



PA 46086

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU PLAN
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières

**LES EXONERATIONS DE CHARGES
SOCIALES EN FAVEUR DES PEU
QUALIFIES**

juillet 2006

INTRODUCTION

La croissance du chômage observée sur le marché du travail français depuis le début des années soixante-dix n'a pas été homothétique ; elle a principalement concerné les personnes peu qualifiées. Les actifs qualifiés ont toujours été plus à l'abri du chômage que les autres et cette tendance s'est renforcée depuis le premier choc pétrolier. En ce sens, face au risque de chômage, les études, le diplôme se sont non pas dévalorisés, comme on l'entend souvent dire, mais revalorisés : le diplôme protège relativement plus du chômage qu'il y a trente ans.

Le constat d'une forte dégradation différentielle au détriment des peu qualifiés a eu deux ordres de conséquences : d'abord sur le plan de l'analyse, puis sur celui de la politique.

Au plan de l'analyse, le travail peu qualifié est victime d'un double effet d'éviction : éviction par le travail qualifié et éviction par le capital. D'une part, le développement économique semble favoriser désormais les emplois qualifiés, et donc exclurait les personnes peu qualifiées de l'emploi. Pour des raisons de compétitivité, la demande de travail des entreprises est beaucoup plus qu'autrefois une demande de travail qualifié. D'autre part, le phénomène paraît encore accentué du fait que la substitution du capital au travail joue essentiellement contre le travail peu qualifié : l'investissement fait pour une part disparaître les emplois peu qualifiés. Au total, il y a, semble-t-il, une forte dose de substitution entre capital et travail peu qualifié et, à l'inverse, une certaine complémentarité entre capital et travail qualifié. Ces tendances du développement lui-même doivent au surplus prendre en compte la tertiarisation de l'économie, ce qui ne rend guère faciles la description et l'analyse des phénomènes. Car c'est dans les activités de service que les emplois se sont créés, qualifiés comme peu qualifiés, ce qui signifie que la comparabilité avec un passé plus industriel n'est pas assurée. Qu'est-ce que la qualification ? En quoi est-elle comparable dans les activités industrielles et celles du tertiaire ? Peut-on, par conséquent, établir au niveau global de notre économie, des évolutions significatives sur le plan descriptif et susceptibles d'être interprétées ? Ces questions de définition, d'homogénéité sont essentielles.

La deuxième grande interrogation concerne le coût du travail et son impact éventuel sur l'emploi des peu qualifiés. Le coût auquel les personnes peu qualifiées sont susceptibles d'être employées n'est-il pas trop élevé par rapport à leur productivité potentielle, ce qui dissuaderait de les embaucher ou de les conserver et accélérerait la substitution du capital au travail ? Cette question est évidemment liée à la fois au SMIC (son niveau et ses modalités d'évolution au cours du temps), et au poids des charges sociales. De même, le coût du travail peu qualifié est beaucoup plus élevé en France que dans des pays en émergence, ce qui explique la situation difficile des activités à main-d'œuvre peu qualifiée dans les secteurs directement confrontés à la concurrence internationale. La dépendance de l'emploi peu qualifié à son coût est peu contestable, même si le coût du travail peu qualifié n'est pas le principal facteur de la demande de travail peu qualifié émanant des entreprises. Comme la demande de travail en général,

elle dépend au premier chef de la demande de biens et services, c'est-à-dire de la croissance économique. Sur un autre plan, celui des mesures et définitions, mettre l'accent sur le coût oriente vers une question empirique du même genre que celle que posait l'emploi peu qualifié : qu'appelle-t-on un emploi peu rémunéré, quelle relation a-t-il avec un emploi peu qualifié, un emploi tenu par une personne peu qualifiée ? On voit ici la nécessité de préciser les conventions pour non seulement décrire et analyser les phénomènes de façon pertinente, mais aussi pour définir et mettre en œuvre une politique adaptée.

Enfin, il faut évoquer les problèmes relatifs à l'offre de travail peu qualifié. La population active française est encore constituée, en dépit des efforts réalisés depuis vingt ans en matière de formation initiale et de formation continue, d'un nombre élevé de personnes peu qualifiées. Dans les générations adultes et âgées, cela reflète le faible accès au baccalauréat jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'inégalité d'accès (en défaveur des peu qualifiés) à la formation continue, et, enfin, la situation des nombreux travailleurs immigrés peu qualifiés. Certes, les jeunes peu formés sont beaucoup moins nombreux qu'il y a vingt ans, mais leur insertion économique, c'est-à-dire leur accès à l'emploi (et tout particulièrement à l'emploi durable) est beaucoup plus difficile, de sorte que l'échec scolaire, même s'il a beaucoup régressé, a aujourd'hui des conséquences plus graves en terme d'accès à l'emploi. En outre, le nombre de jeunes sortant du système scolaire sans formation ne diminue plus depuis dix ans.

Ainsi deux caractéristiques marquent l'offre de travail peu qualifiée. D'abord, elle est encore assez importante, ce qui explique que l'on se préoccupe de son employabilité. L'ampleur du chômage des peu qualifiés est, par définition, l'indice d'un déséquilibre, plus grand que sur d'autres segments de qualification, entre offre et demande de travail. Mais il résulte aussi d'un « effet de cascade », traduisant une insuffisance globale, macroéconomique, de l'offre d'emploi par rapport à la demande : des emplois peu qualifiés sont de fait occupés par des personnes qualifiées, ce qui, par conséquent, contribue à renvoyer vers le chômage des actifs peu qualifiés. La seconde caractéristique de l'offre de travail peu qualifié est d'ordre générationnel : à mesure que les actifs âgés, moins qualifiés que les jeunes, partent en retraite, le nombre des peu qualifiés dans la population active tend, toutes choses égales d'ailleurs, à diminuer. Et cette tendance se poursuivra, voire s'amplifiera, dans le futur. Il est donc nécessaire de fournir sur ce point des éléments prévisionnels, de manière à réfléchir aux politiques de façon dynamique.

L'action politique est précisément le second aspect qui découle de la croissance rapide du chômage des peu qualifiés observée depuis trente ans. Des politiques ont été conduites afin de le combattre ou de le réduire, certaines du côté de l'offre de travail, d'autres du côté de la demande, certaines susceptibles d'avoir des effets de court terme, d'autres à plus long terme, certaines prenant la forme de dispositifs flexibles, souvent renouvelés, d'autres empruntant des modalités plus pérennes : politiques de formation initiale et continue destinées à accroître la qualification de la main d'œuvre (côté offre) ; politiques de contrats de travail adaptés (côté demande) ; politiques générales d'allègements généraux des charges sociales sur les bas salaires (côté demande) ; politiques d'allègements des charges ciblés (DOM, zones franches, etc.), politiques incitant à la reprise d'activité (côté offre), telles sont les principales d'entre elles. La réflexion sur les allègements généraux des charges sur les bas salaires doit être conduite dans ce contexte d'ensemble.

Ce rapport est structuré en trois grandes parties. D'abord situer la problématique générale à partir des évolutions historiques (les tendances de la population active, de l'emploi, du coût, etc., depuis une quinzaine d'années), et cela après avoir démêlé les questions conceptuelles et de mesures, indispensable préalable méthodologique. La deuxième partie est spécifiquement consacrée aux dispositifs d'allègements généraux de charges sur les bas salaires, en appréciant leur importance, leurs conséquences concrètes et leur place dans notre politique de l'emploi ; c'est aussi là que l'historique, même bref, des dispositifs trouve sa place. Enfin, dans la troisième partie sont rassemblés les analyses et commentaires sur l'efficacité, en termes d'emploi notamment, de ces dispositifs, y compris en ayant un regard international.

PARTIE I : PROBLÉMATIQUE, CONTEXTE ET EVOLUTIONS HISTORIQUES

Cette première partie a pour but de rappeler sommairement quelques éléments du contexte conjoncturel et de l'évolution de l'emploi lors des vingt dernières années (§1) ; puis, de préciser ce que l'on entendra par personnes et/ou emplois peu qualifiés, en soulignant les relations entre peu qualifiés, peu formés et peu rémunérés, toutes notions voisines mais non synonymes (§2) ; enfin, de présenter les principales évolutions de la population active peu qualifiée (dans le passé et prévisibles), des emplois peu qualifiés et des salaires et des coûts des peu qualifiés (§3). Il ne s'agit pas d'une description exhaustive mais des principaux faits indispensables à connaître, et qui à la fois fondent et éclairent les mesures prises en faveur des peu qualifiés, et notamment les allègements généraux de cotisations sociales.

I. EVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIE ET CONJONCTURE

Avant d'examiner les évolutions des actifs et emplois peu qualifiés, il est nécessaire de les resituer par rapport à celle de l'emploi salarié total. Celui-ci présente, en effet, des évolutions contrastées au cours de la période 1994 – 2004, marquées d'abord par une forte croissance de l'emploi jusqu'en 2000 puis ensuite par un net ralentissement.

D'après les statistiques de l'Unédic, dont le périmètre est le plus proche de celui des bénéficiaires des exonérations, l'emploi salarié est passé de 13,6 millions en 1994 à 15,5 millions en 2000 et 16,5 millions en 2004, soit une croissance annuelle moyenne de 2,1 % pour la première période et de 1,6 % pour la seconde. Ce contraste se retrouve dans les deux principaux secteurs : l'emploi salarié dans l'industrie qui s'était stabilisé entre 1994 et 2000 à 3,9 millions de salariés décroît de 2 % par an ensuite ; l'emploi salarié dans le tertiaire qui avait augmenté au rythme de 3,2 % l'an ne progresse plus que de 1,4 % l'an. Au total, la part de l'emploi salarié dans l'industrie recule de 28,4 % à 21,6 % tandis que celle du tertiaire passe de 62,8 % à 66,8 %.

Tableau 1 : Evolution de l'emploi salarié du secteur privé par grands secteurs

	Effectifs (milliers)			Structure 2004	Taux de croissance / an	
	1994	2000	2004		00/94	04/00
Industrie	3 866	3 868	3 569	21,7	-	- 2 %
Construction	1 190	1 220	1 890	11,5	0,4 %	11,5 %
Tertiaire	8 548	10 378	11 000	66,8	3,2 %	1,4 %
Ensemble des secteurs	13 604	15 466	16 459	100	2,1 %	1,6 %

Source : Unédic

L'analyse par taille d'établissements permet de préciser ces évolutions. En 2004, on comptait 1,5 millions d'établissements dont 82,3 % de moins de 10 salariés et 96,8 % de moins de 50 employant respectivement 24,5 % et 53 % des salariés.

Tableau 2 : Evolution des effectifs salariés par taille d'établissement du secteur privé (1990 – 2004)

Taille des établissements	Structure 2004	Evolutions en moyenne annuelle		
		1990 – 1994	1994 – 2000	2000 - 2004
moins de 10 salariés	24,5	+ 48 750	+ 45 160	+ 19 750
de 10 à 19 salariés	11,3	- 2 500	+ 36 160	+ 21 250
de 20 à 49 salariés	17,4	- 10 500	+ 39 000	+ 26 000
de 50 à 199 salariés	23,6	- 21 250	+ 75 830	+ 51 250
plus de 200 salariés	23,2	- 70 750	+ 113 600	- 20 000
Ensemble des établissements	100,0	- 56 250	+ 309 330	+ 98 250

Source : Unédic

En distinguant trois périodes, 1990-1994, 1994-2000 et 2000-2004, trois constats se dégagent :

- quelle que soit la période, les établissements de moins de 10 salariés sont toujours créateurs d'emplois salariés, mais ils le sont proportionnellement moins entre 1994 et 2000 ;
- les établissements de plus de 200 salariés ne créent d'emplois qu'entre 1994 et 2000. Ils en perdent avant et après ;
- entre 2000 et 2004, les établissements de taille moyenne (entre 50 et 200 salariés) sont proportionnellement plus créateurs d'emplois que ceux de plus petite taille.

L'interprétation de ces évolutions doit tenir compte du jeu combiné de trois facteurs :

- le cycle économique qui voit se succéder une récession entre 1992 et 1994, une reprise suivie d'une forte croissance de 1997 à 2000 et un ralentissement de la croissance ensuite ;

Tableau 3 : Taux de croissance annuel moyen du PIB (%)

1992 – 94	1994 – 97	1997 – 00	2000 – 04
1,0	2,0	3,7	1,6

Source : INSEE

- la réduction volontaire du temps de travail puis la mise en place des 35 heures, dans les entreprises de vingt salariés ou plus ;
- enfin, l'élargissement progressif des exonérations bas salaires en termes d'ampleur de cotisations et de seuil de SMIC.

Les évolutions globales apparaissent ainsi en phase avec la conjoncture – l’emploi augmente avec la croissance et ralentit avec elle –. Mais l’évolution de l’emploi salarié dans les établissements de 200 salariés et plus apparaît nettement amplifiée dans les années 1997 – 2000 comme le montre le tableau ci-dessous. Alors que ces établissements ont détruit de l’emploi avant 1994 et ne contribuent qu’à 12 % des créations nettes d’emploi des années 1994 – 1996, ils sont les principaux créateurs d’emplois salariés de 1997 à 2000. Dès 2001, leur contribution s’effondre et devient négative en 2003 et 2004. Ces évolutions laissent penser que pour ces établissements la réduction de la durée du travail initiée par la loi de Robien puis la mise en place des 35 heures avec les deux lois Aubry a joué un rôle d’amplification du cycle conjoncturel.

**Tableau 4 : Evolution annuelle de l’emploi salarié du secteur privé
et contribution à cette évolution (en %)
des établissements de 50-199 et de plus de 200 salariés**

	1994 – 1996	1997	1998	1999	2000	2001
Variation annuelle	126 734	253 250	335 509	521 741	593 492	278 678
<u>Contribution (en %)</u>						
- des 50 – 199	28,0	9,7	15,2	24,0	37,0	40,3
- des 200 et plus	12,1	52,2	38,2	42,8	34,9	3,9

Source : Unédic

II. L’EVOLUTION SUR MOYENNE PERIODE DES ACTIFS ET EMPLOIS PEU QUALIFIES

A. « PEU QUALIFIÉS », DE QUOI PARLE-T-ON ?

Beaucoup d’analystes s’accordent sur l’idée que la notion de qualification recouvre trois aspects principaux :

- une notion de « qualification personnelle », ensemble des savoirs, savoir-faire et « savoir être » que maîtrise la personne, au plan professionnel, et qu’elle est susceptible de mettre en œuvre dans le travail, en occupant un emploi ; cette qualification personnelle peut s’acquérir par la formation ou l’expérience ; elle n’est pas pérenne (certains aspects peuvent s’oublier), et elle est soumise au risque d’obsolescence ; la personne la « transporte » avec elle, elle lui est attachée ; dans un autre vocabulaire, elle constitue pour l’essentiel son « capital humain » ;
- une notion de « qualification de l’emploi », ensemble des savoirs, savoir-faire et savoir être requis pour occuper cet emploi : c’est ce que, normalement, un titulaire de cet emploi doit savoir maîtriser, mettre en œuvre pour l’occuper efficacement ; il y a des dimensions individuelles à cette qualification de l’emploi (ce que le poste de travail lui-même suppose) et il y a des dimensions collectives (le poste est inséré dans une structure de travail, et, plus largement, un établissement, une entreprise qui le marquent d’une façon ou une autre) ;

- enfin, une notion de « qualification salariale », qui renvoie à la façon concrète dont le travail est codifié, notamment à travers les conventions collectives ; cette codification résulte des négociations entre partenaires sociaux, elles en représentent un chapitre important ; les échelles de qualification (surtout présentes dans l'industrie : OS1, OS2, OP1, OP2, etc.) en sont la traduction concrète ; les niveaux de salaires sont articulés à ces échelles, mais ces dernières le débordent en pouvant préciser aussi certaines caractéristiques des emplois ainsi codifiés et certaines caractéristiques des salariés susceptibles de les occuper.

Ces trois notions permettent de mieux cerner l'idée complexe de qualification. Cependant, le système statistique public ne les mesure pas exactement, de façon systématique et utilisable. Il s'appuie en fait sur trois notions voisines :

- la formation des personnes : niveau de formation ou diplôme (la différence est importante conceptuellement : avoir le niveau sans le diplôme c'est avoir suivi une formation mais en ayant échoué au diplôme terminal) ; cette formation a pu être suivie, ou ce diplôme a pu être obtenu en formation initiale ou en formation continue, c'est-à-dire, pour résumer, en formation tout au long de la vie ; il s'agit d'un facteur individuel, du capital humain de la personne, qu'elle conserve en cas de passage par le marché du travail (chômage, mobilité, etc.), et, à ce titre, elle est très proche de la qualification personnelle ; si les diplômes étaient bâtis d'abord sur les savoirs, savoir-faire et savoirs être professionnels, et si la validation des acquis de l'expérience (VAE) était généralisée, les deux notions, formation et qualification individuelle, seraient très proches ; tel n'est pas exactement le cas, de sorte que la formation (souvent initiale) des personnes sera une approximation de leur qualification personnelle ;
- la profession des personnes, telles qu'elles le déclarent lors des grandes enquêtes régulières (enquêtes annuelles sur l'emploi, notamment), ou telles que les employeurs le déclarent (enquêtes sur la structure des emplois, déclarations annuelles de salaire) ; cette déclaration, qui est détaillée et littéraire, est ensuite traduite dans une nomenclature de profession (cas des personnes), ou est exprimée directement dans cette nomenclature (cas des employeurs) ; elle est un mixte de la qualification de l'emploi et de la qualification salariale ;
- le salaire, soit déclaré par les employeurs, soit déclaré par les salariés ; si le niveau de salaire n'est étranger ni à la qualification salariale, ni à la qualification des personnes, et si c'est évidemment un élément capital, et de l'analyse et de la politique, c'est tout de même l'élément le plus éloigné des trois notions précédentes.

Passer du trio pur et pertinent (qualifications personnelle, de l'emploi, salariale) au trio approché et disponible au plan statistique (diplôme, profession, salaire) constitue une première approximation, source d'un certain flou dans la mesure des évolutions. D'autre part, les statistiques sur ces sujets dont la mesure est assez délicate présentent des imprécisions : les personnes déclarent de façon approchée leur formation ; les professions sont décrites parfois de façon très grossière (même quand, à jute titre, les

statisticiens se rapprochent, autant que possible, des conventions collectives, notamment pour cerner la qualification de cette profession déclarée soit par le salarié, soit par le chef d'entreprise) ; enfin, le salaire est lui aussi cerné de façon imprécise, soit du fait des déclarations elles-mêmes, soit du fait des formes que prend parfois ce salaire (heures supplémentaires, primes non régulières, 13^{ème} et 14^{ème} mois éventuels, etc.). A ces imprécisions s'ajoute, ce qui a une importance encore plus grande sur le résultat, la nécessité de décider de conventions de mesure : car une fois qu'on s'est résolu à mesurer le niveau de diplôme des salariés, leur profession et leur salaire, il faut encore dire ce que l'on entend par « être peu formé », « occuper une profession peu qualifiée », « être peu rémunéré ». Sans être arbitraires, ces conventions marquent de façon importante la description empirique des phénomènes, leur analyse et même la conception des politiques les concernant.

On considérera qu'être peu diplômé, c'est n'avoir aucun diplôme, ou avoir au plus le BEP, le CAP ou le brevet. Il est certain que l'hétérogénéité de cette population sur le marché du travail est grande, et qu'en particulier le handicap des non-diplômés est plus fort que celui des diplômés d'un BEP ou d'un CAP. D'ailleurs, pendant longtemps, la possession du CAP (ou de son niveau) distinguait justement ouvriers qualifiés et manœuvres ou OS ; et ceci continue à les distinguer dans certains secteurs ou professions, par exemple le bâtiment ou la coiffure. Que les non-diplômés soient sur le marché du travail plus handicapés que les titulaires d'un CAP ou d'un BEP peut se voir sur le niveau et l'évolution des taux de chômage depuis quinze ans. En 1990, et parmi les jeunes de moins de 25 ans, 27 % des sans diplômes contre 15 % seulement des titulaires d'un CAP ou d'un BEP étaient au chômage ; en 2004, les taux respectifs sont de 35 % et 20 %. On voit que les deux dégradations sont à peu près parallèles.

Mais deux raisons ont conduit à retenir ce choix, c'est-à-dire à regrouper les sans diplôme, les titulaires d'un brevet et ceux d'un CAP ou d'un BEP en dépit de l'hétérogénéité qu'il entraîne : d'abord, les travaux sur l'insertion des jeunes (par exemple, ceux du CEREQ) montrent une certaine fragilisation, depuis quelques années, des jeunes titulaires d'un CAP ou surtout d'un BEP (et tout particulièrement d'un BEP tertiaire), qui les rapproche des non-diplômés ; ensuite et surtout, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires concerne, de fait, les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, ce qui est une conception très large des « bas salaires » et conduit donc, conformément au titre de ce rapport, à s'intéresser non pas aux « non-qualifiés », mais aux « peu qualifiés ».

Traditionnellement, y compris grâce aux qualifications « Parodi », établies juste après la seconde guerre mondiale, on sait à peu près repérer une profession ouvrière qualifiée, ou une profession ouvrière non qualifiée, même s'il y a des cas douteux (exemple : chauffeur routier). Il en va tout autrement parmi les employés. Et c'est évidemment d'autant plus grave que notre économie s'est « tertiarisée », et que se sont donc développés des emplois de services à l'évidence peu qualifiés. Pendant longtemps, le système statistique public a hésité à distinguer et définir des employés qualifiés, des employés non ou peu qualifiés. Depuis quelques années, la situation a changé, et plusieurs définitions ont été proposées et utilisées empiriquement. A été retenue ici la définition dite de « Burnod-Chenu », d'une part parce qu'elle se prête le mieux à une utilisation systématique dans les enquêtes, d'autre part parce qu'elle retient une conception large des employés « peu qualifiés », en phase avec le paramétrage du dispositif d'allègements de charges. Selon cette définition, sont considérées comme peu qualifiées les professions suivantes (et par conséquent les salariés qui occupent ces

emplois) : agents de surveillance, employés de commerce, personnels des services directs aux particuliers. A quoi s'ajoutent, parmi les ouvriers cette fois, les ouvriers non qualifiés de type artisanal, les ouvriers non qualifiés de type industriel, les ouvriers agricoles¹.

Enfin, le choix politique du seuil des exonérations pousse à considérer comme « bas salaires » les salaires compris entre le SMIC et 1,6 fois le SMIC, et donc les salariés concernés. On notera cependant deux points. D'abord, il n'y a aucune césure naturelle dans la distribution des salaires qui justifierait de mettre la barre ici plutôt que là. On est ici dans la convention pure, et c'est pourquoi les dispositifs politiques peuvent aider à la déterminer. A l'origine, les allègements de charges concernaient les salaires en dessous de 1,2 SMIC, puis 1,33 SMIC, puis 1,3 SMIC, avant que la limite soit portée à 1,8, puis ramenée à 1,7 et, aujourd'hui, à 1,6 SMIC. Il faut d'ailleurs noter que la frontière de 1,6 SMIC étant très élevée (de l'ordre du salaire médian aujourd'hui, cf. ci-dessous), l'expression « bas salaires » pour caractériser les salaires et salariés en dessous de cette frontière est quelque peu abusive. En second lieu, le salaire qui sert de base au calcul des exonérations de cotisations inclut l'ensemble des éléments de rémunération, notamment les heures supplémentaires et les primes, qui viennent ainsi majorer le salaire de référence à partir duquel les salariés sont classés. De ce fait, des salariés peu qualifiés selon leur salaire de référence peuvent en réalité être rémunérés à un niveau qui les classerait plutôt parmi les qualifiés. Le choix retenu ici est imposé par le législateur qui fixe le seuil maximal des exonérations. Il est certain que cette définition est très large, et qu'elle va au-delà des emplois peu qualifiés issus de la définition précédente.

B. LA POPULATION ACTIVE

Rappelons que les actifs sont, par définition, l'addition des actifs occupés (les personnes qui occupent un emploi) et des chômeurs (les personnes qui déclarent chercher un emploi). C'est ce qui constitue l'offre de travail.

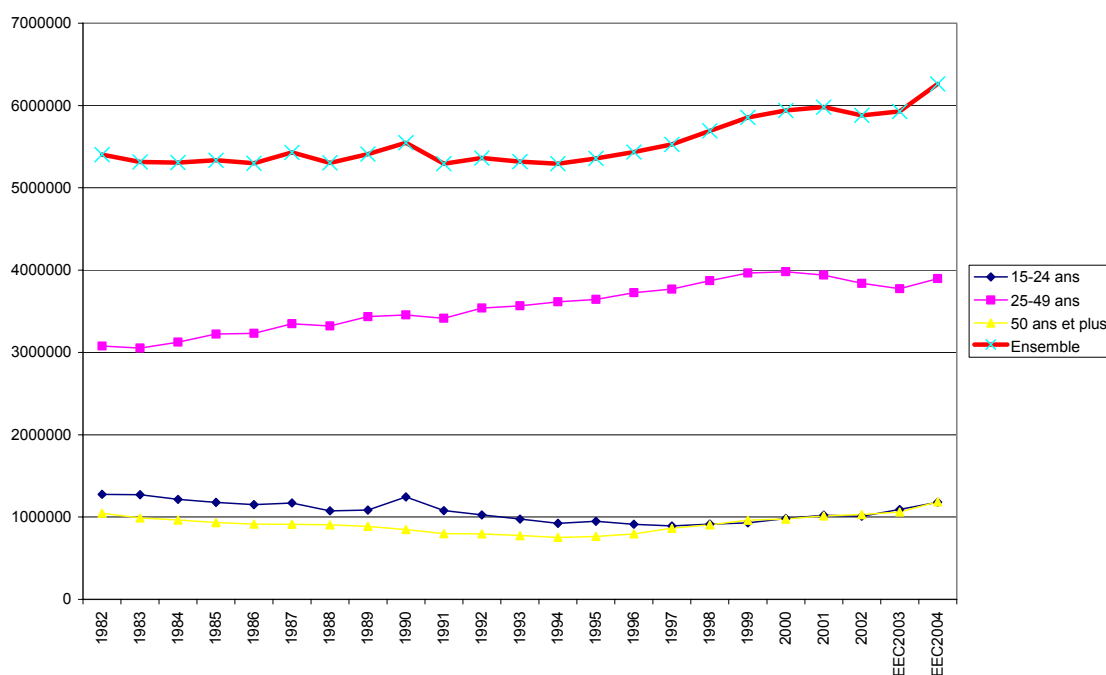
¹ Les deux autres notions, et leurs relations empiriques entre elles peuvent être lues dans Pierre Biscourp : « Mesurer la qualification de l'emploi dans les sources statistiques », in *Le travail non qualifié* (sous la direction de Dominique Méda et Francis Vennat), La Découverte, collection « Recherches », 2004. Les écarts d'estimations, même avec une convention assez différente, restent faibles, de l'ordre de 10 % des effectifs et les évolutions sont parallèles (cf. ci-après pour une illustration). On pourra aussi se reporter aux travaux originaux : Laurent Bisault, Vincent Destival et Dominique Goux : « Emploi et chômage des « non qualifiés » en France », *Economie et statistique*, n° 273, INSEE, 1994. Olivier Chardon : « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », *Insee-Première*, n° 796, INSEE, juillet 2001. Guillaume Burnod et Alain Chenu : « Employés qualifiés et non qualifiés : une proposition d'aménagement de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles », *Travail et emploi*, n° 86, DARES, ministère des affaires sociales, avril 2001.

1. Evolutions passées

Depuis 1982, l'évolution du nombre d'actifs peu qualifiés est retracée par les graphiques 1 et 2, le premier concernant les actifs ayant une profession peu qualifiée (qu'ils l'exercent effectivement ou que, chômeurs, ils l'aient exercée), et le second ceux qui sont peu diplômés. L'ordre de grandeur de ces deux populations est très différent, ce qui illustre l'importance des concepts : il y a, en 2004, 6,3 millions d'actifs ayant ou ayant eu une profession peu qualifiée et 15,5 millions d'actifs peu diplômés, ceci parce que beaucoup d'actifs peu diplômés occupent ou cherchent un emploi qualifié.

Ceci explique aussi que les évolutions sur vingt ans soient divergentes : une très légère croissance des actifs ayant ou ayant eu une profession peu qualifiée, de 5,4 millions en 1982 à 5,9 millions en 2002, soit 0,4 % en moyenne par an, une très forte décroissance, de 18 millions à 15,3 millions des actifs peu diplômés (- 0,9 %)². On voit ici l'extrême importance du concept retenu, non seulement en termes de niveau (car il y a évidemment beaucoup d'actifs peu diplômés qui occupent des emplois qualifiés), mais aussi en termes d'évolution.

