

Allégements des charges sur les bas salaires

Jean-Paul Fitoussi *

Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Président de l'OFCE

On s'aperçoit, en passant en revue différents modèles théoriques, que les économistes de tout bord sont d'accord pour reconnaître l'utilité des aides à l'embauche. Dans un pays où les rémunérations les plus basses sont néanmoins relativement élevées, les aides à l'embauche ont pour effet d'abaisser le coût de la main-d'œuvre pour les entreprises. Dans les pays où les rémunérations les plus basses sont faibles, les aides à l'embauche peuvent élever le salaire net réel des travailleurs. Dans les deux cas, on peut en attendre un effet positif sur l'emploi. En général, en permettant au système de prix de jouer son rôle sur le plan de la répartition, tout en poursuivant des objectifs de redistribution avec le système fiscal, on élève le niveau de bien-être. C'est pourquoi on peut s'étonner que ce type de mesure n'ait pas été mis en œuvre à grande échelle dans tous les pays confrontés à des problèmes d'emploi. Sans doute faut-il en chercher la raison notamment dans un problème de transition : il y a un moment où les contribuables doivent financer à la fois l'ancien système (l'indemnisation du chômage) et le nouveau système (les aides à l'embauche), avant que celui-ci ait un effet notable sur le chômage. Les données empiriques tendent à montrer que la réduction des charges sociales ne permet pas de résoudre le problème d'emploi ni le problème de la répartition mais permet d'espérer des progrès, à long terme, sur ces deux plans.

* Ce document a été présenté à l'atelier de l'OCDE sur la valorisation du travail (10-11 septembre 1999). L'auteur voudrait remercier Kumarawmay Velupillai de son aide permanente et de ses remarques précieuses durant la rédaction du rapport.

Celui-ci est publié en parallèle dans la *Revue économique de l'OCDE* n° 31, mai 2000, et dans la *Revue de l'OFCE*

Depuis qu'elles ont été prônées par Pigou (1932)¹, un large accord semble exister entre les économistes, même d'inspirations doctrinales divergentes, quant à l'utilité des subventions à l'emploi pour accroître l'emploi et/ou relever les bas salaires. Plus récemment, Edmund Phelps dans sa monographie (1998), a présenté un vibrant plaidoyer en faveur d'un tel système, ajoutant en outre des arguments pour démontrer comment il peut aussi renforcer l'adhésion sociale au système capitaliste. On peut donc se demander pourquoi, si les économistes croient en ce qu'ils écrivent et disent, une telle mesure n'a pas encore été appliquée à large échelle dans tous les pays souffrant du chômage et/ou d'une trop forte incidence des bas salaires. Un nombre croissant de rapports sont consacrés chaque année à la question. Il est vrai que, dans plusieurs pays, des dispositifs que l'on peut assimiler à des subventions à l'emploi sont mis en œuvre, mais la plupart d'entre eux sont, pour autant que je puisse en juger, trop étroitement ciblés.

La justification d'un aussi large consensus est facilement compréhensible : en diminuant le coût pour l'employeur de l'embauche de travailleurs peu qualifiés, les subventions à l'emploi « améliorent les possibilités d'emploi des groupes à la marge du marché du travail — ceux ayant peu d'expérience du travail et/ou de faibles qualifications — tout en maintenant, dans le même temps, des taux de salaire et une distribution des revenus socialement acceptables », comme le soulignent Ignazio Visco et Tom Alexander dans la lettre d'invitation à l'atelier. Si je cite cette lettre, c'est pour montrer, dès le départ, que l'objectif de tels dispositifs n'est pas seulement d'accroître l'*efficacité* mais aussi, et peut-être surtout, de réduire les inégalités de revenu par la redistribution, c'est-à-dire au moins de maintenir l'*équité* à un niveau socialement acceptable en augmentant les prestations liées à l'exercice d'un emploi pour les bas salaires. La politique de subventions à l'emploi a donc une portée plus large que les mesures purement économiques de

1. On tend semble-t-il à considérer que Pigou (1932) a été le premier à avoir envisagé des subventions à l'emploi avant Kaldor (1936) et Frisch (1949). Cependant, il est toujours risqué et rarement totalement satisfaisant d'essayer d'attribuer à quelqu'un le crédit d'une idée novatrice, surtout lorsqu'il s'agit de questions ayant trait à la politique économique. Par exemple, on peut remarquer que le célèbre mémorandum de Frisch de 1949, à l'Organisation des Nations Unies, était fondé sur les travaux réalisés par Lindahl, Myrdal et Ohlin pour diverses commissions du gouvernement suédois dès le début des années 30. En particulier, le cadre adopté par Frisch, codifié ultérieurement par Tinbergen et Bent Hansen, en tant que théorie classique de la politique économique à base d'instruments et d'objectifs, s'inspire directement, et quasi littéralement, de deux monographies de politique macroéconomique de Lindahl de la fin des années 20 ainsi que du rapport de Myrdal à la Commission sur le chômage du gouvernement suédois, publié en 1934 sous le titre : *La théorie économique de la politique budgétaire* (cf. Bent Hansen (1958), chapitre 1, pour les références et un débat sur les priorités et les origines). En outre, les propositions spécifiques contenues dans la monographie d'Ohlin de la même année (1934), « Politique monétaire, travaux publics, *subventions* et droits de douane comme moyens de lutte contre le chômage », (italiques ajoutés) intéressent aussi notre discussion actuelle (en cette année du centenaire d'Ohlin !). Enfin, on peut citer aussi le rapport de Beveridge de 1944, où l'appendice C est une contribution de Kaldor et où la question des subventions salariales est aussi examinée, dans le contexte du plein emploi, encore que brièvement.

lutte contre le chômage. Elle peut conduire à un nouveau « contrat social » implicite, compatible avec l'économie de marché, tout en réduisant les inégalités dans la redistribution des revenus ou les possibilités d'emploi.

