
Bas salaires – un défi pour l'Etat social *

*Ute KLAMMER ***

I. Baisse du niveau des salaires, accroissement des écarts salariaux ? Quelques remarques préliminaires

En Allemagne, comme dans d'autres pays industrialisés, les chances des personnes peu qualifiées d'accéder à l'emploi ont considérablement diminué au cours des dernières décennies ¹. On suppose que l'une des causes majeures de ces difficultés vient du fait que la somme des coûts salariaux et des coûts annexes du travail dépasse la productivité escomptée. Recourir à du personnel peu qualifié n'est donc pas rentable pour les entreprises, même si de réels besoins existent dans de nombreux cas. Ici, les conventions collectives, mais aussi les cotisations directes aux systèmes obligatoires de protection sociale limitent artificiellement la demande de main d'œuvre (par ex. Scharpf 1999b, Streeck/Heinze 1999). Aucun emploi ne peut se créer dans certains secteurs parce que le travail y est « trop cher ». Cette argumentation axée sur l'offre utilise des expressions clés telles que l'« insuffisance dans le secteur des services », la « pénurie d'emplois à bas salaires », les « écarts salariaux insuffisants » etc.

A l'inverse, certains pensent qu'il s'agit plutôt d'un problème de demande. Ils présupposent que certains groupes d'individus bénéficiaires des prestations sociales auxquelles les dispositifs institutionnels leur donnent

* Traduit de l'allemand par Catherine Métais-Bührendt.

** WSI, Düsseldorf.

1. Alors qu'au milieu des années 60, plus d'un tiers de tous les emplois revenait à des personnes sans qualification, la part des emplois non qualifiés s'était réduite à 20 % dès le début des années quatre-vingt-dix. On estime même que la proportion des emplois occupés par des personnes sans qualification ne représentera que 10 % en 2010. Calcul de l'IAB (projection médiane), cf. Walwei 1998, p. 6.

droit en dessous d'un certain seuil de revenus, ne se présentent pas sur le marché du travail parce qu'ils n'en tireraient aucun profit. En Allemagne, on traque les « pièges » structurels, dus au système de protection sociale, qui tendent à freiner la demande d'emploi pour les tâches les plus simples. Ces pièges résident 1. dans l'aide sociale, 2. dans les allocations de fin de droits, et 3. dans le secteur des emplois de faible importance ² (développé dans Klammer 2000a).

On affirme couramment que le chômage est, pour une grande part, un problème structurel, puisque d'un côté comme de l'autre, l'offre et la demande sont déficitaires. Par conséquent, la bonne méthode serait d'accroître les disparités salariales pour augmenter l'offre, et de prendre des mesures d'incitation au travail pour accroître la demande. Seuls des bas salaires « proportionnels à leur productivité » accompagnés de « contraintes au travail » via la réduction des prestations sociales, permettraient de développer les services employant des personnes à faible productivité ³.

Mais, comme nous l'exposerons dans le détail par la suite, rien ne prouve que les bas salaires sont la condition préalable au plein emploi et à un faible taux de chômage (développé dans Klammer/Bäcker 1998). D'ailleurs, les comparaisons internationales ne fournissent aucun élément confirmant qu'il y a corrélation entre le pourcentage de bas salaires et les chiffres du chômage (Bosch, 1998, pp. 15). Dans une étude approfondie sur l'évolution des revenus, l'OCDE arrive à une conclusion qui réfute les recettes néo-libérales pour relancer le marché du travail : « Il n'existe guère de preuves tangibles montrant que les pays où la proportion des bas salaires est faible, ont en contrepartie des chiffres du chômage élevés, ou un faible niveau d'emploi dans les groupes particulièrement fragiles, comme les jeunes et les femmes » (OCDE 1996, p.76) ⁴.

Mais il est difficile de porter un jugement sur la stratégie des bas salaires en se basant uniquement sur son efficacité pour l'emploi, car les conséquences les plus problématiques sont d'ordre social. Ainsi, dans notre société, l'augmentation des emplois à bas salaires dans le secteur des services vient du fait que l'écart entre les revenus du travail tend à s'accroître de

2. Les « emplois de faible importance » (*Geringfügige Beschäftigung*) sont exercés pour une durée hebdomadaire de 15 heures maximum, et pour une rémunération ne pouvant dépasser 630 DM à l'Ouest et 530 DM à l'Est de l'Allemagne (cf. Adelheid Hege : « Petits emplois, bas salaires, abus ou réussite », *Chronique de l'IRES*, n°59, juillet 1999, pp. 18-25. Un Deutschmark vaut 3,32 FF. (Note de l'éditeur).

3. Ceci est, par exemple, l'argumentation de la « Commission pour les problèmes futurs des Etats libres de Bavière et de Saxe », Cf. *Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen*, 1997, Bd. III.

4. On trouve des exemples de bilans de l'emploi positifs ou négatifs autant dans les pays où la nomenclature des revenus est très contrastée que dans les pays où elle est plus homogène. Le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas, qui ont une structure équilibrée, présentent un bilan de l'emploi très positif, capable de rivaliser avec les résultats américains, sinon de les dépasser (cf. Bosch 1998, p. 17).

plus en plus vite, avec d'une part, un secteur de services individuels (y compris les tâches domestiques de toutes sortes), où les salaires doivent rester au plus bas, tandis que d'autre part, les revenus des demandeurs potentiels ne sauraient être assez élevés. De plus, la demande en prestations de service augmente quand la durée du travail s'allonge et ne laisse guère le temps d'accomplir les tâches ménagères et personnelles parallèlement aux activités professionnelles. Vouloir intégrer les femmes dans le monde du travail sans s'inspirer du modèle traditionnel masculin de l'emploi à temps complet, et sans une réduction générale de la durée du travail, oblige pratiquement à transformer les tâches quotidiennes en prestations de service rémunérées. Mais comme les revenus situés en bas de l'échelle sont très faibles, la pression est forte, et l'on a tendance à allonger la durée du travail et à exercer des activités parallèles. Ce schéma correspond au modèle américain caractérisé par le nombre d'heures travaillées, les emplois multiples et la polarisation des revenus. Ceci étant, le débat sur les bas salaires soulève le problème des structures sociales.

Même si l'on est sceptique à l'égard d'une stratégie visant à élargir le marché du travail en s'appuyant essentiellement sur le développement des bas salaires, il faut bien avouer que ces derniers sont déjà très répandus de nos jours et que leur nombre est en augmentation constante⁵. Mais nous ne traiterons pas ici des méthodes permettant d'éviter les bas salaires, car ceci relève des activités syndicales. En revanche, le problème crucial qui se pose est de déterminer quelles mesures politiques sont susceptibles d'atténuer les problèmes sociaux liés aux bas salaires, puis de trouver des solutions acceptables, tout en sachant que la répartition des revenus primaires pose de plus en plus de problèmes.

Partout en Europe, on discute depuis longtemps sur la manière d'éviter que les bas salaires génèrent, comme aux Etats-Unis, l'apparition d'une pauvreté laborieuse, communément qualifiée de « working poors ». Dans ce contexte, le but de cette contribution est de mettre en lumière les mesures de politique sociale adoptées dans plusieurs pays européens pour contrebalancer les effets des bas salaires et de la précarité. Nous aborderons ensuite

5. Les estimations sur le nombre total des emplois dans la tranche des bas salaires en Allemagne divergent. Selon les données statistiques sur les traitements et salaires de 1995, environ 66 000 personnes, seulement, occupaient des emplois ayant des salaires inférieurs à 1 400 DM. Toutefois, il faut tenir compte du fait que la statistique sur les structures des traitements et salaires ne couvre que les secteurs essentiels de l'industrie, et ne recense pas certains secteurs des services où les bas salaires sont proportionnellement très représentés. D'ailleurs, les services publics n'entrent pas en ligne de compte. Les calculs effectués par le WSI sur la base des statistiques de l'emploi de l'IAB, qui recensent les revenus pour les tranches salariales les plus basses avec davantage de précision, ont montré que, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, près de 400 000 personnes sont employées à plein temps toute l'année et gagnent moins de 1 500 DM. Comme les emplois à temps partiel n'ont pas encore été recensés, il est évident que l'emploi à bas salaire est déjà très répandu.

un projet qui fait actuellement l'objet de vives discussions en Allemagne, à savoir le financement des cotisations sociales des bas salaires au moyen de subventions publiques.

II. Les bas salaires dans l'Etat social – Problématiques et champs d'action de la politique sociale dans une perspective internationale

Même si l'Europe admet de concert que la polarisation sociale n'est pas souhaitable compte tenu du modèle prédominant, elle peine à réagir à la recrudescence des emplois faiblement rétribués, et à en déduire qu'il y a nécessité de s'entendre sur des mesures de politique sociale. Souvent, les débats ne font pas de nette distinction entre les critères qui devraient servir de références, à savoir : les revenus du travail garantissant le minimum vital et la pauvreté. Or, la question du salaire « équitable » rémunérant une activité définie doit être séparée de la problématique de la « précarité » de l'emploi et/ou du degré d'indigence de la personne concernée, le premier aspect étant du ressort de la politique salariale.

La politique sociale joue, elle, un rôle compensateur, tout en constituant un véritable soutien à l'emploi lui-même, et sans relation avec la situation familiale du salarié. Il en va autrement quand la politique sociale doit pallier des situations d'indigence. L'existence de bas salaires ne permet pas de tirer de conclusions sur la façon dont les hommes et les femmes qui les perçoivent subviennent à leurs besoins. Car c'est la somme des sources de revenus qui détermine la situation des personnes concernées en termes de subsistances.