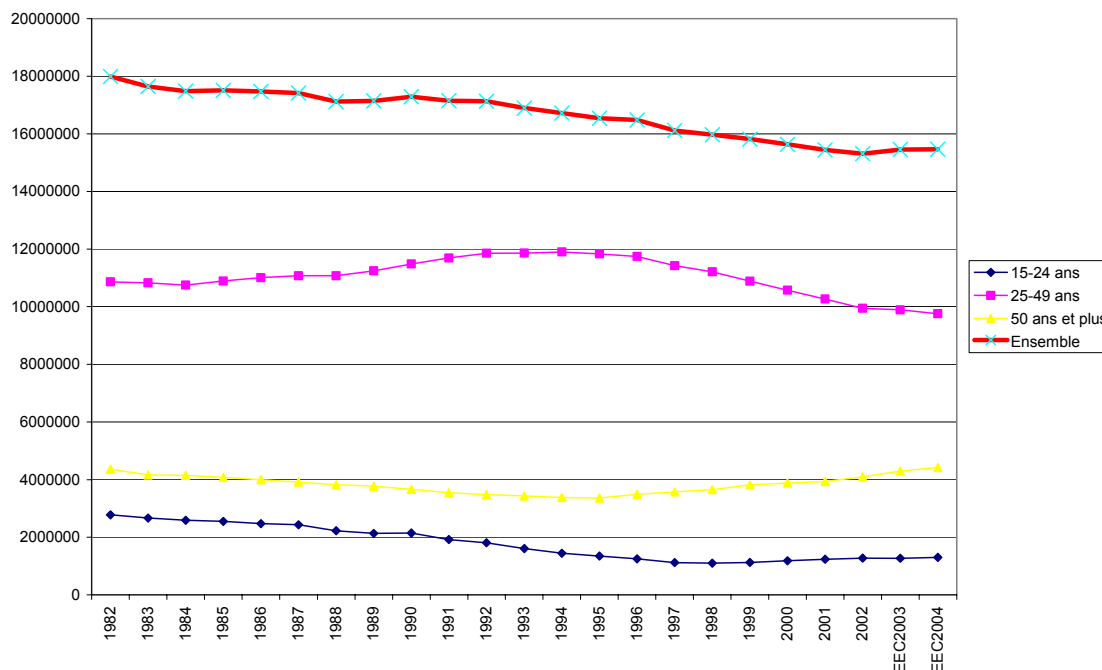
Graphique 1 : Evolution du nombre d'actifs peu qualifiés



Source : INSEE

² Les graphiques vont jusqu'à 2004, mais un profond changement dans l'enquête sur l'emploi de l'INSEE en 2002 (l'enquête qui était annuelle est devenue « continue » et certaines de ses questions ont changé en application d'un règlement européen) rend les estimations de 2003 et 2004 non parfaitement comparables aux précédentes. D'où le choix, dans le texte, de se limiter à la période 1982-2002.

Graphique 2 : Evolution du nombre d'actifs peu diplômés



Source : INSEE

La baisse du nombre des peu diplômés reflète directement l'effort éducatif : puisque les actifs âgés sont, en moyenne, moins diplômés que les jeunes, le seul double mouvement des départs à la retraite et des entrées sur le marché du travail modifie substantiellement l'ampleur des peu diplômés au sein des actifs ; et l'on voit bien directement sur le graphique 2 que les jeunes peu diplômés sont beaucoup moins nombreux qu'il y a vingt ans, tandis que c'est le contraire chez les actifs âgés, ceci pour une raison démographique (les personnes âgées de 50 ans et plus sont en 2002 pour une part nées juste après la seconde guerre mondiale, donc sont nombreux).

2. Prévisions

a. Prévision du nombre d'actifs peu diplômés

Ce qui est observé au cours des deux dernières décennies va-t-il se prolonger lors des prochaines années ? Les projections effectuées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation, avec le concours du Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) sont éclairantes³.

³ Pascale Poulet-Coulibando : « L'évolution des sorties de formation initiale », *Education et formations*, n°64, DEPP, juillet-décembre 2002 et Ahmed Ait-Kaci, Sylvère Chirache, et Claude Sauvageot : « Prospective emploi-formation à l'horizon 2015 », *Note d'information*, n°06.03, DEPP, février 2006.

Pour les mêmes raisons démographiques et en postulant un certain allongement de l'âge moyen de départ à la retraite (de 58 à 59 ans), suite à la loi du 21 août 2003 modifiant les retraites, le nombre global d'actifs devrait être un peu plus élevé en 2015 (27,2 millions) qu'aujourd'hui (26,3 en 2002). Mais ce surcroît d'actifs, important en particulier chez les actifs de 55 ans ou plus (+ 1 000 000) ne se retrouve pas parmi les actifs peu diplômés, dont le nombre devrait, en effet, continuer à diminuer : après 15,3 millions en 2002 (et, pour mémoire 18 en 1982), il pourrait s'élever à 14 millions en 2015 (- 0,7 % par an). L'augmentation des actifs âgés peu diplômés (+ 400 000 entre 2002 et 2015) est, en effet, plus que compensée par la diminution des adultes et, à un moindre degré, des jeunes actifs peu diplômés (1 700 000 sur les mêmes années).

b. Projection du recrutement des jeunes peu diplômés

Afin de déterminer si le problème des personnes peu diplômées et/ou peu qualifiées risque de perdurer, il faut essayer d'apprécier l'évolution de l'emploi et des possibilités de recrutement. Les projections de la DEPP et du BIPE aboutissent à mettre en regard les recrutements de jeunes par l'économie et les sorties du système éducatif.

En effet, les projections relatives aux recrutements possibles de l'économie proviennent, d'une part, d'hypothèses macroéconomiques (en particulier, la croissance du PIB : 2 % par an sur 2002-2015, et la productivité par salarié : 1,5 % par an), d'autre part des prévisions de mobilité entre secteurs et des départs en retraite. Sur ces bases, l'économie française recruterait de l'ordre de 670 000 personnes par an entre 2002 et 2015, soit environ 100 000 de plus qu'entre 1990 et 2002, ce surcroît étant entièrement dû à l'ampleur des départs en retraite. Ensuite, il convient de déterminer qui serait recruté : des chômeurs, des femmes revenant après une période d'activité sur le marché du travail et, bien entendu, des jeunes à la sortie du système scolaire. On en déduit que seraient recrutés environ 594 000 jeunes par an. Il ne reste plus qu'à mettre en regard ces recrutements projetés avec les sorties prévisibles du système éducatif, par niveau de formation. Tous calculs faits, on aboutit aux prévisions suivantes, très instructives.

Tableau 5 : Recrutements de jeunes et sorties du système scolaire

	Formés*	Peu formés	Ensemble	Effectif total
Recrutement de jeunes :				
1990 – 2002	65	35	100	572 000
2002 - 2015	73	27	100	594 000
Sorties du système scolaire :				
2010	71	29	100	744 000
2003	67	33	100	721 000

*Source : DEPP. Il s'agit d'effectifs moyens annuels. Les formés ont au moins le niveau du bac, les peu formés soit n'ont aucune qualification (c'est la minorité : 6 %), soit ont une qualification équivalente à celle d'un CAP ou d'un BEP (23 % des sortants).

Qu'il y ait globalement plus de sorties prévisibles que de recrutements prévisibles de jeunes conduit à anticiper une certaine poursuite du chômage des jeunes et, plus généralement, de leurs difficultés d'insertion. Et ceci en dépit du fait qu'a été prise en considération l'ampleur des départs en retraite (il est vrai en les ayant atténués puisque l'âge de départ en retraite a été retardé en moyenne d'un an). Cela fait penser que le phénomène de « cascade » va se poursuivre, c'est-à-dire que les difficultés et le chômage continueront de peser plus sur les peu formés que sur les autres.

Quant à la structure des recrutements prévisibles, elle est d'un niveau de formation plus élevé que celui des sorties de 2010. Ce qui signifie que pour s'ajuster, au moins en structure, aux recrutements, il faudrait hausser le niveau de formation des sorties. A titre d'illustration, avec la structure de 2010, il y aurait 216 000 sortants de niveau inférieur au bac, ce qui excède de façon substantielle les recrutements de jeunes de ce niveau (160 000). Aussi, indépendamment du phénomène de « cascade », la discordance de structure entre recrutements de jeunes et sorties de l'école entraînerait la hausse du chômage des peu formés. D'où la nécessité de poursuivre vigoureusement une politique de hausse du niveau des sorties du système éducatif, premier moyen de limiter cette discordance. Il est cependant peu probable que cet effort ait des effets suffisants à court ou moyen terme (ces prévisions valent pour les dix prochaines années environ). Il est possible qu'à plus long terme, la question des peu formés s'évanouisse ; mais durant les dix prochaines années, c'est peu probable.

C. L'EMPLOI SALARIÉ PEU QUALIFIÉ

La population active se partage entre les actifs occupés et les chômeurs. Le nombre d'actifs occupés, c'est-à-dire l'emploi, représente, au moins approximativement, la demande de travail émanant de l'économie. C'est à le développer que les politiques examinées ici, qui ne concernent que l'emploi salarié, s'attachent.

1. Morphologie de l'emploi salarié peu qualifié

Tableau 6 :

Evolution des effectifs de salariés peu qualifiés 1982 – 2004

	1982	1992	1994	2002	2004	effectifs en milliers/ taux de croissance en %	
						1994/82	2004/94
Effectifs totaux							
Salariés peu qualifiés	4 620	4 386	4 243	5 033	5 334	- 0,7	2,3
Dont :							
- salariés temps complet (TC)	3 912	3 414	3 125	3 577	3 819	- 1,9	2,0
- salariés temps partiel (TP)	707	972	1 118	1 456	1 515	3,9	3,0
- industrie	1 623	1 082	857	818	782	- 5,2	-1,0
- tertiaire	2 420	2 832	3 001	3 794	4 114	2,2	3,2
Par tranche d'âge							
- 15-24 ans	993	799	688	835	986	- 3,0	3,6
- 25 – 49 ans	2 710	2 914	2 904	3 278	3 300	0,6	1,3
- 50 ans et plus	925	671	650	854	1 048	- 2,9	4,9
Par sexe							
Hommes	2 399	2 113	1 950	2 223	2 328	- 1,7	1,8
Femmes	2 221	2 273	2 294	2 811	3 016	0,3	2,8
Dont : Femmes TP	646	843	962	1 254	1 307	3,4	3,1
Par grands CS et secteurs							
- Ouvriers industrie TC	1 477	931	696	677	621	- 6,0	- 1,1
- Ouvriers tertiaire TC	598	612	558	754	820	- 0,6	3,9
- Ouvriers tertiaire TP	124	228	257	267	227	6,3	- 1,2
- Employés tertiaire TC	1 234	1 370	1 461	1 712	1 903	1,4	2,7
- Employés tertiaires TP	463	620	723	1 059	1 162	3,8	4,9
dont :							
- Personnels de service TC	277	296	336	463	517	1,6	4,4
- Personnel de service TP	290	321	372	555	614	2,1	5,1

Source : INSEE. L'intérim fait partie des « services rendus aux entreprises », donc des secteurs tertiaires. C'est ce qui explique en grande partie l'existence d'ouvriers du tertiaire, car tous les intérimaires, y compris des ouvriers, sont repérés comme salariés du tertiaire.

Le tableau précédent contient les éléments essentiels d'une description de l'emploi salarié peu qualifié depuis vingt ans.

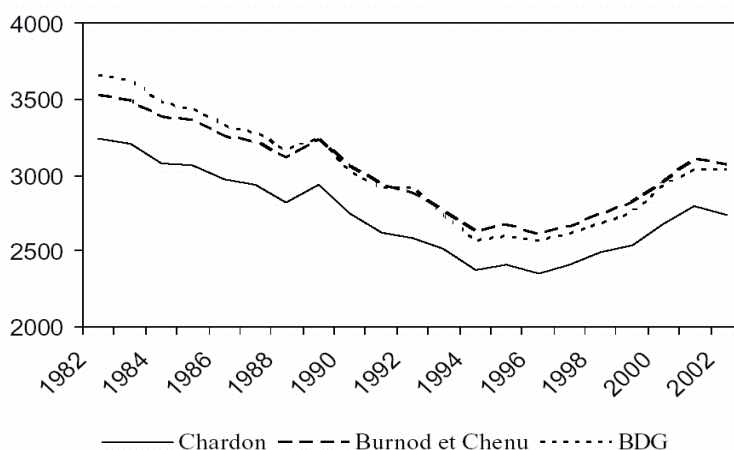
Globalement, et c'est une évolution très remarquable qu'il faut garder présente à l'esprit, il y a eu un net retournement de l'évolution de l'emploi salarié peu qualifié. Le minimum est atteint en 1994 : avant cette date, on observe une diminution régulière (- 0,7 % par an) ; depuis lors, une reprise nette (+ 2,3 % par an). L'inversion de tendance est très marquée. L'emploi peu qualifié n'a guère fluctué, ses évolutions ont été régulières, d'abord négatives puis positives et cette tendance s'observe sur tous les segments de l'emploi sélectionnés : pour les hommes comme pour les femmes, pour

les peu qualifiés de l'industrie comme ceux du tertiaire, et quelle que soit la profession de ces peu qualifiés, le schéma est le même : l'évolution est, depuis 1994, plus dynamique que ce qu'elle était avant. Les deux exceptions, et c'est assez paradoxal vu les images les plus répandues, concernent les ouvriers du tertiaire à temps partiel et, globalement, les salariés à temps partiel : leur croissance est moins soutenue depuis 1994 qu'avant.

Cette inflexion peut se voir de deux manières complémentaires :

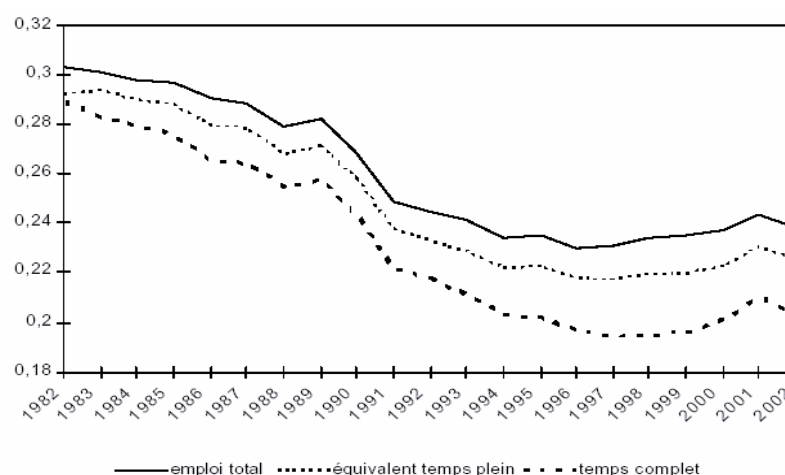
- d'une part, sur l'évolution du nombre d'emplois peu qualifiés : le graphique ci-dessous complète le tableau précédent en montrant et la rupture et la régularité des évolutions année après année. On note, en présentant les évolutions selon les trois façons de mesurer les emplois peu qualifiés, que la nature de l'inflexion, et même son ampleur ne dépendent pas du mode choisi pour mesurer les emplois peu qualifiés.
- d'autre part, sur l'évolution de la part des emplois peu qualifiés dans le total des emplois : elle s'est stabilisée depuis 1993-1994, évolution qui tranche sur la régulière décroissance des années précédentes.

Graphique 3 : Evolution de l'emploi peu qualifié selon la définition de ce dernier (milliers)



Source : INSEE

Graphique 4 : Part des emplois peu qualifiés dans le total des emplois (%)



Source : INSEE. Le graphique est établi à partir de la définition des emplois peu qualifiés de Burnod et Chenu

L'évolution de la part des non qualifiés dans l'emploi total résulte de l'évolution de cette part dans chaque secteur et de l'évolution de la part des différents secteurs dans l'économie. On a pu montrer, sur une analyse qui s'arrête à 1997 et à partir d'une décomposition sectorielle (en 25 secteurs), que le redressement de la part de l'emploi peu qualifié de 1982/92 à 1993/97 était majoritairement dû à un effet intersectoriel ou « structurel », c'est-à-dire au développement des secteurs intensifs en travail peu qualifié ou à une réallocation des créations d'emplois vers ces secteurs⁴ : le redressement est imputable aux deux tiers à cet effet intersectoriel, contre 1/3 à un effet intra-sectoriel, c'est-à-dire au redressement de la part des emplois peu qualifiés dans les différents secteurs.

Au-delà de cette analyse, il faut insister sur les différences d'ampleur selon le segment considéré. Dans l'industrie, parmi les ouvriers peu qualifiés, la baisse de l'emploi n'a été que ralentie et elle s'est poursuivie ; dans le tertiaire, au contraire, parmi les employés peu qualifiés, à temps complet comme à temps partiel, la croissance s'est accélérée. On notera qu'au sein des employés du tertiaire, la croissance des emplois de personnels de service (assistantes maternelles, gardiennes d'enfants, famille d'accueil, aides à domicile, aides ménagères, employés de maison chez les particuliers, etc.) a été très forte, beaucoup plus que celle des autres employés. Finalement, le contraste est très important sur toute la période entre les activités et/ou les professions tertiaires d'une part (y compris, et cela doit être noté, ouvriers dans les secteurs tertiaires), en grande expansion, et même accélérée, et, d'autre part, les activités et/ou les professions industrielles, en décroissance, même ralentie depuis 1994.

⁴Stéphanie Jamet : « De l'impact sectoriel à l'effet macroéconomique des allègements de cotisations sociales », *Revue Française d'économie*, n°XIX, 3, janvier 2005.

Le contraste est également visible entre salariés à temps complet et salariés à temps partiel : même si la différence ne s'est pas accrue depuis 1994, c'est sur toute la période que la croissance de l'emploi à temps partiel a excédé celle de l'emploi à temps complet : 3,5 % par an en moyenne sur les vingt-deux ans contre - 0,1 %. En résumé, l'emploi salarié peu qualifié à temps partiel a doublé sur ces 22 ans, tandis qu'à temps complet il est resté stable.

Au total, et pour fournir les éléments d'une photographie, sur les 5,3 millions de salariés qui, aujourd'hui (i.e. en 2004), occupent un emploi peu qualifié :

- plus de la moitié sont des femmes (57 %) ; presque un sur cinq est un jeune et presque un sur cinq également est un salarié d'au moins 50 ans ; plus de la moitié (57 %) sont des employés et un petit tiers sont des ouvriers ;

- dans presque les trois quarts des cas (72 %), il s'agit d'emplois à temps complet,

- enfin, dans presque une fois sur quatre, il s'agit d'une femme travaillant à temps partiel.

2. Emploi peu qualifié, emploi peu rémunéré, salarié peu formé

Les constats précédents ont privilégié le point de vue de la qualification, ce qui est assez naturel puisque c'est bien sur ce concept qu'au moins théoriquement les politiques publiques sont articulées. Mais il est essentiel de prendre également la mesure des évolutions par rapport aux deux autres dimensions, les actifs occupés peu formés, et les salariés peu rémunérés.

a. Peu qualifié et peu diplômé

Le pourcentage des peu diplômés parmi les peu qualifiés figure dans le tableau 7 et le graphique 5 ci-dessous.

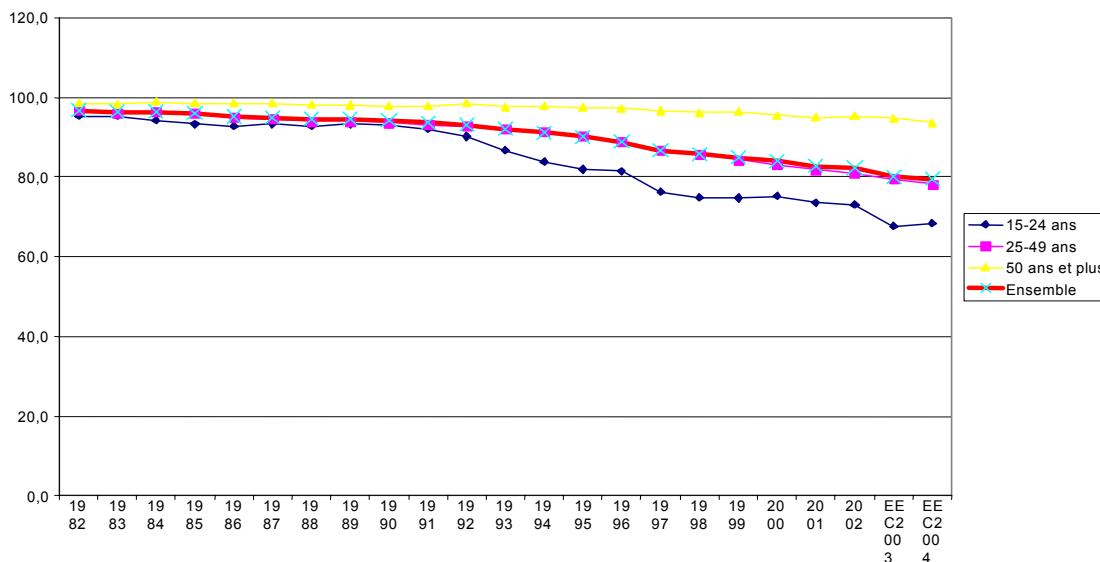
**Tableau 7 :
Pourcentage des peu diplômés parmi les non qualifiés**

	1982	1992	1994	2002	2004
Ensemble	96,8	93,1	88,9	82,3	79,5
en %					
<u>Par grands secteurs</u>					
- Ouvriers industrie TC	98,6	97,5	94,0	91,4	88,6
- Ouvriers tertiaire TC	97,2	96,7	92,0	88,2	86,0
- Employés tertiaire TC	93,3	87,5	84,4	74,5	72,2
- employés tertiaire TP	96,9	91,6	85,6	80,5	77,7
- personnels de service	98,5	95,4	92,9	90,3	90,1
<u>Tranche âge 15 – 24 ans par CS et secteurs</u>					
- ouvriers industrie	97,8	96,2	86,2	85,7	79,0
- ouvriers tertiaire	97,1	95,0	85,2	81,2	76,3
- employés tertiaire TC	90,6	85,3	76,7	69,5	63,9
- employés tertiaire TP	93,1	77,9	65,2	53,5	48,1
- personnels de service	96,8	82,1	80,0	66,7	71,9

Source : INSEE

Le pourcentage de salariés peu diplômés parmi ceux occupant ou ayant occupé un emploi peu qualifié connaît une décroissance régulière de 96,8 % en 1982 à 79,5 % en 2004. Cette évolution traduit d'abord l'élévation générale du niveau de formation initiale.

Graphique 5 : Pourcentage des peu diplômés parmi les peu qualifiés



Source : INSEE

Deux mouvements se combinent : d'une part, le départ en retraite des générations âgées à faible niveau scolaire et, d'autre part, à partir des années quatre-vingt dix, l'arrivée de jeunes beaucoup plus souvent bacheliers grâce au développement de l'accès à ce diplôme, favorisé entre autres par la création des baccalauréats professionnels en 1985. La proportion de personnes peu diplômées parmi les salariés peu qualifiés est donc plus forte pour les tranches d'âge de 50 ans et plus et même de 25-49 ans que pour les moins de 25 ans.

Ces évolutions affectent cependant différemment les ouvriers et les employés selon leurs secteurs d'activité :

- là où les entrées nouvelles sont peu nombreuses – ouvriers d'industrie – le taux de peu diplômés parmi les peu qualifiés reste élevé, alors qu'il baisse légèrement pour les ouvriers du tertiaire dont l'effectif connaît une forte progression ;
- les personnels de services aux particuliers sont la catégorie qui compte le plus de peu diplômés (90 %) ;
- par contre, la baisse des peu diplômés – et donc l'augmentation de titulaires du bac parmi les peu qualifiés - est très nette chez les employés du tertiaire : en 2004, la proportion d'entre eux ayant au moins le bac approche les 30 % alors qu'il était de 7 % vingt ans plus tôt.

La montée des diplômés parmi les peu qualifiés est encore plus nette si on prend uniquement la tranche d'âge directement affectée par la quasi-généralisation du second cycle du secondaire avec cependant de fortes différences :

- les ouvriers peu qualifiés, qu'ils travaillent dans l'industrie ou dans le tertiaire, continuent de se recruter parmi les jeunes peu diplômés : ils sont entre quatre sur cinq et trois sur quatre à être peu diplômés ;
- environ sept jeunes sur dix qui exercent des métiers d'assistance maternelle, gardienne d'enfants, aides à domicile, ... sont peu diplômés ;
- par contre, la proportion de jeunes peu diplômés est nettement plus faible parmi les employés non qualifiés du tertiaire : elle est un peu supérieure à 60 % pour ceux qui travaillent à temps complet et à peine de 50 % pour les temps partiel.

b. Peu qualifié et peu rémunéré

Il est essentiel de bien saisir la relation entre emploi peu qualifié et emploi peu rémunéré, car notre politique d'allègements des cotisations sociales, qui vise à améliorer la situation des personnes peu qualifiées en favorisant la création (ou le maintien) d'emplois peu qualifiés, est fondée en réalité, non pas sur les emplois peu qualifiés à strictement parler, mais sur les emplois peu rémunérés : elle s'exprime en effet en allègements pour les salariés rémunérés en dessous de 1,6 SMIC. Si la liaison entre emploi peu qualifié et emploi peu rémunéré est faible, cette politique peut donc risquer de manquer son objectif.

Pour les salariés à temps complet, le graphique 6 et le tableau 8 illustrent les relations entre ces deux concepts⁵.

Environ 80 % des salariés à plein temps peu qualifiés sont peu rémunérés ; les autres perçoivent plus que 1,6 SMIC. Il est remarquable que cette proportion soit à peu près stable tout au long des dix à quinze dernières années⁶. En regardant de plus près, elle est légèrement croissante, de 81 % (1990) à 85 % (2002). Il y a, et ce n'est pas pour surprendre, une très grande différence entre les jeunes et les autres. Pratiquement tous les jeunes peu qualifiés sont peu rémunérés (pourcentage en légère croissance) ; en revanche, avec les progressions de carrière et l'ancienneté, les salariés adultes et âgés sont souvent payés plus que 1,6 SMIC, sans qu'il y ait de grandes différences entre eux, ce qui illustre que les progressions s'interrompent vers le milieu de la vie professionnelle. Si l'on distingue le type de profession au sein du tertiaire, les ouvriers peu qualifiés sont plus nombreux que les employés (93 % contre 80 %) à être rémunérés en dessous de 1,6 SMIC.

⁵ Pour les salariés à temps partiel, la rémunération des personnes occupant des emplois peu qualifiés ressort quasiment toujours en deçà du seuil de 1,6 SMIC.

⁶ On voit sur le graphique 6 la rupture, déjà citée dans la note 1, rupture encore plus forte en matière de mesure du salaire qu'en termes de mesure de l'emploi, et qui résulte d'un changement profond dans l'enquête sur l'emploi de l'INSEE. Il est donc ici nécessaire d'arrêter l'analyse à 2002. (Pour être précis, jusqu'à 2002 les salariés déclaraient leur salaire, en théorie en intégrant tous ses éléments, en mars de l'année, soit avant la revalorisation du SMIC de juillet. Depuis 2003, il s'agit au contraire de la moyenne sur l'année, ce qui intègre la hausse de juillet.)

La pertinence de la politique d'allègements fondés sur les bas salaires pour aider les emplois peu qualifiés est donc beaucoup plus grande pour les jeunes que pour les autres.

