

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHESION SOCIALE

**ACCÈS
À L'EMPLOI
ET
PROTECTION
SOCIALE**

RAPPORT N° 1

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est composé de :

Président

Jacques **DELORS**

Membres :

Paul **CHAMPSAUR**

Directeur général de l'Insee

Xavier **EMMANUELLI**

Président du Samu Social International

Pierre **FAURRE** †

Président directeur général de la Sagem

Marie-Thérèse **JOIN-LAMBERT**

Présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Déléguée de la France à l'OIT

Jean **LAPEYRE**

Secrétaire général adjoint de la Confédération européenne des syndicats (CES)

Jeanne-Marie **PARLY**

Conseiller d'Etat

Le conseil est assisté par :

Rapporteur général

Michel Dollé

Rapporteurs

Denis Clerc, Gérard Forgeot, Bénédicte Galtier, François Hada et Yannick L'Horty

Documentalistes

Patricia Routier et Marie-Christine Thomas

Secrétaires

Michèle Fataccioli et Françoise Leveleux

© La **documentation** Française. Paris 2001

ISBN : 2-11-004808-5

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

113, rue de Grenelle 75007 Paris

Tél 01 53 85 15 00 (provisoire 01 43 19 15 23)

E- mail : cerc@cerc.plan.gouv.fr

Présentation du Cerc : www.plan.gouv.fr/organismes/cerc

SOMMAIRE

RAPPORT	5
----------------	----------

Chapitres analytiques

Chapitre I - Emploi et rémunération des travailleurs peu qualifiés	33
Chapitre II - Diversité des populations à bas revenus	55
Chapitre III - Rémunération du travail et justice sociale	67
Chapitre IV - Les instruments de soutien aux bas revenus et leurs effets	83
Chapitre V - Favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées	105

Bibliographie	129
----------------------	------------

Glossaire	133
------------------	------------

Pour élaborer ce rapport, le Cerc s'est appuyé sur d'importants travaux statistiques et études économiques réalisés par l'Insee, la direction de la Prévision au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, la Dares et la Drees au ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; il a de même bénéficié de l'aide des services de l'ANPE et de l'Unedic et des services des ambassades de France pour l'examen d'expériences étrangères.

Plusieurs équipes de chercheurs ont aussi contribué à ce rapport, en particulier à l'occasion des communications faites dans le cadre du colloque "Working Poor" en France que le Cerc, le Commissariat général du Plan, l'Insee et l'Université d'Evry ont co-organisé en mai et octobre 2000.

Ont notamment contribué à des travaux spécifiques pour ce rapport :

Insee : Denis Fougère, Dominique Goux, Jean-Michel Hourriez, Christine Lagarenne, Nadine Legendre, Fabrice Murat, Nicole Roth

Direction de la Prévision : Stéphane Guimbert, Henri Lamotte, Eric Lefebvre, Bernard Salzmänn, Jean-Luc Tavernier

Dares : Alain Gubian

Drees : Laurent Caillot, Pierre Ralle

Dans le cadre de l'établissement du rapport, des annexes portant sur les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont été établies par les rapporteurs. Elles peuvent être communiquées à la demande.

*

* *

Le Conseil a approuvé le présent rapport le 7 février 2001

INTRODUCTION

Motivation et objectifs du rapport

En consacrant son premier rapport au thème de l'accès à l'emploi et de la protection sociale, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale cherche à contribuer à la lutte contre les formes actuelles de la pauvreté.

- L'accès à l'emploi est le premier moyen de lutte contre la pauvreté et d'insertion sociale, comme l'a par exemple souligné le conseil européen de Luxembourg en 1997. Pourtant, cet accès à l'emploi ne fait pas toujours disparaître les situations de pauvreté.
- Il est de l'intérêt général d'accroître la participation du plus grand nombre à l'emploi et à des emplois de qualité. Un taux d'emploi élevé permet l'accroissement du revenu national et de celui de chacun ; il contribue à la résorption des déséquilibres macro-économiques actuels ou pouvant se développer, à terme, du fait des évolutions démographiques.

Aménager les prélèvements et les transferts sociaux pour accompagner l'accès à l'emploi, améliorer les processus et dispositifs d'aide au retour à l'emploi, renforcer la protection sociale des plus démunis, constituent des objectifs dont le Cerc tente d'analyser les modalités de réalisation afin de combiner, de manière optimale, ces trois objectifs.

Cet examen se situe dans une conjoncture économique qui donne une actualité particulière à certains des développements du rapport.

- La reprise de la croissance, depuis quelques années, a permis une amélioration sensible de l'emploi. Si la croissance économique se poursuit durablement, hypothèse dans laquelle se place ce rapport, elle ne permettra pas, à elle seule, de diminuer le sous-emploi, c'est-à-dire à la fois de résorber le chômage ou l'inactivité par découragement et de permettre de créer des emplois plus stables et de durée plus longue pour tous ceux qui les recherchent.
- C'est pourquoi l'accent est mis, dans l'agenda social européen approuvé au Conseil européen de Nice en décembre 2000, sur la nécessité de moderniser et d'améliorer le modèle social européen, et notamment de permettre d'accroître le niveau de participation au marché de l'emploi, des groupes qui y sont sous-représentés ou désavantagés.
- En France, de nombreuses réformes sont en cours qui concernent au premier chef les thèmes de l'accès à l'emploi et du soutien aux bas revenus : la réduction de la durée légale du travail avec les deux étapes de janvier 2000 et 2002, la modification de la convention Unedic et l'accent mis sur l'aide au retour à l'emploi, le plan triennal de réduction de la fiscalité qui comporte le nouveau dispositif de la Prime pour l'emploi décidée par le Gouvernement.

Au total, dans le contexte actuel, le rapport cherche à apporter des réponses à trois questions.

- Comment améliorer le contenu en emplois de la croissance, et notamment comment conforter la demande de travail peu qualifié ?
- Comment faire en sorte que le retour à l'emploi permette d'accéder à des emplois plus stables et plus rémunérateurs ?
- Comment assurer que la protection sociale soit globalement renforcée, notamment pour les plus fragiles, mais contribue au dynamisme de l'emploi ? En particulier, comment concilier justice redistributive et incitation à l'emploi ?

Les réponses ne résident pas seulement dans la définition de politiques économiques et sociales et dans la nécessaire mais difficile cohérence des instruments mis en œuvre. Elles seront trouvées aussi dans les comportements des différents acteurs, tant au niveau des institutions que des personnes.

Méthodes de travail

Pour élaborer ce rapport, le Conseil a pu s'appuyer sur la collaboration des principaux organismes publics de statistiques et d'études économiques, notamment l'Insee, la direction de la Prévision au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, la Dares et la Drees au ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; de même, il a bénéficié de l'aide des services de l'ANPE et de l'Unedic. Cette collaboration a permis de susciter des travaux statistiques originaux et d'utiliser les nombreuses évaluations de dispositifs d'insertion sur le marché de l'emploi et de soutien aux bas revenus réalisées l'an passé. Les études d'origine universitaire mobilisées pour le colloque sur les travailleurs pauvres¹ constituent une autre source de matériaux nouveaux².

Le Conseil a bénéficié également de l'aide des services des ambassades de France pour l'examen d'expériences étrangères. Si chaque pays doit trouver des formes d'action adaptées à ses spécificités, il reste que l'examen des expériences étrangères et l'évaluation des politiques qu'ils ont engagées sont utiles, voire indispensables.

Enfin, le rapport du Conseil peut s'appuyer sur les travaux menés pour l'élaboration de deux rapports publiés récemment : celui de la commission du plan, présidée par Jean-Michel Belorgey , « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », de juillet 2000, et celui de Jean Pisani-Ferry, «Plein emploi », de décembre 2000, établi dans le cadre du Conseil d'analyse économique.

Pour sa part, le Conseil entend contribuer à l'analyse de la situation présente, aider au débat public en précisant et en éclairant les conséquences des choix possibles, enfin donner son opinion sur les évolutions qui lui paraissent souhaitables.

(1) Colloque « Working poor » en France, co-organisé par le Cerc, l'Insee, le Commissariat général du Plan et l'Université d'Evry (mai et octobre 2000).

(2) A noter particulièrement les recherches dans le cadre du programme du Commissariat général du Plan portant sur les minima sociaux.

DIAGNOSTIC

Une situation contrastée

Pendant les années quatre-vingt-dix, qui ont vu la mise en place de profondes réformes concernant l'accès à l'emploi et la protection sociale, l'évolution économique a été très contrastée : à une dépression d'une ampleur inobservée depuis la fin de la deuxième guerre mondiale a fait suite une reprise économique particulièrement vigoureuse depuis 1997. Cette évolution n'a pas pour autant fait disparaître les problèmes les plus sensibles de pauvreté, ni les handicaps que rencontrent ceux qui veulent accéder à l'emploi.

Le maintien d'un taux élevé de pauvreté

Malgré l'importance de la protection sociale, le taux de pauvreté reste, en France, un peu plus élevé que dans les pays du Nord de l'Europe, mais plus faible qu'au Royaume-Uni ou en Italie.

Les situations de pauvreté ont de multiples composantes, la faiblesse des revenus n'est qu'une d'entre elles ; de plus, on est en présence d'un continuum de situations et il est très conventionnel de définir un seuil de pauvreté. Cette définition est cependant nécessaire pour évaluer l'ampleur des problèmes au travers des dispositifs d'observation statistique. La pauvreté monétaire est ainsi définie de manière relative (encadré chapitre II) : est considéré comme pauvre un ménage dont le niveau de vie est inférieur à un « seuil de pauvreté » ; celui-ci est fixé à la moitié du niveau de vie médian (c'est-à-dire celui au-dessus duquel vit la moitié des ménages) dans les travaux de l'Insee³.

En 1996, et selon l'enquête « Revenus fiscaux », le seuil de pauvreté était estimé⁴, pour une personne seule, à 3 500 F de revenu disponible mensuel ; pour un couple, il était de 5 250 F et pour un couple avec deux enfants de moins de quinze ans, 7 350 F. En 2000, ces seuils seraient de l'ordre de 3 800, 5 700 et 8 000 F.

La pauvreté contemporaine concerne beaucoup moins les ménages âgés que les ménages d'âge actif. Ce n'était pas le cas il y a vingt ans ou plus, lorsque nombre de personnes âgées disposaient de droits à pension insuffisants. Et les ménages pauvres d'âge actif sont le plus fréquemment des ménages dans lesquels un ou parfois plusieurs membres exercent un emploi, ne serait-ce qu'un mois au cours de l'année : ce que l'on appelle des travailleurs pauvres (encadré chapitre II).

Tableau 1 - **Adultes pauvres de 17 ans ou plus en 1996**

	en millions
« Travailleurs pauvres »	1,3
Ayant occupé un emploi au moins un mois dans l'année	
« Chômeurs pauvres »	0,5
Inactifs âgés de moins de 65 ans et ne poursuivant pas d'étude	0,7
<i>Inactifs âgés de plus de 65 ans</i>	0,4
<i>En cours d'études initiales</i>	0,4
Total adultes pauvres	3,3

Source : enquête Revenus fiscaux 1996, Insee-DGI.

(3) Un autre seuil conventionnel proposé par l'office européen des statistiques, Eurostat, est de 60 % du revenu médian (voir chapitre II).

(4) Il n'existe pas encore de résultats plus récents sur la mesure de la pauvreté au travers du système des enquêtes Revenus fiscaux de l'Insee et de la Direction générale des Impôts.

D'autres sources comportent des indications, partielles, sur l'amélioration d'autres indicateurs de pauvreté (Loisy et Crenner, 2000). Il semble par contre que l'amélioration de la conjoncture révèle l'importance d'un noyau dur de pauvreté et de phénomènes d'exclusion qui nécessiteront des approches plus spécifiques.

Un profil heurté de l'emploi

De mars 1991 à mars 1994, l'économie française a perdu 0,3 million d'emplois. Puis en six ans, de mars 1994 à mars 2000⁵, le nombre des emplois s'est accru de 1,6 million. Le contraste est nettement plus marqué pour l'emploi marchand.

Cette reprise de l'emploi permet une baisse importante du chômage depuis 1997, mais qui ne compense pas encore la détérioration intervenue dans la première partie des années quatre-vingt dix.

Tableau 2 - **Évolution de l'emploi et du chômage**

	en milliers		
	De 1991 à 1994	De 1994 à 1997	De 1997 à 2000
Emploi total (hors contingent)	- 336	430	1 215
Emploi marchand	- 601	393	1 063
Personnels de l'Etat, des collectivités locales, stagiaires et contrats aidés	265	37	152
Chômage	886	37	- 525

Source : Insee, enquêtes Emploi.

La main-d'œuvre peu qualifiée⁶ pâtit d'un sous-emploi particulièrement élevé et qui se résorbe moins rapidement que le sous-emploi global. Ceci est d'autant plus important que la France a une population moins qualifiée (en moyenne) que nombre de ses voisins du Nord de l'Europe.

Ce sont parmi les personnes les moins qualifiées que le taux d'activité est le plus faible et le taux de chômage le plus élevé : pour les adultes de 25 à 60 ans, qualifiés ou très qualifiés, le taux d'activité était, en mars 2000, de l'ordre de 90 % et le taux de chômage de 4 à 6 % ; pour les peu qualifiés, le taux d'activité n'est que de 64 % et le taux de chômage de 20 % environ. C'est parmi les moins qualifiés que le parcours d'insertion entre la formation initiale et le monde du travail est le plus incertain, que les actions de formation permanente sont les moins développées et que les carrières sont les plus limitées.

Le développement des activités tertiaires peut conduire à renforcer la demande de main-d'œuvre très qualifiée, mais aussi dans nombre d'activités, celle de main-d'œuvre peu qualifiée, notamment dans les services aux particuliers (hôtellerie-restauration, commerces, aide aux personnes). L'émergence de cette offre d'emplois peu qualifiés dépend en partie du coût relatif du travail peu qualifié comme tendent à le faire penser les comparaisons internationales portant sur les structures de l'emploi.

(5) Au cours de l'ensemble de l'année 2000, l'emploi total s'est accru d'environ 560 000.

(6) La notion de qualification est difficile à cerner. Deux approches sont généralement utilisées. L'une s'appuie sur la formation initiale et considère comme peu qualifiées les personnes sans diplôme ou titulaires du certificat d'études primaires, du BEPC ou du brevet des collèges ; elle néglige les effets de l'expérience et de la formation professionnelle qui constituent pourtant un élément essentiel de la différenciation des qualifications effectives. La seconde part des emplois occupés ; le contenu des emplois non qualifiés est présenté en encadré au chapitre I. La classification des emplois est en partie dépendante de la négociation entre partenaires sociaux sur la définition des grilles de salaires.

Quand le travail rapporte peu

Dans nombre de cas, occuper certains emplois conduit à disposer d'un niveau de vie guère plus important, voire plus faible, que d'être sans emploi. Cet état de fait paradoxal a plusieurs origines.

- Les minima sociaux, le RMI notamment, sont des allocations différentielles : l'allocation versée au bénéficiaire est réduite du montant des différentes ressources du ménage. Par exemple, pour un ménage dont un des membres occupe un emploi à temps partiel ou un emploi occasionnel, si le salaire perçu est inférieur au montant du RMI, le salaire est déduit de l'allocation et le revenu total est le même que s'il ne travaillait pas. Il n'y a pas de gain monétaire immédiat : d'une certaine manière, on peut dire que ce travail est « taxé à 100 % ». Ainsi, un célibataire au Smic à mi-temps gagne, début 2001, 2 800 F net ; allocataire du RMI, il toucherait 2 300 F hors forfait logement et 2 600 F y compris : l'heure travaillée lui rapporte moins de 6 F. Si bien qu'un travail d'une durée en dessous du mi-temps ne rapporte rien.
- En fait, pour un chômeur allocataire du RMI qui retrouve un emploi, cette « taxation » n'est pas immédiate, en raison des mécanismes d'intéressement au retour à l'emploi qui permettent de cumuler partiellement revenu professionnel et allocation de RMI durant une certaine période (un an le plus souvent).
- Cette situation où le travail « ne rapporte pas » est variable selon la taille de la famille, puisque le RMI est, logiquement, majoré en fonction de celle-ci, alors que le revenu d'activité ne l'est pas. Pour un couple avec un enfant (c'est le cas le plus défavorable en raison de l'absence d'allocations familiales pour un seul enfant à charge), un emploi au Smic à temps plein (5 610 F net) est à comparer à une allocation de RMI de 3 950 F hors forfait logement. Dans ce cas, un travail à 7/10 de temps plein ne rapporte donc rien.
- Un des facteurs aggravant cette situation réside dans le fait que les revenus d'activité n'étaient pas traités de manière équivalente au RMI en ce qui concerne des transferts sociaux qui comptent énormément pour les titulaires de bas revenus. Ainsi, toucher un salaire d'un montant comparable au RMI conduisait à un revenu total plus faible. Les deux exemples les plus cités étaient l'exonération de la taxe d'habitation pour les allocataires du RMI et le mode de calcul de l'allocation logement qui était décroissante en fonction du revenu d'activité mais était constante tant qu'un ménage était allocataire du RMI. La première anomalie a été corrigée en 2000, l'engagement pris en juin 2000 de corriger la seconde reste à mettre en œuvre. Il subsiste d'autres anomalies, en particulier en matière d'aides sociales à l'initiative de collectivités territoriales comme des aides au transport ou des réductions de frais de cantine scolaire. Lorsqu'elle existe, cette asymétrie de traitement pénalise indûment les revenus d'activité.

Les jugements portés sur ces situations renvoient à deux approches différentes.

- Le fait que certains emplois ne soient pas ou pas assez rémunérateurs peut décourager la recherche d'emploi.
- Par ailleurs, on peut estimer contraire à la justice sociale qu'existe un prélèvement si important, voire intégral, sur des personnes à bas revenus trouvant ou retrouvant un travail.

Le présent débat porte, pour le moment, essentiellement sur la première approche, celle en termes d'incitation à l'emploi. Le Conseil s'est efforcé, quant à lui, de concilier les deux approches.

Certes, l'influence des gains monétaires n'est pas seule à intervenir sur le comportement de recherche d'emploi (d'offre de travail), puisqu'on observe nombre de cas où des personnes travaillent sans qu'il en résulte un gain immédiat. Mais reconnaître l'existence d'autres déterminants pouvant expliquer ces situations n'implique pas que le facteur des gains soit sans influence.

D'autres estiment préférable de ne pas encourager l'occupation d'emplois « anormaux », emplois qui ne paient pas, car ils sont à durée trop courte et souvent à conditions de travail relativement difficiles.

Ceci pose de manière cruciale la question du devenir des emplois. L'accès à l'emploi, surtout pour les moins qualifiés, passe souvent par des contrats courts et des emplois à temps partiel. Lorsque ces emplois sont des marche-pieds vers de meilleurs emplois et permettent de sortir à un horizon assez rapproché de la plage où le travail ne paie pas dans l'instant, il y a plutôt intérêt à inciter les intéressés à les occuper : c'est la philosophie qui inspire les mesures d'intéressement temporaire au retour à l'emploi dans le cadre des minima sociaux ou la possibilité pour des chômeurs indemnisés d'exercer des activités réduites. Mais d'autres emplois n'engagent pas ou très peu dans des trajectoires ascendantes. Dans ces cas, faut-il encourager des personnes à les prendre ou des entreprises à les développer ? Comment, en profitant d'un long cycle de croissance, augmenter la part des emplois stables et rémunérateurs ?

Concilier les deux approches, c'est-à-dire améliorer l'emploi en nombre et en qualité tout en répondant à un souci de justice sociale, est une tâche difficile, car elle nécessite à la fois d'introduire plus de cohérence dans l'ensemble de la protection sociale et du prélèvement fiscal, dans la détermination des salaires comme dans l'organisation du travail dans les entreprises. Le succès dépend aussi, en pratique, du jeu de l'ensemble des acteurs et notamment de la négociation conventionnelle.

Politique d'emploi des entreprises

L'analyse des modes de définition et de gestion des emplois « précaires » et du devenir des personnes qui les occupent est encore assez peu développée pour qu'on puisse définir, de manière précise, les éléments qui pourraient conduire à réduire le nombre des emplois « sans avenir ». La suppression des incitations financières données aux employeurs pour développer le temps partiel (suppression de l'abattement forfaitaire de 30 % des cotisations patronales, rétablissement de la proratisation des allègements de charges sur les bas salaires) va, du point de vue du Conseil, dans le bon sens. Il ne semble pas, par contre, qu'il faille accentuer la pénalisation financière de certains types d'emploi. Il apparaît plus important qu'au niveau des entreprises ou des branches, soient définies des modalités d'accompagnement des personnes vers de meilleurs emplois. Les négociations sur la mise en place de la réduction de la durée du travail devraient contribuer à réduire la proportion des emplois à temps partiel ou saisonniers à condition, bien entendu, que la négociation soit menée dans l'objectif de concilier réduction du temps de travail, flexibilité interne pour accroître la productivité, amélioration de la qualité des emplois.

De manière plus générale, remarquons que les négociations contractuelles ont su définir, dans certains pays européens, des modalités d'amélioration de la qualité des emplois. Ainsi, aux Pays-Bas, un accord a concerné le retour à l'emploi à temps plein pour les personnes à temps partiel.

De même, il conviendrait que des efforts de formation soient d'autant plus consentis que l'emploi est précaire.

Des politiques menées depuis le début des années quatre-vingt-dix

D'importantes évolutions ont eu lieu au début des années quatre-vingt-dix qui concernent l'accès à l'emploi et la protection sociale dont il convient d'esquisser un bilan rapide.

La maîtrise du coût salarial de l'emploi peu qualifié

La part des emplois peu qualifiés dans l'emploi total tend à se réduire en longue période. Cette évolution peut être partiellement due à l'influence des formes actuelles du progrès technique, à l'impact de la concurrence internationale, mais aussi à l'évolution de la nature de la demande. L'appel à de la main-d'œuvre peu qualifiée dépend aussi du coût relatif du travail peu qualifié par rapport au coût des autres facteurs. Car on ne peut ignorer les risques de substitution de la main-d'œuvre peu qualifiée par du travail plus qualifié ou l'usage plus intensif de capital ou, pire encore, la renonciation à la création ou à l'extension d'activité en raison de la non-rentabilité des projets.

Dans nombre de pays, le choix a été fait de réduire le niveau du salaire minimum par rapport à celui du salaire moyen. Cette orientation a contribué à élargir l'éventail des coûts salariaux (voir infra). Mais les expériences étrangères montrent qu'un mouvement excessif dans ce sens aboutit au développement de fortes inégalités de revenu et de situations où « le travail ne paie pas ».

La France n'a pas choisi cette voie : depuis 1983, le Smic évolue pratiquement en phase avec le salaire médian. Ce n'est donc pas du côté du revenu relatif des salariés qu'a été recherchée une limitation du coût salarial, propre à stimuler la création d'emplois peu qualifiés. La mesure la plus importante a été la diminution des cotisations sociales sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Au surplus, des formules particulières ont été mises en œuvre pour favoriser l'insertion, puis l'embauche des publics en difficulté. Elles comportent, entre autres incitations, des réductions sensibles de coût. Dans le cas des emplois marchands, les baisses de coût associées, par exemple, aux contrats de retour à l'emploi (CRE) puis des contrats initiative-emploi (CIE) devaient permettre de compenser la plus faible productivité, temporaire, des personnes longtemps éloignées de l'emploi ou souffrant de handicaps spécifiques. Dans certains cas, tels que les contrats emploi-solidarité (CES) les contrats emplois-consolidés (CEC) ou les contrats emplois de ville, l'Etat prend en charge, en lieu et place de l'employeur, la totalité ou une grande part du coût salarial.

Les effectifs concernés ont été très importants :

Tableau 3 - **Effectifs au 31 décembre**

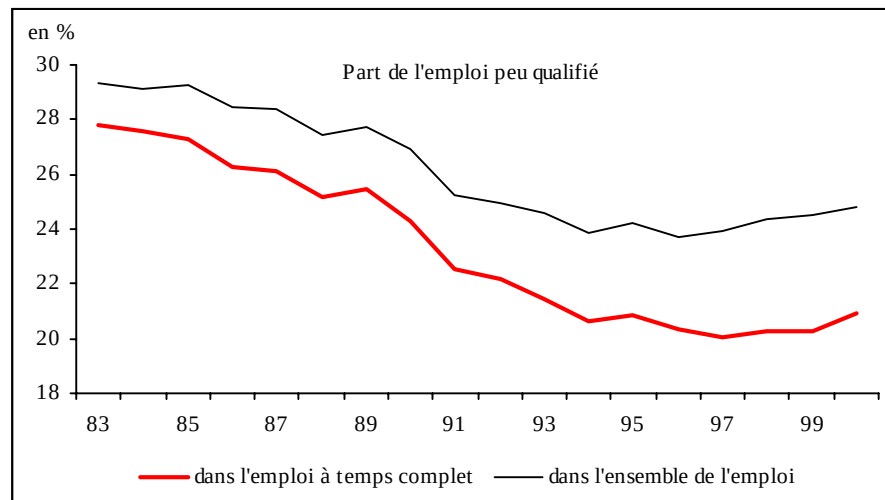
	en milliers			
	1993	1995	1997	1999
Emplois marchands CREet CIE		263		283
Emplois non marchands CES, CEC, CEV	372	445	488	353
Emplois jeunes			22	171

Source : Dares.

En 1997 le coût budgétaire des CES et CEC s'est élevé à environ vingt milliards de F et celui des CRE/CIE à environ dix milliards de F

Revenons à la mesure la plus massive (47 milliards de F. en 1997) dont les effets sont les plus permanents : la *politique de réduction des charges sociales sur les bas salaires* engagée depuis 1993, politique au demeurant adoptée par d'autres pays européens, Pays-Bas ou Belgique. Cette politique a conduit à réduire de 13 % le coût du travail au niveau du Smic, avant effet des mesures d'aide à la réduction du temps de travail. Les premières observations disponibles conduisent à estimer que cette mesure a été favorable à l'emploi global, mais aussi a contribué à stabiliser, puis à relever la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi marchand.

Évolution de la structure de l'emploi par qualification



Source : enquêtes Emploi, estimations Dares, Premières synthèses, n° 51.1. 2000.

Cette politique d'allègement des charges sur les bas salaires doit aussi être resituée dans la transformation profonde du financement de la protection sociale.

La réforme du financement de la protection sociale

Construite initialement dans une double optique d'assurance et de répartition pour les personnes occupant ou ayant occupé un emploi, la protection sociale était financée sur les revenus d'activité ; du fait du jeu des plafonds, les cotisations étaient dégressives en fonction du niveau de ces revenus.

L'élargissement progressif des prestations à l'ensemble des ménages conduit à remettre en cause la logique d'un financement restreint aux seuls revenus d'activité. La substitution en 1991 d'une partie des cotisations salariales par la contribution sociale généralisée (CSG) a constitué une mutation significative. En étendant la contribution à (presque) tous les revenus, y compris ceux du capital, le principe d'une imposition universelle faisait son entrée dans le système français de protection sociale. Il ne faut jamais l'oublier si l'on veut, tout en prenant des mesures en faveur des faibles revenus, maintenir l'esprit et la cohérence d'un système et assurer son équilibre financier.

Ce financement élargi doit, de plus, être analysé dans le cadre du prélèvement fiscal et social examiné dans son ensemble. Or, celui-ci était peu progressif en comparaison d'autres pays européens. On y a remédié partiellement par le déplafonnement des cotisations sociales, puis par l'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires.

Enfin l'extension de la CSG aux revenus du capital a également eu un effet sur la progressivité puisque ceux-ci sont plus concentrés dans les ménages à haut niveau de vie. Ces réformes ont contribué à rapprocher le profil du prélèvement socio-fiscal de celui des pays du Nord de l'Europe.

L'indemnisation du chômage

Le système français d'indemnisation du chômage qui comprend deux volets, l'un d'assurance, géré par les partenaires sociaux, l'autre d'assistance du ressort de l'Etat, a subi depuis les années quatre-vingt-dix de nombreuses transformations liées aux tensions financières des régimes. Celles-ci ont conduit durant les années de chômage massif à alimenter les flux d'entrée dans le RMI, situation qui n'avait pas été prévue lors de la création de cette allocation.

La réforme de l'assurance chômage en juillet 1992 avec l'instauration de l'allocation unique dégressive (AUD) a globalement durci les conditions d'indemnisation : dégressivité accrue des prestations chômage et conditions plus restrictives concernant les durées d'affiliation antérieure. La réforme visait à rééquilibrer durablement le régime d'assurance chômage, l'allocation unique dégressive permettant de réduire le coût de l'indemnisation dans un contexte où le chômage se maintenait à des niveaux élevés et pour de longues durées.

Elle avait aussi pour objet d'inciter à un retour accéléré vers l'emploi ou tout du moins à renforcer les efforts de recherche d'un travail. Les résultats obtenus, de ce point de vue, appellent une réponse nuancée (cf. chapitre V).

Dans un contexte marqué par la récession de 1993, la montée du chômage global et le développement d'emplois de courte durée, il en est résulté une dégradation des prestations versées aux chômeurs qui ne trouvent pas rapidement d'emploi. Les taux d'entrée dans le régime d'assurance se sont réduits et les sorties sont devenues plus rapides. C'est ainsi que, de 1991 à 1996, alors que les demandeurs d'emplois recensés par l'ANPE s'accroissaient de 22 %, le nombre de bénéficiaires du régime d'assurance chômage ne progressait que de 7 %.

Ce coup de frein à l'indemnisation par le régime d'assurance a conduit à un report des flux soit vers le régime de solidarité sous conditions de ressources (allocation spécifique de solidarité ASS + 47 %), soit vers la non-indemnisation (+ 43 %) du fait du développement des contrats à courte durée. Dans le même temps, les pouvoirs publics restreignaient sensiblement le champ de l'allocation d'insertion en excluant notamment les primo-demandeurs d'emploi, les effectifs de bénéficiaires passant alors de plus de 100 000 à moins de 20 000.

La convention Unedic de janvier 1997 a assoupli les conditions en réduisant la dégressivité du régime. Jusqu'alors, le montant de l'indemnité était perçu à taux plein pendant une période dont la durée dépendait de l'âge et des références de travail de l'allocataire et à taux dégressif tous les quatre mois, pendant le reste de la période d'indemnisation. Cette durée a été portée à six mois.

Le RMI est devenu, de fait, le dernier étage de l'indemnisation du chômage. Ce qui n'est pas sans conséquence compte tenu d'une part de l'image du RMI, vécue comme une allocation destinée aux exclus ou aux personnes en grande difficulté sociale et d'autre part de la nature des services en charge du RMI, plus tournés vers l'action sociale que vers l'insertion dans le monde du travail.

L'indemnisation du chômage constitue ainsi un système à trois étages :

- *L'allocation unique dégressive* financée par le régime d'assurance chômage, est fonction du salaire antérieur. Elle est sans condition de ressources et a une valeur plancher de 3 320 F par mois (pour un salarié antérieurement à temps plein ; elle est sinon proratisée) soit une valeur légèrement supérieure au RMI d'une personne seule.

- *L'allocation de solidarité spécifique*, financée par l'Etat, est réservée aux chômeurs de longue durée, sortis du régime d'assurance, et qui ont des références longues d'emploi (cinq ans dans les dix ans précédant le chômage). Elle est attribuée sous conditions de ressources (5 900 F environ pour un célibataire, 9 250 F pour un couple). Son montant est de 2 580 F.

Ces deux allocations gérées par les Assedic ne sont versées qu'à des personnes inscrites à l'ANPE ; elles sont donc censées être réservées aux chômeurs activement à la recherche d'emploi, mais l'on sait que cette clause est souvent assez formelle.

- *Le Revenu Minimum d'Insertion*, financé par l'Etat, est sous conditions de ressources variables selon le nombre de personnes à charge. Contrairement aux allocations précédentes, l'inscription auprès des services de l'emploi n'est pas exigée (elle est cependant fréquente), l'allocation est gérée par les Caisses d'allocations familiales et doit donner lieu à établissement d'un contrat d'insertion. On verra au chapitre III que cette condition est souvent mal remplie.

L'activation des politiques de l'emploi

Le terme d'activation des politiques de l'emploi vise l'ensemble des dispositions prises pour aller au-delà de l'indemnisation du chômage et accompagner le retour à l'emploi.

Dans le cadre du régime d'assurance chômage, existait de manière générale une obligation de recherche d'emploi. L'indemnisation pouvait être supprimée en cas de refus répété et sans motif légitime d'un emploi proposé à un chômeur par le service public de l'emploi (article R.351-27 du Code du travail). Toutefois, jusqu'à présent, ces dispositions étaient rarement appliquées.

Au-delà, l'Unedic avait introduit un début de politique active de l'emploi avec **la convention de conversion** créée en 1987. Elle consiste à proposer une aide de reclassement aux salariés ayant au moins deux ans d'ancienneté dans l'entreprise et touchés par un licenciement économique. Durant six mois, le salarié est pris en charge, avec maintien partiel de son salaire pendant que des unités techniques de reclassement au sein de l'ANPE l'aident à retrouver un emploi et à se former. Durant ces six mois, le salarié continue à bénéficier de tous ses droits sociaux antérieurs et n'est pas considéré comme demandeur d'emploi.

Les conventions de conversion ont connu leur plus grand impact en 1993, au plus fort des difficultés d'emploi (170 000 bénéficiaires) pour se réduire très sensiblement avec l'amélioration de la conjoncture et la baisse des licenciements économiques. Si les effectifs en cause sont assez faibles, l'intérêt de la mesure apparaît dans le fait qu'elle conduit à un taux de retour à l'emploi élevé pour les bénéficiaires et sur des contrats plus stables.

Une autre disposition que l'on peut considérer sous l'angle de l'activation des politiques de l'emploi menée par l'Unedic, concerne **la possibilité de cumuler partiellement l'indemnisation du chômage et l'exercice d'une activité réduite**.

Ce dispositif introduit en 1986 permet actuellement, pendant une durée de dix-huit mois d'exercer une activité d'une durée mensuelle inférieure à 136 heures et dont le revenu est inférieur à 70 % de son salaire de référence. Environ deux chômeurs indemnisés sur dix bénéficient de ce dispositif. L'avantage apporté est double : l'activité exercée permet de retarder les dates où interviennent la dégressivité ou la sortie de l'allocation, l'allocation de chômage n'est pas réduite de la totalité du salaire perçu. Le bilan de ces pratiques sur le retour à l'emploi est difficile à dessiner, car la pratique d'activité réduite est variable selon les motifs d'entrée au chômage et selon l'ancienneté du chômage, mais au total elle semble bien renforcer, au moins à terme, les chances de retrouver un emploi.

Les politiques actives de l'emploi étaient cependant assez largement déconnectées de l'indemnisation du chômage et portées en grande partie par le service public de l'emploi : subventions aux employeurs privés du type CIE, aux employeurs publics (hors Etat) et associations du type des contrats emplois solidarités CES ou des contrats emplois consolidés CEC, stages, aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, etc. (chapitre V).

Difficile mise en œuvre de l'insertion

Deux dispositifs auxquels il est massivement recouru n'ont pas pleinement atteint les objectifs fixés lors de leur création en matière d'aide à l'insertion : les emplois aidés dans le secteur non marchand (contrat emploi solidarité CES) et le RMI.

Les **CES** constituent des emplois dans le secteur non marchand, dont le coût est totalement ou largement pris en charge par l'Etat.

Ce sont des emplois au plus à mi-temps ; ce choix résultait (au-delà des contraintes budgétaires) du souci de permettre aux bénéficiaires de ces contrats de suivre parallèlement des stages de formation permanente facilitant l'accès à des emplois non aidés et de mener des recherches actives d'emploi. Rares, cependant, ont été les cas où les structures accueillant des CES ont assuré de telles formations ou un accompagnement efficace de retour à l'emploi. De fait, les bénéficiaires de CES accèdent très rarement à d'autres emplois à l'issue de leurs contrats. Il faut y voir aussi la trace d'une osmose insuffisante entre la sphère publique des aides à l'emploi et le secteur marchand.

La procédure d'attribution du **RMI** prévoit que, dans les trois mois suivant le début du versement de l'allocation, les bénéficiaires doivent établir avec une commission locale d'insertion, un contrat d'insertion faisant le point sur la situation de l'intéressé, précisant la nature d'un projet d'insertion, définissant les aides pouvant être mises à l'appui de ce projet et le calendrier des démarches et activités qu'implique la réalisation de ce projet. C'est le type même d'une politique apparemment active qui associe une prestation en espèces à un accompagnement vers une insertion et repose sur un engagement commun du bénéficiaire et de la société.

La réalité est assez éloignée du schéma théorique, le taux de signature de contrats d'insertion dans les délais de trois mois est particulièrement faible et, même pour les personnes durablement bénéficiaires d'une allocation, la signature d'un contrat peut n'être constatée, au bout de sept semestres que pour environ huit cas sur dix. Au surplus, certains contrats ne définissent guère un projet adapté aux personnes.

Ainsi, est souligné, une fois de plus, l'insuffisance, dans leur mise en pratique, des dispositifs d'accompagnement de nos politiques d'emploi et l'absence de mécanismes plus efficaces d'incitation à une reprise d'emploi.

Enseignements d'expériences étrangères

Comme invite à le faire l'agenda social européen qui soumet désormais les politiques d'emploi au « jugement des pairs », il est utile d'analyser les expériences étrangères en matière d'accès à l'emploi et de protection sociale, pour en apprécier les facteurs de succès, comme les limites. Deux thèmes doivent particulièrement retenir l'attention.

L'importance des politiques d'accompagnement dans l'accès à l'emploi

Dans de nombreux pays européens, notamment du Nord de l'Europe, les moyens consacrés aux politiques actives de l'emploi sont plus importants que ceux mis en œuvre en France et l'articulation entre indemnisation du chômage (ou l'accès aux minima sociaux) et démarche d'accès à l'emploi est plus forte.

Les procédures d'aide à l'accès à l'emploi des chômeurs ou des allocataires de minima sociaux comportent, en général, deux volets. L'accompagnement proprement dit (suivi personnel de l'intéressé, bilan de compétences, aide à la recherche d'emploi, programme de formation, etc.) est rarement dissocié d'un volet plus ou moins coercitif : les bénéficiaires des allocations sont tenus de participer à ces programmes actifs sous peine de réduction, voire de suspension des prestations. Les chômeurs sont tenus d'accepter des « emplois convenables », au risque des mêmes sanctions ; ces emplois convenables correspondent le plus souvent à la qualification antérieure, ce qui dessine une notion vague et ouverte à de multiples interprétations. Dans certains pays, d'ailleurs, le niveau de référence de ces emplois diminue avec la durée du chômage.

Les allocataires de minima sociaux sont souvent engagés dans des programmes analogues à ceux intervenant pour les personnes au chômage. Enfin, d'importants programmes sont destinés à des jeunes sortis du système scolaire et en difficulté d'insertion professionnelle. Ces programmes comportent à la fois un accès à des allocations d'assistance chômage ou de minima sociaux et une participation assez contraignante à des activités de formation, d'acquisition de qualifications professionnelles ou à des emplois publics ou aidés. Le suivi personnel des intéressés est assuré avec efficacité par le service public de l'emploi, ce qui encourage la constance de l'effort des intéressés et permet un soutien efficace, tant du point de vue psychologique que du point de vue matériel.

Rendre le travail rémunérateur

Le deuxième thème correspond à l'ensemble de politiques menées pour faire en sorte que l'accès ou le retour à l'emploi conduise à un revenu supérieur à celui des personnes sans emploi bénéficiaires d'allocations de minima sociaux. Quatre facteurs sont en cause et d'une importance variable selon les pays.

- Le débat a longtemps porté sur le niveau relatif de l'indemnisation du chômage ou des minima sociaux par rapport au salaire perçu antérieurement ou par rapport aux salaires minima. Pour ce qui concerne le niveau des minima sociaux, la diversité des attitudes est grande, depuis la législation allemande qui spécifie que l'assistance doit conduire à un niveau de revenus plus faible que celui de familles modestes de travailleurs (position suivie en pratique en France) à celle des Pays-Bas où le revenu minimum pour un couple est statutairement égal au salaire minimum à temps plein⁷ (en France le RMI pour un couple représente 55 % du Smic à temps plein). Pour ce qui concerne l'indemnisation du chômage, la grande diversité des modalités d'application rend difficile la comparaison, d'un pays à l'autre, des taux de remplacement.

(7) Mais le salaire minimum ne représente qu'environ 2,6 % des salariés aux Pays-Bas contre près de 12 % en France.

Par contre, il apparaît que dans les années récentes, nombre de pays ont durci leurs conditions d'indemnisation du chômage.

- Autre élément à prendre en considération : le niveau du salaire minimum. Le travail ne peut pas payer si le salaire minimum est trop faible : cet argument a été utilisé aussi bien par l'administration démocrate américaine pour justifier les relèvements du salaire minimum fédéral de 1995 et 1997 que par le gouvernement travailliste anglais pour motiver l'introduction d'un salaire minimum national en avril 1999. Cependant l'usage du relèvement du salaire minimum est limité par les effets négatifs sur l'emploi que pourrait engendrer un coût salarial trop important au niveau du salaire minimum par rapport à celui du salaire médian.

En 1997, ce coût relatif était estimé à 52 % en France (un des taux les plus élevés à l'exception du Luxembourg et de la Grèce), contre 45 % aux Pays-Bas, 43 % en Belgique⁸, environ 40 % au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, 35 % en Espagne.

Un ciblage trop précis des instruments sur « ceux qui en ont vraiment besoin » (objectif régulièrement mis en avant par le précédent gouvernement britannique) conduit à des conditions de sortie des dispositifs très pénalisantes pour les personnes : pratiquement, tout le gain de salaire lié à l'emploi est alors confisqué par la diminution des aides ou l'accroissement de l'imposition.

Une partie des réformes engagées dans les années récentes au Royaume-Uni principalement, mais aussi aux Etats-Unis, a visé à rendre ces taux de prélèvement au retour à l'emploi moins excessifs et moins dissuasifs.

Enfin des subventions (allocation ou réduction d'impôt) peuvent être mises en place sous une double condition : ressources du ménage et caractéristiques de l'activité. Aux Etats-Unis, l'Earned Income Tax Credit (EITC) est un crédit d'impôt proportionnel au revenu d'activité perçu, jusqu'à un certain plafond ; le taux du crédit et le plafond sont également fonction de la taille de la famille. Au Royaume Uni, le Working Family Tax Credit (WFTC) est une allocation intervenant à partir d'une durée minimale d'activité de seize heures hebdomadaires. Ces dispositifs comportent des phases de sortie progressive qui conduisent à étendre leur impact assez loin dans l'échelle des revenus. Par exemple, dans le cas américain, le point d'extinction est de 30 600 \$ par an pour un ménage avec deux enfants et plus (à comparer à 10 000 \$ pour le salaire minimum fédéral, à temps plein, et à 35 000 \$ pour le salaire médian masculin à temps plein).

La nécessité d'un programme cohérent

Les expériences étrangères montrent, dans leurs aspects positifs comme dans leurs incidences négatives, l'importance d'une cohérence d'ensemble des politiques menées, entre les politiques macro-économiques, celles visant à faire en sorte que le travail soit rémunérateur et celles accompagnant le retour à l'emploi. De ce point de vue, la démarche britannique mérite d'être étudiée car, face une situation détériorée en matière de pauvreté, elle combine plusieurs aspects : création d'un salaire minimum pour faire en sorte que le travail paie et pour pousser les entreprises à des progrès de productivité ; réforme des profils de prélèvements sociaux et fiscaux ; amplification des dispositifs d'allocations complémentaires de revenu ; renforcement des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi et la formation en assurant le suivi personnel des demandeurs d'emploi. Il est encore trop tôt pour se livrer à une évaluation d'ensemble.

(8) La France, les Pays-Bas et la Belgique pratiquaient des politiques d'allègement des charges sociales sur les bas salaires.

QUESTIONS A RESOUDRE DANS LA PHASE DE CROISSANCE

L'économie française a entamé depuis environ cinq ans une phase de croissance qui s'est renforcée en faisant régresser sensiblement le chômage global. Mais, comme l'a souligné le récent rapport de Jean Pisani-Ferry, la croissance ne suffira pas, dans ses formes actuelles, pour retrouver le plein emploi.

Cette meilleure conjoncture, si elle se maintient sur plusieurs années comme cela est possible, doit conduire à s'interroger sur la nécessité d'adapter notre politique de l'emploi et les différents dispositifs à ce contexte nouveau. Il s'agit, selon la finalité même que s'est assigné ce rapport, de créer des emplois, d'améliorer leur qualité et leur stabilité, de favoriser la promotion salariale tout en assurant un revenu suffisant aux populations les moins favorisées et en luttant contre la pauvreté.

De plus, cette adaptation doit être engagée rapidement, car la plénitude de ses effets est longue à atteindre et nécessite une continuité des efforts.

Le présent rapport ne peut pas traiter ces questions de manière exhaustive. Elles vont au-delà des propositions qu'il formule sur le soutien aux travailleurs pauvres, la conciliation de la politique du Smic avec les potentialités ouvertes par les politiques de salaires négociées dans les branches, les progrès indispensables à réaliser en matière de politique active de l'emploi ou encore sur le redéploiement des actions de formation permanente.

Le Conseil pense ainsi qu'un examen exhaustif s'impose des différentes formules mises en place pendant la phase de chômage massif : CES, CIE, conventions de conversion, emplois jeunes.

Les politiques en cours

Après avoir analysé les politiques récemment mises en œuvre, le Conseil soulignera différents problèmes qui demeurent à régler.

Des politiques de l'emploi faisant plus de place à l'accompagnement

Les pouvoirs publics, comme les partenaires sociaux, se sont engagés dans des démarches plus actives d'accompagnement vers l'emploi. Il en est ainsi des programmes spécifiques pour les jeunes (TRACE) ou pour les chômeurs de longue durée (Nouveau Départ).

Le programme TRACE, créé en 1998 dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions, vise les jeunes de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau et qui sont en difficulté ou confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Il consiste en un parcours d'insertion individualisé d'un maximum de 18 mois, comprenant un bilan, des périodes de formation et des mises en situation professionnelle. Son pilotage, confié en général à une Mission locale, devrait associer étroitement des acteurs publics et privés. On ne dispose pas encore d'évaluation significative de l'efficacité d'un tel dispositif. Les premières observations semblent encourageantes, mais mettent aussi en évidence les difficultés de mise en œuvre et de concertation locale, faute d'une osmose suffisante entre les responsables de ce programme et les acteurs du secteur marchand.

Les emplois jeunes, créés à la fin de 1997, sont ouverts aux jeunes de moins de 26 ans sans emploi et aux personnes de 26 à 30 ans sans emploi, non indemnissables par l'Unedic ou reconnues handicapées. L'aide de l'Etat est égale à 80 % du Smic. Les postes sont à plein temps, les contrats de droit privé en CDI ou en CDD de 60 mois, sauf dans le cadre de la Police nationale où les contrats sont de droit public, mais également limités à cinq ans.

La cible visée n'était pas limitée aux publics les plus en difficulté d'insertion professionnelle. A la fin de l'été 2000, 240 000 embauches avaient eu lieu et les emplois jeunes représentaient environ 190 000 postes occupés.

Ces actions ont certainement contribué à la dynamique de l'emploi, à l'amélioration du climat sur les possibilités d'embauche et à l'amélioration de la situation de beaucoup de jeunes qui avaient perdu confiance en eux-mêmes.

Dans la phase de croissance, cependant, on peut repenser la question du devenir de ce type de dispositif. Les emplois-jeunes situés en dehors des grandes administrations (Police, Education nationale) avaient aussi comme objectif, au-delà de l'insertion de jeunes dans des emplois, de permettre l'émergence d'activités trouvant progressivement leur propre solvabilité.

Alors que, dans la conjoncture actuelle de l'emploi, les formations de niveau Bac ou supérieur court (Bac + 2) trouvent assez facilement des emplois dans le secteur marchand, il faut prendre garde que ce dispositif ne conduise pas, au contraire de ses objectifs initiaux, à freiner une insertion professionnelle durable des jeunes. Le prolongement de cette expérience réside sans doute **dans la création d'un troisième secteur d'activité** dont le Conseil se propose d'étudier les caractéristiques et les données juridiques et fiscales, à l'instar du secteur des « non-profits organisations » aux Etats-Unis et en Allemagne notamment.

