

*Les cotisations sociales
à la charge
des employeurs :
analyse économique*

Rapport

Edmond Malinvaud

Commentaires

André Gauron

Jean Pisani-Ferry

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 1998 - ISBN : 2-11-004095-5

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Lettre de Mission du Premier Ministre 9

Les cotisations sociales à la charge des employeurs :
analyse économique 11
Edmond Malinvaud

Commentaires

André Gauron 93

Jean Pisani-Ferry 107

Résumé 117

Summary 121

Par lettre de mission du 6 avril 1998, le Premier Ministre demandait à Edmond Malinvaud, Professeur Honoraire au Collège de France, d'examiner, dans le cadre du Conseil d'Analyse Économique, les conséquences à court, moyen et long terme d'une modification de l'assiette des cotisations patronales, en accordant une attention particulière aux avantages et inconvénients d'un élargissement de l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée.

Le rapport préliminaire d'Edmond Malinvaud a été discuté à la séance du 11 juin 1998 du Conseil d'Analyse Économique. La discussion était introduite par les commentaires d'André Gauron et de Jean Pisani-Ferry.

Le présent document est la version définitive du rapport d'Edmond Malinvaud présentée le 16 juillet 1998 au Premier Ministre, accompagnée des deux commentaires révisés.

Le Premier Ministre

n° 8853

Paris, le 06 Avril 1998

Monsieur le Professeur,

La contribution des entreprises au financement de la sécurité sociale n'est aujourd'hui assise que sur la seule masse salariale. De plus, même si certains allègements ont été décidés au cours des dernières années, le poids des cotisations sociales reste toujours lourd pour les salaires les plus bas. Cette taxation du travail, notamment du travail non qualifié, constitue probablement un facteur défavorable au développement de l'emploi dans notre pays.

Après avoir sensiblement allégé les cotisations sociales payées par les actifs en 1998 -dans le cadre de la substitution entre CSG et cotisations maladie-, le Gouvernement souhaite continuer à réformer le financement de la sécurité sociale dans un sens plus favorable à l'emploi.

En vue de cet objectif, je demande au Conseil d'Analyse Économique d'examiner prochainement les conséquences de court, moyen et long terme, d'une modification de l'assiette des cotisations sociales à la charge des employeurs. J'apprécierais que vous prépariez le rapport qui sera examiné par le Conseil sur ce sujet. Votre connaissance du contexte français et des contributions de la théorie économique à l'étude des prélèvements obligatoires me paraît vous désigner pour cette tâche.

Il importe en effet que les réformes s'inspirent d'une vision claire de la contribution souhaitable des différents facteurs de production (travail non qualifié, travail qualifié, capital, énergie). Parmi les options possibles, vous voudrez bien accorder une attention particulière aux avantages et inconvénients d'un élargissement de l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée.

Votre rapport portera pour l'essentiel sur les mécanismes économiques en jeu et sur l'impact à attendre en matière d'emploi des diverses réformes envisageables. Des propositions assez précises et fondées sur une analyse économique rigoureuse permettront au Gouvernement, après concertation avec les partenaires sociaux, de préparer ses choix dans les meilleures conditions.

Monsieur Edmond MALINVAUD
Professeur Honoraire au Collège de France
42 avenue de Saxe
75007 - Paris

Vous ferez appel, en tant que de besoin, aux administrations économiques et sociales compétentes sur le sujet et vous serez assisté par Messieurs Dominique Bureau et Gilbert Cette, membres de la cellule permanente du Conseil d'Analyse Économique et par Monsieur Alain Gubian, de la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques au ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Après avoir fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Analyse Économique réuni en séance plénière, je souhaiterais que votre rapport définitif me soit remis avant la fin du mois de mai 1998.

Veillez agréer, Monsieur le Professeur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,



Lionel JOSPIN

Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique^()*

Edmond Malinvaud

Professeur Honoraire au Collège de France

Introduction

Cette étude concerne les aspects économiques d'un sujet d'actualité dont il faut d'abord brièvement rappeler la nature et qu'il faut bien circonscrire.

Le système français de sécurité sociale avait été construit, il y a cinquante ans, pour et avec les salariés. En vue de les couvrir équitablement contre les risques divers auxquels ils étaient exposés, un ensemble de prestations sociales était consolidé et étendu. Elles seraient financées par des prélèvements sur les salaires destinés à rémunérer le travail fourni ; très tôt on parla de « salaire indirect » pour caractériser les cotisations versées aux organismes de sécurité sociale et prélevées à la source. Ces cotisations étaient identifiées pour leur plus grande partie à des « cotisations patronales », le reste apparaissant comme des « cotisations personnelles ».

Ce principe de financement a été maintenu pendant plusieurs décennies, alors que la couverture offerte par les prestations sociales s'étendait à d'autres que les salariés et leurs familles, d'autres qui étaient évidemment appelés eux aussi à contribuer, de même d'ailleurs que des contributions publiques nouvelles étaient introduites.

(*) L'auteur tient à remercier Dominique Bureau, Gilbert Cette et Alain Gubian qui l'ont aidé dans la mise au point de cette étude. Il a également bénéficié de l'environnement du Conseil d'Analyse Économique, surtout lors de la discussion du 11 juin 1998.

Le ralentissement de la croissance, la montée du chômage, les progrès et la diffusion de la médecine provoquèrent entre 1973 et 1985 une augmentation rapide de la charge des prestations, suivie par des tensions récurrentes sur l'équilibre du système. Dans un contexte marqué longtemps par l'inflation et la difficulté des négociations salariales, le financement par les cotisations-employeurs, progressivement déplafonnées, resta largement dominant ; mais il fut aussi, pour une part croissante, relayé par des ressources fiscales, par le gonflement des contributions publiques et par le relèvement des taux des cotisations-salariés, ce dernier étant perçu comme moins inflationniste que celui des taux des cotisations-employeurs. Plus récemment la création de la CSG a ajouté une pièce importante à ce dispositif.

Dès le milieu des années soixante-dix, la question avait cependant été posée de savoir s'il ne conviendrait pas de modifier le principe de financement et de freiner ainsi la hausse rapide du coût du travail qui paraissait bien mal venue au moment où le chômage commençait à se généraliser. L'histoire de cette période a été bien décrite par A. Gubian⁽¹⁾ qui montre aussi comment l'idée de cotisations assises sur la valeur ajoutée, écartée au début des années quatre-vingt, a été reprise dans diverses instances au cours des cinq dernières années.

Le contexte est cependant nouveau à plusieurs égards. Certes, la préoccupation de l'emploi reste dominante et son acuité motive, aujourd'hui comme il y a vingt ans, ceux qui proposent de réformer l'assiette des cotisations sociales. Mais, contrairement au diagnostic qui devait alors être porté, le coût global moyen du travail ne semble aujourd'hui en France ni excessif, ni engagé dans une évolution haussière dangereuse, susceptible de paralyser nombre de nos entreprises, comme il l'avait fait en ces temps. S'il y a un problème de coût de travail dans notre pays, c'est plus vraisemblablement au niveau des seules basses qualifications, pour des raisons sur lesquelles on reviendra.