Graphique 6 :

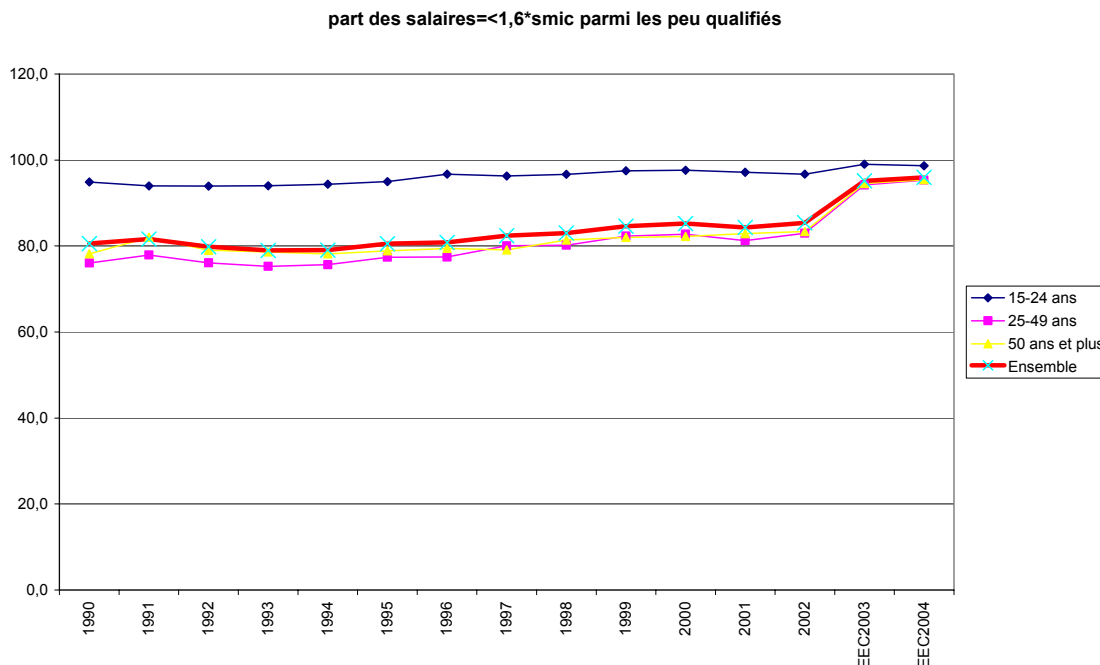


Tableau 8 :

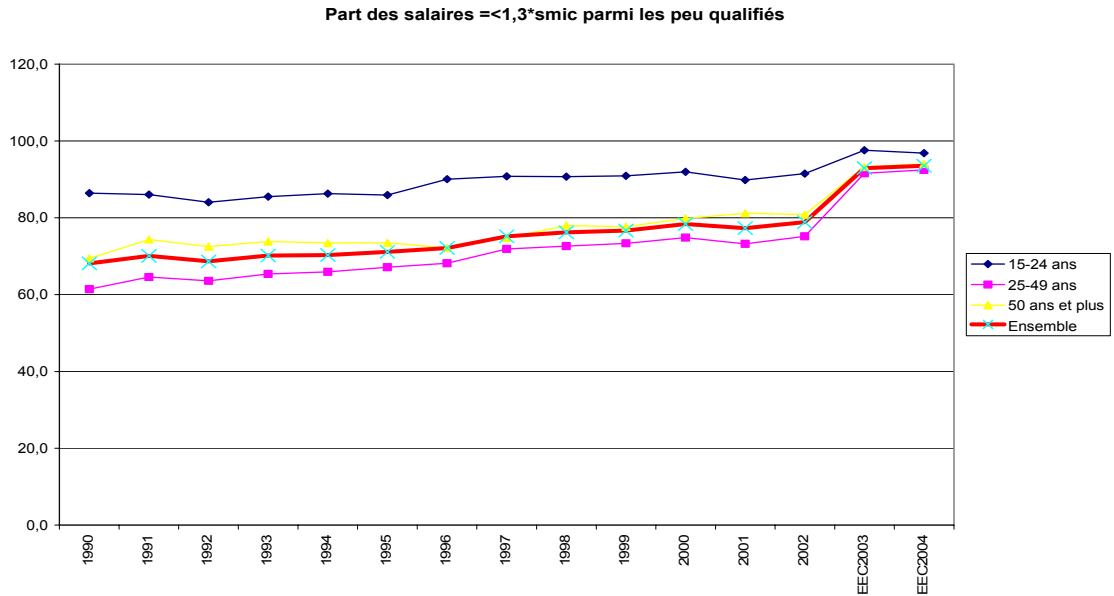
Evolution du pourcentage de salariés peu qualifiés à temps complet rémunérés moins de 1,6 smic 1990 - 2002

	Ouvriers peu qualifiés de l'industrie			Ouvriers peu qualifiés du tertiaire			Employés peu qualifiés du tertiaire			Ensemble des peu qualifiés Tous secteurs		
	1990	1996	2002	1990	1996	2002	1990	1996	2002	1990	1996	2002
15 - 24 ans	96,0	98,5	97,9	95,5	99,1	95,7	93,4	94,0	96,6	94,9	96,7	96,7
25 - 49 ans	83,8	85,9	87,9	87,6	88,9	92,6	63,6	67,5	75,9	76,1	77,4	83,0
+ 50 ans	81,5	81,0	84,0	83,5	80,4	89,9	71,8	78,2	81,0	78,2	79,4	83,3
Total	86,0	87,2	88,6	89,2	90,0	93,0	70,7	72,5	79,7	80,6	80,9	85,4

Source : INSEE

A titre de variante, si l'on retient la borne de 1,3 SMIC pour définir les peu rémunérés (graphique 7), les constats sont qualitativement les mêmes, mais bien entendu à un niveau plus bas : de l'ordre de 60 % des salariés peu qualifiés ont une rémunération inférieure à 1,3 SMIC (58 % en 1990 et 68 % en 2002). Le lien entre les deux concepts est beaucoup distendu. Autrement dit, déjà avec une frontière à 1,6 SMIC la politique d'allègement des charges sociales ne couvre pas tous les emplois peu qualifiés, mais de l'ordre de quatre sur cinq ; en baissant la frontière à 1,3 SMIC, elle ne concernerait qu'environ les deux tiers des emplois peu qualifiés.

Graphique 7

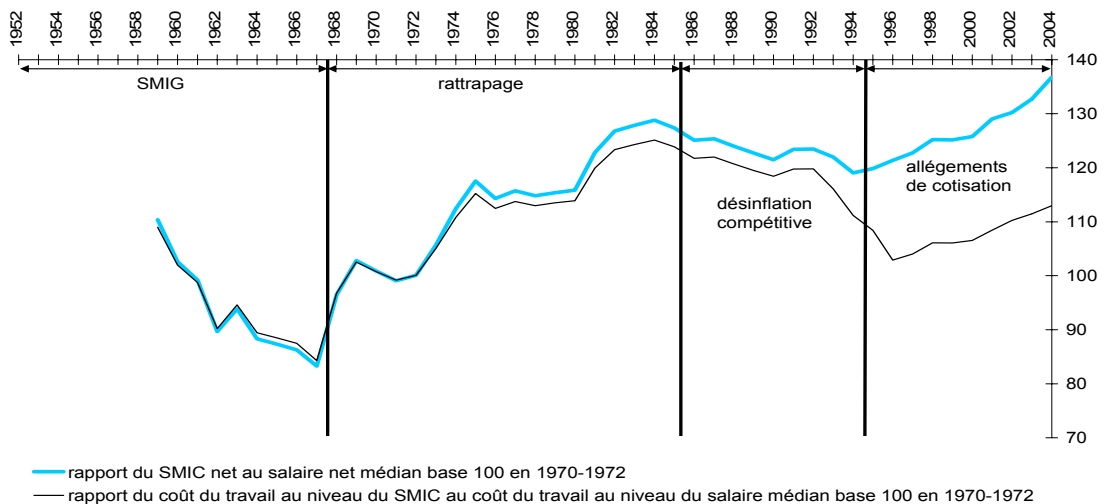


Source : INSEE

III. LES ÉVOLUTIONS PASSÉES DES SALAIRES ET DES COÛTS

Le graphique 8 contient le résumé le plus utile des évolutions de salaire minimum et du coût salarial depuis cinquante ans mesurées par rapport à celle du salaire médian (le tableau retrace donc l'évolution d'un ratio).

Graphique 8 : Evolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian (net et y compris charges sociales)



Source : DARES-DGTPE. Note « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2005 » (5/12/2005). Reproduit dans le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi (COE) : « Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques », février 2006.

Les évolutions du salaire minimum, retracées par le rapport entre le SMIC net annualisé et le salaire médian⁷, font apparaître plusieurs périodes successives :

- avant 1968, et il s'agissait alors du SMIG, ce dernier décroche du salaire médian ;
- de 1968 jusque vers 1983, le SMIC, créé à la suite des accords de Grenelle, augmente plus vite que le salaire médian;
- de 1983 à 1995, la politique de « désinflation compétitive » et de maîtrise des coûts salariaux, ralentit la hausse du SMIC, qui devient à nouveau plus faible que celle du salaire médian ;
- enfin, depuis 1995, un nouveau retournement a eu lieu, avec une hausse beaucoup plus soutenue du SMIC que du salaire médian, liée à la fois aux coups de pouce et à la convergence des GMR nés de la réduction de la durée du travail.

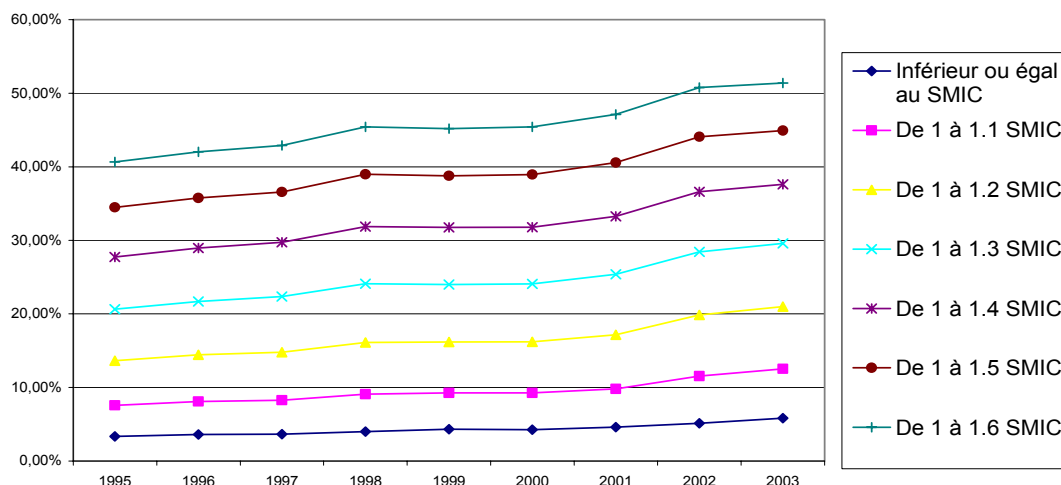
Au total, en fixant à 100 le rapport entre le SMIC et le salaire médian en 1970-1972, il s'établit à 137 en 2004.

On mesure ainsi le très grand resserrement de l'éventail entre SMIC et salaire médian, c'est-à-dire de l'espace s'étendant entre le minimum et la médiane, qui est une particularité française en Europe⁸. Il est certain que le degré de liberté des négociations salariales, dans les branches ou les entreprises s'en trouve très fortement réduit, et souvent même réduit à néant. Une conséquence de ce resserrement se voit sur le graphique 9 : le nombre de salariés rémunérés au SMIC, ou à son voisinage et jusqu'à 1,6 SMIC a beaucoup augmenté ces dernières années. Quelle que soit la tranche retenue, la croissance du nombre de salariés situés entre le SMIC et cette tranche est spectaculaire. Par exemple environ 40 % des salariés étaient rémunérés entre le SMIC et 1,6 SMIC (SMIC horaire annualisé sur la base d'une semaine de 39 heures) en 1995 ; ce sont aujourd'hui (en 2003) un peu plus de 50 %, ce qui signifie que la borne de 1,6 SMIC est à peu près égale au salaire médian : on mesure combien, du fait de la hausse du SMIC, la conception des « bas salaires » est devenue extensive, et s'est même en partie diluée.

⁷ On rappelle que le salaire médian est le salaire qui partage en deux l'ensemble des salariés : la moitié d'entre eux gagnent moins, l'autre moitié gagnent plus. Cette mesure doit être préférée à celle du salaire moyen, parce que ce dernier est davantage sensible aux imprécisions de mesure. Le champ est l'ensemble des salariés à temps complet des entreprises du secteur marchand non agricole, hors stagiaires, apprentis et emplois aidés (champ des entreprises qui déclarent des « DADS », déclarations annuelles de déclarations sociales).

⁸ C'est le rapprochement entre SMIC et salaire médian, qui est le point essentiel. Il résulte et des augmentations du SMIC et des modalités selon lesquelles ces augmentations se transmettent, de façon progressivement atténuée, aux autres salaires. Pour fixer les idées, malgré le passage de 39 à 35 heures, le SMIC mensuel a crû depuis dix ans environ une fois et demie plus vite que les prix.

Graphique 9 : Proportion des salariés dans les différentes tranches de salaires, définies en part de SMIC (salaires annuels)



Source : INSEE, cité par le COE, dans son rapport de février 2006 (annexe 2)

L'évolution du coût du travail est évidemment susceptible d'être différente de celle du salaire en raison du poids des charges sociales. Plus précisément, le graphique 8 retient à nouveau un rapport, le coût du travail au niveau du SMIC et le coût du travail au niveau du salaire médian. Jusqu'en 1992, ce rapport évolue à peu près comme celui des salaires : il n'y a pas de décrochage des coûts par rapport aux salaires. A partir de 1993, l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires se traduit par une profonde divergence d'évolution des deux indices du graphique 8 : le coût au niveau du SMIC commence par évoluer beaucoup moins vite que le coût au niveau du salaire médian, jusque vers 1996, puis évolue plus vite, ceci reflétant précisément la très forte hausse du SMIC, favorisée à partir de 2003 par la convergence du SMIC avec les garanties de ressources liées à la mise en place des 35 heures. Au total, en 2004, en ayant fixé à 100 en 1970-1972 ce rapport des coûts, il se retrouve à un peu plus de 113.

Ce résultat conduit à deux observations. D'abord, il est très inférieur au rapport des salaires (137), ce qui montre bien l'ampleur des allègements et leur décroissance. Ensuite, et c'est plus inattendu, on a retrouvé en 2004 un niveau relatif de coût salarial au niveau du SMIC très voisin de celui de 1994 : autrement dit, les allègements n'ont fait que compenser au cours de ces dix dernières années l'effet de la hausse du SMIC, liée notamment à la mise en place des 35 heures. Il est sûr que, sans les allègements, le coût du travail peu qualifié serait, par rapport à celui du travail payé au niveau médian, beaucoup plus élevé (la courbe serait parallèle à celle du rapport des salaires) ; mais il est remarquable qu'aujourd'hui (en 2004), le coût relatif du travail peu qualifié par rapport à celui du salaire médian ne soit pas plus faible que dix ans auparavant, c'est-à-dire qu'au début de la politique d'allègements : l'indice s'établit à 113 en 2004, contre 111 en 1994. C'est dire que, de fait, cette politique a équilibré l'impact sur le coût relatif du travail peu qualifié de la réduction de la durée du travail.

ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Dans l'évaluation des effets des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi des personnes peu qualifiées, il convient de mettre en évidence cinq faits et évolutions majeurs, trop souvent méconnus et sans doute insuffisamment pris en compte dans l'évolution de la politique d'exonération. Il s'agit des points suivants :

- une variété de concepts, et qui ne se recouvrent que partiellement : les trois principales notions, emploi peu qualifié, personne peu diplômée, emploi peu rémunéré, ne s'identifient pas, ce qui rend l'interprétation de leurs effets malaisée et plus difficile – mais aussi plus nécessaire - le ciblage des politiques;
- un contexte économique, dans lequel la politique d'allègement de cotisations sociales s'est développée, marqué par un cycle conjoncturel prononcé (sortie de récession, forte croissance puis net ralentissement) et la mise en place des 35 heures;
- des créations nettes d'emplois concentrées : d'une part dans le tertiaire, qui emploie désormais les deux tiers des emplois peu qualifiés tandis que le secteur industriel, malgré un recul de l'emploi global, reste créateur d'emplois qualifiés et, d'autre part, dans les petites entreprises, à l'exception des années de mise en place des 35 heures – qui a privilégié les entreprises de plus de 20 salariés;
- une nette augmentation du SMIC horaire par rapport au salaire médian à partir de l'automne 1995, du fait notamment de la réduction du temps de travail : le coût relatif du travail peu qualifié (par rapport à celui au niveau du salaire médian) a retrouvé en 2005 son niveau d'il y a dix ans. D'une stratégie « offensive » mise en œuvre en 1993, on est passé en quelque sorte à une phase « défensive », où la baisse des cotisations sociales visait à atténuer les conséquences sur l'emploi peu qualifié des hausses du SMIC, la création nette d'emplois étant alors attendue de la baisse du temps de travail ;
- au total, une cassure dans l'évolution de l'emploi peu qualifié : celui-ci a cessé de décroître au milieu des années quatre-vingt-dix pour se redresser depuis : dans le tertiaire, la croissance des emplois peu qualifiés s'est accru, et dans l'industrie la suppression d'emplois peu qualifiés s'est ralentie ; la cassure est concomitante avec l'allègement des charges et peut-être, sous bénéfice d'inventaire, lui est en partie due.

PARTIE II : L'ÉVOLUTION ET LA CONCENTRATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Au 1^{er} septembre 2005, étaient en vigueur 46 mesures d'exonérations de cotisations de sécurité sociale et de réductions d'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale, dont 38 applicables aux salariés et assimilés⁹. Ces exonérations donnent lieu à une compensation versée par l'Etat aux régimes de sécurité sociale, à l'exception des mesures créées antérieurement à la loi du 25 juillet 1994 qui a posé le principe de la compensation. Leur champ est cependant plus large que celui des entreprises.

Pour ces dernières, le montant de l'ensemble des exonérations de cotisations sociales dont elles ont bénéficié en 2005 s'est élevé à 19,8 Md€ contre 19,6 Md€ en 2004, dont 16,5 Md€ contre 16,1 Md€ au titre des mesures générales bas salaires-RTT.

Trois sortes de mesures, ayant des buts légèrement différents, mais utilisant toutes les exonérations de cotisations sociales patronales comme moyens peuvent être distinguées : les exonérations générales, portant sur les bas salaires et, à partir de 1996 liées à la RTT ; les exonérations qui accompagnent des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi et ciblent donc des publics particuliers ; enfin des exonérations territoriales, sur certaines zones géographiques bien précises.

Tableau 9 : Les exonérations dont ont bénéficié les entreprises entre 2004 et 2005

	<i>M€ et %</i>		
	2004	2005	Evolution 2005/2004
Allègements bas salaires et RTT	16 120	16 449	2,0 %
Publics particuliers	1 979	1 790	- 9,5 %
Zones franches	1 071	1 154	7,7 %
Autres	389	436	12,0 %
Total	19 559	19 829	1,4 %

Source : ACOSS

⁹ Annexe 5 du projet de loi de financement sur la sécurité sociale pour 2006.

I. HISTORIQUE ET FINALITÉS DES EXONÉRATIONS

Les premières mesures d'allègement de cotisations sociales ont été mises en œuvre à la fin des années soixante-dix au bénéfice de l'emploi des jeunes et des chômeurs puis de la création d'emploi. D'autres mesures, ciblées sur des publics particuliers, s'y sont ajoutées par la suite dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand. On peut citer parmi les plus importantes : le contrat d'apprentissage au 1^{er} janvier 1979, le contrat de qualification en janvier 1984, le contrat en faveur des associations intermédiaires en 1987, le contrat de retour à l'emploi et le contrat emploi-solidarité en 1990 puis le contrat emploi consolidé en 1992. A la veille de la mise en place du premier dispositif d'exonération générale, en 1992 pour le temps partiel et en 1993 pour les bas salaires, le coût de ces mesures ne dépassait pas 1,5 Md€.

A. LES MESURES EN FAVEUR DU TEMPS PARTIEL

Les allègements généraux sur les bas salaires ont été précédés de mesures particulières en faveur du temps partiel. Dès 1992, l'embauche d'un salarié à temps partiel ou la transformation d'un temps plein en temps partiel sans réduction du total des heures travaillées donne droit à un abattement de 30 % des cotisations sociales patronales. Ce taux est porté à 50 % au 1^{er} janvier 1993 avant de revenir à 30 % à partir d'avril 1994 parallèlement à l'élargissement à 16-32 heures de la plage horaire, au lieu de 19-30 heures initialement (ramenée à 18-32 heures par la loi d'incitation à la RTT du 13 juin 1998). Par ailleurs, l'application de l'allègement bas salaires calculé sur la base du salaire mensuel non proratisé jusqu'au 1^{er} janvier 1998 a constitué une incitation indirecte au développement du temps partiel. Les exonérations bénéficiaient ainsi à des salariés à temps partiel rémunérés au-delà de 1,3 SMIC sur la base d'un temps complet. Désormais, le calcul de l'allègement est basé sur le salaire horaire.

B. DU RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ À LA COMPENSATION DU COÛT DE LA RTT ET DES HAUSSES DU SMIC

Les allègements généraux de cotisations ont été mis en place dans un contexte de récession économique (1993) et de forte augmentation du chômage. L'objectif de ces allègements, précisé lors de la présentation de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, était de « permettre aux entreprises d'augmenter leur compétitivité face à la concurrence et d'atténuer les freins à l'embauche en modifiant les conditions dans lesquelles les chefs d'entreprise arbitrent entre le travail humain et les machines », notamment en faveur des salariés les moins qualifiés qui sont les « plus fragilisés par l'automatisation des tâches les plus simples et par les transferts d'activités là où le coût de la main d'œuvre est le plus faible »¹⁰. Autrement dit, il s'agissait à la fois de ralentir la substitution capital-travail et de freiner le mouvement de délocalisation vers les pays à bas coût de main d'œuvre.

¹⁰ Intervention du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à l'Assemblée nationale le 21 juin 1993, compte rendu intégral des séances, p. 1879.

Ce dispositif, présenté comme une première étape, consistait à supprimer totalement les cotisations d'allocations familiales – 5,4 points uniquement à la charge des entreprises – pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC et à les réduire de 50 % entre 1,1 et 1,2 SMIC (ces seuils étant portés à 1,2 et 1,3 SMIC au 1^{er} janvier 1995). La loi du 4 août 1995 a élargi ce dispositif en créant une « ristourne dégressive » sur les cotisations d'assurance maladie (12,8 points) de 1 à 1,2 SMIC. Ces deux dispositifs ont été fusionnés au 1^{er} octobre 1995 avec un seuil commun porté à 1,33 SMIC. Motivé par le coup de pouce donné au SMIC par le gouvernement en juillet 1995, l'objectif reste cependant le même : « rendre l'investissement en emploi rentable alors qu'il est aujourd'hui trop souvent surtaxé par rapport à l'investissement en machines »¹¹.

Exonérations générales bas salaires

- *juillet 1993* : la loi quinquennale sur l'emploi crée une exonération totale des cotisations familiales (5,4 points) entre 1 et 1,1 SMIC et de 50 % entre 1,1 et 1,2 SMIC,
- *janvier 1995* : décalage des seuils à 1,2 et 1,3 SMIC,
- *septembre 1995* (loi du 4 août 1995) : réduction dégressive (dite « ristourne Juppé ») des cotisations d'assurance maladie (12,8 points) jusqu'à 1,2 SMIC. Elle est fusionnée au *1^{er} octobre 1995* avec celle sur les cotisations familiales (soit 18,2 points au niveau du SMIC mensuel) et le seuil limite repoussé à 1,33 SMIC (seuil ramené à 1,3 SMIC au 1^{er} janvier 1998),
- *juin 1996* (loi Robien) : instauration d'un abattement de 30 % à 50 % des cotisations patronales en faveur des entreprises pour une période de 7 ans qui pratiquent une réduction du temps de travail d'au moins 10 % associée à des embauches ou au renoncement à des réductions d'emploi à hauteur également de 10 %,
- *juin 1998* (loi Aubry 1) : instauration d'une aide forfaitaire et dégressive sur cinq ans en faveur des entreprises qui réduisent le temps de travail d'au moins 10 % et s'engagent à embaucher à hauteur d'au moins 6 %,
- *janvier 2000* (loi Aubry 2) : création, pour les entreprises ayant signé un accord 35 heures, d'une aide structurelle qui s'ajoute à l'allègement bas salaires et porte la réduction totale de cotisation à 26 points au niveau du SMIC, réduction dégressive jusqu'à 1,8 SMIC,
- *janvier 2003* : la loi Fillon fusionne les dispositifs pour accompagner la convergence des GMR et du SMIC qui doit être achevée au 1^{er} juillet 2005 et instaurer un régime unique de réduction dégressive de 26 points au niveau du SMIC s'annulant à 1,7 SMIC¹²,
- *décembre 2004*, le seuil des exonérations est ramené à compter du 1^{er} juillet 2005 à 1,6 SMIC.

A partir de 1996 – abattement de Robien – et surtout de 1998, avec l'aide forfaitaire Aubry 1, l'accompagnement de la réduction du temps de travail prend le pas sur l'objectif initial de modification des arbitrages entre travail et capital. Enfin, en 2003, le processus de convergence des garanties mensuelles de rémunération (GMR) et du SMIC conduit à la refonte du dispositif et à la fusion des réductions Juppé et Aubry 1. Avec la mise en place des 35 heures, l'objectif s'est déplacé. Il n'est plus de freiner

¹¹ Communication du Premier ministre au Sénat sur le plan d'urgence pour l'emploi, séance du 19 juillet 1995, compte rendu intégral des séances, p. 1182.

¹² Cette refonte de l'allègement général s'est accompagnée de la suppression des majorations accordées à certaines zones géographiques (Corse et DOM pour les entreprises de plus de 10 salariés).

la substitution du capital au travail et le mouvement de délocalisation mais « d'assurer non seulement un financement équilibré de la réduction du temps de travail, mais aussi de réduire le coût du travail ». Il ne vise plus en priorité l'industrie mais « favorise clairement les entreprises de main d'œuvre, les petites entreprises, le commerce, l'artisanat et les services (qui) sont ceux qui créent principalement les emplois dans notre pays »¹³.

C. UN DISPOSITIF INCONTRÔLÉ

Le déploiement des exonérations générales sur les bas salaires et temps partiel n'a nullement entraîné la suppression ni même le gel des exonérations ciblées sur des publics particuliers ou des zones géographiques : nouvelle mesure en faveur des entreprises d'insertion et contrat d'accès à l'emploi dans les DOM en 1994, contrat initiative emploi en 1995, premier dispositif destiné à soutenir l'emploi dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine en 1996 étendu l'année suivante en faveur des zones franches urbaines et de la Corse ; élargissement du dispositif spécifique DOM en 2000 et 2003. Les mesures visant à mieux articuler ces divers dispositifs sont de plus récentes et sont restées limitées. On peut citer notamment la complémentarité instaurée en 2002 entre exonération générale et prime spécifique pour le contrat d'initiative emploi (CIE) et le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

Malgré la suppression de plusieurs exonérations spécifiques, au 1^{er} septembre 2005 l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 dénombrait 46 mesures d'exonération de cotisations et de réductions d'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale (ceci inclut les dispositifs qui, bien qu'abrogés, demeurent en vigueur pour les contrats en cours)¹⁴. On peut distinguer deux ensembles :

a) un premier ensemble de 29 mesures concernent les salariés et assimilés et font l'objet de l'examen du présent rapport :

- 4 mesures concernent les exonérations générales en faveur des bas salaires et de la réduction du temps de travail (dont les deux dispositifs RTT : de Robien arrêté depuis juin 2005 et Aubry 1 qui devrait l'être fin décembre 2006) ;
- 17 mesures sont ciblées sur des publics particuliers avec un double objectif : encourager la formation (contrats d'apprentissage et de professionnalisation, ce dernier remplaçant le contrat de qualification) et faciliter l'embauche et l'insertion de publics en difficulté dans le secteur marchand et non marchand ;
- 8 mesures concernent des zones géographiques, dont trois dans les DOM, et visent à y encourager la création d'emplois et d'entreprises ;

¹³ Intervention de la ministre de l'emploi et de la solidarité à l'Assemblée nationale le 5 octobre 1999, présentation du projet de loi sur la réduction du temps de travail, compte rendu intégral des séances.

¹⁴ - *Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leur compensation*, Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

b) un second ensemble regroupe trois catégories de mesures :

- 9 mesures en faveur des salariés concernent certains secteurs d'activité - emplois familiaux, emplois agricoles occasionnels, et emplois divers,

- 5 mesures d'exonération étaient applicables aux travailleurs non salariés non agricoles (installation en zone franche, aides à la création d'entreprise et correspondants locaux de presse) ;

- enfin, 3 mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette des cotisations et/ou contributions de sécurité sociale ont été instituées en faveur des sportifs professionnels, de la distribution gratuite d'actions des entreprises et du contrat de volontariat pour l'insertion.

Il y a à la fois inflation de propositions et absence de maîtrise de la décision conduisant à la création de mesures nouvelles. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2005, 36 mesures nouvelles ont été envisagées, dont 17 sans même que le ministère en charge de la sécurité sociale en soit informé (proposition de loi sur l'image collective du sportif professionnel), ou bien à un stade très tardif (cas de l'aide au « Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'Etat » où le ministère a été associé seulement lors du passage en Conseil d'Etat) soit, enfin, du fait d'amendements parlementaires (prime d'intéressement 2005, inclusion dans l'allégement Fillon des personnels publics de la poste...). Ces diverses mesures, présentées sans la moindre évaluation ou analyse d'impact ne font que traduire la tendance générale au « mitage » de l'assiette des cotisations sociales et posent le problème de l'équité du financement de la sécurité sociale.

De plus, pour plusieurs de ces mesures, soit aucun crédit n'a été prévu dans le budget du ministère à l'initiative de la mesure, soit la loi de finances pour 2006 a elle-même dérogé au principe de compensation posé par la loi de juillet 1994. La plupart de ces mesures d'exonération n'apparaissent pas justifiées. Elles ne font que s'ajouter à des dispositifs d'exonération déjà très larges et visent, le plus souvent, à étendre le champ d'application à certaines catégories de personnes. En outre, même si elles sont, sauf exception, d'un montant unitaire faible, la multiplication des mesures non compensées crée un risque important de perte de recettes pour la sécurité sociale. Il y a là une tendance qui n'est pas sans rappeler la prolifération des « niches fiscales » à laquelle on assiste en matière de fiscalité d'Etat et que le Conseil des Impôts a dénoncée dans son rapport de 2003.

II. UNE TRÈS FORTE CROISSANCE DU MONTANT DES EXONÉRATIONS

A. L'AMPLEUR DU COÛT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES

D'après les données de l'ACOSS (tableau 10), le montant des exonérations totales (compensées par l'Etat ou non) a augmenté de 3 Md€ en 1993 à 19,8 Md€ en 2005 (hors particuliers employeurs, dont le coût s'élève à 747 M€).