La nouvelle convention Unedic, signée entre les organisations patronales et des syndicats de salariés et approuvée par le gouvernement, prévoit d'accentuer l'aide au retour à l'emploi des chômeurs indemnisés. Le revenu de remplacement assuré par le régime porte désormais le nom symbolique d'allocation d'aide au retour à l'emploi ; plus profondément la convention marque un engagement plus accentué de l'Unedic dans des politiques actives d'aide au retour à l'emploi et une contractualisation des engagements réciproques du régime d'indemnisation et des demandeurs d'emploi. Cette orientation doit être concrétisée notamment par une coordination étroite entre le service public de l'emploi et le régime d'indemnisation. **C'est de la capacité des uns et des autres à réaliser un accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisé et plus approfondi qu'actuellement que dépendra, en effet, l'efficacité du nouveau dispositif.** Son succès sera également fonction de l'attitude des entreprises en matière de recrutement, en s'adressant davantage à l'ANPE.

La réduction de la durée du travail

La réduction de la durée légale du travail n'a pas pour effet un partage arithmétique du travail. Dans la mesure où le coût du travail serait sensiblement accru, malgré les aides apportées sous forme de réduction de cotisations sociales, l'effet net de la réduction de la durée sur le nombre d'heures travaillées dans l'ensemble de l'économie pourrait s'avérer négatif, atténuant, de ce fait, l'effet positif sur le nombre d'emplois résultant du partage du travail. Le triptyque de la réussite d'un partage du travail consiste en la combinaison d'une amélioration de la productivité, d'une performance accrue de l'organisation du travail, de la modération salariale enfin.

Les premiers bilans de l'effet des accords de réduction dans le cadre des lois de Robien ou Aubry 1 font état (pour les accords dits « offensifs ») de créations nettes d'emplois de l'ordre de 6 à 7 % des effectifs des entreprises concernées. Le dynamisme de l'emploi enregistré au cours de l'année 2000 tient pour partie aux premiers effets de la réduction de la durée légale pour les entreprises de plus de vingt salariés.

L'impact de la loi sur les coûts du travail et sur l'emploi ne peut cependant pas encore être complètement évalué. A cet égard, deux points sont à prendre en considération. Contrairement aux accords précédents -qui imposaient des modalités inchangées de décompte des heures ouvrées- à l'avenir, la réduction de la durée effective pourrait dans nombre d'entreprises être inférieure à la réduction de la durée légale. Dans cette hypothèse, la tension sur les coûts salariaux serait alors plus facilement absorbée par l'aide accordée. En sens inverse, il convient de souligner, comme l'a déjà fait le rapport de Jean Pisani-Ferry sur le plein emploi, une difficulté relative aux modalités retenues pour la définition de la rémunération mensuelle garantie des salariés au Smic et pour son évolution. Le principe d'un maintien du revenu mensuel n'est pas contestable du point de vue de la conception d'un salaire devant assurer un niveau de vie minimum. Les modalités de mise en œuvre de la garantie de rémunération posent cependant problème.

La règle est le maintien de la rémunération mensuelle garantie pour chaque salarié payé au Smic à la date du passage à la durée légale de 35 heures. La loi prévoit également que d'ici juillet 2005, le Smic sera augmenté de façon à rendre sans objet la garantie mensuelle. De ce fait, le passage progressif aux 35 heures induit une forte revalorisation mécanique du Smic, même restant limité aux règles de revalorisation minimale (indexation en pouvoir d'achat sur la moitié de l'évolution du taux de salaires horaires ouvriers).

Cette dynamique risque d'accroître le coût salarial au-delà de ce qu'aurait entraîné un passage, à la même date, de toutes les entreprises aux 35 heures. Le Conseil reviendra sur cette question à propos de la négociation sur les minima conventionnels.

Au total, il pourrait en résulter un affaiblissement de l'incitation à employer des travailleurs peu qualifiés, alors que les allègements de charges sur les bas salaires avaient jusqu'à présent profité à ce type d'emploi.

Un traitement plus équilibré des revenus d'activité et des transferts

Deux dispositifs importants conduisaient, on l'a vu, à réduire les gains procurés par l'accès à l'emploi. La réforme de la taxe d'habitation dans la première loi de finances rectificative de juillet 2000 a conduit à ne plus pénaliser les actifs aux revenus modestes par rapport aux bénéficiaires du RMI en généralisant un système de dégrèvement. De même la conférence de la famille de juin 2000 a prévu de mettre en place, en deux ans, un barème unique pour l'allocation de logement et l'aide personnalisée au logement traitant les ressources, de même manière quelle que soit leur nature.

Par ailleurs, la mise en place de la couverture maladie universelle, la CMU, s'est inspirée de la même règle de non-pénalisation des revenus d'activité, en retenant une définition large des ressources prises en compte qui inclut les revenus d'activité comme les revenus sociaux. Elle laisse subsister une difficulté d'accès aux soins coûteux pour les personnes disposant de revenus juste supérieurs aux plafonds d'éligibilité et qui doivent assurer elles-mêmes une couverture complémentaire.

Problèmes en suspens

Cinq questions importantes doivent donner lieu, du point de vue du Conseil à des approches renouvelées pour améliorer l'accès à l'emploi et conforter la protection sociale.

L'équilibre du plan d'allègement de la fiscalité directe

Pour compléter le plan d'allègement de l'impôt sur le revenu, qui par définition ne touche que les ménages ayant à verser une contribution effective, le gouvernement avait retenu un dispositif de ristourne de la CSG et de la CRDS qui au bout de trois ans aurait conduit à une ristourne totale au niveau d'une rémunération mensuelle égale au Smic et aurait été dégressive jusqu'à 1,4 Smic mensuel. Le dispositif retenu a été jugé inconstitutionnel, en tant que modification d'un impôt direct (ce qu'est la CSG) ne tenant pas compte des capacités contributives des individus. Une Prime pour l'emploi, selon la même inspiration, a remplacé ce dispositif afin de répondre aux critiques qui avaient été formulées.

Cette mesure de réforme fiscale mérite un examen attentif au nom des principes d'action qu'elle met en cause (chapitre IV).

Elle vise à accroître le revenu salarial des personnes à bas salaires, jusqu'à 1,4 Smic. La prime est majorée pour tenir compte des configurations familiales. De plus une condition d'éligibilité, fonction de la taille du foyer détermine un plafond de revenu. La prime est d'un montant d'autant plus élevé que les bénéficiaires ont une durée d'emploi proche du temps plein et un salaire proche du Smic.

En termes redistributifs, cette mesure est peu ciblée sur les revenus les plus modestes. En effet, elle n'améliore guère la situation des travailleurs pauvres (dont la principale caractéristique est moins le fait d'être payé au salaire minimum que de ne pas trouver d'emploi à temps plein sur l'année à ce taux ou d'être le seul actif occupé dans un ménage de plusieurs membres). Ce type de mesure (comme tout relèvement du salaire minimum) a des effets redistributifs assez dilués, l'essentiel des dépenses allant à des ménages d'un niveau de vie assez largement supérieur au seuil de pauvreté.

Par ailleurs, cette disposition conduit à accroître la progressivité de l'ensemble formé par le prélèvement social et fiscal et les transferts. Ce mouvement prolonge l'évolution favorable évoquée précédemment.

En termes d'incitation à l'emploi, le dispositif est d'autant plus rémunérateur que les emplois sont à plein temps : pour tous les emplois (d'une durée supérieure au tiers de temps payé au Smic), le gain supplémentaire par heure travaillée est constant. En revanche, cet accroissement de revenu par un versement de l'Etat peut réduire la propension à négocier les salaires au niveau de l'entreprise ou de la branche.

L'examen des problèmes posés par la Prime pour l'emploi, met en lumière la question de la cible visée dans les politiques de soutien aux bas revenus : veut-on soutenir le pouvoir d'achat des bas salaires comme le fait la prime pour l'emploi ou veut-on soutenir le niveau de vie des ménages des travailleurs pauvres ? Les deux projets ne sont pas incompatibles.

Le soutien au revenu des travailleurs pauvres

Si le choix politique est celui-ci, alors il convient de prendre des mesures qui tiennent compte de la complexité du phénomène de travailleur pauvre, au croisement d'une position sur le marché du travail (faible rémunération horaire et faible durée du travail dans l'année) et de la situation du ménage.

Une mesure, *l'allocation compensatrice de revenu* ou ACR, a été proposée (Godino, 1999) dont le principe est d'assurer un passage continu entre une situation de perception de l'allocation de RMI à taux plein (c'est-à-dire pour un ménage sans revenu d'activité) et une situation où est perçu un revenu salarial minimum, (par exemple le Smic à temps plein pour un ménage d'une seule personne d'âge actif).

Cette mesure consistait ainsi en une allocation dont seraient totalement déduits (comme dans le RMI) les revenus autres que d'activité, alors que les revenus d'activité ne seraient que partiellement déduits. Cette allocation rendrait en quelque sorte permanent le mécanisme d'intéressement inclus dans le RMI en cas de retour à l'emploi.

Elle ferait en sorte que toute situation de travail rapporte plus que le non-emploi.

Cette proposition a fait l'objet de nombreux débats et chiffréments a priori, tant en ce qui concerne son coût que sur ses effets incitatifs à la recherche d'emploi et son impact redistributif. Elle a été également discutée du point de vue de ses effets potentiels sur le marché du travail et sur le fonctionnement du RMI.

Une comparaison avec la prime pour l'emploi est possible à coût budgétaire comparable. Ses effets redistributifs sont plus concentrés sur les ménages de travailleurs à faible niveau de vie. Sans revenir sur l'analyse détaillée faite au chapitre IV, retenons essentiellement que l'ACR produit, pour les personnes seules ou les couples sans emploi, des effets incitatifs au retour à l'emploi plus forts que ceux de la prime pour l'emploi ; en revanche, elle peut avoir des effets contraires pour les couples doublement actifs, en incitant l'un des membres du couple à réduire sa participation au marché du travail.

- L'allocation compensatrice de revenu pérennisant en quelque sorte le dispositif d'intéressement au retour à l'emploi, ne suffirait-il pas de s'appuyer sur celui-ci, quitte à en prolonger la durée ?

Cet argument serait particulièrement de poids si les situations d'emploi à temps incomplet étaient transitoires dans des parcours conduisant, fréquemment et en peu d'années, du non-emploi à des emplois à temps plein. C'est la proposition faite par le rapport de la commission du Plan présidée par J.M. Belorgey. Cette proposition n'apparaît pas satisfaisante à maints égards. L'intéressement est dissymétrique : il n'intervient que pour les personnes allocataires et au chômage qui retrouvent par la suite un emploi. Ceci peut conduire à ce que deux personnes dans les mêmes situations d'emploi et les mêmes configurations de ménages disposent de revenus différents (l'une bénéficiant de l'intéressement du RMI, l'autre pas). Admissible de manière très temporaire, cette différence de traitement le serait moins sur des longues durées.

- Est donc en cause la nature de certains emplois qui maintiennent durablement dans la pauvreté, car ils ne donnent pas les atouts d'une trajectoire d'emploi ascendante.

Doit-on, au titre de l'incitation à la recherche d'emploi ou du jugement selon lequel tout travail doit donner lieu à une amélioration de revenus, retenir une allocation jouant dès la première heure travaillée ou doit-on, afin de n'encourager que des emplois d'une durée significative, retenir un complément de rémunération n'intervenant, par exemple, qu'au-delà d'une durée hebdomadaire de 16 heures ou du tiers de temps comme vient de le retenir la prime pour l'emploi ?

- Une allocation qui tient compte des revenus de l'ensemble du ménage peut-elle être versée rapidement ? Cette objection, qui concerne aussi la prime pour l'emploi, a souvent été avancée et il faut chercher à en cerner la pertinence.

Pour une partie des allocataires, la composante d'allocation serait très importante par rapport aux revenus d'activité, comme c'est le cas des bénéficiaires du RMI. Le maintien d'un versement mensuel sur la base d'une déclaration trimestrielle de ressources devrait, à l'évidence, être maintenu⁹.

Pour ceux qui, à l'inverse ne toucheraient qu'une allocation d'un montant relativement réduit par rapport à leurs revenus d'activité (les « nouveaux bénéficiaires du dispositif »), un versement annuel poserait moins problème¹⁰. Sa mise en œuvre, par l'administration fiscale, relève de techniques déjà pratiquées de crédit d'impôt.

- Une dernière objection porte sur le fait que la mise en place d'une allocation compensatrice de revenus risquerait d'atténuer ou de supprimer la dimension de contrat d'insertion du RMI. Le renforcement d'un accompagnement personnalisé de certains allocataires du RMI en vue de leur insertion sociale ou économique est une nécessité qui n'a pas de sens, par contre, pour des personnes plus engagées dans l'emploi. Et la société ne saurait se rendre quitte de son « devoir d'insertion » que rappelle la loi sur le RMI au travers d'une simple prestation monétaire.

Étant conscient que les deux mesures analysées ci-dessus n'ont pas les même finalités, ce qui limite les comparaisons, le Conseil persiste à penser que pour répondre au problème central de ce rapport, il serait bon de mettre à l'étude un mécanisme concentré sur les travailleurs pauvres, qu'ils aient déjà un emploi ou qu'ils veuillent y accéder.

Revoir les politiques du salaire minimum

Au-delà des questions posées par la gestion de la garantie mensuelle de rémunération et par les hausses du Smic conduisant à son extinction en 2005, une politique de moyen terme du salaire minimum est nécessaire. Le salaire minimum est et doit rester un des instruments de base de la protection des salariés. La création d'un tel instrument au Royaume-Uni en 1999, en Irlande en 2000, les évolutions en cours en République fédérale rappellent son actualité. Cependant, l'une des difficultés provenant des modalités de fixation du Smic en France est que la négociation salariale s'est en partie vidée de sa substance. L'augmentation du salaire minimum est plus souvent le fruit d'une décision et d'un calendrier politique que le résultat d'une négociation interprofessionnelle. Ceci a entraîné un dépérissement de la réalité des négociations salariales au niveau des branches, puisque celles-ci se concluent très fréquemment sur la fixation de minima de branches, inférieurs au niveau du Smic et qui donc ne s'appliquent pas.

Cette situation est dommageable à plusieurs titres. Les grilles de rémunération résultant des conventions de branche sont ainsi écrasées artificiellement en bas de la hiérarchie des salaires de telle sorte que les entreprises (souvent les grandes) ne tiennent pas grand compte des orientations des branches dans leur politique salariale, (notamment les grilles de classification). À l'inverse, les entreprises qui les appliquent (souvent les plus petites), écrasent l'éventail de la hiérarchie salariale et limitent de fait les perspectives de carrière des salariés pour les faibles niveaux de rémunération/qualification, la progression dans les grilles de salaires étant sans effet tant que n'est pas franchi le niveau correspondant au Smic.

(9) Le caractère permanent de l'intéressement réduirait l'incertitude des bénéficiaires sur le niveau de l'allocation perçue par rapport au système actuel.

(10) Dans le cas de l'EITC, mis en œuvre aux Etats-Unis, les ménages ont le choix entre versement mensuel (au travers de la feuille de paie) et versement annuel par les services fiscaux après l'établissement de leur déclaration annuelle de revenus : plus de 90 % choisissent cette dernière formule.

Au total, la situation présente est un obstacle à la négociation annuelle des salaires qui doit tenir compte de la conjoncture économique, des performances de l'entreprise et des qualités et efforts des salariés.

La France est un des pays qui se singularise par l'importance du nombre de salariés directement concernés par le salaire minimum et par l'importance des déterminations politiques de son niveau. Si près de 14,5 % des travailleurs luxembourgeois touchaient le salaire minimum, la France est un des pays où cette proportion est également très élevée (12,8 % en 1999) alors que le salaire minimum ne concerne que 3,4 % des salariés espagnols et 2,6 % des salariés néerlandais.

Peut-on progresser vers une évolution des minima salariaux conventionnels de branche plus rapide que le Smic¹¹, pour redonner davantage de responsabilité aux partenaires sociaux en matière de rémunération ? *L'examen de l'échec de la politique de relance des négociations sur les bas salaires initiée en 1990 conduit à penser qu'un nouvel effort devrait s'appuyer sur un engagement tripartite des partenaires sociaux à progresser dans la révision des grilles et la définition des minima et des pouvoirs publics de ne pas faire évoluer le Smic plus rapidement que le minimum prévu par la loi, mais à la condition que des progrès significatifs soient régulièrement obtenus dans la revalorisation des négociations de branche.* Ainsi, tout travailleur, même peu qualifié, pourrait espérer entreprendre une carrière professionnelle qui ne se conçoit pas sans participation à une négociation des salaires et sans des opportunités de promotion personnelle.

Rapprocher les allocataires du RMI des services de l'emploi

Les allocataires du RMI forment un public très hétérogène, en partie du fait du rôle de troisième niveau de l'indemnisation du chômage qu'on lui a fait jouer surtout depuis 1992.

Ce dispositif est par ailleurs connoté dans le champ de l'intervention sociale en direction des exclus ou des pauvres. Il conduit à des effets de stigmatisation qui expliquent semble-t-il en partie les phénomènes de non-recours ou de recours différé dans le temps. Il est géré par un ensemble d'acteurs plus orientés vers le travail social que vers l'accès à l'emploi. Ce type de gestion est sans doute bien adapté pour les personnes en situation les plus difficiles ; en sens inverse, il est sans doute moins adapté aux personnes les plus proches de l'emploi.

Compte tenu de ces difficultés, une réforme paraît nécessaire. Elle aurait pour objet de mieux articuler les dispositifs d'assurance et d'assistance chômage qui ont été modifiés séparément sans examen d'ensemble et de mieux adapter notre système d'indemnisation aux transformations du marché du travail (emplois de courte durée, difficultés spécifiques rencontrées par les jeunes dans leur insertion, etc.).

Si une plus large fraction de la population des chômeurs était prise en charge dans les dispositifs d'indemnisation chômage et gérée par un dispositif comparable à celui en cours de mise en place dans le PARE, il serait alors possible de mieux tenir compte des autres modes d'inclusion sociale pour ceux des allocataires du RMI qui ne peuvent directement se réinsérer par le travail.

(11) Ici encore, de telles expériences ne sont pas impossibles. Il faudrait notamment examiner de près l'évolution des minima de branche et du salaire minimum et l'évolution des inégalités salariales aux Pays-Bas dans le cadre de la politique tripartite mise en place suite à l'accord de Wassenaar datant de 1982.

Un dispositif de RMI comparable à celui défini actuellement, mais dont les effectifs seraient de ce fait sensiblement réduits, pourrait peut-être redonner davantage de sens et d'effectivité à la démarche globale que sous-entend l'insertion, c'est à dire la sortie de toute forme d'exclusion et la réintégration des intéressés dans les différents processus économiques et sociaux.

Renforcer les politiques actives de l'emploi

Le Conseil a déjà souligné l'intérêt qui s'attache, pour lui, à des politiques d'accompagnement à l'accès à l'emploi, qu'il s'agisse des chômeurs indemnisés ou non comme des allocataires de minima sociaux. D'où la nécessité indiscutable d'un renforcement des moyens et une professionnalisation accrue des personnels consacrés à ces tâches aussi bien à l'ANPE qu'à l'Unedic et d'un renforcement de la coopération entre ces deux organismes. Les entreprises doivent s'adresser plus fréquemment à l'ANPE pour leur recrutement, comportement qui devrait être stimulé par la mise en place du Plan d'aide au retour à l'emploi, le PARE.

Une dernière direction concerne le renforcement de la formation permanente. Les moyens importants mobilisés pour la formation permanente ont contribué à une évolution des qualifications et aux performances économiques des entreprises. Il convient cependant de rééquilibrer le système au profit des salariés les plus fragiles, salariés peu qualifiés, jeunes en processus d'insertion sur des contrats courts, salariés au-delà de cinquante ans. À cet effet, on pourrait avoir recours à un chèque éducation d'un an pour les personnes sorties du système éducatif sans un diplôme supérieur au Brevet des collèges ou qui ont connu moins de 11 années de scolarité. Cette extension du droit individuel à la formation serait un stimulant pour le redéploiement des actions de formation permanente, laquelle exige aussi un engagement plus résolu et mieux orienté des entreprises et des syndicats. Là aussi, la négociation sociale doit avoir un nouvel élan lors de la discussion des plans de formation des entreprises. Les mesures proposées n'ont pas, bien entendu, l'ambition de couvrir tout le champ de la réforme nécessaire pour aboutir à l'éducation tout au long de la vie, préconisée par le rapport de l'Unesco de 1996.

Cette grande réforme doit avoir pour finalité de réaliser l'égalité des chances entre tous les Français. Elle exige dans un second temps, après les propositions formulées dans ce rapport, une simplification et une transparence des procédures, de véritables négociations à l'échelle des entreprises, des groupements d'entreprises et des branches, un engagement plus prononcé de l'Education nationale dans la formation permanente comme dans l'enseignement par alternance. Mais, répétons-le, en attendant une réforme plus profonde de la formation permanente, le chèque éducation (en temps et en argent) corrigerait l'une des inégalités les plus flagrantes de notre système actuel et inciterait les éventuels bénéficiaires à prendre en mains leur avenir professionnel.

*
* *

SYNTHÈSE

Dans ce rapport consacré à la recherche d'une conciliation entre la création d'emplois pour tous et les exigences de justice sociale, le Conseil n'a pas entendu se livrer à une révision exhaustive de tous les instruments de la politique de l'emploi. Au fur et à mesure que le chômage diminuera, la nécessité de cette révision s'imposera. Certaines actions menées au plus fort du sous-emploi sont encore utiles aujourd'hui, mais d'autres, en revanche, méritent soit d'être supprimées, soit d'être réformées. Le Conseil entend y consacrer une étude particulière.

Le présent rapport tourne autour des difficultés d'accès à l'emploi de certaines populations, des "travailleurs pauvres", aux incitations susceptibles de stimuler l'entrée sur le marché du travail et, par conséquent, aux paramètres financiers du problème, sans négliger, pour autant, les aspects liés à la formation ou à l'employabilité, les données psychologiques des intéressés ou enfin le niveau des prestations familiales pour les familles pauvres.

Rappelons que le problème ainsi posé mérite considération car il concerne plusieurs millions de personnes parmi les moins favorisées de la population française.

Bien que le champ de l'étude soit limité, il serait inadéquat, comme le montrent d'ailleurs les expériences étrangères, de se focaliser sur une seule mesure, une sorte de "potion miracle". La seule stimulation financière pour inciter à prendre un emploi, aboutit à des résultats limités, voire décevants, si cette action est menée isolément.

Dans ces conditions, même si cette question a fait l'objet d'un débat animé au Conseil, nous nous sommes livrés, dans le chapitre IV, à une comparaison détaillée de la prime pour l'emploi que vient de décider le Gouvernement, et de l'allocation complémentaire de revenu. Mais, pour montrer les limites d'une étude comparative, il faut réaffirmer que les deux types d'instrument poursuivent des finalités différentes et ne sont guère transposables.

Sans écrire un nouveau rapport sur les moyens de retrouver le plein emploi, le Conseil insiste sur la nécessité d'un programme d'ensemble qui, seul, peut résoudre les problèmes tournant autour de l'accès à l'emploi dans un souci de justice sociale.

C'est pourquoi nous suggérons la mise à l'étude, dans un cadre cohérent, de diverses mesures susceptibles non seulement de résoudre le cas des travailleurs pauvres, mais aussi de faciliter la recherche d'un emploi ou d'un emploi meilleur.

Cette démarche s'inscrit, rappelons-le, dans le souci d'accroître le pourcentage de la population active effectivement occupée, condition d'une croissance soutenue.

Cinq domaines sont cités :

- 1 - l'offre d'emplois dits peu qualifiés
- 2 - le développement d'emplois stables et à temps choisi
- 3 - l'amélioration et l'accroissement des actions au service des demandeurs d'emplois
- 4 - la place de la politique contractuelle
- 5 - les mesures de justice sociale susceptibles de rendre le travail plus attractif et d'assurer un minimum décent de revenu.

1) L'offre d'emplois dits peu qualifiés : les faits sont éclairants sur un point, la baisse du coût du travail peu qualifié a exercé une influence déterminante pour la création d'emplois de ce type.

La France a utilisé, à cette fin, la baisse très sensible des cotisations sociales sans entraîner une baisse du salaire direct. Le Conseil estime qu'il faut poursuivre dans cette voie, tout en soulignant que l'évolution du Smic doit faire l'objet d'une attention particulière, notamment à travers les conséquences pratique, de passage aux 35 heures.

D'autres questions méritent une attention particulière dans les secteurs qui tels l'hôtellerie, la restauration et le tourisme, pourraient employer de nombreux travailleurs peu qualifiés.

Autre domaine aux riches potentialités en emplois, celui des services aux personnes. Les formules juridiques et fiscales ne semblent pas adaptées à la création et au développement de petites unités de travail dans ce secteur.

Le Conseil souhaite y consacrer une étude particulière afin de créer un cadre permettant de prolonger les innovations introduites par de nombreuses expériences d'emplois jeunes.

Mais il ne s'agit là que de quelques suggestions auxquelles ne se limite pas, bien entendu, une indispensable politique de l'offre globale.

2) Le développement d'emplois stables et à temps choisi. Les études disponibles montrent que la quasi-totalité des salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée souhaiteraient passer à un contrat à durée indéterminée. Mais en ce qui concerne la durée du travail, on doit noter qu'une partie des salariés préfère le travail à temps partiel et que, dans les ménages avec enfants, l'interruption temporaire d'activité d'un des parents ou le choix du temps partiel ont nombre de partisans.

La question est d'autant plus pertinente pour l'objet de notre étude que la grande majorité des travailleurs pauvres sont en réalité des personnes qui n'exercent une activité que quelques mois dans l'année ou quelques heures dans la semaine.

Une autre précaution à prendre est de ne pas pénaliser à l'excès les contrats à temps partiel ou à durée limitée. Il serait préférable de profiter de la période de croissance pour inciter, par la voie contractuelle, les entreprises à offrir à ces travailleurs, des possibilités de statut amélioré et d'accroître leur employabilité par des actions de formation.

Par conséquent, la mesure ad hoc que nous proposons pour élever le niveau de leur revenu doit être conçue de telle sorte qu'elle ne devienne pas une trappe à bas salaires ou une contre-incitation à rechercher un meilleur emploi.

3) La politique de l'emploi s'est améliorée ces trois années, non seulement à cause de la croissance économique, mais aussi en raison des progrès réalisés par l'Agence Nationale de l'Emploi dotée enfin de moyens plus importants, mais encore insuffisants en personnels vraiment qualifiés, si on les compare à ceux mis en œuvre en Suède, en Allemagne fédérale ou en Grande-Bretagne.

L'ANPE centralise un nombre croissant d'offres, a augmenté son taux de pénétration du marché du travail et a déjà obtenu des résultats significatifs au service des chômeurs de longue durée et des jeunes.

En fonction de l'expérience, il nous semble que maintenant la hiérarchie des instruments est maintenant bien établie : tout d'abord, l'accompagnement des demandeurs d'emplois, personnalisé le plus possible. Puis, l'incitation financière à travailler, ce à quoi peut contribuer la mesure ad hoc évoquée plus loin. Enfin, la crainte de la sanction si, en dépit des concours apportés à l'intéressé, celui-ci refuse obstinément d'entrer dans un cycle d'accès au travail.

Le Conseil insiste sur un point vital : la qualité de la coopération entre l'ANPE et l'Unedic pour réussir le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) adopté dans une convention signée par l'Unedic et certaines organisations syndicales et agréé par le Gouvernement. Le Conseil peut juger de l'intention, mais non des chances de succès, tant que ne seront pas connues les modalités exactes de l'action à mettre en œuvre. Qu'il soit cependant permis d'espérer que toutes les parties intéressées s'engageront pleinement et sans arrière pensée et que, contrairement à une habitude très française, ils ne considéreront pas que, puisque les textes sont adoptés, l'essentiel est fait.

Si le système fonctionne bien, venant s'ajouter aux programmes gouvernementaux consacrés aux jeunes et aux chômeurs de longue durée, la France pourrait faire un saut qualitatif dans le traitement personnalisé des chômeurs et compléter heureusement sa panoplie de moyens.

Mais pour qu'il en soit ainsi, il convient de redéployer les ressources de la formation permanente en faveur des publics qui en sont partiellement privés : les jeunes de 18 à 25 ans, les personnes âgées de plus de 50 ans et, plus généralement, les travailleurs dits peu qualifiés. La responsabilité des partenaires sociaux et des entreprises est particulièrement engagée, car ils ont, dans le cadre des textes actuels, la possibilité d'infléchir sensiblement l'orientation des actions de formation permanente.

A cette fin, et pour provoquer les adaptations souhaitées, le Conseil propose l'octroi d'un crédit éducation à tous les jeunes sortant ou étant sortis de l'école sans diplôme, ou avec le CAP ou le BEPC. Ce "voucher" garantirait -avec un revenu de remplacement- l'équivalent d'un an de formation et pourrait s'ajouter, pour chaque intéressé, à un moment ou un autre de sa vie professionnelle, aux autres possibilités offertes par la loi de 1971, maintes fois modifiée. Ce dispositif devrait être associé à une démarche d'insertion ou de promotion professionnelle.

4) Une authentique politique contractuelle est vitale pour la réussite de cette politique d'ensemble. Une référence vient d'y être faite à propos de la réorientation de la formation permanente. Deux autres terrains seraient propices.

Le premier concerne la négociation des minima de salaires à inscrire dans les conventions de branches et dans les accords d'entreprise. Les gouvernements, dans le passé, ont incité les partenaires sociaux à négocier les minima. Sans grand succès jusqu'à présent.

Mais les entreprises ne pourront se plaindre du rôle excessif joué, à leurs yeux, par le Smic et, dans le même temps, refuser de revoir les minima conventionnels qui, normalement, devraient, combinés avec un Smic à un niveau raisonnable, assurer la protection la plus adéquate et la plus souple aux titulaires de basses rémunérations.

A cet effet, une conférence tripartite (Pouvoirs publics, Patronat, Organisations syndicales) pourrait se tenir en 2002 avant que le gouvernement ne remette au parlement, le rapport (prévu à l'article 32 de la loi du 19 janvier 2000 sur les 35 heures) précisant les mesures envisagées pour rendre la garantie mensuelle de revenu sans objet au 1^{er} juillet 2005.

Le second point a trait à ce que l'on appelle les politiques de marché interne du travail : perspectives de carrière, conversion ou adaptation des postes de travail, actions ciblées de formation pour atteindre ces objectifs.

Le Conseil insiste sur le fait que même les travailleurs qui sont en bas de la hiérarchie doivent se voir offrir des possibilités de carrière ou, plus élémentaire encore, les moyens de passer à un emploi plus stable et plus intéressant.

La passivité contractuelle est un obstacle à de tels progrès, de même que le refus de beaucoup d'entreprises de considérer ces problèmes avec l'importance qu'ils méritent.

5) En suggérant la mise à l'étude d'une mesure ad hoc, le Conseil s'assigne pour finalité de **concentrer l'effort sur les individus et les ménages les plus pauvres, et qui le demeurent, même lorsqu'ils accèdent à un emploi ou en ont déjà un**. Ce qui reflète le titre de notre rapport : "Accès à l'emploi et protection sociale".

Il préconise à cette fin, la mise à l'étude par le gouvernement et les administrations compétentes, d'une allocation pérenne qui devrait améliorer la difficile cohérence entre les quatre objectifs suivants :

- Inciter à la reprise d'un emploi
- Rendre le travail plus rémunérateur
- Ne pas créer une trappe à bas salaires
- Renforcer la progressivité du système distributif, c'est-à-dire réserver cette mesure aux plus démunis.

Notre préoccupation est également de favoriser la négociation paritaire des salaires, en fonction des trois paramètres classiques de la politique de salaires : la croissance économique d'ensemble, les performances de l'entreprise, les mérites professionnels de chaque salarié.

Faute de pouvoir, dans l'état actuel des choses, prendre en compte les prestations familiales, c'est l'ensemble des revenus touchés par une personne seule ou par un ménage qui constituerait le critère pour la fixation du revenu de référence.

Nous sommes sensibles à la critique qui consiste à noter l'absence des enfants dans les critères d'allocation de la mesure. Autrement dit, celle-ci est "conjugalisée" et non "familialisée". Mais même le système de la prime pour l'emploi n'aboutit pas à un complément significatif pour les familles nombreuses.

La raison en est simple, toujours au nom de la cohérence. La mesure proposée devrait s'accompagner d'une réforme de l'ensemble des dispositions relatives à la politique familiale, de telle sorte que le critère de concentration sur les plus démunis soit pleinement pris en compte.

Pour illustrer ce propos, l'objectif de justice sociale serait mieux assuré par un relèvement des allocations dès le premier enfant, quitte à soumettre l'ensemble des prestations familiales à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

L'autre contestation, formulée à l'encontre de ce type de mesures, serait qu'elle pourrait amener un des membres du ménage à renoncer à un emploi. Le risque existe naturellement, mais le Conseil considère que la liberté de choix des familles constitue un principe qui doit prévaloir par rapport aux considérations purement économiques. Non que celles-ci soient négligées par le Conseil, puisque ce dernier a placé sa réflexion par rapport à plusieurs finalités dont une est d'accroître le taux d'activité de la population française.

*
* *

Le Conseil entend d'ailleurs consacrer une partie de ses ressources à suivre l'évolution des politiques de l'emploi. Le prochain rapport qu'il proposera est consacré à l'évolution de l'économie, de l'emploi et des revenus de 1986, période de démarrage d'un cycle de croissance interrompu cinq ans plus tard, à 2000. Nul doute que l'on tire des enseignements précieux, en particulier sur la nature et la dispersion des emplois, leurs liens avec le mode de croissance, mais aussi avec les politiques de l'emploi et de la formation.

D'autres sujets sont également sur l'agenda du conseil : d'une part, la révision des dispositifs pour l'emploi utilisés pendant la période de fort chômage, d'autre part, l'évolution des emplois jeunes, en liaison avec les initiatives locales de création d'emploi et avec le développement du secteur associatif .

Chapitres analytiques

Chapitre I - Emploi et rémunération des travailleurs peu qualifiés

Chapitre II - Diversité des populations à bas revenus

Chapitre III - Rémunération du travail et justice sociale

Chapitre IV - Les instruments de soutien aux bas revenus et leurs effets

Chapitre V - Favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées

INTRODUCTION

L'emploi des travailleurs peu qualifiés, objet de ce chapitre, mérite une attention particulière. C'est, en effet, parmi les personnes les moins qualifiées que l'on note le sous-emploi le plus important. C'est parmi elles, aussi, que l'on rencontre le plus d'emplois précaires n'assurant pas un travail à temps plein sur l'année, ce qui, avec la faiblesse du niveau des rémunérations, entraîne les revenus les plus faibles et les plus incertains. C'est enfin par rapport à elles que se posent le plus fortement les arbitrages concernant l'intervention des pouvoirs publics : niveau du salaire minimum comme des prestations sociales.

Ces questions prennent une ampleur particulière en France, car le sous-investissement dans la formation initiale jusqu'à la fin des années soixante conduit à une proportion de personnes peu qualifiées dans la population d'âge actif plus élevée que dans la plupart des pays d'Europe continentale du Nord. Cette situation tend à se résorber avec l'amélioration de la formation initiale des jeunes générations, mais pèsera encore pour de nombreuses années, d'autant plus que la formation permanente n'a pas fait porter, de manière prioritaire, ses efforts sur ces catégories.

Il convient donc de porter une attention particulière au soutien de la demande de travail peu qualifié, même si, à terme plus lointain, la dynamique de l'emploi était surtout fonction du travail qualifié.

C'est sur cette toile de fond que l'on cherchera à analyser les évolutions récentes de l'emploi. La reprise de l'emploi depuis le point bas de 1993 a permis un recul du chômage lui-même d'une ampleur peu commune. Autre constat important : au milieu des années quatre-vingt-dix s'est produit une rupture dans la tendance de longue période à la réduction de la part du travail peu qualifié dans l'emploi total. Plusieurs facteurs ont pu y contribuer : le développement des emplois à temps partiel plus rapide pour les emplois peu qualifiés, l'évolution du coût du travail du fait des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

Cette embellie peut-elle être durable ? Un point sensible en la matière concerne les effets potentiels de la réduction de la durée légale du travail sur le coût du travail peu qualifié.

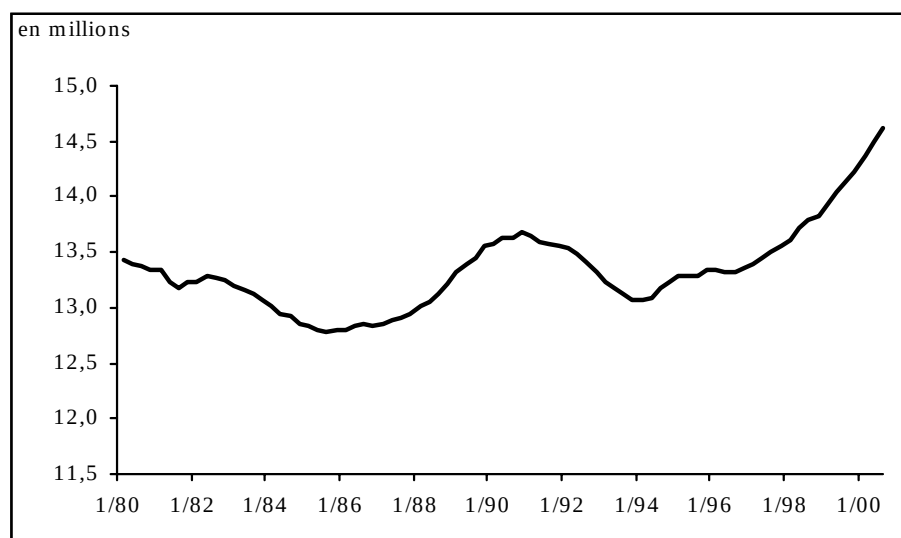
ETAT DES LIEUX**L'embellie
de l'emploi**

La récession économique du début des années quatre-vingt-dix a entraîné une baisse sensible de l'emploi total et surtout de l'emploi marchand (graphique 1). Les hésitations de la reprise économique au cours des années 1994 à 1996 n'avaient permis, au début de l'année 1997, ni de retrouver le niveau antérieur de l'emploi marchand ni d'arrêter la croissance du chômage.

De mars¹ 1997 à mars 2000, 1,2 million de créations nettes d'emplois (hors contingent) ont été enregistrées, dont plus d'un million dans le « secteur privé » c'est à dire l'emploi hors Etat, collectivités locales et hors stagiaires et contrats aidés. Les estimations d'emplois font état de 560 000 créations au total au cours de l'année 2000.

(1) L'utilisation des enquêtes Emploi pour l'analyse détaillée de l'emploi conduit à retracer les évolutions « de mars à mars », ce qui ne correspond pas forcément aux inflexions de la conjoncture.

Graphique 1 - Évolution de l'emploi salarié marchand



Source : Insee, séries trimestrielles.

Il en a résulté une baisse très sensible du nombre de chômeurs (plus de 500 000 entre mars 1997 et mars 2000, près de 350 000 au cours de l'année 2000) et le taux de chômage global s'est réduit de plus de trois points (tableau 1). Le taux maximum de chômage observé a été de 12,6 % en juin 1997 ; il a baissé jusqu'à environ 9,2 % en décembre 2000.

Tableau 1 – Evolution de l'emploi sur la période récente

	variation en milliers		
	De mars 1991 à mars 1994	De mars 1994 à mars 1997	De mars 1997 à mars 2000
Emploi total (y.c. contingent)	- 354	+ 408	+ 1 098
Contingent	- 18	- 22	- 117
Emploi total hors contingent	- 336	+ 430	+ 1 215
dont emploi féminin	+ 96	+ 252	+ 627
Emploi « privé » total	- 601	+ 393	+ 1 063
Personnels de l'Etat, des collectivités locales, stagiaires et contrats aidés	+ 265	+ 37	+ 152
Salariés peu qualifiés du secteur marchand (a)	- 248	+ 96	+ 388
Chômage total	+ 921	+ 37	- 525
dont femmes	+ 357	+ 16	- 208
Chômage des peu qualifiés	+ 285	- 63	- 231

(a) L'emploi marchand peu qualifié s'entend hors agriculture, services domestiques et à l'exclusion de l'apprentissage, des stages et contrats aidés.

Source : Insee, enquêtes Emploi. Évaluation Dares pour l'emploi peu qualifié (Premières synthèses, n° 51.1. 2000).

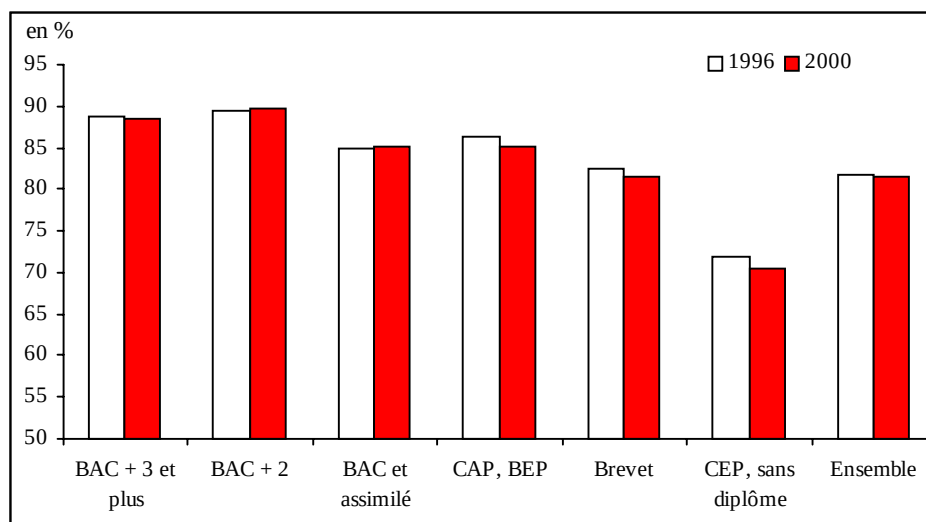
L'emploi peu qualifié

L'emploi peu qualifié (encadré) a profité de cette reprise générale, augmentant d'environ 500 000 entre mars 1997 et mars 2000 dans l'ensemble des secteurs. Il reste cependant marqué par des handicaps considérables puisque c'est pour les personnes peu qualifiées que le taux d'emploi demeure le plus faible, du fait à la fois du chômage et de l'inactivité.

Un faible taux d'emploi

Le taux d'emploi des personnes de niveau de formation initiale faible (sans diplôme, certificat d'études primaires ou brevet) est plus bas que pour les autres catégories de niveau de formation (graphique 2) ; de plus, il ne s'améliore pas entre 1996 et 2000 alors qu'il progresse dans les autres cas. Le faible taux d'emploi affecte particulièrement la population féminine peu qualifiée.

Graphique 2 - **Taux d'emploi selon le niveau de formation initiale**
en mars 1996 et mars 2000



Note : le champ a été réduit à la tranche d'âge 25-60 ans pour éviter les biais dans la tranche 17-25 ans sur les taux d'emplois par niveaux de formation dus à la poursuite d'études.

Source : Insee, enquêtes Emploi, adultes de 25 à 60 ans.

Ce faible taux d'emploi des personnes peu qualifiées résulte, à la fois, d'un taux de chômage élevé et d'un taux d'activité faible (tableau 2). C'est au niveau des femmes de formation initiale la plus faible (CEP ou sans diplôme aucun) que les indicateurs se détériorent le plus.

Tableau 2 - **Taux d'emploi, de chômage et d'activité pour les 25-60 ans** (mars 2000)
en %

	Part dans la population	Taux d'emploi			Taux de chômage			Taux d'activité
		Total	H	F	Total	H	F	Total
BAC + 3 et plus	15	85	89	82	4	4	4	89
BAC + 2	8	85	90	80	5	4	6	90
BAC et assimilé	13	79	86	73	7	5	8	85
CAP, BEP	29	79	87	69	7	5	10	85
Brevet	7	74	83	66	10	8	11	82
CEP, sans diplôme	28	60	73	50	14	12	17	70
Ensemble	100	75	83	67	8	7	10	82

Source : Insee, enquêtes Emploi, adultes de 25 à 60 ans.

Une population d'âge actif trop peu qualifiée

Le problème posé pour l'emploi des personnes de faible niveau de formation est renforcé par leur poids dans la population adulte, particulièrement important au regard de ce qu'il représente dans beaucoup des pays européens de l'Europe continentale du Nord (L'Horty, Saint Martin, 1996).

Ainsi, pour l'année 1994, ce facteur expliquait plus d'un point de l'écart de taux de chômage observé par rapport à l'Allemagne (länders de l'Ouest), aux Pays-Bas ou au Danemark. Ceci contribue ainsi à renforcer le déséquilibre entre offre et demande de travail peu qualifié.

Certes, la proportion des personnes de faible niveau de formation initiale se réduit progressivement, compte tenu du remplacement des générations âgées par des générations mieux formées (baisse de quatre points par exemple des CEP et sans diplôme de 1996 à 2000). Mais ce handicap structurel n'a pas été compensé par un effort suffisant de formation permanente, puisque celle-ci a plutôt porté sur les salariés plus qualifiés.

L'emploi peu qualifié

Si la notion de qualification est importante pour l'analyse de l'emploi et du marché du travail, il est difficile de l'appréhender de manière simple. Plusieurs dimensions se mêlent qui concernent les capacités des personnes mais aussi les spécificités des postes de travail ; enfin définir une classification des qualifications renvoie aussi à une hiérarchie salariale. Les mises en relation des emplois, des formations et des individus s'opèrent d'abord au travers des négociations au sein des conventions collectives (définition des grilles salariales), qui sont ensuite codifiées et rassemblées au sein de nomenclatures statistiques.

Deux approches du terme « peu qualifié » sont utilisées dans ce rapport.

La première s'appuie sur les seules formations initiales ; est considérée comme peu qualifiée une personne sans diplôme ou titulaire au plus du certificat d'études primaires, du BEPC ou du brevet des collèges. Ceci néglige toute l'acquisition de qualification au travers de l'expérience professionnelle ou de la formation permanente, lorsqu'elle n'est pas validée par un diplôme.

La seconde part des emplois ; pour les ouvriers la distinction entre ouvrier qualifié et ouvrier non qualifié est assez ancienne ; pour les employés, une tentative de classement qui est adoptée ici, a eu lieu dans les années récentes (Gubian et Ponthieux, 2000) et s'appuie sur les grandes familles de fonction professionnelle.

Sont alors considérés comme :

. *ouvriers peu qualifiés*, les salariés agricoles et pêcheurs, les ouvriers non qualifiés du gros œuvre et du second œuvre du bâtiment, de l'électricité et de l'électronique, l'enlèvement ou du formage du métal, de la mécanique, des industries de process, du textile et du cuir, du bois, de la manutention, les ouvriers non qualifiés divers de type artisanal, les apprentis et ouvriers non qualifiés de l'alimentation, les agents d'entretien ;

. *employés peu qualifiés*, les conducteurs de véhicules légers, les caissiers et employés de libre-service, les vendeurs, les employés de l'hôtellerie, les serveurs de cafés-restaurants, les coiffeurs et esthéticiens, les employés de maison, les assistants maternels, les gardiens, les employés de services divers.

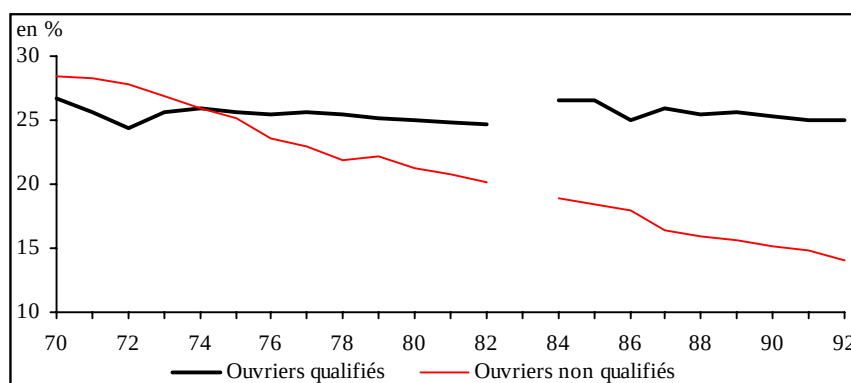
Diminution tendancielle du recours à la main d'œuvre peu qualifiée

Face à cette surabondance structurelle de l'offre de travail peu qualifié, s'inscrivait une tendance lourde de diminution de la demande de travail par les entreprises. On peut l'illustrer sur longue période en comparant la part des ouvriers dans l'emploi selon qu'ils sont qualifiés ou non (graphique 3). Sur le champ plus vaste des employés et ouvriers, la tendance, mesurée seulement depuis le milieu des années quatre-vingt, est similaire (graphique 4).

