

FICHE DE LECTURE

Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires

Bruno Crépon et Rozenn Desplatz

Économie et Statistique, n° 348, 2001-8 *

Une arme miracle contre le chômage ?

Henri Sterdyniak **

La revue *Économie et Statistique* vient de faire paraître un article de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz qui propose une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires. Selon cette étude, ceux-ci auraient provoqué, de 1994 à 1997, une augmentation de 460 000 du nombre d'emplois dans l'économie française. Ce chiffre est nettement supérieur aux estimations antérieures¹. Il est maintenant évoqué dans le débat public pour justifier la poursuite de la politique de baisse des charges sociales, comme axe central de la politique de l'emploi. Compte tenu de la complexité de l'article, la plupart des commentateurs se contentent de citer le chiffre tel quel : « Les experts ont parlé ». Mais quelle est la fiabilité de ce résultat ? Par quels mécanismes, ces emplois ont-ils été créés ? La réduction des cotisations sociales est-elle une arme miracle contre le chômage ?

* Bien que datée de 2001, la Revue est parue en mars 2002.

** Je remercie Michel Husson, Thomas Coutrot et Alain Gubian, qui ont bien voulu me faire part de leurs appréciations. Les opinions exprimées dans cette note n'engagent que l'auteur.

1. Selon une évaluation administrative, basée sur une élasticité de 0,6 de l'emploi non qualifié à son coût, les réductions de charges en vigueur en 1998 devaient créer 250 000 emplois en cinq ans (INSEE-DP-DARES, 1999).

Dans l'introduction de l'article, le chiffre de 460 000 emplois créés est donné sans précaution, alors que l'article présente deux estimations, l'une donnant une fourchette allant de 240 000 à 330 000 emplois, l'autre une fourchette de 255 000 à 670 000 emplois. L'introduction prétend que ces créations d'emplois proviennent d'« importantes substitutions de salariés non qualifiés à des salariés qualifiés », alors qu'au contraire, ce canal n'est pas mis en évidence dans l'article. Selon l'introduction, l'étude « conforte l'idée que l'enrichissement du contenu en emplois de la croissance est lié aux allègements de charges sur les bas salaires » alors même que le résultat saillant de l'article est précisément le contraire : les allègements de charges auraient induit une baisse des prix, donc une hausse de la production et de l'emploi, sans grand enrichissement de la croissance en emplois.

La réduction des cotisations employeurs

Le dispositif de réduction des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires (encadré) a été mis en place en trois étapes principales (tableau 1). À la mi-1993, le gouvernement Balladur exonère des cotisations familiales employeurs les salariés dont le salaire est proche du SMIC. En septembre 1995, le gouvernement Juppé les exonère aussi de cotisations maladie employeurs. À partir de cette date, la baisse des cotisations sociales est au total de 18,2 points au niveau du SMIC (soit une baisse de 12,9 % du coût du travail à ce niveau), la baisse décroît linéairement jusqu'à 1,33 SMIC. Au 1^{er} février 2000, les entreprises ayant signé un accord de passage aux 35 heures bénéficient d'une exonération de cotisations sociales représentant 21 500 francs au niveau du SMIC (soit, au total, 26 points de cotisations sociales et une baisse de 18,5 % du coût du travail au SMIC). Cette ristourne diminue jusqu'à 4 000 francs par mois pour les salaires supérieurs à 1,8 SMIC.

L'article prétend, page 5, que le retournement de la situation du marché du travail date précisément de 1994, soit juste après l'introduction de ce dispositif. Or, le taux de chômage était de 12,3 % en 1994 ; il était toujours de 12,3 % en 1997. De 1994 à 1997, l'emploi en France a progressé de 0,5 % par an, contre 0,6 % dans l'UE 12. Le PIB a augmenté de 1,6 % l'an contre 2,0 % dans l'UE 12. Peut-on écrire « L'activité comme l'emploi reprennent en 1994 » quand le taux de croissance a été de 1,9 % en 1995 et de 1,1 % en 1996 ; quand les effectifs ont crû de 0,8 % en 1995 et de 0,1 % en 1996 ? La véritable rupture a eu lieu en 1997, et non pas en 1994 : l'emploi a progressé de 1,8 % l'an de 1997 à 2000 pour une croissance de 3,3 % l'an.

I. Historique des exonérations de cotisations sociales employeurs

1 ^{er} juillet 1993	5,4 points jusqu'à 1,1 SMIC 2,7 points de 1,1 à 1,2 SMIC
1 ^{er} janvier 1995*	5,4 points jusqu'à 1,2 SMIC 2,7 points de 1,2 à 1,3 SMIC
1 ^{er} septembre 1995*	18,2 points au niveau du SMIC de 18,2 points à 5,4 points du SMIC à 1,2 SMIC 2,7 points de 1,2 à 1,3 SMIC
1 ^{er} octobre 1996*	18,2 points au niveau du SMIC de 18,2 points à 0 point du SMIC à 1,33 SMIC
1 ^{er} janvier 1998	18,2 points au niveau du SMIC de 18,2 points à 0 point du SMIC à 1,3 SMIC
1 ^{er} février 2000	26 points au niveau du SMIC de 26 points à 2,7 points du SMIC à 1,8 SMIC 4 000 F par an au-delà de 1,8 SMIC

* exonérations évaluées dans l'article.