Tableau 10 : Evolution des exonérations dont bénéficient les entreprises par catégorie de mesure

M€ et %

	1993	1998	2005	1993	1998	2004
Bas salaires-RTT	1 112	7 282	16 449	37,2	70,2	83,0
Publics particuliers	1 875	2 721	1 790	62,8	26,2	9,0
Zones franches	/	367	1 154	/	3,6	5,8
Emplois domicile*	/	/	436	/	/	2,2
Total	2 987	10 370	19 829	100	100	100

Source : ACOSS * Limités à ceux dont une association est l'employeur ; ils ne recouvrent donc pas les emplois à domicile des particuliers employeurs.

Le coût des mesures générales sur les bas salaires a connu deux périodes de forte progression, la première entre 1994 et 1997, avec des taux de croissance de 50 % en 1995 et 93 % en 1996, la seconde de 1999 à 2001, avec à nouveau un taux de croissance de plus de 50 % en 2000. Toutefois, alors qu'on a observé un net ralentissement en 2002 et 2003 avec une progression de seulement 6,6 % et 2,1 %, l'année 2005 marque un certain ralentissement (+ 2,0 % après 4,0 % en 2004).

Les mesures ciblées connaissent des évolutions contrastées. Le coût des mesures en faveur des publics particuliers, après une forte croissance annuelle de 1993 à 1998 (+ 7,7 % en moyenne), accuse depuis un lent déclin (- 5,2 % par an). A l'inverse, celui des mesures en faveur des zones franches est en forte progression depuis 1998 (+ 19,5 % par an), du fait principalement de la montée en charge des mesures en faveur des DOM (leur coût est passé de 400 M€ en 2000 à 745 M€ en 2004). L'ensemble de ces mesures représentent cependant un montant relativement modeste comparé à celui des mesures sur les bas salaires : leur part qui était de près de 63 % du total en début de période n'est plus que de 30 % en 1998 et de 20 % en 2004.

Trois facteurs expliquent la très forte croissance du coût des exonérations générales :

- *l'augmentation par palier du nombre de points de cotisations donnant droit à exonération* : l'élargissement aux cotisations maladie introduit par la « ristourne Juppé » a multiplié par 3,4 le coût de la mesure Balladur (à seuil salarial inchangé) ; l'augmentation jusqu'à 26 points consécutive à la loi Aubry 2 a représenté une augmentation supplémentaire de près de 43 % ;
- *l'élargissement de la plage salariale concernée* : le relèvement du seuil des exonérations de 1,3 à 1,8 SMIC a représenté un coût que l'on peut évaluer en année pleine à 6,5 Md€. Une réduction du seuil actuel de 1,6 à 1,3 (à taux de cotisations exonérées inchangé) entraînerait, sur la base des chiffres de 2004, une économie de 7,1 Md€, soit 37,6 % du coût total des exonérations bas salaires ;
- enfin, *l'incidence mécanique de la revalorisation du SMIC (à seuil salarial inchangé)* : elle joue de deux façons, en augmentant, d'une part, l'assiette qui sert de base au calcul des cotisations sociales et, d'autre part, le nombre de salariés compris dans le seuil. De 1993 à 2004, le SMIC a augmenté de 41 %

(l'indice des prix de 19 %). De 2003 à 2005, le processus de convergence des garanties mensuelles de rémunération et du SMIC a provoqué une augmentation du SMIC de 17,5 % et fait passer la proportion de salariés rémunérés au niveau du SMIC de 13,4 % à 16,8 % du total des effectifs salariés.

Au total, le tableau 11 ci-dessous montre l'évolution des effectifs bénéficiaires d'allègements généraux de janvier 1997 à septembre 2005 pour les différents dispositifs¹⁵. Le passage aux exonérations liées à la RTT, consécutif à la mise en place de la loi Aubry 2 en janvier 2000, a entraîné une augmentation de moitié (+ 51 %) du nombre d'emplois bénéficiaires des exonérations. La fusion des dispositifs qui accompagne la convergence des garanties mensuelles de rémunération et du SMIC, intervenue en janvier 2003, laisse pratiquement inchangé les effectifs concernés par les exonérations entre septembre 2001 et septembre 2003. En revanche, la réduction du seuil de 1,7 à 1,6 SMIC qui a pris effet à dater du 1^{er} juillet 2005 s'est traduite par une diminution de 17 % des effectifs concernés entre septembre 2003 et septembre 2005. Autrement dit, le déplacement du seuil d'exonération a sur les effectifs bénéficiaires un effet plus important que la revalorisation du SMIC – qui intervient aussi les 1^{er} juillet.

Par ailleurs, la DARES a estimé que la proratisation du temps partiel intervenu en 1998 avait divisé par 4 le coût de l'exonération dont bénéficiait ce type d'emploi (notamment du fait de l'exclusion d'une partie importante des emplois à temps partiel du champ de l'exonération), coût évalué à l'époque à 1,2 Md€.

Tableau 11 : Effectifs bénéficiaires d'allègements généraux (1997 – 2005)

	en milliers				
	Janvier 1997	Septembre 1999	Septembre 2001	Septembre 2003	Septembre 2005
Ristourne dégressive bas salaires	6 459	7 828	6 216	0	0
ARTT loi de Robien	31	279	235	218	3
Loi Aubry1	0	459	1 742	2 003	119
Loi Aubry2	0	0	4 750	0	0
Réduction Fillon	0	0	0	10 423	10 380
Total	6 490	8 566	12 943	12 644	10 502

Source : ACOSS

B. LE POIDS DES EXONÉRATIONS DE CHARGES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'EMPLOI

En 2005, la dépense publique en faveur de l'emploi, dans le périmètre de l'ensemble des administrations publiques (Etat, ASSO, APUL) représente près de 70 Md€, soit 4,7 % du PIB, contre 2,2 % en 1989. C'est dire qu'elle a connu une évolution extrêmement dynamique depuis 15 ans.

¹⁵ Le mois de septembre a été retenu de préférence à celui de décembre pour neutraliser l'effet du treizième mois et des primes de fin d'année qui, en augmentant les salaires de décembre, réduisent les effectifs éligibles aux exonérations générales : ainsi, en décembre 2005, on comptait seulement 8,68 millions d'emplois bénéficiaires de la réduction Fillon contre 10,38 millions en septembre de la même année, soit une différence de 17 %.

Si l'on considère les seules dépenses pour lesquelles on dispose de séries longues, celles de l'Etat et celles de l'UNEDIC, la dépense publique pour l'emploi a connu une croissance spectaculaire depuis 15 ans, passant de 23,1 Mds€ en 1989 à 67,5 Mds€ en 2005, soit un quasi-triplement au cours de cette période. Dans le même temps, les « performances » françaises en matière de chômage sont restées stables, voire se sont légèrement dégradées : taux de chômage de 9,1 % et DEFM en moyenne annuelle de 2 236 milliers en 1989, taux de chômage de 10 % et DEFM de 2 439 milliers en 2005. C'est dire que la dépense moyenne par demandeur d'emploi a très fortement augmenté, de l'ordre de 80 %. Ce seul indicateur, certes grossier, pourrait conduire à penser que l'efficacité de l'intervention publique dans ce domaine ne s'est pas améliorée.

Au cours de cette période, la structure des dépenses a profondément changé. Le budget de l'emploi, hors allègements généraux de charges (et hors DOM), c'est-à-dire le budget de fonctionnement et d'intervention des services chargés de l'emploi, y compris les contrats aidés, est passé de 12,2 Md€ en 1989 à 16,2 Md€ en 2005 et sa part dans le total des dépenses publiques pour l'emploi représentait donc 24 % (contre 52,9 % en 1989). Les dépenses de l'Unédic représentent, de leur côté, en 2005, 46 % du total, les allègements généraux de charges 26 % et la PPE 4 %¹⁶.

III. LA CONCENTRATION DES EXONÉRATIONS DANS LE CHAMP DU SECTEUR MARCHAND

Le montant des exonérations dont a bénéficié le secteur marchand en 2005 s'élève à 19,4 Md€¹⁷. Les mesures générales représentent près de 85 % du montant total contre 70 % en 1998 et seulement 37 % en 1993.

Tableau 12 : Les cotisations exonérées en 2005 dans le secteur marchand par catégorie

<i>M€</i>				
Bas salaires et RTT	Publics particuliers	Zones franches	Emploi à domicile	Total
16 433	1 438	1 153	378	19 403

Source : ACOSS

¹⁶ La part des allègements généraux (26 %) correspond au montant de 17,6 Md€ du tableau 9. Si l'on retient l'ensemble des allègements compensés, c'est-à-dire en incluant les contrats aidés du ministère de l'emploi et les exonérations dans les DOM, ils s'élèvent à 20,5 Md€, soit 30 % des dépenses publiques pour l'emploi (DOM compris).

¹⁷ Les chiffres issus de fichiers de l'ACOSS sont légèrement différents de ceux publiés par le ministère de la santé et des solidarités. Les premiers résultent d'une mise à jour permanente en fonction du recouvrement effectif des cotisations (et des contentieux éventuels) alors que les second résultent de la comptabilité de la branche recouvrement arrêtée au 31 décembre. Ces différences n'ont pas d'incidence significative sur les interprétations des évolutions ni des bénéficiaires.

Par nature, la concentration des exonérations reflète celle des bas salaires. Qu'on l'examine par taille d'établissement, secteur d'activité ou nature des dispositifs, elle apparaît relativement forte.

A. UNE CONCENTRATION SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Sur 16,4 Md€ d'exonérations générales, le dispositif « Fillon » qui s'est substitué aux exonérations bas salaires et au dispositif Aubry 2 représente en 2005 un montant d'exonération de 16,2 Md€. Globalement, tous secteurs confondus, plus les entreprises sont petites, plus l'impact des exonérations est grand (tableau 13) : la liaison est régulièrement décroissante entre taille de l'établissement et taux apparent d'exonération (défini comme le montant des exonérations rapporté à la masse salariale).

Ainsi les établissements de moins de 10 salariés qui représentent 19 % de la masse salariale concentrent 29,3 % des exonérations. Pour ces établissements, le taux apparent d'exonération atteint 5,9 %. Une première cassure se produit alors : pour les établissements dont la taille est comprise en 10 et 99 salariés, le taux apparent d'exonération est à peu près constant, entre 4 et 4,5 %. Au-delà du seuil de 100 salariés, une seconde cassure apparaît : le taux apparent d'exonération chute rapidement et n'est plus que de 3,1 % pour les établissements entre 250 et 500 salariés et de 1,3 % au delà.

Pour commenter d'un autre point de vue ces données on peut constater qu'en 2005 l'ensemble des établissements de moins de 50 salariés totalisait 45,4 % du total des exonérations et ceux de moins de 250 salariés 73,4 %.

Le rapprochement entre le taux apparent d'exonération et le salaire mensuel moyen justifierait un meilleur ciblage des exonérations en fonction de la taille des entreprises. Leur concentration sur les entreprises de moins de 50 salariés réduirait leur coût de 6,7 Md€ et sur celles de moins de 20 salariés de 9,6 Md€¹⁸.

¹⁸ Toute cette analyse est fondée d'une part sur la taille d'établissement et d'autre part sur des données de 2005. Si l'on avait retenu 2004, l'analyse et les ordres de grandeur auraient été les mêmes. En revanche retenir la taille d'entreprise plutôt que la taille d'établissement change beaucoup des conclusions. Reste la grande prédominance des très petites entreprises, mais la décroissance régulière du taux apparent selon la taille de l'entreprise disparaît. Cependant, sur ce sujet le concept à retenir est plutôt la taille de l'établissement, et cette variabilité des conclusions n'est donc mentionnée que pour mémoire.

Tableau 13 : Répartition des exonérations « Fillon » par taille d'établissement en 2005

	Coûts des exonérations		Part de la masse salariale	Taux apparent d'exonération	Salaire mensuel moyen (euros)
	en Md€	en %			
Entre 0 et 9	4,7	29,3	19,0	5,9	1 619
Entre 10 et 19	1,9	11,9	10,3	4,4	1 914
Entre 20 et 49	2,9	17,9	16,1	4,2	1 957
Entre 50 et 99	2,0	12,2	11,6	4,0	1 955
Entre 100 et 249	2,5	15,2	16,5	3,5	2 144
Entre 250 et 499	1,3	7,9	9,7	3,1	2 164
500 et plus	0,9	5,5	16,7	1,3	2 651
Total	16,2	100,0	100,0	3,8	2 005

Source : ACOSS

S'agissant des exonérations ciblées, leur concentration est encore plus prononcée que celle des exonérations générales. Les petits établissements (moins de 10 salariés) totalisent un peu moins de 40 % du montant des contrats ciblés sur des publics particuliers et un peu plus de 40 % du montant des aides aux zones franches. Les moins de 20 salariés concentrent la moitié du montant des premiers et 60 % de celui des zones franches.

Tableau 14 : Répartition des exonérations ciblées par taille d'établissement en 2005

en %

	moins de 10	de 10 à 19	de 20 à 49	de 50 à 500	plus de 250	Total
Publics particuliers	39,3	12,2	14,7	16,0	17,8	100
Zones franches	43,9	18,2	19,6	12,1	6,2	100

Source : ACOSS

Toutefois depuis 1998, les très petites entreprises ont moins recours aux contrats ciblés : en 2004, elles n'étaient plus que 24 % contre 40 % en 1998 et 10,7 % de leurs salariés travaillaient sur un contrat aidé contre 25 %¹⁹. Cette évolution résulte à la fois de l'élargissement des exonérations bas salaires et de la fin de certains dispositifs qui intéressaient en premier lieu les très petites entreprises (exonération première embauche et abattement temps partiel). Les contrats d'apprentissage et de qualification sont les plus utilisés : ils représentent six contrats sur dix.

¹⁹ - « Utilisation des dispositifs de politique d'emploi par les très petits établissements en 1997-98 », *Premières synthèses*, DARES, avril 2000 et Sébastien Séguin : « L'emploi dans les très petites entreprises en juin 2004 », *Premières synthèses*, DARES, février 2006.

B. UNE FORTE CONCENTRATION SUR QUELQUES SECTEURS D'ACTIVITÉ

La comparaison entre la répartition de l'emploi et celle des exonérations par secteur d'activité montre qu'à un niveau agrégé, trois secteurs, les *industries agro-alimentaires*, la *construction* et le *commerce*, obtiennent une part des exonérations supérieure à leur part dans l'emploi.

Tableau 15 : Répartition de l'emploi et des exonérations et taux apparent d'exonération par secteurs d'activité (NES 16) Année 2004

Secteurs d'activité	Emploi en %	Exonérations en %	Taux apparent d'exonération* en %
Industries agro – alimentaire	3,7	4,1	6,9
Industrie manufacturière	19,6	14,9	3,5
<i>biens de consommation</i>	4,0	3,5	3,8
<i>automobile</i>	1,8	0,9	2,2
<i>biens d'équipement</i>	5,0	3,2	2,6
<i>biens intermédiaires</i>	8,8	7,3	3,9
Energie	1,5	0,3	0,7
Construction	8,4	9,1	6,8
Commerce	19,4	22,2	6,4
<i>commerce de détail</i>	10,3	14,3	9,8
Transports	6,9	6,0	4,0
Activités financières	4,6	1,8	1,5
Activités immobilières	1,8	1,8	4,5
Services aux entreprises	21,1	17,9	3,8
<i>services opérationnels</i>	8,6	12,8	8,3
Services aux particuliers	12,6	10,6	8,3
<i>hôtels – restaurants</i>	5,2	8,0	11,0
Tous secteurs	15 410 000	18,9 Md€	4,6

Source : INSEE pour l'emploi salarié et ACOSS pour les exonérations

* taux apparent d'exonération = montant des exonérations / Masse salariale

A un niveau plus détaillé (NES 36), cinq secteurs bénéficient de plus de la moitié (53,0 %) des exonérations : la *construction*, le *commerce de détail*, le *transport*, les *services opérationnels* (dont l'intérim, entièrement classé dans le secteur tertiaire) et les *hôtels et restaurants*. L'ensemble des secteurs des industries manufacturières ne bénéficie que de 14,9 % des exonérations, soit pratiquement autant que le seul secteur du commerce de détail (14,3 %) alors qu'elles représentent 19,6 % de l'emploi total contre 10,3 %.

Deux secteurs absorbent près de 30 % du total des allègements bas salaires : le *commerce de détail* et les *services opérationnels* (notamment intérim). La *grande distribution* (super et hyper marchés) absorbe à elle seule 43 % des allègements dont bénéficie le commerce de détail.

Les exonérations dont bénéficient les secteurs de la *construction* et des *hôtels-restaurants* se concentrent en majorité sur les petites et moyennes entreprises (respectivement 89 % et 77 % du total). En revanche, dans le cas des *transports*, les exonérations bénéficient en majorité aux moyennes entreprises (55 %) et accessoirement aux grandes (35 %).

Treize secteurs (dans la NES 36) bénéficient d'un taux apparent d'exonération supérieur à la moyenne de 4,7 % ; citons par exemple les services personnels et domestiques (13,3 %), les hôtels-restaurants (11 %), le commerce de détail-réparations (9,8 %), l'habillement-cuir (8,4 %), les services opérationnels (8 %), les industries agro-alimentaires (7,2 %), l'industrie textile (7,1 %).

En revanche, les industries manufacturières ont des taux apparents d'exonération beaucoup plus faibles : 1,4 % pour la pharmacie-parfumerie, 2,0 % pour les industries électriques et électroniques, 2,2 % pour l'automobile, 3,1 % pour la chimie-caoutchouc-plastiques, 3,3 % pour les industries d'équipement mécaniques, 3,8 % pour la métallurgie et la transformation des métaux.

Au total, contrairement à l'un des buts visés par la politique de baisse du coût du travail sur les bas salaires engagée en 1993, les industries manufacturières directement exposées à la compétition internationale et au risque de délocalisation ont peu bénéficié des exonérations. A l'inverse, en dehors de l'industrie agro-alimentaire et en partie du transport et du tourisme, les principaux secteurs bénéficiaires ne sont pas directement exposés à la compétition mondiale et moins encore au risque de délocalisation mais sont en général considérés comme des secteurs susceptibles, précisément du fait de leur faible exposition à la concurrence internationale, d'occuper une proportion plus grande de salariés peu qualifiés : construction, commerce de détail, hôtels-restaurants.

C. UNE CONCENTRATION SUR UN NOMBRE RÉDUIT DE MESURES CIBLÉES

En 2004, on dénombrait 17 mesures ciblées dans le champ du secteur marchand, dont 11 en faveur de publics particuliers et 6 destinées à des zones franches, contre 3 en 1993 (toutes trois en faveur de publics particuliers). Toutefois, cinq mesures absorbent la quasi-totalité des financements²⁰. Parmi les mesures destinées à des publics particuliers, trois d'entre elles représentent 94 % des montants : le contrat d'apprentissage (51,8 % du total), le contrat de qualification (29,5 %) et le contrat initiative emploi (9,4 % contre près de la moitié des crédits alloués au plus fort de la mesure en 1997-1998). Parmi celles destinées aux zones franches, deux mesures émergent : les zones franches urbaines (25 %) et les exonérations de la loi d'orientation pour l'outre-mer (71 %). Les autres mesures (12 au total) absorbent respectivement 10 % et 4 % des montants totaux de chacune des catégories.

²⁰ Certaines mesures bénéficient d'une prime d'Etat qui en majore fortement le coût : en 2005, la prime versée par l'Etat pour le CIE a été de 482 M€ alors que le coût des exonérations dont ce contrat bénéficie a été de 85 M€.

Tableau 16 : La concentration des contrats aidés et des zones franches par secteur d'activité en 2004

en % du total de la mesure

	allègements bas salaires-RTT	contrats aidés	zones franches
Construction	8,9	10,5	18,4
Commerce de détail	15,2	10,6	10,0
Conseil et assistance Services	4,0	7,5	9,2
opérationnels	14,0	6,3	8,4
Hôtels – restaurants	8,4	5,9	8,3
Santé – action sociale	5,9	11,9	3,9
Total des six secteurs	56,4	52,7	58,2

Source : ACOSS

La concentration des mesures ciblées par secteur d'activité recoupe largement celle des allègements sur les bas salaires. Quatre secteurs sont présents dans les trois ensembles : la construction, le commerce de détail, les services opérationnels et les hôtels et restaurants. Toutefois, le poids plus grand des allègements bas salaires dans les secteurs du commerce de détail et des services opérationnels reflète le poids de la grande distribution et de l'intérim dans ces secteurs, peu utilisateurs par ailleurs des contrats aidés et des aides aux zones franches²¹.

ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

En définitive, l'exploitation des données relatives aux exonérations de cotisations sociales fait ressortir quatre constats majeurs :

- une explosion du coût des exonérations sous la triple influence de l'augmentation du nombre de points de cotisations visés par l'exonération (26 points sur 28 au niveau du SMIC actuellement), de l'élargissement du seuil jusqu'à 1,8 SMIC (ramené ensuite à 1,6) et des hausses successives du SMIC liées notamment à la RTT ;
- la montée en puissance des exonérations comme vecteur de la politique de l'emploi, puisque les allègements généraux représentent désormais 26 % des dépenses publiques pour l'emploi (et si l'on retient toutes les exonérations compensées, 30 %) ;
- la très forte concentration des exonérations sur certains secteurs dont l'activité est elle-même en forte croissance, relevant pour l'essentiel du secteur tertiaire non soumis à la concurrence internationale ;
- un fort contraste entre la multiplication des dispositifs ciblés soit sur des publics particuliers soit sur des zones franches et le nombre réduit des dispositifs utilisés par une majorité d'entreprises.

²¹ Seuls deux secteurs - les services opérationnels (intérim) et le secteur santé-action sociale - utilisent à la fois les contrats aidés et les aides en faveur des structures d'insertion : ils représentent 80 % des montants de ce type d'aide.

PARTIE III : L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONERATIONS : ANALYSES ET COMMENTAIRES

Les exonérations générales de cotisations sociales ont donné lieu à différents travaux d'évaluation macroéconomiques que la Cour a déjà examinés dans un passé récent et que le présent relevé reprend et élargit, notamment à des travaux étrangers.

Par ailleurs, la Cour a souhaité compléter cette évaluation aux mesures ciblées, c'est-à-dire aux contrats spécifiques et à certaines dispositions particulières à certains territoires. Enfin, est approché l'impact des exonérations générales dans certains secteurs industriels ou tertiaires bien précis.

Il convient d'insister en préambule sur le fait que les évaluations se heurtent à la forte instabilité des mesures dans le temps²². Leurs principaux ont été modifiés pratiquement tous les deux ans et donc, le plus souvent, avant même que les effets attendus à moyen et long terme aient eu le temps de se manifester. De ce fait, les estimations de créations d'emploi attendues à terme qui ressortent des évaluations à partir de modèles macroéconomiques ne peuvent jamais être confrontées aux évolutions réellement observées.

I. L'EFFICACITÉ DES MESURES GÉNÉRALES : LES ÉVALUATIONS FRANÇAISES ET ÉTRANGÈRES

Evaluer l'efficacité des allègements généraux des cotisations sur les bas salaires pose des questions de méthode qu'il est nécessaire d'avoir présentes à l'esprit (§A) ; différents travaux français, même s'ils ne sont pas entièrement convergents, livrent quelques conclusions importantes (§B) ; enfin, certains travaux sur des politiques voisines à l'étranger complètent utilement le panorama (§C).

A. EVALUATION DES EFFETS DES ALLEGEMENTS : QUESTIONS DE METHODE

Les questions de méthode sont essentielles pour bien interpréter les enseignements des évaluations macroéconomiques existantes sur l'efficacité et l'efficience (c'est-à-dire l'efficacité à coût donné) des mesures d'allègements.

Une recommandation de prudence est d'abord nécessaire : l'activité d'évaluation n'est pas généralisée et elle est complexe à réaliser. Elle ne produit souvent que des résultats parcellaires dont l'interprétation n'apporte pas suffisamment d'informations pour mesurer l'efficacité comparée de différents dispositifs. Elle utilise parfois

²² Ainsi les mesures issues du plan de cohésion sociale, qui a modifié un certain nombre de dispositifs, sont trop récentes pour donner lieu à évaluation.

des méthodes dont la robustesse n'est pas garantie, ce qui ouvre un large espace à la critique de l'évaluation qui brouille les enjeux, sans bénéfice immédiat pour le décideur. Elle rend mal compte des effets des politiques à différents horizons temporels, accordant trop de poids aux impacts à court terme alors même que la correction des déséquilibres du marché du travail exigerait que la durée soit une dimension essentielle des politiques de l'emploi. Par ailleurs, les économies sont perturbées par des cycles qui accentuent les déséquilibres dans la phase descendante ou, au contraire, améliorent l'efficacité des dispositifs de la politique de l'emploi dans la phase ascendante. Ces aspects sont délicats à isoler dans les exercices d'évaluation, de sorte que la mesure de l'efficacité des interventions est entachée d'incertitude. Dans le même cadre, l'impact de la demande agrégée n'est pas, ou mal, pris en compte. C'est pourquoi les évaluations font apparaître les impacts sur un certain nombre de variables (nombre d'emplois créés, taux de chômage, etc.) dans des fourchettes dont la largeur ne permet parfois pas de conclure. Et il est vrai que les évaluations disponibles, tant en France qu'à l'étranger aboutissent à des effets imprécis, peu compatibles d'une étude à l'autre.

Il y a deux voies d'approche :

- la voie microéconomique : l'effet direct d'un dispositif est quantifié en analysant son impact sur des unités d'observations qui peuvent être, soit les individus bénéficiaires du programme (par exemple les chômeurs quand le programme s'adresse à eux), soit les entreprises (par exemple en cas de subvention à l'emploi ou de mesure d'allègement du coût du travail). L'approche microéconomique consiste à comparer un groupe cible de participants au programme avec un groupe de non participants, c'est-à-dire un groupe de contrôle ayant, si possible, les mêmes caractéristiques que le groupe évalué. Il est évidemment difficile de choisir ce groupe de contrôle. Cette méthode est utilisée dans certaines des évaluations des allègements généraux travaux qui seront présentés dans le présent rapport et lors des évaluations des dispositifs ciblés.
- la voie macroéconomique, soit ex ante, avant la mesure, soit ex post, c'est-à-dire à partir des évolutions observées : l'évaluation des effets indirects est de plus en plus souvent réalisée à l'aide de maquettes, estimées ou calibrées, simulant de façon détaillée le fonctionnement du marché du travail dans un cadre d'équilibre général. Ces maquettes distinguent différentes catégories de salariés, selon la qualification, le niveau de salaire et leur répartition entre les secteurs de l'économie et les régions, différentes catégories de chômeurs (de courte et de longue durée), différentes modalités de formation des salaires et d'équilibre du marché du travail. Les principales caractéristiques institutionnelles de l'économie sont également intégrées : niveau du salaire minimum, taux de différents prélèvements, etc. Les maquettes prennent également en compte l'ensemble des dispositifs de la politique de l'emploi.

Un dispositif de politique d'emploi est susceptible d'avoir des effets directs et des effets indirects. Au titre des effets directs : l'effet net sur l'emploi, l'effet sur l'offre de travail, l'effet sur la productivité des bénéficiaires, l'effet sur le processus d'appariement des offres et des demandes d'emploi, l'effet sur le processus de négociation salariale. C'est l'effet net sur l'emploi qui est le plus souvent mesuré de façon principale.

L'efficacité des dispositifs de politique d'emploi peut être atténuée par un certain nombre d'effets indirects ou seconds, qui accompagnent le dispositif. Les analystes en distinguent pour l'essentiel cinq : l'effet d'aubaine, qui mesure, parmi les embauches réalisées, celles qui auraient eu lieu en l'absence du dispositif ; l'effet de déplacement, qui mesure la part des emplois subventionnés qui, sans la mesure, auraient été des emplois non subventionnés ; l'effet de substitution, entre catégories de chômeurs, entre ceux qui bénéficient de la mesure et les autres, au profit des premiers qui tendront à être davantage embauchés ; l'effet d'éviction, dû à ce que les entreprises qui bénéficient du dispositif peuvent évincer leurs concurrentes qui n'en bénéficient pas, du fait de leur compétitivité plus grande ; l'effet de financement enfin, puisque le financement du dispositif par des impôts supplémentaires peut atténuer l'effet direct sur l'emploi du fait des emplois supprimés en raison de ce supplément de prélèvement.

La somme des effets d'aubaine, de substitution et de déplacement est appelée effet de dilution et permet d'expliquer pourquoi l'évolution de l'emploi net est moins élevée que l'effet direct.

Accroissement de l'emploi et diminution du chômage ne sont pas synonymes. Par suite d'un effet de flexion des taux d'activité, c'est-à-dire d'attrance sur le marché du travail d'inactifs (mères de famille, jeunes scolarisés, etc.) en raison de ces emplois créés, la diminution du chômage est moins forte que l'augmentation de l'emploi.

