

Politiques menées au nom de l'emploi et mutations des ressources des travailleurs : une comparaison européenne

Jean-Pascal HIGELE *, Andreana KHRISTOVA **

Au cours des trente dernières années les politiques du marché de travail menées au sein des pays de l'Union européenne ont connu une véritable expansion. L'emploi est dans toutes les bouches, aussi bien celles des responsables politiques que des chercheurs ou experts. L'impulsion de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) initiée par le sommet européen de Luxembourg en 1997 a d'ailleurs participé à conforter ce mouvement en harmonisant le vocabulaire et les (« bonnes ») pratiques de réformes des marchés du travail et de lutte contre le chômage (baisser les « coûts non salariaux du travail », notamment pour les moins qualifiés ou les moins rémunérés, « inciter à l'emploi », rendre l'emploi payant, « activer » les régimes sociaux, « moderniser » le service de placement dans l'emploi, promouvoir le vieillissement actif, etc.)¹.

Les travaux traitant des effets en termes de création d'emplois de ces politiques, en termes de mutations des formes d'emploi, des conditions d'accès à

* GREE-2L2S, maître de conférence à l'université Henri Poincaré.

** GREE-2L2S, chargée d'études CEREQ.

1. L'usage des guillemets traduit la distance que nous prenons vis-à-vis de ces termes utilisés dans les lignes directrices pour l'emploi qui, bien que banalisés, sont porteurs d'un point de vue normatif particulièrement marqué idéologiquement. Parler de « coût du travail » suppose que le travail coûte au lieu de rapporter à l'employeur et *a fortiori* parler de coûts « non salariaux » pour désigner la part indirecte du salaire traduit un point de vue hostile à la cotisation sociale ; parler d'incitation suppose que le chômage est une question d'absence de motivation (individuelle) ; parler d'« activation » caractérise négativement, par opposition, le droit à ressources à travers l'idée de dépenses passives, etc. Autant de points de vue qui en nommant les problèmes et les solutions, norment et naturalisent l'action politique légitime.

l'emploi ou de mobilité ne manquent pas. Ceux-ci raisonnent dans le cadre de l'objectif affiché de ces politiques - la création d'emploi - quitte à en dénoncer les effets pervers ou les insuffisances. Nous proposons pour notre part de sortir de cette perspective - sans par ailleurs remettre en cause sa légitimité - en tentant de lire les transformations de l'emploi à travers les mutations de la nature des ressources des travailleurs en Europe, en plus d'observer les évolutions de leurs montants. Il s'agit donc non pas d'évaluer si les objectifs assignés aux politiques publiques menées au nom de l'emploi sont remplis ou non, ou produisent des effets pervers, mais de renverser le regard sur ces politiques et de réinterpréter leur sens. C'est l'intérêt d'une analyse par les régimes de ressources (voir plus bas). Cette approche fait plus que rompre avec les analyses classiques en termes de niveau de revenu (hors de toute considération de nature) ou en termes « d'incitation à l'emploi » et de « coût du travail ». Elle réinterprète le sens des conséquences pratiques de ces analyses dominantes, car ce sont ces analyses, largement relayées au niveau de l'Union Européenne et particulièrement partagées dans les Etats européens, qui impliquent ou légitiment les décisions politiques de mutations de la nature des ressources des travailleurs en Europe. Cet article est donc consacré à tester l'hypothèse selon laquelle les politiques publiques menées au nom de l'emploi transforment de manière majeure la nature et le montant des ressources des travailleurs et, par là-même, infléchissent les formes et modalités du rapport salarial. A cet égard, nous nous emploierons à construire à cette lumière singulière une typologie nouvelle de ces politiques.

Pourquoi et comment identifier les politiques menées au nom de l'emploi influant sur la nature des ressources ?

L'intérêt d'une analyse par les régimes de ressources

Cet article s'appuie sur les travaux menés dans le cadre du réseau européen RESORE (*Employees resources and social rights in Europe*)¹. Notre analyse des réformes des marchés du travail et des droits sociaux en Europe sous l'angle des mutations de la nature des ressources des travailleurs dans et hors de l'emploi repose sur le postulat selon lequel cette nature des ressources des travailleurs est fondatrice de leur statut.

S'intéresser à la nature des ressources, c'est d'abord savoir si la rémunération relève du salaire, de la fiscalité ou de la rente. En d'autres termes il n'est pas anodin d'être payé par du salaire plutôt que par une allocation fiscale ou

1. Commission européenne, DG Recherche, *Employees' Resources and Social Rights in Europe*, Contract n° HPSE-CT-2002-00104 ; <http://www.univ-nancy2.fr/ILSTEF/RESORE/>

par une rente. Mais le type de financement n'est qu'un critère. Il est tout aussi nécessaire de caractériser le type de salaire, de fiscalité et de rente auquel nous avons affaire. Ce n'est pas la même chose d'être payé comme salarié selon une convention collective négociée que comme salarié ayant différé du salaire dans une caisse gérée par les partenaires sociaux. De même, il est différent d'être pris en charge par la puissance publique comme pauvre ou inemployable au nom de la solidarité nationale ou comme citoyen au nom de l'exigence d'un droit universel.

Salarié, assuré social, pauvre/inemployable, citoyen,... la nature des ressources des travailleurs est essentielle dans la compréhension des enjeux des mutations en cours de l'emploi et des droits sociaux car cette nature définit les statuts mêmes des travailleurs et les dynamiques de la délibération politique en la matière (qui a droit et qui définit les droits ?). Les formes de légitimité du droit (solidarité, citoyenneté, droit du travail...), et en lien le montant des ressources (minima social, couverture des besoins, compromis salarial...) dépendent directement de la nature des ressources par laquelle on est reconnu. Les différentes modalités de ressources, dont nous avons énuméré quelques formes, ne sont pas de simples dispositions techniques chargées de répondre à l'objectif d'action sur le niveau de ressources, dispositions que l'on ajusterait en fonction des opportunités et des marges de manœuvre économiques et politiques. Le montant des ressources, aussi important soit-il, ne doit pas cacher l'importance de la nature des ressources (à laquelle il est d'ailleurs lié en dynamique).

Le travail systématique d'identification et de caractérisation des différents types de ressources des travailleurs (dans et hors de l'emploi) dans 8 pays européens (Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Royaume-Uni) a permis de dégager sept idéaux types de « régimes de ressources » permettant de caractériser l'ensemble des droits à ressources des travailleurs en Europe et leurs mutations (Cf. Friot, 2004a et 2004b). Les régimes de ressources que nous récapitulons ci-dessous sont construits au croisement de quatre caractéristiques : le type de financement, le type de prestation, les conditions d'accès et les acteurs de la délibération et de la gestion du droit ¹.

1. Nous proposons également à titre d'illustration des exemples de mesures ou dispositifs correspondant à chaque régime de ressources pour le cas de la France (*a priori* plus connu des lecteurs), mais la grille d'analyse reste valide au niveau européen.

Régimes de ressources	Financement	Prestations	Condition d'accès	Acteurs de la délibération et de la gestion	Exemples (France)
Salaire socialisé	Employeurs à l'occasion de chaque emploi	Salaires directs et toutes formes de prestations sociales	Droit de salaire (qualification, cotisation, contributivité faible, interprofessionnel)	Partenaires sociaux et pouvoirs publics	Salaires à la qualification (hors emplois aidés), pensions, allocations familiales
Salaire corporatif	Employeurs à l'occasion de chaque emploi	Salaires directs et toutes formes de prestations sociales	Droit du travail, appartenance à l'entreprise, au métier ou à la branche	Acteurs de l'entreprise, du métier ou de la branche	Mines, chemins de fer, fonction publique, énergie
Salaire différé	Employeurs à l'occasion de chaque emploi	Prestations de remplacement	Droit du travail, insistance sur la contributivité	Partenaires sociaux	Indemnisation UNEDIC
Assurance publique	Impôt direct sur le revenu, affecté ou non	Services publics gratuits, allocations forfaitaires	Droit de citoyenneté (contribution universelle)	Administration de sécurité sociale	Assurance-maladie financée par la CSG
Allocation et salaire tutélaire	Impôt, Employeurs	Salaires directs, prestations de base	Droit de la solidarité nationale (discrimination positive)	Etat tutélaire, collectivités locales et partenaires sociaux	Emplois aidés, RMI, CMU, FSV
Salaire ou assurance publique pré financé(e)	Employeurs et rendement des placements	Cf. salaire socialisé ou assurance publique	Cf. salaire socialisé ou assurance publique, droit de propriété lucrative	Administration, instances paritaires, industrie de la finance	Régimes surcomplémentaires de retraite, fonds de provisionnement du régime général
Epargne d'activité	Employeurs, indépendants, rendement des placements, incitations fiscales	Complément ou remplacement du revenu d'activité mais sans lien direct avec lui	Statut de salarié ou d'indépendant, droit de propriété lucrative (résultats des marchés financiers)	Industrie de la finance, instances paritaires ou professionnelles de contrôle	Fonds de placement d'entreprises ou professionnels, I.P., mutuelles d'entreprise ou professionnelles