Toutefois, la notion de pauvreté fait intervenir bien d'autres paramètres. Ainsi, en Allemagne, les prestations allouées aux nécessiteux dans le cadre de la politique sociale, tiennent compte de la situation d'ensemble du ménage⁶. Si l'on analyse le développement phénoménal des emplois de faible importance dans ce pays, il apparaît qu'ils sont, pour la plupart, le lot de femmes mariées qui ne travaillaient pas auparavant, et qu'il ne s'agit donc pas de revenus existentiels. Pourtant, même dans un contexte de « précarisation » de l'emploi, les revenus des ménages tendent plus souvent à augmenter qu'à diminuer. Des processus semblables ont pu être observés ces dernières années aux Pays-Bas où l'on a pratiqué la modération salariale tout en aménageant le secteur du temps partiel. Vus isolément, ces deux aspects laissent supposer que la précarité augmente alors que, dans l'ensemble, la situation matérielle de nombreux ménages s'est améliorée pen-

6. Même ici, la sévérité des contrôles de nécessité varie en fonction du type de prestation, qu'il s'agisse de l'aide sociale ou d'indemnités de fins de droits.

dant cette phase, car l'effet de frein provoqué par la modération salariale a été compensé par l'arrivée de femmes jusqu'alors inactives sur le marché du travail à temps partiel, ou par le retour à l'emploi de certains chômeurs. Toutefois, même si cet effet unique est incapable de compenser la baisse des salaires à long terme, il montre clairement qu'étant donné le développement des bas salaires, il faut réagir de façon différenciée au problème de la précarité.

Il faut faire une distinction entre les diverses situations, où les bas salaires rendent nécessaire l'intervention des instruments de la politique sociale :

1. Pendant les périodes d'activités : Les faibles revenus peuvent provoquer un phénomène connu, à savoir l'apparition d'une pauvreté laborieuse (*Working Pooors*). Bien qu'exerçant une activité professionnelle, et travaillant même à temps complet, les salariés concernés ne perçoivent pas un revenu équivalent au minimum vital. Cette situation n'est pas obligatoirement synonyme de pauvreté ou d'indigence dans le cadre d'un budget familial. Mais si la politique sociale se fixe pour tâche d'assurer des rémunérations « équitables », il faut trouver des instruments capables de compléter les revenus du travail ne garantissant pas le minimum vital.

2. En période de chômage ou de maladie : Le salarié qui a eu des revenus couvrant tout juste ses besoins existentiels peut se trouver confronté à de graves problèmes s'il perd son emploi ou tombe malade. Sa situation devient particulièrement précaire, si l'activité exercée contre un bas salaire n'ouvre aucun droit à des indemnités journalières. De plus, même s'il bénéficie de ces droits, les prestations sociales calculées sur la base de son salaire sont fréquemment inférieures au minimum vital et contraignent le bénéficiaire d'une allocation chômage, d'une indemnité journalière de l'assurance maladie etc. à recourir aux compléments de l'aide sociale, surtout si le ménage ne dispose pas d'autres ressources. Ceci est un problème grave, quand on sait que le risque de chômage est considérablement plus élevé chez les personnes qui touchent de bas salaires. Il faut alors se demander quel pourrait être le rôle de la politique sociale quand ce risque se concrétise. Certaines mesures pourraient intervenir premièrement à titre compensatoire et se répercuter sur les droits acquis et sur le montant des prestations de substitution au salaire, deuxièmement dans le but d'une rapide réinsertion du chômeur dans la vie professionnelle et troisièmement à titre préventif, pour empêcher la perte d'un emploi.

3. Les bas salaires et les carences de revenus dus au chômage peuvent entraîner une insuffisance de couverture sociale pendant la vieillesse. Dans ce contexte, il faut se demander comment structurer le système de retraites pour qu'il pallie les risques accrus de paupérisation.

Actuellement, en Allemagne, ces trois types de situation entraînent le recours à l'aide sociale. A long terme, cette solution n'est souhaitable ni

pour les personnes concernées, ni supportable pour l'aide sociale ⁷. Or, si l'on continue à exiger l'extension des emplois à bas salaires, la politique sociale devra mettre au point de nouveaux mécanismes de rééquilibrage.

Entre-temps, en Europe, le débat porte sur un arsenal encore confus d'instruments visant à subventionner le travail peu qualifié et peu payé. Les propositions diffèrent. Certaines concernent le taux de couverture, la durée (limitée dans le temps ou illimitée), ou alors les bénéficiaires des aides prévues (employeur, salarié ou, directement, la sécurité sociale). La façon de considérer le problème : se focaliser sur la demande ou sur l'offre, ou bien encore sur la situation sociale des salariés à faibles revenus, s'avère décisive.

Pour stimuler la demande de main d'œuvre tout en réduisant les coûts du travail, on suggère de niveler les salaires conventionnels par le bas tout en versant aux employeurs des primes couvrant une partie des coûts salariaux, ou de subventionner les charges sociales patronales. Les projets visant à accroître la demande de produits et de services générés par des salariés potentiels vont dans le même sens. Or, l'adoption d'un taux de TVA moindre pour les services domestiques, ou les déductions fiscales accordées pour ce type d'activités entrent aussi dans le cadre de cette politique. Par ailleurs, on attend également une augmentation de la demande de mesures d'ordre structurel pour développer les services, notamment, des subventions publiques attribuées aux sociétés de services (et à la création d'entreprises de ce genre).

Par ailleurs, les projets, à vrai dire très différents, destinés à stimuler les demandeurs d'emploi, oscillent entre la carotte et le bâton. D'une part, on étudie les propositions qui tendent à réduire les taux d'imputation sur salaires pendant une période de transition comprise entre le moment où la personne concernée percevait des prestations complémentaires (aide sociale et allocations de fin de droits en Allemagne) et le retour à l'emploi, ou d'améliorer les revenus nets de personnes peu qualifiées bénéficiant de prestations complémentaires, grâce à des modèles combinant salaire et allocations, ou bien encore en subventionnant les cotisations sociales. D'autre part, on parle aussi de durcir (encore plus) les critères de tolérance et d'instaurer des quasi-contraintes au travail en abaissant le niveau des prestations sociales ⁸.

7. Le système de l'aide sociale – conçu au début des années soixante comme « l'ultime recours » pour les quelques personnes insuffisamment couvertes par les systèmes organisés en amont - est aujourd'hui sollicité par environ trois millions de bénéficiaires de ces prestations (assistance à la subsistance, c'est à dire l'aide sociale au sens le plus étroit du terme). Le fait que le pourcentage de la population dépendant des prestations de l'aide sociale a pratiquement quadruplé depuis l'instauration de ce système (il est passé d'environ 1 % de la population à presque 3,5 %) montre clairement que l'on n'a pas encore réussi à adapter les dispositifs de couverture sociale en amont aux transformations des conditions.

8. Cf. Bertold 1999a, 1999b, qui est exemplaire pour l'Allemagne.

Les problèmes de subsistance et de protection sociale des personnes renvoyées vers le secteur des bas salaires interviennent également dans les programmes qui envisagent de compléter les revenus du travail, ou de subventionner les cotisations sociales des emplois à bas salaires. D'autres projets, qui misent sur l'imposition sur les revenus ont des objectifs semblables, par exemple, ceux qui préconisent d'augmenter les abattements fiscaux, d'abaisser le minimum imposable ou de réviser la progression fiscale pour les personnes ayant de faibles revenus. Diverses propositions, par exemple l'imposition négative sur le revenu, entrent dans cette catégorie et font partie des projets de grande envergure. Mais la plupart des mesures envisagées concernent les revenus et le droit à la couverture sociale pendant la période d'activité (points 1 et 2), tandis que les réflexions sur la restructuration des systèmes de retraites font souvent oublier qu'il y a un rapport direct entre les bas salaires et les problèmes de couverture (point 3).

Ad 1 : Au cours des dernières années, plusieurs pays européens ont pris des mesures instaurant des compléments salariaux pour les faibles revenus. Il existe plusieurs modèles, les uns allouant des aides pour les bas salaires horaires ou forfaitaires, les autres subventionnant les cotisations sociales, la somme des rémunérations du travail et des allocations complémentaires devant garantir un revenu minimum. Dans certains pays, ce type de prestations fait déjà partie du répertoire depuis plusieurs années, sujet que nous développerons dans la partie III.1. L'accent est également mis là où la mobilisation et la qualification des personnes percevant des bas salaires – des travailleurs peu qualifiés et d'autres groupes problématiques – sont au centre des préoccupations. Il s'agit ici d'améliorer, à long terme, leurs chances de revenus.

Ad 2 : Pour évaluer la précarité des emplois à bas salaires, il faut aussi déterminer dans quelle mesure ils ouvrent des droits aux prestations du système de couverture sociale. A la différence de la situation allemande où, récemment seulement, et en dépit de vives protestations, on a entrepris de faire bénéficier du système de couverture sociale les titulaires d'emplois de faible importance, de nombreux autres pays de la Communauté européenne considèrent cette pratique comme une composante naturelle de leur système de protection sociale. En Suède, en France et au Portugal, où les cotisations sont obligatoires, l'entrée dans le système de couverture sociale est acquise dès la première heure travaillée. Au cours des dernières années, et bien avant l'Allemagne, d'autres pays – par exemple l'Autriche, l'Espagne et l'Italie – ont aménagé des dispositifs pour les personnes percevant des bas salaires ou dont les rapports salariaux ne sont pas normalisés. En Belgique, les emplois de faible importance sont interdits (Dingeldey 1998, Talos 1999, Klammer 2000b).