Puisque les dispositifs étudiés dans le cadre de cette enquête sont principalement orientés vers les emplois et les personnes peu qualifiés, il faut préciser trois sujets importants, qui font partie du contexte et qui peuvent expliquer pour une part les caractéristiques précises qu'ils revêtent. Bien que de nature différente, ces trois sujets sont d'ordinaire baptisés « trappes ». La trappe à productivité : les non formés, les chômeurs de longue durée et une partie des jeunes sans emploi ont une productivité trop faible par rapport au coût du travail d'un emploi du secteur marchand rémunéré au voisinage du salaire minimum. La perte de qualification en raison du passage au chômage et de sa durée et l'absence d'expérience professionnelle contribuent à diminuer cette productivité. La trappe à pauvreté : elle met l'accent sur l'offre de travail qui est découragée quand le salaire net diminué des coûts fixes liés à l'emploi (frais de transport, de garde des enfants, etc.) est trop faible, comparé aux revenus de remplacement et aux autres revenus des chômeurs²³. Enfin, la trappe à bas salaires : c'est le risque pour les salariés embauchés à un niveau faible de salaire de rester longtemps ou même durant toute leur vie active à ce niveau. Ce risque est susceptible d'être a priori accru par les allègements généraux sur les bas salaires puisque toute augmentation de salaire pour un salarié payé en dessous de la borne d'allègement se traduit pour l'employeur par une augmentation plus que proportionnelle du coût du travail global de ce salarié.

²³ L'insuffisante rémunération du travail peut être due à la nature des emplois disponibles : emplois à temps partiel, emplois précaires à durée déterminée. Dans les autres cas, c'est le gain marginal à prendre un emploi ou à augmenter son temps de travail qui apparaît insuffisant, une fois qu'ont été pris en compte les prélèvements sur les revenus du travail, la perte de prestations sociales et les coûts indirects liés à l'exercice d'une activité.

Dernière notation de méthode, nombre de ces évaluations visent à appréhender l'efficacité du dispositif, au regard de ses objectifs ou même indépendamment d'eux, mais aussi leur efficience, c'est-à-dire leur efficacité pour un coût ex post donné, c'est-à-dire leur coût unitaire. Une fois mis en évidence les effets, il convient bien entendu de les expliquer, de les interpréter : comment expliquer la valeur estimée de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs ? Selon l'horizon, par quels canaux transitent les effets constatés ? L'interprétation des résultats est destinée à apprécier l'adéquation entre le contenu et les modalités de mise en œuvre d'un dispositif et la correction durable d'un déséquilibre du marché du travail.

Toutes ces remarques et mises en garde ne doivent pas faire oublier que les travaux d'évaluation sont irremplaçables pour approcher un effet, toutes choses égales d'ailleurs, de la mesure.

B. LES ALLEGEMENTS GENERAUX DE CHARGES : EVALUATIONS FRANÇAISES

La Cour a souligné dans son rapport public de 2004 l'insuffisance des évaluations de notre politique d'allègements de charges sociales. D'une part, « les études d'impact concernant la politique d'allègement des charges sur les bas salaires ont été peu nombreuses au moment de la mise en place de cette mesure, en 1993, et, en 1995, lors de sa montée en régime. Elles n'ont été développées qu'ultérieurement. » D'autre part, « les évaluations « ex post » des allègements de charges sont rares et divergentes. »²⁴ Et il est vrai qu'une politique de cette ampleur aurait sans doute dû bénéficier d'évaluations, surtout après coup, en analysant les évolutions effectivement survenues, plus nombreuses – et cela même si l'exercice était particulièrement difficile du fait des modifications répétées des dispositifs et de l'existence concomitantes de deux autres politiques, les contrats aidés et la réduction de la durée du travail.

Les évaluations existantes livrent cependant quelques enseignements significatifs. Lorsqu'elles sont ex post, elles portent pour l'essentiel sur la période 1993-1997, c'est-à-dire avant les effets de la RTT, ce qui évite cette « perturbation » et les rend sans doute plus fiables ; en même temps, elles sont situées dans une conjoncture donnée, en l'espèce marquée par la sortie progressive de la récession. Ex ante, elles envisagent, dans le même esprit, des dispositifs qui s'apparentent à la ristourne « Juppé ». On peut synthétiser les enseignements de ces travaux à partir de recensions récentes : notamment, le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), déjà cité, ou des articles de synthèse²⁵. Ils apparaissent d'abord dans le tableau 17 présentant notamment les résultats en termes d'effets sur l'emploi des différentes évaluations disponibles (en se limitant aux plus récentes), puis dans le graphique 10, tiré du rapport du COE, retraçant, selon 14 études (les mêmes, en partie, que dans le tableau), l'évolution nette de l'emploi non qualifié (et son incertitude dans certains cas).

²⁴ Cour des comptes : « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat », *Rapport public 2004*, p. 237 et 243.

²⁵ En particulier Véronique Rémy : « Les politiques d'allègements de cotisations sociales employeurs », *Travail et emploi*, n° 105, DARES, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Janvier-mars 2006.

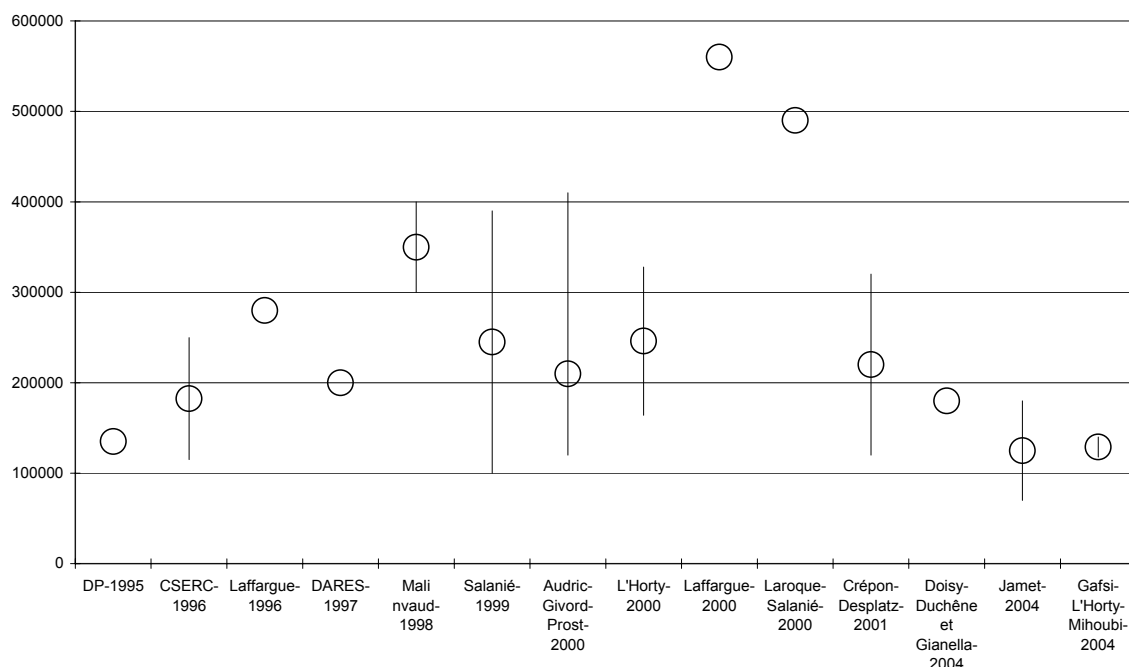
Tableau 17 : Principales évaluations de l'impact des allègements de charges sur les bas salaires

Source	Elasticité de substitution		Elasticité emploi non qualifié à son coût	Coût ex ante de la mesure	Coût ex post de la mesure	Emplois créés	dont : non qualifiés
	Emploi / capital	qualifié/peu qualifié					
Malinvaud E. (1998)			1,2	Ristourne Juppé (12 % sur les salaires inférieurs à 1,1 SMIC soit 6,1 Mds)	3 Mds	Non déterminé (effet sur les qualifiés non estimé)	Entre 300 000 et 400 000 à 10 ans ; 500 000 à long terme
Salanié B (1999)		2,5		10 points de cotisation sur les non qualifiés 2,74 Mds	-3,20 Mds (excédent)	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	390 000
		0,7		2,74	0,46 Mds	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	100 000
Audric S, Givord P. et Prost C. (2000)		2,5		10 points de cotisation sur les non qualifiés 3,35 Mds	- 3,50 Mds (excédent)	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	410 000
		0,7		3,35	0,45Mds	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	120 000
J.P Laffargue (2000)		2,5 (non qualifié et autres facteurs)		Baisse du taux de cotisation sur le travail non qualifié de 10 points 3,26 Mds	4,67 Mds	Egal par construction à la création totale d'emplois non qualifiés	440 000
		0,7		3,26	3,05 Mds	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	116 000
Laroque G. et Salanié B. (2000)				2 Mds (Suppression de la ristourne fusionnée de 1996)	-2,4 Mds (excédent)	490 000 emplois (dont 460 000 liés à la baisse du non emploi classique)	
Crépon B. Desplatz (2001)				Dispositif existant en 1997		460 000	220 000
Cahuc (2003)	2,5			Baisse de 16 % du SMIC des charges des non qualifiés	Financement par les qualifiés	420 000	
	0,7			Baisse de 32 % du SMIC des charges des non qualifiés	Financement par les qualifiés	450 000	
Jamet (2004)		1	1,2 (sectorielle)	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	164 000
		0,3	0,4 (sectorielle)	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	
Campens (2003)	0,65	1,1 (sans capital humain général)		Coût de la mesure en 1995) : 6,6 Mds	1,04 (hors retour TVA et impôts)	343 000	136 000

Gafsi I., l'Horly Y. et Mihoubi F (2004).			2,32	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		61 500	140 000
			1,96	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		75 600	118 000
Doisy et alii (2004)	0,8 (peu qualifiés/c apital et qualifiés agrégés) ; 0,7 pour travail qualifié/ca pital	1,1 entre les peu qualifiés		Ristourne Juppé (6,1Mds en 2000)	0,76 Mds	318 700	175 800 (salariés au SMIC)
Giuliani (2005)		1,7		21,4	Financement par les qualifiés	525 000	+ 3,7 % (- 0,4 pour les qualifiés)
		1,2		21,4	Financement par les qualifiés	400 000	+ 2,9 % (- 0,3 pour les qualifiés)

• Source : Cour des Comptes, à partir des travaux publiés

Graphique 10 : Nombre d'emplois non qualifiés créés ou sauvegardés selon les évaluations



Source : Rapport du COE, février 2006. Ce graphique a été établi par M. L'Horly – contribution aux travaux du COE.

Lecture : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 milliards d'euros. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études, lorsqu'ils sont précisés.

Premier commentaire général, la diversité des effets sur l'emploi, estimés, soit lors d'évaluations ex ante, soit lors d'évaluations ex post, est le fait le plus marquant. Le spectre pour un budget de 5 Md€ s'étale d'environ 100 000 à 500 000 emplois nets supplémentaires. Et ceci vaut si l'on se limite aux seuls emplois non qualifiés. Cette diversité appelle elle-même deux observations importantes. D'abord aucune des évaluations n'aboutit à un effet négatif sur l'emploi ou sur l'emploi non qualifié, et c'est évidemment capital : quelles que soient leurs imprécisions, ou leurs différences d'approche, ces évaluations s'accordent sur un effet bénéfique macroéconomique, du moins en termes d'accroissement net de l'emploi. Les évaluations menées à l'étranger sont également concordantes sur ce point, de sorte qu'il peut être considéré comme établi. Il reflète l'existence d'une certaine élasticité de l'emploi à son coût, ce qui est intuitivement satisfaisant.

La variété des effets paraît en grande partie imputable à celle des valeurs retenues dans ces travaux pour l'élasticité de substitution entre travail non qualifié et travail qualifié. Car, à valeur donnée de cette élasticité, les effets d'une évaluation à l'autre sont proches. Ainsi, une incertitude majeure concerne la valeur de cette élasticité. Les travaux français aboutissent, dans l'ensemble, à une certaine substituabilité entre travail non qualifié et travail qualifié et, de même, à une certaine substituabilité entre travail non qualifié et capital (alors qu'ils concluent plutôt à une certaine complémentarité entre travail qualifié et capital). Mais l'ampleur de cette substitution entre types de travail est très variable selon les estimations conduites : elle peut être ample ou au contraire modérée, voire réduite. Il est certain que c'est sur ce point que notre connaissance empirique n'est pas assez sûre et donc que l'effort des travaux économiques empiriques doit porter²⁶.

En attendant, un certain nombre d'experts jugent que la substituabilité est le plus probablement faible, ce qui conduirait à privilégier le bas de la fourchette des estimations des effets sur l'emploi. Le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui est assez favorable à la politique d'exonération, retient dans son rapport récent une estimation plus élevée. Il présente et analyse cette diversité d'estimations d'effets sur l'emploi, et il conclut ainsi : « La synthèse de ces travaux permet cependant de considérer que les allègements décidés au début de années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la RTT auraient créé autour de 300 000 emplois. » De même l'INSEE, dans sa réponse aux constatations de la Cour, indique-t-il que les estimations de substitution qu'il retient (entre travail qualifié et non qualifié : 1 ; et entre travail qualifié et capital : 0,5) « ne sont pas incompatibles avec des effets-emploi des allègements pré-RTT de 300 000 emplois. » C'est bien situer le problème à cette estimation des élasticités.

C'est cette évaluation qui, rapportée au montant actuel des exonérations, conduit le COE à citer dans son rapport l'estimation de la DGTPE et de la DARES, selon laquelle la suppression totale de ces dernières provoquerait la perte nette de 800 000 emplois. Cette estimation ne résulte pas d'une simulation des effets d'une disparition des allègements sur l'économie française d'aujourd'hui, et en particulier ignore la forte

²⁶ L'INSEE indique d'ailleurs dans sa réponse aux constatations de la Cour qu'il a décidé d'actualiser la dernière analyse de ces élasticités, laquelle date de 2001 et figurait dans le document suivant : P. Biscourp et C. Gianella : « Substitution and complementarity between capital, skilled and less skilled workers : an analysis at the firm level in French manufactory industry », *Document de travail INSEE/DESE*, n° G2001/13.

hausse du SMIC dans les dix dernières années, hausse qui a été au moins permise par les allègements (cf. chapitre 1). Elle procède d'une simple règle de trois, appliquée en outre de façon réversible, ce qui ne conduit guère à une estimation robuste²⁷. Il est très regrettable que n'aient pas été simulés sur l'économie française d'aujourd'hui les effets possibles d'une telle suppression totale (mais aussi ceux de scénarios alternatifs, par exemple de modifications partielles du périmètre des exonérations) et la Cour souhaite vivement que des travaux de cette sorte, fondés sur des outils de simulation adaptés, voient le jour rapidement sur un sujet aussi important.

Un second commentaire général, qui ne se dégage pas directement des tableaux précédents, permet d'éclairer la signification des effets sur l'emploi. Beaucoup de travaux, français mais aussi étrangers (notamment aux Pays-Bas et en Belgique. cf. ci-dessous), concluent que l'allègement aurait plutôt conduit à ralentir ou à reporter des destructions d'emplois, qu'à susciter des créations d'emplois. Cela veut dire que l'effet d'aubaine aurait été important pour l'accroissement de l'emploi, mais faible pour la réduction de la diminution. Une telle interprétation s'accorde correctement avec les évolutions empiriques sectorielles présentées précédemment mais cet accord ne suffit pas pour la fonder : la croissance de l'emploi peu qualifié dans les services, accrue depuis 1994, devrait alors peu aux allègements, l'effet d'aubaine étant ici important ; tandis que la moindre décroissance de l'emploi industriel peu qualifié leur serait plus directement imputable.

Au-delà de ces commentaires généraux, il est intéressant d'examiner de façon un peu plus précise certains de ces travaux, en raison de leur importance, de leur méthodologie ou des réflexions qu'ils peuvent faire naître.

1. Evaluation par comparaison directe entre entreprises

Le travail publié par B. Crépon et R. Desplatz²⁸ est original méthodologiquement, en ce qu'il repose sur une analyse statistique de données individuelles d'entreprise. Il est donc d'inspiration microéconomique. Plus précisément, il vise à isoler l'effet spécifique des réductions des charges intervenues entre 1993 et 1997 sur l'emploi global dans les entreprises ainsi que sur leurs structures productives et

²⁷ Le calcul est le suivant : on part de l'estimation des créations nettes d'emploi des allègements Juppé (300 000), que l'on multiplie par le ratio montant des allègements total aujourd'hui/ montant des allègements « Juppé ». Puis l'on fait l'hypothèse supplémentaire d'une parfaite réversibilité des effets pour aboutir au nombre de suppressions nettes d'emploi de 800 000 censées résulter d'une disparition totale des allègements.

Le COE est évidemment conscient de cette fragilité. Le texte précis de son rapport sur ce point est le suivant : « L'extrapolation des ordres de grandeur qui précèdent conduit la DGTPE et la DARES à estimer que, quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées du fait de la RTT. Certes, toute extrapolation à une mesure prise aujourd'hui de résultats évalués sur des épisodes datés de dix ans est délicate. » (p.32).

²⁸ Bruno Crépon et Rozenn Desplatz : « Les effets des allègements de charges sur les bas salaires », *Economie et statistique*, n°348, INSEE, mars 2002.

leurs performances économiques et financières (coût moyen du travail, part des non qualifiés, intensité capitaliste, productivité du travail, valeur ajoutée, etc.). Cet effet résulte d'un appariement et d'une comparaison toutes choses égales d'ailleurs entre entreprises comparables, dont l'une a beaucoup bénéficié de la mesure et l'autre peu parce que leur structure salariale diffère. Diverses critiques ont été émises à son endroit : soit techniques (représentativité de l'échantillon, imprécision des résultats, etc.), soit de fond (y a-t-il des entreprises réellement identiques sauf sur le fait d'avoir perçu la mesure ? Quel est l'effet, non retenu, de la mesure sur celles qui n'en ont pas bénéficié et qui ont perdu, de ce fait, des parts de marché face aux autres, etc.). Ces critiques n'empêchent pas de considérer les résultats, même si elles poussent à les relativiser.

Ils sont très favorables à la politique de réduction des charges. « La réduction du coût du travail a un effet fort sur l'emploi : une réduction de 1 point du coût du travail provoquerait une augmentation de l'emploi de 1,6 % dans l'industrie et de 1,8 % dans le tertiaire avec une première méthode d'estimation économétrique et de, respectivement, 3,3 % et 5,2 % avec une seconde méthode.

Le taux de croissance des effectifs (ou de sauvegarde d'emplois) sur la période imputable aux allègements de charges serait de 2,6 % dans l'industrie et de 3,4 % dans le tertiaire. Si l'on retient ces estimations, on est conduit à évaluer à 460 000 emplois les emplois créés ou sauvegardés par les allègements de charges entre 1994 et 1997 (150 000 dans l'industrie, 310 000 dans le tertiaire)²⁹. Mais ces estimations sont imprécises. D'une part, la plage d'incertitude de cette estimation s'étale en effet de 255 000 à 670 000 emplois ; d'autre part, l'estimation elle-même est très sensible à la méthode retenue, puisqu'une autre méthode conduit à 290 000 emplois.

Les créations ou sauvegardes d'emplois sont pour moitié des créations ou sauvegardes d'emplois non qualifiés. L'étude montre aussi que les créations d'emplois passeraient essentiellement par le canal du développement de l'activité (la baisse des coûts engendre une baisse des prix qui stimule la production et développe l'emploi) et non par une substitution du travail au capital ou du travail non qualifié au travail qualifié. En effet, l'estimation de l'« enrichissement en emplois » de la croissance est faible (60 000 emplois sur 460 000, le reste, 400 000, étant dû à la croissance de l'activité). » La mise en évidence de ce canal, qui est le même que celui qui résulte d'une pure et simple subvention publique (ou d'un allègement d'impôts), est importante à deux titres. Cela montre qu'une partie de l'effet d'un allègement différencié du coût du travail n'est pas spécifique à la nature de la mesure elle-même ; d'autre part, il est possible que les employeurs n'identifient pas ce qui est un effet de prix (et donc de demande accrue) à un effet des allègements de charges sociales.

Le dernier résultat porte sur les coûts de la politique d'allègements de charges. Elle évalue le coût brut d'un emploi créé (ex ante) à environ 12 000 euros pour 460 000 emplois créés ou préservés. Le coût net de l'emploi créé, c'est-à-dire ex post, est pratiquement nul car la mesure s'autofinance à terme. La conclusion est alors que cette politique serait très efficace et peu coûteuse.

²⁹ Avec la première méthode le nombre d'emplois créés ou sauvegardés s'élève seulement à 290 000 emplois (75 000 dans l'industrie, 215 000 dans le tertiaire).

2. Un travail sur données individuelles (actifs occupés et chômeurs)

L'étude de G. Laroque et B. Salanié ne se fonde pas sur l'analyse des entreprises, mais sur celle des salariés³⁰. Elle est donc, elle aussi, microéconomique. L'article étudie deux questions très générales, l'évaluation des effets des allègements n'étant qu'un sous produit de cette étude.

La première question concerne les effets dissuasifs des minima sociaux sur la recherche d'emploi de certaines catégories de salariés (femmes mariées) et pour certains emplois (temps partiel) au regard des effets incitatifs qui leur sont habituellement opposés : intégration sociale, sentiment de dignité, acquisition de l'expérience, acquisition de certains revenus différés (retraite, couverture contre le risque de chômage). Les auteurs reprennent ainsi de façon empirique la question de l'existence discutée du chômage dit « volontaire », ils se penchent sur la trappe à pauvreté.

La seconde porte sur le lien entre le niveau du salaire minimum et le chômage. L'étude réexamine la question de savoir si le coût trop élevé de certaines catégories de main d'oeuvre au regard de leur productivité, à cause d'un salaire minimum ou, plus généralement, du coût du travail trop élevé, n'est pas la cause de leurs difficultés à trouver un emploi, et donc de l'existence du chômage dit « classique ». C'est ici la question de la trappe à productivité.

La population étudiée est limitée pour des raisons de disponibilité de données ou de méthode (temps partiel exclu) à ce qui est considéré par les auteurs comme le « cœur » du marché du travail : les actifs salariés de 25 à 55 ans à temps plein. La technique statistique consiste à attribuer à chaque personne deux grandeurs « critiques » qui ne sont pas observées mais qui sont déterminées par la voie indirecte de l'économétrie, et sous certaines hypothèses :

- le coût qu'un employeur est prêt à engager pour embaucher la personne;
- le salaire net en dessous duquel la personne n'accepte pas de travailler (ou « salaire de réserve ») ;

Il est ensuite procédé à un classement de chaque personne n'ayant pas d'emploi dans une des trois catégories d'emploi ou de non emploi (ces catégories sont différentes des catégories statistiques habituelles d'activité, de chômage et de non activité, c'est l'une des originalités du travail des auteurs) :

- les personnes qui ne sont pas désireuses de travailler sont dites en non-emploi volontaire : ce sont celles dont le salaire net potentiel est inférieur au salaire de réserve ;

³⁰ Guy Laroque et Bernard Salanié : « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n°331, INSEE, Janvier 2000.

- les personnes qui sont désireuses de travailler mais dont le coût du travail est supérieur au salaire minimum sont dites en non-emploi classique;
- les personnes en non emploi qui ne sont ni en non-emploi volontaire, ni en non-emploi classique sont dites en « autre non-emploi ».

A l'issue de toute cette démarche, les auteurs de l'étude estiment que la suppression des allègements de charges (de 1993 à 1996) de 18,2 de points de cotisations patronales au SMIC, décroissant linéairement pour s'annuler à 1,33 SMIC, détruirait 490 000 emplois. Le gain budgétaire induit à emploi constant s'élèverait à 1,98 Md€, la perte budgétaire induite après réduction d'emplois s'élèverait à 2,44 Md€.

Ce travail, qui a été très critiqué, repose sur quelques hypothèses particulières et offre quelques incertitudes que les auteurs eux-mêmes reconnaissent volontiers, mais il est intéressant. Sur le sujet de ce rapport, il aboutit à une estimation très haute, sans doute trop haute, en tout cas la plus élevée de toutes celles qui ont été faites.

3. Une évaluation macroéconomique qui fait intervenir l'appariement entre chômeurs et postes de travail

Certains travaux récents enrichissent les simulations qui étaient faites auparavant en reprenant un cadre proche, celui d'un modèle d'équilibre général à trois facteurs de production, le capital, le travail non qualifié et le travail qualifié, et en enrichissant l'analyse par l'intégration d'une représentation des flux sur le marché du travail et du mode d'appariement entre offres et demandes d'emploi. On décrit finement les flux de création de postes et de recrutement des entreprises et les flux de changement de postes et de recherche d'emplois des salariés ayant un emploi ou en chômage en fonction de la situation du marché du travail, qui dépend tant du nombre de postes vacants que du nombre de chômeurs. Schématiquement, les entreprises arbitrent entre le profit que rapporte un emploi selon la productivité de son titulaire d'une part et le coût qu'elles encourent pour le pourvoir : coût de la recherche, rémunération brute du salarié, coût de sa formation interne, coût d'une démission éventuelle, coût d'un licenciement éventuel. Tous ces coûts, qui sont interdépendants, dépendent de la situation du marché du travail (concurrence avec les autres entreprises, types de salariés qualifiés disponibles, chômage). Les salariés ont un salaire de réserve en deçà duquel ils refusent les emplois qui sont susceptibles de leur être présentés. Ils arbitrent entre l'avantage de cesser la recherche d'un emploi (écart entre le revenu d'activité et le revenu de substitution - allocation chômage, RMI – augmenté des coûts de transaction de la recherche) et l'avantage en terme de salaires que pourrait leur apporter une recherche plus longue ou une formation complémentaire.

Dans un tel cadre, le travail de S. Doisy, S. Duchêne et C. Gianella, aboutit à la conclusion que la ristourne Juppé (6,1 Mds € en 2000) non financée aurait créé 320 000 emplois à long terme dont 175 000 emplois au SMIC et 140 000 emplois de « peu qualifiés mais expérimentés »³¹. Cette croissance des emplois correspond à une

³¹ Sébastien Doisy, Sandrine Duchêne et Christian Gianella : « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », *Economie et Prévision*, 162, DGTPE, ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, 2004-1.

baisse de 1,2 point du taux de chômage. L'effet de retour sur les finances publiques est de l'ordre de 85 % : la mesure est presque autofinancée par l'augmentation de l'emploi et des salaires des peu qualifiés expérimentés et des salaires des très qualifiés. Mais ce résultat dépend de l'élasticité des salaires des personnes très qualifiées, choisie très élevée.

4. Un exemple d'évaluation « mésoéconomique »

Entre évaluations macroéconomiques, fondées pour une part sur des modèles d'ensemble de l'économie, et évaluations microéconomiques fondées sur des unités, entreprises ou personnes, dont on analyse et compare les comportements, il y a place pour des études reposant sur un niveau intermédiaire, le secteur d'activité. Tel est la base d'un travail récent qui utilise des données sectorielles (16 secteurs) sur 16 ans (1982-1997) issus des enquêtes Emploi de l'INSEE et de la comptabilité nationale³².

Sur chaque secteur sont estimées des équations de demande d'emploi, ce qui permet d'estimer des élasticités, en particulier des élasticités de substitution. Les auteurs obtiennent des résultats classiques quant aux élasticités du travail au capital : le travail qualifié est peu substituable au capital et le travail non qualifié lui est faiblement substituable. En revanche, ils trouvent une sensibilité forte du travail non qualifié et qualifié au coût du travail non qualifié.

C'est ce qui explique que lors de l'estimation de l'effet des allègements, cette étude, et c'est la seule qui soit dans ce cas, fasse apparaître un effet négatif de la mesure sur l'emploi des qualifiés et, en conséquence, un faible impact sur l'emploi total. Plus précisément, le niveau d'emplois non qualifiés créés ou sauvegardés est à peu près identique à celui qui ressort des autres études, compris entre 99 000 et 118 000 selon l'hypothèse faite sur le coût du capital à horizon de quatre ans après la mesure (en 1999). Mais contrairement aux autres estimations on fait apparaître une forte diminution des emplois qualifiés (entre 34 500 et 66 500) de sorte que l'effet global sur l'emploi est fortement réduit et compris entre 46 000 et 67 000. De cette façon, ce travail dessine sans doute, en raison de cet effet très fort sur les qualifiés, une estimation minimale des effets sur l'emploi total des allègements généraux.

5. La question de la « trappe à bas salaires »

Pour compléter les analyses des travaux français précédents, concentrées sur l'effet sur l'emploi, il est utile d'aborder l'effet possible des allègements sur une autre dimension : sur le rythme de progression salariale des personnes ayant un bas salaire. C'est l'idée de « trappe à bas salaires », présentée plus haut : les salariés qui occupent un emploi faiblement rémunéré risqueraient encore plus qu'avant l'allègement des charges de ne pas bénéficier d'augmentations salariales, puisqu'une augmentation de salaire se traduit pour l'employeur par une augmentation plus que proportionnelle du coût, en raison précisément de l'existence de l'allègement : ce dernier devient en effet moins élevé lors de la promotion salariale.