Par ailleurs, la perception des problèmes posés par l'équilibre financier de la protection sociale a évolué : au total, ils apparaissent plus graves, serait-ce seulement à cause du rapprochement de l'échéance de 2010 à partir de laquelle retraites et maladie nous confronteront chaque année à de nouveaux dilemmes. De plus en plus, ils apparaissent aussi liés à l'existence de stimulants pervers. C'est vers cette difficulté que se sont orientées depuis une décennie les réflexions des économistes sur la protection sociale. En France, la publication en 1991 du *Livre blanc sur les retraites* a marqué un tournant à cet égard. Or les réformes fiscales et parafiscales affectent les stimulants pour le meilleur ou pour le pire. Nous ne devons pas négliger cette considération, bien qu'elle ne puisse pas être au centre de l'analyse à effectuer.

(1) « Réformer l'assiette des cotisations patronales : un débat ancien toujours d'actualité », *Travail et Emploi*, DARES, n° 72, 3/97.

S'adressant à la situation actuelle cette étude vise au fond à éclairer les réponses qui seront données à quatre questions :

- peut-on valider l'intuition consistant à penser qu'une réforme des cotisations patronales, s'appliquant indistinctement à tous les niveaux de qualification, stimulerait assez l'emploi pour justifier ses difficultés pratiques de mise en œuvre ?
- si oui, quelles modalités des réformes de ce type seraient les plus favorables ?
- pour favoriser l'emploi, conviendrait-il de pérenniser, voire de renforcer, les dispositions qui, introduites au cours des années récentes, équivalent à une différenciation des taux de cotisation en faveur des bas salaires ?
- à quelles contraintes et à quelles orientations conduit, pour les réponses aux trois questions précédentes, la préoccupation de rendre la protection sociale plus efficace grâce à une bonne lisibilité pour les gestionnaires et à de meilleures incitations pour tous les acteurs ?

Cette liste est substantielle mais limitative. Elle n'évoque ni les problèmes généraux de la protection sociale dans notre pays, ni les modalités retenues pour les prestations ou garanties, notamment pour les personnes à bas revenus, ni la structure d'ensemble de notre fiscalité et parafiscalité.

Avant de s'engager dans l'examen de chacune des questions ci-dessus, il convient encore de situer ce en quoi l'analyse économique des problèmes en cause peut être éclairante, et même de rappeler les préalables à satisfaire pour rendre cette analyse pertinente. Cela sera fait dans les deux premières parties du texte.

Il convient peut-être aussi de présenter des excuses au lecteur, car la réflexion va entraîner bien en amont de ce qui est coutumier dans l'analyse de telles questions. Mais la valeur ajoutée par le Conseil d'Analyse Économique ne réside-t-elle pas précisément dans les approfondissements ? Ceux-ci ne sont-ils pas indispensables pour que puisse être porté un diagnostic plus consensuel quant aux effets sur l'emploi qu'auraient d'éventuelles réformes ?

Il faut aussi avertir le lecteur de ce que les questions posées sollicitent la science économique aux limites de ses connaissances, donc aux limites des connaissances objectives sur lesquelles quiconque peut s'appuyer. Comme nous aurons l'occasion de le voir, la réflexion économique démontre la multiplicité des facteurs à faire intervenir ; mais elle ne nous offre pas de système dûment explicité et validé qu'il suffirait d'appliquer pour en déduire précisément ce que l'ensemble de ces facteurs implique pour les conséquences qui nous importent. La science économique nous offre certes des repères ; mais nous devons parfois ici tracer nous-mêmes notre chemin.

Cet avertissement s'applique en particulier aux évaluations quantitatives qui seront parfois recherchées et présentées. Il a paru indispensable à l'auteur de s'interroger sur les ordres de grandeur de certains effets et de

procéder pour cela à des calculs. La logique retenue alors sera le plus possible explicitée. Mais que les chiffres ne fassent pas illusion quant à la précision atteinte.

La première partie de cette étude va traiter de l'horizon à considérer. La deuxième s'interrogera sur les enseignements à tirer surtout de la théorie de la fiscalité, mais aussi d'autres développements théoriques récents s'inspirant de diverses problématiques. La troisième discutera les effets sur l'emploi en envisageant alors le type de réforme évoqué dans les deux premières des questions posées ci-dessus. La quatrième partie s'interrogera sur l'insertion, dans notre système, de cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée. La cinquième répondra à la troisième des questions envisagées. La sixième partie reviendra brièvement sur divers aspects des réponses données antérieurement à la dernière question. Un bref résumé de l'étude et de ses conclusions principales suivra. Enfin une annexe apportera des justifications à certaines des assertions des troisième et cinquième parties.

Première partie. Des réformes visant le long terme

Changer l'assiette d'un prélèvement obligatoire ne peut guère avoir d'effet sur l'emploi, de même que sur les performances économiques et sociales, que par l'intermédiaire d'effets sur les prix et les coûts relatifs. Telle est bien d'ailleurs l'idée de ceux qui recherchent une autre assiette que la masse salariale en vue d'alléger le coût du travail. Mais les effets des prix et des coûts relatifs sur l'emploi et sur les performances sont lents à se concrétiser, même s'ils s'avèrent finalement puissants. Il est banal de le dire. Mais il faut le faire, car d'une part l'opinion publique est mal informée des échéances auxquelles peuvent agir des réformes analogues à celles envisagées ici ; d'autre part cette vérité banale a un ensemble de conséquences tant sur le sens des analyses économiques ici proposées que sur les conditions à réaliser pour assurer l'efficacité de toute réforme qui serait décidée.

Un préalable

Commençons par la plus cruciale de ces conditions, qui sera supposée réalisée dans la suite du rapport. Pour les objectifs visés il s'agit de susciter des comportements plus favorables de la part des employeurs ; il s'agit de conduire ceux-ci à envisager autrement les positions à acquérir ou à défendre sur le marché mondial ; il s'agit de les convaincre que les temps sont révolus où l'emploi était, à due concurrence, coûteux et source d'ennuis ; il s'agit au contraire de créer une autre perception des multiples facultés apportées par la ressource humaine dans les processus productifs, des plus simples aux plus complexes ; il s'agit enfin d'inciter certaines entreprises à s'engager dans les productions de services répondant à des besoins trop coûteux à satisfaire dans les conditions actuelles. Sont ainsi clairement en cause les décisions à long terme des employeurs, décisions qui dépendent

peu des conditions courantes de coût, mais beaucoup des anticipations quant aux conditions futures.