Les allègements des cotisations employeurs sur les bas salaires

1) Réduire spécifiquement les cotisations employeurs sur les plus bas salaires est justifié par trois arguments* :

— Il existe actuellement un problème spécifique de chômage pour les travailleurs non qualifiés : ceux-ci sont particulièrement concurrencés par les productions des pays à bas salaires ; ils sont les victimes du progrès technique et de la substitution du capital au travail qui font disparaître leurs emplois dans l'industrie et dans certains services. Au contraire, les salariés qualifiés sont proches du plein emploi. Toute relance se heurterait au manque de personnel qualifié avant qu'un niveau d'emploi satisfaisant ne soit atteint pour l'ensemble des salariés.

— Une cause essentielle du chômage en France est le niveau du SMIC (et du RMI) qui empêcherait une baisse suffisante du salaire des non qualifiés. De nombreux travailleurs non qualifiés ont une productivité du travail inférieure au coût du SMIC, charges comprises, et ne sont employables que si ce coût est diminué. La baisse des cotisations sociales employeurs est socialement préférable à la baisse du SMIC, puisque le niveau de vie des travailleurs non qualifiés n'est pas affecté.

— Une mesure ciblée est plus efficace en terme d'emplois gagnés à coût budgétaire donné qu'une mesure globale. Il coûte moins cher de réduire de 10 % le coût d'un salarié au SMIC que le coût d'un cadre.

En sens inverse, les allègements bas salaires sont peu utiles si le chômage est essentiellement dû à une demande insuffisante, si les possibilités de substitution

entre travail qualifié et travail non qualifié sont faibles, si le chômage frappe toutes les catégories de salariés, et que le taux de chômage plus fort des non qualifiés s'expliquent par le fait qu'en situation de sous-emploi généralisé, les actifs diplômés occupent des postes pour lesquels ils sont surqualifiés.

La mesure fait courir deux risques. Si elle est peu efficace, elle doit être financée : un financement par hausse des impôts portant sur les ménages peut entraîner une baisse de la demande et augmenter le chômage keynésien. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non qualifiés (ce qui est nuisible si le degré de qualification de la population active tend à augmenter) et à refuser toute hausse de salaire et toute évolution de carrière pour les salariés qui occupent ces emplois, puisque la hausse de leur salaire, qui fait perdre les allègements de cotisations, est très coûteuse : c'est la trappe à bas salaires.

2) Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires jouent par deux canaux. Si la mesure n'est pas financée *ex ante* par une hausse des autres charges portant sur les entreprises, jouent les canaux macroéconomiques habituels : baisse des coûts des entreprises, donc baisse des prix, donc hausse de la demande par gain de compétitivité, hausse des investissements (du fait de l'amélioration des profits des entreprises), hausse de la consommation (grâce à la baisse des prix). Selon les modèles macroéconomiques français, une réduction induisant une baisse de 1 % du coût salarial des entreprises du secteur marchand (soit un coût *ex ante* de 30 milliards de francs) aboutirait à une hausse de l'emploi de l'ordre de 70 000 à 80 000 au bout de 5 ans. Par ailleurs, même si la mesure est financée *ex ante*, jouent les effets de substitution, les entreprises sont incitées à utiliser plus de travailleurs non qualifiés, dont le coût relatif a diminué, en utilisant moins de travailleurs qualifiés ou de capital. Globalement, la demande se déplace vers les produits à fort contenu en main-d'œuvre non qualifiée, au détriment des produits à fort contenu en capital ou en main-d'œuvre qualifiée.

Supposons que les entreprises emploient 30 % de travailleurs non qualifiés et 70 % de travailleurs qualifiés (dont le coût du travail est le double). Introduisons un allègement de 10 % du coût du travail des non qualifiés (soit *ex ante* une baisse de 1,5 % du coût moyen du travail) financés par une hausse de 1,8 % du coût du travail des qualifiés. Si l'élasticité de substitution entre les deux catégories de travailleurs est de 0,7, l'emploi des travailleurs non qualifiés progresse de 7 % ; celui des travailleurs qualifiés diminue de 1,2 %. Globalement, l'emploi augmente de 1,3 %. Les coûts de production des entreprises, donc *a priori* les prix, ne sont pas affectés.

* Voir E. Malinvaud (1998), H. Sterdyniak et P.Villa (1998) ou J.-P. Fitoussi (2000).