Cette tendance à la baisse de la part de l'emploi peu qualifié peut être partiellement due à l'influence des formes actuelles du progrès technique, mais aussi à l'évolution de la nature de la demande

Le recours à de la main-d'œuvre peu qualifiée dépend aussi du coût relatif du travail peu qualifié par rapport au coût des autres facteurs. Lorsque ce coût est élevé, il existe des risques de substitution de la main-d'œuvre peu qualifiée par du travail plus qualifié, de l'usage plus intensif de capital, ou encore de renonciation à la création ou à l'extension d'activité en raison de la non-rentabilité des projets.

Graphique 3 - **Part des ouvriers dans l'emploi selon leur niveau de qualification**



Champ : secteurs privé et semi-public.

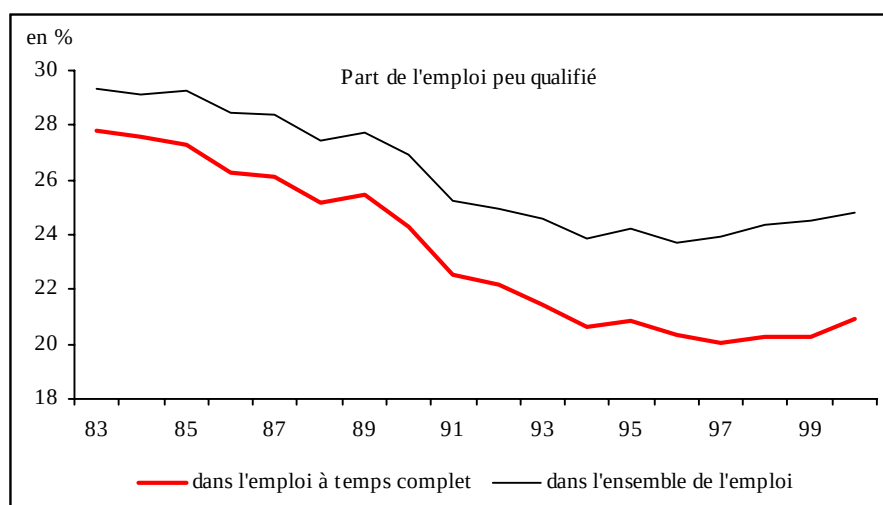
Source : DADS. Graphique tiré de CSERC, 1996.

Note : on se limite aux seuls ouvriers, la distinction au sein des employés entre employés qualifiés et non qualifiés étant le fruit de travaux plus récents mobilisant les enquêtes Emploi.

Le retournement de la demande d'emploi peu qualifié

Cette tendance de longue période s'est interrompue dans le courant des années quatre-vingt-dix. Il est particulièrement important de tenter de discerner les causes de ce retournement.

Graphique 4 - **Évolution de la structure de l'emploi par qualification**



Source : enquêtes Emploi, estimations Dares, Premières synthèses, n° 51.1. 2000.

- La première tient au développement de l'emploi à temps partiel qui a particulièrement concerné les emplois peu qualifiés. Le travail à temps partiel a pris une place croissante à partir de 1992, en partie sous l'impact d'incitations financières (en particulier l'abattement de 30 % des cotisations patronales ou, dans certaines périodes, la non proratisation des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, mesures supprimées depuis 1998). Ceci explique sans doute que la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total se stabilise à partir de 1994, alors que la dégradation se poursuit sur le champ réduit de l'emploi à temps plein.

- Mais le développement du temps partiel ne peut être le seul facteur explicatif puisque l'inflexion, pour l'emploi peu qualifié à temps plein, intervient de manière plus progressive et se dessine nettement dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix.

- Ni l'évolution du progrès technique, ni celle de la concurrence des pays à bas salaires ne peuvent expliquer cette inflexion récente. On ne peut guère évoquer une sensibilité particulière de l'emploi peu qualifié au rythme de croissance économique puisque la phase de reprise de la fin des années quatre-vingt n'a pas eu d'influence visible sur la tendance. Il faut alors chercher ailleurs des facteurs explicatifs tenant à la structure de la demande de biens et services ou à la combinaison des facteurs de production. Dans l'un ou l'autre de ces domaines, l'influence du coût du travail doit être prise en compte.

- La croissance est actuellement fortement tirée par les services. Certains d'entre eux font appel à une main-d'œuvre très qualifiée, mais d'autres s'appuient sur une main-d'œuvre peu qualifiée (notamment, mais pas seulement, dans les commerces, les services aux particuliers, etc.). Or, la structure de la demande finale est fonction, entre autres facteurs, des prix relatifs et donc des coûts de production.

- Les études appliquées qui ont tenté de mesurer la sensibilité de l'emploi au coût du travail concluent à des possibilités de substitution importantes entre le travail moins qualifié et le travail qualifié (ou la combinaison travail qualifié et capital). Ce fait, assez largement reconnu dans les études étrangères a été aussi mis en évidence dans les travaux sur l'économie française (voir CSERC, 1996 ou Malinvaud, 1998 pour un examen plus détaillé).

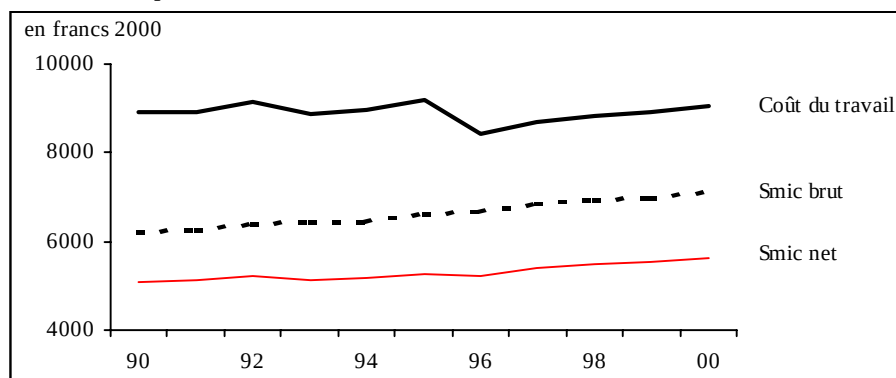
***L'effet des
allègements
de cotisations
sociales***

C'est cette analyse qui a conduit à préconiser en France, mais aussi dans d'autres pays comme la Belgique et les Pays-Bas, la mise en place d'une politique d'allègements des cotisations sociales sur les bas salaires, politique recommandée, par ailleurs, dans le livre blanc de la Commission européenne sur « croissance, compétitivité, emploi » (Commission européenne, 1993).

Jusqu'en 1993, la France avait déjà pratiqué des allègements de cotisations dans le cadre des politiques d'aide à l'emploi ciblées sur des populations présentant des difficultés d'insertion particulières (jeunes, chômeurs de longue durée, etc.) ; ces réductions de cotisations étaient ainsi limitées dans le temps pour chaque emploi. Elles avaient, certes, un effet d'allègement du coût mais elles étaient surtout destinées à compenser les handicaps initiaux, réels ou supposés, des bénéficiaires en matière de productivité.

- Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires introduits à partir de juillet 1993 sont, quant à eux, généraux et pérennes. Ils représentent, au niveau du Smic, une baisse de près de 12,6 % du coût du travail. Ceci a permis une quasi-stabilité, entre 1993 et 1999, du coût horaire du travail à ce niveau de rémunération malgré l'augmentation du Smic brut.

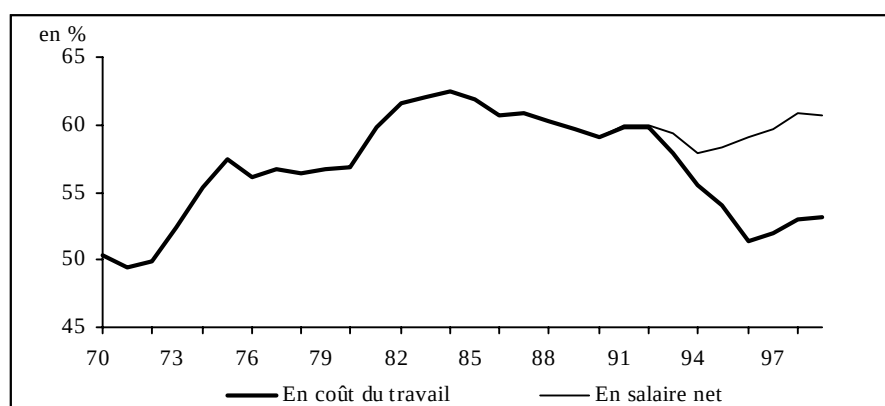
Graphique 5 - **Smic net, Smic brut et coût du travail au niveau du Smic**
pour 169 heures mensuelles



Source : direction de la Prévision.

En termes de coût relatif, cette politique a donc permis de réduire le coût pour l'employeur d'un salaire au Smic par rapport au salaire médian sans que ceci affecte le pouvoir d'achat des salariés payés au Smic par rapport au pouvoir d'achat médian.

Graphique 6 - **Evolution du ratio du Smic au salaire médian**



Source : Insee, séries longues sur les salaires jusqu'en 1998 ; bulletin mensuel des statistiques du travail pour 1999.

Ainsi, si l'on considère qu'il faut porter une attention particulière au soutien de la demande de travail peu qualifié, compte tenu du niveau actuel de sous-emploi qui l'affecte (et des conséquences en terme de revenu), il serait à tout le moins imprudent de ne pas être attentif à l'évolution du coût relatif du travail au voisinage du Smic qui affecte beaucoup les emplois peu qualifiés (encadré).

Emplois peu qualifiés et bas salaires

Jusqu'à la mise en place des aides à la réduction du temps de travail qui sont fusionnées avec le dispositif précédent, les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires étaient dégressifs dans la plage de 1 à 1,3 Smic ; ceci correspondait-il aux emplois peu qualifiés tels qu'on les a évalués précédemment ?

La correspondance, telle qu'on peut l'estimer au travers de l'enquête Emploi, n'est pas totale mais la corrélation est forte : une mesure d'allègement des cotisations s'étendant jusqu'à 1,3 Smic, va beaucoup plus concerner les salariés peu qualifiés qu'une mesure s'étendant jusqu'à 1,8 Smic. Celle-ci concerne presque autant les salariés moyennement qualifiés. La présence de salariés qualifiés au voisinage du Smic renvoie pour l'essentiel à la situation des jeunes.

Structure de l'emploi par qualification et niveau de salaire

	Du Smic à 1,3 Smic inclus	De 1,3 Smic à 1,8 Smic inclus	Plus de 1,8 Smic	Total
Très qualifiés	9	21	70	100
Non qualifiés	56	32	12	100

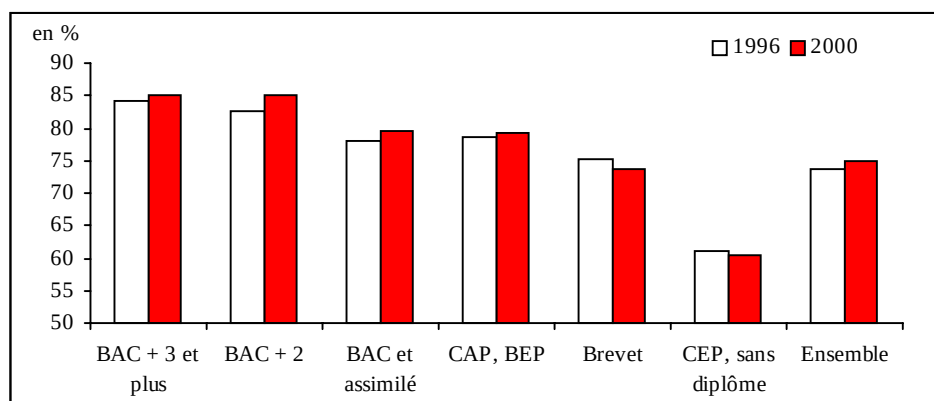
Champ : salariés à temps plein des secteurs marchands non agricoles, hors emplois aidés et services personnels et domestiques.

Source : Cerc, évaluations à partir de l'enquête Emploi de mars 2000.

Un faible taux d'activité

Si l'amélioration de l'emploi a permis un abaissement du taux de chômage de toutes les catégories de qualification, on ne retrouve pas la même évolution en matière de taux d'activité : les personnes ayant le plus faible niveau de formation initiale sont aussi celles qui présentent le taux d'activité le plus faible. De plus, alors que dans la période récente, le taux d'activité des plus qualifiés (en termes de niveau de diplôme) a tendu à s'accroître sensiblement, celui des moins qualifiés s'est au contraire légèrement réduit.

Graphique 7 - **Taux d'activité par niveau de formation initiale**



Champ : population de 25 à 60 ans.

Source : Insee, enquêtes Emploi.

Ce maintien, voire cette aggravation d'un faible taux d'activité pour les peu qualifiés (titulaire du BEPC, du Brevet des collèges, du Certificat d'études primaires ou sans diplôme) dans la phase de reprise de l'emploi peut avoir diverses origines.

- Il peut résulter d'un effet de vieillissement en moyenne de cet ensemble de personnes alors que les taux d'activité au-delà de 50 ans sont faibles du fait de la tendance des entreprises à ne pas employer des seniors et des mécanismes de préretraite ou de la plus grande difficulté pour les femmes peu qualifiées à reprendre un emploi après une interruption due aux enfants.
- Il peut être le signe d'un découragement plus profond dans la recherche d'emploi, lié aux difficultés du marché du travail des peu qualifiés.
- Il peut être aussi le fait d'un découragement résultant de ce que le retour à l'emploi, pour les personnes peu qualifiées, a lieu fréquemment dans des conditions conduisant à un gain faible par rapport aux minima sociaux (cf. chapitre III).

Encourager la recherche d'emploi

Au total, il est donc important d'intensifier les efforts pour que le retour à l'emploi des personnes peu qualifiées ne soit pas découragé : ceci nécessite d'améliorer la nature des emplois offerts et d'ouvrir des perspectives d'évolution à ceux qui accèdent à l'emploi, mais aussi des aménagements dans le système de protection sociale (chapitres III et IV) et un renforcement des aides individualisées au retour à l'emploi (chapitre V).

L'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées se passe fréquemment dans des conditions précaires qui cumulent incertitude sur le devenir et faibles rémunérations

Des emplois de durée insuffisante et incertains

Les formes d'emploi atypiques (contrats à durée déterminée, intérim, emplois aidés), ainsi que le travail à temps partiel, représentent près du quart de l'emploi total en mars 2000, contre 16 % dix années auparavant. 43 % des salariés les moins qualifiés sont concernés en mars 2000 par ce type d'emploi, contre 14 % des cadres et professions intermédiaires. Pour les personnes peu qualifiées, le retour au travail s'opère de manière fréquente sur des emplois qui ne sont pas exercés à temps plein sur l'année et sont faiblement rémunérés, ce qui leur procure une amélioration de leur situation matérielle faible (voire inexistante, cf. chapitres II et III) par rapport au chômage ou à l'inactivité. On comprend aisément le décalage qui existe entre les aspirations des demandeurs d'emploi et les propositions qui leur sont faites au travers des statistiques de l'ANPE.

Les demandeurs d'emploi, dans leur quasi-totalité, recherchent des contrats à temps plein à durée indéterminée (demandes d'emploi de catégorie 1), alors que les offres déposées à l'agence par les entreprises sont de plus en plus fréquemment des contrats courts.

Tableau 3 - Ratio offres d'emploi de plus de six mois/demandes enregistrées

	moyenne annuelle en %			
	1996	1997	1998	1999
Manœuvres	25	25	22	25
Ouvriers spécialisés	23	23	22	23
Employés non qualifiés	29	30	28	32
Ouvriers qualifiés	25	27	28	32
Employés qualifiés	35	36	37	41
Agents de maîtrise, techniciens	27	27	30	34
Cadres	17	22	23	24
Ensemble	29	29	28	30

Source : ANPE.

L'ANPE enregistre ainsi, en moyenne, cinq offres d'emploi pour dix nouveaux demandeurs en 1996, et sept en 1999. Mais pour les offres de plus de six mois, cette proportion descend à trois pour dix, et reste stable depuis 1996 en particulier pour les moins qualifiés (le ratio s'améliore pour les ouvriers et employés qualifiés ainsi que pour les cadres et techniciens).

Les emplois atypiques	
La législation du travail et les négociations salariales ont longtemps pris comme référence le type d'emploi salarié qui tendait à devenir dominant, même si d'autres formes ont toujours coexisté : la relation salariale, gérée dans le cadre de conventions collectives s'y caractérise par un contrat à durée indéterminée, à temps plein, mettant en jeu une relation d'emploi bipolaire (entre l'employeur et le salarié). Par rapport à ce cadre de référence, les emplois « atypiques » s'écartent sur l'une ou l'autre caractéristique : - Les contrats à durée déterminée, les emplois saisonniers, les stages et les contrats aidés, ont un terme explicitement défini par le contrat de travail, - Les emplois à temps partiel ont une durée inférieure à la durée légale ou conventionnelle du travail, - Les emplois intérimaires reposent sur une relation tripolaire entre le salarié, l'entreprise donneuse d'ordre et l'agence d'intérim qui emploie l'intérimaire. S'il y a un recouvrement entre les statuts définissant les contrats de travail et la précarité des situations personnelles, il n'est que partiel. Des contrats « typiques » peuvent être très menacés dans leur devenir, des contrats « atypiques » correspondre aux souhaits d'aménagement de la situation de travail notamment en matière de travail à temps partiels. Il reste qu'une grande partie des personnes au chômage ou en emploi atypique et également moyennement ou peu rémunéré déclare aspirer à trouver un emploi en CDI et à temps plein.	
Composition des emplois atypiques en mars 2000	
	en milliers
Contrats à durée déterminée	975
Intérim	550
Apprentis	285
Contrats aidés	462
<i>Total des emplois temporaires</i>	<i>2 272</i>
Emplois à temps partiel	3 963
<i>Total des emplois atypiques(temporaires et/ou à temps partiel)</i>	<i>5 298</i>
Source : Insee, enquête Emploi mars 2000.	

En mars 2000, 5,3 millions personnes occupaient un emploi atypique, soit près du quart de l'emploi total, contre 16 % en 1990. Le recours aux emplois temporaires varie fortement selon les secteurs. Le BTP et les industries de biens intermédiaires et d'équipement ont largement recours à l'intérim, alors que les secteurs des services aux particuliers, de la santé et de l'éducation font un usage intensif de contrats à durée déterminée. La moitié des intérimaires sont des ouvriers non qualifiés, tandis que les titulaires de CDD forment une population plus hétérogène, comptant plutôt des employés administratifs d'entreprises, des personnels des services directs aux particuliers et aussi des ouvriers non qualifiés.

Le retour à l'emploi au travers d'un emploi à durée déterminée (CDD, intérim, emploi saisonnier, etc.) ou d'un emploi à temps partiel permet-il d'engager, pour ceux qui le souhaitent, une trajectoire vers des emplois plus stables procurant un meilleur revenu ? La réponse doit être nuancée.

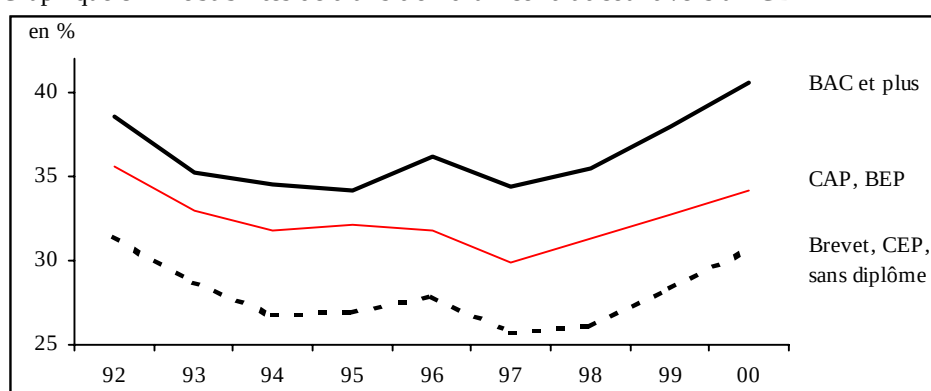
Les emplois de courte durée peuvent constituer un moyen d'accéder à un emploi à durée indéterminée et/ou à temps plein (Henguelle, 1994). Il faut cependant affiner ce diagnostic.

Ainsi, parmi les salariés à temps partiel qui déclaraient souhaiter travailler davantage (en 1995), 18 % d'entre eux, tous niveaux de qualification confondus, accèdent à un emploi à temps plein un an après, et près d'un quart après deux années (Audric et Forgeot, 1999).

La nature des emplois (durée et métiers exercés) influe certainement sur les possibilités d'accéder à des durées plus longues ou au temps plein. Ainsi, les personnes employées à temps partiels courts et qui souhaitent travailler davantage accèdent rarement à des emplois à temps complet, à la différence de celles en emploi à temps partiels proches du temps complet (Galtier, 1999).

De même, environ 25 % des contrats courts (CDD, intérim, emplois temporaires) conduisent à une embauche plus durable un an après (graphique 8).

Graphique 8 - Probabilités de transition d'un contrat court vers un CDI



Champ : emploi non aidé, tous secteurs.

Source : Insee, enquêtes Emploi 1992-2000, calculs Cerc ; une correction a été apportée sur l'année 1999, compte tenu du fait que l'enquête Emploi a eu lieu en janvier, alors qu'elle a traditionnellement lieu en mars.

Pour les seuls emplois en CDD à temps plein, la probabilité d'obtenir un emploi en CDI et à temps plein l'année suivante est de l'ordre de 33 % et tendrait à s'améliorer dans la phase de reprise. Cette probabilité assez forte traduit, au demeurant, les politiques d'embauche des entreprises qui préfèrent, lorsque cela leur est possible, embaucher sur contrat à durée déterminée plutôt que de pratiquer des périodes d'essai dans le cadre des CDI, et transformer à leur terme en CDI les contrats à durée déterminée des salariés qu'elles souhaitent conserver.

Les trajectoires ascendantes sont moins fréquentes pour les personnes les moins diplômées² que pour les plus diplômées.

Les difficultés de retour à l'emploi pour les personnes peu diplômées sont particulièrement marquées chez les bénéficiaires du RMI. Selon l'enquête "Sortants du RMI", les bénéficiaires de cette allocation qui passent par l'emploi, même de façon intermittente, sont plus diplômés que ceux qui demeurent au chômage ou en inactivité. Ainsi, les chômeurs permanents entre 1996 et 1998 sont majoritairement des hommes peu diplômés et souvent sans expérience professionnelle (Lhommeau et Rioux, 2000). En outre, les emplois retrouvés à la sortie du RMI durent moins de six mois dans un cas sur quatre et sont des emplois aidés du secteur public ou associatif (CES et CEC) dans un cas sur trois (Afsa et Guillemot, 1999). Ce sont fréquemment des emplois à temps partiel et dont les rémunérations sont proches du Smic.

Croissance lente du pouvoir d'achat

Le pouvoir d'achat du Smic net s'accroît de près de 1 % par an, en moyenne depuis 1990. La divergence avec la progression du Smic brut provient de l'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux sur les salaires. La création de la contribution sociale généralisée (CSG) en étendant le prélèvement social à d'autres revenus que les salaires a permis de réduire l'impact sur le pouvoir d'achat des salaires du poids croissant des dépenses de protection sociale, mais cet allègement n'a pas été suffisant puisque au total sur la période l'ensemble des cotisations sociales salariales, de la CSG et de la CRDS est passé de 18 % du salaire brut en 1990 à 21 % en 2000. Ceci n'est pas un facteur spécifique aux bas salaires, puisque l'alourdissement a été le même au niveau du Smic et du salaire médian.

Globalement, la part des faibles revenus salariaux mensuels s'est accrue, surtout pour les personnes peu qualifiées, en raison d'une faible progression du pouvoir d'achat du salaire net, et du développement d'emplois de durée inférieure au temps plein sur l'année. L'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées se fait souvent dans des conditions conduisant à une amélioration médiocre de la situation matérielle.

Leçons à tirer

De cet examen de la situation des personnes peu qualifiées, il convient de résumer quelques enseignements principaux.

Le déséquilibre entre offre et demande de travail peu qualifié est profond en France (on le constate au travers de la faiblesse de leur taux d'emploi) et risque de le rester durablement en raison à la fois de tendances économiques lourdes (affaiblissant la demande de travail peu qualifié) et de l'importance du stock de main d'œuvre n'ayant pu bénéficier d'une formation initiale suffisante.

Il est sans doute urgent de **renforcer les moyens et l'efficacité de la formation des personnes en emploi et hors emploi en direction prioritairement de ceux que les forces du marché tendent à exclure de l'emploi**. Ce point devra faire l'objet, au Cerc de travaux d'évaluation ultérieurs.

(2) Ici aussi peut intervenir un effet de structure par âge qu'il conviendrait d'isoler, mais il est très probable que ces résultats seraient maintenus après correction de l'âge.

Il faut soutenir, pour de nombreuses années encore, la demande de travail peu qualifié par les entreprises et en conséquence être, entre autres choses, attentif à l'évolution du *coût relatif* du travail peu qualifié qui est largement déterminé, dans la situation présente, par des décisions publiques (évolution du Smic, profil des prélèvements sociaux). Ce point sera développé ci dessous dans l'examen des conséquences potentielles du passage aux 35 heures.

Enfin, il faut se préoccuper de la faiblesse du taux d'activité des personnes peu qualifiées (particulièrement bas et qui traduit un chômage latent) en s'assurant que le retour à l'emploi sera facilité et valorisant pour elles, tant au travers de la situation monétaire instantanée que dans des perspectives d'améliorations ultérieures et de meilleures conditions d'emploi.

PASSAGE AUX 35 HEURES ET EMPLOI PEU QUALIFIÉ

La réduction de la durée légale à 35 heures est une des transformations majeures affectant le marché du travail, depuis que la décision en a été annoncée et dont les effets se prolongeront sur plusieurs années. On ne cherchera pas, dans cette seconde partie de ce chapitre à en analyser toutes les conséquences, ni les conditions de réussite, mais on esquissera un examen du point de vue de l'emploi peu qualifié.

Il convient simplement de rappeler, du point de vue global, qu'il ne s'agit pas d'un simple partage du travail, et que le résultat en terme de croissance, de richesse nationale et d'emploi va beaucoup dépendre du résultat des décisions décentralisées au sein des entreprises qui concernent les réorganisations du travail, son efficacité et son adaptabilité, ainsi que de la modération des coûts au travers des aides apportées en termes de réduction des cotisations sociales mais aussi de la modération des évolutions salariales.

Quel effet peut avoir le passage aux 35 heures sur l'emploi peu qualifié ?

La première réponse est que celui-ci devrait bénéficier des progrès de l'emploi global, mais il faut aller plus loin dans l'analyse car certains éléments sont susceptibles d'intervenir sur la part qu'occupe l'emploi peu qualifié dans l'emploi total du fait notamment de l'évolution de son coût. On a souligné précédemment que les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires mis en place depuis juillet 1993 avaient contribué à l'inversion de la tendance défavorable à l'emploi peu qualifié ; ces effets, de long terme, ne sont probablement pas épuisés. En revanche, les conditions du passage aux 35 heures peuvent peser en sens inverse en renchérissant le coût relatif du travail peu qualifié sous l'influence de deux facteurs : le profil de l'aide apportée à la réduction du temps de travail et les modalités de mise en œuvre de la garantie mensuelle de rémunération des salariés payés au Smic.

Les effets du passage aux 35 heures sur la dispersion des salaires et le coût relatif du travail peu qualifié sont la résultante des gains de productivité induits par ce changement, de l'évolution des salaires aux différents niveaux de la hiérarchie salariale sous l'effet de la modération salariale qui est souvent associée aux accords, mais aussi de la règle de maintien de la rémunération mensuelle au voisinage du Smic et enfin des mécanismes d'aide financière à la réduction du temps de travail.

Les « données du problème »

On connaît avec précision les modalités du nouveau dispositif d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, et assez bien l'ampleur des compensations salariales qui ont été négociées dans le cadre des accords de réduction du temps de travail des lois Robien et Aubry I, ainsi que leurs premiers effets sur l'emploi des entreprises signataires.

En revanche, on ne peut pas prévoir avec certitude l'évolution des négociations salariales à venir, celle des gains de productivité induits par la baisse de la durée du travail et par l'ampleur des réorganisations au sein des entreprises qui auront réduit leur durée du travail³, et enfin les éventuelles modifications du niveau du Smic.

De la durée légale à la durée effective

- La réduction de la durée légale à l'ensemble des entreprises, au 1^{er} janvier 2000 pour celles de plus de vingt salariés et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres, ne se fait pas dans des conditions identiques à la réduction opérée dans le cadre des lois Robien et Aubry 1. En effet, les accords de réduction imposaient que pour bénéficier de l'aide publique, les modalités de comptabilisation de la durée effective du travail devaient être conservées dans l'entreprise. La réduction de durée effective du travail devait être de 10 % au moins.

Trois facteurs peuvent amener à ce que le respect de la nouvelle durée légale se fasse avec une moindre réduction de la durée effective.

. Le premier est tout simplement que certaines entreprises pratiquaient déjà des horaires collectifs inférieurs aux 39 heures légales.

. Le second facteur est le fait que, dans certaines entreprises, le passage à la nouvelle durée légale soit partiellement obtenu, par inclusion dans l'horaire pris en compte de temps pouvant être comptés comme temps de travail alors que l'horaire collectif antérieur ne les reprenait pas⁴.

. Enfin, des entreprises peuvent maintenir un horaire supérieur à la durée légale en payant des heures supplémentaires. Le coût de ces heures fait l'objet, par ailleurs, d'une période transitoire.

- Les entreprises peuvent « passer aux 35 heures » à l'occasion d'un accord de réduction du temps de travail signé avec la majorité des partenaires sociaux, faisant état de créations ou de préservations d'emplois (aucun seuil n'est fixé, ce qui est une autre différence avec les accords dans le cadre des deux lois précédentes).

La signature d'un tel accord permet aux entreprises de bénéficier des aides publiques à la réduction du temps de travail : allègement forfaitaire sur tous les emplois et allègement dégressif supplémentaire pour les salaires compris entre 1 et 1,8 Smic (qui absorbe les allègements antérieurs de cotisations patronales sur les bas salaires qui allaient de 1 à 1,3 Smic).

- Enfin, la seconde loi Aubry a introduit un mécanisme de rémunération mensuelle garantie pour les salariés payés au Smic.

(3) Réorganisation du processus de production, mais aussi effets possibles de productivité lors d'une annualisation du temps de travail permettant de mieux ajuster le rythme de production à celui de la demande, etc.

(4) Gubian (2000) cite le cas de grandes entreprises ayant signé avant le 1^{er} janvier 2000 des accords non aidés de passage aux 35 heures : la réduction de la durée moyenne effective du travail y a été de 5,4 % seulement.

**La rémunération
mensuelle
garantie**

L'article 32 indique que « *Les salariés dont la durée du travail a été réduite à 35 heures ou plus à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 1998 [... loi Aubry 1] ne peuvent percevoir, postérieurement au 1^{er} janvier 2000, un salaire mensuel inférieur au produit du salaire minimum de croissance en vigueur à la date de la réduction du temps de travail par le nombre d'heures correspondant à la durée collective qui leur était applicable, dans la limite de cent soixante neuf heures. Cette garantie est assurée par le versement d'un complément différentiel de salaire* ».

Ceci conduit à autant de niveaux de garanties qu'il y a eu de hausses du Smic depuis juin 1998 (mais aussi qu'il y avait de durée collective dans les entreprises). Une fois fixées, ces garanties mensuelles sont indexées sur les prix et la moitié du pouvoir d'achat du salaire mensuel brut ouvrier (SMBO).

Le mécanisme de la garantie mensuelle de rémunération s'applique à tous les salariés des entreprises ayant signé une convention de réduction du temps de travail, qu'ils aient été en poste avant ou après la signature de la convention. Les salariés ayant une rémunération antérieure légèrement supérieure au Smic et qui se trouvent « rattrapés » par le niveau de la garantie mensuelle de rémunération en bénéficient également. En revanche, la garantie mensuelle ne s'applique pas :

- aux salariés recrutés pour une durée inférieure à un mois et rémunérés sur une base horaire ;
- aux salariés des entreprises qui sont passées aux 35 heures avant la loi du 13 juin 1998 ;
- aux salariés nouvellement embauchés lorsque leur poste n'est pas équivalent, dans sa nature ou sa durée, à celui d'un autre salarié bénéficiant de la garantie (Bloch-London, 2000).

La loi prévoit enfin que devront être définies (après rapport au Parlement présenté avant le 31 décembre 2002) les modalités permettant qu'avant le 1^{er} juillet 2005 cette garantie de ressources devienne sans objet, ceci afin d'éviter que ne perdurent des distorsions de rémunération entre salariés payés au salaire minimum.

Ici aussi s'introduisent différents éléments d'incertitude sur les modalités d'évolution du Smic et de la rémunération mensuelle garantie. Ils ont été largement discutés dans une annexe au rapport de Jean Pisani-Ferry⁵.

Dans ces conditions, l'analyse de l'effet macro-économique du passage aux 35 heures, comme celle des effets sur les revenus salariaux et les coûts du travail reste encore très marquée par des incertitudes. Elle permet cependant de souligner les tensions qui peuvent apparaître. Par rapport aux éléments de discussion présentés dans le rapport de Jean Pisani-Ferry, on se focalise ici sur les effets potentiels sur les salariés peu qualifiés.

(5) Annexe de Gilbert Cette du rapport Pisani-Ferry (2000).

L'extension des exonérations de cotisations sur les bas salaires

L'abaissement de la durée légale du travail à 35 heures a été accompagné d'une refonte des dispositifs d'allègements de cotisations sur les bas salaires. Pour en bénéficier, un accord majoritaire de réduction du temps de travail faisant état de créations ou de préservations d'emplois (aucun seuil n'est fixé) doit avoir été signé entre les partenaires sociaux. Dans le cas contraire (par exemple nouvelle durée fixée unilatéralement par l'employeur), l'ancien mécanisme d'exonération prévaut.

Le nouveau dispositif se compose⁶ d'une aide forfaitaire indépendante du niveau du salaire, initialement⁷ égale à 4 000 F par an pour chaque salarié et d'une ristourne de cotisations sociales dégressive jusqu'à 1,73 fois le Smic.

Le montant de l'exonération est calculé sur la base du salaire soumis à cotisations et est plafonné à 1 818 F par mois en juillet 2000. Il est proratisé pour les durées de travail inférieures à la durée légale (ou collective le cas échéant), mais il peut être majoré pour les entreprises à durée collective inférieure ou égale à 32 heures, afin de favoriser les plus fortes réductions de durée du travail (semaine de quatre jours).

Si l'exonération supplémentaire de cotisations sociales patronales permet de limiter la progression du coût mensuel d'un salarié à faible rémunération horaire lors du passage aux 35 heures, le mécanisme de la garantie mensuelle de rémunération conduit à un accroissement du coût horaire, notamment au niveau du Smic.

Tableau 4 - Salaire et coût du travail au niveau du Smic au 1^{er} juillet 2000

	A 39 heures (a)	35 heures avec garantie mensuelle* (b)	Ecart en %
Durée mensuelle	169 h	151,7 h	- 10,3
Salaire net	5 609,4 F	5 609,4 F	0
Cotisations sociales salariés, CSG, CRDS	1 492,0 F	1 492,0 F	0
Salaire brut	7 101,4 F	7 101,4 F	0
Cotisations sociales employeur	3 226,9 F	3 226,9 F	0
Exonération de cotisations sociales (y compris prime forfaitaire)	1 293,2 F	1 817,7 F	+ 40,6
Coût salarial mensuel global	9 035,1 F	8 510,6 F	- 5,8
Coût salarial horaire global	53,5 F	56,1 F	+ 5,0

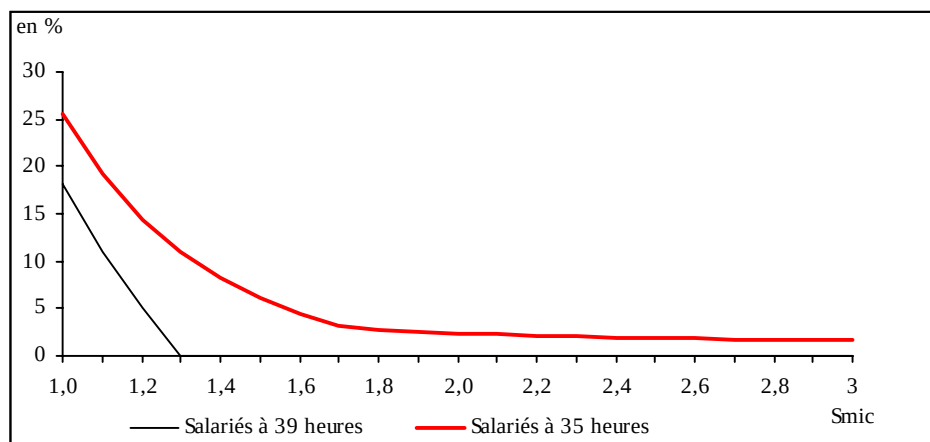
* Pour une entreprise réduisant sa durée du travail à cette date.

Le nouveau dispositif d'exonération se distingue du précédent par trois caractéristiques. L'allègement est plus important au niveau du Smic où il s'élève à 21 812 F par an, soit 17,6 % du coût du travail, contre 13 % auparavant ; la fenêtre d'exonération est élargie de 1,3 à 1,7 fois le Smic ; de ce fait, le taux de dégressivité avec le niveau de salaire est plus faible.

(6) A ces allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires peuvent s'ajouter différentes exonérations spécifiques (toutefois, toutes ne sont pas cumulables). Dans tous les cas, le montant d'exonération est calculé sur la base du salaire soumis à cotisations.

(7) Les montants des allègements sont indexés comme l'est la garantie mensuelle.

Graphique 9 - **Part de salaire brut que représente l'exonération**



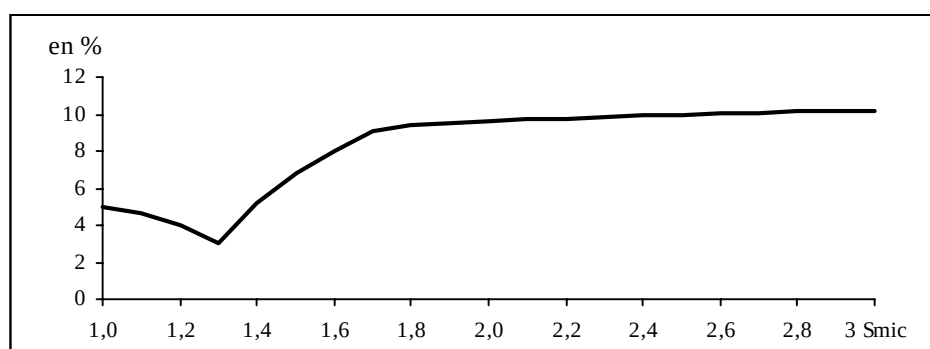
Source : Cerc.

On raisonnera, dans un premier temps, dans une hypothèse de passage de 39 heures à 35 heures pour la durée effective du travail.

Ceci permet de calculer l'impact maximal sur le coût horaire du travail⁸ au moment du passage aux 35 heures. On suppose une compensation salariale intégrale de la réduction de la durée du travail, à tout niveau de salaire, à laquelle on adjoint le nouveau dispositif d'allègements de cotisations sociales.

L'incidence du passage aux 35 heures dépend ainsi du niveau de rémunération des salariés : elle est d'environ 5 % au niveau du Smic, décroît jusqu'à 1,3 Smic où elle est de 3 %, puis augmente pour les salaires plus élevés où elle atteint un peu plus de 10 %.

Graphique 10 - **Profil de majoration du coût horaire du travail selon le niveau de salaire en 2000**



Source : Cerc.

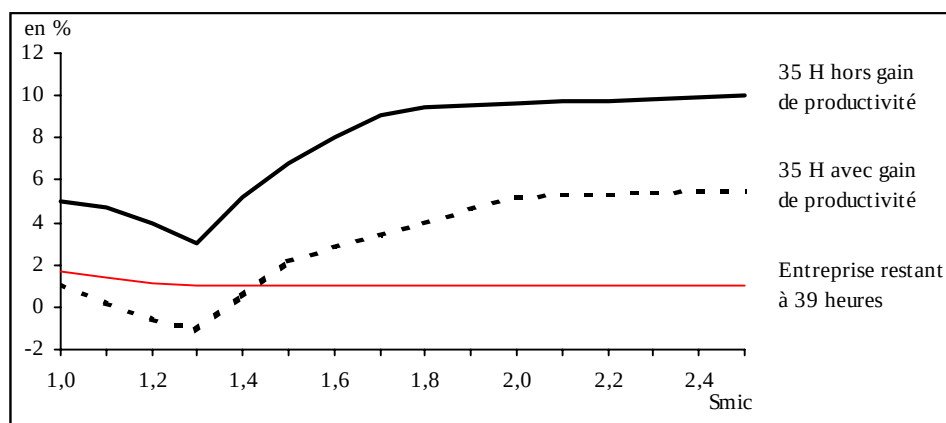
Le passage effectif aux 35 heures ne s'effectuera pas, en général, dans ce schéma simplifié à l'extrême. La compensation salariale n'est pas nécessairement intégrale. La baisse de la durée effective du travail peut être inférieure à 11,4 %.

(8) Il faut distinguer l'impact sur le coût horaire qui est assez mécanique, de l'impact sur le coût unitaire de production qui dépend aussi de l'évolution de la productivité horaire.

Enfin il existe des gains de productivité liés à la réduction du temps de travail, de sorte qu'une entreprise se situe fréquemment en deçà de ce majorant en termes d'évolution des coûts horaires de production.

Une étude de la Dares (Gubian, 2000) a simulé l'incidence moyenne du passage aux 35 heures sur le coût horaire du travail, compte tenu d'un jeu d'hypothèses sur ces différents paramètres. Les gains globaux de productivité sont supposés, à tout niveau de salaire (ou de qualification) compenser le tiers de la réduction du temps de travail (soit environ 4 %) et il est tenu compte des embauches supplémentaires pour assurer un même niveau de production. Enfin, la compensation salariale est toujours supposée totale. Ce passage aux 35 heures est comparé à la situation d'une entreprise qui resterait à 39 heures, et devrait en conséquence payer les majorations pour les heures supplémentaires (au taux réduit, de manière temporaire, à 10 % pour les heures correspondant à la baisse de la durée légale).

Graphique 11 - Hausse du coût unitaire du travail selon le niveau de salaire en 2000



Source : Gubian, 2000 et calculs Cerc.

Cette simulation conduit à souligner qu'une hausse de productivité liée à des réorganisations du processus de production ou une réduction de la durée effective inférieure à la réduction apparente grâce à un décompte des heures travaillées au plus près de la définition légale peut, en cas d'accord majoritaire, entraîner une baisse de coût unitaire de production pour les bas salaires, alors que pour une entreprise utilisant une main-d'œuvre plus qualifiée et à taux horaire plus élevé, la pression va vers l'utilisation maximale des heures supplémentaires, même si cela se traduit par l'absence d'accord et donc d'aide.

Si les conditions de mise en place de la réduction de durée du travail peuvent atténuer l'impact effectif sur les coûts salariaux, il reste que l'extension de la zone d'aide aux bas salaires de 1,3 Smic à 1,8 Smic tend à provoquer des modifications sensibles dans le coût relatif du travail peu qualifié et du travail plus qualifié.

Les salariés situés à 1,3 Smic bénéficient du surcroît d'allègement le plus important par rapport au dispositif antérieur, de sorte que la hausse mécanique du coût horaire du travail est à ce niveau de salaire la plus faible.

Une telle modification du coût du travail autour de 1,3 Smic tend à réduire les effets de substitution entre salariés qualifiés et salariés non qualifiés induits par le précédent dispositif d'allègements de cotisations (encadré). En effet, comme on l'a vu, les salariés les moins qualifiés se situent fréquemment en dessous de 1,3 Smic, les qualifications moyennes étant plus présentes au-delà de 1,3 Smic.

Une partie de cet effet de tension sur les coûts du travail peu qualifié concerne les entreprises de vingt salariés et moins pour lesquelles la loi de réduction de la durée du travail s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2002. C'est en effet au sein de ces entreprises que les salariés peu qualifiés et les bas salaires sont en plus grande proportion (tableau 5).

Tableau 5 - **Structure de l'emploi par taille d'entreprise et niveau de salaire**

	Du Smic à 1,3 Smic inclus	De 1,3 Smic à 1,8 Smic inclus	Plus de 1,8 Smic
Taille non renseignée	11,0	9,8	16,6
20 salariés et moins	39,9	24,1	15,0
Plus de 20 salariés	49,1	66,1	68,4
Total	100	100	100

Champ : salariés à temps plein des secteurs marchands non agricoles, hors emplois aidés et services personnels et domestiques.

Source : Cerc, calculs menés sur l'enquête Emploi de mars 2000.

L'intérêt de concentrer les allègements de charges

Pour un montant budgétaire donné, une réduction des taux de cotisations sociales patronales produit des effets d'autant plus favorables à l'emploi qu'elle est concentrée dans le bas de la distribution des salaires. Il y a deux raisons principales à cela :

Un effet d'assiette : à montant budgétaire donné, la baisse du coût du travail est proportionnellement plus forte lorsqu'elle est ciblée sur les bas salaires. Toutes choses égales par ailleurs, une baisse générale des cotisations employeur produit donc toujours moins d'effets sur l'emploi qu'une baisse ciblée dans le bas de la distribution.

L'emploi est plus sensible au coût du travail pour les bas salaires que pour l'ensemble des travailleurs. Une baisse du coût du travail produit des effets d'autant plus favorables sur l'emploi que le travail est substituable au capital et que la demande de biens est sensible aux baisses de prix associées aux réductions des coûts de production. Avec une baisse ciblée, les possibilités de substitution entre catégories de main-d'œuvre doivent également être considérées. Or, les études appliquées qui ont tenté de mesurer la sensibilité de l'emploi au coût du travail concluent à des possibilités de substitution importantes entre travail qualifié et travail moins qualifié (a).

Ces deux raisons, indépendantes l'une de l'autre, plaident en faveur d'une concentration des allègements de cotisations employeurs dans le bas de la distribution des salaires.

En revanche, en concentrant les allègements sur une zone très étroite de salaire, on introduit un frein aux carrières salariales puisque le coût du travail progresse plus rapidement que le salaire brut et ce d'autant plus que la zone de dégressivité est étroite. Ceci explique que l'on a proposé (Malinvaud, 1998) une dégressivité des allègements de cotisations patronales sur la plage allant de 1 à 1,8 Smic. En la matière, il y a un arbitrage à trouver entre efficacité sur l'emploi et dynamiques salariales individuelles.

(a) Pour une synthèse de travaux sur le sujet, voir par exemple Hamermesh, 1993.

Garantie mensuelle de rémunération et dynamique du Smic

La rémunération mensuelle garantie pour les salariés rémunérés au Smic est définie, pour chaque entreprise, par la date de sa réduction de la durée collective du travail. Une fois fixées, ces garanties mensuelles sont indexées sur les prix et la moitié du pouvoir d'achat du salaire mensuel brut ouvrier (SMBO).

Dans une entreprise passant de 39 à 35 heures de durée collective du travail en juillet 2000, si les salariés antérieurement payés au Smic le demeurent, l'entreprise doit leur verser un complément de rémunération de 728,21 F pour atteindre la rémunération mensuelle garantie de 7 101,38 F.

Tableau 6 - **Montant de la garantie mensuelle de rémunération**

Date de la réduction du temps de travail	Garantie mensuelle de rémunération au 1 ^{er} juillet 2000 (F)	référence de 169 heures
		Ecart en juillet 2000 au salaire minimum mensuel calculé sur la base de 35 heures hebdomadaires (%)
Depuis le 29/06/2000	7 101,38	+ 11,4
Entre le 01/07/1999 et le 28/06/2000	6 981,46	+ 9,5
Entre le 24/06/1998 et le 30/06/1999	6 895,74	+ 8,2

Source : liaisons sociales n° 8095.

Le Smic et la garantie mensuelle de rémunération vont évoluer selon des rythmes différents mais qui doivent être tels que la garantie devienne sans objet au 1^{er} juillet 2005.

La règle d'indexation de la garantie mensuelle de rémunération est fixée (évolution en pouvoir d'achat comme la *moitié du salaire mensuel de base ouvrier*), mais il y a plus d'incertitude sur l'évolution du Smic.

Selon la loi créant le Smic, celui-ci est revalorisé en fonction de trois modalités :

- Tout d'abord, il est indexé sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac depuis 1992). Dès que cet indice enregistre une hausse supérieure à 2 % par rapport à la dernière revalorisation du Smic, ce dernier est revalorisé dans la même proportion à compter du premier jour qui suit la publication de l'indice des prix.