Cela amène à se poser une première question : est-il souhaitable de réduire les inégalités de salaire ? Finis Welch, dans sa récente communication à la Conférence Richard T. Ely (Welch, 1999), remarque de façon intéressante que « l'inégalité est un ' bien ' économique qui a eu beaucoup trop mauvaise presse ». La principale explication de cette affirmation est que les salaires sont sensibles à la quantité d'efforts investis et à la renonciation à un revenu courant en contrepartie d'une amélioration des perspectives futures. Une augmentation de la prime salariale à l'instruction, parce qu'elle crée de nouvelles opportunités, peut se traduire par un bien : une augmentation générale du niveau d'instruction de la population. Toutefois, même si nous considérons qu'une accentuation de l'inégalité des salaires peut avoir certains avantages en favorisant un investissement dans l'éducation, nous oublions sans doute un point important : pour certains groupes, le salaire correspondant à leur productivité peut être trop faible pour permettre tout véritable effort personnel — c'est un fait connu et souligné par tous les économistes classiques et néoclassiques, mais surtout par Mill et Marshall — ou toute forme d'investissement dans l'éducation.

Dans les pays où les prélèvements sur les salaires sont élevés, la mise en œuvre d'un système de subventions à l'emploi peut se faire tout naturellement en introduisant une certaine progressivité dans le régime fiscal. Il est intéressant de représenter schématiquement le système de prélèvements sur les salaires par la formule suivante :

$$T = T^* + t(w). W$$

Où T^* est un paramètre non positif et $t(.)$ une fonction non décroissante du taux de salaire.

Deux types de subventions ont généralement été prônés :

— Pour la première, T^* est strictement négatif et t est un taux constant. En conséquence, un montant donné de tout salaire est exonéré des cotisations sociales. Cela revient à effectuer un versement fixe aux entreprises pour chaque salarié, indépendamment du salaire versé. Dans ces conditions, le système de prélèvements sur les salaires devient progressif.

— Pour la deuxième, T^* est égal à zéro et $t(.)$ est une fonction croissante du salaire sur un certain intervalle, par exemple entre le salaire minimum et deux fois le salaire minimum.

Ces deux dispositifs ont été examinés dans Dreze et *al.* (1993). Plus récemment, Malinvaud (1999) a proposé un système du deuxième type sur la base de considérations de coût/efficacité.

La présente analyse s'articule de la façon suivante : dans la première partie, on examinera certains des ouvrages théoriques récents sur la question, en essayant de déterminer si l'opinion favorable concernant les subventions à l'emploi est trop dépendante du modèle. Dans une deuxième partie, on comparera de façon schématique les différents régimes économiques du point de vue du contrat social implicite qu'ils impliquent. Comme la plupart des modèles utilisés sont statiques, la troisième partie passera en revue certains des aspects à moyen et à long terme des effets négatifs éventuels des subventions à l'emploi. Une dernière partie examinera, de manière générale, la question du coût-efficacité.

Notes théoriques

Le bien-fondé des subventions à l'emploi a été étudié dans le cadre d'au moins trois types de modèles théoriques, que je vais brièvement passer en revue. Il s'agit soit de modèles d'équilibre général, soit de modèles d'équilibre partiel. Je ne ferai toutefois pas de distinction entre eux sur cette base. Ce sont plutôt la nature de la concurrence et l'hétérogénéité du marché du travail qui serviront de critères.

Équilibre général concurrentiel avec marché du travail hétérogène

Pourquoi le chômage serait-il plus important parmi les travailleurs peu qualifiés ? Comme Phelps l'a souligné (1972), lorsque les emplois moins qualifiés deviennent moins avantageux, la propension des travailleurs à partir volontairement s'accroît. En outre, les salaires de réserve pour ces emplois peuvent être relativement plus élevés, en raison de l'aversion des travailleurs pour des emplois considérés comme dégradants compte tenu de leur mauvaise image sociale.

Cette forme de chômage peut aussi s'expliquer par une certaine rigidité des salaires réels. En particulier, une législation sur le salaire minimum peut conduire à une situation où les travailleurs dont le produit marginal est jugé inférieur au salaire minimum sont en permanence au chômage. Dans ces conditions, il peut y avoir arbitrage entre salaire et emploi lorsque la demande de travailleurs non qualifiés diminue.

Cet arbitrage semble être bien ancré dans la théorie de l'équilibre général. Cependant, dans un tel cadre — en l'absence d'hypothèses extrêmes sur les dotations — les systèmes redistributifs doivent être conçus de façon à arriver à des salaires d'équilibre supérieurs au niveau de subsistance (socialement acceptable). Le salaire minimum associé à des allocations chômage et/ou à un revenu minimum garanti constitue un exemple d'un tel système. Dehez et Fitoussi (1996 *a, b*) présentent un

modèle d'équilibre général comportant différentes catégories de travail, caractérisées chacune par une offre inélastique et un niveau spécifique de productivité ; ils étudient l'effet sur l'emploi et les salaires de l'introduction d'un revenu réel minimum, les prix et les salaires nominaux étant autrement parfaitement flexibles. Des allocations sont versées aux chômeurs et financées par un impôt sur le revenu. Avec le revenu réel minimum, cela se traduit par un salaire réel minimum. Le fait que les individus n'aient pas tous les mêmes qualifications constitue un aspect important du modèle. La distribution des qualifications est relativement rigide à court terme car l'acquisition de nouvelles qualifications prend du temps. Cependant, il y a toujours une certaine marge de flexibilité car les travailleurs sont souvent compétents pour exercer divers emplois. Les qualifications et les compétences doivent donc être distinguées. La structure des qualifications est assez rigide, alors que celle des compétences a une certaine souplesse. Pour prendre en compte cette souplesse, on part de l'hypothèse d'une structure des compétences pyramidale, en ce sens que des travailleurs ayant une qualification donnée sont compétents pour exercer des emplois correspondant à des niveaux inférieurs de qualification.

Un modèle simple d'équilibre avec chômage est construit en termes réels. Le barème des salaires qui en ressort est tel que les salaires dans deux catégories successives sont égaux chaque fois que le chômage prévaut dans la catégorie ayant le niveau de compétences le plus élevé². La distribution d'équilibre de l'emploi peut être caractérisée par le sous-emploi, car certains travailleurs doivent sans doute accepter des emplois correspondant à des compétences inférieures. Il est ensuite démontré que l'existence d'un équilibre (à court terme) dépend de la capacité de l'économie de financer les allocations chômage par l'impôt sur le revenu, sans création monétaire. D'autres dispositifs institutionnels, comme les subventions à l'emploi, donnent de meilleurs résultats dans un tel cadre. Les entreprises reçoivent une subvention d'un montant tel que les travailleurs de la catégorie j ont un coût égal à leur productivité marginale, même s'ils reçoivent un salaire réel net égal au revenu minimum. Dans ce contexte, il y a plein emploi et les auteurs montrent qu'il est en fait possible de financer les subventions par l'impôt. Le régime de subventions à l'emploi est donc compatible avec le plein emploi et un budget équilibré, moyennant des hypothèses minimales.

