

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

EN DÉBAT

De nombreuses questions restent en débat alors même qu'elles ont fait l'objet de mesures de politique économique. Quel est l'effet sur l'emploi des allègements de charges sociales sur les bas salaires ? Quelles sont les conséquences sur l'emploi, les revenus et les incitations au travail de la prime pour l'emploi, etc. ?

Sur chacune de ces questions, il existe de nombreuses études réalisées *ex ante* (avant la prise de décision), et très peu d'évaluations des conséquences effectives des politiques mises en œuvre.

Il m'a donc semblé que l'OFCE pouvait jouer un rôle utile en organisant régulièrement des rencontres entre les auteurs de ces études pour mieux comprendre les raisons des divergences de leurs conclusions initiales, et éventuellement les remettre en cause à la lumière des résultats « constatés » des décisions politiques déjà prises. Un effet attendu de ces réunions est d'inciter à procéder à davantage d'études d'évaluation. Les politiques mises en œuvre peuvent avoir un coût important et il existe toujours des politiques alternatives. En quelle mesure les décisions prises ont atteint l'objectif poursuivi est donc une question légitime qui mérite davantage d'attention des pouvoirs publics et des chercheurs.

La première rencontre a été consacrée aux allègements des charges sur les bas salaires. Je remercie vivement Edmond Malinvaud d'avoir accepté d'en être le modérateur et Gérard Cornilleau et Xavier Timbeau non seulement de l'avoir organisée mais d'avoir accepté la charge difficile d'en faire le compte rendu.

Jean-Paul Fitoussi

Débat sur les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires du 14 mars 2003

Sont intervenus dans le débat dont **Edmond Malinvaud** avait accepté d'être le modérateur :

Thomas Coutrot : DARES

Bruno Crépon : INSEE

Michel Dollé : CERC

Jean-Paul Fitoussi et Henri Sterdyniak : OFCE

Alain Gubian : ACOSS

Michel Husson : IRES

Jean-Pierre Laffargue : CEPREMAP

Guy Laroque : INSEE

Frédéric Lerais : DARES

Yannick L'Horty : Université d'Evry

Michel Martinez : REXECODE

Jean-Paul Fitoussi, présente l'objectif du débat proposé par l'OFCE : celui-ci vise, un peu à l'instar des *conférences de consensus* organisées en médecine, à faire le point des études et des évaluations disponibles à propos des politiques d'allègement de charges sur les bas salaires. Ce débat est important car l'allègement de charges est aujourd'hui massif et constitue l'axe majeur de la politique en faveur de l'emploi : en 2005, la réduction des cotisations sociales à la charge des employeurs sera de 26 points au niveau du SMIC. Compte-tenu de l'ampleur des moyens engagés et de la rareté des ressources publiques, il est donc très important que les économistes débattent du sujet et exposent le plus clairement possible leurs points d'accord et de désaccord quant à l'évaluation de cette politique. C'est l'objectif de la réunion d'aujourd'hui.

S'agissant du fond du débat, on peut dire que depuis Pigou (1932) les subventions à l'emploi sont reconnues comme un moyen d'accroître l'emploi (voir Jean-Paul Fitoussi, 2000) et qu'il existe un consensus quasi général sur l'impact positif des allègements de charges. Toutefois, deux points de divergences subsistent à propos :

— des mécanismes qui conduisent à ce résultat : selon le cadre théorique retenu ils mettent l'accent sur les effets de substitution entre le travail et le capital, ou entre les différentes catégories de travail entre elles et avec le capital, ou sur l'impact global des allègements de charges sur la production et la croissance ;

— de l'estimation de l'importance des effets des allègements de charges, et surtout des délais d'action de cette politique : jusqu'aux travaux de Crépon et Desplatz (2001), ces délais étaient supposés très longs, alors que ces travaux tendraient à prouver qu'ils peuvent être extrêmement courts.

Edmond Malinvaud ouvre le débat en demandant à Michel Dollé et Alain Gubian de bien vouloir faire part de leurs expériences respectives, car ils ont occupé l'un et l'autre des positions cruciales dans les discussions qui ont précédé la mise en œuvre des politiques d'allègements de charges à partir du milieu des années 1990.

Genèse et mise en œuvre des politiques d'allègement de cotisations sur les bas salaires

Michel Dollé, rappelle qu'en 1996, le Premier ministre avait demandé au CSERC une étude sur les allègements de charges sur les bas salaires, qui fut réalisée par Yannick L'Horty et Pierre Ralle. Il ressortait de ces travaux qu'on pouvait attendre de cette politique un effet favorable sur la part des emplois non qualifiés dans l'emploi total mais un effet plus limité et à long terme sur l'emploi total lui-même.

Sept ans plus tard, on peut faire cinq remarques à partir des évolutions observées :

— la part des emplois non qualifiés dans l'emploi total présente une rupture de tendance : alors qu'elle était en baisse régulière, elle a connu un certain redressement. Cette rupture ne semble pas pouvoir être expliquée par un autre facteur que la mise en œuvre des baisses de charge ;

— il est beaucoup plus difficile de répondre à la question de savoir si les allègements de charges ont eu un impact sur l'emploi total ;

— il n'existait pas d'autre possibilité que des baisses supplémentaires de charges pour compenser les hausses du SMIC induites par l'alignement des GMR liées à la réduction du temps de travail¹ ;

¹ Michel Dollé fait ici allusion à la réforme récente mise en place par François Fillon, qui, pour faire converger les différents niveaux de SMIC (GMR) créés dans le cadre des 35 heures, a décidé l'alignement sur la rémunération minimale la plus généreuse (celle qui s'applique aux entreprises passées le plus récemment aux 35 heures), en fusionnant d'autre part les dispositifs d'allègement de charge (généraux et propres aux 35 heures) et en les renforçant pour compenser l'alourdissement du coût du travail qui aurait résulté de l'harmonisation des SMIC.

— dans une perspective de plus long terme, l'entrée dans une période de fort renouvellement de la main-d'œuvre du fait de l'évolution démographique et le remplacement des générations antérieures peu qualifiées par des générations mieux formées et plus qualifiées posent la question d'une révision à terme des politiques d'allègement de charges ;

— aujourd'hui, l'importance des allègements de charges sur les bas salaires et certains contrats aidés est telle que c'est l'État, et donc l'impôt, qui finance en partie les revenus de remplacement (retraites, chômage) des salariés considérés. Ce choix n'est pas illégitime, il est pratiqué dans d'autres pays, mais il mériterait d'être objet de discussion avec les partenaires sociaux.

Edmond Malinvaud fait remarquer que sur les cinq points, deux lui paraissent devoir être écartés du débat, car trop éloignés de la question posée, celle de l'évaluation des effets des baisses de charges. Il s'agit du point relatif à la question de l'harmonisation des SMIC et du point concernant le financement.

Alain Gubian rappelle ensuite que le point de départ des politiques d'allègements de cotisations sur les bas salaires se trouve dans les travaux préparatoires du XI^e Plan (au cours des années 1992-1993), plus précisément dans le rapport de la commission présidée par Jean-Michel Charpin. À cette époque, on parlait de l'observation que la croissance de la productivité du travail — plus précisément dans le secteur tertiaire — était beaucoup plus rapide en France que dans les autres pays ; un moyen d'enrichir la croissance en emplois pouvait être d'abaisser le coût du travail au voisinage du SMIC. À la suite de ces travaux, le gouvernement d'Edouard Balladur s'engagea en 1993-1994 dans une politique de transfert des cotisations employeurs pour les allocations familiales vers les impôts pour les emplois rémunérés au voisinage du SMIC. Ce transfert, programmé sur plusieurs années, aurait dû se poursuivre pour être achevé en 1998².