Pour réussir à atteindre les objectifs visés il faut donc créer, et maintenir durablement, un environnement fiscal, parafiscal et réglementaire qui soit stable, lisible et crédible. C'est un préalable obligé, d'autant plus que les discussions et décisions des dernières années ont ajouté aux inévitables incertitudes : les écrits et même les discours publics n'ont-ils pas accrédité l'idée que la politique de l'emploi était faite d'essais et d'expérimentations, qu'elle était donc susceptible de connaître tous les tâtonnements et revirements imaginables ?

Un préalable pour l'efficacité de l'action, et aussi pour la pertinence de l'analyse économique. En effet, les économistes qui ont étudié les questions à évoquer ici ont quasiment tous supposé le préalable réalisé : la décision ou la réforme dont il fallait caractériser les effets serait adoptée pour de bon à titre permanent. L'analyse économique est déjà assez compliquée sous cette hypothèse. Faute de l'accepter on sortirait d'ailleurs vite du domaine de compétence des économistes ; plutôt faire appel à des politologues, psychosociologues, etc.

Contexte à long terme

Compte tenu de la nature des mesures à étudier ici, l'attention doit se fixer sur l'horizon auquel leur effet sur les comportements aura pu se développer : 10 ou 20 ans, l'horizon qu'il eût fallu souvent retenir en 1978 et en 1988 par exemple. Mais en 2008 ou 2018 des choses auront changé. C'est nécessairement en fonction des idées que l'on peut entretenir aujourd'hui sur les changements probables que l'on évaluera l'opportunité des divers réformes envisagées. Il importe donc d'explicitier ce que l'on peut aujourd'hui envisager. Deux hypothèses à cet égard paraissent assez sûres, malheureusement. La troisième est beaucoup plus ouverte à débat.

Les perspectives démographiques sont connues. Elles signifient une augmentation rapide des retraites et des prestations maladie à partir de 2010 environ, et cela quelles que soient les réformes déjà engagées ou d'autres que l'on puisse raisonnablement envisager d'avoir réalisées d'ici là. Le contexte sera donc celui d'une rapide augmentation des masses à financer, une augmentation que l'on doit certes chercher à maîtriser, mais qui ne doit pas être ignorée dans ce rapport.

Les perspectives en matière d'enseignement, de formation, de développement technique et de division internationale du travail paraissent annoncer des difficultés sévères et durables pour l'emploi de la partie la moins qualifiée de la population active : de l'ordre de 20 % pour fixer les idées. Les raisons de ces difficultés tiennent les unes à l'environnement technico-économique, les autres à l'inadaptation d'une partie de la population à la plupart des emplois offerts. Il faudrait être bien optimiste pour prétendre que cet ensemble de raisons évoluera favorablement à l'horizon envisagé.

Le progrès technique se fait plutôt en défaveur des postes de travail n'exigeant aucune qualification préalable (on y reviendra dans la cinquième partie). De nombreux pays en développement rapide ont encore des salaires très bas et verront leur parts de marché croître rapidement, ce qui obligera les pays avancés comme la France à abandonner plus encore les productions de biens transportables et ayant un fort contenu en travail peu qualifié. L'environnement dans lequel vivent nombre de jeunes est responsable d'un sérieux échec scolaire, d'un grand handicap pour l'acquisition d'une formation professionnelle et d'une inadaptation fréquente au travail organisé.

À l'alourdissement de la charge de la protection sociale et à la permanence des difficultés d'emploi des personnes non-qualifiées, beaucoup ajoutent comme une troisième donnée majeure du diagnostic à long terme la perspective d'un chômage global se maintenant durablement non loin du niveau actuel. L'hypothèse, discutable, mérite un examen ici.

Diagnostic sur la tendance longue de l'emploi

Il faut d'abord constater que les cas de résorption du chômage ont été historiquement nombreux, à peu près aussi nombreux que ceux de son aggravation. Le cas des États-Unis depuis quinze ans est connu de tous. Près de nous la résorption a été forte au cours de la même période dans certains pays européens : aux Pays-Bas où le taux de chômage est passé de 12 % en 1982 à 6 % en 1990-1992, et à nouveau maintenant (après 7 % environ de 1993 à 1996) ; en Irlande où le taux est passé de 17 % en 1985 à 12 % actuellement ; au Royaume-Uni où le maximum de 11,5 % atteint en 1985-1986 avait été suivi d'une baisse forte mais temporaire (7 % en 1990 et 10,5 % en 1993) et où le niveau actuel est à nouveau inférieur à 8 % (l'importance réelle de la baisse récente dans ce pays est discutée par certains statisticiens, mais son sens ne fait pas de doute).

Si ces constats ne suffisent pas à rassurer, c'est non pas tant parce qu'ils ne s'appliquent pas à l'ensemble de l'Europe, mais surtout parce que les explications données par les économistes des évolutions vécues depuis vingt-cinq ans apparaissent au total si confuses. Les phénomènes sont certes complexes. Mais aux inévitables incertitudes du diagnostic s'est ajouté le désordre provoqué par une période de turbulences dans les théories économiques qui devraient être pertinentes pour le sujet. Il semble toutefois que, avec le recul, l'analyse se décante peu à peu et que quelques repères solides apparaissent pour comprendre le passé, donc pour ancrer des perspectives.

Le rapport « Croissance et chômage », préparé par Blanchard et Fitoussi pour le Conseil d'Analyse Économique⁽²⁾, retient en effet deux facteurs comme ayant joué un rôle aggravant dans notre pays : du début des années soixante-dix jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la montée du chômage était la conséquence, non seulement des deux chocs pétroliers et des

(2) Blanchard O. et J-P. Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du CAE, n° 4, La Documentation Française, Paris.

perturbations alors entraînées dans l'économie mondiale, mais aussi d'une hausse excessive des salaires réels ; confronté à une brutale crise de désendettement à un moment crucial pour la construction européenne, notre pays a souffert de 1992 à 1996, comme l'Allemagne, d'un déficit de demande dû à une politique monétaire anormalement restrictive suivie d'une politique budgétaire restrictive elle aussi. L'impact de ces facteurs aggravants se fait encore sentir en raison de l'inertie du chômage. Mais ni l'un ni l'autre ne joue plus aujourd'hui, particulièrement dans la conjoncture que nous connaissons. Avec une politique économique porteuse et notamment un maintien des allègements de charges sur les bas salaires, il serait possible, d'après Blanchard et Fitoussi, de ramener en 2003 le taux de chômage français à moins de 8 %. Engagé dans une telle évolution, notre pays pourrait, après quelques années de plus, se trouver dans une situation où, mis à part le cas des non-qualifiés, la demande globale de travail équilibrerait l'offre globale.

En d'autres termes, selon un tel scénario peut-être sensiblement optimiste⁽³⁾, au moment où les effets d'une prochaine réforme parafiscale pourrait commencer à jouer de façon importante sur la demande de travail, celle-ci aurait déjà autrement retrouvé de la vigueur. La thèse d'un chômage irrépressible se serait avérée trompeuse chez nous, comme elle l'a déjà été aux États-Unis et ailleurs.