Une méthode rigoureuse

L'article cherche à évaluer l'impact des allègements de charges salariales survenus entre 1994 et 1997 (soit, en fait, en septembre 1995 et octobre 1996). La variable explicative d'intérêt est donc la réduction de coût salarial induite par ces allègements. Celle-ci dépend de la structure des salaires que l'entreprise versait en 1994. Elle varie de 0 % pour l'entreprise qui n'emploie que des salariés rémunérés au-dessus de 1,33 SMIC à 9,58 % pour l'entreprise qui n'emploie que des Smicards. En moyenne, elle est de 1,68 %.

Pour chaque entreprise, les auteurs mesurent l'évolution, entre 1994 et 1997, de plusieurs caractéristiques : la production, l'emploi, le capital, les prix, etc. Cependant, les différences de performance des entreprises peuvent s'expliquer par d'autres facteurs que la variable « réduction du coût salarial ». Aussi, les auteurs mettent-ils le plus grand soin à prendre en compte tous les facteurs qui pourraient influencer les différences de performance. Ils retiennent une cinquantaine de variables de contrôle comme la croissance passée de l'entreprise, sa structure financière, son taux de marge, son coût du capital, la structure de ses emplois, les taux d'importation et d'exportation de son secteur économique, etc.

Ils estiment alors sur données individuelles des relations du type :

$\Delta y_i = at_i + bX_i + \varepsilon_i$ où Δy représente par exemple la croissance des effectifs, t la baisse *ex ante* du coût salarial induite par les mesures, X l'ensemble des variables de contrôle. Le paramètre a mesure alors l'influence pure de la baisse du coût salarial sur les effectifs.

Des données contestables

Très rigoureux sur la méthode économétrique, les auteurs le sont beaucoup moins sur la mesure des variables. Plusieurs reproches peuvent leur être faits.

L'emploi est mesuré par les effectifs, le coût salarial par le rapport entre la masse salariale et les effectifs ; la durée du travail n'est pas prise en compte. Une extension du temps partiel induit à la fois une hausse des effectifs et une baisse du coût du travail. Cet effet n'est pas distingué dans l'article de l'effet « baisse des charges ». Or, il est très important dans la période considérée : de 1994 à 1997, les effectifs dans les branches marchandes ont augmenté de 1,6 % ; l'emploi en équivalent temps plein n'a crû que de 0,4 %. 1,2 point de hausse des effectifs s'explique ainsi par la seule extension du temps partiel. La durée du travail est la grande absente de l'article. Or les entreprises à bas salaires sont celles qui ont connu le plus grand développement du temps partiel. Quelle est la part

de la hausse de leurs effectifs qui provient de celui-ci, et non de la réduction des charges ?

Les bilans d'entreprises utilisés ne comportent que des données en valeur. La valeur ajoutée en volume est obtenue en déflatant la valeur ajoutée en valeur par les indices de prix de la NAP40 (encadré 1, page 8), donc par des prix observés. Par contre, selon le même encadré, page 9, c'est *la croissance du coût de production unitaire* qui est utilisée pour calculer la croissance de la valeur ajoutée en volume. Il ne s'agit pas d'un prix observé, ni même d'un coût observé mais d'une pure construction statistique : la croissance du coût de production unitaire est calculée comme la pondération de la croissance de la rémunération du capital et de celle du travail. Les erreurs sur la mesure de l'évolution du coût du travail se reflètent automatiquement dans des erreurs en sens inverse sur l'évolution du volume de la valeur ajoutée : la baisse du coût du travail provoque statistiquement une hausse de la production.

Considérons une entreprise qui vend 100 avec 10 salariés payés 10. Elle change d'organisation : elle vend toujours 100, le même volume au même prix, mais avec 25 salariés à mi-temps payés 4. D'après la méthode de construction des variables décrites dans l'encadré 1, le coût moyen du travail (rapport entre masse salariale et effectif) serait passé de 10 à 4. Donc aussi *le coût unitaire de production*. La valeur ajoutée de l'entreprise en volume serait donc passée de 100 à 250. La baisse du coût moyen du travail a provoqué, selon la méthode de l'article, une hausse de l'emploi et de la valeur ajoutée.

Imaginons de même qu'une entreprise produise 1 000 avec 10 salariés payés 20 et 80 salariés payés 10. Elle change de technique de production. Elle produit le même produit, mais avec 5 salariés payés 20 et 90 salariés payés 10. Son vrai coût unitaire de production est inchangé, mais selon la méthode des auteurs, il a baissé de 5,3 % et, miracle, la production en volume a augmenté de 5,3 %.