Le plein emploi peut être obtenu par l'intermédiaire d'un système de subventions à l'emploi si, et seulement si, le revenu minimum net du salarié est strictement inférieur à la moyenne pondérée des productivités marginales. Un tel résultat peut être obtenu spontanément si la structure des salaires est telle que le degré d'inégalité de sa distribution est moindre que le degré d'inégalité des productivités marginales. Les

2. Voir Fitoussi (1994) pour une étude comparative sur la distribution des salaires aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France.

normes sociales peuvent imposer ce type de systèmes implicites de subventions. Cependant, ils peuvent aussi être expressément imposés au moyen de la fiscalité, à condition que les travailleurs très qualifiés ne réduisent pas leur offre de main-d'œuvre — comme on le présume dans ce modèle — sous l'effet de l'alourdissement de la fiscalité.

En résumé, l'introduction d'un système de subventions salariales aura deux effets : dans un pays où le salaire minimum est relativement élevé (par exemple la France), elle assurera « de force » le plein emploi, car le salaire minimum « élevé » perçu par le travailleur est supérieur au coût du travail supporté par les entreprises. Dans un pays où le salaire minimum n'est pas obligatoire mais où le problème se pose en raison d'un salaire de réserve trop élevé — ce qui revient à dire que le salaire effectivement versé aux travailleurs peu qualifiés est trop faible — elle conduira à une augmentation du salaire réel net perçu par les travailleurs et réduira donc la propension de ces travailleurs à abandonner le marché du travail. Dans les deux situations, elle se traduira par une augmentation des prestations liées à l'exercice d'un emploi.

Subventions à l'emploi en situation de concurrence monopolistique

Marc Fleurbaey (1998) étudie l'incidence des subventions à l'emploi dans un modèle élémentaire d'équilibre général en situation de concurrence imparfaite. L'étude de Fleurbaey est un exercice très intéressant et utile, réalisé sur la base d'un modèle d'équilibre abstrait comportant plusieurs caractéristiques réalistes. L'auteur prend soin de signaler les nombreuses faiblesses des résultats dans l'optique de la politique économique ou des applications pratiques, de sorte que le lecteur est à bon escient rappelé à un certain réalisme. Le pouvoir de marché généré par une concurrence imparfaite, et se traduisant par des écarts par rapport à la configuration walrassienne du plein emploi en présence de subventions à l'emploi d'un niveau approprié, peut devenir compatible avec les valeurs walrassiennes. C'est là l'un des principaux résultats pour plusieurs cas particuliers. Le modèle part de l'hypothèse d'un marché du travail homogène et n'est donc pas adapté pour étudier de façon approfondie les conséquences d'un salaire minimum. Il permet plutôt de mieux comprendre la façon dont les subventions à l'emploi rempliront leurs objectifs dans une économie caractérisée par deux types d'externalités, à savoir le dilemme du prisonnier induit par le pouvoir de marché (toutes les entreprises et tous les ménages bénéficieraient d'une augmentation de l'activité, mais il est dans l'intérêt de toutes les entreprises de ne pas générer un tel regain d'activité) et la charge fiscale liée à l'aide aux chômeurs.

L'auteur est donc en mesure de montrer, en prenant en compte différentes formes de rigidité des salaires, comment la même formule de calcul de la subvention permet au gouvernement de mener l'économie

vers l'équilibre walrassien. Le principe est simple : la subvention est composée de deux parties, l'une compensant la différence entre le salaire effectif et sa valeur walrassienne et l'autre compensant l'effet de ralentissement du pouvoir de marché (en situation de concurrence imparfaite). Dans ces conditions, il faut calculer d'abord un repère walrassien. Une telle subvention conduit en effet chaque entreprise à se comporter comme si elle était un preneur de prix.

Bien que les subventions à l'emploi soient financées, du moins en partie, par l'impôt sur les bénéfices et autres revenus, elles conduisent à une diminution du chômage, mais aussi à une augmentation de l'ensemble des revenus réels (salaires réels et bénéfices réels) et à une amélioration des finances de l'État. L'explication est la même que dans le modèle précédent : le plein emploi, parce qu'il conduit à une augmentation du PIB, accroît la capacité redistributive de l'économie. L'étude examine deux autres exercices théoriques, sujets aux mêmes réserves que le précédent, mais apportant néanmoins de précieux enseignements. L'un d'entre eux montre la supériorité, entérinée à de nombreux égards par l'analyse parétienne, des subventions à l'emploi sur la gestion de la demande dans des conditions de rigidité à la baisse des salaires ; l'autre fait apparaître la supériorité des subventions à l'emploi, lorsqu'elles sont financées sur les profits, par rapport au système de partage des profits de Weitzman. Là encore, bien que dans un cadre assez différent, les mêmes conclusions s'imposent : les subventions à l'emploi ne réduiront pas seulement le niveau du chômage, elles gonfleront aussi les salaires réels, entraînant ainsi un accroissement des prestations liées à l'emploi.

Modèles d'équilibre partiel

Passons maintenant à un autre exercice intéressant, mais cette fois dans un cadre d'équilibre partiel, pour examiner des problèmes à peu près similaires : l'effet des réductions des charges sur le niveau de l'emploi (du chômage) et des salaires. Pissarides (1998), dans un document d'une clarté exceptionnelle, étudie les incidences quantitatives de la structure et du niveau des charges sur le chômage d'équilibre.

