utilisation de ces deux outils soulève une difficulté commune : les différentes mesures de baisse de charges sont prises à des moments particuliers, dans une conjoncture donnée. Malheureusement, les modèles macro-économétriques prennent mal en compte la sensibilité d'une mesure à la situation conjoncturelle (et les maquettes d'équilibre général pas du tout).

Cependant, par leurs apports respectifs, ces différents outils constituent des sources complémentaires du diagnostic. Au-delà des écarts de chiffrage, ils s'accordent d'ailleurs pour confirmer deux intuitions théoriques essentielles : l'allègement des charges sur les bas salaires est une stratégie efficace pour lutter contre le chômage des non-qualifiés, ses effets ne sont perceptibles qu'à long terme.

Les administrations économiques ont réalisé deux types de travaux où sont analysées les conséquences d'une baisse de charges sur les bas salaires de dix milliards de francs (représentant 0,16 % du PIB marchand). A l'aide du modèle macro-économétrique Métric, la Direction de la Prévision a calculé que la mesure permettrait de créer près de 55 000 emplois supplémentaires à l'horizon de cinq ans (dont 75 % sont créés à l'horizon de trois ans). Les trois quarts des créations d'emplois concernent l'emploi non qualifié. A cet horizon, le déficit public ex-post s'élève à six

milliards de francs (contre dix milliards de francs pour le déficit ex-ante). Des simulations réalisées par l'INSEE à l'aide du modèle macro-économétrique Amadeus livrent des résultats analogues.

A l'aide d'une maquette d'équilibre général calculable (Laffargue, 1995), les estimations de l'effet sur l'emploi sont relativement comparables. L'emploi total augmenterait, à long terme, de 60 000 à 80 000. Ces créations d'emplois profiteraient essentiellement au travail peu qualifié.

Ces résultats reposent sur l'hypothèse que le taux de change est fixe et ne varie pas suite aux mesures prises. Ils supposent ainsi une forte inertie des pays concurrents par rapport à des gains de compétitivité en France. Cette hypothèse, vraisemblable vis-à-vis des pays de l'Europe du Nord (hors Royaume-Uni), l'est beaucoup moins par rapport aux pays de l'Europe du Sud (et du Royaume-Uni).

Les effets d'un allègement financé par d'autres prélèvements

L'estimation des effets complets doit en définitive tenir compte du financement de ces mesures. Le propos de ce rapport n'est pas d'entrer dans le détail des modalités du financement des mesures de baisse de charges. Par ailleurs, la manière dont le financement des mesures (mises en oeuvre depuis 1993) a été réalisé est difficile à établir : il existe une règle de non-affectation des recettes budgétaires aux dépenses ; les baisses de charges ont eu lieu en même temps que de multiples autres mesures de politique économique. On peut simplement noter que dans une période de déficits publics importants, il ne peut être question de ne pas financer une mesure en reportant le coût sur les générations futures. Par ailleurs, dans une période où la faiblesse de la croissance est plus liée à une limitation des débouchés que de la rentabilité de l'activité productive, financer la mesure par un accroissement des charges pesant sur les ménages paraît peu opportun.

Pour étudier les effets généraux du financement de la mesure d'allègement, le CSERC s'appuie sur les travaux d'analyse du rapport du groupe de travail⁽¹⁸⁾ « Etat-Partenaires sociaux » consacré aux « possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage » (novembre 1994) et du rapport technique relatif aux « effets sur l'emploi d'une modification de l'assiette de certaines charges patronales »⁽¹⁹⁾ (décembre 1994), réalisé pour le Commissariat général du Plan ainsi que sur des évaluations faites par la Direction de la Prévision à l'été 1995. Bien que les travaux ne soient pas consacrés aux seuls bas salaires, deux enseignements peuvent en être tirés. D'une part, les effets sur l'emploi d'un déplacement des charges du travail salarié vers d'autres assiettes sont positifs. D'autre part, les résultats sont assez sensibles au type de prélèvements compensatoires, IRPP ou CSG, impôts sur les sociétés, TVA, cotisations à la valeur ajoutée.

Au vu des différents éléments disponibles, un déplacement de dix milliards de francs de charges sociales, des bas salaires vers d'autres assiettes, conduirait à un accroissement net compris entre 10 000 et 50 000 emplois. Cette fourchette ne prend pas en compte les effets de l'incitation au temps partiel contenue dans les mesures effectivement à l'oeuvre. Aucune étude disponible ne semble permettre d'évaluer qu'il en résulte un effet d'amplification ou d'atténuation.