Les auteurs sont partis d'un fichier de 295 000 entreprises. Ils en éliminent 70 %, celles qui ne sont pas présentes dans toutes les sources de données ou dont certaines caractéristiques apparaissent douteuses. En fait, 50 % des entreprises sont éliminées pour des raisons liées à la mesure du « coût du capital ». Celui-ci est-il bien calculé de manière fiable ? L'échantillon final de 88 000 entreprises est, malgré sa taille, peu représentatif. Les effectifs salariés y sont globalement stables de 1994 à 1997 (au lieu de progresser de 2,0 % comme dans l'ensemble des entreprises). La baisse des effectifs de l'industrie n'est que de 1,2 % (au lieu de 2,6 % dans l'ensemble) ; la hausse des effectifs du tertiaire n'est que de 2,5 % (au lieu de 5,7 %). Les emplois créés dans l'économie l'ont été en dehors des entreprises étudiées.

Des résultats surprenants

Les auteurs proposent deux estimations de l'impact des baisses de charges. L'une fait l'hypothèse que la relation entre la réduction *ex ante* du coût salarial et la hausse des effectifs est linéaire. Elle donne des impacts plus faibles, mais plus significatifs. L'autre, semi-paramétrique, autorise la relation entre la réduction *ex ante* et la hausse des effectifs à varier de façon libre selon l'intensité de la réduction elle-même. Elle donne des effets nettement plus importants, mais beaucoup moins précis. C'est la seconde que les auteurs privilégient, et à leur suite l'introduction d'*Économie et Statistique*. En fait, les auteurs utilisent par la suite une curieuse méthode : ils jonglent avec leurs deux estimations. L'estimation linéaire est mise en valeur pour juger de la significativité des paramètres et l'estimation semi-paramétrique pour évaluer la force des effets.

L'hypothèse centrale se trouve, en fait, dissimulée dans la note 6 de la page 11 : les entreprises qui ne bénéficient pas des allègements ne sont pas affectées par ceux-ci. On peut donc évaluer l'impact des allègements en comparant le comportement des entreprises bénéficiaires à celui des entreprises non (ou peu) bénéficiaires. Si effectivement, il apparaissait que les entreprises affectées ont modifié leur structure d'emploi sans modifier leurs prix, cette hypothèse serait validée. Le fait est que les auteurs obtiennent le résultat inverse : les emplois créés l'auraient été par la hausse de la production, induite par la baisse des prix des entreprises bénéficiaires, donc au détriment, au moins en partie, des entreprises non bénéficiaires. Les entreprises qui versaient des bas salaires auraient donc étendu leur production au détriment de celles qui versaient des salaires plus élevés. Mais, du coup, il aurait fallu revenir sur l'hypothèse initiale, ce que ne font pas les auteurs.

Il faut rappeler aussi que les allègements de cotisations sociales de juin 1995, ceux principalement étudiés par l'article, ont été, en fait, financés par la hausse de la TVA survenue au même moment. La TVA ne pesant pas sur les biens capitaux, c'est essentiellement une charge sur le travail (Sterdyniak et Villa, 1998). Globalement, la mesure et son financement peuvent donc s'analyser comme une baisse des charges sur les bas salaires financée par une hausse des charges sur l'ensemble des salaires. Les entreprises qui n'ont pas bénéficié de la première ont souffert de la seconde. Or, l'article ne prend pas en compte l'impact du financement des allègements.

Les résultats obtenus sont spectaculaires (tableau 2). Je commenterai d'abord ceux obtenus dans du secteur tertiaire pour une baisse de 1 % *ex ante* du coût du travail (2^e colonne du tableau). L'impact sur les effectifs est massif. Toutefois, contrairement au modèle théorique, il n'est pas obtenu par une « augmentation du contenu en emploi de la croissance ». L'écart entre la croissance des effectifs (5,16 %) et celle de la valeur

ajoutée (4,65 %) est faible (0,52 %) et non significatif. De même, la croissance de la part des non qualifiés² est faible et peu significative. La hausse de l'emploi est obtenue par une forte hausse de la valeur ajoutée, c'est-à-dire de la production. La baisse du *coût unitaire de production* entraînerait une baisse des prix, qui entraînerait une hausse de la production en volume et une hausse pratiquement équivalente de l'emploi.

2. L'impact des allègements de cotisations (estimation semi-paramétrique)

	Impact d'une réduction du coût du travail de 1 % <i>ex ante</i>		Impact de la réduction effective	
	Industrie	Tertiaire	Industrie	Tertiaire
Valeur ajoutée	2,61 (1,01)	4,65 (0,81)	1,94 (0,63)	3,19 (0,74)
Effectif	3,30 (0,82)	5,16 (0,68)	2,62(0,58)	3,44 (0,78)
Part des non qualifiés	0,71 (0,49)	0,73 (0,34)	0,69 (0,30)	0,69 (0,34)
Part des jeunes	- 0,54 (0,29)	- 0,31 (0,25)	- 0,23(0,14)	- 0,50 (0,22)
Coût moyen du travail	- 4,37 (0,69)	- 6,40 (0,58)	- 3,10 (0,48)	- 4,36 (0,86)
Productivité du capital	0,89 (1,20)	1,69 (0,95)	0,73 (0,89)	1,36 (0,79)
Taux de marge	- 0,16 (0,83)	- 0,06 (0,43)	- 0,34 (0,36)	0,16 (0,35)
Coût unitaire de production	- 3,29(0,83)	- 5,37 (0,51)	- 2,44 (0,43)	- 3,48 (0,70)

Lecture du tableau : colonnes (1) et (2) : les entreprises de l'industrie qui ont bénéficié d'une réduction de leur coût du travail de 1 % *ex ante* ont connu une hausse relative moyenne de leur production de 2,61 % ; colonne (3) et (4) : les entreprises de l'industrie qui ont bénéficié de la réduction ont en moyenne connu une hausse relative de leur production de 1,94 %.