Si l'on cherche à caractériser globalement les mutations des régimes de ressources des travailleurs en Europe, on observe en premier lieu un affaiblissement des régimes de salaire socialisé et d'assurance publique, régimes davantage intégrateurs ou universalisant au sens où les conditions d'accès au droit y sont peu discriminantes. Notons que l'appréhension du salaire comme ressource universelle *via* sa socialisation, centrale dans notre lecture des mutations de l'emploi et des droits sociaux en Europe continentale, suppose notamment de rompre avec la grille de lecture répandue proposée par Gosta Esping-Andersen (1999). Outre que l'analyse par les régimes de ressources ne fait pas cas de la séparation entre revenus du travail et revenus de la protection sociale – la plupart des régimes de ressources concernent indifféremment travailleurs dans et hors de l'emploi¹ –, la caractérisation des régimes de protection sociale continentaux comme régimes corporatistes-conservateurs ne rend pas justice à ce que fut la socialisation du salaire dans ces pays. Ce mouvement de socialisation du salaire a consisté à retirer progressivement au salaire ses attributs de contrepartie du travail subordonné (présent ou passé), en politisant et démarchandisant sa définition. Dans sa part directe (paiement à la qualification, mensualisation,...) comme indirecte (mutualisation, mouvement de déconnection des droits sociaux de l'activité passée...), la socialisation du salaire a permis, en dépassant son caractère marchand, de tendre vers l'universalisation de certaines ressources². La thématique des « charges indues » que l'on retrouve dans l'ensemble des pays continentaux à l'occasion des réformes des droits sociaux dans les années 1980 et 1990, traduit à l'inverse cette capacité qu'a eue le salaire, par sa socialisation, à prendre en charge des publics sans contrepartie présente ou passée en travail subordonné (traduite par des cotisations). La charge n'est indue que si l'on considère que le salaire doit être la stricte contrepartie du travail, le moins socialisé possible. De même, la logique de neutralité actuarielle mobilisée dans les réformes des régimes de pensions au regard de l'allongement de l'espérance de vie rappelle *a contrario* que la socialisation du salaire a permis aux retraités d'obtenir un droit à ressources dont la détermination ne se limitait pas à un simple retour des contributions passées mais s'affirmait comme la continuation du salaire d'activité. Le salaire indirect socialisé ne se résume donc pas à un ensemble d'assurances sociales assises sur

1. La segmentation de la population des travailleurs mise ici en avant est bien celle de la nature des ressources qui les reconnaissent et dont le mode d'attribution repose sur des mécanismes politiques pour lesquels la séparation emploi/hors-emploi ne fait pas sens puisque dans tous les cas l'attribution de ressources repose sur une forme particulière de socialisation des richesses.
2. Pour une revue très détaillée du mouvement de socialisation du salaire en France, voir Friot (1998), pour un aperçu européen voir Friot (2004b), et pour une définition théorique du salaire socialisé voir Friot (2000).

des statuts professionnels corporatistes. La logique de socialisation du salaire est au contraire une logique d'universalisation (évidemment non achevée) d'attribution de ressources, universalité qui n'est donc pas l'apanage des seuls régimes qu'Esping-Andersen définit comme sociaux-démocrates.

Salaire socialisé et assurance publique peuvent ainsi être considérés comme deux régimes peu discriminants quant à l'attribution des ressources. Le niveau du salaire socialisé est défini, non par la contrepartie en travail mais en fonction de la qualification entendue comme un attribut politique sur lequel le conflit salarial s'appuie pour fixer un montant de ressources par négociation collective. L'assurance publique affirme pour sa part un droit du citoyen à voir les besoins sociaux couverts par la collectivité. Or, ces deux régimes de ressources sont heurtés par les réformes récentes du marché du travail et de la protection sociale. Deux logiques de mutation des ressources portées par ces réformes émergent et viennent empiéter sur le salaire socialisé et l'assurance publique en imposant des régimes de ressources concurrents :

- La première logique de mutation des ressources est celle de la rente. Il s'agit non seulement de rémunérer le travail directement par de la rente (épargne d'activité, salaire et assurance publique préfinancés), mais également d'appliquer au salaire les principes qui gouvernent la rente (salaire différé, soit du salaire fictivement épargné auquel on applique, non pas directement le principe de neutralité actuarielle, mais tout au moins l'idée qu'on a un droit à ressources en fonction de sa contribution préalable).

- La seconde logique est celle de la tutelle. Il s'agit de définir le droit à ressources sur la base de la désignation de publics victimes du fonctionnement du marché, ou désignés comme tels. La puissance publique tutélaire (et dans une moindre mesure les partenaires sociaux) vient soutenir le travailleur au nom de ses manques : manque d'employabilité, manque de qualification, manque de mobilité, manque de ressources, etc. La tutelle sur le droit intervient alors à deux niveaux : pour établir les conditions de manque qui ouvre droit à ressources (plafond de ressources, indicateurs d'inemployabilité composés de différents seuils, seuils d'âge, seuil d'ancienneté dans le chômage, niveau maximum de qualification, etc.) d'une part, et pour définir éventuellement les comportements adéquats du bénéficiaire pour continuer à percevoir ce droit (efforts de formation, de présentation, de socialisation, etc.), d'autre part.

La logique de la rente qui met en avant pour l'essentiel le salaire différé et l'épargne d'activité, et la logique tutélaire qui promeut l'allocation et le sa-

laire tutélaire, vont contribuer à (re)segmenter ¹ la population des travailleurs. D'une part, la logique rentière, en limitant le droit à ressources à la mesure de la contribution préalable (épargne fictive ou réelle), exclut du bénéfice de ressources ceux qui ont épuisé ou n'ont pas suffisamment accumulé de droits ou de capital. D'autre part, la logique tutélaire est par nature discriminante puisqu'elle conditionne l'accès aux ressources à un manque (de ressources, d'employabilité) et parfois à un comportement adéquat censé contrecarrer le manque (lutter contre les carences d'employabilité) ². Au salaire socialisé et à l'assurance publique, potentiellement universels ou tout au moins peu discriminants, s'oppose donc une logique de segmentation des travailleurs *via* la rente et son analogon salarial (salaire différé) ou *via* l'allocation et le salaire tutélaire.

La tutélarisation des ressources des travailleurs

Depuis une vingtaine d'années, dans l'ensemble des pays européens, ont proliféré des dispositifs liés à l'emploi ou au salaire comme les exonérations de cotisations sociales ou les crédits d'impôt. La volonté de baisser ce que la Commission européenne nomme « les coûts non salariaux de l'emploi » sans pour autant réduire les droits sociaux des publics concernés, ou encore la volonté de « rendre l'emploi payant » sans non plus alourdir le coût de l'emploi pour l'employeur sont au fondement de ces politiques. Or, ces réformes engagées dans le domaine du rapport salarial touchent directement la formation des salaires et ne peuvent se faire sans une transformation des acteurs et formes de la rémunération du travail. L'une des questions qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure ces politiques transforment les modalités de définitions des ressources des travailleurs et plus particulièrement modifient le rôle de l'Etat.

Si l'on se focalise sur le niveau des ressources sans considération de leur nature, le réaménagement des flux de ressources apparaît comme étant, dans le cas des exonérations de cotisations sociales compensées par l'Etat, non seulement bénéfique pour l'emploi (effet supposé de la baisse du « coût du travail ») mais totalement indolore pour les droits sociaux (lorsqu'il y a compensation). Dans le cas des crédits d'impôt et autres compléments fiscaux de rémunération, la mesure paraît directement avantageuse pour les re-

1. La mutation des régimes de ressources segmente une population de travailleurs qui par ailleurs est soumise à d'autres formes de segmentation notamment en termes de hiérarchie salariale.
2. Logiques rentière et tutélaire sont d'ailleurs complémentaires puisque le rejet hors des formes d'épargne réelle (épargne d'activité) ou fictive (salaire différé) d'une partie de la population suppose que la société organise un filet de sécurité minimal (allocation tutélaire). Nous retrouvons le binôme rente-assistance au fondement des politiques libérales de prise en charge du hors emploi que Hatzfeld (1971), Ewald (1986) ou Castel (1995) ont caractérisé pour la France.

venus des travailleurs. Pourtant, ce type d'analyse passe sous silence les conséquences sur les dynamiques de la définition des droits qu'implique l'introduction de l'Etat tutélaire¹ dans la rémunération. Non pas que la puissance publique était étrangère à la définition de la rémunération avant le développement des mesures de subventions (directes et indirectes) à la rémunération, mais il en était régulateur et non payeur. Ce qu'il y a de nouveau, c'est donc l'imposition d'une tutelle étatique sur les formes de rémunération. A mesure que les crédits d'impôt gagnent en montant (ce qui est par exemple la tendance pluriannuelle de la *Working Tax Credit* en Grande-Bretagne ou de la prime pour l'emploi en France), ils apparaissent certes comme des augmentations de ressources individuelles à un instant T, mais surtout transforment la structure des revenus du travail salarié. Dans cette logique, l'« Etat-puissance publique »² se substitue partiellement à l'employeur dans la prise en charge du revenu du travail salarié, transformant les régimes de ressources dans lesquels les travailleurs sont impliqués. Le statut de ces derniers se verra également transformé : de salariés ils deviennent allocataires sous tutelle ou salariés sous tutelle. Les formes de la délibération sur les ressources seront aussi affectées : lorsque la dynamique des ressources est soumise à la définition tutélaire, la définition du montant relève de la puissance publique (ou des partenaires sociaux tutélaire) et est pensée comme l'exercice d'une solidarité (minimale), là où le conflit salarial ou la revendication citoyenne caractérisent positivement les bénéficiaires du droit et permettent d'envisager une couverture large des besoins. La référence au manque de la logique tutélaire suppose des modes de délibération et des objectifs en montants de rémunération différents de la logique salariale ou de citoyenneté.