Ad 3 : La corrélation entre bas salaires et indigence dépend fortement du type de couverture sociale. Elle est comparativement faible, là où les

prestations de l'assurance vieillesse s'inscrivent dans un esprit de citoyenneté, comme dans les pays scandinaves ou aux Pays-Bas. De même, plusieurs systèmes basés sur la notion d'assurance prévoient au moins des retraites minimales – qui, même si elles ne sont pas soumises aux contrôles de nécessité effectués par les services sociaux, ne sont allouées qu'à partir d'un nombre minimum d'années de cotisations (comme en Espagne) ou après vérification de nécessité (comme en Italie). Lorsqu'ils ne correspondent pas à une situation ponctuelle, les bas salaires posent un grave problème pour les individus concernés. En effet, dans un pays comme l'Allemagne, le montant des allocations vieillesse dépend directement de la durée de l'activité professionnelle et des revenus du travail, et l'on accorde beaucoup d'importance au principe d'équivalence entre les cotisations payées dans le passé et les prestations perçues plus tard. Dans ce pays, comme ailleurs, il faut s'attendre à ce que l'augmentation du nombre d'emplois à bas salaire et des périodes d'inactivité au cours d'une vie professionnelle entraîne des problèmes de protection sociale dans un avenir très proche (Klammer, 2000b).

Bien que ces trois problématiques doivent être étudiées dans un contexte d'ensemble, les chapitres suivants se concentreront surtout sur la première, à savoir les allocations complétant les revenus les plus modestes. Les discussions qui ont lieu actuellement en Allemagne servant de toile de fond, nous traiterons surtout d'un projet d'aide aux cotisations sociales.

III. La démarche : « Subventionner les cotisations sociales »

III.1. Aperçu international

Les programmes d'aides publiques à l'emploi dans le secteur des bas salaires et d'aides à l'insertion de certains groupes sur le marché du travail sont, aujourd'hui, très fréquents en Europe (cf. MISSOC 1997, DIW-Wochenbericht 27/1999, Hackenberg 1999, Eichhorst 1999). La plupart de ceux qui déjà été mis en œuvre consistent à subventionner les salaires au niveau patronal. La majorité des mesures d'encouragement prévoient une réduction limitée dans le temps, voire même l'exonération totale des charges sociales des employeurs qui embauchent des chômeurs, ou des personnes appartenant à des groupes défavorisés comme les chômeurs de longue durée, les chômeurs âgés et les jeunes, dans le cadre de CDD ou de CDI. De plus, ces mêmes employeurs bénéficient d'avantages fiscaux. La priorité est d'inciter les entreprises à employer certaines personnes (en plus). Plusieurs pays prévoient également de baisser définitivement les cotisations sociales pour certains groupes de salariés. Mais c'est aux Pays-Bas que cette méthode a été appliquée de la façon la plus rigoureuse. En effet, les

personnes aux revenus modestes y sont, par principe, favorisées en termes de cotisations sociales. De même, la Belgique pratique des exonérations de cotisations sociales pour les personnes gagnant peu et pour les personnes âgées qui ont connu le chômage. En France, les charges sociales sur les bas salaires bénéficient également de subventions à long terme. Celles-ci étaient d'abord limitées aux emplois rémunérés tout juste au-dessus du SMIC, avant d'être successivement étendues aux tranches supérieures (Eichhorst 1999, p. 23). Ces mesures ont un point commun : les aides dont bénéficie une certaine tranche salariale profitent autant aux emplois déjà existants qu'aux nouveaux emplois.

Parallèlement à cette baisse des coûts salariaux censée entraîner une augmentation des offres d'emploi, on a mis en place un arsenal d'incitations au travail et de sanctions à l'adresse des salariés potentiels. Ainsi, aux Pays-Bas, au Portugal, en Irlande et au Danemark, les salariés les plus défavorisés sont exemptés d'impôt sur le revenu ; tandis que d'autre part, et depuis ces dernières années, les Pays-Bas, la Belgique et le Danemark pénalisent plus sévèrement les bénéficiaires de prestations sociales qui refusent des formations ou des offres d'emploi. L'attitude la plus marquante relève de la philosophie du « *workfare* » qui, en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, combine les allocations complémentaires versées aux salariés d'une part, et les sanctions d'autre part.

Il faut signaler qu'en règle générale, les aides publiques concernent les emplois réglementaires rémunérés avec, au moins, un salaire minimum garanti au niveau national ou par les conventions collectives sectorielles. Dans quelques cas d'exception – pour les jeunes chômeurs en Italie et en Belgique, et pour les chômeurs de longue durée aux Pays-Bas – les rémunérations inférieures au salaire minimum sont autorisées pendant une durée limitée. Il apparaît ainsi que les subventions des bas salaires n'ont généralement pas été introduites pour compenser la baisse des salaires existants.

III.2 Deux propositions exemplaires dont on discute en Allemagne

Plusieurs dispositifs d'aide à l'emploi existent également en Allemagne. Il s'agit principalement de subventions salariales versées aux employeurs ⁹. Ce qui caractérise le système en Allemagne (de l'Ouest) est

9. Les CDD d'insertion pour les chômeurs de longue durée et les personnes difficilement reclassables bénéficient d'aides (§§ 229 – 234 SGB III [législation sociale]). Jusqu'à 50 % des coûts salariaux des petites entreprises récemment créées qui embauchent des personnes sans travail depuis au moins trois mois, ou qui ont participé à un plan pour l'emploi ou à un programme de formation, sont remboursés pendant un an, au maximum (§§ 225-228 SGB III). Les subventions, qui concernent les chômeurs de longue durée, dépendent de la durée de la période d'inactivité et peuvent même être nettement supérieures. De plus, des subventions spéciales sont prévues dans les nouveaux Länder de l'Est pour couvrir une partie des coûts salariaux en cas d'embauche de chômeurs (§ 415 SGB III). De même, les jeunes chômeurs de moins de 25 ans font l'objet d'un plan spécial, datant de 1999, qui, outre des formations, prévoit des stages de qualification et des subventions sur salaires aux employeurs qui embauchent.

qu'il s'adresse à un groupe « problématique », notamment aux chômeurs qui, pour diverses raisons, sont difficiles à réinsérer dans le monde du travail. Ces mesures ont une durée limitée, et bénéficient surtout aux emplois de type CDI ; certaines sont même parfois explicitement réservées aux créations d'emplois pour éviter tous les abus.

Récemment, plusieurs propositions ont été faites dans le but de développer le système de « Subventions des cotisations sociales ». Nous présenterons et étudierons deux d'entre elles en mettant en lumière les différences, parfois considérables, qui se cachent derrière ce concept. La première, le fameux « Modèle de Mayence », a été présentée à la fin 1998 par le SPD en Rhénanie/Palatinat. La seconde, un projet de Fritz W. Scharpf, du groupe Benchmarking au sein du *Bündnis für Arbeit* (alliance pour l'emploi), était au cœur du débat public en 1999.

III.2.1. Le Modèle de Mayence d'aide à l'emploi et à la famille

Les initiateurs du « Modèle de Mayence d'aide à l'emploi et à la famille » (Gerster et Deubel, 1998, 1999), considèrent que le problème majeur du système social allemand est d'être un piège à chômeurs, qui empêche les personnes bénéficiant de l'aide sociale d'élargir leur recherche d'emploi. Les disparités dans l'évaluation financière des charges familiales des bénéficiaires de l'aide sociale et autres personnes ayant des (bas) revenus jouent un rôle central à leurs yeux. D'un point de vue économique, ceci a pour conséquence qu'un chef de famille monoparentale, mais aussi certains ménages ayant des enfants à charge ont avantage à continuer de percevoir l'aide sociale ou l'aide sociale aux chômeurs, plutôt que de rechercher du travail.

La proposition – rédigée avant la mise en application de la réforme sur les emplois à 630 DM – était formulée comme suit : Pour les emplois à 630 DM encore non affiliés à la sécurité sociale, les employeurs devront verser à la caisse primaire des retraites une somme équivalente à l'impôt forfaitaire jusqu'alors en vigueur. Cette mesure a été modifiée depuis, puisque les nouvelles cotisations sont ventilées entre les caisses primaires de retraite (12 %) et les caisses d'assurance maladie (10 %). En principe, le projet de réforme ne bute pas sur ce point, mais l'élément décisif est qu'au-delà d'un seuil de 630 DM, les impôts doivent servir à financer les cotisations des salariés, ou une part dégressive de ces dernières au *pro rata* de l'augmentation des revenus. Les auteurs de ce plan proposent de fixer un seuil au-delà duquel les salariés payeront la totalité de leurs cotisations, ce seuil serait d'environ 1 550 DM pour les célibataires et de 3 100 DM par mois pour les personnes mariées (modulable en fonction de leur quotient familial).

Il s'agit donc exclusivement de subventionner les cotisations sociales des salariés au moyen de l'impôt. La situation matérielle et la motivation au travail des personnes percevant l'aide sociale ou un bas salaire est au cœur

du problème. Le but est d'éliminer les « failles » qui réduisent l'attrait des tâches mieux rémunérées que les emplois aidés (type emplois à 630 DM), car le revenu net tend à diminuer dès que le salaire dépasse ce seuil.

Le deuxième volet du modèle de Mayence consiste à augmenter les allocations familiales des familles à faibles revenus. On a songé à des majorations allant jusqu'à 150 DM par enfant afin d'aligner ces allocations sur les taux de l'aide sociale à l'enfance. Cette mesure vise à abaisser le seuil au-delà duquel le revenu du travail devient plus attrayant pour les ménages vivant de l'aide sociale.

Selon ses auteurs, le but du Modèle de Mayence est l'emploi, la justice sociale, l'élimination des paliers propres au système des cotisations sociales, ainsi que la création d'un nouveau marché du travail à temps partiel. En arrière plan, il faut ajouter à cela que les communes espèrent être délestées à terme d'une partie des dépenses croissantes de l'aide sociale.