Source : Crépon et Desplatz (2002). Les chiffres entre parenthèses indiquent l'écart-type des estimations.

Mais, comment est mesurée la hausse de la valeur ajoutée et la baisse des prix ? Selon la note 10 de la page 17, l'évolution des prix est mesurée par l'évolution des *coûts de production unitaires*, puisque, selon l'estimation, le taux de marge des entreprises concernées est pratiquement stable. Mais, nous l'avons déjà vu, ceux-ci ne sont pas mesurés : ils sont évalués par une méthode contestable, qui ne tient compte ni de l'évolution de la durée du travail, ni de la baisse de la productivité du travail. Globalement, les entreprises concernées ont connu une baisse de 0,8 % de leur valeur ajoutée en valeur ; les auteurs ont imaginé que cette baisse se décompose en une baisse des prix de 5,4 % et une hausse des volumes de 4,6 %. Cette baisse des prix serait induite par une baisse des coûts unitaires de production de 5,4 %. Comment se peut-il que, après une baisse si massive des coûts de production, les entreprises concernées n'aient pas augmenté en partie leurs marges, comme elles le font habituellement ? Je ne vois qu'une explication : cette baisse n'a pas eu lieu.

2. Les travailleurs non qualifiés sont dans l'étude les apprentis, les ouvriers et les employés non qualifiés, soit 20 % des effectifs dans l'industrie, 30 % dans le tertiaire.

Le second point frappant est qu'une baisse du coût du travail de 1 % *ex ante* se traduirait par une baisse du coût du travail de 6,4 % *ex post*. Les auteurs n'expliquent pas comment se serait effectuée cette multiplication miraculeuse. Il faudrait que les entreprises aient massivement licencié des travailleurs qualifiés à hauts salaires pour embaucher des travailleurs non qualifiés faiblement rémunérés. Or les auteurs ne mettent pas ce mécanisme en évidence : la croissance de la part des non qualifiés est faible et à la limite de la significativité.

Imaginons une entreprise qui, initialement, produit une quantité 100 avec 30 salariés non qualifiés payés 1 et 70 salariés qualifiés payés 2. Elle bénéficie d'une baisse de cotisations représentant 5 % du coût du travail des non qualifiés, soit d'une baisse *ex ante* de 0,88 % du coût global du travail. Cette baisse l'incite à changer de technique de production, à utiliser plus de salariés non qualifiés et moins de salariés qualifiés.

On peut faire deux raisonnements différents. Selon l'article, l'élasticité de la part des non qualifiés au coût *ex ante* serait de 0,73. La part des non qualifiés passerait donc à 30,5 %. Le coût moyen du travail passerait de 1,7 avant la mesure à 1,68 après ; soit une baisse de 1,2 %. Le multiplicateur est de 1,35 (1,2/0,88), très loin donc des 6,4 de l'estimation.

Imaginons maintenant que l'entreprise disposait dans ses dossiers d'une autre technique de production, qui, pour produire 100, ne nécessite que 65 emplois qualifiés. Obligatoirement, le nombre d'emplois non qualifiés requis est supérieur à 40 (sinon, l'autre technique aurait été rentable avant la baisse des charges). Obligatoirement, il est inférieur ou égal à 42 (sinon, l'autre technique n'est toujours pas rentable). Plaçons-nous dans le cas le plus favorable. Le nombre d'emplois non qualifiés requis est de 40. Dans ce cas, le coût moyen du travail diminue de 5,9 %. On trouve bien un multiplicateur important entre le coût *ex ante* et le coût *ex post*. Mais l'élasticité de la part des non qualifiés au coût *ex ante* est de 26. D'autre part, la baisse du coût de production unitaire est de 1,2 % (le coût moyen du travail baisse bien de 5,9 %, mais il faut 5 % d'effectifs de plus). L'entreprise ne peut avoir à la fois une forte baisse des coûts de production et une forte hausse de l'emploi. De surcroît, le résultat tient à un miracle : l'existence d'une autre technique de production, précisément non rentable avant et rentable après. Ce miracle peut-il jouer au niveau macroéconomique ?

Par ailleurs, les auteurs n'indiquent pas comment a été pris en compte l'évolution de la durée du travail durant la période. La durée du travail, et son évolution, ne figure pas dans les variables de contrôle. Une partie de la croissance des effectifs provient donc, non des réductions de charges, mais de l'extension du temps partiel.