Il y a cependant deux raisons pour s'intéresser aujourd'hui en France aux effets qu'ont à long terme et en moyenne sur l'emploi les modalités de financement de la protection sociale, au delà des effets qu'elles peuvent avoir sur l'efficacité et l'équité de l'équilibre économique, ainsi que sur l'emploi des non-qualifiés. D'abord, étant donné la gravité des conséquences sociales et économiques du chômage, le principe de précaution recommande de ne pas agir comme si le scénario tracé par Blanchard et Fitoussi était certain. Il reste vrai que les déterminants du phénomène complexe du chômage sont imparfaitement compris et que la conjoncture macroéconomique peut nous réserver à l'avenir des déboires. Des projections actuelles, telles celles publiées récemment par l'OFCE, donnent d'ailleurs des résultats moins favorables (taux de chômage de 10 % en 2004 selon le modèle Mimosa de l'OFCE).

Ensuite, la gravité dans vingt ans des conséquences du vieillissement obligera à combiner divers types de mesures pour y faire face, notamment à allonger la vie active moyenne des adultes. Cela ne se fera pas en un jour ; il faut au contraire se donner pour objectif d'amorcer l'évolution le plus tôt possible, de façon à ce qu'elle soit acceptée et s'effectue sagement. Or les employeurs ne souhaiteront embaucher, ou même simplement garder, les travailleurs âgés que si trouver des plus jeunes devient difficile. C'est un argument sérieux pour favoriser toute politique qui développerait la de-

(3) Voir mon commentaire à la suite du rapport de Blanchard et Fitoussi.

mande de travail dans la première décennie du siècle prochain.

Diagnostic sur la tendance longue de l'assiette masse salariale

Certaines propositions de réforme des cotisations patronales ont prétendu que la masse salariale évoluerait de façon systématiquement défavorable au financement de la Sécurité sociale et qu'une autre assiette, plus proche du Revenu national, assurerait à l'avenir des ressources mieux proportionnées aux besoins. Une telle thèse apparaît curieuse à un macroéconomiste, car sur longue période et dans les pays développés, la part de la rémunération des salariés dans le Revenu national a été *grosso modo* constante, après les corrections éliminant l'effet de la croissance de la salarisation (avant ces corrections la part des salaires manifeste donc une tendance croissante). De plus, la masse salariale varie relativement moins que le Revenu national au cours des fluctuations conjoncturelles.

La thèse paraît due au souvenir de l'évolution de ce qui s'est passé en France de 1982 à 1989 quand, après correction de la non-salarisation, la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée brute des sociétés et entreprises individuelles est passée de plus de 77 à 70 % environ. Mais il apparaît clairement aujourd'hui que cette évolution fut exceptionnelle. De fait, elle faisait suite à une augmentation de la part en cause entre 1973 et 1982, à partir d'un niveau de 72 %. Depuis 1989, cette part est restée approximativement constante, avec un point haut en 1992-1993, au moment de la récession. Ces évolutions ont été décrites, analysées et discutées grâce à un rapport d'Artus et Cohen au Conseil d'Analyse Économique⁽⁴⁾. L'explication la plus convaincante du fait que la part de la rémunération des salariés soit aujourd'hui plus faible qu'au début des années soixante-dix repose sur l'existence actuelle d'un chômage important datant de deux décennies. Cette explication conduit à prévoir que la part des salariés aura plutôt tendance à croître à l'avenir, surtout si le chômage se résorbe.

En relation avec la thèse que nous venons de rejeter, la crainte s'est aussi exprimée selon laquelle les pratiques actuelles tendraient à faire passer certains éléments de rémunération en dehors du concept de masse salariale utilisé pour l'assiette des cotisations. Ainsi les sommes versées aux salariés au titre de leur participation aux fruits de l'expansion des entreprises ne sont pas incluses dans ce concept et ont crû à partir de fort peu jusqu'à atteindre 1,0 % de la masse salariale en 1996. Mais cela semble bien être le seul cas de divergence avec les analyses macroéconomiques qui soit pertinent ici ; on peut de plus se demander si ces dépenses au titre de la participation seraient incluses dans aucune autre assiette qui serait retenue.

(4) Artus P. et D. Cohen (1997) : *Partage de la valeur ajoutée*, Rapport du CAE, n° 2, La Documentation Française, Paris.

C'est par rapport à de telles perspectives, surtout pour l'emploi, que nous devons tenter de répondre aux questions posées à la fin de l'introduction. Mais au préalable, il convient encore de porter le regard tant sur certains acquis pertinents de la théorie économique que sur la gamme des problématiques à faire intervenir.

Deuxième partie. Enseignements de la théorie de la fiscalité et diversité des problématiques

L'analyse de la fiscalité, par laquelle il faut commencer étant donné les questions posées, a beaucoup retenu l'attention des économistes depuis que leur discipline existe. Leurs réflexions ont conduit à dégager des catégories conceptuelles, des problèmes, des modèles et des résultats, dont il faut essayer de tirer le meilleur parti possible.

Ici, comme dans diverses prises de position sur la réforme des contributions patronales de sécurité sociale, l'attention se portera d'abord sur la demande de travail. Mais cela doit être justifié, car un tel choix ne va pas de soi pour un théoricien de la fiscalité et est exposé au risque d'induire en erreur sur les effets à long terme. Pour situer l'analyse qui suivra, il faut dès lors considérer les enseignements de la théorie et nous interroger sur ce qu'ils impliquent pour nous.

À l'examen, il apparaît vite que les discussions actuelles sur la réforme des contributions patronales opposent différentes problématiques entre lesquelles il convient de se reconnaître afin d'avoir des idées claires. Certains raisonnements s'en tiennent à l'impact direct des prélèvements sur les coûts relatifs et en déduisent l'énoncé de conséquences sur la demande de travail. D'autres appliquent au sujet les modes d'approche que l'analyse macroéconomique à court terme a rendu familière. D'autres encore font référence aux principes fondateurs de la Sécurité sociale. La théorie économique elle-même a diversifié les problématiques auxquelles elle fait appel et se trouve aujourd'hui moins unifiée, pour l'analyse de la fiscalité, qu'elle le paraissait il y a deux ou trois décennies. Nous devons donc aussi savoir quelles conséquences tirer de cette situation pour l'étude des questions qui nous sont posées.