III.2.2. Les aides publiques aux cotisations sociales selon la proposition de Scharpf

Bien que se situant dans le même esprit, la démarche de Fritz W. Scharpf (*Zukunftskommission der Friedrich Ebert Stiftung* 1998 : Scharpf 1995 et 1999a) se distingue nettement du Modèle de Mayence. Son projet est également axé sur le financement, par l'impôt, des cotisations sociales des bas salaires. Toutefois les modalités diffèrent du Modèle de Mayence. Ces différences résultent de l'analyse des causes et du choix de l'objectif. Scharpf propose que les cotisations sociales des salariés et les charges sociales patronales pour les salaires mensuels inférieurs à 1 500 DM bénéficient d'aides entièrement financées par l'impôt. Pour les revenus dépassant ce seuil, il prévoit une subvention dégressive ; employeurs et employés ne devant payer la totalité de leurs cotisations au tarif actuel qu'à partir d'un seuil de revenu qui reste à déterminer, mais qui devrait se situer entre 2 500 et 3 000 DM. Pour éviter de subventionner le travail à temps partiel bien payé, l'aide se baserait sur le salaire horaire. Les travailleurs à temps partiel ne bénéficieraient de ces mesures qu'au *pro rata temporis*. A l'inverse du Modèle de Mayence, il ne s'agit donc pas ici de régler le problème de la pauvreté relative des individus et des ménages, mais avant tout de réduire les coûts salariaux annexes. L'aide aux cotisations sociales doit être généralisée et sans restrictions dans le temps.

Le fait de vouloir délester salariés et employeurs, à poids égal, par la prise en charge des cotisations sociales se fonde sur la conviction que le problème à résoudre relève autant de l'offre que de la demande d'emploi. Le but étant, d'une part, de rendre le travail à bas salaires attrayant pour les salariés comme pour les employeurs, et d'autre part, de favoriser la constitution d'une nouvelle culture de services. Le niveau élevé des seuils d'application des aides prévues, et le renoncement voulu et délibéré à toute

forme de limitations temporelles dans l'application de ce programme, sans restrictions régionales ou spécifiques à des groupes (par ex. Scharpf, 1999b) sont considérés comme la condition préalable à un changement de mentalité à l'égard des bas salaires.

III.2.3. Comparaison entre les deux propositions de financement des cotisations sociales

Les graphiques suivants montrent l'écart entre les coûts salariaux des employeurs et le revenu net, mais surtout le montant des subventions nécessaires pour chaque modèle (Graphique 1. Modèle de Mayence, graphique 2. Modèle Scharpf, voir pages 110-111).

III.2.4. Le débat

Les arguments « pour » sont évidents...

Il faut retenir que les projets d'aides publiques aux cotisations sociales ont rencontré un écho plus favorable auprès des syndicats que les dispositifs qui visent à subventionner les salaires, ou les modèles mixtes suggérés par les employeurs allemands. L'important ici est d'augmenter immédiatement le revenu disponible des travailleurs à bas salaires au moyen d'une prise en charge partielle ou totale des cotisations sociales, et d'améliorer ainsi leur situation matérielle pendant la période d'activité.

Les syndicats voient dans les aides aux cotisations sociales un point positif. Ils affirment que ces mesures sont un signal plus important en termes de politique salariale qu'une baisse de ces mêmes salaires suivie de mesures compensatoires comme le prévoit le modèle mixte (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, 1997). Etant donné qu'à l'inverse du modèle mixte, le modèle des aides publiques aux cotisations de sécurité sociale n'affecte pas directement les structures salariales, ils estiment que les risques de voir les bas salaires baisser sont moindres.

De plus, on est unanime à penser que la réforme de 1999 sur les emplois de faible importance, qui affine une partie de ces derniers au système de la sécurité sociale obligatoire, n'est pas la meilleure des solutions et qu'il faut une refonte globale du système de protection sociale dès lors que les salariés à bas revenus sont obligés de cotiser. Le nouveau dispositif est considéré comme juste et important, autant pour la logique de la protection sociale, que pour les intérêts à long terme des salariés. En fait, c'est un secteur fortement subventionné qui devrait cesser de l'être de cette façon, les mesures d'incitation manquant parfois leur but. De plus, ce dispositif ne résout ni le « problème des paliers d'une tranche à l'autre », ni la question fondamentale de l'intégration professionnelle qui exige un concept à long terme, ni celle de la protection sociale des personnes occupant des emplois précaires. Il est donc visiblement nécessaire d'agir au niveau des faibles revenus.

Quant au caractère incitatif du Modèle de Mayence qui préconise les emplois à bas salaire plutôt que le recours à l'aide sociale, les opinions sont très divergentes, surtout en ce qui concerne son ampleur et son impact. Néanmoins il est incontestable qu'il faut repenser et améliorer divers volets du système fiscal allemand et de son système de prestations sociales, et surtout les différents modes d'évaluation et d'aides à l'éducation des enfants.

...mais les critiques fusent de toutes parts

Malgré les arguments exposés par ses partisans, le modèle proposé par Scharpf s'est heurté à de vives critiques. Celles qui ont été émises par le camp néo-libéral, qui reproche à ce modèle de ne procéder qu'à une apparente modulation des structures salariales et des qualifications, mais, au fond, de « soutenir la cartellisation d'un système de hauts salaires » ne nous étonnent guère (selon Bertold 1999b, Berthold 1999a et Schlecht 1999). Mais, certaines objections sont venues d'autres directions, et surtout des instituts – IAB, DIW et ZEW – qui ont étudié de façon approfondie les diverses variantes du projet de « subvention des cotisations sociales » en procédant à des calculs de coûts et à des estimations de leur impact sur l'emploi. Nous ne pouvons reprendre, ici, que quelques-uns de leurs arguments ¹⁰.

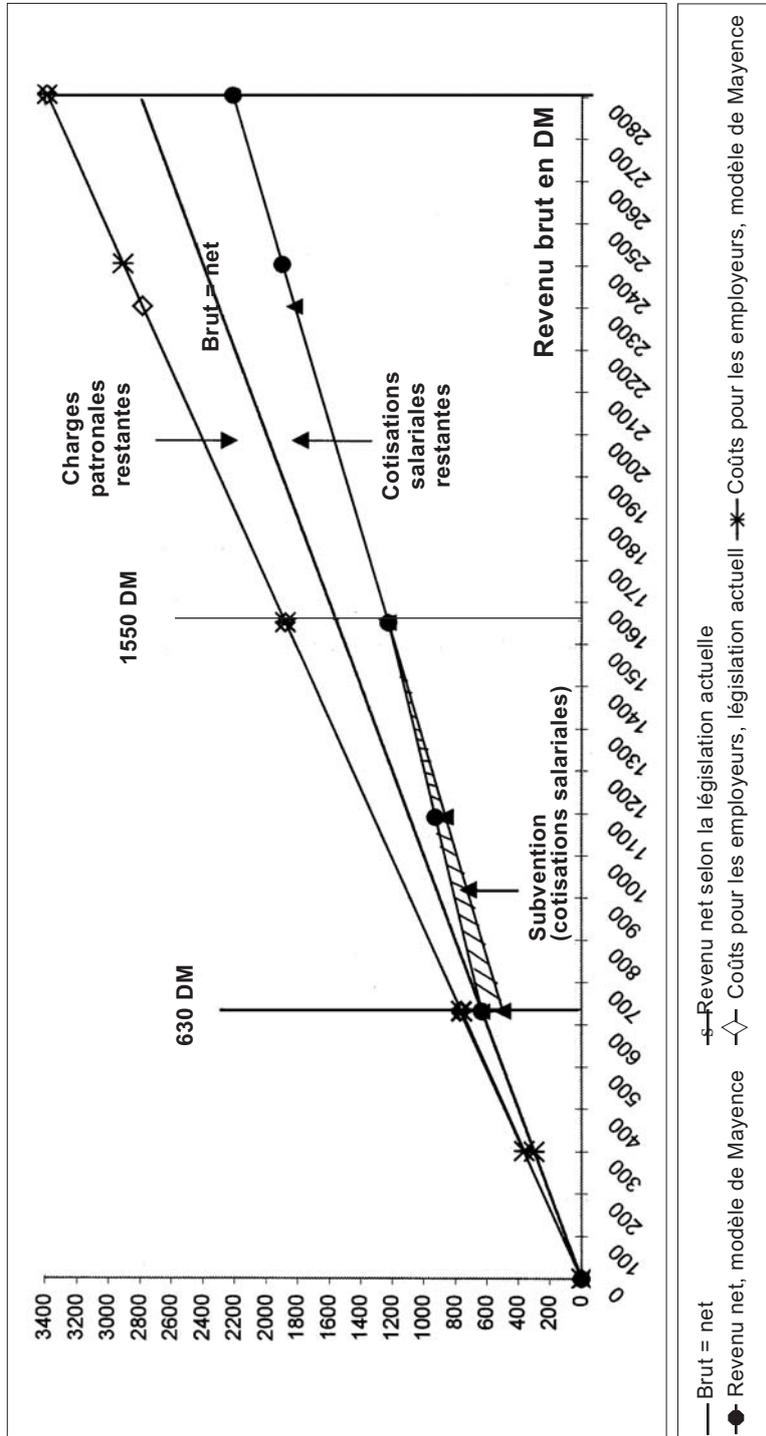
Même si le problème des coûts d'un projet ne doit pas toujours avoir la priorité, il n'est guère possible de le contourner dans le cas présent. Or, les différences entre le Modèle de Mayence et le Modèle Scharpf sont considérables, et l'application de ce dernier coûterait beaucoup plus que le Modèle de Mayence. Les sommes requises par le Modèle Scharpf – l'estimation médiane du DIW chiffre ce projet à environ 12 milliards de marks par an ¹¹ – résultent, d'une part, des seuils au-dessous desquels les subventions s'appliqueraient, et du fait qu'il concerne autant les cotisations des salariés que celles des employeurs, et que, d'autre part, il n'est ni limité dans le temps ni restreint à des groupes spécifiques.