Eléments d'évaluation ex-post

Jusqu'à présent, les résultats présentés concernent assez largement les effets à attendre d'une baisse de charges. Une étape supplémentaire consiste à évaluer les effets des baisses de charges déjà réalisées. Cette évaluation est évidemment délicate, parce que les effets positifs sur l'emploi n'apparaissent qu'avec un délai assez long.

Deux catégories d'évaluations ex-post peuvent être réalisées. La première consiste à demander aux « acteurs » (en l'occurrence les entreprises) comment leurs comportements ont été modifiés par la baisse des charges. La seconde consiste à comparer les évolutions qui auraient dû se produire, selon les modèles macro-économétriques, à celles qui se sont réellement produites.

⁽¹⁸⁾ Présidé par M. Claude Seibel, Directeur de l'Animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail (DARES).

⁽¹⁹⁾ Ce rapport est issu d'un groupe inter-administratif co-présidé par M. Claude Seibel et M. Philippe Nasse, Directeur de la Prévision du ministère de l'Economie.

Le CSERC n'a pas réalisé d'enquêtes spécifiques auprès des entreprises. Celles-ci sont longues à mettre en oeuvre et plusieurs, lancées dans d'autres cadres (telles l'instance d'évaluation de la loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle) vont aboutir dans des délais proches. En outre, sur un tel sujet, il n'est pas certain que les entreprises puissent répondre pertinemment. En effet, les acteurs ne sont pas toujours pleinement conscients de l'ensemble des effets des baisses de charges. D'une part, il leur est très difficile de repérer ce qui est dû à une mesure (telle embauche, telle évolution de prix sont-elles dues à la baisse des charges ?). D'autre part, la prise en compte des délais est compliquée, même au niveau micro-économique (une mesure de baisse de charges peut avoir un effet, à terme, sans que l'entreprise en soit consciente au moment où elle se produit).

L'intérêt des travaux rétrospectifs, réalisés à partir de modèles économétriques, est limité tout d'abord parce que leur précision est relativement faible. A cela s'ajoutent plusieurs raisons spécifiques. Au niveau macro-économique, les baisses de charges sont d'une ampleur qui, si elle n'est pas minime, est quand même relativement faible (ce n'est qu'en 1996 qu'elles représenteront, en année pleine, un peu plus de 0,5 % du PIB). Au niveau sectoriel fin, les baisses de charges peuvent avoir une ampleur plus importante, mais on ne dispose pas d'informations suffisamment fiables. Enfin, les baisses de charges examinées ici n'ont débuté, pour une faible part, qu'en 1993, alors même que les effets en sont attendus à un horizon de moyen terme.

Au total, on dispose de peu d'éléments d'évaluation rétrospective des effets des baisses de charges. Une confirmation de l'impact positif de ces allègements peut néanmoins être trouvée dans l'évolution récente de la productivité apparente du travail, comme le souligne une étude de l'INSEE (Duchêne et alii, 1996). Depuis 1993, en effet, la croissance de la productivité du travail est inhabituellement faible dans les secteurs marchands non agricoles. En d'autres termes, la croissance de l'emploi est plus forte que ce qu'indiquent ses déterminants traditionnels. Or, cette évolution est plus marquée dans les secteurs non manufacturiers, qui sont les plus touchés par les allègements de charges. Pour rendre compte de cette faiblesse de la productivité, plusieurs explications peuvent être avancées : réduction de la durée du travail liée au développement du travail à temps partiel ; réallocation de la main-d'oeuvre entre secteurs d'activité ; enfin, effet de la réduction du coût du travail, liée à la modération des salaires sur la période récente mais aussi aux exonérations de charges. Cette troisième piste apparaît empiriquement la plus satisfaisante : la prise en compte de la politique de l'emploi et de ses effets sur la progression du coût du travail expliquerait en partie l'évolution récente de la productivité apparente du travail. Cette évaluation est cependant fragile et doit être considérée avec prudence, d'autant plus que les statistiques sur lesquelles elle repose sont encore provisoires.

BIBLIOGRAPHIE

AMBASSADE DE FRANCE A BONN, « La politique active de l'emploi », note n° 52 du Conseiller pour les Affaires sociales, 1995.

AMBASSADE DE FRANCE A BONN, « Mesures d'allègement du coût du travail peu qualifié en Allemagne », note n° 236/96, 12 mars 1996.

BAYET (Alain), DEMAILLY (Dominique), « Salaires et coûts salariaux : 45 ans d'évolution », *INSEE Première*, n° 449, mai 1996.

BEDUWÉ (Catherine), ESPINASSE (Jean-Michel), « France : politique éducative, amélioration des compétences et absorption des diplômés par l'économie », *Sociologie du travail*, Vol. XXXVII, n° 4/95, 1995.