Enfin, compte tenu de la brièveté des délais entre la mesure (septembre 1995) et la période de l'estimation (l'année 1997), il est illusoire d'estimer l'impact de la mesure sur la productivité du capital.

Comment les entreprises auraient-elles pu ajuster si rapidement leur capital ?

Au total, la méthode d'estimation est de type statistique : les auteurs estiment empiriquement le lien entre une réduction de charges constatée et le comportement des entreprises (avec les limites dues à l'inexistence de données observées de prix, de volume et de durée du travail). L'estimation n'est pas de type structurel, ce qui aurait supposé d'estimer un modèle cohérent de réactions des entreprises. Aussi, les résultats du tableau 2 sont peu cohérents et difficiles à interpréter. Comment concilier la baisse des coûts et la hausse des effectifs ? la baisse des coûts du travail et la constance unitaires de la part des non qualifiés ?

Un passage micro-macro contestable...

Le passage des estimations microéconomiques au chiffrage macroéconomique est brutal. Les auteurs, extrêmement soigneux dans la méthode économétrique, sont allusifs sur la confection des données et peu rigoureux dans ce passage. Selon leurs estimations, les entreprises qui ont bénéficié d'allègement de charges ont plus embauché durant la période que celles qui n'en ont pas bénéficié. Les auteurs transposent ce résultat sans précaution en faisant l'hypothèse que les entreprises qui n'ont pas bénéficié des allègements n'en ont pas souffert, que ce soit du fait de la concurrence accrue des entreprises à bas salaires, ou du fait de la hausse de la TVA qui les ont financés.

Il n'y a aucun lien entre l'estimation microéconomique effectuée et les résultats macroéconomiques proclamés. Imaginons que coexistent deux entreprises A et B de 100 salariés chacune. Grâce à la mesure, l'entreprise gagne 10 % de part de marché sur B. Donc, A emploie 110 personnes et B, 90. L'emploi total reste à 200. Utilisons la méthode de Crépon-Desplat : l'emploi de A est devenu supérieur de 20 % à celui de B ; B n'a pas été affectée, donc l'emploi global a progressé de 10 %. Il serait donc de 210.

La méthode est d'autant plus contestable que le seul canal de création d'emploi mis en évidence est un effet de hausse de la valeur ajoutée par baisse des prix, donc par gain de parts de marché et non un effet de substitution entre catégories de travailleurs, qui jouerait seulement au sein de chaque entreprise. De même, les auteurs oublient l'effet inflationniste de la hausse de la TVA qui a servi à financer la réduction des cotisations et qui a réduit la demande de toutes les entreprises.

Si, contrairement à l'hypothèse initiale des auteurs, le canal essentiel est que les entreprises à bas salaires gagnent des parts de marché au détriment des entreprises à hauts salaires, leur méthode ne permet pas d'évaluer l'impact macroéconomique des allègements de charges, ni sur

les effectifs globaux, ni sur la part des non qualifiés. Chaque entreprise garde la même proportion de travailleurs non qualifiés, mais celle-ci augmente globalement puisque l'emploi augmente dans les entreprises à bas salaires et augmente dans les entreprises à salaires plus élevés.

Deux types d'estimations

Selon les estimations semi-paramétriques, les mesures d'allègement auraient permis la création de 460 000 emplois (3,1 % des effectifs marchands), de 1994 à 1997 (soit compte tenu de l'écart-type de l'estimation entre 255 000 et 670 000 emplois); selon les estimations linéaires, les créations d'emplois auraient été de 290 000 (soit entre 240 000 à 330 000 emplois créés). Ceci amène à trois remarques.

D'une part, l'estimation semi-paramétrique donne un résultat qui se situe en dehors de la fourchette étroite donnée par l'estimation linéaire. Que signifie alors cette fourchette ?

L'estimation semi-paramétrique donne des effets marginaux de la réduction de la baisse des charges qui varient de façon étonnante selon le montant de la réduction : nulle pour une réduction faible, de 5 % pour une réduction *ex ante* de 2,5 %, de 2 % pour une réduction *ex ante* de 5 %. Ces fluctuations ne sont pas explicables : c'est un pur artefact de la méthode. Celle-ci laisse beaucoup de degrés de liberté au modèle pour qu'il s'ajuste aux données ; ce qui tend à surestimer son pouvoir explicatif et donc l'impact des variables explicatives.

Enfin, l'effet purement comptable de l'extension du temps partiel (non pris en compte par l'étude) serait sur la période 1994-1997 de l'ordre de 180 000 emplois, qui doivent être enlevés des chiffres proclamés pour l'impact des allègements de charges.

Les 460 000 emplois annoncés peuvent être décomposés en 400 000 emplois créés par une croissance plus forte et 60 000 induits par l'« enrichissement de la croissance en emploi ». L'étude ne permet donc pas d'expliquer cet enrichissement.