Il part de quatre modèles d'équilibre partiel : le modèle de la concurrence, le modèle de la négociation, le modèle de la recherche et le modèle du salaire d'efficience. Le thème géométrique unificateur de ces modèles fait qu'il est facile de comparer et de contraster les effets des différentes politiques de manière lucide, et ajoute du poids à l'exercice quantitatif : «... l'emploi et les salaires sont déterminés à l'intersection d'une courbe classique de la demande de main-d'œuvre et d'une fonction de fixation des salaires » (p. 157). Cette conclusion étonnamment modeste est le fruit d'une analyse très sérieuse, mais montre aussi avec quelle finesse l'auteur aborde certaines questions de fond et arrive à quelques réflexions très intéressantes à partir de

modules assez élémentaires. Cette simple approche marshallienne fait que l'ensemble de l'exercice, ou, plutôt, sa description, repose sur un fragile support, à savoir la pente de la fonction de fixation des salaires. L'auteur arrive à cadrer ses modèles de telle façon que cette pente intègre « la relation entre les impôts et les allocations chômage et la structure de la fiscalité » (p. 157). C'est là une lourde charge pour un mécanisme aussi fragile, mais celui-ci fait bien son travail, grâce aux mains expertes de l'auteur.

Si le rapport entre les allocations chômage et le salaire après impôt n'est pas modifié au moment de l'introduction de l'allègement des charges, les quatre modèles examinés ne permettent guère d'espérer que cette réduction ait une incidence sur l'emploi. Elle aura essentiellement pour effet d'augmenter les salaires. En fait, lorsque les allocations de chômage sont indexées sur les salaires, les salaires réels sont flexibles et la pente de la courbe correspondant à la fonction de fixation des salaires s'accroît. La structure de la fiscalité n'importe que lorsque les salaires sont déterminés par une négociation comme ils le sont dans les modèles syndicalistes et de recherche. Une augmentation du taux marginal d'imposition permet en effet aux entreprises et aux syndicats d'économiser davantage lorsqu'ils renoncent à une hausse donnée des salaires. Le passage à une imposition progressive aura un effet bénéfique sur l'emploi dans ces deux modèles même si le taux moyen d'imposition reste inchangé. Le mérite du rapport de Pissarides est de montrer que le succès d'un système de subventions à l'emploi dépend à la fois de certains paramètres critiques et des caractéristiques du marché du travail dans l'économie où le système doit être introduit. Cependant, même dans le cas pessimiste où la réduction de l'impôt sur le chômage n'aurait pas d'effet sur l'emploi, elle se traduira malgré tout par une augmentation des salaires réels. Elle servira donc un objectif dans les pays où le problème le plus grave est l'intégration sociale par le travail, et non le chômage.

Où est donc la faille ? Elle tient au fait que l'ensemble de cette analyse repose sur des modèles utilisant des spécifications avec agents représentatifs. De ce fait, elle est un peu moins utile qu'un cadre permettant d'examiner des questions spécifiques sur les subventions à l'emploi pour les bas salaires ou pour les travailleurs peu qualifiés ou semi-qualifiés. Peut-on s'en sortir en modifiant simplement les spécifications ? A notre avis, cela n'est pas possible. Aucun modèle avec agents représentatifs ne peut être utilisé pour ce qui est des questions qui nous intéressent. De fait, ces questions exigent des modèles dynamiques avec agents hétérogènes, permettant de représenter le passage d'un équilibre à un autre. L'enjeu consiste donc à construire ces modèles sans sacrifier ni les impératifs de rationalité au niveau microéconomique, ni le cadre éthique dans lequel s'inscrit la macroéconomie. Pissarides en est conscient dans une certaine mesure (*cf.* p. 158 où il fait référence aux

contraintes imposées par un « équilibre politique »). La même remarque s'applique, en fait, à toutes les catégories de modèles examinés jusqu'ici.

Les trois types de modèles considérés, même si le dernier est le plus prudent quant à l'effet d'une réduction des prélèvements sur les salaires, mettent tous en évidence certains effets bénéfiques — augmentation de l'emploi et/ou hausse des salaires — d'un système de subventions à l'emploi, sauf dans des circonstances particulières. On pourrait considérer que cela suffit pour abonder dans cette direction, même si tous les modèles n'ont pas le même objectif et sont, de ce fait, tous partiels. Le premier étudie un système de main-d'œuvre hétérogène dans un cadre de concurrence parfaite, à la fois sur les marchés du travail et sur les marchés de produits. Les deux autres partent de l'hypothèse d'une offre de main-d'œuvre homogène avec une concurrence imparfaite sur le marché du travail ou sur le marché des produits. Une preuve plus convaincante de l'utilité des subventions à l'emploi exigerait une théorie en mesure de conjuguer un système de main-d'œuvre hétérogène avec une concurrence imparfaite sur tous les marchés et certaines caractéristiques institutionnelles comme un salaire minimum et/ou un revenu minimum.

En outre, aucun des modèles que j'ai décrits ne tient compte du comportement en matière d'investissement et d'accumulation ; il s'agit, essentiellement, de modèles statiques. Aussi, dans ce type de modèle, un système de subventions aura en quelque sorte pour incidence de modifier les contraintes budgétaires des agents de telle manière que les changements de leur comportement de dépense face à l'emploi et à la consommation conduisent au plein emploi. Dans cette interprétation, il s'agit davantage de modèles comptables que de modèles théoriques. Bien évidemment, l'incidence du système dépend des hypothèses retenues, concernant en particulier les diverses élasticités prises en compte. Mais pour un large éventail de valeurs de ces élasticités et à condition que les fonctions d'offre et de demande ne soient pas anormales, l'incidence sera positive. Il se peut que la nature comptable de l'exercice rende la conclusion plus robuste au lieu de l'affaiblir. En outre, s'agissant du modèle où l'offre de main-d'œuvre et les institutions du marché du travail sont hétérogènes, le point qui ressort à l'évidence est que le bien-être est accru si on laisse le système de prix remplir sa fonction allocative tout en s'occupant des questions de redistribution par le biais du régime fiscal.

En conclusion de ce bref tour d'horizon analytique, il convient de noter qu'il existe suffisamment d'indications théoriques en faveur des subventions à l'emploi pour que les pays où le chômage et/ou une trop forte incidence des bas salaires posent problèmes soient incités à adopter un tel système. En tout cas, personne n'a, semble-t-il, présenté jusqu'ici d'argumentation à l'encontre de ces subventions et de la réduction des prélèvements sur les salaires.