- En second lieu, le Smic est revalorisé chaque année par décret en Conseil des ministres, avec effet au premier juillet. La législation prévoit que « *en aucun cas l'accroissement annuel du pouvoir d'achat du Smic ne peut être inférieur à la moitié de celui des salaires horaires moyens* » enregistrés par l'enquête du ministère du Travail.

- Enfin, « *les relèvements annuels successifs devront tendre à éliminer toute distorsion durable entre la progression du salaire minimum de croissance et l'évolution des conditions économiques générales et des revenus* ».

Cette dernière règle ne fixe pas d'impératif de calendrier et de plus elle souligne que les relèvements doivent tenir compte des conditions économiques générales.

Dans le passé, le Smic a connu une évolution plus rapide que le salaire médian entre sa création et le début des années quatre-vingt, puis son évolution est restée parallèle à ce dernier, non pas année par année mais à la suite d'augmentations discrétionnaires, de « coups de pouce » qui ont plutôt suivi un calendrier politique.

Dans les années qui viennent et si l'on suppose que le salaire minimum n'évolue qu'en fonction des deux premières modalités (évolution minimale) sa croissance sera plus rapide que celle de la rémunération mensuelle garantie ; en effet, le taux de salaire horaire ouvrier enregistre mécaniquement les effets de la réduction de la durée hebdomadaire. Le passage aux 35 heures étant souvent accompagné d'un gel ou d'une modération des rémunérations mensuelles, l'évolution des salaires mensuels bruts sera plus lente que celle du Smic horaire.

Ainsi, au premier semestre 2000, la hausse du pouvoir d'achat du salaire horaire a été de 2,7 %, contre 0,3 % pour le salaire mensuel de base ouvrier.

Avant d'examiner comment les évolutions du Smic et de la garantie mensuelle peuvent se rejoindre, il convient d'explicitier ce qui se passe pour une entreprise employant des salariés payés au salaire minimum et ayant déjà réduit sa durée de travail à 35 heures : le coût horaire n'augmente pas au rythme du Smic, mais à celui de la garantie mensuelle, tant que les évolutions du Smic n'ont pas éteint, dans cette entreprise, le complément de rémunération à verser.

Cette indexation différenciée aurait pu, à elle seule, éteindre progressivement le mécanisme de la garantie mensuelle si cette rémunération garantie avait été fixée pour toutes les entreprises à une même date. Mais, comme on l'a vu, les montants de garantie mensuelle sont fixés, entreprise par entreprise, sur la base du salaire minimum en vigueur à la date de la réduction de la durée collective de travail.

Le montant de complément de salaire pour une entreprise passant de 39 à 35 heures tardivement (disons en fin 2004 si elle a pu, jusque là, maintenir son horaire antérieur en utilisant son contingent d'heures supplémentaires), serait toujours égal à 17,3 fois le Smic horaire en vigueur à cette date.

Une interprétation stricte de la loi voudrait que les hausses du salaire minimum entre cette date et juillet 2005 rendent sans objet la garantie mensuelle pour cette entreprise et soient donc d'au moins 11,4 %.

Cette « dernière entreprise » ne subirait pas un choc salarial particulier à cette date si, ayant signé un accord de réduction, elle bénéficie alors des aides à la réduction du temps de travail (mais elle aurait supporté jusqu'alors les augmentations du salaire minimum engendrées par la dynamique du passage aux 35 heures des autres). En revanche, plus une entreprise aurait réduit son horaire collectif tôt, plus les augmentations du Smic entre sa signature d'accord et juillet 2005 auraient déjà réduit le complément de salaire permettant d'assurer la garantie mensuelle, et plus elle subirait un choc salarial important pour ses salariés les moins rémunérés.

Au total, la conjonction de la manière dont le rattrapage a été défini et de l'étalement du passage aux 35 heures sur plusieurs années conduit à aggraver le choc salarial sur le Smic et les bas salaires par rapport au calcul fait sur un passage instantané.

Diverses propositions ont été faites face à cette difficulté (Pisani-Ferry, 2000 et Cette, 2000) qu'il est inutile de réexaminer ici. On peut seulement souligner deux conséquences.

- Il est important de préciser rapidement les règles qui devront être appliquées car l'incertitude sur les augmentations salariales liées à l'achèvement du processus de réduction de la durée du travail ne sont pas propices à conforter les décisions d'embauche, surtout pour la main-d'œuvre peu qualifiée.

- L'analyse précédente a montré qu'il y avait une dynamique très forte et très particulière du Smic tant que n'est pas achevée la phase de transition. Les tensions sur les coûts seraient encore accrues si les augmentations du salaire minimum étaient plus rapides du fait de décision de revalorisations allant au-delà des répercussions mécaniques.

**Resserrement
des coûts
salariaux
et demande
de travail
peu qualifié**

Quels effets spécifiques aura, au total, la réduction de la durée du travail sur le coût relatif de l'emploi peu qualifié et à travers lui sur la demande de travail peu qualifié ?

- Le reprofilage de la dégressivité des aides amoindrit l'avantage relatif que conférait les dispositifs antérieurs.

- Pour ce qui est de l'effet de la réduction du temps de travail sur l'éventail des salaires bruts, la situation est difficile à interpréter. Un passage aux 35 heures s'accompagnant d'un maintien instantané de la rémunération mensuelle pour tous entraînerait (pour les premières années) une ouverture de l'éventail des salaires, puisque la rémunération garantie ne progresse que de la moitié de celle du salaire mensuel ouvrier. Mais le processus de résorption finale de la garantie mensuelle de rémunération risque de générer un très fort choc salarial, comprimant de ce fait le bas de la distribution des salaires⁹ et ayant alors un effet peu favorable à l'emploi peu qualifié.

(9) Les hausses de Smic observées habituellement ne se diffusent pas au-delà du salaire médian (pour un survey des différentes études voir CSERC, 1999). Il est possible cependant que les effets de diffusion soient plus larges pour des chocs de plus grande ampleur que ceux traditionnellement observés.

INTRODUCTION

Examiner les moyens de faciliter l'accès à l'emploi et de conforter la protection sociale nécessite que soient bien prises en compte les caractéristiques des populations les plus concernées, c'est-à-dire celles à bas revenus, afin que les solutions proposées soient aussi adéquates que possible. Les instruments de soutien aux bas revenus peuvent relever de deux catégories assez distinctes ; les uns tendent à améliorer les revenus d'activité en relevant la rémunération qui peut en être tirée ; d'autres sont des mesures redistributives par la fiscalité ou les transferts sociaux.

Ce chapitre vise à montrer que les deux approches diffèrent également par les types de personnes qui peuvent le mieux en bénéficier : soutenir les faibles revenus d'activité ne conduit pas nécessairement à soutenir les seuls ménages à faible niveau de vie. Naturellement, le choix entre les deux approches ne se pose que pour les personnes qui, occupant un emploi, disposent de revenus d'activité et dont le niveau de vie est faible. C'est pourquoi il est utile de préciser l'articulation entre revenu d'activité et niveau de vie pour les personnes pauvres.

Deux résultats sont à retenir. **Une action sur les bas salaires a des effets diffus sur les niveaux de vie des ménages.** En effet, les salariés payés au voisinage du Smic vivent dans des ménages de niveaux de vie assez divers, qui dépendent en outre du nombre et de l'âge des enfants, de la présence ou non dans la famille d'autres personnes exerçant un emploi. **Les faibles niveaux de vie de personnes qui occupent un emploi résultent surtout de volumes annuels de travail réduits et de l'appartenance à un ménage où les autres membres n'apportent pas de ressources.** La pauvreté au travail pourrait alors être réduite par l'accès à des emplois de plus longue durée, et par l'accès à l'emploi de l'ensemble des adultes d'un ménage lorsqu'ils le souhaitent. Par ailleurs, les prestations liées à la famille dans les ménages à bas revenus ne suffisent pas à compenser le surcoût lié aux enfants, ce qui constitue ainsi un autre facteur de pauvreté.

PAUVRETE
ET EMPLOI

Lorsque la France était dans une situation proche du plein emploi, le soutien aux bas revenus reposait sur l'articulation entre la fixation d'un niveau de salaire suffisant, au travers d'un salaire minimum¹, et un système de prestations familiales permettant de prendre en charge une partie du coût des enfants. Les problèmes de pauvreté apparaissaient surtout dans les fractions de la population âgées ou exclues de l'emploi par une invalidité ou un handicap. C'est au demeurant pour ces catégories que furent créés en premier des minima sociaux : minimum vieillesse et invalidité. L'amélioration des droits à pension des générations accédant à la retraite et la revalorisation du minimum vieillesse ont contribué à faire baisser le taux de pauvreté des personnes âgées.

Dans le même temps, le développement d'un chômage de masse et de longue durée a, au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, profondément modifié les données. La création de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) destinée aux chômeurs de longue durée ayant épuisés leurs droits à indemnisation, le développement des préretraites et enfin du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) traduisent l'esprit dans lequel le système de protection sociale a tenté, au cours des années quatre-vingt, d'apporter une solution à ce problème.

(1) Jusqu'en 1968, l'indexation du Smig sur le seul indice des prix a conduit à écartier sensiblement le salaire minimum du salaire médian ; le salaire minimum jouait ainsi un rôle de plus en plus faible dans la lutte contre la pauvreté

Par ailleurs, le nombre d'emplois permanents et à statut stable (contrat à durée indéterminée et à temps plein) s'est réduit tandis que se développaient les situations « à temps incomplet » souvent instables (alternance entre emploi en contrat à durée déterminée et chômage, intérim, emploi saisonnier, temps partiel). Cette tendance a surtout concerné des salariés peu rémunérés. Ceci a probablement conduit à renforcer la fréquence des situations de pauvreté parmi les ménages d'âge actif. Ainsi, durant les années quatre-vingt et quatre-vingt dix², la part des ménages retraités dans l'ensemble des ménages pauvres s'est fortement réduite malgré le poids démographique croissant des retraités dans l'ensemble des ménages.

Niveau de vie et pauvreté monétaire

Le niveau de vie est défini comme étant le revenu disponible par unité de consommation (UC). Les unités de consommation mesurent la taille du ménage en tenant compte des économies d'échelle dans certaines consommations (par exemple les dépenses de logement qui ne sont pas proportionnelles au nombre de personnes du ménage, les dépenses de chauffage, etc.). Traditionnellement, on compte en France une unité de consommation pour le premier adulte, 0,5 pour les autres adultes de plus de 14 ans et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

Ce niveau de vie est mesuré sur l'année (et non sur une période plus courte) pour des raisons liées aux sources d'observation, mais aussi du fait qu'un certain nombre de charges et de revenus sont définis sur une base annuelle.

Le seuil de pauvreté est défini, dans les pays européens, de manière relative comme une fraction du niveau de vie médian du pays considéré. L'Insee retient 50 % du revenu médian, l'Office statistique des communautés européennes, Eurostat, a proposé un seuil plus élevé de 60 %. Dans les deux cas, il s'agit d'une convention.

De plus, cette mesure conventionnelle est intrinsèque à la source dans laquelle est estimé le revenu des ménages. Pour l'année 1996, en s'appuyant sur l'enquête « Revenus fiscaux » (cf. encadré sur les sources), le niveau de vie (revenu disponible mensuel par UC) médian est évalué à 7 000 F. Le seuil de pauvreté au sens de l'Insee est donc de 3 500 F, le seuil Eurostat étant de 4 200 F.

Ainsi, il n'existe pas de définition statistique unique et incontestable de la pauvreté, ce qui reflète également la réalité sociale qui n'est pas formée de catégories disjointes. De plus, la pauvreté a de nombreuses dimensions et ne se résout pas au seul niveau des ressources monétaires.

De même, il est difficile et assez conventionnel d'appréhender la durée des situations de la pauvreté : le franchissement d'un seuil de pauvreté (sortir de la pauvreté ou y entrer) est certes une mesure mais qui retrace mal la réalité des trajectoires ; alors que certains vont demeurer durablement dans la pauvreté, d'autres ne l'auront connue que de manière temporaire, d'autres enfin feront des allers-retours.

Enfin, il convient de garder en mémoire que les incertitudes statistiques qui pèsent sur l'observation des revenus sont plus grandes dans le bas que dans le milieu de la distribution.

Au total, dans les années récentes, les ménages pauvres sont plus souvent des chômeurs ou des actifs occupés : salariés et, dans une moindre mesure, travailleurs indépendants (graphique 1).

(2) On dispose de données de sources différentes pour les années les plus récentes, ce qui ne permet pas de prolonger la série présentée de 1984 à 1994 mais les indications qu'elles fournissent tendent à confirmer la tendance.

Graphique 1 - Répartition par statut des personnes pauvres



Lecture : les salariés représentaient 12,6 % des personnes pauvres en 1984 et 20 % en 1995.

Champ : individus de 17 ans et plus à l'exclusion de ceux qui appartiennent à un ménage dont la personne de référence est étudiante.

Source : Insee, enquêtes Budget de famille.

De l'emploi au niveau de vie

Le niveau de vie d'une personne d'âge actif dépend de nombreux facteurs :

- le niveau de son revenu d'activité qui, pour un salarié, résulte de sa situation sur le marché du travail : son revenu annuel d'activité dépend à la fois de la durée d'emploi et de son niveau de salaire,
- l'existence ou non d'autres actifs dans le ménage (conjoint, enfants majeurs) et de leurs revenus d'activité,
- de la présence ou non d'enfants qui détermine par ailleurs nombre de revenus sociaux,
- les autres revenus (revenus du patrimoine par exemple), des prélèvements fiscaux, des pensions alimentaires et des prestations sociales.

Salaire et niveau de vie : quelques cas-types

Deux personnes ayant le même revenu d'activité individuel peuvent avoir des niveaux de vie très différents.

Le revenu net disponible d'un ménage, qui dispose d'un revenu d'activité égal au Smic à temps plein sur l'année et bénéficie d'une allocation logement à taux plein en région Ile-de-France, est en 2000 d'environ 5 800 F pour une personne seule, 6 400 F pour un couple sans enfants, 7 000 F pour un couple avec un enfant, 8 100 F pour un couple avec deux enfants, et 10 400 F pour un couple avec trois enfants. Ainsi, un Smic à temps plein sur l'année met une personne seule assez largement au-delà du seuil de pauvreté estimé en 2000 à 3 800 F ; en revanche, dans le cas des couples avec enfants à charge, ce même revenu salarial place le ménage au voisinage du seuil de pauvreté, qui est de l'ordre de 8 000 F pour un couple avec deux enfants (cas types du modèle Pâris de la direction de la Prévision).

Pour un revenu salarial, sur l'année, correspondant à un demi-Smic, toutes les configurations de ménage conduisent à des niveaux de vie inférieurs ou égaux au seuil de pauvreté.

Tenir compte simultanément de la situation des individus sur le marché du travail et de la configuration de leur ménage est donc indispensable à l'évaluation des instruments des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

La faiblesse des revenus d'activité peut concerner des travailleurs indépendants ou des salariés. Les récentes publications de l'Insee ont montré que la fréquence des travailleurs indépendants pauvres n'était pas négligeable (même si l'enregistrement de leur revenu peut connaître de fortes variabilités annuelles, des exercices déficitaires, sans avoir le même impact en termes de pauvreté). On se focalisera ici sur les salariés.

Revenus d'activité individuels

La faiblesse des revenus d'activité salariale peut provenir d'un bas niveau de rémunération ou d'une faible durée de travail. Le plus souvent, ces facteurs se cumulent puisque les emplois des personnes peu qualifiées sont plus souvent à temps incomplet sur l'année. Ce point a déjà été analysé au chapitre I. Pour l'année 1996, la disponibilité simultanée des données sur les personnes et leur emploi au travers de l'enquête Emploi et de leurs revenus salariaux annuels par l'enquête Revenus fiscaux a permis d'affiner le diagnostic. Galtier et Lhommeau, (1999) soulignent que les faibles taux de rémunération horaire sont fréquemment associés à des durées de travail annuelles réduites.

Ainsi, 7 % environ des salariés du secteur marchand non agricole étaient rémunérés au voisinage du Smic³ et ces bas taux de salaires correspondaient plus souvent à des emplois à temps partiel : quatre salariés au voisinage du Smic sur dix travaillaient à temps partiel, contre un sur dix pour les autres salariés. Les salariés à temps partiel étaient d'autant plus souvent payés au voisinage du Smic qu'ils travaillaient peu : 13 % des postes dont la durée hebdomadaire de travail était inférieure à 24 heures ont été rémunérés au voisinage du Smic, contre 10 % des postes occupés par des salariés à temps partiel travaillant plus de 24 heures par semaine.

De même, pour ce qui concerne les durées de travail incomplètes sur l'année, 28 % des salariés proches du Smic avaient travaillé moins de douze mois, alors que seuls 7 % des salariés percevant davantage que le Smic étaient dans cette situation. Plus encore, un salarié sur dix rémunéré au voisinage du Smic cumulait temps partiel et moins de douze mois de travail, quand ce n'était le cas que d'une personne sur cent parmi les autres salariés. Au total, moins de la moitié des salariés rémunérés au voisinage du Smic avait occupé pendant douze mois un emploi à temps plein, contre environ les 4/5 des salariés au-dessus du Smic.

Cumul de revenus d'activité au sein des ménages

Pour les ménages de célibataires peu rémunérés, c'est la durée d'emploi sur l'année qui va le plus déterminer le niveau de vie⁴ et le fait qu'ils sont éventuellement en dessous du seuil de pauvreté. En revanche, dès qu'un ménage compte plus d'un adulte, la situation d'emploi de chacun d'eux va jouer un rôle déterminant dans le niveau de vie du ménage.

Il conviendrait d'analyser, de manière séparée, les cas où des jeunes adultes vivent au domicile des parents (souvent faute d'avoir encore une sécurité suffisante quant aux moyens financiers de leur indépendance).

(3) Estimation, dans l'enquête Revenus fiscaux, de la proportion de salariés dont la rémunération mensuelle ramenée en taux horaire est inférieure à 1,02 Smic. Cette évaluation est inférieure à celle du nombre de salariés au Smic généralement mesuré dans les enquêtes de la Dares. En effet, certains éléments de la rémunération ne sont pas pris en compte dans le calcul du Smic. Un salarié au Smic peut avoir une rémunération mensuelle supérieure (du fait d'heures supplémentaires, des primes d'ancienneté, etc.).

(4) Un autre facteur important est la perception ou non d'une allocation logement.

Ces cas concernent assez souvent des jeunes peu qualifiés durant leurs premières années de vie active. Dans ces cas, on ne peut pas considérer que ces jeunes ne disposent que de leur revenu d'activité, ni qu'ils disposent complètement du niveau de vie du ménage dont ils partagent le logement. Ce point, qui mériterait divers approfondissements, n'a pu être exploré pour ce rapport.

Dans le cas des couples, la bi-activité peut changer fortement la dispersion des revenus professionnels dont dispose un ménage.

Ainsi, en dépit de leur faible salaire horaire et de leur durée annuelle de travail souvent réduite, la majorité des salariés proches du Smic ne vivent pas dans un ménage pauvre. En effet, leur revenu d'activité s'ajoute souvent à celui d'un ou plusieurs autres actifs occupés au sein de leur ménage.

Cinq salariés sur dix payés au voisinage du Smic cumulent leur revenu d'activité avec celui d'un autre adulte (dont le revenu peut être supérieur au Smic), deux sur dix sont des jeunes hébergés, et « seulement » un sur dix fait partie de ménage sans autre actif occupé (tableau 1).

Tableau 1 - **Diversité des situations familiales au sein des salariés et des chômeurs**
en %

	Salariés du secteur marchand		Chômeurs
	Au voisinage du Smic	Au-dessus du Smic	
Adultes qui sont :			
dans un couple de deux actifs occupés	48	57	
dans un couple d'un seul actif occupé	12	20	36
dans un couple de deux chômeurs			8
dans un couple d'un chômeur et un inactif			10
personnes seules	13	12	13
parents isolés	5	4	7
jeunes logés chez leurs parents	22	7	26
Total	100	100	100

Tableau extrait de Galtier et Lhommeau, 1999.

Source : Insee, enquêtes Emploi 1996, 1997 et enquêtes Revenus fiscaux.

Au total, 15 % des salariés rémunérés au voisinage du Smic font partie d'un ménage dont le revenu d'activité par unité de consommation est inférieur, en 1996, à 3 500 F. Plus précisément, s'ils sont parents isolés, la fréquence est de cinq sur dix, de quatre sur dix s'ils vivent avec un chômeur, et de moins de un sur dix s'ils vivent en couple avec un autre actif occupé⁵.

L'incidence sur les décisions d'entrée sur le marché du travail des deux membres d'un couple est donc un élément à prendre en considération dans l'analyse de tous les instruments affectant le revenu des ménages, notamment à bas revenus.

(5) Il convient toutefois de noter que ces résultats ne concernent pas certaines catégories de salariés payés au Smic (personnels de services aux particuliers, titulaires de contrat aidé, intermittents du spectacle, etc. cf. Galtier et Lhommeau, 1999), ce qui tend probablement à sous-estimer le taux de pauvreté parmi les ménages concernés par le Smic.

Or, on constate une polarisation croissante des situations d'emploi dans les couples : la fréquence de ceux où une seule personne est active occupée diminue au profit des cas polaires où soit les deux sont actifs occupés, soit ils sont au chômage ou inactifs (Piketty, 1997). Ce mouvement peut avoir des causes diverses qui n'ont pas encore été assez explorées. D'un côté, les caractéristiques socio-professionnelles ou de formation initiale des conjoints n'étant souvent pas trop éloignées l'une de l'autre (endogamie sociale), la probabilité que les deux membres d'un couple soient affectés de manière semblable par la conjoncture du marché du travail est renforcée. Par ailleurs, les mécanismes de minima sociaux peuvent pousser à ce que l'occupation d'un emploi peu rémunéré devienne très peu intéressante dès lors que le conjoint ne dispose pas de revenus.

Le cas des travailleurs pauvres

Des travaux statistiques récents de l'Insee permettent de mieux éclairer l'articulation entre l'emploi, les revenus d'activité et le niveau de vie. Ils portent sur les « travailleurs pauvres ». Même si le seuil de pauvreté n'est pas un indicateur explicite des politiques publiques⁶ (au contraire des Etats-Unis, cf. National Research Council, 1995) la population des « travailleurs pauvres » est assez représentative des problèmes d'articulation entre emploi et instruments de lutte contre la pauvreté.

Pour tenter de cerner et de mesurer la fréquence des cas où l'exercice d'un emploi ne permet pas d'échapper à la pauvreté, l'Insee propose dans ses travaux récents (Lagarenne et Legendre, 2000a), de définir un travailleur pauvre comme étant une personne qui :

- a été (se déclare) active au moins six mois au cours de l'année (en emploi ou au chômage),
- a occupé un emploi pendant au moins un mois au cours de l'année,
- fait partie d'un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (encadré).

Selon l'enquête Revenus fiscaux de 1996, sur 44 millions d'adultes de 17 ans ou plus, 3,3 millions avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté retenu par l'Insee (3 500 F de revenu disponible par unité de consommation).

Parmi ceux-ci figuraient un peu moins de 0,4 million de personnes âgées de plus de 65 ans ainsi qu'un peu plus de 0,4 million de jeunes poursuivant leurs études (et hébergés chez leurs parents) : les uns et les autres n'étaient donc plus ou pas encore, concernés par l'emploi.

Parmi les 2,5 millions de personnes pauvres adultes et d'âge actif,

- 1,3 million avaient été en emploi au moins un mois, c'est-à-dire répondaient à la définition de travailleur pauvre ;
- 0,5 million n'avaient pas travaillé et étaient donc des « chômeurs pauvres⁷ » ;
- 0,7 million étaient des personnes inactives.

(6) Quoique ce n'est pas un hasard si le seuil des ressources définissant le champ de la couverture maladie universelle a été fixé à 3 500 F pour un célibataire, même si les ressources prises en compte ne sont pas exactement celles définissant le revenu disponible.

(7) Selon la définition retenue, ces chômeurs sont en général des chômeurs de longue durée.

Définition des travailleurs pauvres et problèmes de repérage

La définition retenue par l'Insee s'écarte quelque peu de celle retenue aux Etats-Unis. Le Bureau of Labor Statistics a, dès 1989, proposé une définition des Working poor (Bureau of Labor Statistics, 1997). Est considéré comme tel « l'individu vivant dans une famille pauvre qui a participé à la force de travail durant au moins la moitié de l'année (soit en ayant un emploi, soit en cherchant un emploi) ».

Une transposition stricte de cette définition conduirait à retenir dans le champ des travailleurs pauvres tous les individus vivant dans un ménage pauvre qui ont fait partie de la population active au sens du BIT pendant six mois ou plus. Cependant, cette conception extensive pose problème compte tenu des différences sensibles entre la situation du marché du travail aux Etats-Unis et en France (Hourriez, 2000). Aux Etats-Unis, la proportion de chômeurs de longue durée (de plus d'un an surtout) est faible. Ce n'est pas le cas en France, où quatre chômeurs déclarés sur dix enregistrent une ancienneté dans le chômage de plus de douze mois.

La définition de l'Insee des travailleurs pauvres conduit à distinguer deux autres catégories : les chômeurs pauvres (personne pauvre, active au moins six mois au cours de l'année mais n'ayant pas travaillé au moins un mois) et les inactifs pauvres ; les travailleurs pauvres et les chômeurs pauvres reconstituent la catégorie des working poor selon la définition américaine.

Sources statistiques

Le repérage des travailleurs pauvres pose une difficulté au statisticien : il faut pouvoir appréhender la situation de personnes à la fois du point de vue de leur situation au regard de l'emploi et de leur niveau de vie. Or les enquêtes fournissent rarement ces deux types d'informations. Seules deux sources sont mobilisables.

- La première est la nouvelle série d'enquêtes « Revenus fiscaux » car elle s'appuie, chaque année, sur l'enquête Emploi. La seule vague actuellement utilisable porte sur les revenus de 1996.
- La seconde est la partie française du « panel européen » dont les données utilisables portent sur les années 1993 à 1997. Si les deux sources fournissent des indications sur le calendrier d'activité des membres du ménage, elles ne permettent qu'une mesure très approximative de la durée de travail dans l'année (et donc du taux de rémunération effectif).

Les deux enquêtes ne traitent que du cas des ménages ordinaires ; les personnes hébergées dans des structures collectives ne sont pas recensées (ceci concerne des personnes âgées en institution, mais aussi des personnes incarcérées ou encore en foyer de travailleurs ; leur prise en compte augmenterait les évaluations des différentes catégories de pauvres, probablement plus que de non-pauvres).

La disponibilité récente de ces sources permet l'émergence d'un nombre important d'études, notamment les contributions récentes de Lagarenne et Legendre (2000a et 2000b), ainsi que Breuil, Ponthieux et Zoyem (2000). Il faut également noter les travaux antérieurs de Concialdi et Ponthieux (2000).

(a) En raison de la situation de l'emploi, mais aussi du fait des règles d'indemnisation qui conduisent moins de personnes en non-emploi durable à se déclarer chômeur au sens du BIT (c'est-à-dire sans emploi mais à la recherche d'un emploi).

Au-delà d'un simple comptage du nombre de travailleurs pauvres dont le résultat est contingent aux enquêtes utilisées et au seuil de pauvreté retenu, il apparaît une très grande concentration de personnes dans la zone des revenus autour de 3 500 F par unité de consommation. Ainsi, en relevant de 700 F le seuil (pour retenir alors 60 % du revenu médian comme le propose Eurostat), le nombre d'adultes « pauvres » passe alors à 6 millions environ et les travailleurs pauvres à 2,4 millions⁸.

Tableau 2 - **Variation des effectifs selon le seuil de pauvreté retenu**

en millions

	Seuil de 3 500 F 50 % du revenu médian	Seuil de 4 200 F 60 % du revenu médian
Travailleurs pauvres	1,3	2,4
Chômeurs pauvres	0,5	0,8
Inactifs de 17 à 65 ans	0,7	1,0
Inactifs de plus de 65 ans	0,4	0,9
Inactifs de 17 à 30 ans en cours d'études initiales	0,4	0,7
Total	3,3	6,0

Situations face à l'emploi

Parmi les travailleurs pauvres figure un nombre important d'indépendants (350 000). Toutefois, le mode de comptabilisation des revenus indépendants (et notamment la possibilité d'exercice déficitaire sur une année) peut conduire à majorer ce chiffre. Il doit être pris comme une indication que la pauvreté au travail n'est pas limitée aux salariés mais ce sont ceux-ci qui seront principalement analysés ci-après (et en retenant le seuil de pauvreté de 3 500 F).

Parmi les salariés pauvres, 35 % ont travaillé à temps plein sur l'année, soit en CDI, soit dans une succession, apparemment ininterrompue, d'emplois temporaires, CDD, intérim ou stages (tableau 3). Mais plus de la moitié des salariés en CDI à temps plein et pauvres vivent avec un conjoint dépourvu de revenu d'activité.

Tableau 3 - **Influence de la durée d'emploi**

en %

	Salariés pauvres	Salariés non pauvres
Salariés toute l'année dont :	54	85
en CDI à temps complet	28	68
en CDI à temps partiel	12	11
autres (CDD, intérim, stage) à temps complet	7	4
autres (CDD, intérim, stage) à temps partiel	7	2
Salariés ayant connu une période de chômage	37	11
Ayant été plus souvent en emploi	18	7
Ayant été plus souvent au chômage	19	4
Salariés ayant connu une période d'inactivité	9	4
Total	100	100

Champ : salariés de 17 ans et plus en mars 1997, actifs au moins six mois entre avril 1996 et mars 1997, dont un mois en emploi effectif.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1996, d'après Lagarenne, Legendre (2000).

(8) Ceci attire l'attention sur le risque d'établir des mesures calées sur des seuils intervenant dans une partie dense de la distribution des revenus ; le seuil de la couverture maladie universelle, proche de celui mentionné ici pose ainsi problème, non pas tant pour ce qui concerne l'accès à la branche maladie que pour la couverture maladie complémentaire.

C'est ainsi la présence dans le ménage d'autres membres sans revenu d'activité et celle d'enfants à charge (car les prestations liées à la présence d'enfants ne compensent pas entièrement le poids des enfants sur le niveau de vie) qui est à l'origine de la pauvreté de ces salariés à temps plein.

Pour tous les autres salariés pauvres, la pauvreté provient principalement de l'insuffisance du volume annuel de travail. Cette dernière résulte de l'occupation d'un emploi temporaire en alternance avec des périodes de chômage ou d'inactivité (c'est le cas de 46 % des salariés pauvres, tableau 3) et/ou d'un emploi à temps partiel (pour 29 % des salariés pauvres, tableau 4). Cette situation d'emploi a eu pour conséquence un revenu individuel faible : 80 % des salariés en CDI à temps partiel sur toute l'année et de ceux qui ont alterné des périodes d'emploi et de chômage ont perçu moins de 0,7 Smic annuel. Et même si à ce revenu s'ajoute celui de leur conjoint qui, dans un cas sur deux, travaille, cela ne suffit pas à leur faire franchir le seuil de pauvreté.

Tableau 4 - **Influence du temps partiel**

	En % de l'ensemble des salariés pauvres	En % de l'ensemble des salariés non pauvres
Total des salariés à temps partiel	29	15
dont :		
- ayant travaillé toute l'année, dont :	18	13
. en CDI	11	11
. en CDD ou intérim	7	2
- ayant connu une période de chômage	11	2

Champ : individus de 17 ans et plus occupant un emploi à temps partiel en mars 1997.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1996, d'après Lagarenne, Legendre (2000).

Influence des facteurs individuels et familiaux

La pauvreté laborieuse résulte ainsi de nombreux éléments qui s'entremêlent. On peut chercher à mieux préciser l'influence des facteurs individuels, familiaux ou liés à l'emploi occupé, « toutes choses égales par ailleurs », par une analyse logistique. Le champ est réduit aux salariés en raison des incertitudes pesant sur les revenus des indépendants.

La configuration familiale, dont l'importance est manifeste, exerce deux effets.

- La présence dans le ménage de personnes ne percevant pas de revenu d'activité accroît significativement la probabilité d'être travailleur pauvre (tableau 5). De même, les personnes seules et les familles monoparentales, qui ne disposent que d'un seul revenu d'activité, sont plus exposées au risque de pauvreté au travail. A l'inverse, la présence dans le ménage d'un actif occupé à temps plein autre que la personne considérée ou d'un retraité la réduit.
- Un couple est davantage exposé au risque de pauvreté s'il a un ou deux enfants plutôt que trois. Ceci tient au fait que les prestations familiales sont insuffisantes pour les familles modestes avec un ou deux enfants.

Les caractéristiques individuelles influent aussi sur la probabilité d'être travailleur pauvre. En particulier, le fait d'être jeune, d'origine étrangère ou sans diplôme renforce le risque de pauvreté laborieuse.

Enfin, de manière attendue, les emplois occupés à temps partiel, surtout lorsque la personne déclare vouloir travailler davantage⁹, et le faible nombre de mois travaillés dans l'année accroissent le risque de pauvreté.

Tableau 5 - **Caractéristiques personnelles, familiales et d'emploi des salariés pauvres**

Facteurs individuels	en %	Facteurs familiaux	en %
<i>Nationalité</i>		Référence	2,4
Autres nationalités	3,6	<i>Type de ménage</i>	
Originaire d'un pays d'Afrique	4,5	Personne seule	7,0
Français	Réf.	Famille monoparentale	2,4
<i>Diplôme regroupé</i>		Couple	Réf.
BAC et assimilé	- 1,6	<i>Nombre d'enfants < 18 ans</i>	
BAC + 2	- 1,5	3 enfants et plus	1,3
BAC + 3 et plus	- 1,4	2 enfants	3,6
Brevet	- 1,0	1 enfant	2,6
CAP, BEP	- 1,0	Pas d'enfants	Réf.
Certificat d'études, sans diplôme	Réf.	<i>Taille de l'agglomération</i>	
<i>Age</i>		Agglomération parisienne	- 1,6
Moins de 30 ans	1,0	Plus de 200 000 habitants	- 0,6
De 30 à 39 ans	- 0,5	Moins de 200 000 habitants	Réf.
Plus de 50 ans	0,0	<i>Présence dans le ménage</i>	
De 40 à 49 ans	Réf.	D'un actif occupé à temps plein supplémentaire	- 0,9
<i>Caractéristiques d'emploi</i>		D'un chômeur	2,7
<i>Nombre de mois d'activité dans l'année</i>		D'un inactif de plus de 18 ans	3,2
3 mois et moins	3,0	D'un retraité	- 1,5
de 4 à 6 mois	0,8	D'un actif recherchant un autre emploi	1,5
De 7 à 11 mois	0,7		
12 mois	Réf.		
<i>Temps de travail</i>			
Temps partiel souhait de travailler davantage	2,8		
Temps partiel autre	0,9		
Temps plein	Réf.		
<i>Statut</i>			
Contrat à durée déterminée	1,1		
Salariés de l'Etat et des collectivités locales	- 0,8		
Apprentis, stagiaires	2,2		
CDI du privé	Réf.		

Lecture : la situation de référence est un individu de niveau certificat d'études, de nationalité française, d'un âge compris entre 40 et 49 ans, qui travaille douze mois par an à temps plein, etc. Pour une personne présentant de telles caractéristiques, la probabilité d'être travailleur pauvre est de 2,4 %. Ce risque passe à 5,4 % (2,4 % + 3 %) lorsque l'individu travaille moins de trois mois dans l'année, les autres paramètres restant identiques. A noter que ces probabilités ne sont pas additives selon les caractéristiques.

Champ : ensemble des salariés ayant travaillé au moins un mois, hors militaires du contingent.

Source : Cerc.

(9) Souvent, la personne souhaite travailler davantage à cause précisément de l'insuffisance de son revenu.

**Le devenir des
travailleurs
pauvres**

Le statut de l'emploi, indépendamment de sa durée, produit également un effet. Ainsi, les stagiaires de la formation professionnelle et les apprentis, percevant une rémunération faible, sont plus exposés au risque de pauvreté. Il en va de même des titulaires de CDD, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils occupent des emplois moins qualifiés, dans des secteurs plus faiblement rémunérateurs.

Cette dimension est encore très peu éclairée par les études statistiques ; aux difficultés méthodologiques s'ajoute l'imprécision des sources. Lorsqu'on définit, comme on l'a fait ici, la pauvreté par un simple indicateur (niveau de vie inférieur à un seuil de pauvreté), le simple franchissement du seuil d'une année à l'autre conduirait à dire que l'on sort de la pauvreté ou qu'on y tombe.

La fréquence de ces mouvements va beaucoup dépendre de l'importance relative du nombre de ménages dont le revenu se situe près de cette « frontière », au demeurant fixée de manière conventionnelle. Or, on a vu que la distribution des niveaux de vie est assez dense autour du seuil de pauvreté retenu par l'Insee puisque, si l'on augmente le seuil de 700 F, le nombre de « travailleurs pauvres » passe de 1,3 à 2,4 millions.

Pour mesurer la permanence de la pauvreté, il serait préférable de distinguer trois situations initiales :

- un niveau de vie sensiblement plus faible que le seuil de pauvreté,
- un niveau de vie proche du seuil (en plus ou en moins),
- un niveau de vie sensiblement plus élevé que le seuil.

Cette partition éviterait une partie du « bruit » lié à des variations faibles du revenu effectif des ménages mais aussi aux imprécisions dans les déclarations de ressources d'une année sur l'autre. Ce type de traitement statistique, classiquement effectué pour étudier la mobilité en termes de revenu sur des échantillons d'individus observés sur plusieurs années, n'est pas encore disponible dans le cas des études sur la pauvreté en France.

Malgré ces remarques tendant à prendre avec beaucoup de précaution les résultats des premiers travaux disponibles, il convient de citer deux études préliminaires portant sur ce sujet présentées au colloque « Working poor » en France déjà cité.

Breuil, Ponthieux, Zoyem (2000) s'intéressent au suivi des ménages repérés comme pauvres lors d'une des trois vagues (1994, 1995, 1996) du panel européen de ménages (partie française). Le champ des travailleurs pauvres est élargi puisque le seuil de pauvreté retenu est celui de 60 % du niveau de vie médian des ménages mesuré dans l'enquête (notamment pour des questions de taille de l'échantillon). Deux types d'analyse sont menés, l'une sur les trajectoires d'activité, l'autre sur la permanence de la pauvreté. Le principal résultat est la stabilité de la situation d'actif pauvre, tant au regard de l'emploi que de la pauvreté. D'une part, plus d'un actif occupé pauvre sur deux en 1994, qu'il ait travaillé toute l'année ou alterné des phases de chômage et d'emploi, occupe toujours un emploi deux ans plus tard. D'autre part, les deux tiers des actifs pauvres en 1994 sont toujours pauvres en 1996. Au total, la moitié des actifs pauvres en 1994 le sont encore deux ans après.

Hourriez (2000) s'intéresse à l'évolution des caractéristiques des emplois propices à la pauvreté laborieuse. Cette étude reste néanmoins très exploratoire. Elle met en lumière une progression de trois configurations d'emploi qui accroissent le risque de pauvreté : les personnes seules à temps partiel, dont la fréquence a doublé entre 1982 et 1999 (de 2 % de l'ensemble des ménages actifs à 4 %), les couples avec un seul emploi à temps partiel et, situation toutefois rare, les couples dont les deux conjoints travaillent à temps partiel.

INTRODUCTION

Ce chapitre s'inscrit dans une problématique précise : il s'agit d'examiner les situations où le travail apporte un gain faible, voire inexistant par rapport à une situation de non-travail, puis d'examiner les moyens de corriger cet état de fait, en faisant référence aux expériences françaises et étrangères (le slogan « to make work pay » s'est par exemple imposé comme l'un des axes directeurs des politiques d'emploi anglo-saxonnes des années quatre-vingt-dix).

La présence temporaire ou pérenne de revenus se substituant aux revenus d'activité (allocations de chômage, minima sociaux) réduit, de fait, le gain monétaire qu'apporte un emploi. Ceci est particulièrement le cas lorsque le revenu de remplacement prend la forme d'une allocation différentielle, c'est à dire que toute ressource perçue est, en principe, retranchée de l'allocation versée : c'est le cas du RMI. Ce mécanisme conduit à un prélèvement intégral des revenus du travail, tant qu'ils sont insuffisants pour faire sortir de la situation d'allocataire. Le problème peut être amplifié et le travail s'avérer encore moins rémunérateur lorsque l'accès ou le montant à d'autres prestations traite de manière différente les revenus d'activité et les revenus de remplacement.

Pour faciliter l'accès ou le retour à l'emploi, des dispositions autorisent le cumul momentané des revenus d'activité avec une partie des allocations. Elles aident à franchir les taux de prélèvement marginaux sur le revenu élevés à la sortie d'un dispositif d'aide et lèvent ainsi cet obstacle ; mais ceci suppose que le retour à l'emploi conduise rapidement à des revenus d'activité suffisamment importants pour échapper à la zone où le travail est insuffisamment rémunérateur

Permettre que l'accès à l'emploi apporte un gain dans la situation matérielle des personnes répond à deux finalités. D'un côté, si la décision de prise ou de reprise d'un emploi n'a pas pour seuls motifs le gain monétaire procuré, ne signifie pas que celui-ci n'a pas ou jamais d'importance. D'un autre côté, réduire les taux de prélèvement existant, de fait, sur les plus faibles revenus d'activité répond à un principe de justice fiscale ou sociale.

**LES
DIFFICULTES
A RESOUDRE**

Le soutien aux bas revenus est longtemps passé par la fixation d'un salaire minimum, instrument efficace dans une situation de quasi plein emploi. Par ailleurs, la protection sociale, fondée sur des mécanismes d'assurance sociale (santé, retraite, famille, chômage), assurait les revenus de remplacement en cas de cessation provisoire ou définitive d'activité et prenait en compte la diversité de taille des familles.

La détérioration de la situation de l'emploi a rompu cet équilibre en France.

- D'une part, le développement d'un chômage de masse a privé une large partie de la population de la possibilité de subvenir à ses besoins grâce à son travail.
- D'autre part, une proportion croissante de travailleurs n'a pas accès, même s'il le souhaite, à un emploi à temps complet sur l'année : les revenus tirés du travail s'avèrent insuffisants pour sortir de la pauvreté du fait de la faible durée de l'emploi occupé plus que du taux de salaire horaire.

En instaurant un revenu minimum généralisé, le RMI, accessible à presque toute personne disposant de ressources inférieures à un niveau jugé minimal, le législateur a cherché, en 1988, à répondre¹ à la première urgence (faire face à l'absence de revenus d'activité des exclus de l'emploi). Faut-il développer des instruments répondant à l'insuffisance des revenus d'activité pour ceux, notamment, qui n'accèdent pas à des emplois de durée suffisante ? Ceci fait l'objet de vifs débats actuellement, illustrés par plusieurs auteurs ou rapports. R. Godino (1999), F. Bourguignon (1999), J.M. Belorgey (2000), J. Pisani-Ferry (2000), ont chacun abordé cette question, qui a rebondi à l'occasion de la mise en place de la Prime pour l'emploi.

Deux aspects différents sont fréquemment illustrés et discutés.

Le premier est d'ordre statique : quelle que soit la configuration familiale, lorsqu'on est au bas de la distribution des revenus, la perte partielle ou totale des prestations sous conditions de ressources réduit fortement, voire annule, le gain de revenu disponible que devrait procurer la hausse des revenus d'activité ; autrement dit, les taux marginaux de prélèvement sur les revenus d'activité sont très élevés (Bourguignon F. et Chiappori P.A., 1997), (Piketty T., 1997), (Eyssartier D. et Paillaud S., 1998), (Laroque G. et Salanié B., 1999).

Le second concerne les transitions et a plusieurs facettes : comment faire en sorte que les revenus des personnes les plus fragiles ne soient pas trop incertains d'un mois à l'autre (Belorgey J.M. 2000) ? Les dispositions assurant que l'accès à l'emploi soit rémunérateur doivent-elles être pérennes ou temporaires ? Doivent-elles concerner tous les emplois quelle qu'en soit la nature ?

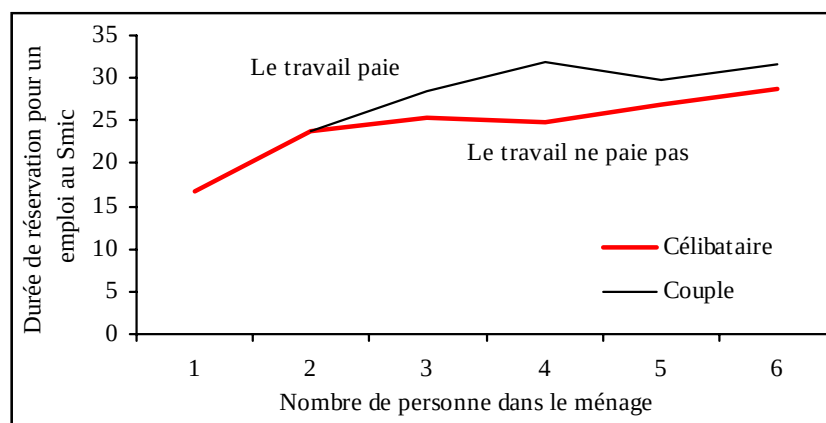
Le caractère différentiel des allocations

Un revenu minimum, bénéficiant à une personne sans emploi, réduit, par définition, le gain supplémentaire que l'activité professionnelle lui apporterait. De plus, la nature différentielle des minima sociaux fait que « le travail ne rapporte pas ou pas assez » lorsqu'il s'agit d'un travail peu rémunéré et de durée insuffisante. En effet, le montant de l'allocation différentielle versée à un bénéficiaire est égal à la différence entre ses revenus et un plafond donné. Ainsi, toute hausse de revenu, notamment d'activité, induit une baisse de l'allocation à due concurrence. Le taux marginal de prélèvement sur les premières heures travaillées est donc de 100 % et ceci joue tant que le revenu du ménage est inférieur au plafond. L'étendue de cette zone de taux marginaux de 100 % va varier avec la configuration de la famille. La durée du travail rémunéré au Smic horaire à partir de laquelle le gain de revenu net d'un ménage est positif dessine les contours de la zone de prélèvement à 100 % (pour une analyse plus détaillée et complète voir Fleurbaey et alii, 1999).

Ainsi, une personne seule au RMI devait, selon les barèmes au 1^{er} janvier 2001, travailler 18,5 heures par semaine au Smic horaire (18 heures avec le forfait logement) pour commencer à augmenter son revenu net. Avec un enfant à charge, il devait travailler 27,5 heures (23 heures avec le forfait logement).

(1) D'autres minima sociaux ont la même finalité, par exemple l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs ayant d'assez longues références d'emploi, mais parvenus à la fin de l'indemnisation par le régime d'assurance chômage.

Graphique 1 - Effet de la configuration familiale sur la durée de réservation



Lecture : la durée de réservation est le rapport du revenu d'un bénéficiaire du RMI à celui d'un emploi au Smic, multiplié par la durée du travail (ici 39 heures). Ces revenus ont été calculés sur la base des barèmes en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Le revenu d'un bénéficiaire du RMI se compose du RMI, du forfait logement, de l'allocation exceptionnelle versée en janvier 2001 et de l'allocation de rentrée scolaire (on n'a pas tenu compte des autres allocations éventuelles telles que les aides à la garde d'enfant ou l'allocation d'éducation spéciale). Pour calculer le revenu d'un emploi au Smic, on a pris en compte le salaire net de toutes cotisations, de CSG et de CRDS, les allocations familiales et le complément familial accordé au-delà de trois enfants de plus de trois ans.

Source : calculs Cerc.

Cette « durée de réservation » s'accroissait ensuite d'une heure environ par enfant (le complément familial la faisant baisser localement sous 23 heures au troisième enfant, 17 heures avec le forfait logement). Un couple sans enfants devait travailler plus de 27,5 heures (23 heures avec le forfait logement) pour améliorer son revenu, plus de 33 heures au premier enfant, environ 34 heures au second² et 28,5 heures (22,5 heures avec le forfait logement) au troisième (complément familial).

Ressources retenues dans le calcul des prestations

Nombre de prestations sous conditions de ressources traitent de manière différente les revenus d'activité et les revenus de remplacement ou les minima sociaux. L'exemple le plus connu était celui de **l'allocation logement**. Celle-ci décroît en fonction des ressources imposables du ménage. Sont ainsi retenus au titre de ressources les salaires perçus mais pas les allocations de minima sociaux comme le RMI. De plus, les revenus d'activité d'un allocataire du RMI n'étaient pas retenus dans les ressources servant au calcul de l'allocation logement versée. De ce fait, un revenu salarial juste supérieur au montant du RMI conduit à une allocation logement sensiblement réduite : "à la sortie du RMI", ce mécanisme aboutit à une baisse du revenu disponible.