Il ne s'agit pas pour autant de mettre en question toute logique de financement par l'impôt puisque c'est surtout la nature de l'impôt qui est porteuse ou non d'une tutélarisation des ressources. Les flux fiscaux qui financent la WTC (*Working Tax Credit*) n'ont pas la même signification que la NIC (*National Insurance Contribution*) en Grande-Bretagne, de même que la fiscalité qui finance la PPE (Prime pour l'emploi) n'a pas la même portée que la CSG (Contribution sociale généralisée) en France parce que ces mesures relèvent de deux régimes de ressources différents. L'impôt qui finance la PPE ou la WTC est celui de l'allocation tutélaire, ouvrant un droit de solidarité géré par une puissance publique tutélaire et versé au titre d'un manque (de

1. Nous parlons d'Etat tutélaire au sens où son intervention se fait au titre d'une tutelle en charge de définir les publics bénéficiaires et les conditions d'accès à l'intervention publique. Plus marginalement, ce rôle de tutelle peut également être tenu par les partenaires sociaux dans le cadre de la réaffectation des contributions sociales à des dispositifs d'emploi (voir *infra*).

2. A différencier de l'Etat employeur.

ressources, d'employabilité). La CSG ou la NIC financent un droit assis sur la figure positive du citoyen gérée par une administration garante mais non gérante du droit (donc sans tutelle étatique). L'augmentation de la CSG ou de la NIC d'une part, et l'augmentation de la part de l'impôt consacrée à la PPE ou à la WTC d'autre part, ne sont donc pas porteuses des mêmes dynamiques. Dans un premier cas, la hausse des contributions participe de l'affirmation d'un droit du travailleur citoyen. Dans le second cas, elle affirme la tutelle des travailleurs reconnus par leurs manques. Ainsi, il n'y a pas d'équivalence entre les différents flux de ressources supplémentaires, ni entre les différents flux de ressources fiscales. Le raisonnement mené sur les subventions directes par la fiscalité tutélaire est également valable pour les mesures de compensation fiscale d'exonérations de contributions sociales : l'Etat tutélaire devient un acteur de la rémunération des travailleurs en prenant à sa charge une partie du salaire indirect ¹.

L'adoption d'un tel angle d'approche laisse à penser que le développement de mesures de discrimination positive au nom de l'employabilité des personnes et, d'une manière générale, les politiques ayant trait à l'emploi occupent une place privilégiée à l'égard de la tutélarisation des ressources. En renvoyant dos-à-dos emploi et salaire, elles permettent d'infléchir les formes et modalités des rapports salariaux existants. L'hypothèse peut être faite que les politiques du marché du travail, au delà de leur effet en matière de création d'emploi que nous n'étudions pas ici, participent d'une tutélarisation des ressources (affirmation du régime de l'allocation et du salaire tutélaire). Toutefois, cette perspective analytique suppose certaines précautions méthodologiques importantes.

Comment appréhender les politiques d'emploi, ou menées au nom de l'emploi, agissant sur les ressources ?

Saisir les effets produits par les politiques de l'emploi sur les ressources des travailleurs n'est pas une tâche aisée puisque l'usage des catégories officielles des « politiques de l'emploi » ou des « politiques du marché du travail », à notre sens, brident l'analyse. Ces catégories présentent au moins deux limites pour l'analyse, limites qui se déclinent aussi bien au niveau national qu'au niveau comparatif.

1. Remarquons que le rôle de l'Etat est relativement ambigu ou du moins est en cours de redéfinition depuis une quinzaine d'années. Alors que dans l'affichage les pouvoirs publics ne cessent de déconstruire les services publics et la fonction publique en général en raison de restrictions budgétaires, l'Etat ne cesse au contraire de voir son implication s'accroître dans la définition et le financement des ressources des travailleurs à travers le phénomène de tutélarisation des ressources.

La première est propre à l'approche comparative, notamment à la comparaison internationale. A moins d'endosser une posture universaliste et de considérer que les politiques de l'emploi n'ont qu'une fonction correctrice universelle dont la construction se fait indépendamment du contexte national, il n'y a pas d'uniformité spatiale et temporelle de la définition des « politiques de l'emploi ». Une même dénomination peut recouvrir des réalités bien différentes selon les pays ou les périodes considérées.

La catégorie des politiques d'emploi n'a donc pas l'homogénéité requise pour envisager une comparaison qui se contente de s'intéresser aux politiques d'emploi telles qu'elles sont définies et recensées dans les différents pays européens. La question se pose alors de savoir si la production de données harmonisées permet de dépasser les limites liées aux catégories nationales des politiques de l'emploi. Il semble que la classification des politiques du marché du travail pour la production de données statistiques européennes (Eurostat) ne relève pas ce défi. Si cette classification des dispositifs nationaux peut paraître fonctionnelle à bien des égards, elle reste réductrice dès lors que l'on touche à la nature des ressources. La base de données harmonisée de la Commission européenne prend en compte la politique d'emploi ou du marché du travail, au sens strict, en laissant de côté certaines mesures appartenant aux politiques fiscales et sociales mais en rapport direct avec l'emploi et les transformations en matière de rémunération. Sont ainsi exclues les mesures générales d'exonérations sur les bas salaires (pour le cas français ou néerlandais) et les crédits d'impôt. Ces mesures menées au nom de l'emploi sont pourtant les plus importantes en nombre de bénéficiaires et en volume budgétaire. En France, en 2005, les exonérations sur bas salaires (loi Fillon) allant jusqu'à 1,6 SMIC ont concerné 5,4 millions de salariés, soit 22 % de la population active occupée, mais ont concerné au second trimestre 2004 jusqu'à 10,1 millions de personnes, soit 67 % des salariés du secteur concurrentiel. Quant aux crédits d'impôt, 9,1 millions de foyers fiscaux français en ont bénéficié en 2005 (coût : 2,7 milliards d'euros) et près de 6 millions de familles au Royaume-Uni cette même année. D'autres mesures pourtant majeures dans l'évolution des marchés du travail, comme les Co.co.co. en Italie qui concernaient près de 1,5 million de personnes en 2005 (3 millions en 2004) ou les minijobs (6,6 millions de personnes, dont 4,8 millions en activité principale en 2005) et les midijobs (720 000 en 2005) en Allemagne, ne figurent pas dans la base de données Eurostat. L'usage des catégories harmonisées des « politiques du marché du travail » ne permet donc pas de dépasser les limites des définitions nationales de la catégorie des politiques d'emploi.

Dans une approche comparative, l'unité temporelle est également en question lorsque l'on s'intéresse à la définition du contenu des politiques de l'emploi. En France, par exemple, ce qui relève de la politique de l'emploi n'est pas complètement figé. Initialement, les dispositifs d'exonérations à vocation générale liés à la réduction du temps de travail ou aux bas salaires étaient exclus des « dépenses pour l'emploi », car considérés, non comme des politiques d'emploi à part entière, mais comme « des mesures économiques pouvant avoir un effet sur l'emploi » (DARES, 2003:9). Plus tard, ils seront inclus au sein des politiques de l'emploi où l'on voit apparaître la distinction désormais classique entre mesures générales de la politique de l'emploi et politique de l'emploi ciblée. Sur le plan des comparaisons internationales, la question de la temporalité se pose aussi avec insistance. La plupart des mesures adoptées en Grande Bretagne passent traditionnellement par une aide directe aux travailleurs cumulant des allocations fiscales avec le salaire d'un emploi faiblement rémunéré (*Income Support, Working Tax Credit*). Cette tendance est par contre relativement nouvelle pour le cas français (PPE), les politiques de l'emploi françaises étant plus traditionnellement marquées par une coupure explicite entre les politiques d'emploi et les dispositifs d'ordre social.