³² Islem Gafsi, Nathalie Greenan, Yannick L'Horty, Ferhat Mihoubi: "*Les mesures d'allègement du coût du travail: quel impact sur l'emploi peu qualifié?*", Document de travail du Centre d'études des politiques économiques, université d'Evry-Val d'Essonne, mars 2004. On pourra aussi se reporter à leur article dans la *Revue française d'économie* (XIX, 3, 2005) et à celui figurant dans l'ouvrage *Le travail non qualifié*, *op. cit.*

Cet effet potentiel a toujours été évoqué lors des réflexions sur les effets des allègements, par exemple par E. Malinvaud dans son rapport de 1998³³. Il explique pour une part qu'on ait voulu créer un dispositif qui ne soit pas trop abrupt, c'est-à-dire qui ne décroisse pas trop rapidement : en ce sens un allègement qui décroît linéairement jusqu'à 1,1 SMIC est beaucoup plus abrupt qu'un autre qui décroît jusqu'à 1,3, et a fortiori qu'un troisième jusqu'à 1,6, etc. Car, dans ce raisonnement, plus le dispositif est abrupt, plus le risque de trappe à bas salaire est élevé.

Il est sûr que le risque existe : le raisonnement théorique qui le fonde est convaincant. Encore faut-il mesurer son existence effective et son ampleur réelle, car les causes et explications des promotions salariales sont diverses, pas nécessairement rationnelles et résultent de pressions et négociations collectives. Il n'y a que deux études qui approchent empiriquement le phénomène et tentent, au-delà de la description, d'en analyser l'importance en l'isolant des autres facteurs jouant sur les promotions salariales³⁴. La Cour s'étonne que, sur un sujet aussi essentiel pour la réflexion sur le principe et les modalités des allègements, et, d'ailleurs, difficile à traiter (ne serait-ce qu'en raison des données nécessaires), si peu de travaux aient été conduits jusqu'à présent. Elle demande avec insistance que d'autres investigations empiriques et économétriques soient conduites par les économistes et les statisticiens.

On comprend que, ne disposant que de deux études, il soit impossible de conclure avec certitude. Quels sont cependant leurs enseignements principaux ? La première, qui procède à une analyse très soignée, conclut à l'absence de trappe. Certes, les salariés faiblement rémunérés ont des perspectives salariales plus faibles que les autres, mais ce handicap ne s'est pas accentué avec l'apparition des allègements au milieu des années 1990 : le fait d'avoir un bas salaire se traduisait, toutes choses égales d'ailleurs, par une décote sur le salaire de l'année suivante quasi identique au début des années quatre-vingt-dix et en 2001 : respectivement 8 % et 9 %. « L'évolution relative des perspectives salariales des personnes les moins bien rémunérées ne permet donc pas de déceler l'apparition d'une « trappe à bas salaire ». Cependant, la faiblesse de cette étude tient à la façon dont elle considère la carrière salariale : elle n'en examine qu'un petit tronçon d'une année, puisque c'est le salaire de l'année d'après dont on examine s'il dépend du salaire à un moment donné. La seconde étude étend l'horizon à deux ans : elle établit la progression salariale en comparant le salaire l'année n+2 à celui de l'année n. Elle décèle un certain ralentissement de la progression au cours des années quatre-vingt-dix. On pourrait juger que ce ralentissement est lié à l'évolution de la conjoncture, mais l'auteur montre que le lien n'est pas très fort. On pourrait, à meilleure raison, concevoir qu'il est imputable à la très forte croissance du SMIC sur la période : en effet, plus le SMIC lui-même augmente, plus il est difficile de quitter la zone des bas salaires, dès lors que cette dernière est définie en termes du SMIC, par exemple 1,3 ou 1,6 SMIC. Pour éviter cet effet, l'auteur définit les bas salaires non plus à partir du SMIC de chaque année, mais à partir du SMIC de 1998 actualisé par l'indice des prix.

³³ Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au Conseil d'analyse économique, La documentation française, 1998.

³⁴ C. Audenis, N. Laïb, S. Roux : « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dernières années », in *L'économie française 2002-2003*, INSEE, Livre de poche. Bertrand Lhommeau : « Les perspectives salariales des « bas salaires » dans les années 1990 », in *Les salaires en France*, INSEE-Références, INSEE et Statistique publique, 2005.

Le ralentissement de la progression de carrière est alors beaucoup plus faible, environ la moitié de ce qu'il était. Voici le résultat final en se limitant aux salariés à temps complet restés dans la même entreprise durant les trois années (n, n+1 et n+2) et rémunérés en n en dessous de 1,3 SMIC (actualisé par les prix) : ils ont en moyenne, deux ans après, un salaire de 42,4 % plus élevé sur la période 1984-1991, de 36,4 % plus élevé sur la période 1994-1998 et de 39,9 % plus élevé sur la période 1997-2001. Cependant, l'auteur lui-même reconnaît qu'il n'a pas mené une analyse toutes choses égales d'ailleurs. D'une façon générale, « il est cependant difficile de distinguer ce qui proviendrait d'un ralentissement des carrières salariales des entrants, bénéficiaires d'allègements spécifiques, de l'impact de leurs caractéristiques individuelles. »

Au total, ces deux études se rejoignent pour conduire à penser que l'effet pourrait, s'il existe, être très modeste. Il est vrai que le terme de carrière salariale examiné est très court – trop court pour conclure. La nécessité d'autres travaux ne s'en fait que plus sentir. En attendant, il est impossible d'évaluer empiriquement l'ampleur de l'éventuel effet. Sans ignorer l'argument théorique, son importance ne doit alors pas être surestimée dans le choix du seuil limite du dispositif d'allègement.

C. L'ALLÈGEMENT DU COUT DU TRAVAIL : ANALYSE D'EXPERIENCES ETRANGERES

L'analyse a porté sur quatre pays, qui, à un titre ou à un autre, ont expérimenté et évalué des allègements de coût du travail : les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, la Belgique. L'éclairage ainsi apporté est d'autant plus utile que les évaluations en question paraissent plus riches qu'en France, en ce sens qu'elles permettent souvent de réfléchir à des mesures alternatives aux allègements en comparant les effets des unes et des autres. Il va de soi, néanmoins, qu'il faut se garder de transposer à notre pays ces enseignements trop étroitement et sans précaution, ne serait-ce qu'en raison des différences institutionnelles et de population.

1. Les Pays-Bas : comparaison entre mesures différentes, concernant soit la demande soit l'offre de travail

Le dispositif SPAK est une mesure inconditionnelle d'allègement des charges patronales ciblée sur les bas salaires, inférieurs à 115 % du salaire minimum. Après divers ajustements, la réduction du coût du travail était de l'ordre de 10,6 % au niveau du salaire minimum. Le coût du dispositif représentait, en 2000, environ 0,23 % du PIB.

Les premières évaluations du dispositif ont conclu à un effet modeste : la création nette d'emploi a pu être, au mieux, de 44 000 à 76 000 emplois en 2000. En dépit d'effets d'aubaine et de déplacement, elles ont conclu à un certain effet, mais ceci est à tempérer par le coût budgétaire du dispositif. On a tenté, à l'aide d'un modèle macroéconomique, « MIMOSA », de situer les effets de cette mesure par rapport à ceux d'autres mesures concevables. Elles accordent des ressources supplémentaires subordonnées à l'exercice d'un emploi et agissent ainsi sur l'offre de travail. Ces mesures sont calibrées pour avoir un coût budgétaire ex ante de 900 M€ :

- le dispositif SPAK : diminution du coût du travail pour les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum ;
- un impôt négatif : versement d'une somme de 1000 € pour les personnes travaillant à temps complet et percevant un salaire inférieur à 115 % du salaire minimum ;
- une diminution forfaitaire de l'impôt sur le revenu : 165 € versé à toutes les personnes occupant un emploi ;
- une exemption fiscale pour jeunes enfants : crédit d'impôt de 1560 € pour un enfant de moins de 12 ans et 780 € pour un enfant âgé de 12 à 17 ans, versé aux mères de famille et aux chefs de famille monoparentale masculins ;
- Prestations familiales supplémentaires : augmentation de 70 % des prestations familiales versées aux couples bi-actifs et aux chefs de famille monoparentale, travaillant au moins 20 heures par semaine ;
- Subvention pour enfant : subvention de 28 € par semaine pour un enfant de 0 à 3 ans et de 14 € pour un enfant âgé de 4 à 12 ans, versée aux mères de famille occupant un emploi à temps plein, la subvention étant proratisée pour l'activité à temps partiel.

Le tableau suivant retrace l'impact à court terme sur l'emploi de ces différents dispositifs, impact évalué pour l'année 2000. L'intérêt de cette approche comparative est de montrer que les actions visant à réduire la trappe à pauvreté et à mobiliser l'offre de travail peuvent avoir la même efficacité en termes de créations d'emplois et de leur coût qu'une mesure d'allègement du coût du travail ciblée sur les bas salaires. Par ailleurs, la réduction des coûts fixes liés à la reprise d'un emploi (frais de garde des enfants par exemple) via des prestations pour enfant supplémentaires serait, selon ce modèle, une mesure plus efficace qu'un dispositif d'impôt négatif ciblé sur les bas salaires.

**Tableau 18 : L'impact à court terme de diverses mesures de politique de l'emploi
(année 2000)**

Objectif	Dispositif	Effet sur l'emploi	Impact sur l'emploi total (%)	Coût ex ante par emploi créé
Trappe à productivité	Dispositif SPAK	+ 29 000	+ 0,63 %	31 000 €
Trappe à pauvreté	Impôt négatif	+ 15 000	+ 0,18 %	62 000 €
Trappe à pauvreté	Diminution forfaitaire de l'impôt sur le revenu	+ 6 000	+ 0,08 %	150 000 €
Trappe à pauvreté	Exemption fiscale pour jeunes enfants	+ 30 000	+ 0,27 %	29 000 €
Trappe à pauvreté	Prestations familiales supplémentaires à tous les actifs occupés	+ 30 000	+ 0,30 %	30 000 €
Trappe à pauvreté	Subvention pour enfant en fonction du nombre d'heures travaillées	+ 25 000	+ 0,37 %	37 000€

Source : Nelissen et Fontein. Le nombre d'emplois créés est exprimé en équivalent temps plein. L'impact sur l'emploi total en % se rapporte à tous les types d'emplois, quelle que soit leur durée.

L'intérêt de la simulation est de montrer également que les effets de ces dispositifs affectent différemment les individus selon leur sexe, leur âge, leur situation familiale et leur niveau de qualification. Il y a donc une possibilité de mieux cibler les dispositifs en fonction des caractéristiques des publics visés. Par exemple, le dispositif SPAK (trappe à productivité) crée des emplois principalement occupés par des femmes et des jeunes peu qualifiés et améliore la situation des chefs de famille monoparentale féminins. Les mesures visant la trappe à pauvreté intéressent d'abord les femmes, avec des effets plus également répartis entre les niveaux de qualification et entre les âges. Elles s'adressent donc en priorité aux femmes seules avec enfants et aux conjointes.

La conjoncture économique n'est pas sans effet sur l'efficacité mesurée des dispositifs de la politique de l'emploi. C'est ainsi que le dispositif SPAK, dans la conjoncture dégradée de l'année 2002, aurait conduit à la création de 99 000 emplois, soit une augmentation de l'emploi total de 1,39 %, c'est-à-dire davantage qu'en bonne conjoncture. Les allègements de charges pourraient ainsi être un instrument efficace pour éviter les destructions d'emplois dans les périodes de basse conjoncture.

Parce qu'il est inconditionnel, le dispositif crée inévitablement un effet d'aubaine important mais les évaluations rendent mal compte des effets à long terme, une fois que la modification du prix relatif du travail non qualifié est intégrée dans le choix des combinaisons productives. Par ailleurs, l'effet d'aubaine est peut être différent selon les secteurs d'activité, en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence internationale. Les évaluations fournissent peu d'éléments pour apprécier ces aspects.

2. La Finlande : efficacité d'une subvention à l'embauche

La Finlande a instauré un dispositif de subvention à l'embauche dans le secteur marchand, ciblé sur des publics en difficulté³⁵. L'évaluation qui en a été faite est microéconomique, les unités d'observation étant les entreprises.

Après le traitement statistique destiné à éliminer l'hétérogénéité entre entreprises, la conclusion de l'étude est que la subvention a permis d'accroître l'emploi dans les entreprises subventionnées de 8 % à 9 %. Elle a permis de diminuer le coût du travail des emplois subventionnés dans une fourchette de 32 % à 52 %. En outre, elle n'a pas entraîné d'effet de déplacement au détriment des entreprises non subventionnées.

Les auteurs de l'évaluation considèrent que la subvention a produit les effets attendus et a rempli l'objectif de stimuler l'emploi. Ils notent cependant que, dans certaines entreprises, le même résultat aurait pu être obtenu avec une subvention d'un montant inférieur.

3. La Suède : la nécessité de cibler les mesures

Une étude récente fait une synthèse des évaluations des différents dispositifs de la politique active du marché du travail en Suède au cours des quinze dernières années³⁶. Quels que soient les types de mesures, les résultats des évaluations apportent des informations contradictoires. Les évaluations microéconomiques trouvent des effets positifs pour les dispositifs de subvention à l'emploi (chômeurs de longue durée, jeunes chômeurs), alors qu'ils sont nuls ou négatifs pour les dispositifs de formation. Les évaluations macroéconomiques dressent un panorama différent. En raison d'effets de déplacement élevés, les mesures de subvention à l'emploi apparaissent moins efficaces que les programmes de formation (cf. tableau ci-dessous). Parmi les populations ciblées, les dispositifs en faveur des jeunes sont considérés comme les plus inefficaces à cause d'effets de déplacement massifs. Ceci est d'ailleurs une conclusion assez générale faite par d'autres recherches qu'en Suède : pour être efficaces, les dispositifs en direction des jeunes ne doivent pas être généraux, mais nettement ciblés sur les jeunes en difficulté.

L'étude suédoise met l'accent sur le fait que les dispositifs de grande ampleur visant un public large ont un rendement faible en termes d'emploi parce qu'ils déforment les incitations. Mis en place pour apporter un revenu de remplacement qui se substitue aux prestations de chômage ou aux aides sociales, ils « attirent » de nombreux participants et perdent leur efficacité parce qu'ils ne visent pas le retour dans l'emploi. Cet effet est accentué dans les périodes de faible croissance et de conjoncture déprimée durant lesquelles les bénéficiaires demeurent dans les dispositifs jusqu'à leur échéance et diminuent l'intensité de leur recherche d'emploi.

³⁵ Aki Kangasharju, Takis Venetoklis : « Wage Subsidies and the Firm Level Employment », Mimeo, 2005.

Aki Kangasharju : « Do Wage Subsidies increase Employment in subsidised Firms », VATT Discussion Papers, n° 378, 2005.

³⁶ L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström : « Does active labour market policies work? Lessons from the Swedish experiences », *Swedish Economic Policy Review*, volume 8, 2001.

Au total, les auteurs considèrent que la politique de l'emploi a, certes, permis de diminuer le chômage, mais au prix d'une diminution de l'emploi « normal ». Améliorer le ciblage des dispositifs, par exemple sur les chômeurs de longue durée ou sur les individus présentant les risques les plus élevés d'entrer dans cette catégorie, permettrait de redonner à la politique du marché du travail sa fonction de créer des emplois et d'accélérer le retour dans l'emploi.

**Tableau 19 : Effet de déplacement moyen (%)
des dispositifs de subvention à l'emploi**

Subvention à l'embauche	38.5 %
Subvention à l'emploi générale	69.0 %
Subvention à l'emploi ciblée	84.0 %

Source : Calmfors et alii, art. cit.

4. La Belgique : la prise en compte de la déqualification

La Belgique a mis en place depuis de nombreuses années des dispositifs de réductions de charges sociales, généraux et ciblés, pour accroître la demande de travail non qualifié et accélérer le retour dans l'emploi des catégories de chômeurs les plus éloignées du marché du travail. Elle a introduit récemment l'allègement des charges sur les hauts salaires. En 2004, elle a entrepris de simplifier les nombreux dispositifs existants et de les regrouper en deux compartiments : le premier est appelé « réduction structurelle des charges », le deuxième « réduction pour les groupes cibles ». La réduction structurelle est une mesure inconditionnelle, sans condition d'embauche et sans limitation de durée. Les mesures ciblées sont conditionnelles à l'embauche et limitées dans le temps. Cette simplification des dispositifs s'est accompagnée d'une unification du montant des allègements, avec deux barèmes de 400 euros et 1 000 euros par trimestre selon le type de bénéficiaires.

Financé par le Fonds national de la Recherche Scientifique, un important rapport d'évaluation des allègements de charges en Belgique a été publié en 2005, rédigé par trois économistes spécialistes du marché du travail³⁷. Ce rapport approfondit en particulier l'analyse des allègements de charges à l'aide d'un modèle d'équilibre général intertemporel dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- la population active est ventilée en trois niveaux de qualification (diplôme d'études primaires, diplôme d'études secondaires inférieures, diplôme d'études secondaires supérieures et plus). Les deux premiers niveaux de qualification correspondent aux salariés « peu qualifiés » et occupent respectivement 15 % et 21 % de la population active ;

³⁷ Bart Cockx, Henri Sneessens et Bruno Van der Linden, *Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, Academia Press, 2005.

Cf. également « Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires ». Regards Economiques, n° 24, Septembre 2004.

« Rapport 2005 » du Conseil Supérieur de l'emploi. Partie 3.

- les salaires des qualifications moyenne et élevée sont négociés mais ceux de la catégorie des moins qualifiés ne le sont pas puisqu'ils se situent au niveau du salaire minimum ;
- de façon analogue à l'étude française citée plus haut, sur le marché du travail de chaque qualification, les vacances d'emploi correspondant aux offres d'emploi des entreprises sont appariées avec les demandes d'emploi des chômeurs. Ce processus d'appariement n'est pas instantané en raison des asymétries d'information, de sorte que les transitions du chômage vers l'emploi dépendent de l'efficacité de l'appariement et des tensions sur ce marché mesurées par le rapport entre les vacances et le nombre de travailleurs à la recherche d'un emploi ;
- les taux de destruction d'emplois pour chacune des qualifications sont différents selon la qualification ;
- les allègements sont financés à chaque période par des taxes forfaitaires sur les plus qualifiés, de sorte que les finances publiques soient à l'équilibre ;
- le coût ex ante de la réduction de charges est égal à 1 % du PIB, soit une diminution du taux de cotisations patronales de 26,7 points au niveau du salaire minimum équivalant à une diminution du coût du travail de 20 %.

On note B les non qualifiés (15 % de la population active), M les peu qualifiés (21 % de la population active) et T les qualifiés (64 % de la population active). Le tableau suivant présente les résultats d'une réduction de charges patronales, d'un coût ex ante de 1 % du PIB.

Tableau 20 : Effet à long terme sur l'emploi total d'une réduction de cotisations patronales

	Réduction des charges patronales de 1 % du PIB ciblée sur ...			
	Non qualifiés B	Peu qualifiés M	B + M	Qualifiés T
Variation ex ante du coût du travail				
- non qualifiés B	- 20,0 %		- 6,0 %	
- peu qualifiés M		- 9,0 %	- 6,0 %	
- qualifiés T				- 2,0 %
Variation ex post du coût du travail				
- non qualifiés B	- 18,8 %	+ 0,2 %	- 5,8 %	+ 1,8 %
- peu qualifiés M	+ 1,32 %	- 1,2 %	- 0,3 %	0,0 %
- qualifiés T	+ 1,33 %	+ 1,2 %	+ 0,6 %	- 0,2 %
Variation ex post de l'emploi				
- postes non qualifiés occupés par B	89 229	30	28 171	-7 984
- postes peu qualifiés occupés par M	348	8 845	6 061	84
- postes qualifiés occupés par T	895	144	345	2 708
TOTAL	90 472	9 019	34 577	- 5 193
Coût par emploi créé	- 1 860 €	112 000 €	14 900 €	
Variation en %				
- production	+ 1,36 %	+ 0,17 %	+ 0,58 %	- 0,06 %
- productivité	- 1,03 %	- 0,06 %	- 0,33 %	+ 0,08 %

Source : Bart Cockx, Henri Sneessens et Bruno Van der Linden : « Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique », op. cit.

Cet exercice de simulation confirme les résultats des évaluations antérieures faites en Belgique ;

- le ciblage sur les bas salaires (B) est la mesure la plus efficace. Elle créerait 90 000 emplois et permettrait de réduire de moitié le taux de chômage des non qualifiés. A long terme, la mesure s'autofinancerait. Ce résultat est obtenu bien que, en raison de l'hypothèse d'un taux de destruction des emplois pris exogène et constant, cette simulation ne prenne pas en compte l'impact de l'allègement sur le ralentissement des destructions d'emplois. En outre, les peu qualifiés (M) et les qualifiés (T) « absorberaient » une fraction de l'allègement sur la forme d'augmentations des salaires qui augmentent ex post le coût du travail de ces qualifications ;
- le ciblage sur les qualifiés (T) détruirait de l'emploi, en particulier de non qualifiés. La baisse des charges serait captée par les salariés qualifiés sous la forme d'augmentations des salaires qui se répercuteraient négativement, via l'indexation du salaire minimum, sur l'emploi des non qualifiés ;
- un ciblage plus large, qui engloberait l'ensemble des salariés peu qualifiés (B + M), diluerait les effets. La baisse ex ante du coût du travail est moins forte et les peu qualifiés (M) récupérerait une partie de l'allègement sous la forme d'une augmentation de leurs salaires. L'impact sur l'emploi est divisé par trois par rapport à un ciblage étroit.

Les auteurs du rapport modifient la simulation précédente en décroissant les marchés du travail par qualification. Ils font alors l'hypothèse que les demandeurs d'emploi qualifiés peuvent chercher et occuper un emploi moins qualifié, évinçant ainsi les chômeurs les moins qualifiés. Il s'agit de ce que l'on a appelé « l'effet cascade » (cf. 1^{ère} partie), où la déqualification signifie que des postes de travail sont occupés par des travailleurs surqualifiés. Seuls les non qualifiés n'ont pas cette possibilité, leur éviction par des plus qualifiés expliquant en partie leur taux de chômage plus élevé.

La « déqualification en cascade » ne change pas fondamentalement l'impact sur l'emploi total des différents scénarios de ciblage de l'allégement des cotisations patronales mais elle conduit à quatre conclusions importantes qui nuancent les résultats précédents :

- le ciblage au niveau du salaire minimum montre qu'une partie des emplois créés est occupée par des travailleurs surqualifiés. Il est en conséquence moins efficace parce qu'il ne réduit pas autant le taux de chômage des non qualifiés ;
- la réduction de charges n'est plus autofinancée bien que le coût ex post de l'emploi créé demeure faible dans le cas d'un ciblage étroit et acceptable quand il est élargi aux peu qualifiés ;
- le ciblage sur les qualifiés est intéressant à analyser car il provoque une « requalification » des salariés mais au prix d'une création d'emplois quasiment nulle et, donc, au prix d'un coût budgétaire par emploi créé très élevé. Cette requalification s'accompagne d'une augmentation des salaires des salariés qualifiés qui absorbe la réduction de charges.
- Enfin, quatrième conclusion, le modèle utilisé évalue, outre le nombre d'emplois créés, la variation de bien-être provoquée par cette politique ; on montre qu'en cas de « déqualification en cascade », il y a, comme attendu, une diminution du bien-être pour la population active moyennement et très qualifiée (puisqu'elle est amenée à occuper davantage d'emplois inférieurs à sa qualification), c'est-à-dire, dans cette évaluation, pour près de 85 % de la population active : l'amélioration de bien-être des peu qualifiés ne compense pas cette détérioration, qui concerne la grande majorité des actifs ; comme le résumait les auteurs, « l'effet de la déqualification entraîne une perte d'efficacité : davantage de travailleurs trouvent un emploi mais, pour une fraction d'entre eux, il s'agit d'un emploi moins bien rémunéré, ne correspondant pas à leur qualification ; il y a un « mauvais appariement » qui réduit l'effet positif sur la création de valeur ajoutée et sur les recettes parafiscales ».

II. L'IMPACT DES DISPOSITIFS CIBLÉS

A la différence de l'exonération sur les bas salaires, les dispositifs ciblés n'ont jamais fait l'objet d'évaluation macro-économique. Deux raisons peuvent expliquer cette carence : d'une part, du fait de la faiblesse des montants en jeu, leur impact sur la création nette d'emploi est nécessairement marginal ; d'autre part, leur objectif premier

est moins la création nette d'emploi que l'accompagnement d'actions de formation ou leur localisation dans certaines zones défavorisées³⁸. Ces contrats visent donc plus à gérer la file d'attente du chômage en favorisant certains types d'embauche qu'à stimuler la création d'emplois.

Les objectifs, propres à ces dispositifs, font par contre l'objet d'évaluations à partir du suivi administratif auquel ils donnent lieu. La DARES publie ainsi régulièrement un bilan des divers dispositifs de la politique de l'emploi. L'évaluation de l'impact à court terme de ces différents dispositifs sur l'emploi et le chômage s'opère de façon très différente de celle à l'œuvre dans les modèles de simulation : il se déduit directement de la connaissance qu'a l'administration des effectifs annuels d'entrée et de sortie des dispositifs.

A. L'IMPACT SUR L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE DES VARIATIONS DES ENTRÉES DANS LES DISPOSITIFS CIBLÉS D'EMPLOI ET DE FORMATION

Les emplois aidés marchands représentent les deux tiers des bénéficiaires des politiques ciblées d'emploi et de formation. Ils se composent de deux types de mesures :

- les dispositifs donnant lieu à exonération de cotisations sociales : contrat d'apprentissage, contrat de qualification, d'adaptation et d'orientation (désormais remplacés par le contrat de professionnalisation), soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), contrat de retour à l'emploi, contrat initiative emploi, entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion, exo embauche du premier salarié, exo embauche du second ou du troisième salarié,
- les dispositifs donnant lieu à subvention : aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'une entreprise (ACCRE), fonds départemental d'initiative jeune et stages d'initiation à la vie professionnelle.

Après avoir connu, de 1984 à 1999, une très forte croissance, qui a porté le stock annuel moyen de bénéficiaires des politiques ciblées d'emploi et de formation de 470 000 à 2,5 millions de personnes, celui-ci connaît depuis une contraction régulière : en 2004, le nombre total de bénéficiaires a été ramené à 1,8 millions, dont 1,2 million d'emplois aidés marchands, 330 000 emplois aidés non marchands³⁹ et 260 000 stages de formation professionnelle⁴⁰. Avec les deux tiers du total, les emplois aidés marchands sont largement majoritaires.

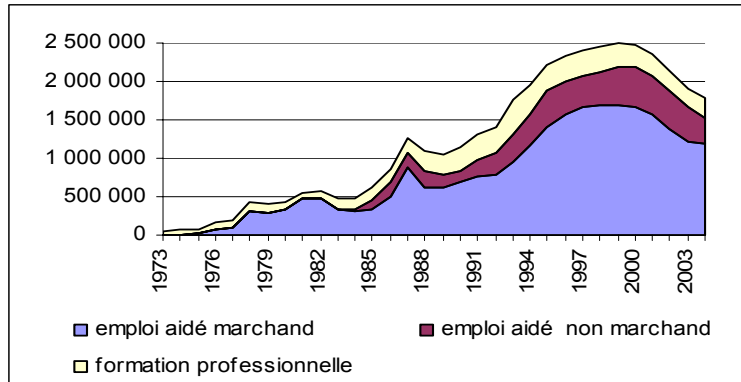
³⁸ On peut cependant mentionner le fait que, sans être une évaluation macroéconomique *stricto sensu*, la DARES effectue le calcul suivant : elle calcule des coefficients emploi à partir de l'allègement du coût du travail et elle les applique aux variations de stocks de bénéficiaires, ce qui lui permet d'en déduire des effets macroéconomiques.

³⁹ - Travaux d'utilité collective, Contrat emploi solidarité, Contrat emploi consolidé, Emplois jeunes.

⁴⁰ - Stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectifs et individuels, Stages d'accès à l'entreprise (SAE), Stages de l'AFPA subventionnés par l'Etat à destination des demandeurs d'emploi.

En 2004, les entrées dans les emplois aidés marchands ont atteint 630 000 dont 240 000 en apprentissage, 345 000 en emplois aidés non marchands et 670 000 dans les stages de formation. Par rapport à 1994, les entrées en apprentissage sont en forte augmentation (+ 50 %), mais les autres dispositifs accusent un net repli : - 64 % pour les emplois aidés marchands, - 50 % pour les non marchands et - 15 % pour la formation professionnelle.

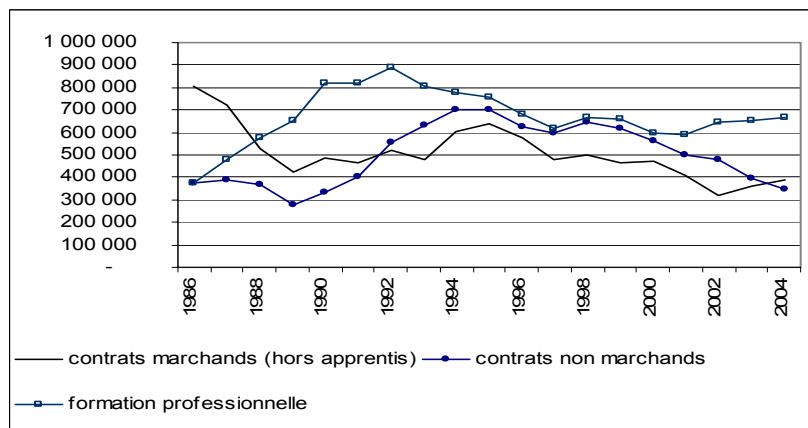
Graphique 11 : Stocks annuels moyens des contrats ciblés d'emploi et de formation (hors apprentissage)



Source : DARES

L'année 1999 marque le point le plus haut des entrées dans des contrats ciblés. Toutefois, sur la période 1999 – 2004, les entrées en apprentissage sont en augmentation (+ 8 %) et les entrées en formation sont restées stables. Par contre, les entrées dans les emplois non marchands sont en forte baisse (- 40 %) et les emplois marchands hors apprentissage reculent de 15 %.