Dans le cas du Modèle de Mayence, qui contient des idées très intéressantes sur la transition entre l'aide sociale et le travail salarié, les dépenses engagées pour subventionner les cotisations seraient plus limitées parce que le groupe concerné est restreint. Néanmoins, il faut s'interroger sur les hypothèses sur lesquelles ces deux projets se fondent. En effet, on suppose

10. Concernant les critiques émises par ces trois instituts à propos du projet de subvention des cotisations sociales, et surtout contre le Modèle Scharpf, nous renvoyons aux publications de Bender, Kaltenborn, Rudolph, Walwei, (1999) ; Bender Rudolph, (1999) ; Bender, Rudolph, Walwei, (1999) ; Buslei, Steiner, Brosius, Jacobebbinghaus, (1999) ; Kaltenborn 1999a et 1999b ; Karr, 1999 ; Schupp, Volz, Wagner, Zwiener, (1999) ; Steiner, 1999 ; Wagner, 1999 ; Walwei, 1999 ; Zimmermann, (1999).

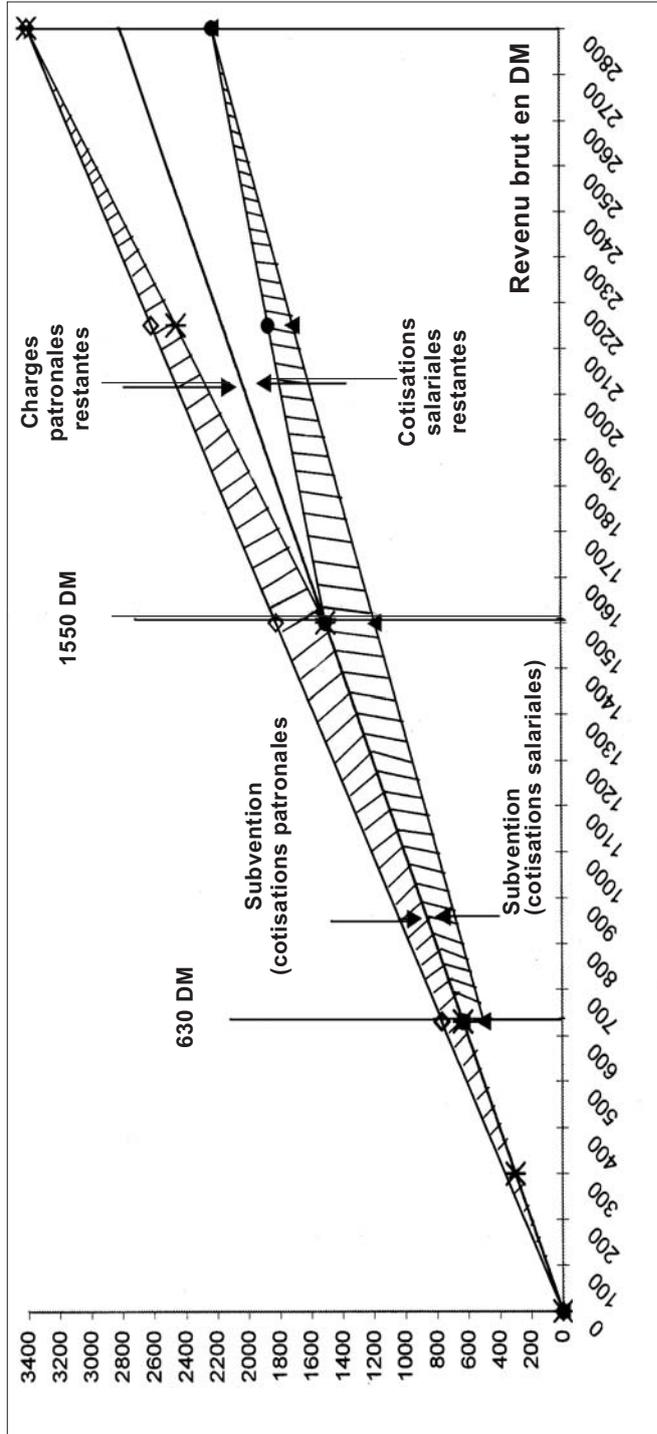
11. Aide dégressive aux cotisations jusqu'à 2 800 DM, moins les économies attendues du côté des indemnités chômage, de l'aide sociale aux chômeurs et de l'aide sociale. Cf. DIW-Wochenbericht 27/1999, p. 504.

Graphique 1. Modèle de Mayence : Subventions nécessaires, cotisations sociales, coûts salariaux pour les employeurs et revenu net



Remarque : Célibataires avec une activité principale. Sans tenir compte des primes dépendant du quotient familial. En présumant 42% de déductions pour l'ensemble des cotisations et en tenant compte de la réforme sur le seuil d'insignifiance (emplois à 630 DM)
 © Klammer 1999, WSI.

Graphique 2. Modèle Scharpf : Subventions nécessaires, cotisations sociales, coûts salariaux des employeurs et revenu net



— Brut = net
 ● Revenu net, modèle Scharpf
 ◊ Revenu net selon la législation actuelle
 * Coûts pour les employeurs, législation actuelle
 * Coûts pour les employeurs, modèle Scharpf

Remarque : Célibataires avec une activité principale. Sans tenir compte des primes dépendant du quotient familial. En présumant 42% de déductions pour l'ensemble des cotisations et un plafond de 2800 DM pour l'application des aides.
 © Klammer 1999, WS/

que le problème majeur viendrait d'un manque de volonté de travailler chez les bénéficiaires de l'aide sociale. Mais il semble qu'on ne tienne pas compte, ici, de la situation réelle du marché du travail, caractérisée par un fort déficit en emplois.

Ce ne sont donc pas les coûts, en tant que tels, mais l'efficacité des subventions qui sert de critère de jugement. Plusieurs instituts allemands ont présenté divers calculs pour évaluer l'impact sur l'emploi d'un arsenal d'aides aux cotisations sociales à la Scharpf. Ainsi, le ZEW a estimé que cela créerait un potentiel de 60 000 à 100 000 emplois supplémentaires (Buslei, Steiner, Brosius, Jacobebbinghaus : 1999). L'IAB obtient un résultat sensiblement supérieur, avec 140 000 créations d'emplois (Bender, Kaltenborn, Rudolph, Walwei : 1999). Toutefois, les avis de ces instituts divergent et l'on se demande si les effets sur l'emploi ne risquent pas d'être limités soit par la demande, soit par l'offre. Quoi qu'il en soit, nous retiendrons que ces études aboutissent à une conclusion commune, à savoir qu'il faut fortement réviser les attentes à la baisse, malgré les espoirs manifestés en public. En effet, le manque de souplesse du côté de l'offre d'emploi en termes de salaires (salaires réels), mais aussi du côté de certains groupes d'individus et de ménages demandeurs, est un facteur décisif dans ce contexte. Le financement des cotisations sociales ne développera la demande de certains groupes que s'il y a à la fois un effet de substitution et un impact sur le revenu : Si l'effet de substitution tend à augmenter la demande, notamment parce que l'augmentation de la rémunération nette du travail présente davantage d'attrait que l'oisiveté, l'impact sur le revenu pourrait conduire à souhaiter une diminution de la durée du travail, et donc à restreindre la demande, surtout si l'amélioration de la situation économique nette permet une réduction de ce même temps de travail (consulter également Kaltenborn, 1999b ; p. 42). Par ailleurs, une part non négligeable des nouveaux emplois risquerait d'être créée à partir de la « réserve », sans que le nombre de chômeurs ne diminue pour autant. Ce phénomène ne doit pas être considéré comme négatif, mais il risque de le devenir si l'objectif prioritaire est de réduire le nombre des chômeurs enregistrés. Les calculs et simulations pour étudier les effets d'éventuels revenus d'appoint sur le système de l'aide sociale et de l'aide sociale aux chômeurs selon le Modèle de Mayence atténuent également l'espoir de ceux qui en attendent une forte croissance de l'emploi. L'une des causes majeures réside une fois encore dans le manque de souplesse de certains demandeurs d'emploi, notamment des femmes qui vivent en couple (Buslei et Steiner, 2000).

Dans leurs calculs, Buslei et Steiner arrivent à la conclusion qu'on ne saurait défendre le financement global des cotisations sociales des bas salaires au nom de l'emploi, car les moyens nécessaires à financer chaque emploi supplémentaire seraient considérables (Buslei et Steiner, 2000 ; p. 72). Indépendamment de cela, il faut aussi réfléchir sur la dimension poli-

tique de la redistribution. Le principe d'un salaire « équitable », tel que le prévoit le Modèle Scharpf, peut, ce qui semble souhaitable, améliorer la situation des personnes à bas revenus. Mais un certain scepticisme s'impose quant aux résultats en termes de redistribution : Si, à l'inverse du Modèle de Mayence, les subventions sont accordées sans examen de nécessité, et si, en plus, les emplois à temps partiel ne bénéficient que d'une aide proportionnelle, les subventions ne profiteront pas obligatoirement aux salariés les plus nécessiteux¹². Il faut alors se demander s'il peut y avoir consensus sur cette manière d'utiliser l'impôt.