Comptabilité sociale : contrats sociaux implicites et régimes économiques

Dans le modèle Dehez-Fitoussi, aussi imparfait soit-il, il est possible de dégager une correspondance parfaite entre les régimes économiques et les contrats sociaux « implicites ». Le « contrat walrassien » pur est un contrat où le vecteur du prix d'équilibre est considéré comme acceptable, même s'il conduit à la diminution (involontaire) de la population, car même dans ce cas il ne perd pas ses propriétés en matière de bien-être. Le « contrat associant indemnisation du chômage et salaire minimum », qui est quasi universel dans les pays industriels, pourrait ne pas être viable car l'intervention du chômage réduit la capacité redistributive de l'économie. L'objectif de ce type d'arrangement social est d'assurer à chacun un niveau de subsistance minimum même si certains restent sans emploi. D'où l'idée d'une troisième forme de contrat social qui pourrait garantir à chacun, du moins théoriquement, un niveau décent de salaire (net d'impôt) et un emploi. A l'évidence, dans ce type de régime, le système de rémunération de base doit être complété par un ensemble de transferts de haut en bas, des travailleurs les mieux rémunérés vers les travailleurs les moins rémunérés, afin de réduire les écarts. Un tel dispositif peut paraître assez raisonnable, en particulier parce que la distribution des salaires dans une entreprise ou un secteur comporte toujours un élément d'arbitraire³. Chacun sait que les productivités individuelles sont difficiles à mesurer, ce qui conduit les gestionnaires à s'intéresser au produit global d'une équipe ou d'une entreprise. S'il est possible de classer les emplois sur la base de la productivité, il n'est jamais facile d'affecter à chaque agent une mesure fondamentale précise de la productivité. Là encore, cela amène à penser que tout système consistant à attribuer des parts du revenu global à des emplois individuels est d'une certaine manière une convention sociale. De fait, encore aujourd'hui, les systèmes en place diffèrent d'un pays à l'autre. Cela laisse à la politique économique la possibilité de peser sur les inégalités dans la distribution des revenus.

Mais un tel résultat peut être obtenu par des moyens différents et a des conséquences différentes en termes de chômage. Il est commode de raisonner comme si un facteur commun était à l'origine de l'inégalité croissante des salaires aux États-Unis et de l'inégalité croissante des possibilités d'emploi en Europe, à savoir un progrès technique modifiant la structure des qualifications. Des deux côtés de l'Atlantique, le même phénomène a conduit à une accentuation de l'inégalité des gains ; mais en Europe cette évolution a été compensée par une intervention directe sur le prix de la main-d'œuvre, consistant à gérer les modifications du salaire minimum et de la politique de prélèvements et de transferts de manière à maintenir à peu près stable la répartition du

3. Sur cette question, cf. Fitoussi (1992).

revenu disponible. Un cas d'école est celui de la France où, comme le montre Picketty (1998), la distribution du revenu disponible est restée remarquablement stable de 1970 à 1996⁴, période durant laquelle le taux de chômage est passé de moins de 3 % à plus de 12 %. Mais cette stabilité aurait pu être atteinte à un coût bien inférieur si, au lieu d'une stratégie de garantie du revenu, le gouvernement français avait choisi une stratégie d'aide à l'emploi.

Les modèles promettent-ils trop — le plein emploi avec un degré acceptable d'inégalité — ou les obstacles politiques à la mise en œuvre d'un tel système sont-ils trop importants ? Il faut en effet compter avec une période de transition pendant laquelle certains agents, disons les travailleurs les plus qualifiés, devront payer à la fois pour l'ancien système (indemnisation du chômage) et pour les subventions. Comme le souligne à juste titre Picketty, cela pourrait suffire à empêcher la mise en œuvre du dispositif, même si, en fin de compte, tous les agents bénéficieraient des nouvelles mesures. Les modèles théoriques ci-dessus ne sont pas conçus pour expliquer les périodes de transition ; ils sont tous, par construction (comme on l'a souligné plus haut), des modèles statiques même si leurs auteurs l'oublient parfois.

Ayant avancé que l'on peut démontrer la supériorité du contrat implicite incorporé dans le régime de « subventions à l'emploi » sur celui incorporé dans le régime de salaire minimum, je me limiterai à comparer les « subventions à l'emploi » aux solutions de type « marché libre ». A mon avis, il y a de fortes raisons de croire que le régime de subventions à l'emploi est préférable et pour des raisons qui n'ont pas été énoncées dans le modèle théorique.

Les principaux avantages de la solution des subventions à l'emploi peuvent être rattachés aux externalités que ce dispositif génère en termes de capital humain. La première externalité, la plus évidente, tient aux avantages découlant de la fourniture d'un emploi à chacun. Étant donné qu'il ne peut y avoir d'accumulation « libre » du capital humain pour les agents qui sont sans emploi, l'activité économique va de pair avec l'acquisition de compétences, la formation et l'accumulation de connaissances, à un rythme au moins comparable à la solution du marché libre, voire à un rythme plus rapide, car cela s'accompagne d'une amélioration du niveau de vie.

En outre, les subventions à l'emploi, en réduisant le risque de chômage, favorisent le développement de relations de longue durée en matière d'emploi. Les agents sont davantage disposés à investir plus de ressources dans l'action collective et, en retour, les entreprises sont prêtes à leur donner des contrats de longue durée. Cela a plusieurs effets.

4. Par exemple, le ratio interdécile P90/P10 de la distribution entre les ménages du revenu disponible par unité de consommation est passé de 4,9 en 1979 à 5,9 en 1986 aux États-Unis, alors qu'il est resté stable aux alentours de 3,5 en France (Atkinson et al., 1995).

Premièrement, les entreprises sont amenées à consacrer des ressources plus importantes à la formation et à l'éducation des travailleurs, car elles savent qu'elles seront en mesure de tirer parti du renforcement des aptitudes de leurs salariés. Là encore, il est évident que l'accumulation de capital humain est favorisée.

Une autre retombée tient au fait que les transferts transversaux associés aux subventions à l'emploi ont également des effets dynamiques. L'existence de relations de longue durée donne lieu à des incitations intrinsèques favorisant un travail efficient, précisément parce que le revenu s'accroît en même temps que les résultats. Ainsi, dans la solution des subventions à l'emploi, aussi bien les entreprises que les salariés peuvent bénéficier de toutes sortes d'externalités qui ne sauraient se concrétiser de façon aussi efficiente avec la solution walrassienne.