Un résultat original de l'étude est que l'allègement des charges sociales a un tel impact expansionniste qu'il génère une hausse de l'emploi qualifié, malgré les effets de substitution attendus entre travail qualifié et travail non qualifié. Les mesures génèrent relativement plus d'emplois non qualifiés (220 000, soit 5,7 %) que d'emplois qualifiés (240 000, soit 2,9 %). Mais la différence est faible : la part des non qualifiés passe en trois ans de 26,9 à 27,6 %. L'impact de cette évolution sur le coût salarial moyen est minime : si on estime qu'un travailleur qualifié gagne deux fois le salaire d'un non qualifié, l'effet ne serait que de -0,4 %.

Le nombre d'emplois créés apparaît d'autant plus fort qu'il est mesuré seulement 1 an et 10 mois en moyenne après la mise en œuvre de la mesure. L'étude n'intègre donc pas les effets de long terme, qui passent pas une modification des techniques de production, qui nécessite de l'investissement, donc du temps. Par ailleurs, l'étude prétend évaluer l'impact de la seule augmentation de l'allègement des charges de septembre 1995, en supposant donc que la première réduction (celle de juillet 1993) avait déjà joué à plein en 1994.

Le nombre d'emplois créés est tel qu'un calcul approximatif amène à conclure que les baisses de charges étudiées (dont le coût *ex ante* serait de 30 milliards en 1996 selon les auteurs) rapporteraient *ex post* 37 milliards de cotisations (et de baisse des prestations chômage) sur les emplois créés : leur coût net serait nul. Il ne serait donc pas nécessaire de les financer. C'est bien une mesure miracle.

Les auteurs prétendent qu'ils retrouvent les mêmes évaluations que les études antérieures. Mais leur résultat ne passe pas par les mêmes mécanismes économiques. Selon Laroque et Salanié (2000), les allègements de charges mis en place en 1998 augmentaient l'emploi de 490 000 en permettant aux entreprises d'employer des salariés dont la productivité était inférieure au SMIC augmenté des cotisations salariales : tous les emplois créés étaient donc des emplois à bas salaires ; il n'y avait pas de baisses des prix, puisque le faible coût salarial de ces nouveaux emplois compensaient une faible productivité. Dans les maquettes analytiques (L'Horty, 2000, par exemple), les créations d'emplois reposent sur des effets de substitution de travailleurs non qualifiés à des travailleurs qualifiés ou à du capital, qui vont faire fortement baisser la productivité du travail. Pour un coût *ex ante* de 30 milliards, les maquettes qui retiennent conventionnellement une élasticité de substitution de 0,7 entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production, obtiennent une hausse de l'emploi de l'ordre de 200 000. Ces chiffres sont bien supérieurs à ceux des modèles macroéconomiques, qui n'introduisent pas d'effets spécifiques de substitution entre travailleurs qualifiés et non qualifiés : selon Mosaique (voir Heyer et Cornilleau, 2000), l'impact à 5 ans d'une telle baisse de cotisations serait de 65 000 emplois (dans la version de base du modèle, avec fonction de production à facteurs complémentaires), de 100 000 emplois (dans la version du modèle où la fonction de production est une Cobb-Douglas, donc avec substitution capital/travail).

Crépon et Desplatz prétendent que leur étude permet de « bien comprendre les mécanismes en œuvre ». Or ceux-ci ne sont ni expliqués, ni compréhensibles. Les auteurs ne montrent pas comment une baisse *ex ante* de 1 % du coût du travail pourrait induire une baisse *ex post* de 6,4 %. De ce fait, comme le précisent les auteurs en conclusion, mais comme l'oublie certains de ceux qui reprennent les résultats de l'étude, le résultat magique de 460 000 emplois créés n'est pas extrapolable à une nouvelle réduction de charges, qui aurait un autre impact sur le coût

relatif et le coût absolu des différentes catégories de salariés³. Le charme de l'estimation non linéaire est précisément que les effets ne sont pas linéaires, donc non reproductibles.

Quel impact macroéconomique ?

Selon l'article, la politique d'allègement des charges aurait induit une accélération de la croissance de 0,65 % par an de 1994 à 1997 et une hausse de l'emploi de 0,7 % par an. Ceci aurait dû se voir dans les séries macroéconomiques. Durant la période, la France a eu une croissance inférieure à celle de la moyenne de la zone euro. Heureusement donc que cette stratégie a été mise en œuvre ! Sans elle, l'évolution macroéconomique en France aurait été calamiteuse, bien en dessous de la moyenne européenne et largement la plus faible de toute l'UE 12 (tableau 3). Ceci n'est guère crédible. De même, les mesures se seraient traduites par une baisse de 1,5 % du taux de croissance du salaire moyen. De 1994 à 1997, le taux de croissance du salaire moyen a été de 2,5 %, en valeur nominale, de 0,7 %, en valeur réelle. Sans les mesures, il aurait été de 4 % en nominal et de 2,3 % en réel : il y aurait eu une forte hausse des salaires. Le ralentissement induit par la mesure sur l'évolution du salaire moyen n'avait pas été remarqué jusqu'à présent.

