

ALLÈGEMENTS DES CHARGES SUR LES BAS SALAIRES

Jean-Paul Fitoussi

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	134
Notes théoriques	136
Équilibre général concurrentiel avec marché du travail hétérogène.....	136
Subventions à l'emploi en situation de concurrence monopolistique.....	138
Modèles d'équilibre partiel	139
Comptabilité sociale : contrats sociaux implicites et régimes économiques	141
Le moyen terme	143
Retour à des considérations plus terre à terre : la question du coût/efficacité.....	146
Bibliographie	150

Institut d'études politiques de Paris et OFCE. Ce document a été présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la valorisation du travail (10-11 septembre 1999). L'auteur voudrait remercier Kumarawsmay Velupillai de son aide permanente et de ses remarques précieuses durant la rédaction du rapport.

INTRODUCTION

Depuis qu'elles ont été prônées par Pigou (1932)¹, les subventions à l'emploi ont vu leur utilité pour accroître l'emploi et/ou relever les bas salaires reconnue par la plupart des économistes, quelles que soient leurs inspirations doctrinales. Plus récemment, dans sa monographie (1998), Edmund Phelps a signé un vibrant plaidoyer en faveur de ce dispositif, montrant qu'il était en outre susceptible de renforcer l'adhésion sociale au système capitaliste. Un nombre croissant de rapports sont consacrés chaque année à la question. 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 proportion de bas salaires. 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.

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 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.

Ceci nous amène à une première question : est-il souhaitable de réduire les inégalités de salaires ? Finis Welch, dans sa récente communication [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 immédiat en contrepartie d'une amélioration des perspectives futures. L'exemple de l'éducation est caractéristique. 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. Considérer qu'une aggravation des inégalités de salaires pourrait avoir certains avantages en favorisant un investissement dans l'éducation risquerait cependant de nous faire oublier un point important : le salaire correspondant à la productivité de certaines catégories de la population 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 certaines des contributions théoriques récentes sur la question, en essayant de déterminer si les conclusions relatives aux subventions à l'emploi sont trop dépendante du modèle spécifique utilisé. Dans une deuxième partie, on comparera de façon schématique les différents régimes économiques du point de vue du contrat social implicite qui les sous-tend. Comme la plupart des modèles utilisés sont statiques, la troisième partie s'interrogera sur l'existence à moyen à long terme

d'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 distinguerai pas entre eux sur ce critère, mais sur ceux de la nature de la concurrence et de l'hétérogénéité du marché du travail.

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 attrayant, la propension des travailleurs à quitter leur emploi s'accroît. En outre, les salaires de réserve pour ce type d'emploi peuvent également s'accroître, en raison de l'aversion des travailleurs pour des emplois considérés comme dégradants du fait 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 un arbitrage entre salaire et emploi lorsque la demande de travailleurs non qualifiés diminue.

Cet arbitrage semble bien ancré dans la théorie de l'équilibre général. Mais, dans un tel cadre – en l'absence d'hypothèses extrêmes sur les dotations – les systèmes redistributifs doivent être conçus pour que les salaires d'équilibre soient 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 ; dans un contexte de flexibilité des prix et des salaires, ils étudient l'effet sur l'emploi et les salaires de l'introduction d'un revenu réel minimum, qu'il s'agisse d'allocations versées aux chômeurs et financées par un impôt sur le revenu, ou d'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. En revanche, les travailleurs étant souvent compétents pour exercer divers

emplois, la structure des compétences est moins rigide que celles des qualifications. Il peut être considéré que la structure des compétences est pyramidale, dans la mesure où 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. La hiérarchie des salaires qui en ressort est tel que les salaires dans deux catégories successives sont égaux chaque fois qu'il existe du chômage parmi ceux dont le niveau de compétences est le plus élevé². La distribution d'équilibre de l'emploi peut être caractérisée par du sous-emploi, car certains travailleurs sont contraints d'accepter des emplois correspondant à des compétences inférieures. On démontre alors que l'existence d'un équilibre (à court terme) dépend de la capacité de l'économie à 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 est strictement inférieur à la moyenne pondérée des productivités marginales. Un tel résultat peut être obtenu spontanément si l'inégalité des salaires est moindre que celle des productivités marginales. Des systèmes de subventions, en effet, peuvent être implicitement imposés par les normes sociales. Ils peuvent aussi l'être explicitement par des mesures fiscales, à condition que les travailleurs très qualifiés ne réduisent pas leur offre de main-d'œuvre – comme on le suppose dans ce modèle – sous l'effet de l'alourdissement de la fiscalité.