En 1995, le contexte de la mise en place des nouveaux dispositifs d'allègements de charges sur les bas salaires fut très différent, puisqu'il ne s'agissait plus alors de réduire le coût du travail, mais d'en limiter la hausse induite par le fort coup de pouce accordé au SMIC, principalement dans les secteurs les plus bénéficiaires des premiers allègements. Une exonération supplémentaire de cotisations sociales très fortement concentrée au niveau du SMIC fut alors introduite, pour maximiser l'impact au niveau du SMIC tout en respectant une contrainte budgétaire. La nouvelle réduction de cotisations dégressive, qui s'ajoutait à l'allègement précédent, équivalait à 12,8 points au SMIC

2. Au départ, les emplois rémunérés en deçà de 1,1 SMIC étaient exonérés totalement des 5,4 points de cotisations familiales et ceux rémunérés entre 1,1 et 1,2 SMIC pour moitié. À terme, ces seuils devaient être portés respectivement à 1,5 et 1,6 SMIC.

et s'annulait à 1,2 SMIC. Par la suite, les deux mesures furent fusionnées en une ristourne unique de 18,2 points au SMIC et s'annulant à 1,33 puis 1,3 SMIC.

Les évaluations de l'effet des baisses de cotisations réalisées en 1992 dans le cadre des travaux du Plan reposaient uniquement sur la prise en compte des effets macroéconomiques (baisse relative des prix, effet de compétitivité). En 1996, après un débat dû à l'absence de travaux très concluants à partir des données macroéconomiques, on a commencé à tenir compte des substitutions capital/travail ou capital/travail qualifié et travail non qualifié. Les différents travaux (DARES, 1997 ; CSERC, 1996, notamment), qui s'appuyaient sur une élasticité de l'ordre de 0,6 de l'emploi à son coût au niveau des bas salaires, rejetaient des évaluations d'environ 60 000 pour le nombre d'emplois créés ou préservés par un allègement de cotisations sociales de 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) sans prise en compte des effets négatifs de court terme liés au financement de la mesure. Un document commun à la DP³, la DARES⁴ et l'INSEE publié en 1997 à l'occasion de la conférence sur l'emploi, la durée du travail et les salaires, faisait ressortir ces résultats. D'autre part, cet impact sur l'emploi était supposé obtenu dans le long terme, avec une montée en charge lente liée au rythme des substitutions. On admettait en même temps que les baisses de cotisations ciblées sur les bas salaires devaient entraîner un changement des structures de l'emploi entre qualifiés et non qualifiés.

Par la suite, le rapport Malinvaud (1998) confirma ces résultats et la dimension « bas salaires » fut intégrée dans les allègements instaurés dans le cadre de la politique de réduction du temps de travail.

Aujourd'hui, le consensus qui s'était formé est bousculé par les travaux présentés par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz (2001) qui conduisent à un effet immédiat de ces baisses de cotisations et à une évaluation très optimiste alors même que le financement de ces allègements par la hausse de la CSG et de la TVA a pesé sur la croissance et l'emploi à court terme.

Enfin, il convient de noter que la législation concernant les cotisations sur les bas salaires a été modifiée huit fois depuis le milieu des années 1990 et que ceci pose un réel problème de lisibilité, et donc d'efficacité, de la politique suivie par les entreprises.

Edmond Malinvaud remercie Alain Gubian d'avoir soulevé la question de la stabilité des dispositifs, cela d'autant plus que leur plein

3. DP : Direction de la prévision du ministère de l'Économie et des Finances.

4. DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail et de l'Emploi.

effet ne peut être apprécié qu'à long terme. Ces dispositifs ne devraient pas être modifiés sans raisons importantes.

Il propose ensuite que les auteurs présents de travaux d'évaluations, rappellent rapidement leurs résultats.

Les évaluations disponibles

Jean-Pierre Laffargue présente une synthèse de ses travaux. Ceux-ci reposent sur un modèle d'équilibre général calculable qui distingue deux types de travail, qualifié et non qualifié. Pour les non qualifiés, le coût salarial est exogène et égal au SMIC augmenté des cotisations sociales. À ce coût, la demande de travail non qualifié par les entreprises est faible, alors que l'offre est importante. Un grand nombre de travailleurs non qualifiés sont donc chômeurs.

Pour les qualifiés à l'inverse, on peut supposer dans une première approximation que le marché est concurrentiel et à l'équilibre. Comme l'offre de travail est peu sensible au salaire net, une hausse des cotisations sociales employeurs accroît peu ce coût, n'affecte guère l'emploi, mais réduit le salaire net. Les cotisations sociales des employeurs sont en fait payées par les salariés.

Quel est l'effet d'une réduction des charges sociales sur les bas salaires pour l'emploi non qualifié ? Sous les hypothèses de rendements d'échelle constants et de concurrence (parfaite ou monopolistique) entre les entreprises, la frontière des coûts des facteurs établit une relation entre les coûts du travail non qualifié, du travail qualifié et du capital. Le coût du capital est largement déterminé par les conditions sur les marchés internationaux. Aussi, la baisse du coût du travail non qualifié, résultant d'une réduction des charges sociales employeurs sur les bas salaires, implique une hausse du coût du travail qualifié. L'emploi qualifié ne bouge pas, alors que le salaire net de cette catégorie de main-d'œuvre augmente. Il est alors possible de ramener ce salaire net à son niveau initial en élevant les cotisations sociales employeurs sur les salaires moyens et élevés, ce qui finance la baisse des charges sur les bas salaires. Simultanément, la production devient plus élevée et plus intensive en travail non qualifié dont l'emploi augmente. Ces deux dernières évolutions favorables de l'économie française contribuent également au financement de la baisse des charges sur les bas salaires.

Dans les simulations, on a supposé que le travail qualifié et le capital sont complémentaires, mais que leur agrégat est substituable au travail non qualifié. Alors les baisses des charges sociales sur les bas salaires faites antérieurement aux mesures d'accompagnement de la RTT aboutissent à la création de 440 000 emplois non qualifiés, et à une élévation de la production marchande de 1 %.

Guy Laroque présente les résultats des travaux qu'il a réalisés et qui reposent sur une approche très différente. Ces travaux, qui utilisent les données individuelles recueillies dans le cadre de l'enquête emploi, ont été motivés par les difficultés rencontrées dans les études fondées sur les données macroéconomiques, en particulier lorsqu'il s'agit de mesurer des élasticités globales, dont l'évaluation est toujours entachée d'une très grande incertitude.

L'optique de ces travaux est de très long terme et part de l'observation de la distribution des salaires à temps plein, tronquée au niveau du SMIC. La modélisation consiste à extrapoler les niveaux de salaires offerts aux individus en fonction de leurs caractéristiques individuelles, ce qui permet ensuite de déterminer qui peut occuper un emploi et qui en est exclu. Le chômage keynésien, transversal aux différentes catégories de populations, n'est pas absent du modèle. Mais l'essentiel du non-emploi paraît devoir se décomposer entre un chômage « classique » d'exclusion lié à un niveau de coût salarial excessif, et un « non-emploi volontaire » induit par le système de protection sociale et les taux de prélèvement marginaux implicites sur les revenus du travail qui en résultent.

Dans le modèle, la baisse des charges sur les bas salaires réduit le rationnement de la demande de travail et permet la réinsertion dans l'emploi d'individus exclus antérieurement par une productivité insuffisante. Le résultat le plus surprenant des estimations effectuées est qu'un très grand nombre d'individus serait prêt à occuper un emploi dans la zone des coûts salariaux inférieurs au SMIC. La baisse des charges sociales sur les bas salaires permet alors la réintégration d'un certain nombre d'entre eux.