Ce constat nous amène à la deuxième limite de la catégorie des politiques d'emploi qui tient à la difficulté à isoler les différentes catégories de politiques publiques alors qu'elles se trouvent souvent en interaction et ce quel que soit le pays. Les frontières entre politiques de l'emploi et politiques sociales, à mesure du développement des « politiques actives de l'emploi » actuellement promues à l'échelle européenne, deviennent de plus en plus poreuses puisque les politiques actives consistent justement à mobiliser des dispositifs à vocation sociale dans une perspective de création d'emploi. Le recours au crédit d'impôt dans une perspective d'incitation à l'emploi relève certes des politiques fiscales mais est une mesure visant à favoriser la reprise d'emploi. Cela représente d'ailleurs une difficulté particulière en matière d'évaluation du nombre de bénéficiaires lorsqu'il s'agit de comparer ou additionner des mesures qui s'adressent à des individus avec des mesures ciblant des foyers fiscaux. En somme, les frontières entre politiques d'emploi, sociales et fiscales deviennent très floues.

Raisonné en termes de politiques de l'emploi, que l'on prenne les catégories nationales ou harmonisées, semble donc non pertinent à l'égard des transformations en cours en matière de ressources. Il paraît plus approprié d'analyser les politiques du marché du travail en ignorant les catégories officielles, et d'élargir le regard à l'ensemble des politiques menées au nom de

l'emploi, y compris si elles échappent aux recensements officiels des Etats (ou de l'Union européenne). Cependant, dès lors que l'on rejette les définitions officielles, les frontières de notre objet doivent être redéfinies, en l'occurrence en assumant la perspective analytique adoptée. Nous nous intéressons donc aux politiques menées au nom de l'emploi qui transforment la nature et les montants des ressources des travailleurs et chercherons à mesurer leur ampleur.

A cet égard les aides à la création d'entreprises ou les soutiens à l'activité qui, certes, permettent la création d'emploi(s), sont exclus de notre définition des politiques menées au nom de l'emploi, justement parce qu'ils ne transforment pas directement la nature et le montant des ressources des travailleurs. La réduction du temps de travail elle-même échappe, en tant que telle, à notre catégorie des politiques menées au nom de l'emploi du fait qu'elle n'est pas intrinsèquement transformatrice des montants ou de la nature de la rémunération, ce qui ne l'empêche pas d'être par ailleurs une politique d'emploi à part entière. Par contre, les lois sur les « 35 heures » en France (lois Aubry 1 et 2) ont mis en oeuvre des mesures d'exonérations massives de cotisations sociales pour les employeurs jusqu'à 1,8 fois le Smic, exonérations compensées par l'Etat. A ce titre les « 35 heures » ont participé à la tutélarisation des ressources des travailleurs *via* le financement par l'Etat tutélaire d'une part de la rémunération des travailleurs de la partie inférieure de l'échelle des salaires. C'est donc la loi de réduction du temps de travail à 35h en tant qu'elle participe d'une subvention à la rémunération des travailleurs et non en tant qu'elle réduit le temps de travail qui nous permet de la classer dans les politiques d'emploi transformant la nature et/ou le montant des ressources.

Quelle comparabilité des politiques menées au nom de l'emploi transformant les ressources des travailleurs ?

La définition de la catégorie des politiques d'emploi soulève un certain nombre de difficultés en comparaison internationale. Les difficultés ne tiennent pas seulement aux frontières de la catégorie, mais aussi à la comparabilité des contenus. Nous ne développerons pas ici en détail les travaux axés sur le primat de la diversité nationale et de la construction sociétale des rapports salariaux. Pour autant, revenons brièvement sur les résultats qui en sont issus, car l'apport heuristique de l'hypothèse de l'effet sociétal est incontestable et interroge la catégorie des politiques de transformations des ressources menées au nom de l'emploi. En effet, les recherches comparatives effectuées depuis plus de vingt ans n'ont cessé de confirmer l'effet structurant de grandes tendances spécifiques à chaque pays et d'analyser les innom-

brables éléments de différenciation qui constituent l'essence de cette singularité. Les spécificités s'expliquent par des structures de pouvoirs différents relayées par des institutions en apparence très proches mais n'ayant pourtant pas les mêmes fonctions, et par des rapports de forces disparates. Il en résulte que les mesures nationales mises en place au nom de l'emploi qui nous préoccupent ici ne sont donc pas transposables en tant que telles d'un pays à l'autre. Elles s'inscrivent dans des réalités nationales bien différentes, répondent à des besoins spécifiques en fonction des particularités des systèmes d'emploi et de formation nationaux, mobilisent les acteurs sociaux selon la spécificité établie des relations professionnelles à l'échelle nationale, et leurs justifications et objectifs affichés peuvent varier selon les pays. Par exemple, la catégorie des « inaptes au travail », cible de mesures d'insertion particulières que l'on trouve au Pays-Bas ¹, n'a pas son équivalent dans nombre de pays. Même des dispositifs en apparence similaires, tels que la PPE et la WTC, n'ont pas d'équivalence stricte.

Bien entendu, les travaux qui considèrent les politiques de l'emploi et leurs dispositifs comme un produit sociétal intègrent le fait que le chômage et les difficultés d'insertion sont un problème qui a touché l'ensemble des économies capitalistes développées. Ces dernières ont toutes connu, sous des modalités bien sûr différentes, des facteurs de changement analogues (paradigme technologique, crise économique, etc.). Malgré cet arrière plan commun, les réponses nationales sont différentes. Les dispositifs sont donc bien ancrés dans les espaces nationaux qui les ont produits. Ils engagent de manière spécifique les acteurs sociaux dans le mode d'élaboration et/ou de mise en œuvre. Ils visent des publics spécifiques qui peuvent être différents et jouent un rôle plus ou moins structurant sur le marché du travail selon les pays. Il n'y a donc pas d'équivalence, au sens strict, qui permet de transposer ou comparer ces mesures terme à terme et la comparaison de mesures extraites de leur contexte n'a pas beaucoup de sens.

Pour autant, il est possible de dépasser la simple contemplation de ce qui distingue nos institutions et pratiques hétérogènes et marquées par les réalités nationales diverses. Il convient de comparer cette diversité en observant, non pas les modalités des mesures et leur contexte, mais les fonctions que ces mesures endossent dans leur ensemble. La démarche comparative ne peut se passer de cette méthode de repérage d'équivalents fonctionnels des mesures sauf à en rester à l'énumération des différences. Même si elle est ancrée dans

1. Nous nous référons ici au cas des Pays-Bas où cette catégorie prend un sens particulier puisqu'elle est devenue un véritable instrument permettant de sortir des chômeurs des statistiques du chômage. En 2003, elle comptait 16 % de la population active.

la réalité nationale, c'est la fonction similaire qui crée une continuité et rend comparables à l'échelle internationale les politiques menées au nom de l'emploi malgré les spécificités nationales des rapports salariaux. A l'échelle de l'Union européenne, cette continuité prend une dimension particulière. Elle n'est pas seulement le fruit d'une construction abstraite (comme c'est le cas lors des comparaisons d'espaces fermés, c'est-à-dire dont la définition institutionnelle des rapports salariaux est limitée à l'espace national), mais elle prend des formes réelles et se justifie par l'existence d'une enveloppe commune d'objectifs et d'une matrice politico-idéologique commune. Il s'agit, de fait, de la comparaison d'espaces ouverts en raison de l'intégration européenne.

La fonction commune à l'ensemble des mesures prises en compte dans la catégorie des politiques menées au nom de l'emploi, qu'elles relèvent des politiques de l'emploi, sociales ou fiscales selon les partitions nationales, est d'agir sur la nature et/ou le montant des ressources des travailleurs. Cela justifie l'accumulation de mesures en apparence disparates dans la grille de lecture ainsi construite. C'est donc cette fonction qui délimite le champ de l'action publique qui nous intéresse tout en permettant la comparaison entre pays.

Les modalités d'action sur les ressources des politiques menées au nom de l'emploi

La construction de monographies nationales et le passage en revue de l'ensemble des dispositifs ayant trait à l'emploi ont fait apparaître des tendances communes à l'ensemble des pays européens étudiés : une tutélarisation des ressources des travailleurs et une réduction de la part salariale payée par les employeurs. Ces tendances résultent d'injonctions hétéroclites qui se cristallisent dans les politiques menées au nom de l'emploi dont nous proposons ici une typologie. On peut repérer deux grands types d'interventions qui véhiculent des transformations de la nature et/ou des montants des ressources des travailleurs : 1. les subventions aux salaires ; 2. l'action directe sur le montant du salaire. Notons qu'une même mesure peut participer des deux types d'actions. Les exonérations de cotisations sociales sont par exemple dans ce cas. Lorsqu'elles sont compensées, elles relèvent de la subvention au salaire, tandis que lorsque la mesure se contente de tronquer une part du salaire (dans son volet mutualisé), les exonérations s'apparentent à la seconde catégorie d'action des politiques du marché du travail, soit l'action sur le montant du salaire (total).