BISAULT (Laurent), DESTIVAL (Vincent) et GOUX (Dominique), « Emploi et chômage des non-qualifiés en France », *Economie et Statistique*, n° 273, 1994.

BONNAZ (Hervé), COURTOT (Nathalie), NIVAT (Dominique), « Le contenu en emplois des échanges industriels de la France avec les pays en développement », *Economie et Statistique*, n° 279-280, 1994.

BOUND (John), JOHNSON (George), « Changes in the structure of wages in the 1980's : An evaluation of alternative explanations », *The American Economic Review*, Vol. 82, n° 3 juin 1992.

CERC, *Les bas salaires dans les pays de la Communauté économique européenne, Documents du CERC*, n° 101, 1991.

CETTE (Gilbert), CUNEO (Philippe), EYSSARTIER (Didier), GAUTIE (Jérôme), « Coût du travail et emploi des jeunes », *Revue de l'OFCE*, n° 56, janvier 1996.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Effets sur l'emploi d'une modification de l'assiette de certaines charges patronales*, Rapport technique, décembre 1994.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *France : Le choix de la performance globale*, Paris, La Documentation Française, 1993.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (DG V), *L'Emploi en Europe*, 1995.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Livre blanc*, 1993.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le secteur textile/habillement. Avis et rapport du Conseil économique et social*, n° 14, mai 1996.

CORTES (Olivier), JEAN (Sébastien) et PISANI-FERRY (Jean), « Trade with Emerging Countries and the Labour Market : The French Case », *Document de travail du CEPII*, n° 96-04, mars 1996.

COTIS (Jean-Philippe), LOUFIR (Abderrahim), « Formation des salaires, chômage d'« équilibre » et incidence des cotisations sociales sur le coût du travail », *Economie et Prévision*, n° 92-93, 1990.

DARES, Groupe de travail Etat-Partenaires sociaux, *Possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage*, novembre 1994.

DARES, « Les Comptes de l'emploi et de la formation professionnelle en 1994 », *Premières synthèses*, n° 121, décembre 1995.

DAVIS (S.), HALTIWANGER (J.), « Wage Dispersion Between and Within U.S. Manufacturing Plants, 1963-86 », *Brookings Papers On Economic Activity : Microeconomics*, 1991.

DORMONT (Brigitte), « Quelle est l'influence du coût du travail sur l'emploi ? », *Revue économique*, Vol. 45, n° 3, mai 1994.

DORMONT (Brigitte), « Seeking for Labor Demand Heterogeneity », *Annales d'Economie et de Statistique*, n° 41-42, janvier-juin 1996.

DORMONT (Brigitte), PAUCHET (Marianne), « L'évaluation de l'élasticité emploi-salaire dépend-elle des structures de qualification ? », *Document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques*, INSEE, n° G9413, 1994.

DREZE (Jacques), MALINVAUD (Edmond) et Alii, « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 49, avril 1994.

DUCHENE (Sandrine), FORGEOT (Gérard), JACQUOT (Alain), « Analyse des évolutions récentes de la productivité apparente du travail », Note de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE, n° 44/G221, 1996.

ENTORF (Hortz), KRAMARZ (Francis), « The impact of new technologies on wages : lessons from matching panels on employees and on their firms », *Département de la Recherche*, INSEE.

GAUTIE (Jérôme), *Chômage des jeunes et politique active de l'emploi en France : du diagnostic à l'évaluation*, thèse de doctorat, Université de Paris I, décembre 1995.

GERMAIN (Jean-Marc), « Coût du travail et emploi : de l'équilibre partiel à l'équilibre général », *note de la Direction de la Prévision*, janvier 1995.

GOUX (Dominique), MAURIN (Eric), « Education, expérience, et salaire : tendances récentes et évolutions de long terme », *Economie et Prévision*, n° 116, 1994.

GOUX (Dominique), MAURIN (Eric), « Les transformations de la demande de travail par qualification en France, une étude de la période 1970-1993 », document de travail de la Direction des études et synthèses économiques, G9505, INSEE, 1995.

HAMERMESH (Daniel S.), « The demand for labor in the long run », *Handbook of Labor Economics*, Volume 1, chapitre 8, North Holland, 1986.

HAMERMESH (Daniel S.), *Labor demand*, Princeton University Press, 1993.

HENIN (Pierre-Yves), CANDELON (Bertrand), « Spécification et estimation d'un modèle canonique du marché du travail WS-PS », 42e Colloque de l'Association d'Econométrie Appliquée, Aix-en-Provence, 28-29 avril 1994.