Ces travaux semblent d'autre part montrer que l'on se situe dans la partie décroissante de la courbe de Laffer, donc que l'impact potentiel sur l'emploi des baisses de charges est tel que cette mesure peut être autofinancée à long terme.

Enfin, d'un point de vue redistributif, cette politique est favorable aux non qualifiés qui bénéficient de la hausse de l'emploi.

Yannick L'Horty présente ensuite ses travaux en faisant remarquer que la France a été un véritable laboratoire de dispositifs généraux de baisse de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires. Tout ce qui peut être imaginé a été fait (dispositifs en paliers en 1993 avec effets de seuils, mesures linéairement dégressives en 1995, fusions des dispositifs en 1996, dispositifs à taux marginal non constant avec la mesure convexe dans le cadre des 35 heures, mesure à taux constant avec le nouveau dispositif adopté en janvier 2003). Seuls les mécanismes de franchise, proposés par le Commissariat général du Plan au début des années 1990, n'ont pas été mis en œuvre. Pour autant, on a presque toujours modifié dans le même sens les trois paramètres qui définissent une

baisse ciblée : l'ampleur des baisses de charge au niveau du salaire minimum a été progressivement étendue ; la fenêtre d'exonération l'a été également (de 1,1-1,2 SMIC pour le premier dispositif, jusqu'à 1,7 aujourd'hui) ; la pente de l'exonération a été progressivement lissée, en passant de dispositifs en paliers à des dispositifs linéairement dégressifs.

La question principale à laquelle les travaux qu'il a réalisés tentaient de répondre n'est pas la mesure de l'effet sur l'emploi de tel ou tel de ces dispositifs, mais l'impact des changements de ces trois paramètres. Comme on est au voisinage du SMIC, les évaluations reposent sur l'utilisation d'une expression très générale de la demande de travail, valable quels que soient le nombre des catégories de travailleurs considérées, la fonction de production et les fonctions qui lui sont associés, la nature des rendements d'échelle et les structures de marché. Des plages de variations larges pour les valeurs des élasticités de substitution ont été retenues, puisque les travaux des économètres dans ce domaine sont très sensibles aux conventions adoptées pour définir la qualification, et que les mesures portent sur les bas salaires avec des définitions également variables dans le temps. Dans ce cadre à la fois partiel et très général, Yannick L'Horty a pu mettre en évidence l'existence d'un effet d'assiette. Théoriquement, les effets de substitution, entre facteurs ou entre produits, et les effets de revenus (appelés parfois effets d'échelle) déterminent l'élasticité de la demande de travail à son coût. L'effet d'assiette donne, quant à lui, l'ampleur de la baisse du coût à budget donné. Le nombre d'emplois créés est le produit des deux effets. En pratique, l'effet d'assiette joue donc un rôle particulièrement important sur le nombre d'emplois créés. Même si l'élasticité de la demande de travail peu qualifié est faible et proche de celle des qualifiés, il est toujours vertueux de cibler sur les bas salaires lorsque l'on raisonne à budget donné, si l'objectif est de baisser le taux de chômage et d'augmenter le nombre d'emplois. Le dispositif le plus efficace serait une mesure massive et hyper ciblée sur le SMIC, mais elle entraînerait des effets de seuil dramatiques.

Il faut aussi prendre en compte l'argument de la qualité de l'emploi, *i.e.* la possibilité de voir son salaire progresser et les perspectives en matière de carrière salariale, qui sont liées aux taux marginaux de prélèvements. Si l'on ne regardait que ce deuxième argument, la mesure idéale serait une franchise, qui est aussi la moins ciblée et la moins créatrice d'emplois à budget donné.

En bref, il y a un arbitrage entre quantité et qualité des emplois en œuvre dans le choix d'un barème pour les prélèvements sociaux. La progressivité est bonne pour la quantité d'emplois, mais mauvaise du point de vue des progressions de salaires. Il s'agit d'ouvrir l'accès à l'emploi sans fermer dans le même temps l'accès à des perspectives de carrière salariale. Cet arbitrage n'est pas un problème économique,

c'est une question politique. Le choix d'un barème idéal est un choix qui doit révéler les préférences collectives.

Force est de constater que les choix collectifs, tels qu'ils peuvent être révélés par les dispositifs mis en oeuvre ces dix dernières années, ont été pour le moins tâtonnants. Les baisses de charges sont des mesures structurelles qui peuvent produire des effets durables sur l'emploi, à condition de ne pas changer de dispositif tous les dix-huit mois. La folle démographie des dispositifs est certainement le premier facteur qui a limité leurs effets sur l'emploi. Il faudrait pour l'avenir faire exactement l'inverse de ce qui a été fait dans le passé. Jusqu'ici on a réformé sans évaluer. Il faut maintenant évaluer sans réformer.

Edmond Malinvaud fait remarquer que l'objet de la réunion est précisément de combler une partie du déficit d'évaluation et des lacunes que chacun constate dans ce domaine.

D'autre part, il insiste pour que l'on se concentre sur le sujet principal de l'ordre du jour. La question des effets sur l'emploi est, à elle seule, suffisamment difficile et complexe pour que l'on se permette de négliger les questions de carrières salariales.

Bruno Crépon présente ensuite l'étude qu'il a réalisée avec Rozenn Desplatz et qui porte sur les effets de l'extension des dispositifs d'exonérations de charges sur les bas salaires des années 1995-1996. La méthode d'évaluation utilisée est nouvelle et repose sur des techniques élaborées dans le cadre des expériences dites « naturelles ». Il s'agit de mesurer l'effet des changements de législation en comparant la réaction des agents, ici des entreprises, touchés par la mesure étudiée, relativement à celle des agents qui ne sont pas touchés. L'hypothèse centrale du travail réalisé est que la population des entreprises non touchées, ou très faiblement touchées par la mesure d'allègement de charges constitue un bon groupe de contrôle. La mise en oeuvre de cette méthode est complexe et implique une analyse empirique très minutieuse pour identifier au niveau des entreprises les variables affectant simultanément les évolutions spontanées de l'emploi et l'intensité avec laquelle ces entreprises sont concernées par les allègements de charges. L'intérêt de la méthode est d'apporter une réponse précise à une question vague : quel est l'effet sur l'emploi d'une mesure de politique donnée ? Il ne s'agit pas en effet d'identifier les différents paramètres structurels sous-jacents aux évolutions observées, mais de séparer dans ces évolutions ce qui aurait été observé en l'absence du dispositif de ce qui relève des allègements de charges. Dans cette distinction, on ne fait pas néanmoins la part entre ce qui peut être attribué aux effets d'offre et aux effets de demande, ni non plus la part pour ces derniers effets entre ce qui relève d'effets de substitutions et d'effets de profitabilité. C'est en ce sens que la question est vague. En particulier les résultats ne peuvent

être utilisés pour étudier l'effet d'aménagement du dispositif, ce que permettrait l'estimation d'un modèle structurel.

Bien que reposant sur un modèle sous-jacent, permettant de discuter les conditions de validité de la méthode, le modèle n'est pas estimé. La réponse apportée permet donc une grande généralité de situations, en particulier les paramètres sous-jacents d'offre et de demande sont libres d'être différents d'une entreprise à l'autre. C'est en ce sens que la réponse est précise.

En outre, cette méthode ne repose sur aucune hypothèse puisqu'il n'est pas nécessaire d'explicitier le modèle sous-jacent.