Une démarche qui a fait ses preuves

- Les impôts et contributions sociales sont destinés à couvrir le coût des dépenses publiques et des redistributions effectuées par la puissance publique. Mais ceux qui supportent finalement le coût en cause diffèrent le plus souvent de ceux chez lesquels l'impôt est perçu. Il en est ainsi à la suite de changements induits dans les prix, les taux de rémunération et les comportements. Ces changements ont d'ailleurs d'autres conséquences que de transférer la charge de l'impôt, des conséquences qui sont considérées tantôt comme favorables tantôt comme défavorables. Bien caractériser ces transferts, changements et effets, c'est résoudre le problème de l'incidence de

l'impôt, point de passage obligé de toute réflexion sur la fiscalité.

Dès lors que l'on concentre l'attention sur les effets à long terme d'une réforme fiscale envisagée, on est conduit à comparer deux situations censées résulter l'une de la mise en place de la réforme, l'autre de son refus, deux situations suffisamment stabilisées pour que la comparaison soit pertinente, deux « équilibres » pour employer le langage technique des économistes⁽⁵⁾. La comparaison met en œuvre un raisonnement, donc des catégories conceptuelles jugées adéquates en l'espèce. Les acquis de la théorie de la fiscalité reposent ainsi sur un jeu de concepts, qui ont d'ailleurs imprégné le vocabulaire fiscal mais qui doivent être interprétés correctement.

Les acquis reposent aussi sur l'étude de nombreux modèles, dont chacun a formalisé le raisonnement convenant à l'étude d'un problème typé, posé dans un contexte également typé. Chaque modèle et ses résultats ont ainsi un domaine de pertinence qu'il ne faut pas surestimer. Pour s'y reconnaître dans la théorie moderne de la fiscalité, il faut donc appréhender une cartographie complexe.

- La démarche peut être caractérisée comme commençant par l'étude du marché directement intéressé et comme analysant l'équilibre de ce marché, toutes choses égales d'ailleurs. On parle alors d'« équilibre partiel » et l'attention se concentre le plus souvent sur le cas où le marché est « en équilibre », le prix étant tel que la quantité échangée soit celle souhaitée à ce prix aussi bien par les offreurs que par les demandeurs.

Ainsi, s'il s'agit d'un marché du travail équilibré, et que le prix y est le salaire reçu par les travailleurs, c'est-à-dire par l'offre de ce travail, un allègement du taux des cotisations versées par les demandeurs de travail, les employeurs, fait que certains demandeurs sont prêts à employer plus, même si ce doit être à un salaire un peu plus élevé. Cela est habituellement considéré comme provoquant une hausse de salaire sur ce marché. Connaissant comment l'offre et la demande de travail varient en fonction du salaire, on en déduit quelles vont être les augmentations respectives de l'emploi et du salaire.

Un raisonnement à l'aide de la figure habituellement utilisée pour expliquer la « loi de l'offre et de la demande » montre que la hausse du prix (ici

(5) Le mot d'équilibre sera souvent utilisé par la suite. Il devra être compris, suivant le contexte, par référence à l'un ou l'autre des deux sens suivants, utilisés aujourd'hui alternativement par les économistes. Il y a d'abord le concept abstrait général qui qualifie un état économique respectant un ensemble de cohérences. Plus précisément, dans la représentation abstraite d'une catégorie de phénomènes, un équilibre est un état dans lequel les actions des divers agents sont cohérentes entre elles et sont, pour chaque agent, compatibles avec le comportement que cette représentation lui attribue. Le second sens concerne le marché d'un bien ou d'un service ; ce marché est dit en équilibre si la demande y est égale à l'offre, de telle sorte que l'échange apure le marché ; sinon le marché est dit en déséquilibre avec tantôt une demande excédentaire tantôt une offre excédentaire. Au delà du chômage frictionnel, le chômage est dit traduire un déséquilibre du marché du travail. Nous parlerons cependant plus loin de « chômage d'équilibre » en faisant alors référence au premier sens du terme, d'une façon que nous précisons.

du salaire) sera d'autant plus élevée que la demande est plus élastique au prix et que l'offre l'est moins. À la limite, si l'offre était totalement rigide, une hausse du salaire égale au montant de la détaxation serait requise pour que les demandeurs se satisfassent du même emploi qu'antérieurement, le coût du travail taxe comprise étant inchangé. Dans ce cas limite, l'allègement des charges des employeurs ne leur aurait rien rapporté et aurait été transféré intégralement aux travailleurs. Or ce cas limite n'est pas très éloigné de ce qui se passerait, toutes choses égales d'ailleurs, sur le marché du travail s'il était « en équilibre », car les études empiriques montrent que l'offre de travail est beaucoup moins élastique que la demande de travail.

La pertinence de ce résultat est doublement sujette à caution : le marché du travail doit-il être considéré comme étant en équilibre ? La hausse du salaire ne produit-elle pas sur d'autres marchés des effets qui rétroagissent sur la demande et l'offre de travail ? C'est pour tenir compte de la seconde question que la théorie de la fiscalité ne s'en tient pas à l'étude des équilibres partiels, mais considère surtout depuis longtemps l'ensemble des marchés, analysés tous simultanément dans un cadre qui en reconnaît les interdépendances. On parle alors d'étude de « l'équilibre général ». C'est de celle-ci dont il va maintenant s'agir.

- D'emblée il faut annoncer que les acquis de la théorie sont alors plus souvent négatifs que positifs : ils nous avertissent d'erreurs radicales auxquelles nous serions conduits par des raisonnements trop simplistes, notamment par ceux admettant que celui qui acquitte l'impôt en supporte l'incidence ; mais, même assistés de résultats empiriques, ces acquis nous laissent souvent dans le doute quant à l'intensité et même quant au sens que pourraient avoir, dans un cas concret bien défini, certains des effets qui nous intéressent le plus. Pour former en l'espèce le jugement il faut se rappeler la seule démarche grâce à laquelle une théorie valable peut se construire.

Elle comporte trois étapes : d'abord la caractérisation du cadre physique, institutionnel, économique et social dans lequel est défini un concept « d'équilibre » jugé pertinent ; ensuite, la caractérisation du comportement des agents placés dans ce cadre, une caractérisation qui nécessitera souvent des investigations économétriques ; enfin, la résolution du modèle pour la détermination des éléments plus ou moins nombreux que comporte l'équilibre, une résolution qui devra être faite pour au moins deux variantes permettant la comparaison à laquelle on doit procéder.

Enseignements d'une théorie classique

- Un trait commun aux cadres étudiés par la plupart des contributions théoriques relatives à l'équilibre général est non seulement de comporter des prix et des marchés, condition évidemment indispensable pour l'étude de l'incidence des prélèvements, mais aussi des marchés de concurrence parfaite. *A posteriori* on peut voir la raison principale de cette hypothèse

limitative, dont nous nous écarterons par la suite, dans sa clarté et sa simplicité. La retenir dans la définition du cadre a donné une base claire et simple aux deux étapes suivantes de la démarche. Après avoir compris d'où proviennent les résultats obtenus avec cette hypothèse, l'économiste conclut rarement que ces résultats n'ont pas d'intérêt pour la compréhension de son problème, posé cependant dans un contexte concret où le fonctionnement des marchés est plus complexe.