La typologie proposée ci-dessous n'a rien d'immuable. A mesure que les politiques menées au nom de l'emploi se transforment, que les mesures disparaissent ou sont modifiées, que d'autres s'y substituent ou s'ajoutent, la typologie en est transformée, même si les deux grandes catégories – subvention au salaire, action directe sur le montant du salaire – sont, elles, toujours présentes. La présentation que nous faisons n'a pas l'ambition de l'exhaustivité mais se veut au minimum significative ¹.

Les subventions aux salaires

Les subventions aux salaires comprennent toute intervention publique qui a pour résultat la prise en charge, totale ou partielle, par l'Etat des coûts salariaux (y compris cotisations sociales et impôts affectés) traditionnellement à la charge des entreprises, qu'elles soient explicitement affichées dans les objectifs des dispositifs ou le produit d'effets indirects. Ce sont ces mesures qui ont attiré notre attention et nous ont conduit à essayer de repenser les politiques du marché du travail ainsi que leurs effets. On classe ici toutes les mesures d'exonération des cotisations sociales compensées par le budget de l'Etat, ainsi que les compléments fiscaux de rémunération du travail. Ces mesures, en reportant sur le budget général de l'Etat une part de la charge de la rémunération des travailleurs, participent d'une redéfinition de la nature de leurs ressources. On assiste par leur biais à la tutélarisation de la rémunération des travailleurs puisque la rémunération n'est plus le résultat du conflit salarial (et de la négociation salariale) ou de l'affirmation d'un droit du citoyen, mais un droit tutélaire. C'est la tutélarisation des ressources, que les politiques du marché du travail impliquent, qui incite à user du terme de subvention aux salaires pour qualifier les mouvements à l'œuvre. L'idée de subvention permet de rendre compte des mutations du rôle de l'Etat (désormais tutélaire) et des statuts des travailleurs (désormais sous tutelle), et donc de la montée en force du régime de l'allocation et du salaire tutélaire sur celui du salaire socialisé-différé ou de l'assurance publique.

Plusieurs types de subventions aux salaires existent selon leur nature

- Les exonérations de contributions sociales totalement ou partiellement compensées par le budget public

Notons qu'il y a une réelle difficulté de repérage de cette catégorie spécifique qui tient à la capacité à mesurer s'il y a ou non compensation par le budget public des exonérations. Or, selon le cas, c'est le type même d'action sur le salaire (sur le montant ou sur la nature) qui en est changé : pour que les

1. Un récapitulatif des mesures classées selon leur fonction est disponible en annexe.

dispositifs agissent uniquement sur le volet de la nature des ressources, il faut bien entendu que les fonds publics viennent financer le salaire indirect.

Les exonérations de cotisations sociales peuvent constituer en elles-mêmes une mesure à l'égard d'un public-cible ou être associées à un autre dispositif. En France, la promotion de formes particulières d'emploi qui s'adressent à des fragments spécifiques de la population active (jeunes, âgés, personnes à faibles niveau de formation, etc.) s'accompagne quasi-systématiquement d'un relâchement de l'engagement financier des employeurs dans la partie du salaire indirect. Trente ans de politiques d'emploi ont mis en œuvre successivement une panoplie d'emplois aidés dont les modalités concrètes (destinataires, montants exonérés, mesures associées, etc.) varient mais dont le principe de fond reste inchangé. Le recours à ces contrats particuliers est loin d'être marginal puisqu'en septembre 2005 plus d'un million de personnes étaient employées dans le cadre de contrats spécifiques (près de 5 % de l'emploi salarié). Des mesures donnant lieu également à des exonérations de cotisations sociales pour l'emploi de publics cibles existent en Espagne (12,9 % des actifs occupés) ou en Italie (1,1 million de salariés sont concernés en 2005 par ces dispositifs ciblés, soit 5,2 % de la population active occupée) et dans une moindre mesure aux Pays Bas (4,5 %) et en Autriche (2,5 %). Mais celles-ci ne sont pas toujours entièrement compensées et ne sont donc pas entièrement assimilables à des subventions au salaire contrairement à la France qui a rendu les compensations d'exonérations obligatoires en 1993¹.

Au cours des années 1990, la tendance des mesures d'exonérations de cotisations sociales est au dépassement des publics-cibles. En France, les exonérations de cotisations sociales se sont généralisées pour les embauches à temps partiel ou pour les salariés en deçà d'un certain seuil de rémunération (1,33 Smic en 1993, et 1,8 Smic en 1998 pour les entreprises passées aux 35 heures, pour passer à 1,6 Smic pour toutes les entreprises de nos jours). A cet égard, le budget consacré pour le financement du dispositif ne cesse de progresser : 16,3 milliards d'euros en 2003, 17,1 en 2005 et 19 milliards d'euros en 2006. De la même manière, aux Pays-Bas, le dispositif d'exonération totale ou partielle de cotisations sociales, introduit en 1996, qui concernait jusqu'alors uniquement les emplois aidés pour groupes-cibles, a été étendu à tous les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum. Cet élargissement des bénéficiaires (11 % de la population active occupée en 2001) s'est traduit

1. Entre 1996 et 2005, entre 2 et 2,4 milliards d'euros restent toutefois non compensés chaque année sur des montants d'exonérations allant de 10 à plus de 21 milliards d'euros (Acoss).

par une forte augmentation des dépenses publiques allouées puisque celles-ci ont été multipliées par 2,5 en quatre ans.

- Les compléments directs de rémunération aux travailleurs

Ces compléments peuvent apparaître sous forme de crédits d'impôt également nommés impôts négatifs. C'est le cas de la Working Tax Credit en Grande-Bretagne ou de la prime pour l'emploi en France sur lesquels nous sommes déjà revenus. Nous pouvons encore mentionner les cas de la Belgique ou de l'Autriche qui ont mis en place le crédit d'impôt remboursable et individuel, à la différence des deux pays précédents où ce sont les ménages ou les foyers fiscaux qui sont visés. En Belgique, ce dispositif a toutefois disparu au profit des exonérations de cotisations (Bonus crédit d'emploi). Les crédits d'impôt remboursables comme la PPE ou la WTC sont versés formellement au salarié mais cette désignation du salarié comme bénéficiaire n'est que formelle puisqu'elle bénéficie de fait à l'employeur. Comme le soulignent Howarth et Kenway (2004) à propos de la WTC, « bien que les crédits d'impôt soient conçus comme une aide aux travailleurs pauvres, ils sont également une subvention aux employeurs qui peuvent trouver des travailleurs acceptant de travailler à un salaire horaire faible parce que leur revenu sera complété par l'Etat »¹. Ces mesures de subventions aux salariés ne se différencient pas sur le fond des subventions aux employeurs.

Les compléments directs de rémunération des travailleurs peuvent également se présenter sous la forme d'un cumul (dans certaines limites de revenus et de durée) d'une allocation d'assistance ou d'une prestation contributive avec un salaire d'activité. Cette modalité de complément direct à la rémunération s'est largement diffusée depuis la fin des années 1990. C'est par exemple le cas des emplois-stages rémunérés par l'allocation de chômage dans le cadre du New Deal en Grande-Bretagne (1997) ou en France des possibilités de cumul d'un revenu d'activité avec le RMI ou un autre minima social depuis 1998 ou avec l'allocation Unedic depuis 2001². C'est encore le cas en Allemagne des allocations temporaires pour les travailleurs acceptant des emplois peu payés ou temporaires (mini jobs ou des jobs à 1 €), embauchés à plus de 50 ans ou suite à un stage, etc. ou du salaire combiné (*Kombi-lohn*) qui, en Autriche comme en Allemagne, organise le cumul pour les chômeurs jeunes et/ou âgés d'une allocation et d'un salaire. Citons encore le

1. « Although tax credit are designed to help poor workers, they are also a subsidy to employers who are able to find workers willing to work at a low hourly wage because their income will be topped up by the state ».

2. En juin 2005, près de un allocataire de l'assurance-chômage sur cinq a cumulé une allocation Unedic et un salaire soit 465 900 personnes.

Work and Welfare Act (2004) des Pays-Bas qui autorise les travaux de très courte durée pour les chômeurs.

L'allocation peut également être versée formellement à l'employeur. En France, le CI-RMA et le Contrat d'Avenir sont deux formes contractuelles visant l'insertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux et ils permettent à l'employeur, entre autres mesures, de bénéficier d'une aide financière équivalente au montant du minimum social dont relevait la personne embauchée. En Espagne, on observe une pratique similaire puisque les entreprises embauchant un chômeur de plus de 55 ans bénéficient du reversement de la prestation d'assistance-chômage lorsque le nouvel employé relevait de cette prestation.