Les résultats obtenus se distinguent des autres puisqu'ils conduisent à estimer à 460 000, dès 1997, le nombre d'emplois induits par les allègements de charges sur les bas salaires, ce qui est très supérieur à ce que l'on estimait couramment. Pour ne pas mal interpréter ces résultats, il faut avoir en tête que la méthode utilisée ne permet pas d'identifier précisément les mécanismes. En particulier, on ne peut à la simple vue des résultats savoir s'il s'agit de créations ou de destructions d'emplois ni faire la part de ce qui relève d'effets de substitution et d'effets d'offre. Ce n'est qu'en examinant l'effet sur d'autres variables que l'on peut avoir une idée vague des mécanismes à l'œuvre. On peut penser ainsi qu'une part importante des résultats obtenus résulte d'un effet de substitution car l'emploi non qualifié augmente très nettement. et la baisse du coût du travail *ex-post* est très importante dans les entreprises bénéficiaires (plus forte que celle qui résulte de la baisse initiale des charges) et le capital est en hausse. Toutefois, l'augmentation du stock de capital suggère que l'amélioration de la rentabilité a aussi contribué aux évolutions d'emplois.

Après la présentation de ces quatre études, la discussion a porté sur la cohérence entre les évaluations de l'effet des baisses de charges et les évolutions macroéconomiques observées, les mécanismes d'action et les modèles sous-jacents, la pertinence des travaux économétriques sans ou avec modèle explicite, et enfin sur la rareté des travaux d'évaluation.

Cohérence des évaluations et des observations macroéconomiques

Frédéric Lerais engage le débat en présentant les évolutions globales de la productivité du travail. Le fait marquant consiste dans le fort ralentissement de la croissance de la productivité du travail par tête que l'on observe depuis le milieu des années 1990 et qui conduit à une sous-estimation systématique de l'emploi par les équations macroéconomiques d'emplois. Deux facteurs sont susceptibles

d'expliquer cette évolution : d'une part le développement du travail à temps partiel, qui est important depuis 1993 et qui résulte en partie de la mise en place des allègements de charges (au départ, ceux-ci contribuaient à réduire le coût du travail à temps partiel du fait de la non proratisation des baisses de charges au temps de travail), d'autre part l'allègement des charges sociales.

Les évolutions macroéconomiques observées ne sont donc pas contradictoires avec l'hypothèse d'un impact significatif des allègements de charges, mais il est toujours impossible de le mesurer directement au niveau agrégé et son effet global reste difficile à évaluer. Les écarts entre les simulations des équations d'emploi et les observations sont toutefois plus modestes que ce que ne suggère l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz. Ils sont plutôt de l'ordre de 200-250 000 emplois (Lerais, 2001).

Edmond Malinvaud interroge l'assemblée pour savoir s'il existe une présentation synthétique de l'évolution de l'emploi qui décompose les effets des différentes variables qui ont une influence potentielle sur cette évolution : croissance, durée du travail, politiques spécifiques de l'emploi...

Alain Gubian explique que l'exercice de décomposition macroéconomique des facteurs qui contribuent à l'évolution de l'emploi (croissance, délais liés au cycle de productivité, baisse du coût du travail et de la durée du travail, impact des politiques de l'emploi menée à travers des contrats spécifiques) est réalisé très régulièrement par la DARES et que des tableaux sont disponibles pour la période concernée (Pisani-Ferry, 2000 ; DARES, 2002).

Il s'interroge d'autre part sur la cohérence entre les évaluations qui résultent des différents travaux disponibles et les évolutions effectivement observées. S'agissant des travaux qui supposent que l'impact des allègements de charges est faible à court terme et qu'il ne faut en attendre de résultat significatif en terme d'emplois qu'à long terme, il y a, évidemment peu de choses à dire. Par contre, l'étude réalisée par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz fournit une évaluation pour une période précise (1994-1997) et il est donc possible de s'interroger sur la vraisemblance de cette évaluation au regard des évolutions observées. Or, lorsque l'on intègre dans l'analyse les différents facteurs qui ont pu influencer l'évolution de l'emploi, on constate que les allègements de cotisations n'ont pas pu jouer un rôle très important au cours de la période considérée. L'étude oublie, en particulier, la mise en place du Contrat Initiative Emploi (CIE), qui a aussi abaissé le coût du travail pour les entreprises et dont l'impact sur l'emploi est rapide et relativement assuré par le nécessaire respect d'un certain nombre de critères, qui a eu une influence non négligeable. Il est donc possible d'expliquer les évolutions observées sans recourir à l'hypothèse forte

d'un impact immédiat et massif des allègements de cotisations. L'étude présentée par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz laisse entendre qu'en l'absence de ces politiques les performances en matière de croissance et d'emploi auraient été très faibles au vu de celles de nos partenaires européens. Elle apparaît donc très intéressante et novatrice du point de vue de la méthode, mais discutable quant aux ordres de grandeur de ses résultats.

Michel Husson élargit le débat à la question de la cohérence entre les évaluations proposées et les observations que l'on peut faire au cours de la période de forte reprise des créations d'emplois entre 1997 et 2001. Au cours de cette période, les baisses de coût du travail sont interrompues, et, si l'on croit à une influence quasi immédiate des baisses de charges, il y a un conflit logique avec l'observation de l'évolution effective de l'emploi. La question des délais reste donc posée. D'autre part, il pense que l'évolution de l'emploi résulte sans doute aussi au cours de cette période de la déformation de la structure de la demande, dont on a un exemple avec la reprise de l'emploi industriel. Des travaux plus sectoriels devraient donc être réalisés pour éclairer ce point.

S'agissant de l'effet sectoriel, **Michel Dollé** fait remarquer que la hausse de l'emploi non qualifié a particulièrement concerné le secteur industriel. Les évolutions observées ne résultent donc pas seulement d'effets de pondération sectorielles.

Alors que **Jean-Paul Fitoussi** s'interroge sur ce qu'aurait été le taux de croissance de l'emploi sur la période 1995-1997 si l'on n'avait pas réduit les charges, **Bruno Crépon** s'en tient aux évaluations qu'il a obtenues, dont il pense qu'elles correspondent bien aux effets variantiels de la baisse des charges. En conséquence, il suggère qu'en l'absence de baisses des charges sociales, l'emploi aurait poursuivi l'évolution observée antérieurement, caractérisée par de très fortes destructions d'emplois.

Henri Sterdyniak fait remarquer qu'au cours de la période 1995-1997, l'emploi s'est redressé partout en Europe.

S'agissant de la vraisemblance des résultats obtenus, le débat s'est également porté sur la possibilité d'utiliser les comparaisons internationales. **Jean-Paul Fitoussi** s'est ainsi interrogé sur les évolutions de la productivité du travail et de l'emploi observées dans les pays voisins de la France au cours de la même période.

Michel Dollé propose de passer en revue les évaluations qui ont eu lieu en Belgique et aux Pays-Bas où des réformes du même genre ont été mises en œuvre.

Selon **Jean-Paul Fitoussi**, la comparaison est délicate, car, si en Belgique comme aux Pays-Bas il existe un consensus sur le sens des

effets sur l'emploi des baisses de coût du travail, les résultats peuvent difficilement être extrapolés de petits pays très ouverts à un pays comme la France. Par contre, l'exemple italien où les baisses de charges se sont accompagnées d'un effondrement de la productivité est sans doute plus éclairant.

Les mécanismes en jeu : substitutions ou hausse de l'activité ?

Le débat sur les mécanismes mis en œuvre par les baisses de charges sur les bas salaires a été lancé par **Henri Sterdyniak**, qui distingue trois types d'études selon que les mécanismes retenus mettent l'accent sur le rôle des substitutions entre facteurs, l'augmentation de la production ou la diminution du chômage classique.