Les réflexions suivantes ont joué un rôle important dans la réception critique des deux modèles sur lesquels porte le débat :

– Dans l'ensemble, il semble y avoir une disproportion entre les coûts des aides globales aux bas salaires et le but à atteindre (Schupp, Volz, Wagner, Zwiener : 1999). Certains groupes à problème présents sur le marché du travail – surtout les chômeurs de longue durée et les chômeurs âgés – ne tireraient probablement guère profit des subventions sur les cotisations, ni des aides pour les activités de services non qualifiées (Karr, 1999).

– Il faut partir du principe que les effets de substitution seraient loin d'être négligeables. Ces deux modèles prévoient, en effet, d'aplanir les « disparités » sociales et fiscales dans le domaine des bas salaires. Mais, concernant la demande d'emploi, on peut supposer que les salariés actuels, ou potentiels, seront réellement incités à chercher un travail mieux rémunéré que les emplois de faible importance¹³. En revanche, le modèle Scharpf ne suffira pas à décourager les employeurs en recherche de main d'œuvre, de restructurer leur personnel (à temps complet). Tant qu'un certain segment d'activités ou de revenus sera subventionné, il leur semblera plus rationnel de déplacer leur demande et de la renforcer dans ce segment. La différence par rapport à la situation précédente sera qu'on assistera probablement à un déplacement massif des emplois à 630 DM vers les emplois à 1 500 DM. Ce serait assurément mieux qu'un salaire d'appoint, mais encore loin d'être un revenu permettant de vivre décemment.

– Enfin, il faut souligner que le niveau de protection sociale des travailleurs à bas salaires ne connaît pas d'amélioration par rapport au statu quo. Certes, leurs cotisations sociales sont (le cas échéant) partiellement payées par l'impôt, ce qui revalorise leurs revenus nets ; mais ceci n'entraîne aucune augmentation des prestations qu'ils perçoivent en cas de chômage,

12. On peut supposer que ceci concernera les personnes déjà actives, tandis que la redistribution pourrait favoriser les personnes éventuellement embauchées ; cf. DIW-Wochenbericht 27/1999, p.508.

13. Du reste, Kaltenborn signale justement que « le problème posé par des seuils extrêmement élevés... n'est pas résolu par les subventions dégressives des cotisations salariales de sécurité sociale, mais plutôt aggravée ; Kaltenborn 1999b, p.36.

d'invalidité ou à l'âge de la retraite. Etant donné que, plus fortement encore que dans presque tous les autres pays européens, le système allemand des prestations sociales est lié aux performances sur le marché du travail, et que de nombreuses prestations sont au *pro rata* de la durée des activités professionnelles et du niveau du revenu, les travailleurs à bas salaires seront confrontés aux mêmes insuffisances de protection sociale que dans le passé dès qu'ils devront faire face à un problème. Par conséquent, ces propositions ne répondent que partiellement à la volonté politique et sociale d'améliorer la protection des personnes concernées en agissant sur les prestations.

– Pour finir, il faut aussi analyser la mise à contribution des aides aux salaires dans le passé. En Allemagne, elle a été relativement faible proportionnellement au nombre de chômeurs de longue durée recensés. Ce phénomène est en partie dû aux restrictions catégorielles (Buslei et Steiner, 2000 ; p.71). Nous ne disposons d'aucun résultat entièrement crédible sur les abus et effets de remplacement du personnel. En revanche, il a été largement fait usage des mesures de restructuration appliquées en Allemagne de l'Est depuis avril 1997, ce qui est probablement dû à leurs modalités peu restrictives¹⁴. Pourtant les études sur la structure des entreprises bénéficiaires de ces aides prouvent qu'il y a eu ici de nombreux abus (Buslei et Steiner, 2000 ; p.71). Manifestement, ce ne sont ni les subventions ni les personnes actives qui manquent, mais plutôt les champs d'activités supplémentaires (Sitte, 1998 ; p.38).

III.3. Expériences internationales de l'aide aux bas salaires

Dans ce contexte, il est également intéressant d'étudier les expériences menées dans les pays qui ont eu recours à cet instrument. Malgré une série d'analyses portant sur divers pays et types de mesures¹⁵, les connaissances empiriques sur l'efficacité de ces subventions sont encore très lacunaires. On ignore par exemple, l'étendue des abus, des remplacements d'emplois non-aidés par des emplois subventionnés, on n'a guère d'informations sur la situation des personnes aidées au terme du programme de subventions etc. Buslei, Steiner, Jacobebbinghaus, (1999) et Buslei, Steiner, (2000) ont réuni les résultats des publications concernant les effets sur l'emploi des aides salariales versées aux employeurs, ainsi que des compléments salariaux directement payés aux travailleurs. Il en ressort que le « recours à ces aides, strictement réservées aux groupes défavorisés, ainsi que les subventions salariales de durée limitée, auraient des effets positifs sur l'emploi, bien que, quantitativement, les résultats restent modestes (...) L'impact sur l'emploi

14. En règle générale, elles n'étaient pas liées à des embauches en CDI

15. Cf. Les études comparées de l'OCDE 1993, de la Commission européenne 1997 et de Bell, Blundell, Van Reenen, 1999.

des subventions plus généralisées, dépassant le cercle restreint des groupes défavorisés devrait être supérieur, (...) mais aussi s'accompagner de nombreux abus, et de forts remplacements de personnel. » (Buslei et Steiner 2000 ; p.69 ; et résultats de OCDE 1997, p.20). De même, dans leur étude sur le New Deal Programm en faveur des jeunes, mis en œuvre en Grande Bretagne, Bell, Blundell, van Reenen (1999) arrivent à la conclusion que les chances d'accès à l'emploi des personnes aidées augmentent bien moins fortement que ne l'espéraient les partisans de ce programme. Dans une étude sur l'impact des subventions des cotisations de sécurité sociale des travailleurs à bas salaires appliquées aux Pays-Bas depuis janvier 1996, Mühlau, Salverda (1998) expriment également un certain scepticisme (SPAK-Programm, cf. Buslei et Steiner, 2000 ; p.70). Par ailleurs, les résultats des recherches sur les effets des compléments salariaux aux travailleurs, alloués par le Earned Income Tax Credit américain et le Family Credit anglais, diffèrent fortement (Buslei, Steiner, Brosius, Jacobebbinghaus :1999 ; Buslei et Steiner, 2000). Les effets ne semblent positifs que pour les personnes qui n'auraient jamais trouvé d'emploi sans subvention. Ceci vaut, sans restriction, pour les célibataires ; en revanche, on risque de constater un recul de la participation des femmes mariées au marché du travail, dès que des prestations compensatoires – notamment de l'EITC américain – entrent dans le revenu familial.

Dans ce domaine, les expériences internationales ont eu des effets très divers : les subventions destinées à des groupes cibles très restreints n'ont eu que de modestes conséquences pour l'emploi. Les mesures plus amples ont permis d'obtenir de meilleurs résultats, mais le nombre d'abus et de déplacements de personnel a été supérieur. Dans l'ensemble, les compléments salariaux ont eu des effets très divers.

IV. Approches globales d'un problème à multiples strates

Si subventionner les cotisations sociales ne suffit pas à résoudre le problème des bas salaires, par quels biais faut-il aborder cette question ?

– Le développement et l'optimisation des mesures existantes en faveur de groupes spécifiques dans le cadre d'une politique active du marché du travail comptent parmi les alternatives les plus sensées. Toutefois, force est de constater que, dans le passé, l'instrument des subventions salariales au bénéfice de groupes cibles n'a pas toujours eu les résultats escomptés (Sitte, 1998). Pourtant, les expériences réalisées dans les autres pays montrent que mieux vaut un programme ciblé permettant d'éviter l'effet d'écrémage, qu'un arrosage systématique. Les mesures ciblées sur certains groupes sont donc toujours nécessaires, parce qu'en généralisant les subventions des cotisations ou en allouant des aides pour les activités de

services les plus simples, on ne pourrait guère atteindre les catégories sensibles, notamment et surtout les chômeurs de longue durée ayant dépassé un certain âge (Karr, 1999).

– Un champ d'action important s'ouvrira si l'on définit le rôle que pourrait jouer l'Etat social pour aider les personnes peu qualifiées et à faible revenu à augmenter leurs chances d'accès à l'emploi, et donc, à gagner des salaires supérieurs ¹⁶. L'enjeu de toute action visant à perfectionner les outils existants sera de réviser la politique *active* de l'emploi pour en faire une politique d'*activation* qui habilite les individus à maîtriser eux-mêmes les transitions et les problèmes qu'ils rencontrent sur le marché du travail. Des propositions concrètes ont déjà été faites dans ce sens (Rabe et Schmid, 1999, 2000), on suggère notamment de scinder les cotisations de l'assurance chômage en deux parties, l'une servant à prémunir contre les risques financiers découlant du chômage, tandis que l'autre ouvrirait un droit individuel à entretenir et à améliorer ses compétences (par exemple au moyen de formations permanentes). Cette stratégie vise le long terme : elle doit permettre à certains individus de sortir du chômage et des emplois à bas salaire par leurs propres moyens.

– Le débat sur la redistribution du travail pourrait s'animer et sortir de l'ornière si l'on disposait d'un volume financier égal aux sommes nécessaires pour subventionner la totalité des bas salaires. Dans ce contexte, il faut rappeler les revendications, formulées dans une optique favorable aux femmes. Dans le cas présent, on demande des aides et des assouplissements pour les emplois à temps partiel « justifié » ; par exemple pour les femmes qui travaillent parallèlement à l'éducation des enfants, qui ont charge de personnes ou suivent une formation complémentaire. Utiliser les finances publiques dans ce but sera l'une des tâches de l'Etat social dans l'avenir. Une autre idée louable est actuellement à l'étude dans le cadre du débat sur la réforme des retraites en Allemagne : si la mère ou le père travaille à temps partiel pendant les dix premières années de vie d'un enfant, ces années seront assimilées à un emploi à temps complet lors du calcul de la retraite. De même, de nouveaux modèles, notamment le dispositif de « rotation de l'emploi », mis à l'épreuve avec succès par les Danois depuis quelque temps, semblent très prometteurs si le but recherché est de redistribuer le travail. Néanmoins, toute répartition du travail qui irait de pair avec une réduction de la moyenne du volume de travail, présuppose des salaires élevés.