D'autres mécanismes de même nature pénalisent de façon comparable une hausse de revenus tirés de l'activité. C'est en particulier le cas lorsque l'accès à une prestation est lié au « statut » du bénéficiaire, comme être allocataire d'un minimum social ou être chômeur inscrit à l'ANPE, et non pas par le niveau de ses ressources totales.

(2) Les ménages comptant un ou deux enfants représentent environ 28 % des allocataires du RMI.

La perte de statut lors de la sortie d'un dispositif (accès à l'emploi, sortie du RMI, etc.) induit une suppression de la prestation et donc une baisse de revenu. Le cas-type en la matière était **l'exemption du paiement de la taxe d'habitation pour les allocataires du RMI**.

Les mesures correctrices déjà prises

Conscients de cette difficulté, les pouvoirs publics se sont récemment attachés à corriger les cas les plus importants de distorsion : la loi de finances rectificative pour 2000 a modifié le traitement de la taxe d'habitation en accordant des dégrèvements à tout contribuable dont le revenu est modeste³.

Par ailleurs, la conférence de la famille de juin 2000 a prévu de mettre en place un barème unique pour l'Allocation de Logement (AL) et l'Aide Personnalisée au Logement (APL), lequel devrait traiter indifféremment à partir du 1^{er} janvier 2002 les ressources, quelle que soit leur nature (minima sociaux ou revenus d'activité). L'aide sera maintenue à son niveau maximal jusqu'à un revenu égal au RMI (ou un salaire équivalent) puis baissera linéairement avec la hausse des revenus.

La réforme de la taxe d'habitation et celle de l'allocation logement annoncée en 2000 vont dans le sens d'une réduction de la « durée de réservation » à partir de laquelle un emploi commence à être payant. Mais toute prestation traitant de manière asymétrique les revenus d'activité ou de transfert accroît cette durée.

Tableau 1 – **Incidence d'une transition professionnelle (a) sur le revenu disponible**
en F par mois

	Du RMI à ½ Smic		De ½ Smic à 1 Smic		Du RMI à 1 Smic	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Célibataire sans enfants	- 36	109	1 658	1 779	1 622	1 888
Célibataire + 1 enfant	- 361	- 200	1 985	2 085	1 624	1 885
Célibataire + 2 enfants	230	393	2 113	2 150	2 343	2 543
Couple marié sans enfants	0	0	926	1 181	926	1 181
Couple marié + 1 enfant	0	0	607	805	607	805
Couple marié + 2 enfants	0	0	612	1 005	612	1 005

Lecture : incidence d'une transition professionnelle sur le revenu disponible mensuel avant et après les réformes de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu, avant réformes des allocations logement annoncées lors de la conférence de la famille de juin 2000.

(a) Hors intéressement du RMI.

Source : direction de la Prévision, modèle Pâris.

Enfin, l'accès à la couverture maladie universelle, qui se substitue à l'aide médicale gratuite, au sein de laquelle l'assurance personnelle, payée par le Conseil général, était associée au RMI, tient compte de tous les revenus : la définition des ressources prises en compte pour juger de l'éligibilité traite indifféremment revenus d'activité et allocation de minima sociaux. Cette mesure corrige de manière importante les distorsions de traitement des revenus selon leur origine.

(3) Les dégrèvements de taxe d'habitation sont accordés à tout contribuable dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 103 200 F pour la première part de quotient familial (majorés de 24 230 F pour la première demi-part supplémentaire et de 19 070 F pour les demi-parts suivantes).

La Couverture Maladie Universelle

La Couverture Maladie Universelle (CMU), promulguée en juillet 1999 et mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2000, a pour objectif de garantir une affiliation immédiate à l'assurance maladie pour les personnes qui n'en bénéficient pas et de fournir une couverture complémentaire gratuite aux six millions de personnes ayant les revenus les plus modestes.

Le dispositif garantit donc une couverture aux personnes qui ne trouvent pas de relais ou n'ont pas les moyens monétaires d'acquiescer une assurance en matière de santé, jusqu'à un certain seuil de revenu (3 600 F pour une personne seule).

Par ailleurs, toute personne disposant de ressources inférieures à un plafond, qui varie avec la composition du foyer et le nombre de personnes à charge, a droit à une **couverture complémentaire**. Ce droit est ouvert pour une durée d'un an, renouvelable tant que les conditions d'éligibilité sont remplies. Dès que le bénéficiaire ne remplit plus ces conditions, il reçoit une proposition de contrat pour un an, offrant les mêmes prestations et pour un tarif n'excédant pas un plafond fixé par arrêté.

Il est important de noter que dans 28 départements le seuil de revenu retenu pour l'attribution de la CMU est inférieur ou égal à celui qui avait été retenu pour l'aide médicale gratuite (Boiguesrin B., 2000). Par conséquent, certaines personnes qui bénéficiaient de l'AMG auparavant n'ont pas accès à la CMU, sans que les conditions de leurs ressources aient pour autant changé.

En décembre 2000, 4,8 millions de personnes bénéficiaient de cette couverture complémentaire. Depuis la mise en œuvre de la loi, 1,5 million de personnes supplémentaires par rapport à l'ancienne aide médicale sont couvertes par la CMU. Il est certain que la mise en place de la CMU sécurise la sortie des dispositifs d'aide.

Problèmes en suspens

Les réformes récentes ou en cours sont une étape importante dans la mise en cohérence du système des transferts et prélèvement au regard de l'objectif de rendre le travail rémunérateur, certains progrès restent à faire dans la même direction d'homogénéiser les modes de calcul des prestations. Par ailleurs un problème de fond subsiste : la nature différentielle des allocations de minima sociaux.

Poursuivre l'homogénéisation des ressources prises en compte

Des distorsions entre revenus d'activité et revenus de remplacement continuent d'exister pour de nombreuses prestations, en général définies et gérées localement. Bien souvent, leur existence tient au fait qu'elles sont attachées à des catégories particulières (à des statuts) de bénéficiaires de minima sociaux ou de chômeurs, les organismes gestionnaires ayant plus de facilité pour établir ainsi les droits des demandeurs que s'ils devaient le faire sur la base d'une déclaration de ressources.

Ainsi, dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions, un droit à l'aide de la collectivité a garanti l'accès aux prestations domestiques (eau, électricité, téléphone). Ainsi, en 1999, l'abonnement téléphonique a été réduit à 33 F pour les allocataires du RMI, de l'ASS, de l'allocation adulte handicapé et les invalides de guerre. Alors que dans le cadre de la CMU, le législateur a pris garde à ne pas introduire de distorsion sur la nature des ressources, on réintroduit ici, certes pour des montants sans commune mesure, un critère de statut et non une condition de ressources générales.

Ces exemples peuvent sembler mineurs. Toutefois, au-delà des dispositifs nationaux que l'on pourrait assez aisément recenser, nombre de mesures sont définies par les collectivités territoriales et mises en œuvre de manière décentralisée selon des critères qui peuvent ou non réduire le gain associé au travail. Il en est ainsi assez fréquemment des diverses réductions de coût d'accès aux services publics, comme l'encadré sur le chèque mobilité en Ile-de-France l'illustre.

Il n'existe jusqu'à présent que très peu d'informations sur les pratiques locales comme sur la concentration de ces aides sociales sur certains publics. On sait par contre que les budgets concernés sont au total loin d'être négligeables au regard de celui du RMI, et que les disparités locales sont considérables (Pucci et Ralle, 2001)

Le Chèque mobilité Ile-de-France, un dispositif complexe

Le Chèque Mobilité est un dispositif d'aide aux transports pour les personnes en difficulté. Il consiste à fournir à ses bénéficiaires des chèques pour l'acquisition de titres de transport.

Actuellement, les Chéquiers Mobilité sont fournis automatiquement par voie postale recommandée aux demandeurs d'emploi qui résident en Ile-de-France et qui perçoivent l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) ou l'Allocation Unique Dégressive (AUD). Le Syndicat des Transports Parisiens finance les Chéquiers Mobilité des bénéficiaires de l'ASS et fait procéder à deux envois annuels en mars et octobre. Ces chèquiers sont établis aux noms et adresses des personnes qui sont effectivement en ASS au 31 janvier et 31 août précédant l'envoi. Ils ont une valeur de 700 F, soit 14 chèques de 50 F.

Les ASSEDIC financent, quant à eux, un Chéquier Mobilité du même montant aux personnes en AUD qui remplissent les deux conditions suivantes : franchir le 181^{ème} jour de l'allocation AUD et percevoir moins de 4 126 F.

Pour les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), l'aide au transport est prise en charge, d'une façon générale, par les départements d'Ile-de-France. Il convient de se renseigner auprès du Bureau d'Aide Sociale du Conseil Général du département du lieu de résidence pour s'informer de l'aide qui peut être éventuellement consentie.

Enfin, les jeunes de moins de 26 ans engagés dans un parcours d'insertion sont invités à se renseigner auprès des Missions Locales ou des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) dont ils dépendent. Ces organismes peuvent leur accorder une aide financée par le Conseil Régional d'Ile-de-France.

Dispositif Chèque mobilité propre à Paris (depuis janvier 1999) : aide aux personnes percevant le RMI

Le département de Paris adresse automatiquement un Chéquier Mobilité de 700 F (14 chèques de 50 F) aux Parisiens au RMI lors de leur premier contrat d'insertion de l'année. Les personnes au RMI stagiaires de la formation professionnelle bénéficient du remboursement de leur coupon de carte orange deux zones.

Aide aux personnes percevant l'AUD

Les ASSEDIC financent un Chéquier Mobilité de 700 F (14 chèques de 50 F) aux personnes en AUD qui remplissent les deux conditions suivantes : franchir le 181^{ème} jour (c'est-à-dire passer du 6^{ème} au 7^{ème} mois) de l'allocation AUD et percevoir moins de 4 126 F.

Le Centre communal d'action sociale (CCAS) de la Ville de Paris double d'un chéquier de 700 F l'aide que les ASSEDIC apportent aux personnes en AUD sur Paris. Il aide également d'un chéquier de 1 400 F les Parisiens en AUD qui passent du 6^{ème} au 7^{ème} mois d'AUD (c'est-à-dire qui cumulent entre 181 et 213 jours d'allocation) et qui perçoivent à ce moment-là entre 4 126 F et 5 436 F.

Ainsi, le chèque mobilité est distribué par des guichets différents selon le statut et est d'un montant différent selon celui-ci ; d'autre part, il peut être lié à une condition de durée dans le statut (durée de séjour en AUD) et à une condition spécifique de revenu (montant de l'AUD).

**Le caractère
différentiel des
allocations de
minima sociaux**

Ce point est inhérent aux allocations de minima sociaux, pratiquement dans tous les pays : l'aide apportée par la société au travers de l'allocation est considérée, par nature, comme intervenant en dernier ressort ; toutes les autres ressources viennent en déduction du montant versé. Le taux marginal de prélèvement de 100 % sur les premières heures travaillées sauf dispositif temporaire d'accompagnement de la transition vers l'emploi. Le débat porte alors sur le fait de savoir s'il ne faudrait pas transformer toute allocation⁴ de nature différentielle par une allocation dégressive en fonction des revenus d'activité.

**Le cumul
temporaire de
revenus d'activité
et de prestations**

En autorisant le cumul temporaire des revenus d'activité avec les allocations (RMI, AUD, ASS, etc.), les divers mécanismes d'intéressement aident les personnes qui retrouvent un emploi ou souhaitent augmenter leur offre de travail à franchir les obstacles monétaires de court terme. L'intéressement permet à une allocation différentielle de fonctionner temporairement comme une allocation dégressive en fonction des revenus. Ce mécanisme de cumul diffère toutefois d'une allocation dégressive sur deux points. D'une part, il est temporaire, alors qu'une allocation dégressive est permanente. D'autre part, un mécanisme d'intéressement est dissymétrique : il n'intervient qu'à la reprise d'emploi d'une personne initialement sans emploi. Une allocation dégressive s'appliquerait, elle, à toute personne satisfaisant à des conditions de ressources.

Dans ces conditions, le cumul des revenus d'activité avec les minima sociaux contribue à atténuer temporairement les taux marginaux de prélèvement sur les bas revenus. En d'autres termes, le mécanisme tend ainsi à supprimer temporairement la zone où le taux marginal de prélèvement est de 100 %.

**Trois formes
générales
d'intéressement**

- Certains pays (l'Australie, le Japon, mais aussi le Royaume-Uni dans le cadre du *Jobseeker's Allowance*) offrent des « primes » aux chômeurs lors du retour à l'emploi. Ces sommes forfaitaires sont versées ponctuellement et indépendamment du revenu d'activité, pour faciliter la transition du non-emploi vers l'emploi, en aidant l'individu à faire face aux dépenses liées au travail qu'il prend ou reprend.

- Aux Etats-Unis, la mise en place du système d'intéressement relevait d'une inflexion marquée dans la politique américaine de retour à l'emploi, qui est passée d'une tonalité d'assistance (*Welfare*) à celle de la quasi-obligation à la reprise d'un emploi ou d'une activité (*Workfare*) via le programme *Temporary Aid to Needy Families* (TANF). Tout bénéficiaire doit s'engager dans des programmes d'activité, y compris salariée non subventionnée. Dans ce cadre, le cumul de l'allocation avec un revenu d'activité est autorisé sous une forme qui combine, diversement selon les états, une franchise (*income disregard*) et une fraction du revenu au-delà de la franchise.

- En France, le cumul des allocations sociales avec des revenus d'activité est en général proportionnel aux revenus perçus. Par exemple, pour un allocataire du RMI au chômage qui retrouve un emploi, hors contrat emploi solidarité, chaque franc de salaire supplémentaire accroît le revenu disponible de 50 centimes.

(4) Le problème ne se pose pas seulement pour les minima sociaux. D'autres prestations familiales produisent ces effets de seuil ou de taux marginal égal à 100 % : effet de seuil avec l'allocation de rentrée scolaire, plage de taux marginal à 100 % avec le complément familial pour le troisième enfant, etc.

Les formes d'intéressement en France

On évoquera ici quatre dispositifs de cumul de prestations avec des revenus d'activité : l'intéressement du RMI, son extension à l'allocation parent isolé (API), le principe de l'activité réduite en régime d'allocation unique dégressive et en allocation spécifique de solidarité. D'autres dispositifs ont aussi intégré le principe de ce type de cumul. Par exemple, le Gouvernement a donc décidé que l'allocation parentale d'éducation (APE) sera ainsi maintenue pendant deux mois dans le cas d'une reprise d'activité intervenant entre le 18^{ème} et le 30^{ème} mois de l'enfant.

- L'intéressement est un élément essentiel du dispositif du RMI

L'allocataire du RMI est autorisé à cumuler partiellement et temporairement son allocation avec un revenu d'activité. La loi de lutte contre les exclusions de 1998 a renforcé ce principe en permettant de cumuler entièrement revenus d'activité et allocation RMI au cours des trois premiers mois d'activité. La moitié de ces revenus est ensuite retenue dans les ressources durant les neuf mois suivants⁵. Depuis l'adoption de cette réforme qui a allongé la période d'intéressement, le nombre d'allocataires du RMI en intéressement a progressé de 16 %. En 1999, plus de 140 000 allocataires (14 % des allocataires) et près d'un foyer de deux individus sur cinq⁶ bénéficiaient de l'intéressement du RMI (ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2000).

Tableau 2 - Répartition des allocataires du RMI en intéressement en 1999

Type de famille	Personnes à charge	Nombre de familles au RMI et en intéressement	% des familles de même composition au RMI	Montant moyen du RMI en F
Couples	0	7 254	16	1 568
	1	9 728	20	1 712
	2	421	20	1 785
	3	5 786	19	1 639
	4 et +	5 007	17	1 855
Femmes seules	0	28 118	14	1 219
	1	20 185	18	1 372
	2	7 859	14	1 444
	3 et +	2 697	8	1 397
Hommes seuls	0	42 606	11	1 275
	1	1 122	14	1 551
	2 et +	388	12	1 681
Ensemble		140 171	14	1 408

Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Construire ensemble une place pour tous : deux ans d'action de lutte contre l'exclusion*, 2000.

Toutefois, le cumul n'est possible que tant que la moitié du salaire net est inférieure à l'allocation. L'allocation RMI pour une personne seule n'excédant pas 2 402 F hors forfait logement, le revenu d'activité ne peut excéder 4 804 F, ce qui reste en deçà d'un salaire rémunéré au Smic à temps complet.

(5) Si la personne commence à travailler en cours de trimestre, le montant de l'allocation pour le trimestre suivant est tel qu'elle perçoit au total l'équivalent de trois mois de cumul à 100 % puis un cumul à 50 %. Le cumul du RMI avec les revenus d'activité est possible sur une année et quel que soit le nombre d'heures travaillées ou au-delà d'une année si le volume de travail est inférieur à 750 heures.

(6) Les couples, surtout avec enfant(s), et les familles monoparentales, dont l'allocation est plus élevée.

L'intéressement du RMI porte donc surtout sur des emplois peu rémunérés et à temps partiel.

L'instabilité des trajectoires d'emploi des allocataires de minima sociaux conduit à s'interroger sur la durée (et éventuellement le taux) de l'intéressement du RMI. La limitation dans la durée de l'intéressement s'accorde mal avec l'instabilité, la précarité et la faible rémunération des emplois en général accessibles aux allocataires du RMI. Un rapport récent du Commissariat Général du Plan (Belorgey J.M., 2000) a proposé d'allonger à cinq ans la durée de l'intéressement. Cette proposition, si elle était mise en œuvre, renforcerait la dissymétrie entre les situations de personnes en emploi : elle créerait un écart sensible et pérenne de revenu entre deux personnes occupant durablement des emplois à bas revenus, l'une étant passée, même dans une période assez reculée, par le chômage et le RMI, l'autre pas.

- L'extension de l'intéressement à l'Allocation de Parent Isolé (API)

L'API est une allocation différentielle entre un montant plafond applicable à l'allocataire et ses ressources mensuelles, appréciées chaque trimestre. Un dispositif de cumul de l'API avec la rémunération d'activités professionnelles ou de formations a été mis en place début 1999. Le mécanisme transpose l'essentiel des dispositions prévues pour le RMI pour accompagner la reprise d'activité.

Depuis la mise en place du dispositif, environ 10 000 allocataires de l'API (6 % de l'effectif) ont pu reprendre une activité tout en conservant une partie du bénéfice de l'allocation. Néanmoins, pour ces personnes, la reprise d'un emploi génère encore des dépenses importantes (garde des enfants, etc.). C'est pourquoi le Gouvernement a décidé, dans le cadre de la Conférence de la Famille, de favoriser toutes les modalités de garde par la création d'une prime de 2 000 à 3 000 F versée par l'ANPE lors de la reprise d'une activité.

- L'activité réduite dans le cadre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Au cours de la dernière décennie, pour faciliter le retour à l'emploi des chômeurs, les pouvoirs publics ont peu à peu élargi les possibilités de cumul de l'ASS avec les revenus d'une activité dite « réduite », que ce soit en termes de durée de l'activité ou dans la définition de l'activité « réduite ».

Conditions d'exercice d'une activité réduite en ASS

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a prévu de nouvelles conditions de cumul de l'allocation d'insertion et de l'ASS avec les revenus tirés d'une activité salariée ou non :

- Le cumul partiel de l'ASS avec les revenus d'une activité professionnelle est possible sur douze mois continus ou discontinus à compter du début de l'activité. Les mois au cours desquels aucune activité professionnelle rémunérée n'est exercée ne sont pas décomptés. Le cumul peut donc s'échelonner sur plus d'un an.

- Le cumul des allocations de solidarité avec un revenu d'activité est dégressif. Pendant les trois premiers mois, le cumul est intégral, dès lors que la rémunération brute perçue dans le mois n'excède pas un demi-Smic à temps plein. Dans le cas contraire, le montant de l'allocation est réduit d'une somme équivalant à 40 % de la partie rémunération brute qui excède le demi-Smic. Du 4^{ème} au 12^{ème} mois d'activité, le montant de l'ASS est réduit d'une somme équivalant à 40 % de la totalité de la rémunération brute.

En hausse régulière depuis 1994, la reprise d'une activité partielle et/ou occasionnelle s'est accentuée en 1997. Fin 1998, 90 800 allocataires ASS avaient effectué une activité réduite contre moins de 62 000 fin 1996. Jusqu'aux nouvelles règles de cumul, ce n'est pas tant le nombre des allocataires en cumul qui a progressé (66 500 en septembre 1998 contre 60 200 en janvier 1997), mais plutôt celui des exclus du paiement en raison d'une reprise d'activité (33 600 en juillet 1998 contre 15 000 en janvier 1997).

L'instauration du dispositif a suscité au début une hausse accrue des allocataires ASS ayant bénéficié du cumul (total ou partiel) et une chute brutale du nombre d'exclus du dispositif.

Tableau 3 - **Répartition par catégories sociales des allocataires ASS en activité réduite en 1999**

Qualification	Effectif	% des allocataires de la CS	Salaire journalier moyen de référence	Taux journalier moyen	Gains moyens tirés de l'activité réduite	Nombre moyen d'heures travaillées par mois
Cadres	757	8	368	86	3 534	64
Professions intermédiaires	3 599	13	263	83	3 245	67
Employés non qualifiés	12 182	18	158	82	2 881	65
Employés qualifiés	12 800	17	206	82	3 174	70
Ouvriers non qualifiés	20 161	17	158	82	3 087	67
Ouvriers qualifiés	16 724	14	183	83	3 179	69
Non précisé	4 467	12	44	82	3 037	67
Total	70 690	15	173	82	3 098	68

Source : données estimées à partir d'un échantillon au 1/100^{ème} du fichier national des Assedic.

En décembre 1999, on comptait environ 71 000 allocataires en activité réduite. Cependant, passés les effets de reprise sous le nouveau dispositif, le nombre d'exclus du dispositif s'est rapproché de celui observé avant la mise en place de ce mécanisme de cumul (environ 20 000).

- L'activité réduite dans le cadre de l'allocation unique dégressive (AUD)

L'autorisation de cumuler des revenus que l'on tire d'une activité réduite avec les allocations d'assurance chômage a un double objet : (i) ne pas dissuader le chômeur d'occuper un emploi, même réduit ou provisoire, (ii) ne pas l'encourager à s'installer dans cette situation intermédiaire. Ainsi, les règles encadrant l'exercice d'une activité salariée réduite au sein du régime d'assurance chômage ont été assouplies en 1994 et 1998. Le cumul partiel ou total du revenu avec l'AUD est possible si l'activité est réduite, c'est-à-dire n'excède pas 136 heures de travail par mois civil pour un salaire inférieur à 70 % du salaire brut mensuel de référence avant chômage.

Tableau 4 - Répartition par catégories sociales des allocataires AUD en activité réduite au 31 décembre 1999

	Effectif	En % des allocataires de la CS	Salaire journalier moyen de référence	Taux journalier moyen	Gains moyens tirés de l'activité réduite	Nombre moyen d'heures travaillées par mois
Cadres	7 089	10	728	374	7 799	71
Professions intermédiaires	40 387	25	565	241	6 282	74
Employés non qualifiés	55 144	18	226	132	2 954	60
Employés qualifiés	81 849	20	331	179	3 994	68
Ouvriers non qualifiés	87 009	21	229	137	3 620	70
Ouvriers qualifiés	62 915	20	275	156	4 159	75
Non précisé	14 162	16	323	162	3 722	67
Total	348 555	20	314	167	4 097	69

Source : données estimées à partir d'un échantillon au 1/100^{ème} du fichier national des Assedic.

Le nombre des allocataires en activité réduite a progressé de 54 % en 1992 en partie en raison du relèvement du seuil de rémunération (de 47 % à 80 % du salaire de référence) à partir duquel les allocations sont suspendues. A la croissance du nombre d'allocataires de l'AUD en activité réduite de mi-1996 à mi-1998 semble ensuite succéder une stabilisation aux alentours de 20 %. Fin 1999, 349 000 allocataires étaient en AR dans le cadre du régime d'assurance chômage.

Prendre en compte la dynamique de l'emploi

L'analyse des taux de prélèvement élevés se ramène souvent à une comparaison des gains instantanés liés au travail et au non-travail : elle est statique alors que les arbitrages d'un individu sont inter-temporels. Le retour à l'emploi ouvre en effet des perspectives d'améliorations ultérieures (meilleure expérience, possibilité d'accéder ensuite à un emploi plus rémunérateur, accumulation des droits à la retraite ...) qui peuvent plus que compenser la faiblesse du gain monétaire immédiat associé à une reprise d'activité. Il conviendrait donc d'inscrire l'analyse des taux de prélèvement dans un cadre intégrant de nouveaux éléments :

- la probabilité, compte tenu des choix courants, d'obtenir plus tard un « meilleur » emploi,
- la préférence pour le présent, ou la valorisation dans l'arbitrage des gains futurs,
- l'identification des effets de déqualification induits par le chômage ou, symétriquement, l'accumulation de capital humain liée aux transitions par l'emploi.

Dans ce cadre élargi, une situation où l'emploi ne rapporte pas dans l'immédiat peut conduire à ce que le travail soit « payant » à plus long terme, s'il améliore les perspectives futures de revenus et si le taux de préférence pour le présent est modéré (Laurent T. et L'Horty Y., 2000).

Un individu pourrait donc accepter un emploi qui lui coûte à court terme s'il augmente ses chances de trouver ensuite un emploi plus valorisant. Inversement, un emploi qui rapporte un supplément immédiat de revenu peut ne pas être « payant » à terme s'il offre des perspectives limitées d'accès à d'autres emplois plus rémunérateurs.

Selon l'enquête RMI de 1998, alors que les allocataires du RMI déclarent généralement rechercher un emploi à temps plein rémunéré au Smic, une majorité a accepté un travail à temps partiel : parmi les 26 % des allocataires du RMI en décembre 1996 qui occupaient un emploi en janvier 1998, près de 66 % d'entre eux ont un emploi à temps partiel (90 % déclaraient souhaiter travailler davantage). Enfin, 28 % des sortants du RMI qui occupent un emploi (très souvent à temps partiel) le qualifient de « premier pas vers un vrai travail » : 33 % déclarent qu'il s'agit « d'un travail faute de mieux » et 39 % déclarent qu'il s'agit d'un « vrai travail » (Afsa C., 1999).

Il n'est donc pas suffisant de considérer les gains de revenus immédiats associés au fait d'occuper un emploi. Il est important également de prendre en compte les chances qu'ont les personnes de passer d'un emploi peu rémunérateur vers un meilleur emploi, comme de tenter d'identifier les types d'emplois qui sont effectivement des « marchepieds » vers une trajectoire ascendante sur le marché du travail. Ce point a été déjà évoqué au chapitre I mais mériterait des études plus poussées.

Faut-il que le travail soit rémunérateur ?

Est-il si important que l'accès à l'emploi procure un gain matériel ? En revenant sur ce thème, on peut pondérer la priorité à donner à cet objectif. Celui-ci est à la convergence de deux approches.

Incitation à l'offre de travail

Dans la mesure où l'offre de travail des individus rencontrerait une demande des entreprises, inciter l'offre de travail augmenterait le niveau de l'emploi, réduirait éventuellement le chômage et contribuerait à soutenir l'activité économique. Inversement, de meilleures perspectives de croissance devraient produire des effets positifs sur l'emploi et le niveau du chômage. Or, rien ne garantit que la seule reprise d'activité, même durable, ni que les tendances démographiques suffiront à résorber entièrement le chômage.

Dans ce contexte, aider et inciter les personnes exclues de l'emploi à reprendre contact avec le marché du travail ou à augmenter leur temps de travail pourrait leur permettre d'améliorer leurs perspectives d'emploi.

Éléments théoriques et factuels de l'incitation à l'emploi

La notion de trappe à chômage évoque la désincitation à reprendre un emploi, et celle de trappe à pauvreté la désincitation à accroître le revenu d'une personne déjà en emploi (accroissement de la durée d'emploi ou effort en vue d'augmenter le taux de salaire).

Le cadre d'analyse micro-économique classique, en établissant un lien entre le niveau de l'offre de travail et les gains monétaires tirés de l'augmentation du volume de travail, cherche à expliquer le phénomène de ces trappes.

Dans une version simplifiée, le niveau de l'offre de travail relève d'un arbitrage entre consommation et loisir. Un supplément de revenu induit à la fois un effet substitution de la consommation au temps chômé et un effet revenu, le surcroît de rémunération permettant de moins travailler, pour une meilleure combinaison du loisir et de la consommation lui procurant son « bien-être ». L'arbitrage dépend ici de la désutilité marginale du travail et de l'ensemble des revenus associés à une transition entre deux états sur le marché du travail (inactivité et emploi, ou temps partiel et temps complet).

Laroque G. et Salanié B. (2000b), en conjuguant ce type de modèle simplifié aux données de l'enquête Emploi 1997, concluent à l'importance du « chômage volontaire » en France puisque le travail « ne paie pas ». Mais, dans le même temps, ils font apparaître l'importance des cas où des personnes sont, au contraire, en emploi alors que leur travail « ne paie pas » et soulignent ainsi que d'autres motivations que le gain monétaire sont à l'œuvre. Par ailleurs, selon les résultats de l'enquête « sortie du RMI » de 1998, près d'un tiers des allocataires du RMI qui reprennent un emploi déclarent ne pas y avoir d'intérêt monétaire (12,1 % disent y perdre) (Afsa C., 1999).

Le cadre d'analyse micro-économique simplifié utilisé ci-dessus est contesté par d'autres analystes qui mettent en avant nombre d'arguments. Certains peuvent s'inscrire dans ce cadre, en le complexifiant. Par exemple, on pourrait introduire plus d'éléments dans la fonction d'utilité permettant d'enrichir les comportements supposés et de mieux rendre compte ainsi de certains résultats empiriques ; d'autres renvoient à des remises en cause plus profondes.

Plutôt que d'entrer dans ces débats, on peut noter un certain nombre de conclusions de l'approche micro-économique sur lesquelles un certain consensus entre différentes voies d'analyse se dessine.

- Si l'offre de travail d'un individu est déterminée par le gain monétaire net qu'il lui procure, alors il importe de prendre garde au niveau et aux modalités des prélèvements fiscaux et aux modalités de définition des prestations et transferts sociaux sous conditions de ressources. Mais il faut aussi se préoccuper des coûts liés à la reprise ou à l'occupation d'un emploi : garde d'enfants, transports, restauration le midi, habillement, logement, etc.

La garde des enfants est, à ce titre, un obstacle majeur au travail pour les familles monoparentales et pour les couples dont les deux membres veulent travailler⁷, ce qui conduit certains pays à subventionner la garde d'enfants pour les ménages modestes (OCDE, 1996 ; Flipo A. et Olier L., 1996).

La prise en compte des frais professionnels mérite réexamen. En France, la déduction des frais professionnels passe par l'imposition sur le revenu : elle est proportionnelle au salaire (sous un plafond), sauf cas de déclarations de frais réels. Ce mécanisme laisse de côté la prise en charge des frais professionnels pour l'essentiel des personnes accédant à l'emploi à la sortie de minima sociaux et cette partie de la politique fiscale ne s'adresse pas aux catégories de ménages qui font face aux coûts liés à l'emploi les plus élevés (jeunes parents, etc.).

(7) Au vu des études sur la consommation, c'est d'ailleurs la seule dépense affectée significativement par l'activité féminine, toutes choses égales par ailleurs (Robin J.M. et Pascal A., 1995).

Dans les pays européens où les prélèvements sociaux relèvent plus de la fiscalité directe que de la fiscalité indirecte ou des cotisations sociales, cette aide est forfaitaire, et est donc plus tangible au bas de l'échelle des revenus.

- Dans le modèle simplifié, on suppose que les personnes peuvent arbitrer entre revenu et temps libre, et que la situation dans laquelle on les observe correspond à leur choix.

En fait, nombre de personnes disposant de revenus faibles déclarent souhaiter travailler (si elles n'occupent pas d'emploi) ou travailler davantage ; ce résultat est très fréquent dans les diverses enquêtes (voir aussi chapitre I). À titre d'exemple, parmi les 26 % des allocataires du RMI en décembre 1996 qui occupaient un emploi en janvier 1998, près de 60 % d'entre eux sont en temps partiel mais souhaiteraient travailler davantage. Si l'amélioration de la situation économique peut permettre d'accroître l'offre globale d'emploi et de réduire le recours à des emplois à temps incomplet, nombre d'aménagements doivent être trouvés au niveau des entreprises et de l'organisation du travail pour permettre de faciliter l'ajustement des emplois offerts et des désirs des employés.

- L'arbitrage entre travail et inactivité nécessite d'être mené dans un cadre intégrant le long terme.

Faire en sorte que des emplois « qui rapportent peu » puissent déboucher sur de meilleurs emplois devrait être un objectif soigneusement pris en compte dans la mise en place de certains instruments de la politique de l'emploi. Ainsi, le plus grand nombre des Contrats Emploi Solidarité ne débouche pas sur des emplois non aidés (voir chapitre V). Or, ces emplois sont à mi-temps, pour permettre, si l'on revient aux objectifs initiaux, d'une part, de mener des recherches d'emploi et, d'autre part, de suivre des formations pour lesquelles l'employeur peut bénéficier d'une prise en charge partielle du coût. Les pratiques sont loin de ces objectifs affichés.

- L'arbitrage entre travail et inactivité nécessite aussi que suffisamment d'informations soient disponibles pour améliorer la prise de décision.

La complexité des dispositifs, la multiplicité des guichets font que les personnes concernées (les allocataires de minima mais aussi leurs interlocuteurs) sont souvent dans l'impossibilité de connaître précisément les conséquences en terme de niveau de revenu (et de chronique des revenus) d'un retour à l'emploi. Les améliorations dans la définition des dispositifs et dans les conditions de mise en œuvre, afin de réduire l'imprévisibilité ont fait l'objet de nombreuses propositions dans le cadre d'un récent rapport du Commissariat Général du Plan (Belorgey J.M., 2000).

- Au-delà des seuls aspects de gain monétaire instantané ou examiné sur le long terme, le travail valorise le statut de la personne et sert son insertion sociale.

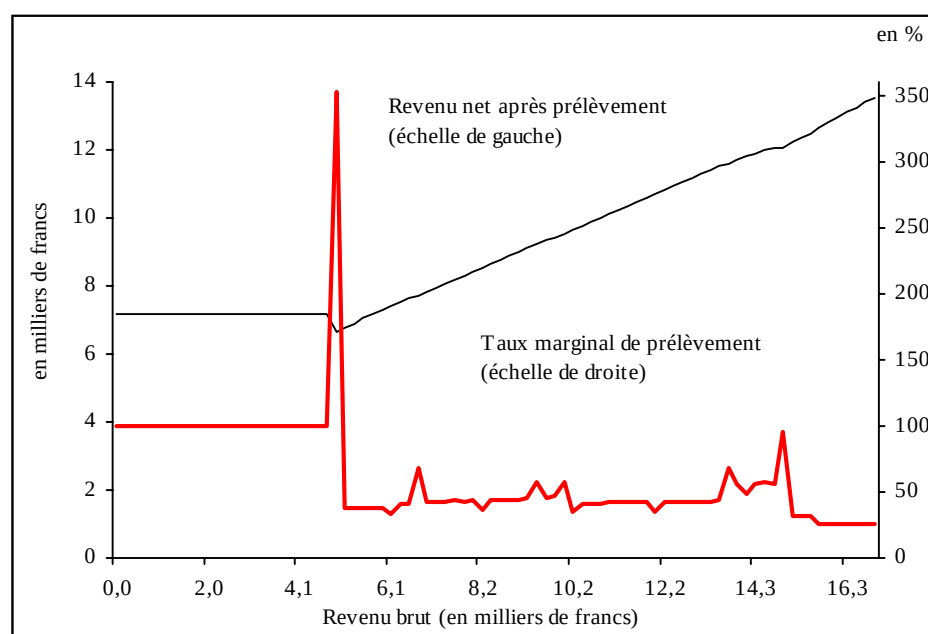
Le statut ne se résume pas à une simple opposition entre travail et non-travail. Diverses études sociologiques mettent en avant que le statut d'un travailleur à temps partiel n'est pas identique à celui d'un travailleur à temps plein, qu'un CES n'est pas toujours considéré comme un « vrai boulot », ou bien encore que le statut d'un chômeur indemnisé n'est pas le même que celui d'une personne dépendant de l'assistance dans un minimum comme le RMI, etc. Ceci devrait attirer l'attention sur les modalités de mise en œuvre des politiques.

Il n'est pas indifférent que l'interlocuteur d'un bénéficiaire d'une allocation soit situé en référence au marché du travail ou au domaine d'intervention du « travail social ». Le fonctionnement du RMI, comme troisième niveau de l'indemnisation du chômage (en particulier pour les primo demandeurs d'emploi), peut être remis en question. D'autres pays font une large place à une allocation d'assistance chômage « d'insertion » distincte de l'allocation de revenu minimum (c'est le cas de l'Allemagne, par exemple).

Quel prélèvement effectif ?

Indépendamment des taux de prélèvement dont on connaît mal les contours, l'analyse de la désincitation à l'emploi repose souvent sur l'existence de taux marginaux de prélèvement élevés : il y aurait désincitation à offrir son travail dès qu'une unité de revenu supplémentaire serait quasiment ou entièrement absorbée par les prélèvements fiscaux et/ou la perte de droits à prestations et transferts. Ce résultat, lequel est conforme au modèle micro-économique standard pour qui l'individu égalise utilité marginale et coût marginal, mérite pourtant d'être discuté.

Graphique 2 - **Prélèvement sur le revenu brut en niveau et en taux marginal (cas d'un couple marié avec deux enfants)**



Source : à partir de Guimbert S., Lamotte H., Lefebvre E. (2000).

Un pic de prélèvement marginal peut très bien n'opérer ses effets négatifs sur l'offre de travail que localement. Or, les différentes formes de contrats de travail ne se prêtent pas à un raisonnement en « continu » du temps de travail : le pic de taux marginal ne pose ainsi de véritable problème que pour les emplois justement proposés dans cette tranche de revenu. Dans ces conditions, il peut être plus réaliste dans l'analyse de considérer la variation du taux moyen de prélèvement subi par un individu s'il accroît son revenu entre deux situations données ou encore l'écart de revenu en niveau qu'un tel changement procurerait.

***L'approche
par la justice
redistributive***

Le niveau élevé des prélèvements (au sens large) sur les revenus d'activité des ménages à bas revenu, ne doit pas simplement être examiné sous l'angle des incitations à l'offre de travail. Il pose un problème de justice redistributive.

Doit-on considérer comme équitable au plan de la justice fiscale que les faibles revenus du travail subissent des taux de prélèvement bien supérieurs à ceux pesant sur des revenus plus élevés ? Différents éléments examinés ci-dessus peuvent recevoir un éclairage renouvelé de ce point de vue.

Le premier renvoie à la dynamique du retour à l'emploi. Si des emplois soumis à des taux instantanés de prélèvement excessifs sont des étapes pour un accès à de meilleurs emplois (meilleurs aussi sur le plan d'un taux de prélèvement marginal plus faible), le problème de justice semble se poser de manière moins urgente⁸. Par ailleurs, la correction temporaire du taux marginal de prélèvement au travers d'un dispositif de cumul de prestations sociales avec des revenus d'activité, du type intéressement du RMI, serait une réponse adéquate en terme de justice fiscale.

Cependant, on le sait, nombre de situations où l'emploi n'est pas rémunérateur sont des situations durables. Faut-il, alors, que le système des transferts soit organisé pour que les revenus d'activité ne soient jamais soumis à des taux de prélèvements excessifs, ce qui conduirait d'une manière ou d'une autre à passer pour les minima sociaux d'une allocation différentielle à une allocation dégressive ? La réponse n'est pourtant pas évidente car les formes de la protection sociale interfèrent avec les modes de fonctionnement du marché du travail et les comportements individuels : en comblant par une prestation l'insuffisance de revenus d'activité ne risque-t-on pas de laisser se développer ces formes d'emploi même qui ne permettent pas d'atteindre un revenu d'activité suffisant ? Ne risque-t-on pas aussi d'encourager un moindre effort de recherche d'emplois plus satisfaisants ?

***La difficulté
à réaliser
la cohérence***

Une des difficultés des politiques visant à faire en sorte que le travail soit plus rémunérateur pour les plus faibles revenus est qu'elles amènent nécessairement à relever le taux marginal de prélèvement plus haut dans la distribution des revenus. Cette aporie comporte deux facettes. La première résulte simplement de la nécessité de financer le coût de chaque mesure correctrice. La seconde tient au fait que la situation des personnes ou des ménages, dont les revenus immédiatement sont immédiatement supérieurs à la plage où l'on introduit la correction, va se détériorer relativement par rapport à l'état antérieur : augmenter le gain marginal tiré d'une activité, en abaissant le taux de prélèvement marginal jusqu'à un certain seuil de revenu, réduit relativement le gain marginal après ce seuil.

Un arbitrage doit alors être trouvé pour limiter des réactions indésirables de la part des personnes ou des ménages situés dans la zone de revenus dans laquelle cette détérioration relative intervient. La forme des dispositifs qui peuvent être mis en place a donc toute son importance en pratique (chapitre IV). Rétablir davantage de cohérence tout au long de la distribution des revenus, ce qui devrait être l'objectif final, est difficile à mettre en œuvre.

(8) L'approche dynamique invite à comparer les flux de revenus actualisés plutôt que les seuls revenus immédiats.

INTRODUCTION

Les instruments de soutien aux bas revenus ont pour finalité générale d'améliorer les niveaux de vie des individus et des ménages les plus défavorisés et de lutter contre la pauvreté. Les situations de pauvreté les plus profondes proviennent de l'exclusion de l'emploi.

L'accès à l'emploi est ainsi le principal moyen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, toutefois, l'occupation d'un emploi ne permet pas toujours de disposer de revenus suffisants pour échapper à la pauvreté. Quels sont alors les instruments de soutien aux bas revenus qui doivent être développés de manière complémentaire mais doivent ne pas contrarier l'accès à l'emploi ? Tel est l'objet de ce chapitre.

La faiblesse du niveau de vie des ménages d'âge actif provient soit de celle des revenus d'activité, soit aussi de l'insuffisance des prestations liées à la présence d'enfants (chapitre II). Ce chapitre ne s'intéressera pas aux politiques familiales qui nécessiteraient d'autres travaux d'analyse et d'autres propositions.

Il se concentre sur l'examen des politiques de soutien aux bas revenus d'activité qui ont fait l'objet de nombreuses propositions de réforme depuis la fin des années quatre-vingt-dix.

On analyse ici la récente **prime pour l'emploi**, en étudiant ses modalités et en discutant des effets à en attendre en termes d'accès à l'emploi et d'impact redistributif.

La période récente a vu se dérouler de nombreux débats portant sur la panoplie d'instruments disponibles. L'instauration de la prime à l'emploi ne sera probablement pas la dernière étape dans le déploiement d'instruments de soutien aux bas revenus : il apparaît donc nécessaire d'élargir l'analyse et de reprendre soigneusement les différents arguments échangés.

**Se limiter
aux salariés**

Cet examen sera mené seulement pour les revenus salariaux. En effet, même si la prime pour l'emploi intervient aussi en faveur des professions non salariées à bas revenus, le problème concerne majoritairement les salariés et met en jeu d'autres instruments d'intervention des pouvoirs publics¹ notamment la détermination du salaire minimum, le Smic.

La faiblesse des revenus salariaux provient de celle des taux de rémunération ou de l'insuffisante durée de travail. Les deux dimensions se combinent fréquemment, les travailleurs peu qualifiés ou à bas taux de salaires occupant souvent des emplois « à temps incomplet ».

Les instruments de soutien aux bas revenus peuvent alors viser à compenser l'une ou l'autre insuffisance, ce qui détermine deux grandes classes d'instruments : ceux qui agissent sur le salaire net horaire et ceux qui compensent l'insuffisance du temps de travail obtenu. Avant de les passer en revue, il convient de rappeler plusieurs éléments du contexte actuel.

(1) Le soutien aux bas revenus de certains non salariés met aussi en œuvre d'autres mécanismes de « prix administrés » ; on sait, par exemple que parmi les travailleurs pauvres non salariés une forte proportion est constituée d'agriculteurs.

Le contexte

L'importance du sous-emploi de la main d'œuvre peu qualifiée, conduit à éviter de relever le coût salarial du travail peu qualifié par rapport au coût moyen du travail (chapitre I). Un relèvement du taux de salaire net sans aggraver le coût du travail passe alors par l'introduction d'une progressivité plus forte du prélèvement social et fiscal, c'est à dire de l'ensemble des cotisations sociales et des impôts directs.

Dans les couples, la polarisation des situations d'emploi tend à se développer : la fréquence de couples où aucun des deux membres ne travaille augmente, ainsi que celle où les deux travaillent, alors que la proportion des couples avec un seul actif occupé diminue². En effet, au sein des couples, les décisions de chacun des membres quant à l'exercice d'une activité dépendent, en partie, des revenus d'activité de l'autre et des autres revenus du ménage. Or, dans leur ensemble, les prélèvements et transferts affectant les ménages à bas revenus poussent à cette polarisation. En bref « travailler paie quand le conjoint travaille déjà, travailler paie moins ou pas du tout si le conjoint ne travaille pas ». Tout dispositif de soutien aux revenus de remplacement doit donc être examiné dans ses effets sur les comportements d'activité et notamment sur la polarisation.

Dans la phase de reprise de l'emploi, le nombre des chômeurs indemnisés se réduit plus rapidement que le nombre des allocataires du RMI. Cette tendance devrait se prolonger. Tout dispositif de soutien aux bas revenus d'activité doit prendre en compte les interactions avec ces deux formes de revenus de remplacement, mais principalement avec le RMI.

Après avoir présenté les caractéristiques de la prime à l'emploi, ce chapitre essaiera de la situer au milieu de la palette des instruments de soutien aux bas revenus qui ont fait l'objet de nombreuses discussions et études depuis la fin des années quatre-vingt-dix.

Il apparaîtra que la prime pour l'emploi a des effets redistributifs assez diffus et aide insuffisamment les ménages les plus situés aux franges de l'emploi, les travailleurs pauvres. De plus, dans le cas des couples, elle ne résout guère les risques de polarisation de l'emploi.

Pour faire avancer la réflexion, il nous a paru utile d'étudier, en parallèle et bien que les finalités en soient différentes, des propositions d'allocation compensatrice de revenus.

**LA PRIME POUR
L'EMPLOI**

La mise en place d'une ristourne dégressive sur la CSG et la CRDS ayant été jugée non conforme à la Constitution, le Gouvernement a modifié le dispositif pour tenir compte des objections qui avaient été soulevées par le Conseil Constitutionnel mais aussi de remarques apparues dans le débat public.

L'instrument retenu est une prime liée à l'exercice d'une activité professionnelle.

(2) Même si cette polarisation semble plus faible en France que dans un pays comme le Royaume-Uni.

Elle sera gérée par les services fiscaux et pourra prendre la forme soit d'une déduction du solde de l'impôt sur le revenu, soit d'un versement par chèque du Trésor public. La Prime pour l'emploi doit monter en charge sur trois ans, par trois étapes d'égale importance. On présentera les données sur la base du projet complet.

Les instruments de soutien des bas taux de salaires

Dans les débats récents, on a souvent présenté deux autres possibilités de relever les bas revenus sans affecter le coût du travail et donc sans risque de réduire la demande de travail peu qualifié par les entreprises :

- L'augmentation du Smic brut compensée par un allègement correspondant des cotisations patronales, par exemple jusqu'à 1,4 Smic.
- Le maintien du niveau du Smic et la réduction des prélèvements sociaux au niveau du Smic, mesure dégressive jusqu'à 1,4 Smic. La ristourne de CSG et de CRDS faisaient partie de cette catégorie.

Ces mesures ne sont pourtant pas tout à fait équivalentes a fortiori dans le contexte de la mise en place de la réduction du temps de travail.

Une augmentation du Smic a tendance à se diffuser sur les salaires immédiatement supérieurs, mais ceci s'épuise progressivement. On a pu estimer que la diffusion s'éteignait vers 1,4 Smic (CSERC, 1999). Sous une telle hypothèse, la phase dégressive des allègements de cotisations patronales compense l'effet de l'augmentation du Smic et la distribution des coûts salariaux reste inchangée. Il est alors assez indifférent d'agir sur les cotisations patronales ou salariales. Cependant, un allègement des cotisations salariées ou des cotisations patronales donnent souvent lieu à des perceptions différentes par l'opinion.