Bien entendu, la tendance qui est apparue ces vingt dernières années a poussé tout à fait dans une autre direction. L'aggravation du chômage, associée à des taux d'intérêt réels élevés, a conduit à la disparition des relations économiques de longue durée. Face à une augmentation du risque de licenciement et à un avenir plus incertain, les agents ont demandé des augmentations de salaire chaque fois que possible et ont été moins enclins à accepter des contrats intertemporels. Dans ces conditions, la concurrence pour les emplois mal rémunérés s'est accrue. La situation des travailleurs plus âgés et désormais « surpayés » a aussi été affectée.

Le moyen terme

Pour examiner la notion d'*acceptabilité sociale* dans le cadre d'un modèle économique formel, de caractère micro ou macroéconomique, il faut faire intervenir des considérations éthiques qui, même encore aujourd'hui, cohabitent mal avec les orthodoxies essentiellement néoclassiques. Par ailleurs, la prise en compte des distributions du revenu (des particuliers) de manière à ce qu'un modèle macroéconomique, s'appuyant sur de solides fondements microéconomiques, soit représentatif des faits stylisés, suppose des considérations expressément dynamiques. Autrement dit, il nous faut travailler avec un modèle de croissance intrinsèquement dynamique, c'est-à-dire ayant des fondements *dynamiques* au niveau microéconomique. C'est ce type de dynamique qui permet aux chercheurs d'étudier le développement et le déclin des entreprises, et non les technologies dans leur ensemble ; il induit une distribution des revenus des particuliers conforme à l'évolution saisie par les faits stylisés et qui intègre les différences entre les rendements d'échelle au niveau des entreprises⁵, même si les données

5. On peut rappeler l'analyse bien connue sur les rendements d'échelle dont Clapham a été l'initiateur dans son document de 1922 sur « les boîtes économiques vides » et qui,

globales vont dans le sens de rendements d'échelle constants. Les deux premiers points sont évidents, car les modèles présentés sont de caractère statique. Mais il ne faut pas une très grande fibre historique pour se rappeler que voilà trente ans environ, au lendemain de la publication de *La théorie de la justice* de John Rawls, les théoriciens de l'économie ont commencé de réfléchir aux interrogations économiques posées par le conflit entre l'équité et l'efficacité dans des situations de croissance explicites. La théorie de la croissance avait bien entendu atteint sa pleine maturité, tandis que la théorie du développement avait bifurqué, la première devenant normative et la deuxième essentiellement descriptive et institutionnelle. Ce fondement normatif de la théorie de la croissance l'a rendue tout à fait adaptée pour examiner et cadrer les problèmes rawlsiens — comme l'ont fait avec une grande habileté Phelps, Sheshinski et d'autres. La fiscalité optimale, tempérée par des considérations d'équité, est un sujet qui a dominé la décennie. La *théorie du choix social* avait aussi atteint sa pleine maturité et il semblait donc possible, à terme, d'inscrire une théorie normative de la croissance dans un équilibre politique où l'efficacité serait tempérée par des considérations d'équité — ces dernières renvoyant essentiellement à la distribution des revenus des particuliers.

Aujourd'hui, trente ans après John Rawls, les interrogations auxquelles sont confrontés les interventionnistes, paralysés par un positivisme brut et non par des principes normatifs, semblent être liées à l'absence de consensus sur les normes éthiques à l'origine des forces sociales. C'est peut-être en partie ce type de consensus que Phelps (1994, 1997) cherche à dégager, et c'est, à notre avis, une recherche légitime, compte tenu des faits stylisés que nous observons à l'heure actuelle.

Pour ce qui est du troisième point, nous pouvons avancer certaines réflexions préliminaires, de nature quasi impressionniste, pour indiquer une autre voie par laquelle les subventions à l'emploi peuvent avoir une incidence. Il s'agit là davantage d'un sujet de recherche futur que d'un rapport sur des faits et/ou des théories. La question intéresse la distribution par taille des entreprises et son évolution au fil du temps. Stephen J. Davis et Magnus Henrekson (1995) ont montré de façon convaincante que cette distribution peut être facilement pénalisée par le système d'impôts et de cotisations sociales. Dans presque tous les pays, et cela est particulièrement vrai dans le cas de la Suède, le traitement fiscal de l'amortissement tend à favoriser les grandes entreprises qui ont depuis longtemps cette taille, par rapport aux petites entreprises ou aux nouvelles entreprises. Cette tendance est exacerbée par l'importance des prélèvements sur les salaires, le niveau élevé des taux marginaux d'impo-

d'une certaine manière, a été à l'origine de la révolution de la concurrence imparfaite qui, quelques années plus tard, a été encouragée par la critique de Sraffa du système marshallien.

sition sur le revenu et la protection du travail, ce dernier facteur dissuadant davantage l'entrée de nouvelles entreprises compte tenu de l'incertitude accrue à laquelle elles sont exposées. La propension à être « gros » a plusieurs effets négatifs sur l'emploi et la croissance : elle décourage la propriété directe de l'entreprise, les formes d'organisation plus petites et les techniques de production moins capitalistiques. « Par exemple, le développement réussi des marchés de certains nouveaux produits pourrait exiger une forme de flexibilité que l'on trouve mieux chez les sociétés nouvelles plus petites. » (Davis et Henrekson, p. 22). Cela est d'autant plus important que la croissance au cours des deux dernières décennies au moins a été induite par le développement du secteur des services, que l'on peut raisonnablement supposé être composé de petites entreprises essentiellement. On peut ajouter, par référence à la théorie de la croissance endogène (Aghion et Howitt, 1998, en particulier les chapitres 4 et 9), que le processus d'innovation et de destruction créatrice expliquant la croissance schumpeterienne dépend fortement du courant de nouvelles entrées car les entreprises plus « anciennes » semblent être moins incitées à innover. Il faut ici souligner deux points. Le premier est (relativement) bien connu ; le deuxième est de l'ordre de la conjecture.