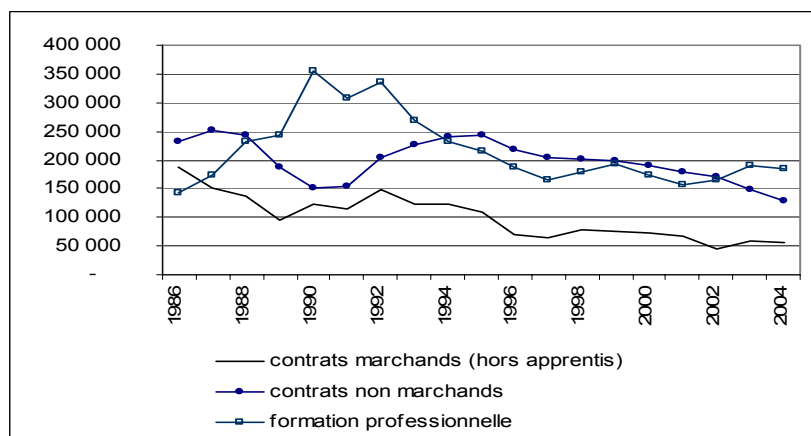
Graphique 12 : Flux annuel d'entrées dans les contrats aidés



Source : DARES

Les personnes peu formées représentent 44 % du total des entrées en apprentissage, qui, après avoir connu une augmentation entre 1994 et 1999, se sont stabilisées autour de 110 000 entrées par an. Pour les autres contrats, elles ne représentent qu'une part assez faible des entrées : 14 % des entrées dans les emplois aidés marchands (hors apprentissage), 37 % de celles dans les emplois aidés non marchands et 27 % de celles en formation professionnelle. En outre, elles sont toutes en très net recul (entre 50 % et 65 %).

Graphique 13 : Flux annuels d'entrées des peu qualifiés dans les contrats aidés



Source : DARES

Le tableau ci-dessous montre l'impact de la contraction régulière des entrées dans les dispositifs de contrats aidés sur l'emploi et le chômage. Ainsi en 2003, la DARES estime que « la diminution du nombre de bénéficiaires de 169 000 (hors mesures de retrait d'activité) a entraîné une perte de 100 000 emplois et contribué pour 65 000 à la hausse du chômage »⁴¹. La perte d'emploi due à la contraction des emplois aidés marchands apparaît cependant près de cinq fois plus faible.

Tableau 21 : Les effets des dispositifs spécifiques en faveur de l'emploi sur les évolutions à court terme de l'emploi et du chômage

Evolution annuelle en milliers

	2001	2002	2003
Variations totales de...			
...L'emploi total	240	153	- 84
...- .dont secteur marchand (non agricole)	252	42	- 77
...du chômage	8	153	183
Effet des politiques de l'emploi			
Sur l'emploi	- 44	- 44	- 101
.. - dont marchand aidé	- 25	- 36	- 22
Sur le chômage	66	74	65
- dont marchand aidé	21	31	17

Source : DARES

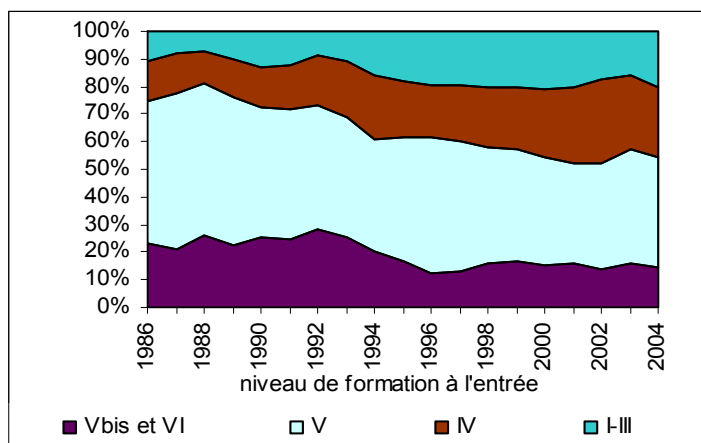
⁴¹ Bilan de la politique de l'emploi en 2003, DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, La documentation française, Paris, 2005, p. 13.

B. LES CONTRATS DESTINÉS À DES PUBLICS PARTICULIERS

1. L'alternance : apprentissage, contrat de qualification

Avec la réduction progressive des contrats initiative emploi (CIE) - 65 000 entrées en 2003 contre 213 000 en 1997 -, les deux contrats d'emplois aidés les plus utilisés dans le secteur marchand ont pour principal objet d'appuyer financièrement des actions de formation en alternance. En 2004, on a enregistré 241 643 entrées en apprentissage contre 161 403 en 1994 et 163 734 en contrat de qualification contre 118 245, soit pour ces deux contrats 64 % des entrées dans les emplois aidés marchands et 80 % du coût des exonérations ciblées sur des publics particuliers.

Graphique 14 : Les entrées en contrat d'apprentissage selon le niveau de formation



Source : DARES

A l'exception des contrats qui s'adressent aux entreprises d'insertion et aux associations intermédiaires, les autres emplois aidés du secteur marchand ont été « cannibalisés » par les exonérations générales sur les bas salaires, à partir du moment où celles-ci sont devenues pratiquement intégrales au niveau du SMIC sans nécessiter les déclarations administratives qu'implique le bénéfice des aides spécifiques.

Les contrats d'apprentissage et de qualification ont en commun de s'adresser à une population qui n'est pas issue du chômage (ou dans une faible proportion - 16 % - pour les seconds)⁴². Mais les entreprises y recourent pour des publics qui présentent des caractéristiques sensiblement différentes :

⁴² - Les données caractérisant les bénéficiaires des différents emplois aidés marchands et non marchands sont issues des publications de la DARES, notamment du *Bilan de la politique de l'emploi en 2003, op. cit.*. Le contrat de qualification a été remplacé par le contrat de professionnalisation en 2004, par la loi sur la formation tout au long de la vie.

- pour les deux tiers environ, le public des contrats d'apprentissage sort de l'école, est plus jeune, plus masculin, plus orienté vers les métiers de l'industrie et est très majoritairement employé dans des entreprises de moins de 10 salariés;
- en revanche, les bénéficiaires des contrats de qualification sont en majorité plus vieux - les deux tiers ont entre 18 et 22 ans – et se répartissent de façon plus équilibrée entre hommes et femmes et entre ceux qui sortent de l'école et ceux qui sortent ou sont en emploi, ils sont moins de 50 % dans des entreprises de moins de 10 salariés (et 26 % dans des entreprises de 10 à 50 salariés), à près de 80 % dans les services et surtout ils ne sont qu'un tiers à ne pas être au moins titulaire du baccalauréat.

Tableau 22 : Quelques caractéristiques des emplois aidés marchands

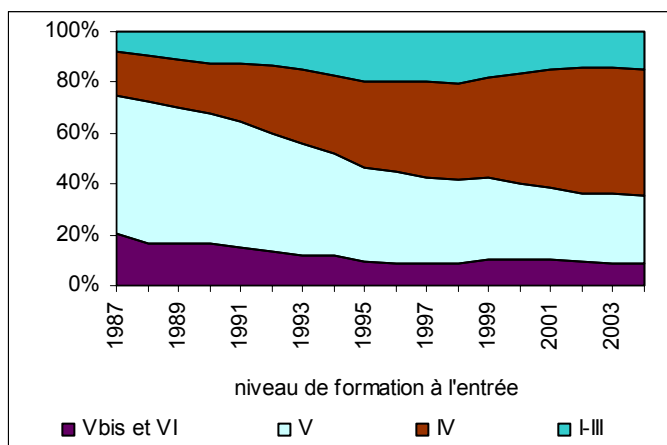
en % du total de chacun des contrats

	Femmes	Peu formés	Moins de 18 ans	Fin de scolarité	Services
Contrat d'apprentissage	30 %	78 %	67 %	63 %	39 %
Contrat de qualification	50 %	36 %	19 %	42 %	79 %

Source : DARES

Ainsi, contrairement aux contrats d'apprentissage qui restent majoritairement centrés sur les peu diplômés, en vingt ans, les bénéficiaires des contrats de qualification ont massivement basculé des peu diplômés vers les plus diplômés.

Graphique 15 : Les entrées en contrat de qualification selon le niveau de formation



Source : DARES

2. Les autres contrats et dispositifs

La situation est différente pour les chômeurs de longue durée et pour les jeunes chômeurs, qui, par définition, éprouvent des difficultés plus ou moins grandes pour accéder à l'emploi. Celles-ci peuvent être de deux ordres : pour les plus diplômés, les obstacles peuvent résulter, soit d'une inadéquation de leur formation à l'offre de travail

(notamment les diplômés des filières universitaires sciences humaines, arts plastiques et sport), soit de handicaps sociaux et personnels entravant, dans des conditions normales, leur accès à l'emploi ; pour les peu diplômés, le principal handicap est l'insuffisante qualification, éventuellement cumulée avec des difficultés sociales et personnelles.

Depuis les années quatre-vingt, de nombreux dispositifs ont été mis en place pour tenter de réduire ces obstacles et favoriser l'accès à l'emploi marchand ou non marchand. Leur objectif premier est de faciliter l'insertion, non la création nette d'emplois : ces dispositifs jouent plus sur la file d'attente dans le chômage que sur le niveau du chômage lui-même. Cet objectif n'est pas à sous-estimer : faciliter, par des dispositifs adaptés telle ou telle catégorie de chômeurs, par exemple les jeunes défavorisés ou les chômeurs de longue durée, peut être pertinent dans une perspective microéconomique, mais il peut aussi avoir indirectement des conséquences plus larges, notamment en évitant que des personnes restent durablement éloignées de l'emploi. Quoi qu'il en soit, cette influence première sur la file d'attente dans le chômage explique que les évaluations, dont la Cour a souligné qu'elles étaient dans l'ensemble trop peu nombreuses⁴³, soient centrées sur les caractéristiques des publics à l'entrée des dispositifs et, pour quelques rares études, sur le suivi des sortants (à horizon de 18 mois) et non sur leur impact macroéconomique, en tout état de cause plus marginal.

Ces dispositifs, qui ont connu au fil des ans et des gouvernements une trop grande instabilité, peuvent se classer en trois catégories : des contrats destinés à inciter les entreprises à embaucher des personnes rencontrant des difficultés d'insertion, ciblés ou non sur les jeunes et les peu diplômés ; des dispositifs de type parcours centrés sur les jeunes et destinés à les accompagner vers l'emploi ; enfin, des emplois non marchands qui s'adressent à des employeurs publics (administrations) ou à des associations.

a. Les aides en direction de l'emploi marchand

Trois dispositifs relèvent de la première catégorie : le contrat initiative emploi (CIE), les stages d'accès à l'entreprise (SAE) et le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

- le *Contrat initiative emploi* (CIE) a été créé en 1995 et bénéficiait d'une exonération spécifique jusqu'en 2002. Il a été profondément remanié depuis. L'exonération générale bas salaires lui est désormais applicable à laquelle s'ajoute une aide de l'Etat prenant en charge une partie du SMIC. Les conditions d'éligibilité sont définies chaque année par le préfet en fonction des conditions locales. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2002, les jeunes sans qualification ne font plus partie des publics prioritaires du CIE. Suite à la réforme de juillet 2003 qui a allongé la durée de l'aide de l'Etat de 2 à 5 ans, les effectifs du CIE ont connu une certaine reprise (93 000 nouvelles entrées en 2004 contre 63 000 en 2003 et 52 000 en 2002), mais le nombre d'entrées de jeunes est en net repli (13 400 en 2004 contre 36 800 en 2000) ;

⁴³ Cour des comptes, *Rapport annuel 2004*.

- les *stages d'accès à l'entreprise* (SAE) constituaient jusqu'à leur suppression récente un bon vecteur d'insertion (78,5 % d'embauche à l'issue du stage), mais s'adressaient à un nombre très limité de bénéficiaires (12 800 en 2003) ;
- enfin, le contrat de *soutien à l'emploi des jeunes en entreprise* (SEJE) a été mis en place par la loi du 29 août 2002 pour réorienter les aides à l'emploi du secteur non marchand vers le secteur marchand. Il vise à inciter les entreprises à embaucher des jeunes de 18 à moins de 23 ans, non diplômés du bac ou d'un diplôme équivalent. L'embauche doit se faire obligatoirement en CDI, sur la base d'au moins le SMIC et d'une durée du travail au moins égale à un mi-temps. L'aide est de 225 € par mois pour un temps plein au SMIC, majoré jusqu'à 292,50 € par mois au niveau de 1,3 SMIC. L'aide est versée pendant trois ans mais réduite de moitié la troisième année. En cas de rupture de contrat avant la fin des trois ans à son initiative (sauf cas particuliers), l'employeur doit rembourser l'intégralité de l'aide. Ce dispositif n'a guère eu de ce fait les faveurs des employeurs à la recherche d'une plus grande flexibilité dans la gestion de l'emploi : les effectifs réels bénéficiaires du SEJE constatés en 2005 - environ 70 000 -, année où le dispositif a atteint son rythme de croisière, sont inférieurs de moitié à l'objectif prévu⁴⁴. Aucun bilan du SEJE n'a été réalisé à ce jour. Cependant, le contrôle du dispositif effectué par la Cour a conclu à un « impact a priori faible sur la création nette d'emplois » et « limité sur la stabilisation de l'emploi » : environ 30 000 emplois auraient été transformé de CDD en CDI mais une forte proportion d'entre eux sont rompus avant le fin du contrat, dont une proportion non négligeable au bout de quelques mois seulement. Toutefois, la rupture se produit, dans trois cas sur cinq, à l'initiative du salarié, particulièrement dans les hôtels-restaurants, gros consommateurs de SEJE. En revanche, la cible des non bacheliers semble respectée, mais les jeunes n'ayant pas au moins un CAP ou un BEP ne représentent que le tiers des bénéficiaires.

b. Les dispositifs d'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail

La deuxième catégorie de dispositifs regroupe les différentes modalités d'accompagnement : les emplois aidés des associations intermédiaires, entreprises d'insertion et de travail temporaire d'insertion, le dispositif TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) auquel a succédé le contrat CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale), enfin, les dispositifs PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi).

- les *associations intermédiaires* (AI), les *entreprises d'insertion* (EI) et *celles de travail temporaire d'insertion* (ETTI), issues de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, visent à faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes en grande difficulté par l'accès à un

⁴⁴ La sous-utilisation du dispositif est encore plus marquée dans les DOM du fait de dispositifs généraux existants particulièrement avantageux et sans la contrainte de non rupture de contrat.

emploi assorti de modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. En 2004, 180 000 salariés ont été mis à disposition, à 80 % auprès de particuliers, par les associations intermédiaires, 36 000 par les entreprises de travail temporaire d'insertion et 14 000 salariés ont été embauchés en entreprise d'insertion. La principale limite du dispositif tient à la faible durée des emplois (moins de 20 millions heures ETP pour 180 000 salariés dans les associations intermédiaires, soit un peu plus de 3 semaines à 35 heures par salarié par an) voulue pour ne pas concurrencer les entreprises normales ;

- le programme *Trajet d'accès à l'emploi* (TRACE) a été créé par la loi d'orientation du 29 juillet 1998, puis élargi en 2001, avant d'être supprimé fin 2003. Ce programme d'une durée initiale de six mois avait été étendu à deux ans. Il visait des jeunes en situation d'échec et d'exclusion sociale puis les jeunes diplômés et les jeunes en très grande précarité. Sa gestion repose à titre principal sur les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Sur l'ensemble de la période, il a bénéficié à 320 000 jeunes de 16 à 25 ans, dont la moitié n'avait pas accédé à un CAP ou BEP et un peu plus de 10 % avait le bac ou plus. Ce programme est un des rares à avoir fait l'objet de nombreuses études et d'une évaluation scientifique conduite par la DARES. Celle-ci fait apparaître « qu'après l'entrée dans TRACE, l'accès à l'emploi se révèle d'autant plus rapide lorsque l'intensité de contact (avec les conseillers) était élevé durant le premier mois ». Elle faisait aussi apparaître une tendance à une « pro-sélection » par les conseillers qui favorisent ceux qui ont le plus de chance de trouver un emploi de par leurs caractéristiques personnelles et les règles de fonctionnement du marché du travail, et donc par la même leur propres résultats en termes d'insertion dans l'emploi. Le dispositif a permis à un jeune sur deux entré dans le dispositif de sortir sur un emploi (42 %) – dans deux cas sur trois à caractère durable - ou sur une formation (7 %). Selon ces éléments, le dispositif TRACE pourrait être considéré comme efficace, ce qui conduirait à regretter son remplacement, à partir de 2004, par les *contrats d'insertion dans la vie sociale* (CIVIS) : au 1^{er} octobre 2005, on en comptait 48 000 dont 45 % au profit de jeunes sans diplôme.
- Les dispositifs des *plans locaux pour l'insertion et l'emploi* (PLIE) sont des plates-formes de coordination locales (notamment entre agence locale pour l'emploi, PAIO, mission locale, mais aussi d'autres acteurs du champ local) destinées à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Au nombre de 159 en 2004, leur financement est principalement assuré sur financement des fonds structurels européens (FSE, objectif 3) et par les collectivités territoriales. La moitié des PLIE n'ont pas mis en place de procédure d'évaluation. De plus, lorsqu'elles existent, comme la Cour l'a relevé, les résultats sont difficilement comparables faute d'objectifs communs pertinents d'entrées et de sorties des dispositifs. On retiendra toutefois, d'un côté, la grande volatilité des bénéficiaires et souvent une

incapacité sociale à s'insérer ; de l'autre, un lien trop souvent insuffisant avec les entreprises. Ce type de dispositif de coordination locale peut être intéressant, mais devrait être repensé en fonction et lors de la montée en puissance des maisons locales pour l'emploi.

c. Les dispositifs en faveur des emplois non marchands

La dernière catégorie de mesures concerne les dispositifs en faveur des emplois non marchands : contrats emploi-solidarité (CES) et emploi consolidé (CEC) et contrats nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ). Les CES et les CEC sont les plus anciens⁴⁵ et concernent des publics importants (240 000 personnes fin 2003 – 154 000 en équivalent temps plein), mais n'offrent que peu de possibilités de réinsertion dans l'emploi marchand et constituent même dans certains cas un handicap. Les bénéficiaires sont au deux tiers des adultes et des femmes de faible niveau de qualification (plus de 40 % inférieur au CAP). Quant aux emplois-jeunes, du fait de leur suppression intervenue fin 2002, ils ne présentent plus qu'un intérêt rétrospectif. La principale caractéristique de ce programme était l'inhabituelle durée des emplois proposés - cinq ans -. Cependant, on peut retenir pour l'avenir trois enseignements des évaluations et contrôles : une part importante de jeunes diplômés ont accédé par ce biais à une expérience professionnelle, souvent différente de celle de leur formation, des sorties volontaires du programme assez rapides liées à l'accès à un emploi, souvent dans le secteur public, le faible intérêt des administrations et associations accueillantes pour la formation et la validation des acquis de l'expérience qu'elles auraient dû être les premières à promouvoir.

C. DES EXONÉRATIONS TERRITORIALES

Les mesures en faveur des zones franches ou des DOM ont pour objectif la création d'emplois dans des zones où elle se heurte à des difficultés du fait d'un contexte particulier. Elles ne visent pas spécialement l'emploi de personnes pas ou peu qualifiées.

1. L'exonération dans les zones franches urbaines (ZFU)

Les Zones Franches Urbaines (ZFU) sont des territoires prioritaires de la politique de la ville créés dans des quartiers de plus de 10 000 habitants. Elles sont en 2004 au nombre de 85, dont 79 en France métropolitaine, et recouvrent un peu plus de 2 % de la population. 44 ZFU ont été créées en 1997 (38 en France métropolitaine), et 41 au 1^{er} janvier 2004⁴⁶. Ces zones ont pour objectif la relance de l'activité dans ces quartiers particulièrement défavorisés, notamment par le bénéfice d'exonérations de charges.

⁴⁵ Ils ont été récemment remplacés par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat d'avenir (CA) dans le cadre du plan de cohésion sociale.

⁴⁶ La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a prévu la création de ZFU supplémentaires.

Selon la DARES⁴⁷, fin 2004, 13 500 établissements implantés en ZFU bénéficient de cette exonération, pour 68 600 salariés. Pendant l'année, près de 12 000 salariés ouvrant droit à l'exonération ont été embauchés, ce qui représente une augmentation de plus de 40 % par rapport à 2003. La création de 41 nouvelles ZFU au 1er janvier 2004 n'explique qu'en partie ce dynamisme : près de 80 % des embauches effectuées en 2004 le sont dans les ZFU créées antérieurement.

Les salariés embauchés en 2004 et ouvrant droit à l'exonération au titre des ZFU sont principalement jeunes (30 % de moins de 25 ans), et peu qualifiés : 61 % ont au maximum le niveau BEP-CAP. Ils sont surtout employés dans les secteurs de la construction (25 %) et des services aux entreprises (30 %), et près de la moitié d'entre eux sont embauchés dans des établissements de moins de 10 salariés. Les postes proposés sont très majoritairement des CDI à temps plein, et concernent surtout des postes d'ouvriers (43 %). Le dispositif des ZFU a aussi pour objectif de favoriser l'embauche locale ; en 2004, 30 % des salariés embauchés résident dans la ZFU d'implantation de l'établissement, ce qui excède le seuil imposé par cette réglementation.

Au total, l'impact de la mesure paraît visible, mais il est difficile de conclure avec certitude car l'effet d'aubaine n'est pas connu.

2. L'exonération dans les DOM

Les départements d'outre-mer disposent depuis 1994 d'un régime d'exonération du droit commun limité au SMIC et à quelques secteurs d'activité qui a été élargi à 1,3 SMIC et à de nouveaux secteurs par la loi d'orientation de l'outre-mer (LOOM) de décembre 2000. La loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 a achevé d'étendre ce dispositif, qui n'est pas cumulable avec une autre exonération totale ou partielle de sécurité sociale⁴⁸. Il prévoit une exonération totale des cotisations patronales jusqu'à :

- 1,3 SMIC pour les entreprises de moins de 11 salariés du BTP, du transport aérien et du transport fluvial assurant la desserte des DOM,

- 1,4 SMIC pour les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs de l'industrie, de la restauration - à l'exception de la restauration de tourisme classée -, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture y compris les coopératives et leurs unions et des coopératives maritimes et leurs unions,

- 1,5 SMIC pour les entreprises des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie.

⁴⁷ Hélène Thélot : « Les zones franches urbaines en 2004 : lancement de 41 nouvelles zones », *Premières informations*, n°06.2, DARES, février 2006.

⁴⁸ Gisèle Anki-Zuccarello : « Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer », *Premières synthèses*, n° 10.2, DARES, mars 2006.

Les dispositifs mis en place dans les DOM s'apparentent à une franchise et ne visent pas spécifiquement les emplois peu qualifiés, même si l'allégement est plus important pour ceux-ci (l'exonération pour les salaires inférieurs aux différents seuils représente 28 % de la masse salariale).. L'objectif recherché est un soutien général à l'emploi. Ce dispositif constitue une aide de l'Etat aux entreprises, autorisée par la Commission européenne, destinée à compenser les surcoûts induits par la situation spécifique de ces territoires. Il apparaît cependant particulièrement coûteux (742 M€ en 2004) et surtout peu adapté à la nature des problèmes de ces économies, confrontées à des niveaux de rémunération nettement supérieurs à ceux des économies avec lesquelles elles sont en concurrence directe.

En revanche, plusieurs contrats spécifiques ont été créés par la loi de 1994, qui s'adressent aux publics prioritaires de la politique de l'emploi : contrat d'insertion par l'activité (CIA) réservé aux allocataires du RMI et contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM) qui s'adresse aux bénéficiaires du RMI et aux sortants des emplois-jeunes. A la différence du CIE, dont il est une adaptation, il prend la forme d'une aide forfaitaire qui s'accompagne d'une exonération totale des cotisations jusqu'à 1,3 SMIC. Ont également été créés des dispositifs spécifiques pour favoriser l'accès des jeunes à la formation et à l'emploi : projet initiative emploi (PIJ), soutien à l'emploi des jeunes diplômés, congé-solidarité qui vise à favoriser l'embauche d'un jeune par la cessation d'activité d'un salarié de plus de 55 ans

Le secteur non marchand accueille l'essentiel des emplois aidés (80 % contre 38 % en métropole) et les dispositifs en alternance y sont moins utilisés (57 % contre plus de 80 %). Comme en métropole, les contrats de qualification s'adressent aux deux tiers à des diplômés de niveau bac ou plus, tandis que les contrats d'apprentissage et des contrats destinés au chômeurs et aux Rmistes sont au quatre cinquième destinés aux peu et non qualifiés.

L'appréciation de ces mesures est rendu particulièrement difficile par l'importance de l'évasion sociale et fiscale observée dans des départements, malgré le dispositif d'apurement exceptionnel des dettes sociales et fiscales mis en place par la LOOM. Lors de l'évaluation de ce dispositif par les COREC, la Cour avait noté que « malgré une amélioration des taux de couverture et la baisse des restes à recouvrer attribuables à la LOOM (...), les résultats ne sont pas à la hauteur des prévisions »⁴⁹.

Des progrès ont toutefois été enregistrés en matière de chômage : fin 2004, le taux de chômage s'élevait à 23 % contre 30 % en 1997, soit un taux deux fois et demi plus élevé qu'en métropole. La proportion de chômeurs de longue durée y est également plus importante (41,5 % contre 31,0 %), mais celle des moins de 25 ans y est un peu plus faible (15,3 % contre 17,7 %).

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport au Parlement sur la sécurité sociale*, septembre 2004, p. 141-143.

III. ASPECTS SECTORIELS DES EXONÉRATIONS

La Cour a souhaité compléter l'analyse des évaluations globales des effets sur l'emploi des exonérations par des examens sectoriels. Quatre secteurs ont été examinés, deux dans l'industrie, textile-habillement-cuir et automobile, et deux dans le tertiaire, grande distribution et restauration. Dans le cas de l'automobile et de la grande distribution, les données statistiques ont été complétées et enrichies par des entretiens avec les responsables des relations humaines de plusieurs entreprises.

Ces secteurs présentent deux caractéristiques très différentes :

- d'une part, du point de vue des exonérations, l'industrie bénéficie proportionnellement moins des exonérations que le tertiaire : ainsi, le taux apparent d'exonération est de 7 % pour le textile et 8,4 % pour l'habillement et seulement de 2,2 % pour l'automobile alors qu'il se situe entre 11 % et près de 14 % pour la grande distribution alimentaire et les hôtels-café et restaurants,
- d'autre part, du point de vue de l'emploi, les secteurs industriels se situent dans un mouvement tendanciel de réduction de l'emploi, et, en particulier de l'emploi peu qualifié, alors que les entreprises du tertiaire opèrent dans un contexte marqué par une croissance tout aussi tendancielle de l'emploi et notamment de l'emploi peu qualifié et du temps partiel.

L'impact des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires se pose ainsi en des termes différents : pour l'industrie, la question est de savoir si cette politique a permis d'étaler dans le temps les suppressions d'emplois peu qualifiés ; pour le tertiaire, la question est de savoir si les exonérations ont modifié les comportements d'embauche des entreprises et constitué ou non un pur effet d'aubaine.

A. LES EXONÉRATIONS DANS DEUX SECTEURS INDUSTRIELS

1. Le textile-habillement-cuir (THC)

La filière THC employait environ 185 000 personnes fin 2004, contre 510 000 en 1993 et constituait au regard des effectifs la première industrie de biens de consommation en France. Avec un chiffre d'affaire de l'ordre de 27 Md€ en 2004, elle se situe au troisième rang des pays européens, derrière l'Italie (qui totalise le quart du chiffre d'affaires de l'UE dont le tiers dans l'habillement) et l'Allemagne, leader du secteur textile. La branche textile, la plus capitalistique, employait un peu plus de 91 000 salariés au 30 septembre 2004 contre 137 000 fin 1995, l'habillement 61 600 contre 110 000 et le cuir 29 500 contre 50 000. La fin des quotas, effective depuis janvier 2005, avait été anticipée et s'est traduite par un arrêt des investissements

dès 2002, qui a provoqué une accélération de la baisse des effectifs de 7,5 % entre 2002 et 2003 et de près de 10 % en 2004. De plus, en privant le textile – notamment filature, tissage, maille – de son débouché traditionnel qu’est l’habillement, la concurrence asiatique l’a entraîné dans l’affaiblissement général du secteur⁵⁰.