Les études les plus anciennes, s'appuyant sur des modèles macroéconomiques comme celles de Yannick L'Horty ou de Henri Sterdyniak et Pierre Villa (1998), mettaient l'accent sur le jeu des substitutions dans un cadre d'analyse macroéconomique keynésien. Dès lors (mais peut-être se trompait-on ?), l'impact des baisses de charges sur les bas salaires pouvait être important sur la structure de l'emploi, mais relativement limité sur l'emploi total. D'autre part, ce cadre d'analyse permettait d'envisager d'autres moyens de lutte contre le chômage que les seules baisses du coût du travail, en particulier la relance de la demande.

Ce schéma a été remis en cause par les travaux de Jean-Pierre Laffargue et de Bernard Salanié, qui supposent que la population des travailleurs qualifiés (autour de 80 % des actifs) est pleinement employée alors que celle des travailleurs non qualifiés (environ 20 % des actifs) est victime du chômage du fait d'un coût salarial trop élevé. Dans ce cadre, la réduction du coût du travail des non qualifiés est la seule voie possible pour créer des emplois. Ce type d'approche pose le problème de la vraisemblance de l'hypothèse de plein emploi des qualifiés qui peuvent également être concernés par le chômage de masse. D'autre part, les observations macroéconomiques tendent à montrer que les allègements de charges ont surtout eu pour effet d'interrompre la baisse des emplois non qualifiés (en variante, environ 300 000 emplois non qualifiés auraient ainsi été créés). Par contre, on n'observe pas d'inflexion globale, le ralentissement de la croissance de la productivité des non qualifiés étant compensé par l'accélération de celle des qualifiés.

L'approche de Guy Laroque et de Bernard Salanié est quant à elle totalement différente et conduit à une estimation supérieure des

emplois créés à l'échelle macroéconomique (480 000). L'hypothèse qui sous-tend ce résultat est celle de l'égalité stricte entre la productivité de chaque travailleur et son salaire, qui conduit à la disparition de tous les emplois dont la productivité serait inférieure au seuil minimum du coût salarial imposé par le SMIC. Il est possible de contester l'hypothèse centrale du modèle, car un grand nombre d'emplois sont en fait indispensables et complémentaires de l'ensemble des autres facteurs de production, et ils ne peuvent pas disparaître quand on augmente le SMIC (le commerce ne peut pas se passer de caissier(ère)s). Dès lors, le SMIC peut influencer le nombre de ces emplois du fait des substitutions, et non en conséquence d'une totale exclusion des emplois non qualifiés, ce qui ramène au schéma initial pour l'évaluation des effets des baisses de charges.

Enfin, s'agissant des résultats de l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, **Henri Sterdyniak** observe qu'outre le fait qu'il est difficile de les réconcilier avec les évolutions observées de l'emploi (voir *supra*), ils conduisent aussi à quelques élasticités étonnantes : 1 % de réduction *ex-ante* du coût du travail (par la baisse des charges) entraîne *ex-post* une baisse de 6 % et une hausse de la production de 4,5 % induite par la répercussion des réductions de coût du travail dans les prix. L'étude ne met pas en évidence d'effet spécifique sur les non-qualifiés. Elle ne tient pas compte du développement du temps partiel sur la période. Elle traite de manière sommaire le passage micro-macro : les entreprises qui n'ont pas bénéficié d'allègement de charges sont supposées ne pas avoir souffert de la concurrence des entreprises bénéficiaires.

À la suite de cette intervention, **Edmond Malinvaud** propose que l'on s'interroge, pour clarifier le débat, sur l'importance du chômage keynésien au cours de la seconde moitié des années 1990 (quand les baisses de charge ont été mises en place) et sur les estimations de leurs effets. Le chômage keynésien est *a priori* bien typé : il concerne les personnes qui ne sont pas employées du fait d'une insuffisance de la demande de biens. Dans certains travaux, on néglige les variations du chômage keynésien parmi les travailleurs tantôt qualifiés, tantôt non-qualifiés. Puisque les variations de ce chômage ont été importantes au cours de la période concernée, l'ordre de grandeur des effets évalués doit-il être révisé ?

Pour **Henri Sterdyniak**, la forte croissance de l'économie, sans baisse de l'inflation et les très nombreuses créations d'emplois observées entre 1997 et 2000 accèdent l'idée d'un haut niveau de chômage keynésien au cours de la période immédiatement antérieure.

Guy Laroque pense qu'une partie du chômage est d'origine keynésienne, mais qu'il est pratiquement impossible de l'estimer sur la base des analyses macroéconomiques.

Pour **Thomas Coutrot**, la situation concernant l'évaluation des effets des allègements de charges sur les bas salaires est paradoxale car, s'il y a un consensus à propos de cette politique, il existe en même temps de fortes dissensions sur les évaluations et les mécanismes. Or, il n'y a pas beaucoup de travaux d'évaluation : les seuls travaux *ex-post* à ce jour sont ceux de Bruno Crépon et Rosenn Desplatz. Les autres évaluations ont été réalisées *ex-ante* ou reposent sur des modèles théoriques dont les paramètres ne sont pas mesurés mais postulés.

Par ailleurs, le consensus néglige certaines études dissonantes, qui concluent au faible impact des baisses de cotisations sur le coût relatif du travail peu qualifié (Audric, Givord et Prost, 2000), ou à la relativement faible importance de ce coût relatif dans l'explication des créations d'emplois (Goux et Maurin, 2001).

On peut se rassurer en invoquant la stabilisation de la part des non-qualifiés dans l'emploi total, observée à partir de 1993: on ne sait peut-être pas comment ça marche, mais ça marche ! L'argument est faible, en l'absence d'une analyse plus approfondie à la fois des mécanismes mis en jeu par ces exonérations et des hypothèses explicatives alternatives (comme par exemple une évolution autonome de la structure de la demande).

Quant aux résultats de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, outre leur faible vraisemblance pour les raisons macroéconomiques déjà développées par de précédents intervenants, ils semblent indiquer que les effets des baisses de charges passeraient plutôt par la hausse de la production que par des mécanismes de substitution microéconomique. Il faudrait alors admettre que les entreprises répercutent immédiatement et massivement dans les prix les baisses de coût du travail.

Edmond Malinvaud fait observer que des substitutions peuvent être dues aux changements dans les prix relatifs des biens, donc dans la composition sectorielle des demandes et de la production.

Thomas Coutrot admet l'argument, qui justifie selon lui que l'on prenne davantage en compte les aspects sectoriels dans les études relatives à l'évaluation de ces politiques. Plus généralement, il propose que l'on intègre plus systématiquement dans les études l'hétérogénéité des entreprises, alors qu'aujourd'hui on parie beaucoup trop sur l'homogénéité des situations et des comportements. Des travaux qualitatifs réalisés par la DARES le mettent en évidence. En 1993 et en 1995, deux enquêtes qualitatives auprès de chefs d'entreprises ont été réalisées : ils étaient questionnés sur leurs réactions aux politiques de baisses de charges. L'étude de 1993 était plutôt décevante puisqu'il apparaissait que la moitié des chefs d'entreprises n'était pas informée des politiques mises en œuvre, et que l'autre moitié en avait une vision très imprécise, et développait très rarement une stratégie consciente

pour utiliser les baisses de coûts. En 1995, la situation était un peu meilleure en ce qui concerne l'information, mais les stratégies restaient floues, et on ne constatait pas de baisses importantes des prix, sauf dans le secteur du nettoyage de locaux, sous la pression des donneurs d'ordre ; en revanche dans quelques cas, les exonérations avaient permis de ralentir le rythme des licenciements. Dans les deux études, le fait saillant était l'hétérogénéité des situations et des comportements, en particulier selon le secteur d'activité des entreprises interrogées. Cette dimension devrait donc être mieux prise en compte pour conforter la crédibilité des évaluations.