3. Évolution moyenne de 1994 à 1997

	France	UE 12	France sans l'allègement
PIB	1,55	2,05	0,9
Emploi	0,5	0,5	- 0,2

Deux commentaires

L'article est suivi de deux commentaires d'économistes, ce qui témoigne du souci de pluralisme de l'INSEE. Aucun d'eux ne s'étonnent du passage peu rigoureux entre les estimations microéconomiques et l'impact macroéconomique proclamé. Aucun ne met en cause le peu de crédibilité des résultats trouvés tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique...

3. Thomas Piketty (2002) demande l'élargissement des baisses de charges à des salaires plus élevés. Mais, une telle mesure ferait perdre l'originalité de la stratégie actuelle, basée sur la thèse selon laquelle il existe un problème d'emploi spécifique aux travailleurs non qualifiés. En tout état de cause, son impact ne peut être évalué en extrapolant les résultats de l'article sous-revu.

L'Horty (2002) pointe, cependant, l'*originalité* des résultats : les effets de substitution estimés entre travail qualifiés et travail non qualifiés sont très faibles, or ce sont eux qui justifient *a priori* une mesure d'allègement centrée sur les bas salaires ; ce sont eux qui devrait expliquer des effets si importants des baisses de charges.

Lacroix (2002) s'inquiète de l'utilisation d'un estimateur semi-paramétrique où le trop grand nombre de degrés de liberté pourrait aboutir à une surestimation de l'effet des réductions de charge. Il cherche à expliquer l'importance de la baisse *ex post* des coûts salariaux par de forts effets de substitution à l'intérieur même des non qualifiés entre ceux payés au SMIC et ceux payés davantage que 1,3 fois le SMIC. Ce serait donc l'effet de « trappe à bas salaires » qui expliquerait la réduction des coûts salariaux des entreprises : celles-ci auraient refusé toute augmentation aux salariés payés au SMIC et auraient fait des efforts pour remplacer des salariés payés un peu au-dessus de 1,3 SMIC par des salariés payés au SMIC. Dans ce cas, la politique d'allègement des charges salariales aurait un coût social important qui devrait être évoqué. Toutefois, il est quantitativement peu probable que ce ripage suffise à expliquer les importantes baisses de coûts salariaux décrites par l'article.

En conclusion, le résultat mis en avant est peu crédible, tant par ses conséquences macroéconomiques que ses mécanismes microéconomiques. La hausse de l'emploi proviendrait essentiellement d'une forte hausse de la demande, induite par une baisse des coûts qui passerait par de fortes substitutions entre travailleurs mal payés et travailleurs bien payés que, par ailleurs, l'étude ne met pas en évidence. Le passage entre les gains d'emplois des entreprises bénéficiaires et le gain d'emploi global se fait à la hussarde. Le développement du temps partiel est oublié. *Économie et Statistique* a lancé dans le débat public, sans guère de précautions, un travail peu assuré sur le plan scientifique.

Références bibliographiques

L'article initial :

CRÉPON B. et R. DESPLATZ, 2002 : « Les effets des allègements de charges sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, 2001-8, mars.

Le débat :

L'HORTY Y., 2002 : « Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation », *Économie et Statistique*, n° 348, 2001-8.

LACROIX G., 2002 : « Baisse des charges sur les bas salaires et création d'emploi », *Économie et Statistique*, n° 348, 2001-8.

HUSSON M., 2002 : « L'INSEE dans la campagne », *Libération*, 19 mars.

PIKETTY T., 2002 : « Les baisses des charges en question », *Libération*, 25 mars.

COUTROT T., 2002 : « L'INSEE doit réapprendre à douter », *Le Monde*, 3 avril.

CETTE G. et A. GUBIAN, 2002 : « Le mauvais calcul de l'INSEE », *Les Échos*, 3 avril.

Autres articles :

CORNILLEAU G. et É. HEYER, 2001 : « L'emploi », in *Problèmes actuels de l'économie française*, PUF.

FITOUSSI J.-P., 2000 : « Allègements des charges sur les bas salaires », *Revue de l'OFCE*, n° 74, juillet.

INSEE-DP-DARES, 1999 : « Les effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires », *miméo*, 29 mars.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000 : « Une décomposition du non emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.

L'HORTY Y. 2000 : « Vertus et limites des allègements de charges sur les bas salaires », *Document de travail du CERC*, 2000-1.

MALINVAUD E. 1998 : *Les cotisations sociales à la charge des entreprises : analyse économique*, La Documentation française, Paris.

STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1998 : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 67, octobre.