Dans la période de mise en œuvre de la réduction du temps de travail et compte tenu du jeu de la garantie mensuelle de salaires pour les salariés payés au Smic, le relèvement du Smic aurait des effets particuliers évoqués au chapitre I (extinction plus rapide du complément de salaire et choc salarial plus important dans la période finale).

Un relèvement du Smic, même compensé par un allègement de charges, rendrait également plus difficile la reprise souhaitable de la politique de relèvement des minima salariaux conventionnels de branche.

Il est, par ailleurs, difficile de baisser les taux de cotisations affectant les revenus de remplacement (retraites), même en compensant leur réduction par un transfert budgétaire, alors que l'équilibre à terme des régimes de retraite n'est pas assuré. Ceci serait un signal assez peu compréhensible ; de même, affecter les taux de cotisations chômage pouvait prêter lieu à débat après les discussions ayant eu lieu autour de la nouvelle convention Unedic.

Enfin imputer la réduction à la contribution sociale généralisée posait d'autres questions, relatives à la nature de ce prélèvement qui constitue un impôt direct sur les revenus, et également marquant un retour en arrière par rapport au mouvement qui avait conduit à introduire un impôt universel pour financer, partiellement la protection sociale.

La solution de la prime pour l'emploi s'inscrit donc dans cette gamme d'instruments, en cherchant à éviter certains de leurs écueils.

Une prime attachée à l'emploi

La prime est attribuée à chaque personne exerçant une activité professionnelle ; elle est déterminée en fonction de ses revenus d'activité.

Quatre conditions d'éligibilité

- La prime ne concerne que les foyers fiscaux dans lesquels *une personne, au moins, exerce, une activité* (perçoit des revenus d'activité).
- *L'exercice de cette activité doit avoir été suffisant* : le revenu annuel doit être supérieur à 0,3 Smic (20 575 F en 2000).
- *Le revenu d'activité du bénéficiaire doit être inférieur* à un certain niveau, 96 016 F pour l'année 2000, correspondant à *1,4 Smic annuel à temps plein*. Cette condition définit, en fait, un « taux horaire » puisqu'il est précisé que, en cas de travail à temps partiel ou d'embauche en cours d'année, le revenu est converti en équivalent temps plein³.
- *Le revenu fiscal du foyer* dont fait partie la personne considérée *doit être inférieur à un plafond variable selon la taille du foyer*.

Tableau 1 - Plafonds d'éligibilité

	Revenu fiscal	Salaires annuels en l'absence d'autre revenus imposables	Salaires mensuels	Salaires en proportion du Smic
Personne seule sans enfants	75 996	105 550	(a)	1,5
Personne seule avec un enfant	118 001	163 890	(a)	2,4
Couple marié sans enfants	151 999	211 110	17 592	3,1
Couple marié avec un enfant	172 994	240 270	20 022	3,5
Couple marié avec deux enfants	193 997	269 440	22 453	3,9

(a) Dans le cas des personnes seules, le plafond ne peut être atteint à partir des seuls revenus d'activité.

Ces plafonds de revenu fiscal sont tous situés dans la première tranche de revenu imposable à l'Impôt sur le revenu. Ainsi, certains foyers fiscaux pourront bénéficier en partie de la réduction de l'impôt sur le revenu engagée dans le programme fiscal triennal et de la prime pour l'emploi.

Prise en compte de la taille de la famille

Ces plafonds incluent les revenus autres que ceux déterminant la prime pour l'emploi. Ils peuvent être de nature et d'importance variable selon les cas. Prenons l'exemple d'une personne salariée à temps plein payé au Smic et qui reçoit la prime à l'emploi au taux maximum.

(3) De ce fait, une personne ayant par exemple enchaîné deux emplois dans des entreprises différentes l'un sur six mois à 1,2 Smic, l'autre à 1,6 Smic ne verra sa prime calculée que pour les six premiers mois. Il est fort probable qu'une augmentation de salaire, au sein de la même entreprise, donnant lieu à franchissement du seuil « horaire » de 1,4 Smic ne sera pas pris en compte, dès lors que le revenu annuel sur la base du temps plein restera inférieur à 1,4 Smic annuel. Ces cas limites sont très probablement assez peu fréquents.

Si elle est isolée et sans enfants, elle peut percevoir des revenus (qui ne peuvent alors être d'activité) d'un montant de 7 400 F (soit environ 600 F par mois) : c'est la différence entre le plafond de 75 996 F et le Smic annuel. Avec un enfant, ces revenus complémentaires peuvent être de 49 500 F (4 100 F mensuels).

Pour un couple, les revenus complémentaires peuvent être des salaires. Pour un couple sans enfants, où le premier salaire à un Smic à temps plein bénéficiera de la Prime pour l'emploi maximale, le deuxième salaire net peut correspondre à 2,1 Smic soit 142 500 F annuels (11 900 F par mois) ; avec un enfant le deuxième salaire peut atteindre 171 700 F annuels (14 300 F mensuels) soit 2,5 fois le Smic et avec deux enfants 200 800 F (16 700 F mensuels) soit 2,9 Smic.

Ainsi, si la prime à l'emploi est destinée à soutenir les revenus d'activité *individuels* modestes, elle concerne des foyers fiscaux dont les revenus autres que d'activité ou les revenus d'un second salaire peuvent être assez conséquents.

Le niveau de vie correspondant aux différents plafonds (revenu fiscal majoré des prestations familiales moins l'impôt direct rapporté à la taille du ménage) se situe, pour les isolés, dans les sixième ou septième déciles de niveau de vie de l'ensemble des ménages et pour les couples dans les septième ou huitième déciles.

Deux paramètres tiennent compte de la taille du foyer fiscal ; le premier, décrit ci dessus, concerne le seuil d'éligibilité ; le second correspond à des majorations fixes de primes selon le barème ci après :

- 500 F par an si, dans un couple, un seul conjoint exerce une activité.
- 200 F par an et par personne à charge (400 F pour le premier enfant à charge des personnes seules).

Ce n'est donc pas tant la majoration de primes qui tient compte de la taille du foyer fiscal que la plage d'éligibilité.

Tableau 2 - **Echelles d'équivalence**

	Quotient familial	Eligibilité à la Prime pour l'emploi	Echelle Insee
Personne seule sans enfants	1	1,00	1
Personne seule avec un enfant	2	1,55	1,5
Couple marié sans enfants	2	2,00	1,5
Couple marié avec un enfant	2,5	2,28	1,8*
Couple marié avec deux enfants	3	2,55	2,1*

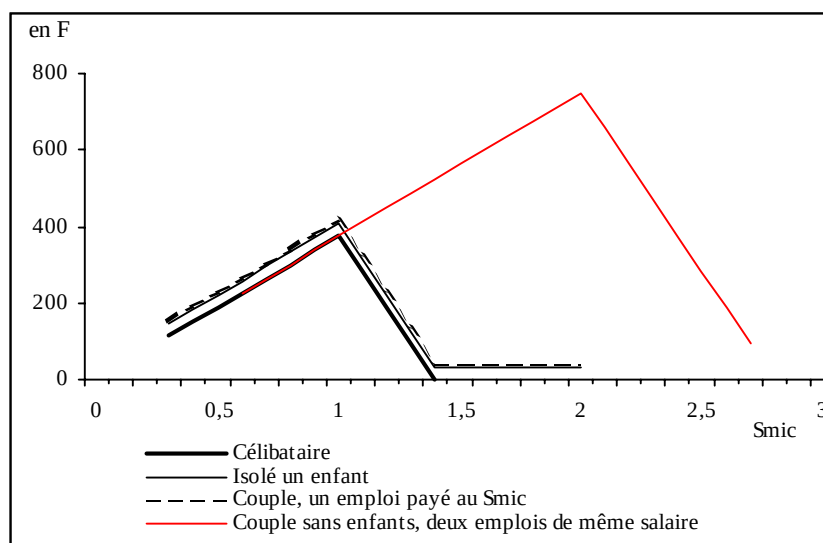
* dans le cas d'enfants de moins de quinze ans.

Cette majoration correspond à une échelle d'équivalence particulière qui n'est ni celle du quotient familial, ni l'échelle des unités de consommation de l'Insee définissant les niveaux de vie à partir du revenu disponible.

Relation entre montant de la prime et niveau de revenu d'activité

La prime pour l'emploi (hors les majorations forfaitaires pour tenir compte de la composition du foyer fiscal) représente pour les salaires compris entre 0,3 et 1 Smic un allègement du taux de prélèvement social et fiscal sur les salaires de 6,56 % (à horizon 2003, 2,19 % en 2001). Cet allègement est dégressif entre 1 et 1,4 Smic (graphique 1).

Graphique 1 - **Supplément mensuel de revenus apporté par la prime pour l'emploi**



Source : calculs Cerc .

La prime se classe dans la catégorie des instruments visant à majorer le taux de salaire net sans accroître le coût salarial ; son montant est d'autant plus élevé que l'emploi est à temps plein et payé au voisinage du Smic. En cela, la prime pour l'emploi ne diffère pas fondamentalement de la ristourne de CSG et de CRDS. Elle ne cherche pas, en revanche, à compenser l'insuffisance de revenu liée à des faibles durées de travail annuel. La présentation qui en est faite par le gouvernement insiste d'ailleurs sur ce point, en soulignant le fait que la troncature à 0,3 Smic, introduite dans la prime (et qui n'existait pas pour la CSG), vise à favoriser les sorties de situations d'activité réduite et à ne pas inciter au temps très partiel.

La prime pour l'emploi va ainsi majorer les revenus faibles d'activité compris entre 0,3 et 1,4 Smic, mais d'autres dispositifs affectent aussi les bas revenus, notamment l'existence du RMI pour les revenus d'activité très faibles, et la fiscalité directe pour les revenus d'activité plus élevés. Tous deux sont fonction de la taille du ménage⁴.

(4) On supposera pour simplifier qu'il y a identité entre le foyer fiscal et le ménage au sens du RMI.

Insertion dans l'ensemble de la protection sociale

Le RMI étant une allocation différentielle (hors mécanisme temporaire d'intéressement au retour à l'emploi durant la première année d'occupation d'un emploi), les revenus d'activité n'accroissent pas le revenu total du ménage jusqu'à un seuil de « sortie » du RMI, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'ils deviennent supérieurs au plafond de revenu déterminé pour chaque situation familiale et de logement.

La prime pour l'emploi ne modifie guère la situation pour les « faibles » durées de travail (tableau 3), encore que, pour un couple avec deux enfants, il s'agit d'un travail à 8/10 de temps plein environ ! A partir d'une durée du tiers de temps jusqu'au point de sortie, elle fait passer le gain de l'heure de travail de zéro à deux ou trois francs.

Tableau 3 - Effet de la prime à l'emploi sur le revenu à la sortie du RMI

	Seuil de sortie du RMI en niveau de Smic	Nombre d'heures travaillées par mois	Revenu d'activité ou RMI*	Prime pour l'emploi mensuelle	Gain par heure travaillée en F
Personne seule sans enfants	0,41	69	2 246	154	2
Personne seule avec un enfant	0,58	98	3 216	251	3
Couple marié sans enfants	0,58	98	3 216	259	3
Couple marié avec un enfant	0,69	117	3 836	317	3
Couple marié avec deux enfants	0,76	128	3 916	360	3

*hors forfait logement.

Note : on suppose, ce qui est le cas le plus favorable, qu'une seule personne du foyer travail au Smic horaire. La prime pour l'emploi accroîtra le revenu d'un foyer au RMI à partir de 0,3 Smic (51 heures par mois).

Le RMI étant une allocation différentielle, c'est-à-dire dans laquelle toutes les ressources sont déduites pour déterminer le montant de l'allocation versée, les revenus d'activité trop faibles n'apportent aucun gain supplémentaire au bénéficiaire du RMI. Ceci explique que diverses propositions ont été formulées pour faire en sorte que les revenus d'activité puissent accroître le revenu des allocataires. L'intéressement en est une formule, mais il est temporaire. Le débat porte donc sur l'opportunité ou non de mettre en place un dispositif à caractère permanent. Ce faisant, on entre dans la deuxième classe d'instrument qui, tout en renforçant l'incitation à l'emploi, tient compte et compense partiellement la faiblesse des revenus de ceux qui ne peuvent accéder à un emploi de durée suffisante.

COMPENSER L'INSUFFISANCE DU TEMPS DE TRAVAIL

L'une des propositions en la matière a été formulée par R. Godino (1999). Cette proposition initiale était assez schématique et méritait d'être affinée pour répondre à diverses objections. Avant d'examiner un premier schéma pour le comparer à la prime pour l'emploi, puis d'évoquer des améliorations possibles, on doit expliciter les finalités de ce type de mesure.

Finalités

Dans le domaine des bas revenus, deux prix sont administrés par la puissance publique : d'un côté le niveau du salaire minimum (niveau horaire mais correspondant à une norme implicite de revenu minimum salarial pour un emploi à temps plein comme le montre la mise en place de la garantie de salaire mensuel à l'occasion du passage aux 35 heures), d'un autre côté le revenu minimum, le RMI normalement assuré aux personnes sans activité.

Fixant ces deux prix administrés, les pouvoirs publics doivent définir les conditions de passage de l'un à l'autre en fonction du revenu d'activité. Dans la situation actuelle, hors intéressement, tout revenu d'une activité peu rémunérée est déduit de l'allocation versée comme le serait toute autre source de revenus. Au-delà du point de sortie du RMI, tout revenu net (d'activité ou autre) est totalement acquis, et ce jusqu'à ce que s'applique l'impôt sur le revenu.

Implicitement, ce profil traduit le fait que, pour le décideur public, des activités conduisant à de faibles revenus ne doivent pas être exercées de manière permanente, en tant que premier salaire dans un ménage, mais les différents points de sortie liés à la taille du ménage conduisent à une bizarrerie : un emploi au Smic à mi-temps n'aurait pas lieu d'être accepté dans un couple, mais ce même emploi serait acceptable pour une personne seule⁵.

**Un schéma
d'allocation
compensatrice
de revenus**

Dans sa proposition, R. Godino (1999) vise explicitement à assurer une transition régulière entre ces deux prix administrés.

L'allocation remplace le RMI pour un ménage sans revenu d'activité, ni autre revenu ; elle est diminuée comme l'est le RMI au franc le franc pour tout revenu de remplacement ou revenu du patrimoine ; elle n'est diminuée que d'une fraction des revenus d'activité (comme c'est le cas dans le mécanisme actuel d'intéressement au retour à l'emploi du RMI). En d'autres termes, le supplément d'allocation par rapport aux dispositifs actuels est nul pour un ménage qui perçoit le RMI et aucun revenu d'activité, il est maximal pour un ménage qui perçoit l'équivalent du RMI en revenus d'activité (s'il ne perçoit aucun autre revenu). Il diminue ensuite jusqu'à s'éteindre à un niveau de revenu salarial jugé suffisant. Pour une personne seule il est proposé que ce soit le Smic à temps plein sur l'année. En utilisant le même taux de déduction des revenus d'activité, l'allocation s'annulerait à 1,5 Smic dans le cas d'un couple. Le taux marginal de prélèvement est constant entre le RMI et le montant du Smic.

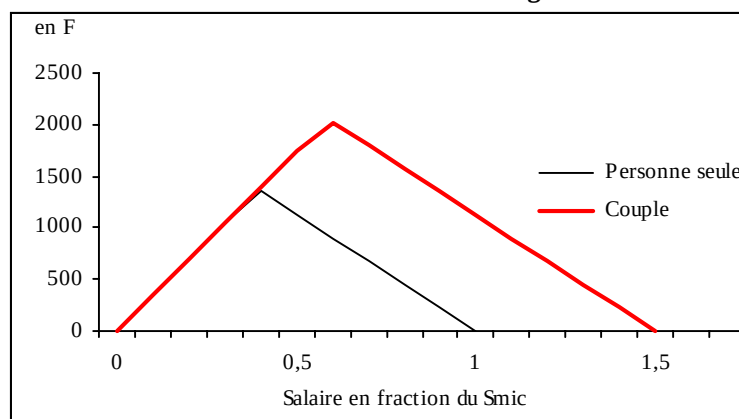
La principale différence avec le RMI est donc que l'ACR comporte un intéressement permanent à l'exercice d'une activité pour tous les faibles revenus.

(5) En définissant un seuil unique en terme de revenu d'activité, quelle que soit la configuration familiale, la prime pour l'emploi explicite mieux ce message : des emplois à durée trop réduite ne sont pas souhaitables s'ils existent de manière permanente. Par contre les très faibles gains que la prime pour l'emploi autorise entre 0,3 Smic et le point de sortie du RMI, démontrent que la finalité de l'ACR est différente de celle de la prime pour l'emploi puisqu'elle valorise plus les titulaires de bas revenus.

Précisions sur le schéma d'allocation simulée

On présente ici le supplément de revenu apporté par une ACR conjugalisée. L'allocation complétant le revenu d'activité et qui s'ajoute au dispositif du RMI correspond au graphique ci-dessous. Elle est indépendante du nombre d'enfants. Comme pour le RMI, l'ACR est réduite au franc le franc par tout revenu (notamment du patrimoine). Le taux de prélèvement sur les revenus d'activité est de 60 % (contre 50 % pour l'intéressement dans le cadre du RMI)

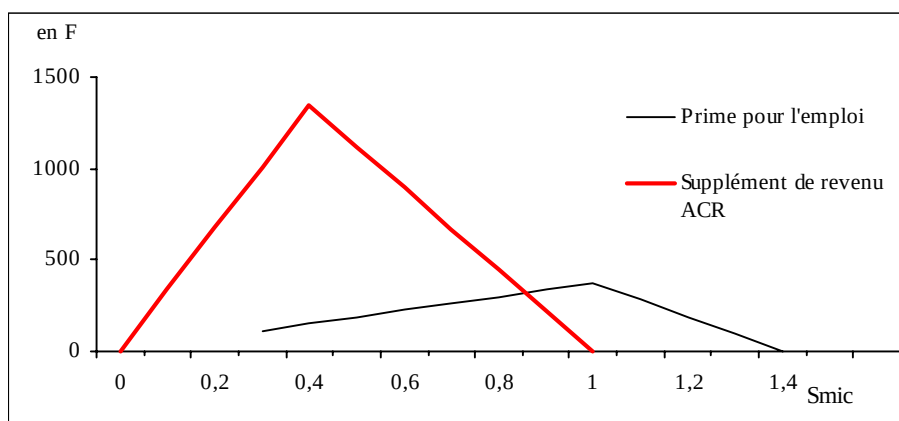
Forme du supplément de revenu apporté par l'ACR selon la dimension du ménage



L'allure est semblable à celle de la prime pour l'emploi (aux majorations près pour conjoint non actif ou pour personnes à charge), mais trois différences sont importantes, la première est que son champ d'action est décalé vers les bas revenus ; la seconde est la prise en compte du revenu d'activité total du ménage et non de chacun des revenus des deux membres d'un couple, (le seuil de revenu d'activité total est limité à 1,5 Smic proche du seuil individuel de 1,4 de la prime pour l'emploi) ; enfin tout revenu autre que d'activité (ou plus précisément tout élément pris en compte dans la base ressources du RMI) est déduit du montant de l'allocation.

Il est supposé dans cette variante que les revenus sont pris en compte au travers de la déclaration de revenu annuel (comme pour la prime pour l'emploi).

Graphique 2 - **Suppléments de revenu apportés pour une personne seule par une ACR et par la prime pour l'emploi**



Source : calculs Cerc.

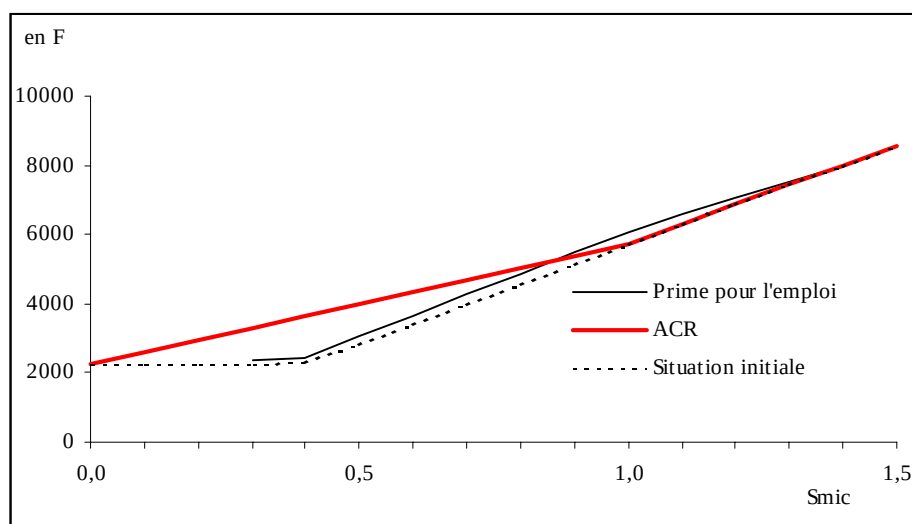
Ce type de mesure vise ainsi à s'attaquer à l'insuffisance du temps de travail auquel peut accéder une personne ou un ménage : à partir d'un niveau défini par le revenu minimum hors emploi, l'allocation se réduit à proportion du temps d'emploi que la personne ou le ménage a pu trouver. On comprend dès lors que le débat sur l'opportunité de développer un tel instrument se développe autour des conséquences induites sur les comportements d'offre de travail ou sur les emplois offerts, conséquences que certains jugent négatives.

L'allocation compensatrice de revenu vise ainsi à rétablir une cohérence entre les différents instruments normant les bas revenus, cohérence autour de l'objectif de toujours rendre le travail rémunérateur (graphique 3).

Un instrument du type de l'allocation compensatrice de revenu peut donc bien être interprété de deux manières :

- Il vise à faire en sorte que l'exercice d'une activité professionnelle, quelle que soit sa durée, apporte un supplément de revenu ; il opère surtout dans la zone de revenus d'activité inférieurs au RMI.
- Il peut compenser partiellement le fait qu'un ménage n'ait pu trouver une durée de travail lui fournissant un revenu d'activité suffisant. Il relève les revenus des allocataires du RMI exerçant une activité, à proportion de celle-ci, mais il soutient aussi les revenus au-delà, traduisant l'opinion, partagée par les partisans de la prime pour l'emploi, qu'il est nécessaire de relever le pouvoir d'achat des bas revenus d'activité.

Graphique 3 - Revenu mensuel d'activité et revenu total pour une personne seule



Source : calculs Cerc.

Par rapport à ce schéma de nombreuses variantes⁶ ont pu être présentées pour répondre à certaines des objections qui lui ont été faites. Par ailleurs, des expériences étrangères comme le WFTC anglais peuvent être rapprochées de cette classe d'instruments.

(6) D'autres barèmes à taux variables ont été étudiés en faisant varier le seuil où débute l'allocation, celui où elle s'éteint et la forme de l'aide entre ces deux seuils (Laroque et Salanié, 2000a ; Gravel et alii, 2000 ; Murat et Roth, 2000).

**COMPARAISON
DES DEUX
TYPES DE
MESURE**

La comparaison de la Prime pour l'emploi et d'une mesure de type ACR permet de mieux mettre en évidence leurs propriétés et les objectifs qu'elles contribuent à atteindre.

Coût budgétaire

Comparer deux mesures nécessite, à tout le moins, qu'elles aient un impact budgétaire similaire.

Le Gouvernement a indiqué que la prime pour l'emploi était un dispositif s'inscrivant dans la même enveloppe financière que la mesure adoptée antérieurement ; il s'agissait, à horizon de trois ans, d'un montant estimé à 24 milliards de F.

Le coût d'un dispositif du type de l'ACR peut beaucoup varier en fonction du paramétrage, comme l'a montré l'étude de Roth et Murat (2000) présentée au colloque sur « Working poor » en France. On utilisera ici une variante supplémentaire réalisée par ces auteurs à la demande du Cerc et décrite sommairement en encadré. Le coût estimé de la mesure est de l'ordre de 17 milliards de F.

Ce moindre coût semble contradictoire avec le fait qu'à son maximum, l'allocation pour un individu ou un ménage est très supérieure à la prime pour l'emploi maximale. Ceci tient au fait qu'une ACR concerne une cible beaucoup plus restreinte que celle visée par la prime pour l'emploi.

On peut, au total, considérer que les deux mesures sont comparables sur le plan budgétaire, d'autant que, pour l'une comme pour l'autre, l'incertitude sur les résultats est grande, des informations nécessaires pour assurer des chiffréments étant imprécises ou ayant dû être reconstituées.

**Des bénéficiaires
très différents**

Deux différences plus fondamentales distinguent les instruments qui, comme la prime pour l'emploi, majorent les revenus à proportion du salaire et ceux qui visent à compenser l'insuffisance de revenus d'activité résultant principalement d'un temps de travail insuffisant, comme le schéma d'ACR analysé ici. Elles portent sur la nature des publics visés, que ce soit en termes de durée du travail ou de configuration des ménages.

***Temps plein ou
temps incomplet ?***

Les dispositifs d'allocation compensatrice de revenus sont davantage ciblés sur les travailleurs précaires et les temps partiels

Tout d'abord, les deux types de dispositifs diffèrent dans la prise en compte du temps de travail. Ils accordent des suppléments de revenus très différents aux temps réduits, qu'il s'agisse de travailleurs à temps partiel ou de travailleurs à temps complet qui ne travaillent qu'une partie de l'année (contrats à durée déterminée, alternance d'emploi et de chômage, travail temporaire, etc.).

Dans les deux cas, une personne qui cumule deux emplois à mi-temps (au Smic) bénéficierait du même supplément de revenu qu'une personne qui occupe un emploi à temps plein, ce qui paraît souhaitable. Mais une personne qui occupe un emploi à mi-temps aurait un complément de revenu plus élevé qu'une personne qui occupe un emploi à temps plein avec une allocation compensatrice de revenus, alors qu'il serait plus faible avec la prime pour l'emploi. Il en va de même pour une personne qui travaille à temps complet mais de façon intermittente sur l'année. La prime pour l'emploi va d'ailleurs plus loin qu'un simple changement du taux de prélèvement social sur le salaire, puisqu'elle vise à exclure les activités réduites ou les temps très partiels.

- Les dispositifs comme la prime pour l'emploi sont en effet calculés sur la base d'une rémunération en équivalent temps plein et leur montant est ainsi proportionnel à la durée du travail. Dans le cas de la prime pour l'emploi, son montant est deux fois plus faible pour un mi-temps que pour un temps plein. Si la rémunération horaire totale équivaut au Smic, une personne seule à mi-temps bénéficie de 190 F d'exonération et une à temps plein (à 39 heures) de 380 F. Le montant maximal de l'exonération est donné aux personnes à temps plein dont la rémunération équivaut au Smic mensuel (à 39 heures).
- En revanche, dans l'ACR, le supplément de revenu est plus élevé pour un mi-temps que pour un temps plein. Ainsi, dans le schéma d'ACR présenté ici, une personne seule à 40 % du temps plein dont la rémunération horaire équivaut au Smic bénéficie du supplément de revenu maximal après la réforme ; la même personne à temps plein n'a aucun supplément de revenu.

Les travailleurs à temps partiel rémunérés au voisinage du Smic auraient donc un supplément de revenu plus important avec un dispositif du type de l'ACR qu'avec un dispositif relevant les taux de salaires nets. Cela n'est cependant vrai que pour ceux qui occupent durablement un emploi et non pour ceux qui en reprennent un, alors qu'ils étaient auparavant au chômage et/ou au RMI pendant la durée des dispositifs d'intéressement (chapitre III).

Travailleurs pauvres et les bas salaires

L'autre différence profonde entre les deux types de dispositifs porte sur l'unité de référence considérée, l'individu ou le ménage.

- Un dispositif purement salarial (par exemple la mesure abandonnée de ristourne de CSG et de CRDS) est « *individualisé* ». Il ne dépend que du montant de la rémunération horaire et non de la taille du ménage auquel appartient le bénéficiaire et des autres revenus du ménage. Un salarié rémunéré au Smic dont le conjoint gagne l'équivalent de trois fois le Smic et qui n'a pas d'enfant bénéficie du même complément de revenu qu'un autre salarié rémunéré aussi au Smic, mais dont le conjoint n'a pas d'emploi et qui a des enfants à charge.

- Un dispositif de type ACR peut-être un dispositif « *familialisé* ». Le montant du complément de revenu dépend du montant du revenu d'activité, mais aussi de celui du conjoint, des autres revenus du ménage et du nombre d'enfants. Cela impose de faire le choix d'un barème permettant de moduler l'aide accordée en fonction de la configuration du ménage.

Un dispositif familialisé peut être davantage ciblé sur les plus pauvres, puisque à même revenu d'activité le niveau de vie dépend du nombre de personnes du ménage et notamment de la présence des enfants.

Par contre, des dispositifs de soutien aux bas revenus d'activité qui seraient totalement « familialisés » en modulant le complément de revenu en fonction du nombre d'enfants, risquent de perturber les comportements d'activités, voire les modalités de formation du salaire⁷.

Il peut apparaître souhaitable de traiter directement l'insuffisance de revenu liée à la présence d'enfants par l'ajustement des prestations familiales, et de régler ainsi les incohérences existant entre la prise en compte des enfants dans les ménages bénéficiant de minima sociaux et dans les autres ménages.

C'est pourquoi, il convient de définir des dispositifs de soutien aux revenus d'activité simplement « conjugalisés », c'est à dire qui tiennent compte conjointement de l'activité des deux membres d'un couple et non de l'activité de chacun deux pris séparément, mais sans prise en compte du nombre d'enfants.

Dans les faits, les paramétrages précis des dispositifs conduisent à des situations intermédiaires entre ces différentes dimensions.

Ainsi, la prime pour l'emploi apparaît comme un dispositif principalement individualisé, mais qui tient partiellement compte de la dimension familiale, plus par les seuils d'éligibilité que par le montant des majorations forfaitaires.

De son côté, le dispositif d'ACR étudié ici, n'est pas familialisé puisque l'allocation dépend du revenu d'activité total du foyer, mais pas du nombre d'enfants (pour ne pas interférer avec les instruments de politique familiale proprement dite) : il est simplement « conjugalisé ».

Au total, des dispositifs tels que la prime pour l'emploi sont ciblés sur les bas salaires horaires (avec une définition large de ces derniers puisque l'on retient un point d'extinction de 1,4 Smic). En bénéficie une personne qui est rémunérée au voisinage du Smic, mais qui peut appartenir à un ménage relativement aisé. À l'inverse, des travailleurs qui appartiennent à des ménages d'un niveau de vie plus faible, mais qui ont des salaires horaires plus élevés n'en bénéficient pas. C'est le cas par exemple d'un salarié rémunéré à 1,5 Smic horaire, avec un conjoint sans emploi et plusieurs enfants à charge.

(7) Ceci est intervenu parmi les raisons du remplacement dans les années trente du sur-salaire familial par les allocations familiales (Join-Lambert M.T. et alii 1997).

Selon les estimations disponibles, un peu moins de 30 % de l'ensemble des ménages⁸ bénéficierait de la prime pour l'emploi. Parmi les bénéficiaires, un sur dix des ménages serait dans le premier décile de niveau de vie (les dix pour cent les plus faibles des niveaux de vie) et six sur dix se répartiraient de manière à peu près étale entre le deuxième et le cinquième décile de niveau de vie.

Les dispositifs du type ACR sont beaucoup plus ciblés sur les travailleurs à faible niveau de vie. Le nombre de ménages bénéficiaires serait de l'ordre du tiers de celui concerné par la prime pour l'emploi et plus de 60 % d'entre eux font partie des 20 % de ménages à plus faible niveau de vie.

Les deux types d'instruments poursuivent donc des finalités différentes et ne sont guère substituables. La prime pour l'emploi et les autres dispositifs salariaux sont principalement des instruments de réduction des inégalités de rémunérations nettes au sein des travailleurs à temps plein, comme peut l'être une hausse du Smic. L'allocation compensatrice de revenus et les dispositifs analogues sont des instruments de lutte contre la pauvreté laborieuse. Il s'agit de dispositifs qui limitent la dispersion dans le bas de la distribution du niveau de vie des ménages.

Effets incitatifs sur l'offre de travail

La discussion des effets incitatifs de la prime pour l'emploi ou d'autres dispositifs nécessite, au préalable, quelques discussions méthodologiques.

Points de méthode

- L'analyse d'une mesure particulière peut être menée de deux points de vue : soit en examinant ses effets propres (on raisonne alors sur les effets liés au profil de supplément de revenu qu'elle entraîne), soit en analysant, in fine, le profil d'ensemble des revenus, une fois la mesure prise. C'est au demeurant le point qui importe le plus afin de répondre à la question : la situation finale est-elle jugée meilleure que la situation initiale ?

- Il faut de plus tenir compte de la conjoncture du marché du travail dans laquelle les mesures s'inscrivent.

- Les effets incitatifs sur l'offre de travail résultent de deux composantes : le supplément de revenu apporté rend moins nécessaire un accroissement de l'offre de travail pour augmenter son niveau de vie (on dit qu'il s'agit d'un effet revenu, il est normalement désincitatif). La baisse du taux de prélèvement marginal sur les revenus d'activité accroît l'intérêt monétaire d'un travail supplémentaire (elle est incitative). En outre, dans toute mesure augmentant les revenus d'activité jusqu'à un certain seuil, il y a nécessairement une phase où le taux marginal de prélèvement est accru et une autre où le taux marginal est réduit, ce qui fait que toute mesure a des effets d'incitation positifs sur une certaine distribution des temps de travail ou des revenus et a des effets d'incitation négatifs au-delà.

(8) Les travaux de simulation sont menés en mesurant l'impact de la mesure sur le ménage au sens de l'Insee (partage d'un même logement) ; un ménage peut comporter plusieurs foyers fiscaux et la prime pour l'emploi peut être versée à chaque membre du foyer fiscal s'il est éligible. De ce fait les comptages diffèrent de ceux qui ont été présentés avec la mesure et qui sont exprimés en termes de foyers fiscaux.

- Les décisions de participation au marché du travail, de plus, ne sont probablement pas indépendantes pour les membres d'un couple⁹ ; le caractère individualisé ou partiellement conjugalisé des différentes mesures va ainsi intervenir. Ceci a un effet sur la polarisation des situations d'emploi au sein des couples. Si aucune personne ne travaille, tous les dispositifs renforcent sans ambiguïté l'incitation monétaire à la reprise d'un emploi. Mais si une personne travaille dans le ménage, ces dispositifs peuvent réduire l'incitation du conjoint à travailler et/ou inciter celui qui travaille à réduire son temps de travail. Cette désincitation dépend de l'ampleur du supplément de revenu et du taux marginal de prélèvement auquel fait face le ménage avant et après la réforme¹⁰.

- La plupart des réflexions menées sur les effets d'incitation (et des tentatives d'estimation quantitatives) supposent que, avant la mesure, les personnes occupent un emploi qui correspond à leur choix personnel, en particulier qu'elles ne souhaitent ni travailler davantage (au même taux horaire) ni éventuellement réduire leur durée de travail. Ceci est évidemment loin de la réalité.

D'autre part, une proportion notable des personnes travaillant à temps partiel déclare souhaiter travailler davantage ; cette situation est fortement liée au niveau de vie du ménage et se rencontre plus fréquemment chez les travailleurs peu qualifiés. Pour les personnes en sous-emploi involontaire, l'effet revenu d'une mesure ne devrait guère influencer sur l'emploi occupé tant que le supplément de revenu accordé n'amène pas la personne à une situation où l'arbitrage sur le temps de travail dépendrait seulement de ses choix. En sens inverse, les enquêtes mettent en évidence des cas où des personnes souhaiteraient (à même taux horaire de rémunération) réduire leur temps de travail, mais n'estiment pas pouvoir le faire : ne serait-ce que parce que les durées d'emploi ne forment pas un ensemble continu, dans une entreprise ou dans un type de métier.

Effets incitatifs de la prime pour l'emploi

Du point de vue des incitations sur l'offre de travail, la prime pour l'emploi a quatre caractéristiques.

- Le seuil d'entrée (0,3 Smic) vise à ne pas inciter à occuper durablement des activités à temps réduit ou des temps partiels très courts.
- Son individualisation conduit à limiter les effets de détermination conjointe des décisions d'activité au sein du couple dans toute la zone d'éligibilité. La majoration de 500 F par an pour un couple monoactif semble bien faible pour avoir un effet désincitatif important sur le deuxième emploi.

(9) Les décisions en ce qui concernent les enfants adultes hébergés relèvent de mécanismes plus complexes encore et ne seront pas évoqués ici.

(10) Selon l'étude de Laroque et Salanié (2000a) qui examine les effets sur l'offre de travail féminin d'une baisse des prélèvements sociaux et d'une allocation compensatrice de revenus, cet effet négatif serait plus marqué pour une mesure de type ACR avec laquelle des salariées à temps plein seraient incitées à travailler à temps partiel, que pour une exonération de prélèvements sociaux comparable à celle de CSG et de CRDS. L'effet sur l'offre de travail féminin reste, dans tous les cas, positif et d'ampleur limitée. L'effet négatif sur l'offre de travail total (hommes et femmes) et le classement des mesures ne peut être déterminé par le seul cas du travail des femmes. Il s'agit là également d'une conclusion de l'étude de Gravel et alii (2000) qui examinent de nombreux barèmes différents d'allocation compensatrice de revenus.

- L'accroissement marginal de revenu étant constant pour toute durée entre le tiers de temps et le temps plein payé au SMIC, la mesure est incitative à occuper un travail à temps plein plutôt qu'un temps partiel.

- La zone de moindre incitation correspond aux taux de salaires compris entre 1 et 1,4 Smic horaire : il devient moins bénéfique qu'avant la mesure d'avoir dans cette zone une augmentation de taux de salaire, la mesure produisant un accroissement de 13 % du taux de prélèvement puisque la prime s'y réduit à ce taux pour s'annuler à 1,4 Smic.

Globalement, cette mesure centrée sur les emplois à temps plein a probablement des effets incitatifs faibles, comme on peut l'appréhender au travers de la modification limitée qu'elle induit sur le profil du revenu total en fonction du revenu d'activité.

Effets incitatifs de l'ACR

Du point de vue des incitations sur l'offre de travail, les effets sont ici très différents et leur discussion peut conduire à proposer des variantes au schéma qui a servi de base à cette étude comparative.

- Le schéma d'ACR accroît sensiblement, en régime permanent c'est-à-dire hors intéressement temporaire au retour à l'emploi, les incitations à l'emploi pour toutes les personnes allocataires du RMI. Il accroît donc les incitations à occuper un emploi d'une durée inférieure à celle qui permet de sortir du RMI ; il accroît aussi les incitations à occuper un emploi de toute durée supérieure jusqu'au temps plein.

- En revanche, pour les personnes occupant déjà un emploi conduisant à une rémunération supérieure au point de sortie du RMI, l'effet de revenu et l'effet de taux marginal sont désincitatifs. En effet, pour une même durée d'emploi, le revenu après mesure est plus élevé et l'heure supplémentaire ne rapporte plus que 40 % du taux horaire et non 100 %. Il faut cependant pondérer ce résultat par la prise en compte du fait qu'il doit exister peu de ménages dont le revenu total d'activité soit inférieur au Smic, qui ne disposent d'aucun autre revenu (autres que les prestations familiales) et qui se satisfont de leur situation au point de ne pas souhaiter travailler davantage. Il est clair cependant que le thème des effets incitatifs au temps partiel joue un rôle dans le débat.

- Dans le cas d'un couple, un effet désincitatif existe pour le premier salaire à temps plein entre le Smic et 1,5 Smic semblable à celui existant entre 1 et 1,4 Smic de la prime pour l'emploi, mais sous l'influence d'un taux marginal plus élevé¹¹.

- Une allocation familialisée, ou conjugalisée comme dans le schéma simulé, a probablement un effet désincitatif pour le second salaire dans un couple. Dans la mesure où le revenu d'activité donnant lieu à l'allocation compensatrice de revenus va jusqu'à 1,5 Smic, l'effet de désincitation dans un couple dont, par exemple l'un des membres est au Smic à temps plein, va

(11) On passe en effet sur l'intervalle 1 à 1,5 Smic d'une allocation de 2 000 F mensuel à 0 F ; dans le cas de la prime pour l'emploi, on passe entre 1 et 1,4 Smic d'une allocation de 400 F environ à 0 F.

peser sur l'exercice d'un emploi à temps partiel ou à temps plein au Smic pour le second adulte. Or il est probable que dans cette zone de revenu, les effets désincitatifs soient plus sensibles que dans le cas des revenus familiaux inférieurs au Smic.

*Effets incitatifs
et dynamique
de l'emploi*

L'allocation compensatrice de revenus est donc un instrument fortement incitatif à passer, pour un couple, du non-emploi des deux membres à un emploi pour l'un d'eux, mais elle risque dans les couples de deux actifs occupés d'inciter à réduire le temps de travail pour le deuxième emploi. La prime à l'emploi agit beaucoup moins sur les décisions d'activité au sein d'un couple. L'intérêt de l'un ou l'autre instrument est ainsi fonction de l'importance que l'on attache au phénomène de polarisation de l'emploi.

Au total, on peut penser qu'une mesure du type de l'ACR aurait des effets plus marqués sur l'offre de travail, notamment qu'elle conduirait à accepter plus facilement des emplois de durée hebdomadaire faible ou des emplois épisodiques. Ceci amène à s'interroger sur les effets favorables ou non de ces dispositifs sur les trajectoires des personnes et sur le marché du travail.

Si ces formes d'emploi atypiques constituent un « tremplin » facilitant l'accès aux emplois stables et à temps complet, il peut être souhaitable d'encourager les chômeurs à les occuper. Pour y parvenir, l'incitation la plus efficace réside alors dans un dispositif d'aide temporaire, à l'image des mécanismes d'intéressement (Laurent et L'Horty, 2000), ce qui plaide plutôt pour un dispositif salarial.

Mais les statistiques disponibles montrent plutôt que les chances de parvenir à un emploi à temps complet sont faibles pour les travailleurs à temps partiel.

Dans ce contexte, l'incitation la plus efficace réside dans un dispositif d'aide permanente, ce qui plaide pour un dispositif de type allocation compensatrice de revenus. Mais on peut juger que les pouvoirs publics n'ont pas intérêt à favoriser l'occupation de tels emplois très éloignés de l'emploi à temps plein.

*Effets incitatifs
et modalités
de mise en œuvre*

La prime pour l'emploi comme les dispositifs de type ACR nécessite la connaissance des revenus totaux du ménage. Sauf disposition nouvelle assez lourde en gestion, cette connaissance passe par la déclaration fiscale et conduit à ce que la prime ou l'allocation ne peut être calculée qu'avec retard par rapport à la perception des revenus d'activité. Ceci peut réduire, pour l'une comme pour l'autre, les effets incitatifs à en attendre.

Ce point est important, mais les expériences étrangères fournissent plusieurs exemples de solutions permettant d'éviter cet écueil ou d'en limiter la portée.

Délais de versement d'une allocation

L'un des problèmes posé est que les personnes qui, à présent perçoivent une allocation de RMI, complétée éventuellement par l'intéressement, ont des besoins immédiats auxquels il faut répondre sans délais. Le versement d'une allocation doit donc impérativement être mensuel. Pour les personnes en emploi et non-allocataires de minima sociaux, un versement différé d'une allocation nouvelle n'a pas les mêmes inconvénients (y compris du point de vue des incitations).

On peut se référer aux mécanismes existant aux Etats-Unis, dans le cas des aides aux familles. D'un côté existent des allocations Temporary Aid to Needy Family (TANF), versées mensuellement et pour lesquelles existent un dispositif d'intéressement à la reprise d'emploi (mais aussi des obligations d'entrée rapidement dans l'emploi ou divers types d'activité). D'un autre côté existe un complément de rémunération l'Earned Income Tax Credit (EITC), sous forme de crédit d'impôt remboursable, crédit qui tient compte des revenus du ménage et est donc recalculé sur la base des revenus annuels déclarés au fisc. Le dispositif de paiement d'impôt par retenue à la source permet cependant un versement mensuel de l'EITC : les allocataires peuvent choisir entre un versement mensuel ou un versement annuel décalé. Il est très remarquable que plus de 95 % des bénéficiaires de l'EITC choisissent le versement annuel.

Mesures de soutien aux bas revenus et fonctionnement du marché du travail

Deux thèmes ont fait l'objet de débats : des mesures de soutien aux bas revenus d'activité sont-elles susceptibles,

- d'exercer une pression à la baisse sur les salaires,
- de renforcer le recours des entreprises à des emplois à temps partiel ou à des emplois temporaires ?

Effets à la baisse des salaires

Les effets à la baisse sur les salaires viendraient, en dynamique, de ce que les salariés auraient de moindres revendications salariales du fait de revenus de transferts plus élevés.

Si les salariés payés strictement au Smic échappent à ce risque, du moins directement, puisque leur taux de salaire n'est pas déterminé par la négociation sur le marché du travail, le risque peut exister dans toute la zone de progressivité du prélèvement social (jusqu'à 1,4 Smic du fait de la prime pour l'emploi, mais aussi au-delà et jusqu'à 1,8 dans le cadre des aides à la réduction du temps de travail, car il n'y a guère de différence sur ce point entre allègement du prélèvement salarial et allègement du prélèvement patronal dès lors que le salaire et le coût du travail résultent de négociations). Un autre effet possible serait la pression à la baisse sur le niveau du Smic, dont la détermination ressort de décisions politiques. Ce risque est assez faible en France, puisque la loi définit des règles minimales d'évolution et une cible moyenne. Le risque est plus sensible pour des pays où le salaire minimal est fixé de manière discrétionnaire comme aux Etats-Unis où chaque augmentation du salaire minimum fédéral doit faire l'objet d'un vote au congrès¹².

(12) Ainsi, un débat a eu lieu aux Etats-Unis, entre partisans d'augmentation du dispositif EITC et partisans de l'augmentation du salaire minimum fédéral. En revanche au Royaume-Uni, la stratégie du gouvernement travailliste a reposé à la fois sur la création d'un salaire minimum et sur le renforcement des aides aux bas revenus d'activité en remplaçant le Family Credit par le Working Family Tax Credit.

Les dispositifs de soutien aux bas revenus d'activité sont-ils susceptibles d'encourager le développement de formes d'emplois atypiques ? Il s'agit là de la critique adressée par J. Gautié et A. Gubian (2000) à l'allocation compensatrice de revenus. Cette critique est également exprimée par plusieurs organisations syndicales.

Dès lors que les personnes concernées sont sensibles aux incitations monétaires, cette allocation encourage effectivement des chômeurs à accepter ces formes d'emplois, de même qu'elle peut encourager les travailleurs qui les occupent à ne pas changer de situation. L'argument peut être étendu à toute aide salariale dans le cas de la reprise d'un emploi. Cet argument doit sans doute être pris en considération, mais les formes d'administration de l'allocation peuvent réduire ce risque si l'employeur n'est pas à même de savoir, lors d'une négociation salariale, si le salarié va bénéficier ou non de l'allocation. Par ailleurs, plus que la plus grande acceptation par les salariés de ce type d'emplois, rendus plus attractifs financièrement par une aide complémentaire, il semble que d'autres mécanismes jouent sur la détermination de tels types d'emploi : nature et variabilité de la demande, organisation plus ou moins adaptable de l'organisation de la production au travers des modes de gestion des salariés permanents, etc.

Effets redistributifs

Les effets redistributifs de dispositifs visant à relever les bas taux de salaires (comme la prime à l'emploi) sont très différents de ceux des mesures visant à compenser l'insuffisance des revenus d'activité (du type de l'ACR). On le pressent aisément au regard des différences de cibles de l'un ou l'autre type de mesures. Un soutien aux bas taux de salaires aura un effet plus diffus qu'un soutien aux bas revenus (chapitre II).

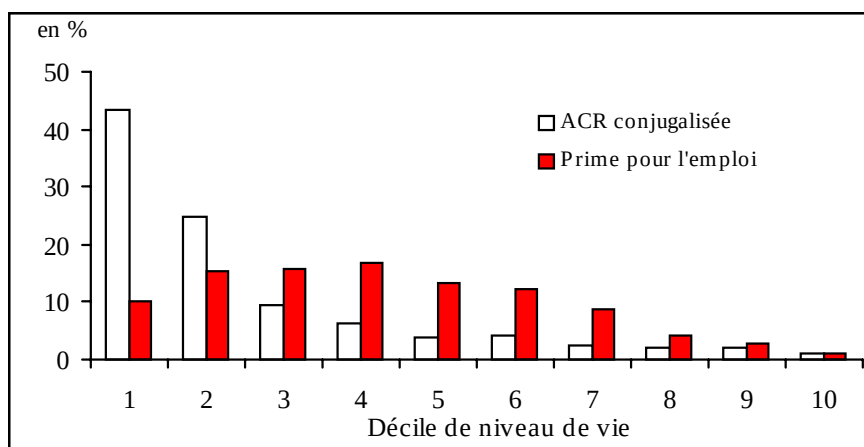
De premières évaluations ont pu être menées des effets redistributifs de la prime pour l'emploi et du schéma d'allocation compensatrice de revenu. Ces évaluations ont été menées avec le même instrument de micro-simulation par Murat et Roth à l'Insee (voir Murat et Roth, 2000, pour une présentation plus approfondie mais portant sur des mesures paramétrées différemment). On les utilisera ici de manière simplement illustrative des différences entre les deux logiques instrumentales.