Michel Martinez affirme son accord avec l'analyse de Thomas Coutrot et reprend l'argumentation de Guy Laroque à propos des difficultés rencontrées dans la décomposition des facteurs explicatifs de l'évolution de l'emploi à partir des analyses macroéconomiques. Il s'interroge en particulier sur les moyens utilisables pour tenir compte de l'impact de la flexibilité du travail, qui interfère avec les politiques de baisses de charges. Ainsi, les réductions de cotisations sociales sur les bas salaires étaient particulièrement intéressantes pour l'emploi intérimaire (du fait de modalités complexes d'application) et ceci a pu stimuler l'emploi au-delà de ce qui était envisagé. En sens inverse, la modification récente du dispositif par la loi Fillon réduit cet avantage et elle pourrait donc avoir l'effet inverse. En conclusion, Michel Martinez insiste sur la nécessité de poursuivre dans la voie des travaux micro-économiques, seuls à même selon lui de fournir des évaluations fiables.

En réaction aux commentaires relatifs aux mécanismes sous-jacents aux résultats des travaux qu'il a menés avec Rozenn Desplatz, **Bruno Crépon**, précise qu'il était très difficile à l'aide de la méthode utilisée de séparer les effets des baisses de charges sur la croissance de la production de ceux qui transitent par les mécanismes de substitution. En particulier, la mesure des effets sur la croissance des volumes produits est très délicate du fait de l'absence de données sur les prix. La seule indication en faveur d'une interprétation des résultats dans ce sens est l'observation d'une légère augmentation du capital au sein des entreprises bénéficiaires. Quant à l'estimation séparée de l'effet des substitutions entre travailleurs non qualifiés et qualifiés, elle est également délicate, en particulier du fait que la distinction entre travail qualifié et non qualifié ne recouvre que très partiellement le partage entre hauts et bas salaires. Malgré ces difficultés, Bruno Crépon pense, contrairement à ce qui a été dit, que l'effet principal des baisses de charges sociales passe principalement par des effets de substitution.

Edmond Malinvaud pense qu'il serait sans doute éclairant, pour se faire une idée de la robustesse des résultats obtenus, que l'analyse économétrique de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz soit reproduite sur la période 1995-2001.

En réponse, **Bruno Crépon** expose que cette réestimation est possible dès maintenant car les données sont disponibles, mais qu'il s'agit d'un travail difficile car lorsque l'on allonge la période étudiée, il faut tenir compte de l'influence d'un plus grand nombre de variables politiques ayant pu avoir un effet sur l'emploi.

Econométrie avec ou sans modèle

S'agissant des méthodes utilisées, le débat a porté d'une part sur l'opposition des approches macro et microéconomiques, d'autre part sur le recours alternatif à une modélisation explicite des mécanismes en jeu ou à une analyse statistique sans modèle.

En ce qui concerne le premier débat, **Guy Laroque** fait part de ses doutes profonds sur les méthodes macroéconomiques, qui conduisent à une estimation très imprécise de paramètres sensibles comme les élasticités de substitution. Il dit son peu d'espoir que la situation s'améliore, en particulier à cause de problèmes liés aux données disponibles et à leur précision. Il pense qu'en conséquence, les études d'évaluation des politiques doivent s'appuyer sur des travaux réalisés à partir de données individuelles, dont la richesse est beaucoup plus grande.

Sur cette question, **Jean-Paul Fitoussi** fait remarquer qu'il était naturel et sain de partir de la micro, mais qu'il faut aussi s'intéresser à la véracité et à la vraisemblance des scénarios macroéconomiques construits à partir des études microéconomiques.

Les discussions à propos de l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplat ont d'autre part permis d'engager le débat sur l'opposition entre approches avec et sans modèle explicite. Selon **Yannick L'Horty**, l'opposition ne réside pas entre macroéconomie et microéconomie. Les méthodes d'appariements sélectifs, utilisées par Bruno Crépon et Rozenn Desplat sont en effet une approche microéconomique, mais il y en a d'autres. D'un autre côté, les macroéconomistes traitent de plus en plus l'hétérogénéité. La véritable opposition réside donc dans la place respective accordée à la théorie et à la mesure. La principale particularité de la méthode déployée par Bruno Crépon et Rozenn Desplat est de produire une mesure sans théorie. Ils n'ont pas de modèle explicatif pour rendre compte sans ambiguïté des évolutions constatées, ce qui ouvre la porte à toutes les interprétations. Dans les autres travaux disponibles en France, on a à la fois la théorie et la mesure.

Sur cette question, **Guy Laroque** affirme qu'il est indispensable de disposer d'un modèle explicite, gage de la cohérence des résultats. Selon lui, la difficulté des travaux économétriques sans modèles réside

dans les problèmes liés à l'identification d'un groupe de contrôle qui soit incontestable.

Jean-Paul Fitoussi s'affirme plus agnostique que Guy Laroque sur cette question et il pense que si les évaluations microéconomiques et macroéconomiques divergent, il est intéressant de recourir à d'autres méthodes. Il existe donc un champ libre pour toutes les méthodes, à condition que leurs résultats soient confrontés et discutés et qu'un processus d'aller et retour s'engage qui permette de progresser.

Alain Gubian pointe la difficulté de cerner l'entreprise de référence dans l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz. dans la mesure où cette méthode généralise une approche classique en médecine et en évaluation de politiques, mais dans le cadre de populations de taille réduite, alors qu'ici toutes les entreprises sont par définition concernées par la politique générale d'abaissement du coût du travail. Il émet l'hypothèse qu'une partie des résultats très positifs obtenus dans ce travail pourrait résulter de la prise en compte insuffisante des effets de la concurrence entre les entreprises et qui ont pu défavoriser celles du groupe de contrôle. En conséquence, il aurait fallu exposer les limites du travail réalisé, dont l'intérêt est indéniable, insister notamment sur l'originalité de l'application de cette méthode à une politique générale, et mettre moins l'accent sur l'importance des résultats obtenus.

Pour **Bruno Crépon**, la question du groupe de contrôle est importante. Dans ses travaux, il est construit à partir des entreprises qui ne bénéficient pas des baisses de charges mais dont les caractéristiques sont voisines de celles qui en bénéficient, en particulier du point de vue de la productivité du travail, qui est selon lui la variable centrale pour la construction du groupe de contrôle.

Michel Dollé fait remarquer que dans les travaux qui s'appuient sur la méthode des expériences naturelles, il n'y a en général pas trop de difficultés lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effet d'une politique ciblée. La fabrication d'un groupe de contrôle adéquat est alors possible. Mais dans le cas qui est étudié ici, la mesure évaluée est générale et s'adresse à toutes les entreprises. Il en résulte que celles qui ne bénéficient pas de la mesure sont par nature différentes des autres, et qu'il y a bien une difficulté fondamentale pour constituer un groupe de contrôle efficace. Il pense donc que la question d'Alain Gubian reste posée.

Bruno Crépon admet qu'il est difficile d'obtenir et de contrôler de bonnes conditions expérimentales en sciences sociales et que des progrès doivent encore être réalisés. Il pense qu'il faut éviter le divorce entre méthodes statistiques sans modèle *a priori* et modèles théoriques et que des allers et retours entre les deux sont possibles. D'autre part, des efforts restent à faire en matière de recueil des données.

Des évaluations en nombre insuffisant

Le débat a enfin porté sur la question de l'insuffisance des travaux d'évaluation des politiques publiques.