Premièrement, comme il est empiriquement démontré par Picketty (1997) dans une comparaison de la structure de l'emploi aux États-Unis et en France, la branche d'activité qui représente la quasi-totalité de la différence de l'emploi global entre les deux pays est le segment du secteur des services qui couvre les restaurants, les hôtels et les autres services aux particuliers et aux ménages. Aux États-Unis, cette branche fait largement appel à de la main-d'œuvre peu qualifiée et paie des salaires relativement bas. Il en va de même en Suède (voir Davis et Henrekson, *op. cit.*). Les subventions au titre des bas salaires favoriseront sans doute l'entrée de nouvelles entreprises dans ce secteur. Pour que les explications macroéconomiques aient un sens, il faut donc associer de façon cohérente la relation structurelle entre la taille et la croissance des entreprises et l'évolution de la distribution du revenu des particuliers (salaires ou gains).

Deuxièmement, même si les données globales sont compatibles avec des rendements d'échelle constants, on est fortement porté à croire qu'au niveau des entreprises, les rendements d'échelle sont variables. Où se situe la limite entre des rendements croissants et des rendements constants ou décroissants ? Sur ce point également, on est fortement incité à penser que les frais d'établissement des petites entreprises, et en particulier des nouvelles, sont fixes et forfaitaires à l'entrée, en bref qu'il existe une forme d'indivisibilité qui conduit à des rendements croissants d'échelle. Pour ces entreprises, en conséquence, le bien-fondé des subventions est indubitable. Ces subventions doivent-elles être ciblées sur l'investissement et/ou sur le travail dans ces entreprises ? Cela dépend de la

nature de leur activité. Il faudrait peut-être qu'elles s'appliquent aux deux, mais même si elles ne s'appliquent qu'au travail, elles conduiront vraisemblablement à une diminution des coûts de démarrage. La question importante demeure de savoir si les nouvelles entreprises ont des chances d'employer une proportion comparativement plus importante de main-d'œuvre faiblement qualifiée. Il est probable, pour les types de services mentionnés plus haut, que c'est effectivement le cas. Mais on notera aussi que le développement du secteur des services fait intervenir certaines activités qui utilisent une grande quantité de main-d'œuvre très qualifiée également. Le point que je voulais souligner, cependant, est que, replacées dans le contexte plus large d'un modèle de croissance avec fondements microéconomiques, des subventions à l'emploi peuvent être requises même s'il n'y a pas de problème de coût du travail, et, si ce problème existe, elles peuvent remplir d'autres fonctions souhaitables.

Retour à des considérations plus terre à terre : la question du coût/efficacité

Je m'appuierai fortement dans la présente section sur un rapport récent d'Edmond Malinvaud (1998). Par rapport aux ouvrages cités jusqu'ici, le document de Malinvaud est une exception : il est en fait extrêmement prudent en ce qui concerne la période de transition suivant la modification du système de prélèvements sur les salaires et s'efforce d'évaluer les effets de cette modification dans le temps. Pour cela, il utilise une approche qui, bien que partielle, s'appuie sur des équations dynamiques pour évaluer les effets progressifs de la mesure en question sur l'emploi, les salaires et les prix.

Le cas étudié est celui des réductions des prélèvements sur les bas salaires en France. Dès le départ, Malinvaud souligne le fait que le plein effet d'une telle réforme ne se manifesterait que dans dix ou vingt ans, à un moment où nous avons des raisons de penser que le chômage ne revêtira plus qu'un caractère structurel, c'est-à-dire à un moment où l'écart entre production effective et production potentielle aura disparu. Ainsi, l'équilibre partiel qui caractérise cet exercice se justifie par le fait que les entreprises se plaçant dans cet horizon se situeront sur leur fonction de demande de main-d'œuvre. Outre les divers problèmes posés par le vieillissement de la population, et que partagent presque tous les pays de l'OCDE, le principal obstacle au plein emploi est que le prix de la main-d'œuvre non qualifiée est administré au moyen d'une législation sur le salaire minimum, indépendamment des conditions du marché.

Les conditions initiales sont celles prévalant en France : le taux des cotisations sociales étant de 57 % du coût du travail pour tous les salaires

supérieurs à 1,3 fois le salaire minimum. Le taux le plus faible est de 41 % pour le salaire minimum, avec une augmentation linéaire jusqu'à 57 % lorsqu'on atteint 1,3 fois ce montant. La diminution du taux des cotisations sociales sur les bas salaires a été la conséquence des réformes mises en œuvre en 1994 et surtout en 1995. L'efficacité de ces réformes a fait l'objet d'un large débat. Deux arguments ont été avancés : le premier, empirique, concernait la faible élasticité de la demande de main-d'œuvre par rapport aux coûts et aux salaires. Les études empiriques donnent des chiffres très divergents, allant de 0 à - 0,8, encore qu'il soit généralement reconnu que l'élasticité est d'autant plus grande que le niveau de qualifications des travailleurs est faible (voir, par exemple, Dormont, 1997). Le deuxième argument avait trait à l'effet sur les profits de la réduction des prélèvements sur les salaires. De l'avis d'un grand nombre d'hommes politiques et de quelques économistes, dans le cas d'un chômage de nature non classique, la baisse du taux des cotisations patronales à la Sécurité sociale constituait un cadeau pour les entreprises. Cet argument a vite été abandonné, alors que le premier est encore débattu entre les spécialistes de l'économétrie. Cependant, avec presque cinq ans de recul, il semble qu'un large consensus soit apparu en faveur de réductions des charges dans le segment inférieur de la distribution des salaires. Il semble aussi que, dans l'actuelle phase de reprise, le contenu en emplois de la croissance se soit sensiblement accru, sous l'effet pour partie des réformes.