L'action directe à la baisse sur le montant du salaire

Certaines mesures ont pour effet d'agir directement sur le niveau des salaires (directs et indirects) que le salaire soit considéré individuellement ou globalement dans le partage des richesses. L'objectif de baisse du « coût du travail » participe bien sûr de plain-pied à la promotion de cette forme d'intervention publique sur le marché du travail. On peut proposer quelques catégories internes à ce type de politiques menées au nom de l'emploi selon leur mode d'action.

- Les exonérations non compensées de contributions sociales

Exonérer l'employeur du versement de tout ou partie des cotisations sociales sans compenser le manque à gagner revient à tronquer une partie du salaire. Par exemple, le crédit d'impôt néerlandais pour les personnes en emploi (*Employed Person's Tax Credit* - EPTC) participe d'une réduction des contributions sociales salariales. Ce crédit d'impôt à seuils multiples, majoré pour les travailleurs âgés (55-64 ans) et les peu qualifiés, a succédé au dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales patronales. Contrairement à la prime pour l'emploi ou la *Working Tax Credit*, il n'est pas reversé à la personne non imposable (il ne s'agit pas d'un impôt négatif) et consiste en une réduction des contributions sociales (ainsi que des déductions fiscales sur l'impôt sur le revenu). En Belgique, la généralisation des exonérations de cotisations patronales d'un montant forfaitaire est telle qu'elle s'étend à l'ensemble des salariés du secteur privé bien qu'elle demeure majorée pour les bas salaires.

Ajoutons que la non-compensation ne justifie pas dans la plupart des cas la non-ouverture de droits liés aux cotisations. Toutefois, certaines exceptions existent avec la création de statuts d'emplois salariés dénués de droits sociaux qui réduisent donc aux salaires directs la participation des travail-

leurs à la valeur créée (mini-jobs en Allemagne), ou de statuts d'emplois aux droits sociaux réduits (midi-jobs en Allemagne, CI-RMA en France). Dans le cas des contrats d'insertion-RMA, les droits à la retraite ne sont ouverts que sur la base de cotisations calculées à partir du seul complément de salaire versé par l'employeur en supplément du RMA.

Des emplois para-subordonnés peuvent également faire l'objet de droits sociaux réduits : les travailleurs sous Co.co.co. en Italie, les « quasi-salariés » allemands (Ich-Familien AG) ont l'obligation de cotiser seulement à l'assurance invalidité-vieillesse. Si *a priori* notre objet se limite aux frontières du salariat, il n'en reste pas moins qu'une partie des travailleurs indépendants ont des statuts qui sont finalement très proches du travail salarié, sans bénéficier nécessairement des mêmes droits. La création de statuts d'emploi « para subordonné » contribue en effet à brouiller les frontières entre travail salarié et non-salarié. Plus qu'une catégorie résiduelle, l'emploi indépendant participe dans certains pays à la structuration des systèmes d'emploi nationaux respectifs et les politiques menées à leur égard peuvent difficilement être ignorées. A ce titre, nous considérons les mesures d'incitation à l'emploi indépendant par création de statuts particuliers comme faisant partie intégrante des politiques menées au nom de l'emploi influant sur les ressources à la condition que ces emplois indépendants soient de « faux emplois indépendants » ou des emplois « para-subordonnés ». Car cette nature d'emploi « para-subordonné » conduit à appréhender la rémunération de leurs titulaires comme des « para-salaires ». Dès lors, toute intervention sur la rémunération de ces travailleurs indépendants qui relèvent plus traditionnellement de l'emploi salarié s'apparente à des interventions sur les salaires ou « para-salaires ».

- Une définition tutélaire du montant du salaire

En désignant les carences d'une partie des travailleurs, le pouvoir tutélaire disqualifie en même temps les formes traditionnelles des ressources pour ces travailleurs. Le manque justifie de mettre également sous tutelle la définition du montant des salaires. Sans être nécessairement formelle, la mise sous tutelle des montants de rémunération passe par la disqualification des modalités normales de définition des niveaux de rémunération, notamment le lien qualification-salaire typique des pays continentaux, puisque le travailleur est caractérisé par son manque (plutôt que par sa qualification). Dans les pays comparés, la définition tutélaire du montant du salaire passe actuellement par le ciblage sur des publics censés présenter des difficultés d'insertion (jeunes, âgés, peu qualifiés, femmes, chômeurs, etc.). Les contrats aidés en France ont notamment participé de cette déqualification fai-

sant du SMIC une référence naturalisée de rémunération y compris pour des publics parfois qualifiés comme dans le cas des emplois-jeunes (Bouygard, Gélot, 2002) ou des contrats en alternance ¹. En Autriche, les programmes « Aktion 8000 » et BEB-GEB-BESEB, destinés à favoriser la création d'emplois réservés aux chômeurs et aux jeunes (moins de 25 ans) sans emploi, ont également transformé la définition du montant de rémunération en déconnectant des règles de la négociation collective la définition du salaire des titulaires de ces emplois aidés. En effet, les coûts salariaux des emplois « Aktion 8000 » dans l'administration publique et BEB-BESEB-GEB pour le secteur privé, sont entièrement pris en charge par l'Etat autrichien durant les huit premiers mois dans le cadre de la première mesure, et à 100 % les trois premiers mois puis à hauteur de deux tiers jusqu'à un an dans le cadre des secondes. Mais cette prise en charge du salaire des individus est calculée sur la base de l'allocation chômage augmentée d'un complément. L'inemployabilité supposée des publics-cibles justifie que le pouvoir tutélaire fixe le montant « décent » auquel le travailleur assisté peut prétendre.

Outre les emplois aidés, l'ensemble des mesures de remise en cause de l'emploi convenable prévues en tant que telles ou engendrées par les dispositifs d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi participent de cette catégorie en incitant à la déqualification. A l'instar de l'expérience britannique avec l'introduction du *Jobseeker's Agreement* en 1998, ces mesures se sont progressivement développées dans l'ensemble des pays étudiés. C'est ainsi que la loi du travail et de l'assistance sociale (WSAA) abolit le critère de *travail correspondant* aux Pays-Bas et contraint les chômeurs à ne pas refuser l'emploi proposé, que le PPAE (Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi) en France fixe, sans obligation légale, des seuils de durée de chômage au-delà desquels l'incitation d'accepter un emploi proposé, même déqualifié, est forte. En Allemagne, en Autriche et au Royaume-Uni, la définition de l'emploi convenable, qu'elle soit explicite ou implicite, est évolutive avec l'ancienneté au chômage : l'accès à un emploi à la qualification est progressivement relâché en incitant l'acceptation d'emplois à rémunération inférieure.

- La réaffectation des contributions sociales

Cette catégorie revêt un caractère particulier puisqu'elle n'est pas autonome, elle accompagne toujours une autre catégorie d'action sur les ressource-

1. Par exemple, en 2005, 19 % des bénéficiaires de contrats de professionnalisation sont diplômés de l'enseignement supérieur et 23 % ont un baccalauréat. Ces proportions sont encore plus prononcées pour les bénéficiaires des contrats de qualification (DARES, 2006).

ces. Les réaffectations de contributions sociales consistent à utiliser des cotisations sociales ou des impôts affectés à d'autres fins que le versement de revenus¹. Ces mesures participent à la réduction des flux de ressources vers les travailleurs (en tant que collectif) dans la mesure où la réutilisation d'une part de la masse salariale à d'autres fins que la rémunération des travailleurs hors de l'emploi s'accompagne d'un durcissement des conditions d'accès au droit. L'ensemble des politiques d'« activation des dépenses passives » des systèmes d'indemnisation contributifs relèvent par exemple de cette catégorie. Il en va de même des aides dégressives à l'employeur versées par l'Unedic dont le montant s'élevait en 2006 à 95 millions d'euros. Dans ce cas, la cotisation sociale est utilisée à des fins de subvention au salaire : le salaire indirect finance le salaire direct. En outre la montée en puissance des dépenses dites actives de l'Unedic multiplie l'usage des fonds de l'assurance-chômage à des mesures de retour à l'emploi : en 2006, les frais liés au PARE s'élevaient à 830 millions d'euros.

Cette idée a également fait son chemin aux Pays-Bas où le débat sur l'usage « des fonds des caisses de chômage pour financer les salaires d'emplois créés pour les chômeurs » était ouvert à partir de 1993 (De Beer, Lutikhuisen, 1998:126). Il s'est concrétisé avec les réformes sur la gestion décentralisée de l'emploi et de l'aide sociale laissant une marge de manœuvre aux municipalités. Ces dernières ont un libre usage du surplus du budget destiné au financement des prestations sociales alors que tout surplus du budget attribué à l'activation des demandeurs d'emploi est reversé à l'Etat.