Yannick L'Horty met en avant le fait que le débat porte sur l'évaluation de dispositifs qui concernent aujourd'hui plus d'un salarié sur deux et qui coûtent 1 point de PIB soit 15 milliards d'euros chaque année. Il s'agit donc de la première des politiques pour l'emploi. Or, nous ne disposons, pour évaluer l'impact sur l'emploi de cette politique, que d'une petite poignée d'études appliquées. Cela est anormal et il faut s'interroger sur les conditions de production des études économiques appliquées en France. Comment expliquer cet état de fait ? Le coût de ces études n'est pas en question : elles ne coûtent pas cher, si on les compare aux recherches menées en sciences dures. Il suffirait d'affecter un cent millième des exonérations à la production d'évaluations, comme cela se fait parfois aux États-Unis, pour avoir quatre ou cinq études chaque année, soit dix fois plus que la production actuelle. Il y a également un problème d'accès aux données ; les données mobilisées par Bruno Crépon et Rozenn Desplat sont par exemple inaccessibles en dehors de l'INSEE. Il y a peut être aussi et surtout un problème de volonté collective.

Il semble en tout état de cause indispensable de multiplier les évaluations des politiques économiques structurelles, dans le domaine de l'emploi comme dans d'autres domaines, en produisant des appels d'offre accessibles aux centres d'études économiques et aux laboratoires de recherche, assortis de conditions d'accès privilégiées aux données.

À propos de l'accès aux données, **Guy Laroque** et **Bruno Crépon** font part des difficultés liées à la confidentialité des sources qui rassemblent des informations individuelles.

Michel Dollé pense que la question de l'accès aux données est surmontable et il rappelle qu'il existe une commission du secret statistique susceptible d'habiliter des chercheurs qui souhaiteraient travailler à partir de fichiers de données d'entreprises. Il pense, par contre, que l'absence de crédits consacrés à l'évaluation est, en France, un frein aux études appliquées. La relance de l'évaluation est pour lui une priorité.

Pour **Jean-Paul Fitoussi**, une difficulté supplémentaire, peut-être plus importante que l'absence de ressources financières, réside dans l'absence de motivation des chercheurs lorsqu'il s'agit d'évaluer *ex-post* des politiques qui ne font plus partie de l'agenda politique. Il est à cet égard normal que l'on rencontre un plus grand nombre de travaux *ex-ante* qui s'insèrent plus facilement dans le débat public. Il

pense néanmoins également qu'une relance des travaux d'évaluation des politiques publiques est indispensable.

En guise de conclusion, **Edmond Malinvaud** remercie les participants pour une réunion fructueuse qui sera bénéfique pour la compréhension des travaux passés et utile pour la conception des travaux futurs. S'agissant des évaluations reposant sur des modèles, dont il ne conteste pas en principe l'utilité, il se permet cependant de rappeler le risque que les hypothèses soient irréelles ou inadaptées. La réflexion sur les hypothèses et leur vraisemblance est donc indispensable.

Références bibliographiques

AUDRIC S., GIVORD P., et C. PROST, 2000 : « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.

Commissariat général du Plan, 1993 : *L'économie française en perspective*, Rapport du groupe transversal « Perspectives économiques » présidé par Jean-Michel Charpin, La Découverte/La Documentation française.

CRÉPON B. et R. DESPLATZ, 2001 : « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Economie et Statistique*, n° 348.

CRÉPON B. et R. DESPLATZ, 2002 : « Une arme miracle contre le chômage : évaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, n° 81, avril.

C SERC, 1996 : *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation française, Collection des rapports au Premier ministre.

DARES, 1997 : *La politique de l'emploi*, La Documentation française.

DARES, DP, INSEE, 1997 : *Bilan économique et social de la France*, La Documentation française, Paris

DARES 2002 : « 2001, un marché de l'emploi en demi-teinte », *DARES-Premières synthèses*, n° 30.1

FITOUSSI J.-P. 2000 : « Allègements des charges sur les bas salaires », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31.

GUBIAN A. 1999 : « Six ans d'allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires », in *Bilan de la Politique de l'emploi en 1998*, n° 3-4/99, DARES.

- GUBIAN A. 2000 : « Alléger les charges sur les bas salaires crée-t-il de l'emploi ? » in *Encyclopédie de la Protection Sociale Quelle refondation ?*, sous la direction de François Charpentier, Editions Liaisons et Economica
- LAFFARGUE J.-P., 1996 : « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi », *Economie et prévision*, n° 125.
- LAFFARGUE J.-P., 2000 : « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue Economique*, vol. 51, n° 3.
- L'HORTY Y. 2000 : « Vertus et limites des allègements de charges sur les bas salaires », *Document de travail du CSERC*, n° 2000-01.
- L'HORTY Y. 2000 : « Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail », *Revue Economique*, vol. 51, n° 3.
- L'HORTY Y. 2001 : « Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation », *Economie et Statistique*, n° 348.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000 : « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n° 331.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ 2002 : « Temps partiel féminin et incitations à l'emploi », *Revue Economique*, Vol. 53, n° 6, p. 1127-1148.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2003 : *Institutions et emploi « Les femmes et le marché du travail en France »*, Economica.
- LERAIS F. 2001 : « Une croissance plus riche en emplois », *DARES-Premières synthèses*, n° 07.1
- MALINVAUD E., 1998 : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.
- PISANI-FERRY J., 2000 : *Plein emploi*, rapport du CAE n° 30, La Documentation française.
- SALANIÉ B., 2000 : « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31.
- STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1998 : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, octobre.
- STERDYNIAK H., 2000 : « Econométrie de la misère, misère de l'économétrie », *Revue de l'OFCE*, n° 75, octobre.
- STERDYNIAK H., 2002 : « Une arme miracle contre le chômage », *Revue de l'OFCE*, n° 81, avril.

ANNEXE I

Historique des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires

La politique d'allègement des cotisations sur les bas salaires a été mise en place progressivement à partir de juillet 1993 :

- La première étape a consisté en une réduction des cotisations employeurs pour la famille dont le financement a été transféré vers l'impôt : suppression totale au SMIC et de moitié dans une fourchette comprise entre 1,1 et 1,2 SMIC, portée à 1,2-1,3 en 1995 ;
- Institution d'une ristourne dégressive supplémentaire à partir de septembre 1995. Cette ristourne est fusionnée avec la mesure précédente en octobre 1996 ;
- À partir du 1^{er} janvier 2000, la mise en place des 35 heures s'accompagne d'un allègement dégressif supplémentaire entre 1 et 1,8 SMIC et d'une ristourne forfaitaire au-delà, pour les entreprises passées à 35 heures ;
- À partir du 1^{er} janvier 2003, le dispositif 35 heures est supprimé et il est créé un système unique de ristourne dégressive entre 1 et 1,7 SMIC, applicable à toutes les entreprises, dont la montée en charge s'étale sur trois ans.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des cotisations sociales patronales de Sécurité sociale au niveau du SMIC, qui résulte de cet historique :

Période	Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction en points du taux de cotisations employeur au SMIC	Taux de cotisations employeurs au SMIC
Avant le 30.06.1993	—	—	30,2 %*
Du 01.07.1993 au 31.12.1994	Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8 %
Du 01.01.1995 au 31.08.1995	Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8 %
Du 01.09.1995 au 30.09.1996	Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au SMIC, s'annulant à 1,33 SMIC	18,2	12,0 %
Du 01.10.1996 au 31.12.1997	Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12 %
Du 01.01.1998 au 31.12.2002	Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12 %
Du 01.01.2000 au 31.12.2002	Pour les entreprises à 35 heures cumul de la mesure précédente avec un allègement dégressif de 21 500 F par an au SMIC atteignant 4 000 F à partir de 1,8 SMIC	26,0	4,2 %
À partir du 01.01.2003	Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en 2005)	26,0**	4,2 %**

* Maladie, 12,8 % ; famille 5,4 % ; vieillesse 9,8 % ; accidents du travail 2,2 % (moyenne 2002).