Sous le terme d'effet de l'ACR, on commente l'effet supplémentaire par rapport au dispositif antérieur du RMI. Le mécanisme de l'ACR se révèle nettement plus redistributif que la prime pour l'emploi en faveur des ménages à faible niveau de vie.

Il concentre en effet l'aide au revenu des ménages sur les deux premiers déciles, alors que le budget consacré à la prime pour l'emploi est réparti de manière plus étale.

Ce sont de fait les classes moyennes, et non les ménages les plus modestes, qui bénéficient le plus de la prime pour l'emploi. Cette propriété est corroborée par d'autres études (CSERC, 1999), qui indiquent que bas salaires et faibles niveaux de vie ne sont pas très corrélés (cf. chapitre II).

Graphique 4 - Répartition du budget des mesures selon le niveau de vie des ménages



Source : Insee, simulation sur le modèle INES.

Note : le fait que les mesures puissent concerner des ménages dans les plus hauts déciles de la distribution, malgré les plafonds d'éligibilité, tient à ce que les ménages au sens Insee ne sont pas identiques aux foyers fiscaux ou aux familles au sens de la CNAF : ils peuvent être composés de plusieurs foyers fiscaux dont l'un peut être éligible à la prime (cas des enfants hébergés chez des parents).

Moins de 30 % du budget de la prime pour l'emploi va aux 20 % des ménages de plus faible niveau de vie ; le supplément de revenu apporté par une ACR du type de celle qu'on a simulée concentrerait près de 70 % du budget à ces 20 % les plus démunis.

La prime pour l'emploi apparaît au total comme un instrument visant, de manière centrale, à faire bénéficier du programme d'allègements fiscaux les personnes insérées dans la vie professionnelle, mais qui ne bénéficient que peu ou pas de la baisse de l'impôt sur le revenu.

En revanche, elle ne concerne que marginalement les travailleurs pauvres et a des effets incitatifs permanents faibles pour le retour à l'emploi des ménages sans emploi, dès lors que ce retour ne se fait pas sur des emplois durables à temps plein.

A l'inverse, l'ACR telle qu'elle a été présentée de manière schématique, concentre ses moyens autour des travailleurs pauvres. Elle a des effets incitatifs plus forts pour le retour à l'emploi des personnes seules ou dans les couples sans emploi.

Le risque est, pour certains, qu'elle réduise l'intérêt, pour les personnes seules ou pour le « premier emploi » d'un couple, de s'efforcer de passer du temps partiel au temps plein ; et pour d'autre d'encourager l'existence d'activités trop réduites.

PROPOSITION

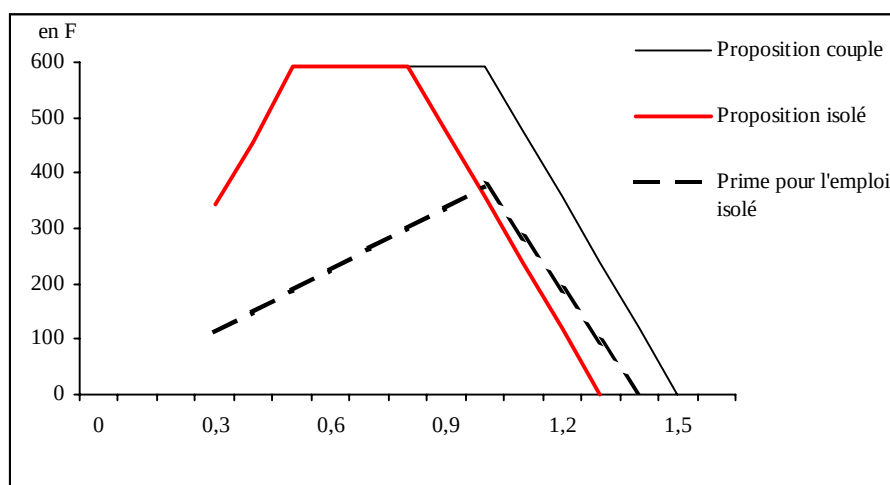
On a tenté, à titre d'illustration, de formuler une simple hypothèse de travail qui aboutirait à une concentration de l'aide sur les travailleurs pauvres.

En effet il paraît possible de corriger ces difficultés en modifiant le profil de l'allocation compensatrice de revenu

- Pour éviter de pérenniser des emplois à temps très partiel, on peut, d'abord retenir un dispositif analogue à celui retenu pour la prime à l'emploi, en ne faisant accéder à l'allocation que ceux dont les revenus d'activité sont supérieurs à 0,3 Smic¹³.
- Pour éviter le risque de désincitation du travail à temps plein au profit d'un travail à temps plus réduit, on peut maintenir constant le niveau de l'allocation par exemple entre le mi-temps et 0,8 temps plein payés au Smic. Ceci conduit à repousser la plage de dégressivité de l'allocation par exemple jusqu'à 1,3 Smic pour une personne isolée (et 1,5 Smic pour un couple).
Si la troncature à gauche réduit le coût budgétaire de cette mesure, le fait d'avoir sur une plage de revenus une allocation constante accroît sensiblement le coût budgétaire.
- Pour rester dans la même enveloppe budgétaire et pour réduire dans le même temps l'incitation aux travaux à temps partiels d'une personne seule, on peut réduire le taux d'intéressement permanent (il était de 40 % dans le schéma discuté initialement) ; on pourrait par exemple le fixer à 20 % des revenus d'activité.

Le graphique ci-après illustre les populations couvertes et avec quelle intensité par une formule proche de l'hypothèse de travail.

Graphique 5 - **Supplément de revenu de variantes d'allocation complémentaire**



Le profil est étudié dans Laroque et Salanié (2000a).

(13) l'accès à un emploi à temps partiel court ne bénéficierait, comme maintenant, que du mécanisme temporaire d'intéressement

Commentaires techniques

La différence entre cette proposition et la prime pour l'emploi tient aux éléments suivants.

L'allocation est concentrée sur les ménages à faible revenu. En effet, sa limite d'éligibilité est, pour un adulte seul de 1,3 Smic et pour un couple de 1,5 Smic. Elle est ainsi nettement plus basse que celles de la prime pour l'emploi. Ceci veut dire que la prime est très fortement concentrée dans les 30 % de ménages les plus pauvres.

Elle a un effet d'incitation au retour à l'emploi plus élevé, pour le premier emploi, et son effet désincitatif pour le second emploi d'un couple à bas salaires est largement neutralisé par rapport au schéma d'ACR initial.

*
* *

Bien entendu, si le Gouvernement retenait cette hypothèse de travail, elle mériterait un examen approfondi par tous les services compétents avant sa discussion au niveau politique.

INTRODUCTION

Face aux difficultés d'accès à l'emploi que connaissent les personnes les moins qualifiées, la puissance publique n'est pas dépourvue de moyens d'action. Qu'il s'agisse d'incitations, de sanctions ou de créations d'emplois destinés à ceux qui ne parviennent pas à s'insérer par eux-mêmes sur le marché du travail, la palette est large. On dispose, sur ce sujet, d'un grand nombre d'expériences, tant en France qu'à l'étranger, dont quelques-unes ont fait l'objet d'évaluations approfondies. Ce sont les plus intéressantes ou les plus significatives qui sont exposées ici.

Il en ressort que les politiques les plus efficaces (c'est-à-dire celles qui favorisent le plus l'accès à l'emploi des personnes visées) intègrent toutes, de façon importante, des formes diverses d'aide ou d'accompagnement individualisé des personnes en difficulté tandis que, au contraire, les politiques qui se bornent à des incitations ou à des sanctions financières semblent moins efficaces. Cependant, même si cette appréciation s'appuie sur des expériences nationales très diverses, il s'agit là d'une conclusion sous réserve d'inventaire, car on ne dispose pas toujours d'évaluations suffisantes.

En France, les dispositifs publics destinés à favoriser l'accès à l'emploi ont été conçus dans des périodes où le marché du travail était fort peu dynamique. Sans doute faudra-t-il les adapter à la nouvelle situation -marquée par une reprise forte de l'emploi marchand non aidé-, notamment en les resserrant sur les personnes les moins qualifiées, qui sont aussi celles qui continuent à avoir de grandes difficultés pour accéder à l'emploi.

**INCITATIONS
POSITIVES
INDIVIDUALISÉES**

L'incitation à l'emploi, dans sa formulation positive, peut être menée de deux manières non exclusives l'une de l'autre. D'une part, un dispositif d'accompagnement peut aider le demandeur d'emploi à reprendre plus rapidement un travail. D'autre part, des primes peuvent être versées au moment du retour à l'emploi.

**Programmes
d'accompagnement**

Ces programmes consistent à accueillir les demandeurs d'emploi au sein du service public de l'emploi au cours d'un entretien approfondi, à leur proposer (voire à rendre obligatoire, comme c'est le cas au Royaume-Uni pour tous les jeunes sans emploi depuis plus de six mois) un certain nombre de services (bilan de compétences, aide à la confection de *curriculum vitae*, élaboration d'un profil professionnel, techniques de recherche d'emploi, constitution de groupe de chercheurs d'emploi, ...), à rechercher et à faire connaître les offres d'emploi correspondant au profil professionnel et, éventuellement, à proposer une formation de (re)mise à niveau, des stages adaptés aux objectifs des demandeurs d'emploi, l'accompagnement par un tuteur pendant une période limitée de transition vers l'emploi.

**Le programme
TRACE**

En France, le programme « Trajectoires d'accès à l'emploi » (TRACE) s'inscrit dans cette logique (voir encadré), tout comme le programme « Nouveau départ » destiné aux chômeurs de longue durée et aux jeunes non concernés par TRACE.

Le programme TRACE

Elaboré dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, Trace vise les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté ou confrontés à un risque d'exclusion professionnelle, sortis du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau de qualification (en général niveaux VI et V bis, c'est-à-dire sortis du système éducatif sans avoir accédé en seconde et sans avoir commencé ou achevé un cycle de formation CAP ou BEP), vivant dans des zones déclarées prioritaires par les préfets de région.

Il consiste en un parcours d'insertion individualisé d'un maximum de dix-huit mois, comprenant un bilan, des périodes de formation et des mises en situation professionnelle. L'objectif est qu'au moins la moitié des jeunes passés par le programme débouche sur un emploi durable (contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins six mois). La caractéristique de ce programme est que son pilotage, confié en général à une Mission locale, devrait associer étroitement l'ensemble des acteurs publics (Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), ANPE, Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS), Mission locale, Permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), mais aussi Protection judiciaire de la jeunesse, Délégation académique à la formation continue (DAFCO), équipes de prévention, Caisse d'allocations familiales, Fonds d'action sociale, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), privés, Foyers de jeunes travailleurs, Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), organismes de formation) et, plus rarement cependant, organismes consulaires (Chambres de Commerce ou des Métiers) à l'image des programmes *New Deal* au Royaume-Uni ou *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) qui lie prestation d'assistance et obligation d'activité aux Etats-Unis.

Au 30 avril 2000, 53 000 jeunes étaient entrés dans le programme, soit 14 % des jeunes demandeurs d'emploi de catégorie 1 ayant au plus un niveau V. Il s'agit, pour l'essentiel, de jeunes de faible qualification, plus de la moitié étant dépourvus de diplôme : 38 % sont de niveau VI, 21 % de niveaux V bis (1^{ère} année de CAP/BEP). Presque les trois quarts d'entre eux étaient inscrits à l'ANPE, un quart comptant plus de douze mois d'inscription au cours des dix-huit mois précédents. De 30 à 40 000 jeunes devraient bénéficier de ce programme en 2000, sur un flux annuel sortant en niveau VI et V bis de l'ordre de 50 000 jeunes. Il s'agit donc d'un programme très important au regard de la population visée.

Le programme TRACE semble, à ce jour, donner des résultats encourageants. Sur l'ensemble des personnes entrées dans ce programme, fin 1999, 29 % d'entre elles occupaient un emploi, 22 % étaient en formation et 47 % dans une démarche de recherche d'emploi accompagnée, 2 % en maladie ou maternité. Un an après le lancement du programme, la moitié des jeunes sont en emploi, contre 10 % au démarrage. Cependant, la nature de l'emploi retrouvé révèle une réelle difficulté d'accès au marché du travail concurrentiel. En effet, parmi ces situations d'emploi, on note une croissance régulière des emplois aidés autres que l'alternance (en particulier CES, de l'ordre de 30 %), (Fauquet, 2000). Labbé et Lion (2000) soulignent également, dans la majorité des cas, la faible implication des acteurs du secteur marchand (organisations professionnelles patronales, syndicats de salariés, organismes collecteurs pour la formation professionnelle continue, organismes consulaires). Cette mauvaise perméabilité avec le secteur économique marchand est sans doute le maillon faible du programme TRACE, puisque l'accès à l'emploi marchand était un objectif important du dispositif. Toutefois, du point de vue des jeunes concernés, le fait d'obtenir un CES plutôt qu'un emploi non aidé ne semble pas mal vécu, peut-être en raison d'expériences malheureuses antérieures sur le marché du travail concurrentiel.

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS, 2000), enfin, souligne que ce programme n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante entre tous les acteurs concernés, alors même qu'ils sont appelés à agir ensemble sur le terrain, ce qui pourrait expliquer le recours important aux CES comme solution d'emploi, ainsi que certains échecs. Malgré ces réserves, quantitativement et qualitativement, le programme TRACE paraît répondre aux attentes placées en lui.

Plusieurs évaluations de dispositifs similaires existant à l'étranger ont été effectuées, et toutes concluent à des effets positifs, voire très positifs.

Ainsi, aux Etats-Unis (Kentucky), une expérience a consisté à repérer les demandeurs d'emploi qui présentaient une forte probabilité de se trouver en difficulté pour retrouver un emploi : bassin d'emploi déprimé, faible qualification professionnelle, etc. Pour deux tiers d'entre eux, un accompagnement renforcé a été mis en place, le troisième tiers constituant le groupe de contrôle. Ceux qui ont bénéficié d'un accompagnement renforcé ont retrouvé plus vite du travail (diminution moyenne de 2,2 semaines de la durée de recherche d'emploi), et les emplois trouvés étaient, en moyenne, mieux rémunérés, l'effet bénéfique du programme étant concentré surtout au cours des premiers mois, comme si les personnes concernées parvenaient à mieux cadrer leur recherche.

A propos de cette expérience, D. Fougère (2000), souligne que l'amélioration du taux de sortie du chômage constatée pour les membres du groupe de traitement est durable : on la constate encore au-delà du douzième mois de chômage. Au Royaume-Uni, le programme *Restart* (nouveau départ) destiné aux jeunes chômeurs n'ayant rien trouvé au bout de six mois, est également crédité d'une bonne évaluation : il consistait à les convoquer à un entretien (obligatoire, sous peine de suppression des allocations de chômage) devant se terminer par une proposition d'emploi, de formation ou d'accompagnement. Selon Denis Fougère, « le bénéfice de l'entretien se traduit par une baisse significative de la durée moyenne de chômage. » Tandis que, à l'inverse, D. Grubb (2000) note que la suppression de l'entretien "Restart" qui avait normalement lieu après six mois de chômage a réduit les probabilités de sortie du chômage de 20 à 30 % au cours des cinq à six mois suivants.

Les conventions de conversion

Le programme des conventions de conversion, aujourd'hui arrêté en raison de la réforme de l'assurance chômage, consiste, pour l'essentiel, en un accompagnement personnalisé doublé, dans un cas sur deux environ, d'une formation professionnelle choisie par l'adhérent à la convention (voir encadré). Le dispositif faisant appel au volontariat, il est possible de comparer les parcours des personnes qui ont adhéré à une convention et ceux des personnes qui, licenciées elles aussi, n'y ont pas adhéré. Cependant, il convient d'être conscient des biais inévitables qui entachent cette comparaison et en limitent la validité : par exemple, il se peut que les adhérents se recrutent principalement parmi les salariés disposant du moins d'atouts professionnels pour retrouver rapidement un emploi par leurs propres moyens ou, à l'inverse, parmi ceux qui sont suffisamment qualifiés pour tirer le meilleur parti d'une formation.

Les conventions de conversion

Créée en 1987 par accord interprofessionnel, la convention de conversion consiste à proposer aux salariés touchés par un licenciement économique une aide au reclassement, à condition qu'ils aient moins de 57 ans et au moins deux ans d'ancienneté dans l'entreprise : durant six mois, le salarié est pris en charge (83 % du salaire antérieur durant les deux premiers mois, 70 % ensuite), cependant que des unités techniques de reclassement (UTR), au sein de l'ANPE l'aident à retrouver un emploi (bilan de compétences, session de recherche d'emploi, sensibilisation à la création d'entreprise, ...) et à se former (300 heures au plus s'il le souhaite, possibilité utilisée par 52 % des bénéficiaires en 1996). Durant les six mois concernés, le salarié continue à bénéficier de tous ses droits sociaux antérieurs et n'est pas considéré comme demandeur d'emploi.

Ce dispositif a été utilisé par environ 30 % des licenciés économiques en 1999 (100 000 personnes sur 330 000). Sur l'ensemble de l'année 2000, le nombre de bénéficiaires du dispositif pourrait être amené à se réduire à 80 000 environ, en raison essentiellement de la réduction du nombre de licenciements économiques. A fin mars 2000, on comptait 39 000 utilisateurs du dispositif, contre 44 000 fin mars 1999. Contrairement au programme TRACE et aux contrats initiative emploi (CIE), ce dispositif ne vise pas les personnes les plus en difficulté par rapport à l'emploi, mais celles qui doivent envisager une conversion pour retrouver plus facilement du travail. Il s'agit donc d'une aide à la mobilité professionnelle destinée à empêcher que les personnes concernées ne s'enfoncent dans le chômage de longue durée. D'une certaine manière, on peut l'analyser comme une sorte de préfiguration du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), prévu dans la nouvelle convention Unedic.

En 1999, sur 100 000 bénéficiaires, 60 000 ont été amenés à s'inscrire à l'ANPE à leur sortie du dispositif. Afin de pouvoir comparer les bénéficiaires aux personnes licenciées économiques qui ne sont pas passées par le dispositif et se sont inscrites directement à l'Agence pour l'emploi, il convient d'éliminer les biais mesurables -âge, diplôme, expérience professionnelle, etc.- qui pourraient exister entre les personnes choisissant l'un ou l'autre des deux parcours possibles.

C'est pourquoi, au sein du panel « Trajectoire des demandeurs d'emploi et marché local du travail » (TDE-MLT) constitué par ailleurs à partir de demandeurs d'emploi qui se sont inscrits à l'ANPE au cours du 2^{ème} trimestre 1995 et qui ont été interrogés début 1996, début 1997 et début 1998, les trajectoires d'un ensemble de 1 024 bénéficiaires de conventions de conversion et d'un ensemble de 626 non-bénéficiaires placés dans une situation analogue (licenciement économique récent, au moins deux ans d'ancienneté dans le dernier emploi et moins de 57 ans) ont été comparées, après avoir corrigé les écarts structurels des caractéristiques des deux populations de façon à se ramener à une situation « toutes choses égales par ailleurs », (Cloarec et Weibel, 2000).

Le nombre limité des observations d'une part, l'existence possible de biais inobservés quasi certains (puisque les deux ensembles ont été constitués sur la base du volontariat) d'autre part, rendent fragile l'interprétation des résultats, d'autant que l'écart est faible entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires : vingt et un mois après son licenciement, la probabilité pour qu'un bénéficiaire ait retrouvé un emploi n'est que de cinq points supérieure à celle d'un non-bénéficiaire qui s'est inscrit directement à l'ANPE.

En outre, ce n'est qu'à partir du dixième mois que le dispositif permet de doter le bénéficiaire d'un avantage relatif en termes de retour à l'emploi, car il tend à commencer sa recherche effective d'emploi plus tardivement, surtout s'il effectue une formation dans le cadre de la convention (et, dans ce cas, l'entreprise a intérêt à attendre que la formation soit terminée pour procéder à une embauche). Enfin, l'avantage relatif des bénéficiaires n'est observé que pour les hommes (la probabilité de retrouver un emploi en moins de vingt et un mois est, pour eux, supérieure de huit points quand ils sont passés par une convention de conversion, alors qu'elle est inférieure de trois points pour les femmes), et surtout pour les personnes qui ont suivi une formation (écart positif de six points, alors que l'écart n'est que de trois points en l'absence de formation).

Toutefois, la qualité des emplois retrouvés semble meilleure : CDI dès le premier emploi pour 38 % des bénéficiaires et 31 % des non-bénéficiaires. La probabilité d'une réinsertion rapide et durable est nettement améliorée par le passage en convention de conversion, comme le montre le tableau ci-dessous, (Cloarec et Weibel, 2000).

Tableau 1 - **Que deviennent les bénéficiaires d'une convention de conversion ?**

	Probabilité d'être dans la classe (en %)	Variation de probabilité due à la convention de conversion (en points)
Pas de réinsertion	46,5	- 0,2
Chômage récurrent	5,4	- 0,6
Réinsertion lente	22,8	- 1,9
Réinsertion assez rapide	12,2	0,2
Réinsertion rapide	13,2	4,3

Source : MES-Dares, enquête sur les Trajectoires des demandeurs d'emploi.

Cependant, autant que l'effet « convention de conversion », l'effet « niveau de formation » influent sur la rapidité et la qualité de la réinsertion. De ce point de vue, la relativement faible proportion des bénéficiaires d'une convention de conversion qui choisissent de suivre une formation (52 %) provient peut-être du fait que la formation des demandeurs d'emploi améliore assez peu, voire pas du tout, leurs probabilités de retrouver un emploi lorsque le niveau de formation initial est faible : soit que les personnes concernées en tirent faiblement profit, soit que les employeurs potentiels se révèlent plus sensibles au niveau de formation initiale qu'à la formation complémentaire suivie voire qu'ils interprètent cette dernière comme un signal d'échec professionnel antérieur. Ainsi, John P. Martin (2000), analysant les expériences de formation menées aux Etats-Unis avec des groupes de chômeurs en situation difficile, conclut que les résultats sont très disparates, et le plus souvent « décevants » et que presque aucun programme de formation n'a fonctionné pour les jeunes sortis précocement du système scolaire. Il conclut qu'il convient de cibler très précisément les participants et, comme l'avait déjà analysé Bertrand Schwartz (1994) à propos de la mission « Nouvelles qualifications » dont il a été chargé entre 1988 et 1992, de créer des liens solides avec les employeurs locaux de façon à ce que la formation puisse avoir lieu en alternance avec des situations d'emploi, voire au sein même de ces dernières, lorsque ces jeunes prennent conscience qu'ils ont besoin de formation pour maîtriser les situations professionnelles auxquelles ils sont confrontés.

Au total, l'accompagnement des chômeurs, doublé ou non d'une formation, semble être un élément important dans l'efficacité des politiques d'emploi à destination des personnes en difficulté sur le marché du travail. Même s'il ne s'agit que d'un « effet Hawthorne », c'est-à-dire d'une modification dans le comportement des chômeurs lié non pas à l'accompagnement dont ils bénéficient, mais au fait qu'ils se sentent valorisés par l'attention dont ils sont l'objet, l'effet positif des dispositifs d'accompagnement n'est pas niable. Au point que John P. Martin (2000) conclut qu'« accroître la motivation des chômeurs et faire le nécessaire pour les encourager et les suivre dans leur recherche d'emploi sont autant d'éléments qui contribuent à ramener plus rapidement les chômeurs dans l'emploi. ».

Primes de retour à l'emploi

Cette politique s'inscrit dans le cadre de programmes individualisés et consiste, soit à récompenser financièrement les chômeurs qui retrouvent un emploi dans un délai déterminé, soit à compenser tout ou partie de la perte éventuelle qu'ils subissent en acceptant un emploi moins bien rémunéré que celui qu'ils occupaient précédemment.

- **Aux Etats-Unis**, quatre expériences ont été menées dans quatre Etats différents (Illinois, New Jersey, Washington et Pennsylvanie) dans les années quatre-vingt. Elles consistaient à verser aux demandeurs d'emploi retrouvant un emploi dans un délai maximum de quatre mois, une prime de l'ordre de 500 \$ (3 500 F, mais au New Jersey, la prime a atteint 1 600 \$). Dans les quatre cas, on a constaté une réduction significative, mais faible (de l'ordre d'une semaine) de la durée de recherche moyenne par rapport aux chômeurs d'un groupe de contrôle ayant des caractéristiques similaires, mais auxquels la prime n'avait pas été promise. Même avec des montants plus élevés (New Jersey), le dispositif ne s'est pas révélé très efficace en termes de réduction du temps de chômage : il semble donc que le « salaire de réserve » (montant de salaire proposé en-dessous duquel le chômeur préfère poursuivre sa recherche d'emploi plutôt que d'accepter) n'ait pas été sensiblement affecté par la prime accordée. En outre, ce dispositif amène à récompenser des chômeurs qui auraient trouvé un emploi dans les délais impartis (effet d'aubaine). Enfin, le risque existe de voir certains salariés s'arranger avec leur employeur pour déguiser un départ volontaire pour un autre emploi en licenciement de façon à bénéficier indûment de la prime.

- **Au Canada**, au sein du programme « Développement des ressources humaines » a été expérimenté en 1992 dans deux provinces (Nouveau Brunswick et Colombie Britannique) un « *Projet d'autosuffisance* » (PAS) ou Self sufficiency program (SSP) à destination des familles monoparentales bénéficiaires, à ce titre, de l'aide sociale depuis au moins un an. Si les chefs des familles concernées adhèrent à ce projet, il leur faut prendre l'engagement de trouver un emploi à temps plein dans un délai maximal d'un an. En contrepartie, sitôt l'emploi trouvé, un complément de salaire leur sera versé durant trois ans sous réserve que, durant tout ce temps, ils continuent de travailler à temps plein (et, donc, ne perçoivent plus du tout d'aide sociale). Le complément en question est égal à moitié de la différence entre un niveau de référence fixé par province et le salaire réellement perçu (ce qui revient à doubler le salaire minimum perçu pour un temps plein). Le projet consistait donc à quantifier les effets d'une incitation financière au retour à l'emploi à destination de personnes relevant depuis un temps déjà assez long de l'aide sociale.

Au total, le PAS « normal » a été proposé à six mille chefs de famille choisis au hasard parmi les chefs de famille éligibles à ce projet. Trois cents autres (également choisis au hasard) se sont vu proposer, en plus, un ensemble de services dénommé « PAS plus », destiné à les accompagner dans leur recherche d'emploi : aide à la préparation de CV, séances d'orientation, suivi par un tuteur, club de recherche d'emploi. Enfin, à trois mille trois cents bénéficiaires de l'aide sociale éligibles au projet, toujours choisis au hasard, il a été promis un supplément de salaire plus élevé que celui prévu par le PAS. Tandis que 35,2 % des bénéficiaires potentiels du PAS « normal » sont effectivement revenus à l'emploi à temps plein et ont donc perçu le supplément prévu (les autres n'ayant pas trouvé de travail, ou pas suffisamment d'heures, ou n'ont pas cherché pour des raisons de santé ou de famille), cela a été le cas de 51,7 % des bénéficiaires potentiels du « PAS plus » et de 57 % des bénéficiaires potentiels du PAS avec supplément de salaire plus conséquent. Dans le cas du « PAS plus », en outre, les salaires des emplois trouvés se sont révélés supérieurs en moyenne de 16 % à ceux trouvés par les bénéficiaires du PAS limité aux seuls suppléments de revenu avec un taux de perte d'emploi également supérieur.

Au total, pour John Greenwood et Jean-Pierre Voyer (2000), qui commentent les résultats de cette expérimentation « le Projet d'autosuffisance semble constituer un mécanisme efficace de transfert », même si, du point de vue des finances publiques, les sommes versées au titre du supplément de revenu ont été légèrement supérieures aux montants d'aide sociale économisés, en raison d'effets d'aubaine relativement importants. On peut cependant s'interroger sur les effets à long terme de ces incitations : bon nombre de ceux qui sont revenus à l'emploi ont accepté de reprendre des emplois plutôt mal rémunérés, puisque le supplément de revenu assuré par la collectivité leur permettait de compenser cette faible rémunération. Le pari consiste à ce que, au bout de trois ans, lorsque le supplément de revenu est supprimé, l'accumulation d'expérience et de savoir-faire (« capital humain ») issue de l'emploi occupé se traduise par une augmentation de salaire suffisante. Si les bénéficiaires sont amenés à voir leurs revenus baisser de façon substantielle, le risque existe que le retour à l'emploi ne soit que provisoire puisque, sur le long terme, « le travail ne paie pas assez ». Aussi, plutôt que les effets incertains des primes sur le long terme, mieux vaut retenir de cette expérimentation le coup de main souvent décisif que représente l'accompagnement (« PAS plus ») : la « carotte » financière ne trouve d'efficacité que renforcée par des politiques d'accompagnement.

- Une autre expérimentation, intitulée « supplément de revenu » et s'inscrivant dans le cadre du programme « Développement des ressources humaines Canada », a consisté à verser un complément de revenu aux personnes au chômage après au moins trois ans d'emploi continu qui retrouveraient un emploi moins bien rémunéré que le précédent, mais leur permettant de ne plus être indemnisées par « l'assurance-emploi » (nom de l'assurance chômage au Canada). Elle s'est révélée décevante : si 20 % des bénéficiaires potentiels ont effectivement perçu un complément de salaire (elles avaient donc accepté un emploi moins bien rémunéré), le taux de retour à l'emploi de ces personnes n'a pas été significativement différent de celui des autres chômeurs en situation similaire mais ne bénéficiant pas de la promesse de complément de revenu.

Il semble donc que la stimulation financière et l'accompagnement des demandeurs d'emploi donnent des résultats décevants lorsque ces politiques sont menées isolément mais que, combinées, elles sont assez efficaces.

Cette conclusion renforce en fait l'idée que, dans la grande majorité des cas, le maintien au chômage ne résulte pas seulement d'un calcul coût/avantage effectué par les chômeurs pour décider du moment optimal de retour à l'emploi, mais provient aussi des difficultés des chômeurs à déterminer une méthode efficace de recherche d'emploi. Ces difficultés renvoient elles-mêmes, bien souvent, aux représentations que les chômeurs se font de leurs compétences, de leur niveau professionnel ou de leur capacité à occuper un certain type d'emploi. Pour certains, l'épreuve du chômage se traduit par une mise en question profonde de leur avenir professionnel, par une sorte de « syndrome de l'échec », tandis que d'autres, au contraire, ne parviennent pas à faire le deuil de rêves professionnels trop éloignés de leur compétence présente. Dans les deux cas, le suivi personnalisé permet de mieux ajuster représentations et réalité, projet professionnel et situation du marché du travail.

L'ACCRE

La technique des primes au retour à l'emploi a été peu utilisée jusqu'à présent en France. Un dispositif s'en rapproche : l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE).

Ce dispositif, créé en 1979, a subi de très nombreuses transformations, mais demeure identique dans son principe : comme son nom l'indique, il s'agit d'une aide financière accordée aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise, sous condition que le projet soit jugé viable par les services instructeurs. La loi quinquennale de 1993 a supprimé la modulation de l'aide en fonction de la durée de chômage qui existait auparavant et qui expliquait que l'aide pouvait varier de 10 000 à 40 000 F. De 1994 à 1996, l'aide a été limitée aux seuls demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE pendant au moins six mois au cours des dix-huit derniers mois, et son montant a été fixé de façon uniforme (32 000 F et exonération de cotisations sociales pendant douze mois). En 1996, cette aide - qui concernait annuellement aux alentours de 80 000 personnes - a été supprimée. Elle a été rétablie en 1998, mais sous la forme d'une exonération de cotisations sociales (sauf CRDS, CSG et retraites complémentaires) couplée avec la possibilité d'attribution d'un prêt d'honneur : les modalités d'attribution de ce dernier se sont fait attendre, si bien que, fin 2000, aucun prêt n'avait encore été attribué à ce titre. Environ 10 000 personnes bénéficient de l'exonération de charges sociales début 2000.

Les évaluations effectuées (Charpail et Simon, 1999) montrent pourtant que, au bout de trois ans, le taux de survie des entreprises créées avec versement d'une ACCRE (51,3 %), bien qu'inférieur de dix points à celui observé pour les créations ou reprises d'entreprises par des actifs occupés (61,7 %), est assez nettement supérieur à celui observé pour les créations ou reprises effectuées par des chômeurs non bénéficiaires de l'ACCRE (42,6 %). L'effet du dispositif est donc positif. Même si l'on ne peut exclure un biais lié à la sélection (les chômeurs créateurs sollicitent plus volontiers l'ACCRE lorsque leur projet est de bonne qualité), cet écart suggère l'importance du montant du capital initial réuni par les créateurs d'entreprise pour la réussite de leur projet. En permettant de gonfler cet apport initial, mais aussi par la possibilité liée d'obtenir des « chèques conseil » gratuits, c'est-à-dire un droit de tirage du créateur ou repreneur auprès d'organismes spécialisés, l'ACCRE joue un rôle positif. Une fois encore, il semble que prime financière et accompagnement, lorsqu'ils sont liés, se révèlent efficaces.

L'USAGE DE
SANCTIONS*Le refus
d'emplois
proposés*

Des sanctions, sous forme de perte ou de suspension de tout ou partie des droits ouverts au demandeur d'emploi, peuvent intervenir lorsque celui-ci manque à ses obligations ou si le programme dans lequel il était engagé en avait prévu la dégressivité dans le temps jusqu'à extinction.

Ce type de politique consiste à ce que le service public de l'emploi soumet des offres d'emploi (ou de formation) aux chômeurs, lesquels sont tenus de les accepter lorsque certaines conditions sont remplies. Les conditions en question portent évidemment sur le type d'emploi (ou de formation) proposé, qui doit être un « emploi convenable », qualificatif qui est précisé par les règles de l'assurance chômage. A défaut, la sanction consiste en une réduction, voire une suppression, temporaire ou définitive, des droits à indemnisation. Ces derniers ne relèvent donc plus d'un système assurantiel *stricto sensu*, mais deviennent l'élément central d'une politique de retour à l'emploi : ils ne sont dus dès le moment où le service public de l'emploi ne propose pas de solution rentrant dans la définition de l'« emploi convenable ». La définition de ce dernier devient donc un point crucial.

- **En France**, il existe des dispositions légales prévoyant de telles sanctions, en cas de refus répété et sans motif légitime d'un emploi proposé à un chômeur par le service public de l'emploi (article R.351-27 du Code du travail). Toutefois, jusqu'à présent, ces dispositions étaient très rarement appliquées (moins de 5 % des cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi), principalement en raison du flou conceptuel entourant la notion de « refus sans motif légitime ». **Le principe de telles sanctions a été réaffirmé dans la nouvelle convention Unedic** dont le règlement annexe précise, dans son article 20, que de tels refus peuvent entraîner « l'exclusion temporaire ou définitive du revenu de remplacement ». La nouveauté est moins dans ce rappel que dans le fait que **le « projet d'action personnalisé »** (qui traduit, en fonction des données propres à chaque personne privée d'emploi, les principes généraux du PARE, le *plan d'aide au retour à l'emploi*) **définit « les types d'emplois qui correspondent effectivement aux qualifications validées du salarié privé d'emploi, à ses capacités professionnelles et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région dans lesquelles il oriente ses recherches en priorité »** ainsi que « les types d'emplois vers lesquels il souhaiterait éventuellement se reconverter » et « les prestations ou formations qualifiantes, diplômantes ou d'adaptation, de réorientation qui seront nécessaires pour qu'il accède à un emploi conforme à ce projet » (art. 15 du règlement annexe). En définissant ainsi le champ dans lequel le demandeur d'emploi accepte d'être orienté, le « projet d'action personnalisée » définit *a contrario* ce qui peut être considéré comme refus légitime : il s'agit de toute proposition n'entrant pas explicitement dans ce projet.

Plus précisément, le même règlement indique (articles 16 et 17) les marges de manœuvre du demandeur d'emploi. Au cours des six premiers mois, celui-ci peut opposer un refus considéré comme légitime même aux propositions rentrant dans le cadre du projet d'action personnalisé élaboré par l'ANPE suite à l'entretien approfondi initial qui marque l'entrée dans le PARE. Mais si, au bout de six mois, le demandeur n'a rien trouvé ou n'a reçu aucune proposition, « l'ANPE procède à l'actualisation du projet d'action personnalisée » (art. 17) à partir d'un bilan de compétence.

Dans les six mois qui suivent, le demandeur d'emploi est alors tenu de répondre favorablement aux propositions d'embauche conformes à ce projet actualisé, à condition toutefois que ces propositions soient « compatibles avec ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale » et qu'elles soient « rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ». Enfin, passé ce deuxième délai (et à condition que le demandeur d'emploi continue à avoir droit à une indemnisation : voir encadré), l'ANPE doit « veiller à lui faire acquérir l'expérience professionnelle nécessaire à une embauche compatible avec son niveau de qualification professionnelle, sa formation antérieure ou son projet de reconversion », embauche qui peut d'ailleurs être encouragée, si la nécessité s'en fait sentir, par l'octroi d'une aide dégressive à l'éventuel employeur durant une période qui peut aller jusqu'à trois ans. Il n'est plus question de niveau de rémunération : seule la nature de l'emploi (ou de la formation) demeure une cause de refus légitime.

Ce dispositif paraît donc suffisamment précis pour que les sanctions éventuelles prévues dans le Code du travail puissent désormais être prises. Il reste cependant une inconnue majeure : ce texte de règlement émane d'un accord paritaire, mais seule l'ANPE est en mesure de prononcer d'éventuelles sanctions. Rien ne dit que le service public de l'emploi aura, sur la question des motifs légitimes de refus, une interprétation analogue à celle qui ressort du règlement cité plus haut, élaboré par les seuls partenaires sociaux. Rien ne dit non plus que, lors de la révision du projet d'action personnalisée, cette révision s'effectuera à la baisse. L'ensemble du dispositif est donc encore largement entaché d'incertitude quant à la façon dont il sera interprété par les acteurs institutionnels chargés de le mettre en œuvre. Enfin, si sanctions il doit y avoir, elles ne seront applicables qu'à partir de propositions d'emploi (ou de formation) effectuées par le service public de l'emploi (auquel, selon les termes mêmes de la convention, « les employeurs s'engagent à communiquer les offres d'emploi »), ce qui exclut des sanctions motivées par une insuffisance de recherche (alors que de telles sanctions existaient dans l'ancienne convention). Ce dispositif, en tout cas, éloigne le système français d'un pur mécanisme d'assurance puisque, avec le projet d'action personnalisée, s'introduit une notion proche de l'obligation de résultats qui, sans être stricte, engage néanmoins le service public de l'emploi davantage encore que le demandeur indemnisé.

Niveaux et durées d'indemnisation du chômage dans la nouvelle convention Unedic (2001-2003)

La nouvelle convention Unedic a amélioré de deux façons l'indemnisation des demandeurs d'emploi. D'une part, les conditions minimales à remplir pour être indemnisé ont été assouplies : il faut avoir cotisé au moins quatre mois au cours des huit derniers mois (au lieu des huit derniers mois dans la précédente convention), ce qui devrait permettre l'indemnisation de 50 à 70 000 demandeurs d'emploi supplémentaires par an. D'autre part, la dégressivité des allocations est supprimée (voir plus loin l'analyse des effets prévisibles). En revanche, ni le niveau d'indemnisation initial, ni la durée maximale d'indemnisation n'ont été modifiés autrement que de façon marginale.

Le niveau d'indemnisation journalier est fixé à 40,4 % du salaire journalier de référence (salaire moyen perçu par jour, primes et indemnités incluses à l'exception des indemnités pour congés payés) majoré de 62,73 F. Lorsque le montant ainsi calculé est inférieur à 152,94 F ou à 57,4 % du salaire journalier de référence, l'indemnisation est majorée d'autant. Pour les salariés à temps partiel ou les travailleurs saisonniers, ce niveau d'indemnisation est « proratisé ». Dans tous les cas, une cotisation de 1,2 % au titre des retraites complémentaires est précomptée, l'ensemble des autres cotisations étant pris en charge par l'assurance chômage.

Les durées d'indemnisation prévues sont les suivantes :

Durée de cotisations effectives	Durée d'indemnisation
4 mois au cours des 8 derniers mois	4 mois
6 mois au cours des 12 derniers mois	7 mois
8 mois au cours des 12 derniers mois	15 mois (salariés de – de 50 ans)
	21 mois (salariés de 50 ans et +)
14 mois au cours des 24 derniers mois	30 mois (salariés de – de 50 ans)
	45 mois (salariés de 50 ans et +)
27 mois au cours des 36 derniers mois	45 mois (salariés entre 50 ans et 55 ans)
	60 mois (salariés de 55 ans et +)

Au Royaume-Uni, la réforme de l'assurance chômage intervenue en 1996 et créant une « allocation de chercheur d'emploi » (*Jobseeker's Allowance*) sous conditions de ressources du ménage au sein duquel se trouve le chômeur¹ en substitution aux précédents régimes d'assurance et d'assistance prévoit que, pour bénéficier de l'indemnisation, chaque chômeur doit signer un « contrat de recherche d'emploi » dont une des clauses est l'obligation d'accepter un « emploi convenable » dès lors qu'il lui est proposé par le service public de l'emploi (*Job Center*). Au cours du 1^{er} trimestre d'indemnisation, l'emploi convenable doit correspondre à la profession antérieure du chômeur et s'accompagner d'un salaire qui ne peut être inférieur. Au cours du 2^{ème} trimestre, les propositions peuvent s'élargir à d'autres secteurs professionnels. Enfin, au-delà, le niveau de salaire proposé ne peut plus être un motif de refus légitime. Dans les trois cas, cependant, le chômeur peut refuser si le trajet quotidien pour se rendre au travail depuis son domicile actuel dépasse deux heures. Une évaluation, (Rayner et alii, 2000), de la réforme de l'assurance chômage a été conduite en comparant deux cohortes d'allocataires avant et après la réforme (environ 10 000 personnes au total). Parmi les éléments mis en évidence, on note une importante sortie d'allocataires durant la première année, ainsi qu'une majoration du taux de sortie faible mais significative pour les zones à taux de chômage élevés et les chômeurs de longue durée.

(1) Toutefois, cette condition de ressources n'est pas exigée au cours des six premiers mois pour les personnes qui auraient bénéficié antérieurement de l'assurance chômage (*Unemployment Benefit*).

Avant comme après la réforme, environ 2/3 des personnes quittant l'allocation l'ont fait en raison d'un retour à l'emploi (la proportion étant légèrement supérieure après la réforme). Enfin la possibilité de poursuivre des études a été utilisée plutôt par des personnes relativement plus qualifiées ; or, si le niveau de diplôme aide en général à une sortie plus rapide du chômage, cette possibilité de cumul tend à réduire significativement la vitesse de retour à l'emploi : les personnes en cause cherchant le plus souvent à finir leur parcours de formation avant de reprendre un emploi.

- **Au Danemark**, passée la première année d'indemnisation durant laquelle le chômeur a fait l'objet d'un accompagnement personnalisé en vue d'établir la nature des emplois recherchés et les moyens à mettre en œuvre (y compris plan de formation), s'ouvre une seconde phase au cours de laquelle le chômeur doit accepter les propositions (emploi ou formation) qui lui sont faites, sous peine de perdre son indemnisation. Est défini comme emploi convenable « tout emploi que le chômeur est capable d'accomplir ou pour lequel il peut être formé rapidement ». Cette réforme, introduite en 1998, a donné des résultats spectaculaires : le taux de retour à l'emploi des chômeurs de plus d'un an a progressé en moyenne de plus de 50 % d'une année sur l'autre (+ 35 % pour les chômeurs comptant entre 52 et 65 semaines de recherche d'emploi, + 70 % pour ceux qui comptaient de 130 à 143 semaines). Cependant, les chômeurs âgés de plus de 50 ans ont été relativement moins concernés : leur probabilité de retour à l'emploi après un an de chômage n'a quasiment pas changé, alors que, pour les chômeurs âgés de 30 à 49 ans et surtout pour ceux de 25 à 29 ans, elle tend désormais à augmenter avec la durée du chômage. Dans cette amélioration du taux de retour à l'emploi pour les personnes au chômage depuis un an ou plus, les évaluations existantes ne font hélas pas la distinction entre ce qui relève de l'amélioration de la conjoncture économique et ce qui relève des effets de stimulation de la nouvelle politique de l'emploi. En outre, dans cette dernière, on remarquera que stimulations positives (accompagnement, proposition d'emplois adaptés, formation) et sanctions (suspension de l'indemnisation en cas de refus) vont de pair, ce qui rend difficile toute appréciation distincte de l'un et l'autre de ces deux volets. On relèvera pourtant que, selon les services danois, les revenus des personnes passées par le programme d'amélioration de l'employabilité (nom officiel donné aux mesures d'accompagnement/sanctions) et ayant retrouvé un emploi sont supérieurs en moyenne de 15 % à ceux des personnes qui ne sont pas passées par le programme (Arbeids Ministeriet, 12 avril 2000). Il semble donc que le service public de l'emploi ait fait un gros effort de formation qualifiante et d'appariement des offres et des demandes d'emploi, ce qui rend sans doute plus légitimes les sanctions en cas de refus de proposition d'emploi par les chômeurs. On notera enfin que ce système de sanction, en apparence radical (suppression pure et simple de l'indemnisation), ne suscite guère de critiques. Le fait que le pays soit proche du plein emploi (taux de chômage de 4,7 % en mai 2000) et que les droits à indemnisation soient « reconstitués » après dix semaines de travail n'y est sans doute pas étranger.

Négociation, décentralisation et formation au Danemark

Le taux de chômage danois est passé de 12 % en 1993 à 5 % en 2000, la baisse étant plus marquée pour les moins de 25 ans. La politique de lutte contre le chômage se fonde sur un principe contractuel (pas de droits sans obligations), la décentralisation jusqu'au niveau communal, et des mesures particulières mises en place depuis décembre 1995 afin d'assurer la réinsertion durable dans l'emploi des chômeurs.

Négociier plutôt que légiférer : tant que les partenaires sociaux sont à même de résoudre eux-mêmes les problèmes d'une manière satisfaisante, l'Etat n'intervient pas dans la réglementation des conditions de travail. Les négociations collectives sont menées au niveau des branches tous les deux ans. Les partenaires sociaux sont représentés dans plusieurs organes qui contribuent à définir la politique de l'emploi. Il s'agit principalement du *Comité national du travail* au sein duquel on trouve, outre les partenaires sociaux, des représentants des régions et des communes (ces dernières étant chargées de s'occuper des chômeurs non assurés, puisque l'assurance chômage danoise, gérée par des organismes liés aux syndicats, relève d'un choix individuel volontaire). Les *Comités régionaux du travail*, eux, définissent les objectifs et les grands axes des mesures régionales de politique de l'emploi, sous réserve de conformité aux mesures minimales nationales prévues en faveur de telle ou telle catégorie particulière. Par ailleurs, la loi des "initiatives communales" permet aux communes d'ouvrir aux allocataires des aides sociales s'inscrivant dans le cadre de la politique active de l'emploi et des réglementations des mesures d'activation. Les autorités communales en supportent alors les coûts, l'Etat accordant certains remboursements ou subventions.

Former et qualifier : depuis 1994, les salariés ou indépendants d'au moins 25 ans ayant travaillé au moins trois des cinq dernières années, ainsi que les chômeurs percevant une allocation chômage (versée aux assurés ayant travaillé au moins 52 semaines au cours des trois dernières années) peuvent prendre, tous les cinq ans, un congé de formation indemnisé d'un an, sous réserve de l'accord de l'employeur (pour les salariés). Dans ce dernier cas, si l'employeur veut recruter un remplaçant, il est incité financièrement par le service public de l'emploi à engager un chômeur. Un dispositif similaire existe pour les congés parentaux. L'accès à la formation est également possible pour les chômeurs, leur indemnité de congé formation ne pouvant alors excéder le montant de l'allocation chômage (90 % du dernier salaire net, plafonnée à 2 300 F par semaine) et la période passée en formation s'imputant sur la période d'indemnisation (quatre ans au plus en 1998). Les chômeurs doivent accepter une offre d'emploi à l'issue de leur congé formation.