– Tout débat de fond exige que l'on se demande si agir sur les cotisations sociales est une option adéquate pour aider les personnes percevant de bas revenus. Or l'Allemagne dispose déjà actuellement de mécanismes de

16. Actuellement en Allemagne, environ 38 % des chômeurs n'ont aucune formation.

redistribution, entre autres, de prestations de la sécurité sociale en faveur de cette catégorie de personnes. Mais les besoins en prestations garantissant les minima sociaux continueront d'augmenter avec la précarisation et la discontinuité de la vie professionnelle. Dans ce cas, la redistribution envisagée à long terme devra-t-elle s'opérer par une restructuration de la colonne des cotisations ou par une refonte des prestations ? Il semble que réduire l'écart entre les revenus bruts et les revenus nets des personnes défavorisées, notamment au moyen d'une révision du système d'imposition sur le revenu – abattements fiscaux plus importants, abaissement du seuil minimum d'imposition, et réduction de la progression dans les premières tranches – serait une méthode plus appropriée.

– Il ne faut pas oublier que, dans de nombreux pays, le système de protection sociale est en partie responsable du développement du travail à bas salaire. L'une des raisons principales réside dans la persistance de droits dérivés et du fameux « *Breadwinner model* ¹⁷ » : les incitations fiscales et les prestations sociales dérivées conduisent, surtout les femmes, à considérer que les emplois à bas salaire présentent un certain attrait pour elles, puisque leur rôle consiste à gagner un salaire d'appoint. En Allemagne, la tranche fiscale V est un véritable frein qui démotive les travailleurs à accepter des activités (à temps partiel) peu payées, car même après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions concernant les emplois de faible importance, le caractère confiscatoire des taux d'imposition appliqués à partir du seuil minimal d'imposition ne laisse guère d'alternative à bon nombre d'épouses de salariés. Celles-ci sont contraintes de choisir entre une existence de femme au foyer ou un emploi à 630 DM. Si les voix qui réclament une refonte de ce système ne rencontrent ni écho ni soutien lors des débats sur le manque d'incitations au travail, c'est sans doute parce qu'on ne s'attend pas à ce que de telles mesures aient un impact notable sur l'emploi, ou sur les dépenses de l'aide sociale.

– Finalement, il faut se demander si se focaliser sur les emplois peu qualifiés ne fait pas courir le risque d'entraver le développement de secteurs innovateurs et plus prometteurs. Pour prévenir ce danger, mieux vaut alors miser sur la formation des personnes peu qualifiées plutôt que de les fixer durablement dans des domaines qui n'ont manifestement guère d'avenir, et qui dépendent de subventions publiques qui tendent à se pérenniser. Se concentrer sur le développement des emplois qualifiés résoudrait probablement une partie des problèmes que rencontrent les personnes peu qualifiées, et permettrait, du moins partiellement, de ralentir le phénomène de

17. Modèle où un membre de la famille « gagne le pain » pour son ensemble.

« déclassement » que l'on observe un peu partout ¹⁸.

– Il faut accorder une attention particulière aux besoins de protection résultant de longues périodes de travail à bas salaire, qui se font sentir après la cessation des activités professionnelles, c'est à dire à l'âge de la retraite. Si l'on veut éviter de continuer à grever le budget allemand de l'aide sociale, il semble raisonnable de réviser et de rééquilibrer la formule de calcul des retraites en faveur des personnes à bas revenus, ou ayant eu des activités professionnelles discontinues (développé dans : Klammer, 2000b). Toutefois, on ne pourra sans doute pas financer de telles mesures à partir des cotisations sans affronter des contestations, il faudra, le cas échéant, recourir, ici aussi à un financement par l'impôt.

Les suggestions énumérées ici ne s'excluent pas réciproquement, mais il faut mettre en concurrence les moyens à utiliser, et gérer des ressources très faibles de façon optimale.

V. Il s'agit d'un débat sur un modèle et sur un concept d'ensemble

La véhémence des débats qui ont suivi la présentation du modèle de Fritz W. Scharpf dans le contexte de « l'Alliance pour l'emploi », montre que l'enjeu dépasse le problème posé et qu'il ne s'agit plus uniquement d'opter pour une réduction proportionnelle des coûts annexes du travail à tous les niveaux, ou de concentrer cette réduction sur les emplois à bas salaire. Beaucoup d'éléments incitent à mettre l'accent sur la situation des revenus et sur la protection sociale des personnes à revenus modestes. Les arguments en faveur d'une politique de redistribution, mais aussi les calculs de modèles semblent confirmer que des allègements ciblés, bénéficiant aux personnes à bas revenus, auraient plus d'effets sur l'emploi que des allègements proportionnels affectant tous les revenus soumis à cotisations ¹⁹. De plus, ce procédé ferait écho aux recommandations de la Commission européenne dans le Livre blanc pour la croissance et l'emploi. En effet, cette dernière conseillait des aménagements allant dans le sens d'une progressivité des charges patronales (Schreiner, 1998).

Les dissensions relèvent de querelles de principes. Bien que l'accent soit mis sur l'amélioration de la situation des personnes à faible revenu et que l'on propose une redistribution massive en faveur de ce groupe, il ressort que ce projet s'inscrit de plain-pied dans le débat sur les rémunérations du travail et constitue les prémisses d'un modèle favorable au principe des

18. Les plus qualifiés remplacent les moins qualifiés pour des tâches mineures parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur qualification.

19. Cette thèse a également été confirmée par l'IAB.

bas salaires. Il est donc logique que les critiques des syndicats visent avant tout ces prémisses, et surtout l'idée selon laquelle l'Allemagne serait un « paradis salarial », prémisses implicites, qui sert de prétexte pour tout projet de développement du secteur des bas salaires. Au fond, le débat porte sur une certaine conception du travail, et plus concrètement sur l'idée toute faite selon laquelle n'importe quel emploi vaudrait mieux que rien, et que, par conséquent, l'objectif à atteindre doit être de transformer les inactifs en personnes actives – conformément à la philosophie américaine du Welfare to work. Il s'agit aussi de se demander s'il y a de « bons jobs » et de « mauvais jobs », et si nous pouvons encore nous permettre de réfléchir longtemps sur le sens de telles distinctions. Mais en même temps, certaines valeurs telles que la « responsabilité individuelle », la « solidarité », la « justice sociale », chargées de différentes connotations selon le camp qui s'y réfère, devront, elles-aussi, être redéfinies. Auparavant, l'objectif qualitatif de « l'Etat providence », qui prévalait dans les pays européens les plus développés, était d'aboutir à une certaine indépendance²⁰ à l'égard du revenu du travail, indépendance qui serait contre-balançée par des prestations sociales d'un niveau proportionnel. Or, si l'on accroît les inégalités dans la répartition des revenus primaires, il faudra soit renoncer à un objectif majeur, à savoir l'intégration sociale par une participation générale au revenu global, ou alors s'en remettre à la politique sociale dont le fardeau ira croissant, et qui devra faire face à des tâches insolubles. Si l'on fixe au plus juste le niveau des prestations sociales garantissant un minimum vital en invoquant un « manque de motivation au travail », même les personnes *a priori* favorables ne seront pas loin de tenir la protection sociale pour un luxe superflu. La deuxième discussion fondamentale portera par conséquent probablement sur la mission de la protection sociale et sur l'idée que l'on s'en fait. Il s'agit donc avant tout d'un débat sur un modèle.

VI. Conclusion

Face aux estimations des coûts et des effets sur l'emploi des projets d'aide aux cotisations sociales, on a suggéré, à maintes reprises, de commencer par introduire ponctuellement ce système de subventions à l'échelon régional, puis de tester si l'on constatait un développement réel de cette fameuse culture des services, et si l'on obtenait les résultats escomptés en termes d'emploi, avant d'institutionnaliser ces dispositifs et de les étendre à tous les Länder. Entre-temps, en décembre 1999, dans le cadre de l'Alliance pour l'emploi, le gouvernement, le patronat et les syndicats ont décidé d'un commun accord d'expérimenter les modèles d'aide aux cotisations sociales

20. A ce propos, consulter Esping-Andersen 1990.

des bas salaires dans les régions. L'employeur paye le salaire pratiqué couramment dans la région, ou le salaire fixé par les conventions collectives ; et l'Etat alloue une subvention échelonnée en fonction du salaire pour couvrir les cotisations sociales. Comme il faut aussi pouvoir vérifier dans quelle mesure un tel dispositif est capable de contribuer à la création d'emplois, seuls les nouveaux emplois bénéficient de ces aides. L'expérience doit durer trois ans, chaque nouvel emploi n'étant subventionné que pendant 18 mois, au maximum ²¹.

Le test porte sur deux types d'aides. Il s'agit d'une part du Modèle de Mayence, dans lequel la subvention des cotisations sociales revient au seul salarié qui, le cas échéant perçoit un complément d'allocations familiales. Ce modèle est expérimenté dans les régions de Coblenz et de Brandebourg, dans le but d'encourager le travail à temps partiel et d'éviter le recours à l'aide sociale.