** en 2005.

ANNEXE II

Les principales évaluations disponibles

Les travaux d'évaluation des baisses de cotisations sur les bas salaires sont relativement peu nombreux. La plupart ont été réalisés *ex-ante* ou reposent sur l'utilisation d'un modèle théorique dont les paramètres numériques ne découlent pas d'une estimation économétrique. Parmi ces maquettes, celles qui sont d'inspiration néo-keynésienne (travaux de l'administration DARES, 1997 ; du CSERC, 1996 ; maquette utilisée par Edmond Malinvaud, 1998 ; maquette de Yannick L'Horty, 2000) mettent l'accent sur le jeu des substitutions entre facteurs : emploi qualifié, emploi non qualifié et capital. Dans ces modèles les élasticités de substitution ne font pas l'objet d'une estimation et leurs valeurs sont une hypothèse des simulations réalisées. Celle-ci présentent donc souvent plusieurs résultats en fonction de la valeur retenue.

D'autres mettent l'accent sur les déséquilibres induits par l'existence du SMIC et font jouer un rôle central au retour à l'équilibre néoclassique qu'entraîne la baisse du coût du travail des salariés non qualifiés (maquette analytique de Bernard Salanié, 2000 ; utilisée par Audric, Givors et Prost, 2000 ; maquette de Jean-Pierre Laffargue, 2000). Ces maquettes ont généralement une structure de modèles d'équilibre général calculable dont les paramètres sont calibrés pour représenter approximativement la réalité. Comme dans le cas précédent, plusieurs hypothèses peuvent être retenues quant à la valeur des élasticités de substitution entre facteurs de production.

L'analyse de Guy Laroque et Bernard Salanié (2000) est d'une tout autre nature, car elle repose sur une estimation économétrique de l'offre de travail, la demande de travail étant supposée s'ajuster à l'offre dans le long terme. Elle ne fait donc jouer aucun rôle aux substitutions entre facteurs de production. Le modèle distingue trois motifs (non exclusifs) de non-emploi : une personne peut être non employée car c'est la situation qu'elle préfère compte tenu de ses caractéristiques individuelles (qualification, salaire du conjoint, âge des enfants...) et des transferts sociaux, ou parce que le salaire auquel elle peut prétendre est inférieur au SMIC, ou enfin parce que la demande globale est trop basse (chômage keynésien). L'évaluation des effets des baisses de charge fournie par l'étude, réalisée sur données individuelles, passe en pratique par les deux premiers motifs. Le gros de l'impact vient de personnes auxquelles les baisses de charge permettent de travailler alors qu'elles étaient auparavant barrées de l'emploi par le coût du SMIC.

Enfin, les travaux de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz s'appuient sur l'analyse *ex-post* de l'évolution de l'emploi observé au niveau de l'entreprise. Leur étude est de nature statistique et ne repose pas sur un modèle explicite. Concrètement, l'effet emploi des baisses de charges est mesuré par l'écart observé entre ce qui s'est passé dans les entreprises bénéficiaires des baisses de charges et dans celles qui, tout en ayant des caractéristiques proches, n'en ont pas bénéficié.

Le tableau ci-dessous, qui actualise celui du rapport du Conseil d'analyse économique de Jean Pisani-Ferry (2000), retrace les différentes évaluations qui résultent de ces travaux.

Évaluations disponibles des effets sur l'emploi des allègements de cotisations sur les bas salaires

Étude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
Malinvaud (1998)	Maquette analytique	300 à 400 000 emplois au bout de dix ans
Administration économique : INSEE -DP-DARES	Maquette analytique	250 000 emplois au terme de cinq ans
Audric, Givord et Prost (2000)	Maquette analytique de Salanié (2000)	210 000 emplois à long terme avec une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de 0,7
Laffargue (2000)	Maquette analytique	210 000 emplois à long terme avec une élasticité de 0,7 800 000 avec une élasticité de 2,5
L'Horty (2000)	Maquette analytique	280 000 emplois à long terme avec une élasticité de 1
Laroque et Salanié (2000)	Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
Crépon et Desplatz (2001)	Analyse statistique ex-post à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997

ANNEXE III**L'évolution de l'emploi entre 1990 et 2002**

On trouvera ci-dessous deux tableaux qui retracent respectivement les évolutions, en France de 1991 à 2001, de l'emploi salarié marchand et de la productivité du travail, et une décomposition macroéconomique (de 1990 à 2002) des variations de l'emploi imputées à l'évolution dite « spontanée » (croissance – productivité du travail) et aux effets des politiques spécifiques de l'emploi (emplois « aidés »), à ceux des allègements de charges sociales générales et à la réduction du temps de travail.

I. Évolutions de la production de l'emploi et de la productivité du travail dans les secteurs marchands entre 1990 et 2002

Taux de croissance annuels	Valeur ajoutée	Emploi salarié	Durée du travail	Productivité horaire du travail
1991	0,7 %	0,3 %	- 0,1 %	0,6 %
1992	0,8 %	- 0,8 %	- 0,3 %	1,9 %
1993	- 2,0 %	- 2,1 %	- 1,0 %	1,1 %
1994	1,6 %	0,2 %	- 0,4 %	1,8 %
1995	1,6 %	1,4 %	- 0,2 %	0,4 %
1996	0,5 %	0,6 %	- 0,4 %	0,4 %
1997	1,6 %	0,9 %	- 0,2 %	0,9 %
1998	3,9 %	2,5 %	- 0,1 %	1,5 %
1999	3,5 %	2,6 %	- 0,7 %	1,5 %
2000	4,9 %	3,7 %	- 1,9 %	3,1 %
2001	1,7 %	2,8 %	- 1,0 %	- 0,1 %

Sources : INSEE, Comptabilité nationale trimestrielle, et DARES (durée du travail estimée par la DARES).

2. La décomposition des variations observées de l'emploi

Glissements annuels (en milliers)	Évolution « spontanée » ¹	Emploi salarié : secteurs concurrentiels non agricoles	Effet des aides directes à l'emploi	dont : CRE/CIE ²	mesures jeunes	Effet des exonérations générales de cotisations sociales ³	Effet de la réduction collective du temps de travail ⁴
1990	144	146	2	3	- 1		
1991	- 89	- 89	0	1	- 1		
1992	- 234	- 226	8	2	7		
1993	- 216	- 208	3	2	1	4	
1994	159	185	14	5	9	12	
1995	110	160	30	24	7	20	
1996	-25	52	37	34	3	39	
1997	196	254	7	1	6	44	6
1998	286	334	- 1	- 8	7	34	14
1999	347	434	- 2	- 7	5	27	62
2000	397	570	2	- 5	6	19	153
2001	170	233	- 4	- 6	2	1	66
2002	13	60	- 7	- 7	0	0	53
Total							
1990 à 2002	1260	1905	90	38	52	201	354

1. L'évolution « spontanée » résulte du jeu combiné de la croissance de la production et de l'évolution de la productivité du travail, y compris l'effet du cycle de l'emploi et du recours au temps partiel.

2. CRE = Contrats de retour à l'emploi ; CIE = Contrats initiative emplois.

3. Mesures générales concernant les salariés de toutes les entreprises, hors exonérations accordées dans le cadre du CRE/CIE.

4. L'effet emploi tient compte de la réduction du temps de travail des salariés à temps plein et des passages des temps partiels à temps plein.

Source : DARES.