Deux types d'enseignements sont en effet apportés par cette théorie classique. Les premiers ont une nature surtout méthodologique. On a en effet compris pourquoi l'incidence de la fiscalité pouvait beaucoup différer de son impact direct, pourquoi cette incidence dépendait du cadre considéré et ne pouvait donc être bien déterminée sans que ce cadre soit explicité, pourquoi l'appréciation du rôle d'un prélèvement nécessitait que soient précisés de façon exacte et correcte les moyens alternatifs à la disposition de la puissance publique. Du point de vue méthodologique cette théorie a démontré la pertinence de la discipline de l'équilibre général, discipline sévère mais indispensable pour s'y reconnaître dans des questions qui ont toujours fondamentalement de la complexité, car elles impliquent les réactions des prix et taux de rémunération.

Il y a aussi des enseignements substantiels. Certains résultats, obtenus sur des modèles très simplistes, ont une expression claire se rattachant directement à une question concrètement significative, mais une question qui se pose alors évidemment dans un contexte moins simpliste. Il ne revient pas à ce rapport de rendre compte de l'ensemble, fourni mais compliqué, de ces résultats. Pour en donner une idée, un cas peut cependant être cité et commenté. Celui-ci est pertinent pour notre propos dans la mesure où il prend en compte la mobilité du capital dans une économie ouverte.

- Supposons une économie de concurrence parfaite où un unique bien est produit directement à partir de deux facteurs de production quelque peu substituants l'un à l'autre, le travail et le capital. Supposons que la technique de production comporte des rendements d'échelle constants. Supposons enfin que le coût réel du capital dans cette économie soit une donnée exogène, par exemple en raison de la mobilité du capital et du produit, et de l'ouverture aux échanges extérieurs. Indépendamment de toute autre caractéristique de l'économie, le coût unitaire du travail est alors donné. Son niveau est une fonction bien définie, disons $\gamma(r)$, du coût r du capital : un coût du travail supérieur à $\gamma(r)$ rendrait toute production positive déficitaire, un coût inférieur induirait une production dépassant toute possibilité d'absorption du marché.

Dans une telle économie, une modification du taux du prélèvement assis sur les salaires n'aurait aucun effet sur le coût unitaire du travail, sauf éventuellement dans une phase de transition (hors équilibre). Cette modification profiterait donc aux salariés si c'était une réduction, serait supportée par eux si c'était un alourdissement ; en d'autres termes, les variations des co-

tisations patronales seraient transférées aux salariés qui en assumeraient intégralement l'incidence, et cela quelle que soit l'élasticité de l'offre de travail. Si les variations en cause se trouvaient avoir un effet favorable sur l'emploi, ce serait pour une raison tout autre que des adaptations passant par l'intermédiaire du coût du travail et de la substitution du travail au capital.

En fait, les modèles classiques imposent l'équilibre du marché du travail. L'emploi ne varierait, avec de tels modèles, qu'en raison d'éventuels effets induits sur l'offre de travail, à laquelle la demande de travail s'adapterait spontanément à l'équilibre, grâce à la constance des rendements d'échelle.

- De par sa forme extrême, ce modèle est spécial. Il est cependant typique de nombreux autres modèles classiques, dans lesquels on conclut aussi que la charge des cotisations assises sur les salaires est supportée intégralement, ou principalement, par les salariés, dans lesquels les effets de variations des taux de cotisation sont ainsi nuls ou faibles sur le coût du travail.

Certes, il s'agit de modèles qui supposent la concurrence parfaite et qui par hypothèse éliminent le « chômage de déséquilibre ». Nous ne devons donc pas nous en tenir à eux. Nous devons aussi considérer d'autres classes de modèles mis au point récemment par des chercheurs soucieux de mieux traiter les problèmes se posant dans nos économies.

Il serait cependant maladroit d'oublier les enseignements des modèles classiques qui ont été bien étudiés et dont les propriétés ont été comprises et assimilées par les spécialistes. Ce serait maladroit, car la plupart des modèles théoriques nouveaux semblent bien avoir, pour la question qui nous intéresse, des implications analogues à celles déduites des modèles classiques correspondants. Leurs « équilibres » sont certes différents ; mais ils semblent avoir souvent des propriétés variantielles voisines, quoique moins sûres et moins familières à ce jour.

Beaucoup semble en fait dépendre de la façon dont on introduit le chômage conjointement avec les imperfections de la concurrence. Mais les bonnes modélisations se cherchent encore. Devant répondre à une question concrète, nous nous trouvons face à de nouveaux développements théoriques qui ont encore mal émergé du brouillard entourant le paysage qu'ils cherchent à éclairer.

Si, comme il est par ailleurs probable, le chômage français était destiné à se réduire sensiblement avant que les effets d'une réforme des prélèvements aient acquis la force escomptée à terme, alors les effets variantiels déduits des modèles classiques de plein emploi pourraient bien être eux aussi présents. Peut-être même pourraient-ils prédominer sur d'autres déterminants macroéconomiques, pour nombre de catégories de main-d'œuvre, à l'exception toutefois des catégories les moins qualifiées, ainsi que nous le

verrons dans la cinquième partie de l'étude.

Se référer de préférence au « chômage d'équilibre » ou à la demande de travail ?

Ainsi qu'il ressort de l'examen précédent, nous nous trouvons devant un dilemme. D'un côté nous sommes confrontés à des questions qui relèvent de la théorie économique de la fiscalité. Mais cette théorie s'est orientée vers l'étude d'équilibres qui sont pertinents pour la comparaison entre régimes stables comportant des systèmes fiscaux différents. Or, les problèmes posés à notre pays tiennent à un grave déséquilibre du marché du travail, un déséquilibre qui a d'autres raisons que le système fiscal. Comment positionner notre analyse ? Avant d'en décider, considérons plus précisément ces chômages d'équilibre vers lesquels s'est orientée l'attention des théoriciens.

- Pour expliquer l'expression de chômage d'équilibre il faut opposer deux catégories dans les nouveaux modèles. Ici nous sommes obligés de simplifier, donc de caricaturer quelque peu. Nous allons le faire d'abord en nous interrogeant sur les approches les plus souvent rencontrées dans trois programmes de recherche : la macroéconomie de la concurrence imparfaite, le chômage dû au souci d'offrir des salaires incitateurs, le chômage dû au marchandage sur les salaires. Nous nous interrogerons ensuite sur la place qui devrait revenir à d'autres modèles admettant que, même longtemps après une réforme des prélèvements, les effets sur l'emploi s'expliqueraient d'abord par les effets sur la demande de travail.