Des pratiques d'usage de contributions sociales à d'autres fins que l'indemnisation sont observées aussi dans les pays de l'Europe du Sud. En Italie, les contributions à la CIGS (*Casa Integrazione Guadagni Straordinaria*) financent certes les indemnités des salariés mis au chômage technique mais aussi des salaires directs à travers les contrats de solidarité. En Espagne, les formations pour les chômeurs sont prises en charge par l'INEM (établissement public qui a les compétences de placement et d'indemnisation des chômeurs) et sont co-financées par les contributions affectées à la sécurité sociale (branche accidents de travail, maladies professionnelles).

1. C'est dans ce cadre que les partenaires sociaux vont, dans leur activité de gestion des caisses, participer à la tutélarisation des ressources des travailleurs, en définissant les publics bénéficiaires des mesures annexes à l'indemnisation (seuil de ressources, distance à l'emploi, etc.).

Conclusion

La typologie présentée n'a pas vocation à l'exhaustivité tant les mesures pour l'emploi dans les différents pays constituent un ensemble large et mouvant. La quantification rigoureuse de l'action sur les ressources des travailleurs suppose l'existence d'un outil statistique adapté. Nous avons déjà évoqué les carences des données Eurostat dont la rectification ne peut être que partielle au regard de cette ambition. Par ailleurs, un certain nombre de mesures qui ont vocation de manière directe ou indirecte à réduire ou limiter la masse salariale reste très difficile à quantifier puisqu'elles s'expriment en termes de manques à gagner (ce qui pose par ailleurs la question des frontières des mesures que l'on peut qualifier comme produisant du manque à gagner). Pour autant, l'hypothèse selon laquelle les politiques de mutation des ressources menées au nom de l'emploi constituent un phénomène d'ampleur par le nombre de personnes concernées (voir également l'annexe) comme par les montants budgétaires engagés, semble se vérifier au seul passage en revue partiel que nous avons effectué.

Au delà de la mesure quantitative du phénomène, notre travail cherche à montrer que les politiques au nom de l'emploi agissent sur les ressources dans un sens bien précis, celui de leur tutélarisation. Ce résultat n'a d'intérêt que parce qu'il met en lumière un enjeu central, bien que peu mis en avant, des réformes du marché du travail à l'œuvre depuis 30 ans. En ce sens, la grille de lecture développée et la typologie qui en ressort cherchent à interpeller, en renversant la perspective d'observation des mesures, le quasi consensus existant, faute d'en lire les enjeux, sur les solutions politiques à appliquer en matière d'emploi. Car partant de notre base analytique nouvelle, il est possible d'appréhender l'impact des politiques menées au nom de l'emploi sur les dynamiques de transformation des statuts des travailleurs et des formes de la délibération politique sur leurs ressources, et de montrer en quoi les mutations de ces dynamiques constituent le cœur fonctionnel des politiques du marché du travail en Europe. Si l'emploi est mis en avant comme faire-valoir de l'ensemble des politiques du marché du travail, ce sont les ressources des travailleurs et plus particulièrement le salaire socialisé (et l'assurance publique) qui en sont la cible privilégiée. Ces politiques menées en faveur de l'emploi participent fortement de la redéfinition de la partie la moins bien lotie du salariat en travailleurs sous tutelle. L'accès immédiat aux ressources se trouve affecté de manières diverses par cette mobilisation massive de l'argument de l'emploi contre le salaire, en substituant de l'allocation et du salaire tutélaire à du salaire socialisé. Mais au delà, et c'est ce qui importe, ce sont les dynamiques de définition du partage des richesses qui sont redéfi-

nies puisque l'accès aux ressources n'est plus le fruit du conflit salarial mais de la bienveillance de la tutelle publique : en transformant la nature des ressources des travailleurs, on modifie leur statut et donc les formes du droit légitime et *in fine* les montants individuels et collectif des ressources des travailleurs appartenant à la moitié inférieure de l'échelle salariale. Enfin, ce mouvement prend tout son sens lorsqu'on l'intègre à l'analyse plus générale des mutations des ressources des travailleurs puisque la tutélarisation du bas de l'échelle salariale fait système avec la logique rentière qui concerne davantage le haut de cette échelle. La fonction de tutélarisation que nous avons cherché à mettre en évidence reste donc une contribution à une analyse plus globale de la dynamique de recomposition du rapport salarial.

Références bibliographiques :

- BMWA (2005), *Labour Market and Labour Market policies in Austria*, Vienna, Federal Ministry of Labour.
- Bouygard F., Gélot D. (2002), *Nouveaux services-emplois jeunes : regards à mi-parcours*, Paris, La Documentation française, Cahier Travail Emploi.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard.
- Dares (2003), *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte, Repères.
- Dares (2006), « Le contrat de professionnalisation en 2005. Premier bilan », *Premières informations, Premières synthèses*, n°40.2, octobre, 5 p.
- De Beer P., Luttikhuisen R. (1998), « Le modèle polder néerlandais : miracle ou mirage ? Réflexions sur le marché du travail et la politique de l'emploi aux Pays-Bas », in Barbier J.C., Gautié J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, CEE, PUF, pp. 113-134.
- Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence*, PUF, Le lien social.
- Eurostat (2006), *European Social statistics – Labour Market Policies – expenditure and Participants*, data 2005.
- Ewald F. (1986), *L'Etat providence*, Paris, Grasset.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat*, La Dispute.
- Friot B. (2000), « Le salaire socialisé », *Revue française des affaires sociales*, n°3.
- Friot B. (2004a), « Le droit de salaire confronté au revenu social garanti et au nouveau plein emploi », communication au colloque « *L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale* », MATISSE, Paris, 16-17 septembre.
- Friot B. (2004b), « Resource Regime Reforms and Worker status », in Clasquin B., Moncel N., Harvey M., Friot B., *Wage and welfare. New perspectives on employment and social rights in Europe*, P.I.E – Peter Lang, Bruxelles, pp.75-99.
- Hatzfeld H. (1989), *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Nancy, PUN, (1^è Ed. 1971).
- Howarth C., Kenway P. (2004), *Why worry any more about the low paid?*, London, New Policy Institute.

I. Subventions aux salaires

I.1. Exonérations de cotisations sociales compensées (totalement ou partiellement) par le budget public		
Pays	Exemples de dispositifs	Ampleur (données 2005)*
Allemagne	- Subvention publique correspondant à 30 % ou 50 % du coût salarial employeur pour l'embauche d'un chômeur de plus de 50 ans - Incitation directe à l'emploi : jeunes chômeurs, Länder, chômeurs de longue durée	- 88 690 personnes - 106 587 personnes (0,5 % de la population active occupée)
Autriche	- <i>Solidarity Bonus Model</i> (partage du travail) : la réduction volontaire du temps de travail de 50 % donne lieu à une compensation de la perte de salaire. Subventions à l'insertion de publics cibles, âgés (BEB, BESEB, EB, actuellement BEBE) - <i>Job for Young</i> (J4Y) : emplois subventionnés pour les 19-24 ans ou apprentis	- 85 157 salariés - 11 200 salariés (2,5 % de la population active occupée)
Belgique	- Groupes cibles (jeunes travailleurs ; travailleurs âgés ; inactifs de longue durée, etc.)	- 152 087 personnes (3,6 % de la population active occupée)
Espagne	- Dispositifs ciblés : contrato para la formación, contrato temporal para trabajadoras desempleadas en situación de exclusión social... - transformation des CDD en CDI pour des publics cibles : exonération de cotisations sociales, remplacée par la suite par une aide forfaitaire versée durant 4 ans	- 178 754 personnes - 2,3 millions de personnes (12,9 % de la population active occupée)
France	- Loi Fillon (2001) : exonération sur les bas salaires (1,6 SMC) - Dispositifs ciblés : contrats de qualification, contrat d'initiative-emploi, contrat-jeune en entreprise, CI-RMA, contrat de professionnalisation, CES, CEC, contrat d'avenir, etc.	- 5,4 millions de personnes - 1,1 million de personnes (26,4 % de la population active occupée)
Italie	- Contrat emploi-formation, contrat d'insertion, contrat de réinsertion, contrat de solidarité-expansif, embauche des travailleurs défavorisés dans des coopératives sociales etc. : ouvre droit soit à des réductions de cotisations sociales, soit à des réductions fiscales forfaitaires pour l'employeur. Primes à l'embauche de personnes inscrites sur les listes de mobilité	- 1 262 323 personnes (5,6 % de la population active occupée)
Pays Bas	- SPAK (1996) : baisse des cotisations sociales patronales pour les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum ou 130 % du salaire minimum pour l'emploi des chômeurs de longue durée. Supprimé en 2003 - WVA (réduction d'impôt sur salaires et cotisations sociales) – VO (apprentis) ; REA (réinsertion des personnes en incapacité professionnelle) – Subventions sur les salaires directs exonérations de cotisations patronales - WIW (insertion des demandeurs d'emplois de longue durée) : emplois subventionnés	2001 : 880 000 salariés (11 % de la population active occupée) - 312 713 salariés - 50 230 personnes (4,5 % de la population active occupée)

* Les pourcentages donnés entre parenthèses représentent la part dans la population active des bénéficiaires de l'ensemble des mesures citées de la case.