En résumé, l'introduction d'un système de subventions salariales aura des effets différents selon le contexte dans lequel elle interviendra. Dans un pays où le salaire minimum est relativement élevé (par exemple la France), elle permettra d'aboutir au 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 il n'existe pas de salaire minimum mais où le problème se pose en raison d'un salaire de réserve « trop élevé » – autrement dit lorsque 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 quitter 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) a étudié l'incidence des subventions à l'emploi dans un modèle élémentaire d'équilibre général en situation de concurrence imparfaite. L'auteur souligne le caractère abstrait du modèle construit et les limites d'une transposition pratique de son étude. Le lecteur est ainsi rappelé à un certain réalisme. Le pouvoir de marché généré par une concurrence imparfaite se traduit par des écarts relativement à la configuration walrassienne du plein emploi. L'introduction de subventions à l'emploi d'un niveau approprié peut alors rendre l'équilibre compatible avec les valeurs walrassiennes. C'est là l'un des principaux résultats du modèle, mais sa pertinence est limitée par l'hypothèse d'un marché du travail homogène, ce qui ne permet pas d'étudier les conséquences d'un salaire minimum. Il permet plutôt de mieux comprendre la façon dont les subventions à l'emploi remplissent 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 n'est dans l'intérêt d'aucune entreprise de susciter un tel regain d'activité) et la charge fiscale liée à l'aide aux chômeurs.

L'auteur a ainsi pu montrer, en prenant en compte différentes formes de rigidité des salaires, comment les modalités de calcul de la subvention déterminent la capacité du gouvernement à conduire 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 récessif du pouvoir de marché. Dans ces conditions, il faut calculer d'abord un référent walrassien. L'existence d'une telle subvention conduit en effet chaque entreprise à se comporter comme si elle n'avait aucun pouvoir sur les prix.

Bien que les subventions à l'emploi soient financées, du moins en partie, par l'impôt sur les bénéfiques et sur les revenus, elles conduisent à une diminution du chômage mais aussi à une augmentation de l'ensemble des revenus réels (salaires réels et bénéfiques 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 questions théoriques, sujettes aux mêmes réserves, mais apportant néanmoins de précieux enseignements. L'une permet de montrer 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 par des prélèvements 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 se traduiront aussi par une hausse des 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 sociales sur le niveau de l'emploi (du chômage) et des salaires. A cet égard, l'analyse de Pissarides (1998) sur les incidences quantitatives de la structure et du niveau des charges sociales sur le chômage d'équilibre est d'une clarté remarquable.

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 les effets des différentes politiques : «... l'emploi et les salaires sont déterminés à l'intersection d'une courbe classique de demande de main-d'œuvre et d'une fonction de détermination des salaires » (p. 157). Cette conclusion étonnamment modeste est le fruit d'une analyse très approfondie. 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 détermination des salaires. L'auteur définit 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 la finesse de l'analyse de Pissarides lui permet de franchir l'obstacle avec aisance.

Si le rapport entre les allocations chômage et le salaire après impôt n'est pas modifié au moment de l'allégement 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 chômage sont indexées sur les salaires, les salaires réels sont flexibles et la pente de la courbe correspondant à la fonction de détermination des salaires s'accroît. La structure de la fiscalité n'importe que lorsque les salaires sont déterminés par négociation, comme ils le sont dans les modèles avec syndicats ou les modèles 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 ainsi un effet bénéfique sur l'emploi dans ces deux modèles, même si le taux moyen d'imposition reste inchangé. Le mérite de la contribution 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.

Cette analyse stimulante comporte cependant une faille. Tous les modèles considérés reposent sur l'hypothèse d'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 les travailleurs peu qualifiés ou semi-qualifiés. Peut-on trouver une issue en modifiant simplement les spécifications ? A notre avis, cela n'est pas possible. Aucun modèle avec agents représentatifs ne peut être utilisé pour le type de 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 aux impératifs (microéconomiques) de rationalité ni au 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 marché du travail 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 modifiera 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 des analyses en présence, l'essentiel est de retenir 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 proportion de bas salaires pose problème 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 entre les régimes économiques et les contrats sociaux « implicites ». Le « contrat walrassien » pur est un contrat où le vecteur des 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 industrialisés, pourrait ne pas être viable car l'augmentation 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 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 de mesurer avec précision la productivité de chaque agent. 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 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 des inégalités de revenus, 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 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 pour cent à plus de 12 pour cent. 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 prendre en compte l'existence d'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 analyser 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 trop souvent.