Nous sommes habitués à traiter des variations à court terme de l'emploi en considérant que, dès lors qu'existe un chômage important, prix et taux de rémunération sont rigides, c'est-à-dire peu sensibles aux variations de la conjoncture, donc peu actifs pour influencer l'emploi, beaucoup moins actifs que les variations des quantités. De fait, dans nos modèles macroéconométriques, conçus initialement pour servir à des projections à terme rapproché, les adaptations de prix ne jouent qu'un rôle limité. Nous y reviendrons.

À l'inverse, les modèles classiques de la fiscalité associent intimement variations des prix et variations des quantités, supposées astreintes à des comptabilités mutuelles, dont l'apurement des marchés. Pour tirer parti des enseignements de ces modèles, il faut s'accommoder de conclusions supposant en particulier l'apurement du marché du travail. L'existence d'un certain chômage n'est pas à cet égard un sérieux problème si on peut admettre que ce chômage varie peu quand demandes et offres de travail varient pour des causes autonomes, telles qu'une réforme fiscale.

- Or le recours à certains modèles nouveaux nous oblige aussi à restreindre la nature des changements affectant les offres excédentaires, cha-

cune étant définie comme l'excès d'une offre sur la demande correspondante. Par exemple, des modèles ont été construits pour tenir compte des imperfections de la concurrence sur les marchés des biens. À moins d'introduire dans ces modèles la rigidité des prix et taux de rémunération, ce qui en transforme évidemment la nature, nous en déduisons surtout des effets variantiels proches de ceux générés par les modèles classiques⁽⁶⁾. Les nouveautés les plus intéressantes concernent les effets induits par une intensification ou une modération de la concurrence ; mais cela n'a guère de lien avec les effets d'une réforme des prélèvements.

Divers modèles ont été construits dont les équilibres impliquent un excès de l'offre sur la demande de travail. Chacun de ces modèles fait ainsi apparaître un « chômage d'équilibre ». Pour expliquer simplement la chose on peut dire que le chômage jouerait un rôle de régulateur social. Ainsi, admettant que les salaires réels soient déterminés par marchandage entre employeurs et syndicats, il faudrait qu'existe un certain chômage pour modérer les demandes des syndicats rendus conscients d'effets négatifs sur l'emploi. Ou bien admettant que, pour motiver ses salariés, tout employeur doit les payer relativement bien par rapport à la concurrence, une surenchère entre employeurs en résulterait si le risque de chômage ne contribuait pas aussi à motiver les salariés.

Chacun de ces modèles est évidemment apte à servir à l'étude des effets de changements affectant autrement le phénomène qu'il met en vedette : le pouvoir de négociation des syndicats, ou la motivation des salariés par exemple. Mais dans la mesure où le modèle laisse par ailleurs les prix libres de varier sur des marchés pour équilibrer offres et demandes, l'analyse des effets d'une réforme fiscale sur le chômage d'équilibre va être complexe.

Elle semble devoir combiner deux types de déterminants : ceux qui jouent à plein dans les modèles classiques et ceux que l'on isole dans les modèles à prix rigides pour les situations où le taux des salaires réels serait trop élevé, ce dernier diagnostic étant typiquement retenu dans les modèles à chômage d'équilibre. On peut dès lors construire un argumentaire où, la charge des cotisations patronales n'étant pas intégralement reportée sur les salariés, la substitution de la fiscalité générale aux cotisations employeurs se traduise par un certain allègement du coût du travail et une certaine baisse du chômage d'équilibre⁽⁷⁾. Mais, outre des incertitudes de modélisation⁽⁸⁾, des difficultés redoutables risquent de paralyser quiconque voudra savoir quelles valeurs donner aux paramètres d'un tel modèle où comporte-

(6) J-P. Bénassy a insisté à plusieurs reprises sur ce point. Il est appliqué à un cas de réforme fiscale dans F. Portier (1991) : « Rigidités nominales et propriété d'équivalence fiscale : un test sur données françaises », *Économie et Prévision*, n° 2.

(7) On peut toutefois aussi construire des argumentaires aboutissant à la conclusion d'« équivalence fiscale » : pas d'allègement du coût du travail ni d'effet sur le chômage. Certaines analyses concluant dans ce sens sont présentées dans *Économie et Prévision*, n° 2, 1991.

ments des syndicats et comportements des salariés à leurs postes de travail interviennent de façon essentielle.

- À la réflexion on peut surtout être pris d'un certain malaise face à une démarche aussi délicate, à appliquer sans considération d'aucun diagnostic sur les difficultés présentes et futures d'emploi. Alors que l'analyse à court terme serait tout entière conditionnée par le diagnostic sur la nature des déséquilibres à corriger, l'analyse à long terme pourrait s'en abstraire. Mais cela ne revient-il pas à supposer que, d'une part, un équilibre théorique de référence fournirait une image fiable de la situation initiale, que d'autre part, nous n'aurions aucun moyen de savoir comment, à l'horizon des projections, la situation effective pourrait dévier de l'équilibre théorique calculé pour cet horizon ?

Or cette double supposition est contradictoire avec le point de départ que nous avons spontanément retenu précédemment. Nous y avons admis non seulement que nous comprenions la nature du sérieux déséquilibre initial du marché du travail, mais aussi que nous étions en mesure d'esquisser ce qu'il pourrait subsister de ce déséquilibre dix ans plus tard. Implicite dans cette attitude est la conviction que le raisonnement en termes d'offre ou de demande excédentaire sur tel ou tel marché a plus qu'une portée passagère. Implicite est la conviction que nous devrions considérer, au moins dans une première étape, un équilibre partiel aboutissant à la détermination d'une fonction de demande de travail, élément crucial en l'occurrence. Telle est en effet la stratégie de réflexion que nous allons privilégier par la suite.

Un équilibre partiel, cela signifie que nous devons ensuite voir comment incorporer à l'analyse une partie complémentaire, restaurant l'optique d'équilibre général qui s'impose pour toute réflexion à propos des effets à long terme de la fiscalité. Assez naturellement cette partie complémentaire devrait caler l'évolution de la structure des prix et taux de rémunération, dans l'esprit des travaux sur la fiscalité, donc séparément pour autant de variantes que l'étude de la réforme fiscale peut avoir à en considérer.

Notre objectif est ainsi de suivre, au cours du temps et en fonction des modalités des prélèvements, les évolutions qui affecteront simultanément la demande de travail, les coûts et les prix réels. Nous tenterons de bien apprécier les influences principales qui modifieront progressivement les déséquilibres et qui pousseront vers la réalisation de situations mieux équilibrées. La voie sera ainsi intermédiaire entre celles que retiennent d'un

(8) Celles-ci sont sérieuses en l'occurrence, car les théoriciens hésitent sur les modalités à retenir pour intégrer éventuellement les prélèvements dans la représentation des comportements des syndicats. Des tests économétriques ont été envisagés ; mais, leurs résultats, peu concluants, sont influencés surtout par des variations à court terme, pas nécessairement révélatrices des mobiles les plus pertinents pour des phénomènes à plus long terme.

côté les modèles macroéconométriques usuels, de l'autre les analyses en termes de chômage d'équilibre.