Comme deuxième variante, on a choisi un dispositif appelé « Modèle de la Sarre » qui, à l'instar du modèle Scharpf, prévoit de verser aux employeurs et aux salariés une subvention dépendant du salaire horaire. Pour les salaires horaires de 10 DM, l'Etat prend la totalité des cotisations en charge. La subvention diminue au fur et à mesure que le taux horaire augmente, et elle est supprimée à partir de 18 DM de l'heure. Les salariés sans qualification, ainsi que ceux qui n'ont pu exercer leur métier pendant six ans, et ont dû se contenter de tâches d'OS ou de manœuvres, peuvent bénéficier de ces aides. Ce programme concerne aussi les chômeurs de longue durée.

En commençant par expérimenter ces modèles dans les régions, et en limitant les subventions des cotisations sociales aux nouveaux emplois, on a fait preuve d'une prudence qui est à la mesure de l'espoir que l'on place dans une politique sociale d'accompagnement des bas salaires, mais aussi d'un grand scepticisme à l'égard des modèles proposés. Il faudra en évaluer les résultats.

21. Les experts du ministère du Travail espèrent que ce dispositif permettra la création d'environ 30 000 emplois par an ; cf. Wiedemann, 2000, p.5.

Références bibliographiques

- Bell Brian, Blundell Richard, van Reenen John (1999), *Getting the Unemployed back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies*, Working Paper, n°W99/12, The Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Bender Stefan, Kaltenborn Bruno, Rudolph Helmut, Walwei Ulrich (1999), *Förderung eines Niedriglohnssektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht*. IAB-Kurzbericht Nr. 6/14.6.1999.
- Bender Stefan, Rudolph Helmut (1999), « Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen », *IAB-Werkstattbericht* Nr. 8/11.6.1999, Nuremberg.
- Bender Stefan, Rudolph Helmut, Walwei Ulrich (1999), « Beschäftigungsförderung: Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630 DM-Grenze? Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen », *IAB-Kurzbericht* Nr. 8/19.8.1999, Nuremberg.
- Bertold Norbert (1999a), « Beschäftigung ohne Bündnis », in *FAZ* vom 3.7.1999, S. 15.
- Bertold Norbert (1999b), « Der Korporatismus läuft Amok », in *Handelsblatt*, 20.5.1999, S. 7.
- Bosch Gerhard (1998), « Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? », in *WSI-Mitteilungen* 1/1998.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1997), *Kombi-Einkommen: Für eine verbesserte Verzahnung von Arbeitsmarkt und Transfersystem. Niedriglohnbereiche schaffen - Sozial- und Arbeitslosenhilfe reformieren*, Cologne.
- Buslei Hermann, Steiner Victor, Brosius Felix, Jacobebbinghaus Peter (1999), *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- Buslei Hermann, Steiner Viktor (2000), « Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionen? Eine kritische Bestandsaufnahme », in Schäfer, Claus (Hrsg.): *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?*, Hambourg, S. 44 – 76.
- Dingeldey Irene (1998), « Geringfügige Beschäftigung und soziale Absicherung. Die deutsche Reformdiskussion im europäischen Vergleich », in *Soziale Sicherheit* 12/1998.
- DIW-Wochenbericht 27/1999.
- Dreger Christian et.al. (1998), « Was bringt ein Kombilohn? Eine ökonometrische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger », in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 31, Nr. 4, S. 705 - 714.
- Eichhorst Werner (1999), *Niedriglohnbeschäftigung zwischen Arbeitseinkommen und Sozialtransfers*, Arbeitspapier MPI Cologne, février 1999.

- Esping-Andersen Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- European Commission (1996), *Employment in Europe 1996*, Bruxelles/Luxembourg.
- Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung (Hg.) (1997), *Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten in Deutschland vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Frankreich, den Niederlanden und Schweden*. Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 78, Bonn.
- Gerster Florian, Deubel Ingolf (1998), *Arbeit muß sich lohnen!-Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, pressedienst*, Hg. von Landtagsfraktion und Landesverband der SPD Rheinland-Pfalz, Mayence 16. novembre 1998.
- Gerster Florian, Deubel Ingolf (1999), « Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung », in *Wirtschaftsdienst*, 79. Jg., Heft 1/1999, S. 39 - 43.
- Hackenberg Helga (1999), *Neuere Entwicklungen der niederländischen Sozialhilfepolitik zur Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt als Referenzrahmen für die bundesrepublikanische Sozialhilfe-Diskussion - Mythos, Modell oder Mimesis?*, Thèse de doctorat, Bochum.
- Kaltenborn Bruno (1999a), *Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben*. Gutachten für das Benchmarking Committee im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im Auftrag des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, Nuremberg (à paraître).
- Kaltenborn Bruno (1999b), « Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ». Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, *IAB-Werkstattbericht* Nr. 14/26.8.1999.
- Karr Werner (1999), « Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration », *IAB-Kurzbericht* 3/7.5.1999.
- Klammer Ute (2000a), « Zuckerbrot oder Peitsche? Zur Diskussion um das „ob“, „wie“ und „für wen“ einer Subventionierung von Sozialbeiträgen », in Claus Schäfer (Hrsg.): *Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?*, Hambourg, S. 175 – 199.
- Klammer Ute (2000b), « Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa », in *WSI-Mitteilungen* 5/2000, S. 313 – 321.
- Klammer Ute, Bäcker Gerhard (1998), « Niedriglöhne und Bürgerarbeit als Strategieempfehlungen der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission », in *WSI-Mitteilungen* 6/1998.

- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996-1997), *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, Teil II: *Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, Teil III: *Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage*, Bonn.
- MISSOC (1997), « Übergang von der Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung. Beschäftigungsanreize in den sozialen Sicherungssystemen », *MISSOC-Info* 1/97.
- Mühlau Peter, Salverda Wiemer (1998), *Employment and Earnings Effects of Low-Wage Subsidies: The Case of "SPAK" in the Netherlands*, Paper for the Conference on Policies for Low-Wage Employment and Social Exclusion in Europe, LoWer-network, The Netherlands, 19-21 novembre 1998.
- OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1996), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1997), *Labour Market Policies: New Challenges – Policies For Low-Paid Workers and Unskilled Job Seekers*, Paris.
- Rabe Birgitta, Schmid Günther (1999), « Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitschrift » *Das Parlament*, B 37/1999.
- Rabe Birgitta, Schmid Günther (2000), « Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik », in *WSI-Mitteilungen* 5/2000, S. 305 – 313.
- Scharpf Fritz W. (1995), « Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit? », in *Zeitschrift für Sozialreform* Jg. 41, H. 2, S. 65 - 82.
- Scharpf Fritz W. (1999a), *Mehr Beschäftigung in einfachen Dienstleistungen*, Fassung vom 2.3.99 (Arbeitspapier).
- Scharpf Fritz W. (1999b), « Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze, Zeitgespräch: Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen », in *Wirtschaftsdienst* VIII/1999, S. 455 - 462.
- Schlecht Otto (1999), « Ein „Kombilohn“ braucht enge Kriterien und richtige Rahmenbedingungen », in *Handelsblatt* vom 18.5.1999, S. 2.
- Schnur P., Walwei U., Zika G. (1999) « Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte », *IAB-Werkstattbericht* Nr. 9/14.6.1999.
- Schreiner Ottmar (1998) « Gestaffelte Sozialabgaben - Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument », SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, in *Kölner Politische Dokumentation* 2/98, S. 15 - 19.
- Schupp Jürgen, Volz Joachim, Wagner Gert, Zwiener Rudolf (1999), « Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedrigeinkommensbereich: Wenig zielgerichtet und zu teuer », in *DIW-Wochenbericht* 27/1999, S. 499 - 509.

- Sitte Ralf (1998), Schafft « Arbeit um jeden Preis zusätzliche Beschäftigung? Mögliche Effekte von Kombilöhnen angesichts der Erfahrungen mit schon bestehenden Lohnsubventionen », in *Arbeit und Sozialpolitik* 11-12/1998, S. 35 - 43.
- Steiner Victor (1999), « Lohnsubventionen - lohnend? », in *Die Mitbestimmung* 1+2/1999, S. 36 - 38.
- Streeck Wolfgang, Heinze Rolf (1999), « An Arbeit fehlt es nicht », in *Der Spiegel* 19/1999, S. 38 - 45.
- Tálos Emmerich (1999), « Atypische Beschäftigung: Verbreitung – Konsequenzen – sozialstaatliche Regelungen. Ein vergleichendes Resümee », in Tálos, Emmerich (Hrsg.): *Atypische Beschäftigung: internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen*, Vienne, S. 417 – 468.
- Wagner Gert (1999), « Billig allein genügt nicht », in *Die Zeit*, Nr. 29/15.7.1999.
- Walwei Ulrich (1998), « Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnsektors. Ein Thesenpapier zur aktuellen Diskussion um eine stärkere Lohnspreizung », *IAB-Werkstattbericht* Nr. 5/25.5.1998.
- Walwei Ulrich (1999), « Mehr Beschäftigung durch subventionierte Sozialabgaben. Zeitgespräch: Abbau der Arbeitslosigkeit durch Lohnsubventionen », in *Wirtschaftsdienst* VIII/1999, S. 469 - 472.
- Wiedemann Günther M. (2000), « Modellversuche für gering Qualifizierte. Riester setzt Bündnis für Arbeit um », in *Kölner Stadt-Anzeiger*, 11.5.2000, S. 5.
- Wiethold Franziska (1998), « Hoffnungsträger Dienstleistungssektor – Über Niedrigentgelte zu mehr Arbeitsplätzen? », in *WSI-Mitteilungen* 1/1998.
- Zimmermann Klaus F. (1999), « Eine Subventionierung des Niedriglohnsektors ist teuer und unproduktiv », in *Handelsblatt*.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998), *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg*, Bonn.