I.2. Compléments directs de rémunération aux travailleurs	
Alle- magne	<ul style="list-style-type: none"> - A partir de 1998 possibilité de cumul de l'assurance chômage ou de l'aide sociale avec un revenu d'activité dans la limite de 15 h hebdomadaires. Fusion des prestations d'assurance chômage et d'aide sociale (allocation de chômage II) et extension du cumul de l'allocation et d'emplois peu rémunérés (mini jobs, jobs à 1 €) - Salaire combiné (<i>Kombilohn</i>, 2006) : subvention publique des salaires inférieurs aux normes conventionnelles pour les chômeurs de plus de 50 ans - Exonérations de cotisations sociales salariales modulables pour les bas revenus du travail : 85 % pour les salaires bruts < 400€ (mini jobs) ; 70 % pour ceux compris entre 400-900 € (midi jobs) ; 85 % entre 900-1500 €
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> - Salaire combiné (<i>Kombilohn</i>, 2006) : possibilité de cumul de l'allocation de chômage à la hauteur de 50 % et des revenus d'activité pour les chômeurs de moins de 25 ans et ceux de plus de 45 ans. Le cumul ne doit pas excéder 1 048 € brut - Crédit d'impôt remboursable sur les bas et moyens revenus (2000) allant jusqu'à 1 264 € en 2004, variable selon les caractéristiques du contributeur et s'annule pour les revenus élevés (35 511 €)
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - Crédit d'impôt remboursable (2001) : maximum 90 €/an en 2002 et 496 €/an en 2004 (supprimé au profit du « Bonus crédit d'emploi ») - Cumul d'allocation de travail pour les chômeurs de longue durée et d'un salaire ; allocation de garantie des revenus pour travailleurs à temps partiel avec maintien des droits
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> - Reversement de la prestation d'assistance-chômage pour les entreprises embauchant un chômeur de plus de 55 ans - possibilité de cumul de la Rente Active d'Inserción et d'une activité rémunérée (sous conditions)
France	<ul style="list-style-type: none"> - Prime pour l'emploi (PPE, 2001) : crédit d'impôt remboursable pour les salaires de 0,3 SMIC à 1,4 SMIC - Cumul RMI et revenu d'activité, CI-RMA (2003), contrat avenir (2005) - Cumul allocation Unedic-salaire
Pays Bas	<ul style="list-style-type: none"> <i>Work and Welfare Act</i> (WWB, 2004) : la possibilité de cumul d'une allocation d'assistance sociale et d'un travail rémunéré de courte durée - REA (réinsertion des personnes en incapacité professionnelle) – possibilité de cumul de la prestation invalidité partielle et d'une activité professionnelle salariée
	<ul style="list-style-type: none"> - 2004 : près de 75 % des salariés - 49 136 personnes (1,2 % de la population active occupée) - 9,1 millions de foyers fiscaux - 145 500 personnes - 465 900 personnes

II. Action à la baisse sur le montant du salaire direct ou indirect

II.1. Exonérations non compensées de contributions sociales		
Pays	Exemples de dispositifs	Ampleur (données 2005)
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> - Mini-jobs : emploi dont le salaire ne dépasse pas 400 € par mois sans plafond pour le nombre d'heures travaillées - Midi-jobs : emploi dont le salaire est compris entre 400 € et 800€ - Ich-Familien AG : aides pendant 3 ans aux créations d'entreprises unipersonnelles ou familiales. L'indemnité mensuelle dont le montant est dégressif est soumise à une condition de ressources. Durant la période de bénéfice de l'aide, les créateurs d'entreprise ont obligation de cotiser seulement à l'assurance invalidité-vieillesse 	<ul style="list-style-type: none"> - 4,8 millions en activité principale et 1,8 millions en activité secondaire - 720 000 personnes - 380 000 entrées dans le dispositif (21,2 % de la population active occupée)
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération structurelle de cotisations sociales patronales généralisée à l'ensemble des salariés du secteur privé. Elle est forfaitaire (400€ par trimestre) et majorée pour les bas salaires (inférieurs à 1 956€ bruts) : « Bonus crédit d'emploi » 	<ul style="list-style-type: none"> - Ensemble des salariés du privé (66 % de la population active occupée)
France	<ul style="list-style-type: none"> - CI-RMA : les droits à la retraite ne sont ouverts que sur la base de cotisations calculées à partir du seul complément de salaire versé par l'employeur en supplément du revenu minimum d'activité 	
Italie	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Collaborazioni coordinate e continuative</i> (Co.co.co) remplacés en 2003 par <i>contratto di lavoro a progetto</i> (Co.co.pro.) : définition du salaire direct en dehors des grilles de classification et des cotisations et droits sociaux diminués 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 475 111 personnes (6,5 % de la population active occupée)
Pays Bas	<ul style="list-style-type: none"> - Crédit d'impôt individuel <i>Employed Person's Tax credit (EPTC)</i> pour les travailleurs : modulable selon les revenus et l'âge, mais non remboursable. - Réductions d'impôts et des contributions sociales employeurs (allant jusqu'à 3 000 €/an) lorsque ces derniers ont recours à la formation par alternance (qualification de base, expérience professionnelle) 	

II.2. Définition tutélaire du montant du salaire		
Pays	Exemples de dispositifs	Ampleur (données 2005)
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> - Convention d'intégration (<i>Eingliederungsvereinbarung</i>) pour les demandeurs d'emploi : la définition de l'emploi convenable est évolutive avec l'ancienneté au chômage, à partir du 7^{ème} mois au chômage tout emploi rapportant (hors frais liés) autant que l'allocation chômage est convenable 	-
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> - Aktion 8000 ; BEB, BESEB, GEB ; actuellement BEBE : dérogation aux règles de la négociation collective dans la définition du salaire - Assouplissement de l'emploi « convenable » pour les chômeurs de longue durée (2005) : 100 jours pour trouver un emploi à leur qualification (<i>Berufschutz</i>), 120 jours pour accepter un emploi à un salaire supérieur ou égal à 80 % de leur salaire précédent ; 75 % du salaire précédent au-delà de ce délai. 	-
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - Accord de coopération (2004) pour les chômeurs 	-
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> - A partir de 2002 : généralisation de l'engagement d'activité pour les chômeurs (<i>Compromiso de Actividad</i>) 	-
France	<ul style="list-style-type: none"> - Contrats aidés se référant au SMIC - Dégressivité implicite de la norme d'emploi convenable dans le cadre du PPAE 	-
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> - WSAA (<i>la loi du travail et de l'assistance sociale</i>) abolit le critère de <i>travail correspondant</i> – tout travail doit être accepté pour toutes les catégories de bénéficiaires– et s'appuie sur les municipalités et les entreprises de réinsertion comme supports principaux de l'administration de l'assistance. - programmes communaux <i>Work First</i> (2004) : obligation des allocataires du chômage, jeunes et nouveaux entrants sur le marché du travail, d'accepter un emploi d'intérêt général ou un stage d'insertion (rémunération ou indemnité forfaitaires) 	-
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Jobseeker's Agreement</i> : absence de définition de l'emploi convenable, mais après 6 mois de chômage le demandeur ne peut plus refuser un emploi pour des raisons de rémunération 	-

III.3. Réaffectation des contributions sociales		
Pays	Exemples de dispositifs	Ampleur (données 2005)
Espagne	- <i>Rente Activa d'inserción</i> : plan d'insertion personnalisé, engagement d'activité, bilan, formations pour les chômeurs de longue durée, pris en charge par l'INEM : financé par une contribution de 0,7 % de la base des cotisations des accidents du travail et des maladies professionnelles collectées par le régime de Sécurité sociale et transféré à l'INEM	-
France	- dépenses de l'Unédic pour des mesures de retour à l'emploi (Pare-PPAE)	-
Italie	- les contributions à la CIGS (<i>Casa Integrazione Guadagni Straordinaria</i>) financent certes les indemnités des salariés mis au chômage technique mais aussi des salaires à travers les contrats de solidarité (subvention salariale à hauteur de 60 % de la rémunération pendant 2 ans)	-
Pays-Bas	- <i>WWB</i> (loi sur l'emploi et l'aide sociale, 2003) : implication large des municipalités dans la gestion : budget section « travail » pour financer les dispositifs d'activation des chômeurs et budget section « revenus » pour financer les prestations sociales. Le surplus de ce dernier fonds est laissé au libre usage des municipalités	-

Source : Eurostat (2006), LMP-2005, et des sources statistiques officielles nationales pour les données sur les dispositifs non inclus dans les LMP.