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 ». Or, il y a de fortes raisons de croire que le régime de subventions à l'emploi est préférable. Ces raisons 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 du travail. Étant donné qu'il ne peut y avoir d'accumulation « libre » de 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. 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 de l'augmentation 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 dans une tout 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, encore aujourd'hui, cohabitent mal avec les orthodoxies essentiellement néoclassiques. Par ailleurs, intégrer la répartition personnelle des revenus de façon à ce qu'un modèle macroéconomique, fondé microéconomiquement puisse correspondre aux faits stylisés, implique de considérer explicitement les dynamiques à l'œuvre. En d'autres termes, il faut travailler dans le cadre d'un modèle de croissance intrinsèquement dynamique, c'est à dire dont les fondements microéconomiques soient dynamiques. C'est ce type de dynamique qui permet d'étudier le développement et le déclin des entreprises ; qui permet aussi

de prendre en compte les effets dynamiques de la répartition personnelle des revenus ; qui permet enfin de considérer les degrés variables de rendements d'échelle au niveau des entreprises, même si les données globales sont compatibles avec des 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 ont commencé à réfléchir aux conséquences économiques du conflit entre équité et efficacité dans un contexte de croissance. 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 répartition personnelle des revenus.

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 qui commandent les 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, presque impressionnistes, pour identifier un autre canal d'influence des subventions à l'emploi. Il s'agit là davantage d'un sujet de recherche futur que d'un rapport sur des faits et/ou des théories. La question concerne 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 affectée 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 entreprises qui ont déjà acquis une taille importante depuis longtemps, 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'imposition 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 essentiellement composé de petites entreprises. 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 flux des 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 l'a démontré Picketty (1997) dans le cadre d'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 verse 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 aucun 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 répartition personnelle des revenus.

Deuxièmement, même si les données globales sont compatibles avec des rendements d'échelle constants, il est très probable 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 d'échelle croissants. Pour ces entreprises, le bien-fondé des subventions est donc incontestable. 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. Finalement, le point qui me semble essentiel 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 A DES CONSIDÉRATIONS PLUS TERRE A 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, l'étude de Malinvaud fait exception : elle est extrêmement prudente en ce qui concerne la période de transition consécutive à la modification du système de prélèvements sur les salaires et s'efforce d'évaluer les effets de cette modification dans le temps. Pour cela, l'auteur utilise une approche qui, bien que partielle, s'appuie sur des équations dynamiques pour évaluer les effets progressifs de la mesure 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 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 travail. 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 du travail non qualifié est administré au moyen d'une législation sur le salaire minimum, indépendamment des conditions du marché.

Les conditions initiales sont celles prévalant en France, où le taux des cotisations sociales est de 57 pour cent 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 cent pour le salaire minimum, avec une augmentation linéaire jusqu'à 57 pour cent 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 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, au moins pour partie, de ces 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 pour cent du PIB). Les simulations macroéconomiques 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 français. Un tel dispositif a cependant un inconvénient majeur : il conduit à un taux marginal très élevé de prélèvements sur les salaires au niveau inférieur de la distribution, ce qui se traduit par la stagnation des profils de carrière et/ou un phénomène de trappe à 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 français environ, soit près de 3 pour cent 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 français 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 bénéfices – 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 bénéfices 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 allègements par un relèvement du taux des cotisations sociales sur les 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 pour cent 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 pour cent du coût de la main-d'œuvre, soit une augmentation de 1.7 pour cent 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 (1998) et Villa, 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 : près d'un demi millions d'emplois créés en dix ans, c'est-à-dire 2 pour cent des effectifs actuels des salariés. Il est utile de rappeler ces chiffres, à un moment où beaucoup d'économistes ont tendance à surestimer l'efficacité des mesures qu'ils proposent.

NOTES

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.
2. Voir Fitoussi (1994) pour une étude comparative sur la distribution des salaires aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France.
3. Sur cette question, cf. Fitoussi (1992).
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).

BIBLIOGRAPHIE

- AGHION, P. et HOWITT, P. (1998), *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press.
- BEVERIDGE, W.H. (1944), *Full Employment in a Free Society*, George Allen and Unwin Ltd., Londres.
- CLAPHAM, J.H. (1922), « Of empty economic boxes », *The Economic Journal*, vol. XXXII, pp. 305-314.
- DAVIS, S.J. et HENREKSON, M. (1995), « Industrial policy, employer size, and economic performance in Sweden », *National Bureau of Economic Research*, Document de travail n° 5237, août.
- DEHEZ, P. et FITOUSSI, J.-P. (1996a), « Revenu minimum, allocations chômage et subventions à l'emploi », *Revue économique*, janvier.
- DEHEZ, P. et FITOUSSI, J.-P. (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 statistiques*, 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 and Unwin Ltd., Londres.
- MALINVAUD, E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, rapport présenté au Premier ministre, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.
- OHLIN, B. (1934), *Penningpolitik, Offentliga Arbeten, Subventioner och Tullar som Medel mot Arbetslöshet*, Kungl. Boktryckeriet, P.A. Norstedt and 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.