HENIN (Pierre-Yves), COLLARD (Fabrice), « Au-delà de la courbe de Phillips : persistance du chômage et reformulation des équations de salaire », *La persistance du chômage*, P.Y. Hénin ed. economica, 1994.

INSEE, *Rapport sur les comptes de la Nation*, 1994.

KATZ (Lawrence F.), MURPHY (Kevin M.), « Changes in relative Wages, 1963-1987 : Supply and Demand Factors », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol CVII, February 1992.

KRUEGER (Alan B.), « How Computers Have Changed the Wage structure : Evidence From Microdata, 1984-1989 », *The Quarterly Journal of Economics*, February 1993.

LAFFARGUE (Jean-Pierre), « Charges sociales, qualifications et emploi. Etude à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable de l'économie française », CEPREMAP, n° 9502 mars 1995.

LANGOT (François), PUCCI (Muriel), « Qualifications et subventions à l'emploi différenciées dans un modèle intertemporel d'équilibre général », *Cahiers Eco & Maths*, 94.14, MAD - Université de Paris I, 1994.

LEVY (Frank), MURNANE (Richard J.), « US Earnings levels and earnings inequality. A review of recent trends and proposed explanations », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, septembre 1992.

LINDEN (Anja van der), WIGGERS (Gerard), « An international comparison of replacement rates and wedges. The relation between wages, benefits and taxation », Centraalplan Bureau néerlandais, 1996.

LOLLIVIER (Stéfan), « L'évolution du marché du travail dans les années quatre-vingt », *Revue économique*, Vol. 45, n° 3, mai 1994.

MAURIN (Eric), PARENT (Marie-Christine), « Productivité et coût du travail par qualification », 18ème journées des Centrales de Bilans, 1993.

MIHOUBI (Ferhat), « L'impact du coût des facteurs sur la substitution capital-travail », Document de travail de la DARES, n° 3, novembre 1994.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1993.

OCDE, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, 1994.

OCDE, *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux*, 1994.

OCDE, *L'étude sur l'emploi : Fiscalité, emploi et chômage*, 1995.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, Juillet 1994.

OFFICE STATISTIQUE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Enquête sur les forces de travail », Résultats 1992, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994.

PONTHIEUX (Sophie), « Les salaires au début de la vie active : l'effet des conditions de l'insertion dans l'emploi dans la première moitié des années 90 », Note de la DARES, 1996.

SNEESSENS (Henri R.), « Pénurie de main-d'oeuvre qualifiée et persistance du chômage », miméo, IRES, décembre 1993.

SNEESSENS (Henri R.), SHADMAN-MEHTA (Fatemeh), « Real Wages, Skill Mismatch and Unemployment Persistence, France, 1962-1989 », *Annales d'économie et de statistique*, N° 37-38, janvier-juin 1995.

TYRVAINEN (T.), « Real Wage Resistance and Unemployment : Multivariate analysis of cointegrating relations in 10 OECD economies », OCDE, *Employment/Unemployment study*, 1994.

WOOD (A.), *North-South Trade Employment and Inequality*, Oxford University Press, 1994.

SIGLES

BGCA	Bâtiment, génie civil et agricole
CERC	Centre d'étude des revenus et des coûts
CIE	Contrat initiative emploi
CPB	Centraalplan bureau néerlandais
CRE	Contrat de retour à l'emploi
CSG	Contribution sociale généralisée
DADS	Déclarations annuelles de données sociales
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DIW	Institut économique de Berlin
EDF	Electricité de France
GDF	Gaz de France
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IAA	Industries agro-alimentaires
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OSCE	Office statistique des communautés européennes
PIB	Produit intérieur brut
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RDS	Remboursement de la dette sociale
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Le Premier ministre a demandé au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts d'analyser les effets sur l'emploi et les revenus des dispositifs généraux d'allègement de charges sociales sur les bas salaires mis en place depuis l'été 1993.

L'expertise réalisée par le CSERC s'appuie sur les nombreux travaux administratifs existants ou réalisés à cette occasion. Les mesures d'allègement sont analysées au regard des incitations à l'emploi des peu qualifiés, mais aussi au développement du travail à temps partiel. Elles sont resituées dans la dynamique de long terme des prélèvements sociaux. Les emplois concernés sont étudiés sous l'angle des qualifications et des secteurs concernés. Une mise en perspective européenne est effectuée, du point de vue de la structure de l'emploi et de celle du chômage, du niveau des coûts salariaux et de leur dispersion, des structures de financement du prélèvement social. Enfin, les effets attendus sur l'emploi sont précisés.