Toutefois, la situation française apparaît relativement spécifique :

- *à la différence de l’Italie*, qui a réussi à préserver un important tissu d’entreprises moyennes innovantes, l’habillement en France est dominé par de grandes chaînes spécialisées qui représentent plus de 70 % des ventes et qui s’approvisionnent dans les pays à bas salaires. Cette concentration a conduit à une restructuration vers l’amont (designers) et vers l’aval (marketing et distribution). L’industrie de l’habillement s’est ainsi recentrée sur des métiers de donneurs d’ordre ne conservant plus qu’une activité de fabrication résiduelle, au point que les statisticiens s’interrogent pour savoir si cette activité ne devrait pas être classée à l’avenir dans le secteur tertiaire et non plus dans l’industrie manufacturière ;
- *à la différence de l’Allemagne*, dont l’industrie textile a fortement investi dans la recherche et les produits techniques, le textile français est largement absent de ce créneau à haute valeur ajoutée, dont la croissance est soutenue (3 % l’an) et dont les produits peu substituables assurent des positions fortes à l’exportation : les produits textiles ne représentent en France que 17 % du chiffre d’affaires du secteur contre 40 % en Allemagne alors que la demande est assez comparable entre les deux pays. Le secteur emploie 20 000 salariés dans 120 entreprises en France contre 35 000 dans 50 entreprises seulement en Allemagne.

Le déclin du secteur textile-habillement résulte en partie de la faiblesse, voire de l’absence, de recherche-développement. L’industrie textile française a été handicapée dans son évolution par le faible niveau de qualification et de formation initiale des ouvriers de production et par l’insuffisante innovation des entreprises. En 1990, 66 % des ouvriers non qualifiés et 58 % des ouvriers qualifiés ne possédaient aucun diplôme ; en 2002, ils étaient encore 57 % et 45 %. Dans le même temps, la part des moins de 30 ans a reculé de 32 % à 15 % pour les non qualifiés et de 20 % à 9 % pour les qualifiés alors que celle des 50 ans et plus augmentait en dépit des fermetures d’usines et des plans sociaux (respectivement de 13 à 16 % et de 22 à 28 %). Ces faibles niveaux de formation auraient exigé des efforts importants de formation que ni les entreprises ni les partenaires sociaux n’ont mis en oeuvre.

Le montant des exonérations s’est élevé en 2004 à 144 M€ pour le textile, 112 M€ pour l’habillement et 57 M€ pour le cuir. Les entreprises de 10 à 249 salariés absorbent entre 70 et 75 % des financements totaux. En revanche, la part des entreprises de 250 salariés et plus est plus importante dans l’industrie textile et le cuir (23 %) que dans l’habillement (12 %). Le taux apparent d’exonération s’est établi en 2004 à 8,4 % pour l’habillement et le cuir et à 7 % pour le textile.

⁵⁰ Le coût horaire en filature et tissage est de 21 \$ en France, 20 \$ en Italie, 2,6 \$ au Maroc, 2,1 \$ en Tunisie ... et 0,76 \$ en Chine côtière.

Le recours aux mesures d'exonérations de cotisations sociales dans le cadre du « plan textile » de 1993 relayé par l'élargissement des exonérations bas salaires dès 1998⁵¹ s'est révélé illusoire. Ces mesures ont été vues à l'époque davantage comme un moyen de retarder les mutations inévitables que comme un outil destiné à les accompagner. La question de la baisse du coût salarial, qui a été au cœur des demandes de la profession dans les années quatre vingt dix, est aujourd'hui largement dépassée. La mutation vers le textile technique, réussie par l'industrie allemande, nécessite un tout autre niveau de qualification que celui observé traditionnellement dans cette industrie, mais sans doute aussi des entreprises d'une taille suffisante pour disposer de l'assise financière qu'imposent les investissements.

La profession s'est depuis progressivement orientée vers, d'une part, un soutien à l'innovation et à la création et, d'autre part, la mise en place de dispositifs d'accompagnement des mutations économiques. Une première étape a été franchie avec l'accord national pilote signé en 2003 entre le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et les organisations professionnelles, couvrant la période 2003 – 2005, qui a permis de former en trois ans environ 6 000 salariés, en priorité de premier niveau de qualification et de petites et moyennes entreprises. Une deuxième étape a été franchie en janvier 2006⁵² qui comporte un volet industriel – notamment pôle de compétitivité, plate-forme technologique européenne, recherche-développement, création et protection de la propriété intellectuelle – et un volet formation et gestion prévisionnelle des emplois. L'accord, conclu en janvier 2006 pour la période 2006 – 2008, se fixe quatre objectifs :

- améliorer l'employabilité des salariés les plus fragiles (notamment ouvriers et employés non qualifiés, salariés des premiers niveaux de qualification, salariés à forte ancienneté, seniors) par une approche individualisée et par la validation de leurs acquis ;
- élever le niveau des qualifications et développer les compétences des salariés afin qu'ils puissent évoluer dans l'entreprise, dans leur secteur d'activité et au besoin faciliter une mobilité professionnelle externe ;
- développer dans les entreprises des démarches d'anticipation, de préférence dans le cadre d'opérations collectives, débouchant sur la définition d'actions leur permettant de faire face aux évolutions de l'emploi et de répondre aux besoins en compétences ;
- réduire les inégalités d'accès à la qualification et à la formation.

L'objectif visé est de former 6 500 salariés, dont 70 % minimum devront appartenir aux catégories socioprofessionnelles ouvriers et employés. En outre, l'introduction des employés dans le public prioritaire permet de mieux prendre en compte la structure des emplois des secteurs concernés. Parmi les bénéficiaires

⁵¹ Les branches textile et habillement ont été parmi les premières à négocier un accord de RTT pour pouvoir bénéficier des mesures Aubry.

⁵² Ministère du travail et de la solidarité, *Dispositifs d'accompagnement des mutations économiques des industries du textile, de l'habillement et du cuir*, 16 janvier 2006.

de l'accord, les seniors tiennent une place importante : les salariés ayant 45 ans et plus seront prioritaires et une attention particulière sera apportée aux plus de 50 ans dont l'évaluation de l'accord 2003 - 2005 a montré qu'ils avaient moins bénéficié des actions entreprises.

Par ailleurs, un plan spécifique d'accompagnement des reclassements, de soutien à l'emploi et d'appui à la revitalisation dans les Vosges et des dispositifs particuliers d'appui à la reconversion et au reclassement des salariés de plusieurs départements (Nord-Lille, Dordogne, Charente et Maine et Loire) ont été mis en place ces dernières années. Ils ont en commun de s'inscrire dans des démarches stratégiques fondées sur des diagnostics technologiques, d'identification et d'anticipation des besoins en compétences des entreprises.

2. L'industrie automobile

L'industrie automobile employait 291 000 personnes fin 2004. Alors que l'emploi dans l'industrie automobile a connu une baisse de 24 % de 1984 à 1994, il est resté en moyenne stable depuis cette date.

Les exonérations de cotisations sociales bas salaires se sont élevées en 2004 à 168 M€ et les contrats aidés à 9,8 M€ avec un taux apparent d'exonération de 2,2 %.

L'industrie automobile est au sein de l'industrie manufacturière celle qui a le taux apparent d'exonération le plus faible. La part du secteur dans les exonérations est, de fait, avec 0,9 % du total des exonérations, très inférieure à sa part dans la masse salariale totale, soit 2,2 %. Pour les ouvriers travaillant en équipe, les exonérations représentent selon les entreprises entre 0,5 et 1 % du coût salarial.

Cette situation reflète la mutation du niveau moyen de qualification qui a accompagné la modernisation/réorganisation de l'industrie automobile au cours du dernier quart de siècle pour résister à une très vive concurrence internationale. Le maintien des sites de production en France a conduit les constructeurs à déployer des stratégies résolument offensives, combinant une forte automatisation et une polyvalence au niveau des postes d'assemblage, qui a poussé les qualifications requises vers le haut. Ces stratégies se sont accompagnées de fortes créations d'emplois en amont (ingénierie, design) et en aval (marketing et commercialisation), faisant appel à des qualifications élevées qui ont compensé le recul des emplois de production.

Pour une industrie comme l'automobile, les exonérations sur les bas salaires ne constituent plus un moyen d'inciter à embaucher de la main d'œuvre peu qualifiée mais apparaissent comme un instrument parmi d'autres de réduire le poids des prélèvements qui pèsent sur les entreprises. Il est sans impact sur les décisions d'implantation face à des écarts de salaires avec des pays d'Europe de l'Est, par exemple, qui peuvent aller de 1 à 5 et qu'il n'est pas possible de compenser par des exonérations de cotisations sociales. Les contrats d'apprentissage et de qualification constituent, par contre, des instruments utiles et efficaces de professionnalisation. Ils permettent, notamment, la formation et la préparation de jeunes sans qualification à des CAP en accord avec l'Education nationale dans des filières qui ne sont plus, ou ne sont pas assez, alimentées par les lycées professionnels (tôlerie par exemple).

B. LES EXONERATIONS DANS DEUX SECTEURS TERTIAIRES

1. Les super et hypermarchés

Les grandes surfaces alimentaires bénéficient des taux apparents d'exonération parmi les plus élevés : 13,8 % pour les supermarchés et 11,0 % pour les hyper, contre seulement 9,8 % pour l'ensemble du secteur « commerce de détail et réparations ». Elles comptaient 532 000 salariés en 2004 contre 391 000 en 1995 (354 000 en 1993), soit une augmentation de 141 000, due essentiellement aux salariés non qualifiés, dont la part est passée de 61 à 70 % (soit de 239 200 à 373 600 salariés) et aux emplois à temps partiel, passés de 32 à 45 % (de 127 800 à 238 900). En revanche, la proportion de salariés de moins de 25 ans tend à diminuer de 26 % en 1995 (24 % en 1993) à 21 % en 2003.

Tableau 23 : Evolution des effectifs des salariés (totaux, peu qualifiés et temps partiel) des super et hyper marchés 1995 – 2003

	1995	2003	Taux de croissance annuel
Effectifs totaux	390 900	532 100	3,9 %
<i>Salariés peu qualifiés</i>			
Effectifs	239 200	373 500	5,7 %
En %	61,2 %	70,2 %	/
<i>Salariés à temps partiel</i>			
Effectifs	127 800	238 900	8,1 %
En %	32,7 %	44,9 %	/

Source : INSEE

Les salariés non qualifiés à temps complet payés en dessous de 1,3 SMIC ne représentent que 38,4 % du total des non qualifiés contre 33 % pour celle de salariés non qualifiés payés entre 1,3 et 1,6 SMIC. Près de 30 % des non qualifiés des super et hypermarchés sont rémunérés au-delà de 1,6 SMIC. A l'inverse, 30 % des salariés occupant des emplois classés comme qualifiés sont rémunérés en dessous de 1,3 SMIC (contre 39 en 1995).

Tableau 24 : Nombre de salariés des super et hyper marchés en 2003 selon les niveaux de rémunération

	Total des salariés	Effectif des salariés peu qualifiés	Dont : à temps complet	Dont : à temps partiel
Nombre de salariés	532 000	373 500	nc	nc
< 1,3 SMIC	204 100	143 300	79 000	64 300
entre 1,3 et 1,6 SMIC	175 500	123 300	68 000	55 300
> 1,6 SMIC	152 400	106 400	nc	nc

Source : INSEE

De plus, la croissance la plus forte des effectifs des salariés non qualifiés est due à ceux payés entre 1,3 et 1,6 SMIC (+ 57 500 salariés), mais elle est également sensible aussi bien pour les non qualifiés payés moins de 1,3 SMIC (+ 40 700) que pour ceux payés au-delà de 1,6 SMIC (+36 200).

En 2003, 71,4 % des salariés étaient payés en dessous de 1,6 SMIC et donc permettaient aux super et hyper marchés de bénéficier très largement des exonérations bas salaires. Ils étaient 70,4 % en 1995. En revanche, la proportion de salariés rémunérés en dessous de 1,3 SMIC a diminué de 42,9 % à 38,4 %. L'élargissement vers 1,8 puis 1,6 SMIC du seuil des exonérations a donc favorisé un léger déplacement des salariés vers la tranche comprise entre 1,3 et 1,6 SMIC.

En 2004, les super et hyper marchés représentaient le tiers de l'emploi du secteur « commerce de détail et réparations » mais totalisaient près de 40 % des exonérations de ce secteur. Les exonérations générales présentent une forte concentration sur les entreprises dont les effectifs sont supérieurs à 20 salariés. Elles représentent une part significative de la masse salariale, de l'ordre de 11 à 13 %, mais, compte tenu du fait que la masse salariale ne constitue que 10 à 12 % du chiffre d'affaires, une part faible de celui-ci – de l'ordre de 1 à 1,5 % -. Malgré l'importance du temps partiel, les mesures spécifiques temps partiel sont devenues marginales en 2004 (0,9 et 0,7 M€).

Tableau 25 : Répartition des exonérations par mesures et tranche d'effectifs en 2004

M€

Tranche d'effectifs	- de 10	10 à 19	20 à 49	50 à 249	250 et +	Total	Par tranche en % du total			
							- de 10	10 à 19	20 à 249	250 et +
<i>Commerce de détail</i>	691,2	201,0	309,7	391,6	1 122,1	2715,6	25,4	7,4	25,9	41,3
Supermarchés	12,0	25,9	150,5	135,0	204,1	527,5	2,4	4,9	54,0	38,7
Exonérations générales	10,7	23,9	144,6	131,0	200,2	510,5	2,2	4,7	54,0	39,1
Emplois aidés	0,8	1,3	4,9	3,7	3,9	14,6	5,5	8,9	58,9	26,7
Zones franches	0,5	0,7	1,0	0,3	0	2,5	20,0	28,0	52,0	0
Hypermarchés	0,2	0,1	2,2	144,6	399,5	547,2	0,1	/	26,9	73,0
Exonérations générales	0,1	0,1	2,0	140,8	391,1	534,7	/	/	26,7	73,3
Emplois aidés	/	/	0,1	3,3	8,4	11,9	/	/	28,6	71,4
Zones franches	/	/	0,1	0,5	0	0,7	/	/	100	0

Source : ACOSS

De même, les contrats aidés et les mesures en faveur des zones franches, qui représentent moins de 3 % du montant total des exonérations des super et hypermarchés, sont plutôt le fait de supermarchés de taille moyenne. L'apprentissage, notamment dans les métiers de la bouche, se réalise moins par l'intermédiaire des contrats aidés que par le biais du financement des CFA ou d'écoles professionnelles.

Au total, l'emploi dans les grandes surfaces alimentaires, et plus généralement dans la grande distribution, ne semble guère avoir été sensible aux exonérations de cotisations sociales. Malgré leur importance dans la masse salariale, elles n'ont qu'un impact faible sur l'emploi, assez largement régi, au niveau des magasins, par des standards fonction de leur taille, de la nature des produits proposés, de la zone de chalandise, des heures de fréquentation et finalement du chiffre d'affaires attendu. Des facteurs institutionnels interviennent également, comme les restrictions imposées par

la loi à l'ouverture de nouveaux magasins ou la législation relatives aux marges. L'emploi est en outre marqué par l'ancienneté d'une partie du personnel et par un fort turnover des plus jeunes (qui peut atteindre jusqu'à 50 % de l'effectif dans certaines zones), notamment des salariés employés sur les postes les moins qualifiés.

L'importance des exonérations de cotisations sociales ne paraît pas non plus avoir beaucoup ralenti la recherche de gains de productivité de l'ordre de 1,5 % l'an dans les fonctions logistiques comme dans la réorganisation des linéaires pour mieux les ajuster aux ventes. Par ailleurs, elle n'a pas non plus freiné l'introduction de bornes d'information et de caisses automatiques, qui répond moins à des préoccupations de coût salarial et d'emploi qu'à un objectif de réduction des délais d'attente dans les magasins et aux caisses qui constitue la première demande des consommateurs et le grand chantier à venir, fortement générateur de gains de productivité.

Dans ce secteur également, les exonérations de charge sur les bas salaires n'ont donc pas impacté significativement la politique de recrutement, et les aides distribuées par ce canal sont prises en compte comme toute autre aide publique, par exemple la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle⁵³.

2. Les hôtels, cafés et restaurants

Le secteur des hôtels-café-restaurants est l'autre secteur qui proportionnellement bénéficie le plus des exonérations avec, en 2004, des taux apparents de 11,2 % pour les hôtels, de 13,7 % pour les cafés, de 12,3 % pour la restauration commerciale. Seule la restauration collective a un taux d'exonération plus faible, de 8 %.

Alors que dans la restauration collective, les grandes entreprises sont les principales bénéficiaires des exonérations (celles de 250 salariés et plus totalisent près de 80 % du montant total de ce type de restauration), dans la restauration commerciale, les exonérations bénéficient, au contraire, pour moitié aux entreprises de moins de 10 salariés et à 80 % à celles de moins de 50 salariés. De même, les très petits restaurants commerciaux sont au deux tiers les premiers utilisateurs des contrats aidés et pour moitié des aides aux zones franches.

Tableau 26 : Exonérations de cotisations par taille d'établissement et nature des mesures en 2004

M€

Nombre de salariés	Moins de 10	De 10 à 19	de 20 à 49	de 50 à 249	250 et +	Total	Taux apparent d'exonération en %
Restauration commerciale	387,8	106,1	132,6	48,0	113,4	787,9	12,3
Mesures générales	337,9	93,6	122,8	42,5	107,3	705,7	
Contrats aidés	29,4	6,5	4,0	1,3	1,6	44,5	
Zones franches	20,5	6,0	5,9	4,1	0	37,7	
Restauration collective	6,7	3,6	5,3	15,6	116,4	147,6	8,0
Mesures générales	3,5	2,1	4,3	12,8	108,1	130,8	
Contrats aidés	3,0	1,1	0,7	0,4	2,9	8,0	
Zones franches	0,2	0,4	0,3	2,3	0	4,8	

Source : ACOSS

⁵³ Ainsi, dans un grand groupe français de distribution, l'avantage procuré par les exonérations de charges représente 70 M€ par an, alors que le poids de la taxe professionnelle atteint 97 M€ et que la suppression de la part salariale de la TP à partir de 1998 a représenté un avantage de 145 M€.

Les hôtels et restaurants employaient 821 000 personnes en 2003 contre 708 000 en 1993, dont 680 000 salariés (534 000 en 1993). La part des non salariés a donc continué de décroître de 25 à 17 % et a accompagné une croissance de l'effectif salarié de 2,5 % l'an.

La restauration commerciale et collective employait 382 700 salariés en 2003 contre 298 500 en 1993. La restauration commerciale constitue le plus gros effectif avec 295 500 salariés en 2003 et une progression de 2,9 % l'an contre 87 200 salariés pour la restauration collective avec seulement une croissance annuelle de 1,3 % (tableau 27).

Au cours de la période 1993 – 2003, l'emploi salarié peu qualifié s'est fortement accru au sein de la restauration commerciale, au rythme de 4,5 % l'an, contre seulement 1,1 % dans la restauration collective. Dans les deux cas, cette croissance a été tirée par le développement du temps partiel qui augmente ainsi de 5 % l'an pour la première et de 3 % pour la seconde. Et les emplois peu qualifiés sont plus fréquents parmi les emplois à temps partiel : 79 % et 72 % d'entre eux, contre 55 % et 45 % pour les emplois à temps complet.

Tableau 27 : L'évolution de l'emploi salarié total et peu qualifié dans la restauration de 1993 à 2003

	1993	2003	Variation
L'emploi salarié total			
Hôtels – restaurants	534 000	680 000	2,5 %
Restauration commerciale	221 800	295 500	2,9 %
Restauration collective	76 700	87 200	1,3 %
L'emploi salarié peu qualifié			
<i>Restauration commerciale</i>			
Emploi salarié peu qualifié	125 300	193 800	4,5 %
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps complet	45,5	56,3	+ 10,8 pts
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps partiel	77,7	78,7	+ 1 point
<i>Restauration collective</i>			
Emploi salarié peu qualifié	42 500	47 300	1,1 %
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps complet	48,8	45,8	- 3 points
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps partiel	73,7	72,1	- 1,6 points

Source : INSEE

Toutefois, alors que la part de l'emploi peu qualifié augmente pour la restauration commerciale de près de 11 points à temps complet et de 1 point à temps partiel, elle baisse pour la restauration collective de 3 points à temps complet et de 1,6 point à temps partiel.

Au cours de la période récente, on observe dans la restauration commerciale une stagnation du volume d'heures travaillées, avec toutefois des comportements différents de recours au temps partiel selon la taille des établissements et des années. Au total, entre 2001 et 2004 la durée du travail a baissé de 4,7 % et l'emploi salarié augmenté de 4,5 %⁵⁴.

Autrement dit, les exonérations dont a bénéficié le secteur de la restauration commerciale ne sembleraient pas avoir eu d'effet net de créations d'emploi. En revanche, la structure de l'emploi entre non qualifiés et qualifiés s'est fortement déformée au profit des premiers et entre temps complet et temps partiel au profit du second, sans que l'impact des allègements sur ces évolutions soit exactement apprécié.

ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Les analyses et évaluations de cette partie conduisent à tirer quelques conclusions générales sur quatre plans.

1) Les évaluations des exonérations générales réalisées à partir de modèles font apparaître deux enseignements généraux.

En premier lieu, autour de la réalité des effets sur l'emploi. On peut conclure à une certaine efficacité en termes d'augmentation nette d'emplois peu qualifiés, et, dans une moindre mesure, d'emplois totaux. Aucune évaluation n'aboutit à un effet négatif sur l'emploi. L'ampleur de cet effet n'est cependant pas assez précise et elle dépend, pour une large part, de l'ampleur de la substitution entre travail qualifié et travail non qualifié, laquelle est trop peu connue, trop imprécise. Il est urgent que des travaux voient le jour sur ce point précis. D'autre part, l'exemple belge et la largeur du spectre d'exonération conduisent à conclure que ces emplois sont occupés, pour une part, par des salariés formés, et non peu formés. Par ailleurs, lors des coups de sonde sectoriels (cf. ci-dessous), on a été amené à juger que l'effet des allègements dans le secteur étudié était peu perceptible.

Ces deux assertions - une certaine efficacité globale, des effets très faibles dans nombre de secteurs- ne sont pas nécessairement contradictoires. L'effet global peut consister en large partie en un déplacement entre secteurs, au profit de ceux qui occupent beaucoup de personnes peu qualifiées, les entreprises de ces secteurs voyant leur activité s'accroître dans la mesure où elles peuvent réduire leurs prix. D'autre part, dans tous les secteurs, les entreprises peuvent ne pas nettement percevoir l'effet des allègements dans la mesure où il passe par un effet prix pour les entreprises qui en bénéficient : les allègements de charges s'apparentent pour partie à une aide publique, permettant d'abaisser leur prix de vente et donc de susciter un accroissement de leur activité (éventuellement au détriment d'entreprises concurrentes n'ayant pas bénéficié de la mesure), susceptible de s'accompagner d'embauches de peu qualifiés et

⁵⁴Mustapha Okham et Philippe Varrambier : « La restauration commerciale de 2002 à 2004 », *INSEE première*, n°1047, INSEE, novembre 2005.

de qualifiés, qui seront alors interprétées comme résultant d'un effet demande. Cet effet prix (ou demande) n'exclut certes pas, en particulier à moyen - long terme, un effet de substitution entre emplois peu qualifiés et emplois qualifiés, qui, lui, reflétera la spécificité de l'allègement des charges sur les bas salaires, c'est-à-dire une modification du coût relatif des deux catégories de travail.

Le second enseignement général porte sur les modalités de l'accroissement net d'emploi. Il se peut que l'effet net sur l'emploi traduise plutôt un ralentissement des destructions d'emploi qu'une augmentation des créations. Si l'on admet une telle interprétation, la politique d'allègements des charges peut trouver une certaine justification, car elle permet de ralentir, ou de différer des destructions ou des transformations inévitables (notamment sous l'effet de la mondialisation) : elle offre un certain répit pour se transformer, s'organiser pour répondre à cette concurrence. Encore faut-il, bien entendu, que ce répit soit bien mis à profit pour restructurer en profondeur (types de produits, modes de fabrication, formation et aides à la mobilité des salariés, etc.) les secteurs et entreprises confrontés à cette situation.

Même si des emplois ont été effectivement créés, ou des destructions d'emplois effectivement ralenties, les allègements représentent aujourd'hui un coût très élevé. En outre, l'efficacité quantitative reste trop incertaine pour qu'on ne s'interroge pas sur la pérennité et l'ampleur du dispositif.

2) Les dispositifs d'exonération ciblés sur des publics particuliers sont à la fois nombreux, instables et d'efficacité très inégale. La Cour plaide pour une réduction de leur nombre et une stabilisation sur les formules les plus efficaces au regard de l'insertion dans l'emploi durable. A cet égard, trois conclusions se dégagent :

- en premier lieu, l'alternance, qui fait l'originalité des contrats d'apprentissage et de qualification (désormais remplacé par le contrat de professionnalisation), assure plutôt une bonne insertion dans un emploi durable ; mais la performance de ces contrats tient aussi à la situation de départ des bénéficiaires : sortir de l'école ou d'un emploi sans être passé par le chômage offre de meilleures chances d'accéder à l'emploi au terme du dispositif ; de plus, mieux vaut être un jeune pas ou peu diplômé qu'un adulte dans la même situation ;
- en deuxième lieu, la situation des non qualifiés et/ou peu diplômés ne doit pas occulter les problèmes d'insertion de jeunes, diplômés dans des matières qui ne leur offrent pas de débouchés, pour lesquels des dispositifs de professionnalisation sont à la fois nécessaires et utiles ;
- en troisième lieu, pour les chômeurs pas ou peu qualifiés, ni les exonérations ni les aides complémentaires ne constituent le vecteur principal du retour vers l'emploi. L'existence d'une politique publique d'accompagnement individualisé vers l'emploi leur est indispensable. Celui-ci doit se dérouler sur une durée suffisamment longue pour être utile. Les contrôles auxquels la Cour a procédé en dehors de cette enquête soulignent la nécessité de mieux encadrer les opérateurs et les conseillers de façon à ne pas pratiquer une « pro-sélection » en direction des publics les plus directement susceptibles de s'insérer dans l'emploi.

3) Troisième point, les coups de projecteur sur quelques secteurs qui n'ont nullement la prétention d'une évaluation scientifique de l'impact sur l'emploi des exonérations ont apporté certains éclairages complémentaires.

Dans l'industrie, la pression de la concurrence internationale n'a pas laissé aux entreprises d'autre choix que de se moderniser ou de disparaître. Les exonérations pouvaient être un moyen d'accompagner une mutation inévitable nécessitant des qualifications plus élevées. Tel n'a pas toujours été le cas. Mais au-delà du bilan que l'on peut dresser du passé, cette problématique apparaît aujourd'hui clairement dépassée. L'arrivée de la Chine et de l'Inde sur la scène économique mondiale a au moins eu le mérite d'accélérer la prise de conscience que seule une politique résolument tournée vers l'innovation permet à nos entreprises de résister à la concurrence des pays à bas salaires. L'automobile est depuis plus d'une décennie engagée dans cette voie. L'industrie textile l'a elle-même comprise qui, avec l'aide des pouvoirs publics, met en place une politique plus offensive d'innovation dans des produits techniques et de formations destinées à faire évoluer la main d'œuvre vers ces nouveaux métiers.

Plus que jamais, les exonérations de cotisations sociales tendent à se concentrer sur le secteur tertiaire, dont l'ancrage territorial et la relation de proximité sont plus importants que la pression de la concurrence internationale. Le secteur de la grande distribution – pas seulement alimentaire - est sans doute celui qui, à cet égard, suscite le plus d'interrogations. Il bénéficie, en effet, d'un taux élevé d'exonération alors même que le coût salarial ne semble pas être le principal déterminant de l'emploi. Par contre, le coût en est élevé pour les finances publiques.

Dans le cas de la restauration commerciale, les exonérations seraient plutôt venues conforter les marges des entreprises – associées à des hausses de prix – qu'induire des embauches supplémentaires. Au contraire, en pesant sur le volume de l'activité, les hausses de prix n'ont pu que freiner la demande et, par ce biais, peser sur l'emploi dont l'augmentation, ces dernières années, apparaît pour l'essentiel due à la réduction de la durée du travail.

4) Au total, ces constats justifient qu'une attention particulière soit apportée aux facteurs qui contribuent le plus à l'augmentation du coût des exonérations pour les finances publiques. On peut préciser à cet égard que :

- d'une part : chaque 1 % d'augmentation du SMIC à barème constant accroît mécaniquement le coût des exonérations de cotisations sociales de 0,6 Md€ ;
- et d'autre part :
 - l'abaissement du seuil de sortie des exonérations de 1,6 à 1,3 SMIC réduirait le coût pour les finances publiques d'environ 7 Md€ ;
 - la limitation du bénéfice des exonérations sur les bas salaires (dispositif « Fillon ») aux entreprises de moins de 20 salariés réduirait leur coût entre 9 Md€ et 10 Md€.