Le coût des allègements consentis entre le salaire minimum et un salaire représentant 1,3 fois sa valeur est actuellement évalué *ex ante* à 48 milliards de francs (à peu près 0,6 % du PIB). Les simulations macro-économiques ont montré qu'à long terme ces allègements contribueront à la création d'environ 350 000 emplois et que leur coût net sera de 27 milliards de francs. Le problème avec un tel dispositif est qu'il conduit à un taux marginal très élevé de prélèvements sur les salaires au niveau inférieur de la distribution, se traduisant par la stagnation des profils de carrière et/ou un phénomène de piège de la pauvreté. Pour éviter un tel résultat — d'après la formule figurant dans l'introduction — deux stratégies sont possibles : des allègements uniformes sur la partie des salaires inférieure au salaire minimum ou une moindre progressivité du système de prélèvements. La première stratégie est très souhaitable, car elle revient en fait à une subvention uniforme par emploi, mais elle est trop coûteuse *ex ante*, représentant 220 milliards de francs environ, soit près de 3 % du PIB. Deux exemples de la deuxième stratégie sont examinés par Malinvaud. Les allègements pourraient diminuer de façon linéaire entre une fois et deux fois le salaire minimum, pour un coût *ex ante* d'un peu plus de 100 milliards de francs et une incidence supplémentaire sur la création d'emploi d'environ 250 000. Cependant, toutes les possibilités examinées par l'auteur pour financer le système — hausse de la TVA, augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) ou alourdissement de la

fiscalité sur les bénéfiques — réduiront sensiblement l'efficacité de la réforme. En outre, certains de leurs effets sont très aléatoires. Par exemple, un alourdissement de la fiscalité sur les bénéfiques des entreprises, parce qu'il correspondrait aussi à une augmentation de l'impôt sur le profit pur, nuirait à la rentabilité de la création d'entreprises et pourrait freiner la croissance. C'est pourquoi la mesure privilégiée par Malinvaud consiste à financer les allégements par un relèvement du taux des cotisations sociales au titre des salaires plus élevés. Le système ainsi proposé consisterait à accroître de façon linéaire le taux des cotisations sociales, en commençant par le taux actuel de 41 % jusqu'à un salaire correspondant à 1,8 fois le salaire minimum, pour atteindre à ce niveau de salaire un taux de prélèvement représentant 58,7 % du coût de la main-d'œuvre, soit une augmentation de 1,7 % de l'impôt versé sur les salaires supérieurs à 1,8 fois le salaire minimum. Cela créera un peu de chômage parmi les travailleurs plus qualifiés (15 000 environ), mais ce phénomène sera transitoire car il aboutira en fin de compte à une diminution de leurs salaires nets. Au total, la création d'emplois supplémentaires serait de l'ordre de 150 000 (Malinvaud suppose une élasticité de l'emploi de 1,1 pour les bas salaires et de 0,7 pour les salaires plus élevés).

Une autre évaluation récente réalisée par Sterdyniak et Villa (1998), bien que fondée sur des hypothèses différentes, aboutit à des résultats entièrement cohérents avec les résultats et les estimations de Malinvaud.

Avec les travaux de Malinvaud, nous sommes revenus à des considérations plus terre à terre : une diminution des prélèvements sur les salaires ne sera pas la solution miracle qui résoudra en un coup de baguette magique tous les problèmes d'emploi et de distribution, mais elle aura, à long terme, quelques avantages : un million d'emplois créés en dix ans, c'est-à-dire 2 % des effectifs actuels de salariés. Il est bon de rappeler ces chiffres à un moment où, nous économistes, avons tendance, semble-t-il, à vanter excessivement les mesures que nous proposons.

Références bibliographiques

- AGHION, P. et P. HOWITT (1998) : *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press.
- BEVERIDGE, W.H. (1944) : *Full Employment in a Free Society*, George Allen & Unwin Ltd., Londres.
- CLAPHAN, J.H. (1922) : « Of empty economic boxes », *The Economic Journal*, Vol. XXXII, pp. 305-314.
- DAVIS, S.J. et M. HENREKSON (1995), « Industrial policy, employer size, and economic performance in Sweden », *National Bureau of Economic Research*, Document de travail n° 5237, août.
- DEHEZ, P. et J.P. FITOUSSI (1996a) : « Revenu minimum, allocations chômage et subventions à l'emploi », *Revue Economique*, janvier.
- DEHEZ, P. et J.P. FITOUSSI (1996b) : « On minimum income, qualification structure and salary scale », *Document de travail de l'OFCE* n° 96-03, juin.
- DORMONT, B. (1997) : « L'influence du coût du travail sur la demande de travail » *Économie et Statistique* n° 301-302
- DRÈZE, J., MALINVAUD, E. *et al.* (1994) : « Croissance et emploi: l'ambition d'une initiative européenne », *Revue de l'OFCE* avril.
- FITOUSSI, J.P. (1992) : « Chômage et contrat social », *Lettre de l'OFCE* juin.
- FITOUSSI, J.P. (1994) : « Wage Distribution and Unemployment: the French Experience », *American Economic Review* mai.
- FLEURBAEY, M. (1998) : « Employment Subsidies, Unemployment and Monopolistic Competition », *Document de travail* n° 9824, *Thema*, avril.
- HANSEN, B. (1958) : *The Economic Theory of Fiscal Policy*, George Allen & Unwin Ltd., Londres.
- MALINVAUD, E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*, rapport présenté au Premier ministre, Conseil d'analyse économique, La Documentation française.
- OHLIN, B. (1934) : *Penningpolitik, Offentliga Arbeten, Subventioner och Tullar som Medel mot Arbetslöshet*, Kungl. Boktryckeriet, P.A. Norstedt & Söner, Stockholm.
- PICKETTY, T. (1997) : « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis : 'service de proximité' contre 'petits boulots' » ?, *Note de la Fondation Saint Simon* n° 93.

-
- PICKETTY, T. (1998) : « Can fiscal redistribution undo skillbiased technical change? Evidence from the French experience », *European Economic Review* septembre.
- PIGOU, A.C. (1932) : *The Economics of welfare*, Mac Millan, Londres.
- PISSARIDES, C.A. (1998) : « The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; the role of unemployment benefits and tax structure », *European Economic Review*, janvier.
- PHELPS, E.S.(1972) : *Inflation Policy and Unemployment theory: the cost benefit approach to monetary planning*, New-York : Norton.
- PHELPS, E.S. (1994) : « Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State », *American Economic Review*, mai.
- PHELPS, E.S. (1997) : *Rewarding Work*, Harvard University Press.
- SRAFFA, P (1926) : « The Laws of Returns under Competitive Conditions », *The Economic Journal* Vol. XXXVI, pp. 535-550.
- WELCH, F. (1999) : « In Defence of Inequality », *American Economic Review* mai.