Par ailleurs, une entreprise peut accueillir des stagiaires pour une formation professionnelle : s'il s'agit de chômeurs, une subvention de l'ordre de 40 F/heure de formation est alors accordée, mais l'employeur doit rémunérer environ 751 F/heure le travail effectué dans le cadre de la formation. Enfin, les jeunes peu ou pas qualifiés peuvent accéder à une formation professionnelle en contrepartie d'une baisse de 50 % des prestations auxquelles ils ont droit. Si ces personnes sont au chômage depuis plus de six mois et n'ont pas achevé un programme d'enseignement ou de formation professionnelle officiels, elles doivent participer à une formation d'au moins 18 mois. Cette mesure s'est révélée efficace : de mars 1996 à mars 1997, le groupe cible (jeunes sans formation professionnelle, au chômage six mois des neuf derniers mois) a baissé de 70 %, contre 25 % pour les autres jeunes.

Accompagner vers l'emploi : La politique de retour vers l'emploi est largement adossée à l'accompagnement des chômeurs indemnisés et au renforcement des contreparties exigées. Un plan d'action individuel, élaboré par le service public de l'emploi (SPE) avec le chômeur, doit accélérer sa réinsertion sur le marché du travail en lui offrant un emploi approprié, conformément aux aspirations du chômeur et aux exigences du marché du travail. Il peut être réactualisé si la condition du chômeur évolue. Au bout de trois mois au plus, le SPE évalue avec le chômeur l'intérêt d'une offre précoce d'activation (formation ou emploi subventionnés), en principe réservée aux personnes ayant été au chômage 12 des 24 derniers mois. La suspension de l'allocation chômage sanctionne deux refus sans motif valable en douze mois d'offre d'emploi conforme au plan.

Les "pool jobs" sont des emplois du secteur public de trois ans au plus, attribués à des personnes au chômage pendant deux des trois dernières années. Le dispositif vise à la création d'emplois supplémentaires durables dans des domaines sociaux prioritaires. Ce recrutement, pour le salaire horaire de la formation professionnelle publique, doit induire une hausse nette des effectifs de l'entreprise et ne pas être source de concurrence déloyale.

- **En Norvège**, un programme similaire à celui mis en œuvre au Danemark existe depuis 1992. Toutefois, le système norvégien, en définissant d'une manière beaucoup plus large ce qu'est un emploi convenable (travail posté ou de nuit, localisation géographique indifférente) paraît beaucoup plus contraignant : le chômeur doit « accepter tout emploi qu'il est apte à exercer indépendamment de sa profession ou de son niveau de salaire antérieur, et ne peut refuser un emploi pour des raisons religieuses ou éthiques », Grubb, (2000). Il est vrai que la faiblesse du taux de chômage norvégien (3,2 %) rend cette contrainte assez légère dans les faits, car rares sont les chômeurs qui en sont réduits à accepter les propositions du service public de l'emploi. Et ce dernier, disposant de propositions nombreuses, est rarement amené à faire des propositions qui seraient pénalisantes pour les personnes concernées. Il n'empêche que cette politique stricte pourrait devenir socialement coûteuse si l'emploi devait venir à se dégrader sensiblement.

- **Aux Pays-Bas**, depuis 1996, au bout de six mois de chômage, le chômeur doit accepter les emplois qui lui sont proposés, sous réserve que ces emplois ne soient pas inférieurs d'un « niveau » à son niveau de formation (ainsi, s'il dispose d'un diplôme de type bac + 2, soit « niveau III » dans l'échelle des qualifications scolaires habituellement utilisée, il peut être amené à devoir accepter un emploi correspondant au « niveau IV », soit niveau bac). Au bout de douze mois, il doit accepter les emplois de deux « niveaux » en dessous. Depuis 1999, le système d'indemnisation du chômage ayant été privatisé et mis en concurrence (seuls les taux de cotisation demeurent fixés par la loi), la pression sur les chômeurs pour qu'ils acceptent les propositions qui leur sont faites se sont alourdies. Des études néerlandaises concluent à une forte efficacité de ce type de politique, puisque le taux de retour à l'emploi aurait été accru de 58 % pour les hommes et de 67 % pour les femmes. Mais Denis Fougère (2000), qui cite ces chiffres, ajoute que le traitement statistique utilisé rend ces résultats peu probants.

Le tableau ci-après récapitule les sanctions prévues en cas de refus d'une offre d'emploi ou d'une place dans un programme agréé du marché du travail.

Ces politiques ont été mises en œuvre dans les pays concernés au moment où le taux de chômage avait tendance à diminuer sensiblement. Elles étaient donc socialement plus faciles à accepter, puisque le retour à l'emploi pose moins de problèmes lorsque le marché du travail est actif et le nombre d'offres d'emploi élevé. Mais le fonctionnement même du marché du travail poussait dans le même sens. En effet, en raison de l'incomplétude du contrat de travail et de l'incertitude des évolutions technologiques et organisationnelles à venir, les entreprises tendent spontanément à recruter des personnes surqualifiées par rapport aux postes à pourvoir. Dans un contexte de pénurie d'emplois, un risque sérieux existe donc pour que les demandeurs d'emploi se voient proposer fréquemment des postes inférieurs à leur qualification effective, ce qui pourrait susciter un rejet du système. Au contraire, dans un marché du travail dynamique, où les créations d'emploi tendent à progresser davantage que le nombre de demandeurs d'emploi, le risque de recrutements surqualifiés (donc de propositions d'emploi sous-qualifiées) est limité par la concurrence entre employeurs. Les chômeurs se voient donc plus facilement proposer des emplois correspondant à leur expérience professionnelle ou à la formation acquise.

Tableau 2 - **Sanctions en cas de refus d'offre d'emploi**
(cas général, hors exceptions ou particularités liées à un programme déterminé)

	1 ^{er} refus	2 ^{ème} refus	3 ^{ème} refus
Australie	Baisse des indemnités (-18 %) durant 26 semaines	Baisse des indemnités (- 24 %) durant 26 semaines	Suspension des indemnités durant 8 semaines
Belgique	Suspension des indemnités de 26 à 52 semaines	Exclusion	
République Tchèque	Suspension des indemnités durant 13 semaines ou exclusion	Exclusion	
Danemark	Suspension des indemnités durant une semaine	Exclusion	
Finlande	Suspension des indemnités durant deux mois	Suspension des indemnités durant 2 mois ou exclusion	Suspension des indemnités durant 26 semaines
Allemagne	Suspension des indemnités durant 12 semaines	Exclusion (si les indemnités ont été suspendues 24 semaines)	
Norvège	Suspension des indemnités durant 8 semaines	Suspension des indemnités durant 12 semaines	Suspension des indemnités durant 26 semaines
Espagne	Exclusion		
Suisse	Suspension des indemnités durant 6 à 12 semaines	Idem ou exclusion	Idem ou exclusion
Royaume-Uni	Suspension des indemnités durant 1 à 26 semaines	Idem	Idem

Source : Grubb (2000).

Dégressivité de l'allocation chômage

D'une certaine manière, le mécanisme de la dégressivité des allocations de chômage avec le temps (comme c'était le cas avec l'allocation unique dégressive mise en place par la convention Unedic de 1992) constitue, lui aussi, une forme de sanction. Mais cette sanction n'est pas liée à un (ou plusieurs) éventuel(s) refus d'emploi par le demandeur, elle dépend seulement de la durée passée d'indemnisation.

La justification de cette politique s'inspire de la théorie dite du *Job Search* : le demandeur d'emploi a une idée initiale assez précise du montant minimal du salaire qu'il estime correct (« salaire de réserve ») et des conditions de travail qu'il juge acceptables. Il sera donc amené à refuser les offres d'emploi ne satisfaisant pas ses exigences minimales, et il le fera d'autant plus volontiers que le niveau de l'indemnisation lui permet de poursuivre sa recherche d'emploi dans l'espoir de trouver des propositions plus satisfaisantes par rapport à ses exigences. Mais, en diminuant avec le temps, l'indemnisation amène peu à peu le demandeur d'emploi à ajuster à la baisse ses prétentions (son « salaire de réserve »), assurant ainsi une meilleure concordance entre offre et demande d'emploi. Dans ces conditions, la suppression de la dégressivité est-elle susceptible d'engendrer un moins bon ajustement entre offre et demande sur le marché du travail ? Ce n'est pas sûr.

Les effets de la dégressivité de l'allocation de chômage

D'une certaine manière, le mécanisme de la dégressivité des allocations de chômage avec le temps (comme c'était le cas avec l'allocation unique dégressive mise en place par la convention UNEDIC de 1992) constitue, lui aussi, une forme de sanction. Mais cette sanction n'est pas liée à un (ou plusieurs) éventuel(s) refus d'emploi par le demandeur, elle dépend seulement de la durée passée d'indemnisation. La justification de cette politique s'inspire de la théorie dite du *Job Search* : le demandeur d'emploi a une idée initiale assez précise du montant minimal du salaire qu'il estime correct ("salaire de réserve") et des conditions de travail qu'il juge acceptables. Il sera donc amené à refuser les offres d'emploi ne satisfaisant pas ses exigences minimales, et il le fera d'autant plus volontiers que le niveau de l'indemnisation lui permet de poursuivre sa recherche d'emploi dans l'espoir de trouver des propositions plus satisfaisantes par rapport à ses exigences. Mais, en diminuant avec le temps, l'indemnisation amène peu à peu le demandeur d'emploi à ajuster à la baisse ses prétentions (son "salaire de réserve"), assurant ainsi une meilleure concordance entre offre et demande d'emploi. Dans ces conditions, la suppression de la dégressivité est-elle susceptible d'engendrer un moins bon ajustement entre offre et demande sur le marché du travail ? Ce n'est pas sûr.

En effet, Ana Prieto (2000) a comparé deux échantillons de chômeurs entre 20 et 50 ans ayant cotisé au moins douze mois au cours des derniers vingt-quatre mois, l'un relevant des règles UNEDIC antérieures à 1992 (un seul palier de baisse au bout de quatorze mois et, éventuellement, cinq mois de prolongation possible, de l'allocation de base vers l'allocation de fin de droits, perçue durant douze mois avec prolongation possible de quatre mois), le second relevant des règles UNEDIC en vigueur entre 1992 et 1996 (de trois à six paliers de baisse pour l'AUD, le premier atteint après neuf mois, les suivants quatre mois après, la durée maximale en AUD étant de trente mois et chaque palier entraînant une réduction de 17 % du montant de l'indemnisation). Les données individuelles de l'ancienne et de la nouvelle réglementations présentent de fortes similitudes : le taux de reprise d'emploi est plus fort pour les hommes que pour les femmes, pour les diplômés que pour les non-diplômés, pour les moins âgés que pour les plus âgés, pour les titulaires d'un salaire élevé que pour les titulaires d'un salaire plus faible (cependant, dans la nouvelle réglementation, la vérification de ce lien n'a pas été possible), pour les fins de CDD que pour les licenciés économiques, pour ceux qui étaient en poste chez le dernier employeur depuis peu que pour ceux qui étaient en poste depuis longtemps. Mais l'analyse fait par ailleurs apparaître une différence très significative : dans le cadre de l'ancienne réglementation, le taux de reprise est élevé à l'approche de la fin de l'allocation de base (multiplication par deux entre le 9^{ème} et le 14^{ème} mois) et à l'approche de la fin de droits (multiplication également par deux), ce qui, souligne A. Prieto, remet en cause les prédictions des modèles de *Job Search* : le taux de reprise d'emploi devrait augmenter de façon linéaire jusqu'au moment où il existe une chute du niveau d'indemnisation, en raison de la baisse du salaire de réserve avec le temps ; or, la croissance du taux de reprise d'emploi n'est observée qu'à l'approche de la chute d'indemnisation. Avec la nouvelle réglementation, on observe un accroissement moins net du taux de reprise avant chaque chute d'indemnisation. Cet accroissement devient de plus en plus faible au fur et à mesure que le nombre de paliers augmente, si bien que le taux tend à baisser avec le temps. Ce phénomène d'écroulement est mis en évidence dans une autre étude (Dormont, Fougère, Prieto (2000)), surtout pour les chômeurs à forte indemnisation qui, auparavant, attendaient assez fréquemment l'épuisement de leurs droits à taux plein avant de reprendre un emploi, sachant qu'ils n'auraient guère de difficultés à en retrouver un. L'étude conclut que, sous réserve d'investigations complémentaires, seule une partie de l'écart des probabilités de retour à l'emploi entre l'ancienne et la nouvelle réglementation est explicable par la détérioration de la conjoncture macro-économique entre 1992 et 1994. L'écart subsistant pourrait être imputable à la modification du régime d'indemnisation : selon les auteurs de l'étude, il est probable que la dégressivité progressive des allocations, telle qu'elle a été introduite en 1992, ait ralenti le retour à l'emploi, en particulier des chômeurs les mieux indemnisés. Que doit-on attendre de la suppression de l'AUD ? En période de reprise économique, elle ne devrait se traduire par un allongement de la durée moyenne du chômage, **et donc du taux de chômage, que si la durée des périodes d'indemnisation à taux plein, en particulier pour les chômeurs les mieux indemnisés et les plus employables, demeuraient très longues (c'est-à-dire très supérieures à ce qu'elles étaient avant 1992).** Les effets positifs attendus d'un meilleur accompagnement et d'un rôle plus actif des services de l'emploi en matière de propositions d'emploi devraient faciliter plus encore le retour à l'emploi des chômeurs

**Obligations
de recherche
d'emploi**

La plupart des pays requièrent des demandeurs d'emploi qu'ils effectuent des recherches actives en vue de trouver un emploi, sous peine de sanctions. Parmi les pays de l'OCDE, seule la République tchèque n'impose aucune obligation de recherche (Grubb, 2000). Mais le niveau de contrainte varie beaucoup : aux Etats-Unis, les chômeurs indemnisés doivent présenter au moins deux candidatures par semaine, en Australie, le service de l'emploi ne prend pas en compte les candidatures à des postes que les demandeurs d'emploi ont peu de chance d'obtenir, tandis que, à l'autre bout du spectre, en Espagne, l'appréciation de l'intensité de recherche d'emploi est particulièrement souple.

Mais plus encore que les obligations imposées aux demandeurs d'emploi, c'est l'importance des sanctions qui diffère sensiblement.

- **En Belgique**, la sanction est la suppression des indemnités pendant une période déterminée, sanction qui paraît efficace puisque, « quinze mois après la suspension, un tiers des chômeurs de longue durée suspendus est en emploi contre un cinquième dans le groupe de contrôle (qui n'a pas fait l'objet d'une suspension) » (Fougère, 2000). Mais il convient d'ajouter que c'est au prix d'un fort retour à l'inactivité, puisque 55 % des chômeurs suspendus se retirent du marché du travail et à peine 6 % réapparaissent dans les fichiers du chômage indemnisé à l'issue de la période de suspension. Il est vrai qu'en Belgique, l'indemnisation des chômeurs n'est pas limitée dans le temps : les sanctions pour insuffisance ou absence de recherche d'emploi ont donc pour objet d'empêcher que l'indemnisation du chômage devienne un mode d'assistance sociale pour personnes inactives, se substituant ainsi au Minimax (minimum social belge versé aux personnes d'âge actif sans revenu).

- **En Suisse**, les offices régionaux de placement (ORP) ont la possibilité de moduler librement les sanctions et ils ne s'en privent pas puisque « la fréquence moyenne des sanctions par demandeur d'emploi dans les dix ORP sanctionnant le plus fréquemment est 43 fois plus élevée que dans les dix ORP les plus réservés en la matière » (Grubb, 2000). Pourtant, on ne constate aucune corrélation significative entre les sanctions pratiquées et le succès de réinsertion des chômeurs de longue durée. C'est même l'inverse pour plusieurs ORP qui appliquent une pratique sévère en matière de sanctions et dont les résultats en matière de reclassement dans l'emploi sont faibles.

Il semble donc bien que cette politique, lorsqu'elle est appliquée strictement et comporte des sanctions sévères (réduction ou suspension de l'indemnisation), est impuissante à responsabiliser les demandeurs d'emploi.

En revanche, aux Etats-Unis, où certains Etats avaient reçu l'autorisation d'appliquer des sanctions aux bénéficiaires de l'allocation pour les familles monoparentales avec enfants à charge (AFDC) qui refusaient de participer au programme "possibilités d'emploi et acquisition de compétence de base" (JOBS selon le sigle américain), les évaluations montrent que 20 à 30 % des personnes concernées ont retrouvées un emploi, ce que Martini et Wiseman (Grubb, 2000) commentent ainsi : "Ce sont généralement les agences qui ont quelque chose à offrir aux bénéficiaires qui se sentent autorisées à poursuivre et sanctionner systématiquement les réfractaires." En d'autres termes, ces auteurs inversent la causalité : ce ne sont pas les sanctions qui suscitent le retour à l'emploi, mais les emplois existants à pourvoir qui motivent le recours aux sanctions.

Tout comme les sanctions pour refus d'emploi, les sanctions pour insuffisance de recherche d'emploi ont d'autant plus d'effet sur le retour à l'emploi que le marché du travail est actif et dynamique et que de nombreux emplois sont à pourvoir. A défaut, elles risquent de marginaliser davantage les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail, en les excluant durablement du service de l'emploi.

FAVORISER L'EMBAUCHE

Les subventions à l'emploi peu qualifié, examinées par ailleurs (voir chapitre I), ont pour finalité d'accroître le nombre d'emplois peu qualifiés. Mais l'expérience montre qu'elles sont en général insuffisantes pour inciter les employeurs à embaucher des personnes dont ils estiment, à tort ou à raison, qu'elles n'auront qu'une productivité faible, insuffisante en tout cas pour amortir le coût salarial, même allégé par des réductions de cotisations sociales. C'est pourquoi, au fil du temps, un certain nombre de dispositifs ont été mis en œuvre, dont la problématique relève de « discriminations positives » parce qu'ils visent des personnes en difficulté sur le marché du travail (chômeurs de longue durée, jeunes issus de l'appareil éducatif en situation d'échec scolaire, personnes sans qualification revenant à l'emploi après une longue période d'inactivité, etc.). Tous consistent à subventionner de façon importante les créations d'emplois effectuées au bénéfice de ces publics, de manière à compenser le handicap de productivité dont ils sont censés souffrir : entreprises d'insertion, associations intermédiaires, intérim d'insertion, etc. Seules seront examinées ici les deux politiques les plus importantes quantitativement qui sont aussi, de ce fait, les plus coûteuses : les contrats initiative emploi (CIE) à destination du secteur marchand, les contrats emploi solidarité (CES) et emploi consolidé (CEC), à destination des organismes non marchands.

Les contrats initiative emploi

Au 30 septembre 2000, on comptabilisait 260 000 CIE en exercice, contre 335 000 un an plus tôt (voir encadré pour les caractéristiques de ce dispositif). Cette diminution provient d'un moindre flux d'entrée en 1999 (158 000 nouveaux contrats contre 196 000 en 1998 et 212 000 en 1997), qui se poursuit en 2000 (106 000 nouveaux contrats conclus durant les neuf premiers mois de l'année, contre 117 000 lors de la période correspondante de 1999).

Mais cette contraction du dispositif s'accompagne d'un recentrage sur les « publics prioritaires », c'est-à-dire les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail : 84 % des nouveaux contrats conclus en 1999 concernent des personnes ouvrant droit à la prime mensuelle de 1 000 ou de 2 000 F, alors que ce n'était le cas que de 68 % des nouveaux contrats conclus en 1997. Au total, en 1999, près des deux tiers des salariés en CIE (64 %) ont donné droit à la prime mensuelle de 2 000 F, alors qu'ils n'étaient que 51 % en 1997 et 54 % en 1998. Dans le détail, ces salariés « à prime maximale » (qualifiés souvent de « public très prioritaire ») se décomposent comme suit : 18,5 % d'entre eux étaient allocataires du RMI, 7 % de l'ASS, 11 % étaient chômeurs de très longue durée (trois ans ou plus), 14 % chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, 15 % sont des travailleurs handicapés et 7 % des jeunes sans diplôme (le total fait plus de 64 %, car certains salariés relèvent de plusieurs catégories à la fois). Si les jeunes sont en repli (ce qui s'explique, on le verra un peu plus loin, par la montée du programme « nouveaux services - emplois jeunes »), toutes les autres catégories de « public très prioritaire » progressent en nombre comme en pourcentage.

Le contrat initiative emploi

Créé en 1995 et assez profondément remanié en 1996, de façon à moduler les avantages attachés au CIE en fonction de la situation des personnes embauchées dans ce cadre, le contrat initiative emploi est accessible aux demandeurs d'emploi ayant douze mois d'inscription à l'ANPE au cours des dix-huit mois précédant l'embauche, aux femmes isolées chargées de famille, aux anciens détenus, aux Français ayant perdu leur emploi à l'étranger, aux allocataires du RMI et de l'ASS, aux travailleurs handicapés, aux jeunes de moins de 26 ans sans diplôme et sans emploi (sauf CES), aux chômeurs de très longue durée (vingt-quatre mois ou plus), aux chômeurs de longue durée (douze mois) âgés de 50 ans au moins. Les cinq dernières catégories (allocataires du RMI ou de l'ASS, etc.) sont considérées « publics prioritaires » et ouvrent droit, pour les employeurs qui concluent une embauche en CIE, à une prime mensuelle de 2 000 F (1 000 F pour les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis moins de trois ans). Dans tous les cas, le CIE est conclu pour douze à vingt-quatre mois, à temps plein ou à temps partiel (mais pour au moins 16 heures hebdomadaires), et doit être rémunéré au moins au Smic ou au minimum conventionnel. Pendant toute la durée du contrat, il ouvre droit à une exonération des charges patronales de sécurité sociale pour la partie du salaire inférieure au Smic et cette disposition est prolongée jusqu'à l'âge de la retraite pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans, dès lors qu'ils étaient chômeurs depuis plus d'un an ou allocataires du RMI lors de leur embauche en CIE. Enfin, les personnes embauchées avec ce type de contrat peuvent ouvrir droit à une aide à la formation (maximum de 400 heures indemnisées 50 F) et à une aide forfaitaire au tutorat (3 500 F).

Pour les nouveaux contrats conclus en 1999, 80 % des embauches ont été effectuées en CDI (ce n'était le cas que des deux tiers en 1998), 30 % seulement l'ont été à temps partiel. Cette progression de l'embauche en CDI peut s'expliquer par le « vieillissement » des salariés nouvellement embauchés dans ce cadre : en effet, puisque, pour les personnes âgées de plus de 50 ans en chômage de longue durée, l'exonération des cotisations sociales patronales de sécurité sociale est acquise jusqu'à leur retraite, les entreprises ont intérêt à procéder d'entrée de jeu à une embauche en CDI qui leur permet de bénéficier de cet avantage, alors que le recrutement en CDD le limiterait à la période du CDD, c'est-à-dire à deux ans maximum. Quant au salaire moyen d'embauche, il s'élève en moyenne à 1,1 Smic, soit des conditions salariales similaires à celles observées pour l'embauche de chômeurs de longue durée. Il ne semble donc pas y avoir d'effet de stigmatisation particulier. Il importe cependant de compléter ce constat statique par une appréciation sur l'évolution dans le temps de la situation de ceux qui concluent ce type de contrat : en effet, ces embauches ont été effectuées en période de reprise économique et, par ailleurs, elles sont principalement (pour 42 % en 1999) le fait de micro-établissements de trois salariés ou moins. Or, on sait que dans ces établissements, les fluctuations d'emploi et la fragilité financière sont nettement plus accentuées que dans les entreprises de plus grande taille. Il ne faut donc pas exclure que l'évolution constatée soit pour partie conjoncturelle, et susceptible d'être remise en cause en cas de retournement d'activité.

Le suivi sur trois ans d'un ensemble de personnes embauchées en CIE en 1995 permet de mieux cerner les dynamiques à l'œuvre (Charpail et Zilberman, 1999). 43 % des salariés embauchés sont toujours en poste trois ans après leur embauche, et, parmi ceux qui ne sont plus en poste, près de la moitié (28 % par rapport à 57 %) ont un emploi dans une autre entreprise, si bien que, trois ans après leur embauche en CIE, 71 % des bénéficiaires occupent toujours un emploi.

Il s'agit d'un bon résultat, sans doute favorisé par la reprise économique. Toutefois, les embauches en CDI sont moindres pour les allocataires du RMI et les salariés âgés, c'est-à-dire pour les personnes qui sont, *a priori*, les plus en difficulté. Pour 70 % des embauchés ayant eu une précédente occupation professionnelle, l'emploi trouvé est de même niveau que celui occupé précédemment (pour 17 % il y a déclassement et pour 13 % progression), mais 57 % estiment y avoir perdu en rémunération. Pour les jeunes dont le CIE est le premier emploi, le dispositif favorise une insertion durable, puisque leur probabilité de rester dans l'entreprise est augmentée de 12,9 points tandis que celle de rompre un CDI est réduite de 17,1 points. Il semble donc qu'une sorte d'arbitrage s'effectue dans ce type de contrat : l'employabilité des personnes est améliorée durablement, mais à condition qu'elles acceptent une certaine baisse de salaire par rapport à leur précédent emploi.

Globalement, il semble que le dispositif des CIE remplisse l'objectif visé, puisqu'il favorise le retour à l'emploi « normal » d'une fraction non négligeable des personnes menacées d'exclusion. Sans doute, l'engouement des très petits établissements pour ce dispositif est-il lié au fait que, étant incités à embaucher en raison de l'amélioration de la conjoncture économique, ce type d'embauche leur permet de comprimer leurs coûts salariaux. Mais, en ciblant la mesure sur les publics en grande difficulté face à l'emploi, la dépense publique contribue à changer l'ordre dans la file d'attente des chômeurs, au bénéfice de ceux qui avaient le moins d'atouts à faire valoir. Ce type « d'activation » des dépenses publiques améliore donc l'employabilité des personnes en difficulté.

Les emplois non marchands

Le dispositif des contrats emploi solidarité (CES) et celui des contrats emploi-consolidé (CEC) visent à favoriser l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Quant au programme « nouveaux services-emplois jeunes », bien que visant l'ensemble des jeunes sans emploi, et pas seulement les jeunes peu qualifiés, il touche aussi ces derniers qui, plus que d'autres, éprouvent de grosses difficultés d'insertion durable dans l'emploi. C'est à ce titre qu'il sera abordé ici. La loi prévoit que, dans certains cas, des établissements publics à caractère industriel ou commercial, qui se trouvent donc dans le secteur marchand, peuvent conclure des CES, des CEC ou des « emplois-jeunes », mais, de fait, la grande majorité d'entre eux sont localisés dans des organismes non marchands (collectivités territoriales, établissements publics d'enseignement ou à caractère administratif, associations loi 1901, etc.).

Contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé

- En 1999, 447 000 CES (- 7 % par rapport à 1998) et 129 000 CEC (+ 23 %) ont été conclus, qu'il s'agisse de nouvelles entrées ou de renouvellements de contrats existants. En 2000, ces évolutions se poursuivent : réduction du nombre de nouveaux entrants en CES (- 7 % entre janvier et avril 2000 par rapport à la même période de 1999) et augmentation du nombre de nouveaux entrants en CEC (+ 9 %). En termes de stock, deux tiers des personnes relevant de ces deux dispositifs sont CES (220 000) et un tiers CEC (116 000), contre un partage 4/5 - 1/5 en 1996. 73 % des nouvelles entrées en CES en 1999 concernaient des publics prioritaires (voir encadré), contre 60 % en 1996. En revanche, cette proportion tend à baisser un peu pour les CEC (elle est passée de 70 % en 1996 à 64 % en 1999) en raison de la réduction de la part des demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de trois ans).

- Si la part des jeunes tend à baisser (22,7 % pour les CES conclus en 1999, contre 27,6 % pour ceux conclus en 1996) sans doute du fait du programme « nouveaux services - emplois jeunes » qui les vise, celle des allocataires d'un minimum social progresse, RMI notamment (33,8 % des CES conclus en 1999 contre 29,5 % en 1997). Mais, compte tenu de la diminution du nombre total de CES, le nombre d'allocataires ayant un CES est à peu près stable. En ce qui concerne les CEC, la loi sur les exclusions donne la possibilité d'un accès direct (sans passer préalablement par un CES) : un nouveau bénéficiaire sur quatre est dans ce cas.

CES et CEC : deux dispositifs centrés sur les personnes en difficulté sur le marché du travail

Les CES sont des emplois de vingt heures hebdomadaires offerts par des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes de droit privé à but non lucratif. Les contrats sont conclus pour douze mois, renouvelables une fois pour certains bénéficiaires. Sont éligibles les demandeurs d'emploi inscrits comme tels au moins douze mois durant les dix-huit mois précédents, les demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus, les personnes handicapées, les allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'API, les jeunes de 18 à 25 ans de faible niveau de qualification, les jeunes suivis dans le cadre du programme TRACE et les personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Sont considérés comme prioritaires les titulaires de minima sociaux sans emploi depuis plus d'un an, les chômeurs âgés de longue durée, les chômeurs de très longue durée, les personnes handicapées, les jeunes du programme TRACE, les personnes rencontrant des difficultés particulières dans l'accès à l'emploi. Pour ces personnes prioritaires, l'Etat prend en charge 90 % de la rémunération, calculée sur la base du Smic horaire multiplié par le nombre d'heures travaillées. Il en prend 85 % lorsque le contrat concerne des demandeurs d'emploi de longue durée ou des allocataires de minima sociaux et 65 % dans les autres cas. Dans tous les cas, l'employeur est en outre exonéré des cotisations patronales de sécurité sociale, taxes d'apprentissage ou taxes sur salaires, mais il doit acquitter les cotisations d'assurance chômage.

Le programme des CEC consiste en contrats de trente heures hebdomadaires minimum, en CDI ou en CDD de douze mois renouvelables quatre fois, avec une limite de cinq ans au total dans les deux cas. Les publics visés sont les mêmes que pour les CES, avec, en plus, les personnes qui ne peuvent trouver d'emploi à l'issue d'un CES ou d'un emploi dans une entreprise d'insertion. Le CEC doit prévoir des actions d'orientation professionnelle et de validation d'acquis (la possibilité existait aussi pour les CES, mais a été peu utilisée). L'aide de l'Etat est subordonnée à la conclusion d'une convention annuelle entre l'employeur et la DDTEFP. Il existe deux types de CEC : dégressif (la participation de l'Etat à la rémunération passe de 60 % la première année à 50, puis 40, puis 30, puis 20 %), ou à taux constant (80 % du salaire dans la limite de 120 % du Smic et sur la base de 30 heures par semaine), pour les personnes prioritaires (chômeurs de plus de 50 ans au chômage depuis plus d'un an, allocataires de minima sociaux au chômage depuis plus d'un an, travailleurs handicapés ; pour les personnes en grande difficulté, l'appréciation du préfet est requise). Les exonérations de cotisations sociales et taxes légales ou conventionnelles sont les mêmes que dans le cas des CES.

- Les CES sont souvent considérés comme un pis-aller par ceux qui concluent ce type de contrats, en raison de la faiblesse de la rémunération perçue (en général le Smic à mi-temps) et de la précarité de l'emploi (un an, renouvelable une autre année) (Defauquet, 2000, Afsa et Guillemot, 1999). Toutefois, pour les personnes écartées de l'emploi depuis longue date, et notamment pour les allocataires du RMI (pour lesquels CES constituent le type de retour à l'emploi le plus fréquent), le fait d'être à nouveau salariées et d'occuper un emploi est valorisant, même si, jusqu'en 1999 (cela a été modifié depuis) le système d'intéressement en vigueur pour les CES était peu incitatif ce qui explique que, parmi les personnes suivies, un tiers disaient y perdre financièrement.

- La justification donnée initialement au fait que les CES devaient être obligatoirement à mi-temps –à savoir, laisser aux personnes concernées du temps pour chercher par ailleurs une autre issue professionnelle ou pour se former– n’a guère de consistance puisque la grande majorité des personnes qui signent ce type de contrats ne parvient pas à retrouver ultérieurement un emploi non aidé. Il s’agissait plus vraisemblablement de maximiser l’effet sur l’emploi pour un coût budgétaire donné. Le contexte ayant changé du fait de la reprise de l’emploi, peut-être serait-il opportun de fusionner CES et CEC, en offrant ainsi aux CES la possibilité d’allonger leur durée hebdomadaire de travail de manière à réduire le phénomène de pauvreté laborieuse auquel ils contribuent de façon non négligeable. Cela permettrait aussi de réduire la précarité de ce type de contrat en ouvrant la possibilité de contrats plus longs que ce n’est le cas actuellement.

- Le passage en CES se conclut assez rarement par un retour à l’emploi marchand non aidé. Faut-il y voir un problème d’employabilité des personnes concernées ? Le problème est plutôt, semble-t-il, que les organismes employeurs, situés en général dans le secteur non marchand, ont rarement la possibilité d’offrir aux titulaires de ce type de contrat des évolutions de carrière ou des opportunités de changement d’emploi en direction du secteur marchand. S’y ajoute, en outre, le fait que, dans la très grande majorité des cas, les organismes employeurs n’ont pas mis en œuvre un accompagnement adapté : les efforts de formation ont été des plus réduits, l’aide à la recherche d’emploi le plus souvent inexistante. Les organismes employeurs se sont bornés à utiliser un personnel peu coûteux, qui est venu remplacer ou compléter le personnel peu qualifié employé par ailleurs par ces organismes. Il s’est produit de ce fait une sorte d’enfermement dans ce statut. A défaut de passerelles mieux assurées (par exemple, sous forme d’un renforcement des aides publiques accordées aux employeurs du secteur marchand embauchant des CES en CIE), peut-être faudrait-il envisager plus systématiquement une formation adaptée, permettant aux CES soit de préparer des concours internes de fonctionnaires (avec, éventuellement, des majorations de points en fonction du temps de travail passé en CES), en profitant des besoins de recrutement auxquels la Fonction publique va devoir faire face avec l’accroissement sensible des départs en retraite, soit de disposer de meilleurs atouts sur le marché du travail.

Contrats emploi jeune

- Fin 1999, 220 000 postes de travail avaient été créés dans le cadre de ce programme (voir encadré), et 205 000 embauches effectuées (dont 66 500 dans l’Éducation nationale, 15 200 dans la police et 123 000 dans les collectivités territoriales, associations ou établissements publics). La montée en charge du programme tend cependant à se ralentir puisque, entre janvier et fin juin 2000, 33 500 nouveaux postes ont été créés. En 1999, 36 % des embauches ont été effectuées par des structures de moins de dix salariés (soit cinq points de plus que l’année précédente). Le niveau de formation des recrutés tend à progresser : 19 % ont moins que le niveau bac (dont 2/3 d’hommes), 38 % ont le niveau bac (en baisse de sept points sur 1998), 24 % le niveau BAC + 2, 19 % un niveau supérieur à BAC +2 (dont 2/3 de femmes), ces deux dernières catégories progressant de six points d’une année sur l’autre. 65 % des embauches concernent des jeunes déjà demandeurs d’emploi, 16 % des jeunes déjà salariés (CES, CEC, contrat en alternance pour l’essentiel en général déjà en poste à ce titre et « basculant » en emploi jeune chez le même employeur).

Les plus diplômés sont principalement employés dans la gestion, les moins diplômés dans la sécurité ou l'environnement. Hors Éducation nationale et police, 52 % des jeunes perçoivent le Smic pour 39 heures, 38 % davantage, les autres moins (il s'agit de personnes employées moins de 39 heures hebdomadaires) (Bellamy, 2000).

Le programme « nouveaux services – emplois jeunes »

Créé par une loi du 16 octobre 1997, le programme « nouveaux services-emplois jeunes » est réservé aux jeunes de moins de 26 ans sans emploi (et aux personnes de 26 à 30 ans sans emploi, non indemnisables par l'assurance chômage ou reconnues handicapées) dont un certain nombre -et notamment les moins diplômés- éprouvent de grandes difficultés d'insertion durable dans l'emploi. L'aide de l'Etat est égale à 80 % du Smic, mais les salaires versés peuvent être supérieurs au Smic, l'employeur prenant alors en charge l'intégralité du coût supplémentaire. Les postes sont à plein temps, les contrats de droit privé en CDI ou en CDD de soixante mois, sauf dans le cadre de la Police nationale où les contrats sont de droit public, mais également limités à cinq ans. Les employeurs potentiels sont les collectivités territoriales, les établissements publics d'enseignement ou à caractère administratif, les organismes privés à but non lucratif, la Police nationale, soit les mêmes que dans le cas des CES, Police nationale en plus.

- Le niveau de formation assez élevé de la grande majorité des nouveaux recrutés dans le cadre de ce programme s'explique assez facilement : en effet, ce sont des associations qui, aujourd'hui, prennent peu à peu le relais des grands pourvoyeurs d'emplois jeunes qu'étaient, au démarrage du programme, les ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur. Or, les associations cherchent des qualifications précises, en général élevées, quitte à dépasser le niveau de rémunération du Smic : elles disposent ainsi de salariés de bon niveau pour un coût réduit et peuvent plus facilement confier à ces jeunes des activités nouvelles ou des métiers nouveaux, puisque tel est l'esprit de ce programme, qui vise à développer des activités socialement utiles dont le niveau de solvabilisation n'était pas suffisant, et susceptibles de s'autofinancer à terme. La reprise générale de l'embauche va sans doute réduire le flux des candidats de type bac + 2 ou plus (niveau III et au-delà), tandis que les jeunes de faible qualification, dont le taux de chômage continue à être très élevé, représenteront vraisemblablement une proportion croissante des candidats à ce type d'emploi. Il n'est donc pas sûr que l'appariement entre offre et demande soit aussi facile que c'est le cas actuellement. Surtout, le risque existe que les emplois-jeunes, au lieu d'être un vecteur de création d'activités nouvelles, deviennent le moyen de pourvoir à bon compte des activités classiques pour lesquelles un niveau de formation assez élevé n'est pas requis. Raison supplémentaire pour revaloriser les CES, de sorte qu'ils puissent accueillir des jeunes de faible niveau scolaire en leur donnant des atouts, en termes de formation et d'accompagnement dans leurs recherches d'emploi, et devenir ainsi la première étape d'une trajectoire d'insertion dont les emplois-jeunes, dans certains cas, pourraient être une étape ultérieure.

- AFSA (C) (1999), « [L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion](#) », *Collection études et statistiques*, n° 1, avril, Drees.
- AFSA (C) et GUILLEMOT (D) (1999), « [Plus de la moitié des sorties du RMI se font grâce à l'emploi](#) », *Insee première*, n° 632, février.
- AUDRIC (S) et FORGEOT (G) (1999), « Le développement du travail à temps partiel », *Données sociales*, Insee.
- BELLAMY (V) (2000), « [Le programme "Nouveaux Services-Emplois Jeunes" en 1999](#) », *Premières synthèses*, juillet, n° 28.2, Dares.
- BELOGEY (J-M) (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La Documentation française.
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/pdf/0040008.98/pdf/0000.pdf> 1^{ère} partie
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/pdf/0040008.98/pdf/0001.pdf> 2^{ème} partie
- BLOCH LONDON (C) (2000), « Les normes de durée du travail à l'épreuve des négociations : le cas des lois Aubry de réduction de la durée du travail », *Travail et emploi*, n° 83, juillet, Dares.
- BOIGUESRIN (B) (2000), « [Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 30 septembre 2000](#) », *Etudes et résultats*, n° 96, décembre, Drees.
- BOURGUIGNON (F) et CHIAPPORI (P-A) (1997), *Fiscalité et redistribution. Plans pour une réforme*, Notes de la Fondation Saint-Simon, n° 88, mars-avril.
- BREUIL (P), PONTHEUX (S) et ZOYEM (J-P) (2000), « Travailleurs pauvres : trajectoires sur le marché du travail et caractéristiques familiales », Contribution au colloque « *Working poor* » en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 27 octobre.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS (1997), [A profile of the working poor, 1996](#), US Department of Labor, Washington, report 918.
- CETTE (G) (2000), « [Les 35 heures : quels effets et quels risques](#) » in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 30, Paris, La Documentation française.
- CHARPAIL (C) et SIMON (M-O) (1999), « [La situation des entreprises créées en 1994 par des chômeurs bénéficiaires d'une aide publique](#) », *Premières synthèses*, décembre, n° 51.2, Dares.
- CHARPAIL (C) et ZILBERMAN (S) (1999), « [Le Contrat Initiative Emploi, une mesure de réinsertion durable ?](#) », *Premières synthèses*, novembre, n° 46.1, Dares.
- CLOAREC (N) et WEIBEL (M) (2000), « [La convention de conversion : une aide efficace pour la réinsertion ?](#) », *Premières synthèses*, juillet, n° 30.1, Dares.
- COMMISSION EUROPEENNE (1993), *Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. Livre blanc*, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés européennes.

CONCIALDI (P) et PONTHEUX (S) (2000), « [Salariés à « bas salaire » et travailleurs pauvres : une comparaison France-Etats-Unis](#) », *Premières synthèses*, janvier, n° 02.1, Dares.

CSERC (1999), [Le SMIC, Salaire minimum de croissance](#), Paris, La Documentation française.

CSERC (1996), [L'allègement des charges sociales sur les bas salaires](#), Paris, La Documentation française.

DEFAUQUET (V) (2000), « [Trace : une offre de services accrue pour des jeunes en situation de grande précarité](#) », *Premières synthèses*, août, n° 35.1, Dares.

DORMONT (B), FOUGERE (D) et PRIETO (A) (2000), « L'effet de l'introduction de l'allocation unique dégressive sur le taux de sortie du chômage », Communication au colloque "Working Poor" en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 27 octobre.

EYSSARTIER (D) et PAILLAUD (S) (1998), « Pâris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Economie et statistique*, n° 318, Insee.

FLEURBAEY (M), HAGNERE (C), MARTINEZ (M) et TRANNOY (A) (1999), « Les minima sociaux en France : entre compensation et responsabilité », *Economie et prévision*, n° 138-139, avril-septembre.

FLIPO (A) et OLIER (L) (1996), « [Faire garder ses enfants : ce que les ménages dépensent](#) », *Insee première*, n° 481, août.

FOUGERE (D) (2000), « [Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi](#) » in *Plein Emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 30, Paris, La Documentation française.

GALTIER (B) (1999), « [Le temps partiel est-il une passerelle vers le temps plein ?](#) », *Economie et statistique*, n° 321-322 1/2, Insee.

GALTIER (B) et LHOMMEAU (B) (1999), « Revenus et patrimoine des ménages », *Synthèses*, n° 28, Insee.

GAUTIÉ (J) et GUBIAN (A) (2000), « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit social*, numéro spécial, n° 7-8, juillet-août.

GODINO (R) (1999), « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu » in *Pour une réforme du RMI*, Notes de la Fondation Saint-Simon, n° 104, février.

GRAVEL (N), HAGNERE (C), PICARD (N) et TRANNOY (A) (2000), « Formules ACR et retour à l'emploi », Contribution au colloque « Working poor » en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 27 octobre.

GREENWOOD (J) et VOYER (J-P) (2000), « Observations expérimentales sur le recours aux suppléments de revenu comme stratégie visant à rendre le travail payant », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31-2.

GRUBB (D) (2000), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31-2.

GUBIAN (A) (2000), « Les 35 heures : d'une loi Aubry à l'autre », *Regards sur l'actualité*, n° 259, mars.

GUBIAN (A) et PONTHEUX (S) (2000), « [Emplois non qualifiés, emplois à bas salaires et mesures d'allègement du coût du travail](#) », *Premières synthèses*, décembre, n° 51.1, Dares.

GUIMBERT (S), LAMOTTE (H) et LEFEBVRE (E) (2000), « Quelle cohérence dans les dispositifs français de soutien aux bas revenus ? », Communication au colloque « *Working poor* » en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 29 mai.

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

HENGUELLE (V) (1994), « Les emplois sur contrats à durée déterminée : un mode d'accès à l'emploi stable ? », *Travail et emploi*, n° 58, Dares.

HOURLIEZ (J-M) (2000), « Que nous apprend l'information statistique disponible sur les travailleurs pauvres ? », Communication au colloque « *Working poor* » en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 29 mai.

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (2000), *Rapport annuel 1999*, Paris, La Documentation française.

JOIN-LAMBERT (M-T) et alii (1997), *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences-Po et Dalloz.

LABBE (P) et LION (J) (2000), « [Trace : un programme attendu et apprécié par les acteurs](#) », *Premières synthèses*, août, n° 33.2, Dares.

LAGARENNE (C) et LEGENDRE (N) (2000a), « [Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux](#) », *Economie et statistique*, n° 335, Insee.

LAGARENNE (C) et LEGENDRE (N) (2000b), « [Les travailleurs pauvres](#) », *Insee première*, n° 745, octobre.

LAROCHE (G) et SALANIE (B) (2000a), « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », Contribution au colloque « *Working poor* » en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 27 octobre.

LAROCHE (G) et SALANIE (B) (2000b), « [Une décomposition du non emploi en France](#) », *Economie et statistique*, n° 331, Insee.

LAROCHE (G) et SALANIE (B) (1999), « [Prélèvements et transfert sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail](#) », *Economie et statistique*, n° 328, Insee.

LAURENT (T) et L'HORTY (Y) (2000), *Incitations et transitions sur le marché du travail : une analyse des stratégies d'acceptation et de refus d'emploi*, Document de travail de l'EPEE, Université d'Evry, octobre.

LHOMMEAU (B) et RIOUX (L) (2000), « [Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998](#) » *Etudes et résultats*, n° 84, octobre, Drees.

L'HORTY (Y) et SAINT-MARTIN (A) (1996), *Pourquoi la France est-elle l'un des pays européens les plus touchés par le chômage ?*, Document de travail du CSERC, n° 96-01, juillet.

LOISY (C) et CRENNER (E) (2000), « La pauvreté : données statistiques récentes et évolutions » in *Les travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation française.

MALINVAUD (E) (1998), [Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique](#), Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 9, Paris, La Documentation française.

MARTIN (J-P) (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30-1.

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE (2000), [Construire ensemble une place pour tous : Deux ans d'action de lutte contre l'exclusion](#).

MURAT (F) et ROTH (N) (2000), « La mise en place d'une allocation aux bas revenus d'activité : chiffrage de son coût et de son impact sur les revenus disponibles », Contribution au colloque « *Working poor* » en France, (Cerc/Insee/Cgp/Université d'Evry), 27 octobre.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1995), [Measuring Poverty : A New Approach](#), Washington, National Academy Press.

OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, juin.

PIKETTY (T) (1997), *L'élasticité de la transition non-emploi – emploi : une estimation pour le cas français*, Document de travail du CSERC, n° 97-03, août.

PISANI-FERRY (J) (2000), *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 30, Paris, La Documentation française.
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/fic_pdf/30a.pdf
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/fic_pdf/30b.pdf

PRIETO (A) (2000), « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi », *Revue économique*, n° 3, mai.

PUCCI (M) et RALLE (P) (2001), « Les disparités départementales de l'aide sociale », *Etudes et résultats*, à paraître, Drees.

RAYNER (E) et alii (2000), « Evaluating jobseeker's allowance : a summary of the research findings », *Labour market trends*, juin, n° 6.

ROBIN (J-M) et PASCAL (A) (1995), *Le coût de l'activité féminine. Estimation à l'aide d'un modèle de demande conditionnelle*, Lamia, Université Paris-I, Document interne.

SCHWARTZ (B) (1994), *Moderniser sans exclure*, Paris, Editions La Découverte.

ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise
ACR	Allocation compensatrice de revenu
AFDC	Aid to families with dependent children
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AL	Allocation de logement
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
AR	Activité réduite
ASS	Allocation spécifique de solidarité
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
AUD	Allocation unique dégressive
BIT	Bureau international du travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Contrat emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CEV	Contrat emploi de ville
CHRS	Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CIE	Contrats initiative emploi
CMU	Couverture maladie universelle
CRE	Contrat de retour à l'emploi
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSERC	Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts
CSG	Contribution sociale généralisée
DAFCO	Délégation académique à la formation continue
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EITC	Earned income tax credit
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JOBS	Job opportunity and basic skills training
MES	Ministère de l'emploi et de la solidarité
ORP	Offices régionaux de placement
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PAS	Projet d'autosuffisance
RMI	Revenu minimum d'insertion
RTT	Réduction du temps de travail
SMBO	Salaire mensuel brut ouvrier
SMIC	Salaire minimum de croissance
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SSP	Self sufficiency program
TANF	Temporary aid to needy families
TDE-MLT	Trajectoire des demandeurs d'emploi et marché local du travail
TRACE	Trajectoires d'accès à l'emploi
UC	Unité de consommation
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UTR	Unités techniques de reclassement
WFTC	Working family tax credit