Une multiplicité de problématiques-substitutions entre facteurs

La lecture des quatre questions identifiées à la fin de l'introduction montre que celles-ci ont une nature concrète. Il n'est pas surprenant de s'apercevoir alors que les réponses à leur donner ne sont dictées par aucune des théories que nous venons d'évoquer. De fait, ces questions peuvent être abordées avec diverses problématiques suscitées par des préoccupations distinctes. Chaque théorie isole un phénomène considéré comme pertinent et propose une problématique pour en traiter ; elle comporte une ou plusieurs modélisations servant aux raisonnements, ainsi que des modalités pour la mise en œuvre des prescriptions qu'elle inspire. Dans la pratique, les phénomènes sont imbriqués de sorte que les réponses doivent s'inspirer des enseignements à retenir de diverses approches théoriques.

La voie dans laquelle nous nous sommes spontanément engagés est centrée sur l'utilisation du travail en tant que facteur de production ayant un coût, un facteur auquel on peut en substituer un autre, le capital ayant aussi un coût. Dans l'examen qui va suivre, cette voie sera certes privilégiée ; mais nous pourrions, si nous n'y prenions garde, perdre de vue que d'autres problématiques suscitées par d'autres préoccupations méritent aussi attention. C'est pourquoi nous devons aussi considérer les deux plus importantes d'entre elles, que nous dénommerons respectivement « croissance » et « insertion dans le dispositif institutionnel de la protection sociale ». Mais auparavant nous devons dire encore quelques mots de la problématique de « substitution des facteurs ».

- Le cas pur de substitution se présente quand le coût d'usage d'une unité de travail et celui d'une unité de capital se modifient l'un et l'autre, sans que rien d'autre ne change, notamment sans que ne change le coût moyen unitaire de la production au niveau national. Alors l'usage du facteur qui enchérit diminue, celui du facteur qui devient moins coûteux augmente. Cela se produit de deux façons que l'analyse macroéconomique doit prendre en compte simultanément : dans les entreprises et entre entreprises. Dans de nombreuses entreprises il est possible de modifier, plus ou moins vite, la combinaison des facteurs et de profiter ainsi des changements de coût. Comme toutes les entreprises, du fait de leurs spécialisations respectives, ne font pas appel aux deux facteurs dans les mêmes proportions, la modification des coûts, neutre au niveau national, ne l'est pas pour chaque bien et service. Si, par exemple, nous considérons un bien dont la fabrication et la distribution requièrent relativement beaucoup de travail et que le coût du travail baisse, le coût de ce bien diminue. Alors le prix du bien diminue aussi du fait de la concurrence. De telles modifications dans les prix suscitent des réactions des acheteurs : par exemple, la consommation

des biens et services à fort contenu en travail croît au détriment de la consommation des biens et services à faible contenu. Cela aussi provoque une substitution en faveur du travail au niveau national.

Supposons donc qu'intervienne à un moment donné une baisse sensible du coût d'usage du travail compensée par une hausse du coût d'usage du capital. Par référence à une perspective centrale de croissance continue du prix relatif des services du travail par rapport à celui du capital, il y aurait une inflexion qui ralentirait le rythme de substitution du capital au travail.

De combien ? Très peu évidemment dans l'immédiat, car les effets dont il s'agit sont lents à se concrétiser. Dans chaque entreprise le phénomène est intimement lié au renouvellement des équipements, qui s'étage sur nombre d'années et qui permet à l'occasion un renouvellement des produits et des méthodes de production. L'opportunité qu'il y aurait à infléchir alors les décisions pour profiter de l'inflexion des coûts relatifs n'est d'ailleurs même pas perçue immédiatement. Cependant les recherches économétriques montrent bien aujourd'hui que, à terme de 10 à 20 ans, un effet de substitution doit se manifester. Il s'y ajoute dans le même sens l'effet de substitution entre entreprises, par l'intermédiaire des réactions des acheteurs aux variations des prix relatifs, ainsi que nous l'avons signalé : la consommation des biens et services à fort contenu en travail se trouve être relativement favorisée ; cela aussi joue lentement, car les prix relatifs ne s'adaptent pas immédiatement et les habitudes nettement moins vite. Il ne semble pas exister de bonne mesure de ce second effet de substitution au niveau macro-économique ; mais son existence à terme ne fait pas de doute.

- Quiconque applique la problématique de substitution des facteurs doit identifier correctement les deux coûts auxquels il fait référence. Cela ne présente que des difficultés marginales pour le coût du travail. En revanche, beaucoup trop souvent le coût du capital est mal identifié, car il est tiré sans beaucoup de réflexion d'un résidu livré par la comptabilité des entreprises ou la comptabilité nationale. Considérons cette dernière, utilisée pour donner les résultats valables au niveau de l'ensemble des entreprises. L'habitude prévaut de se référer à la marge brute d'exploitation définie comme la différence entre la valeur ajoutée brute et la rémunération des salariés ; le coût d'usage d'une unité de capital est alors mesuré par le rapport entre la marge brute et une mesure du volume du capital. Cette mesure n'est pas adéquate pour tirer parti de la problématique de substitution des facteurs.

Pour cela, il faut décomposer la marge brute en trois parties correspondant respectivement à la dépréciation du capital, au coût d'usage du capital proprement dit et au profit pur. En effet, un prélèvement opérant indistinctement sur l'ensemble de la marge brute suscite des effets qui ne relèvent pas seulement de la problématique de la substitution.

Un prélèvement sur la dépréciation du capital doit être considéré simul-

tanément avec la taxation de l'usage des biens intermédiaires. Si cet usage n'est pas directement taxé de telle façon que la fiscalité n'interfère pas avec la recherche de l'efficacité dans la production (problématique de l'efficacité productive), le prélèvement sur la dépréciation apparaît aberrant : il conduit les entreprises à écarter le recours à certains équipements qui autrement auraient été retenus pour réduire la consommation de biens intermédiaires ; il recommande donc des gaspillages⁽⁹⁾. Nous examinerons dans un instant comment un prélèvement sur le profit pur ne doit pas relever non plus principalement de la problématique de la substitution.

Bien identifier le coût du capital importe d'autant plus que les deux déductions à pratiquer par rapport à la marge ont une importance significative. Ainsi, pour les sociétés et quasi-sociétés non financières, alors que la marge s'élève à 34,5 % de la valeur ajoutée brute au coût des facteurs en 1996, la dépréciation du capital correspond à 15 % ; le coût du capital proprement dit peut être évalué⁽¹⁰⁾ à 15 % environ lui aussi, le profit pur représentant de l'ordre de 5 %.

Problématique de la croissance

À moyen et long terme, la demande de travail d'une entreprise dépendra surtout des succès ou échecs que ses productions auront rencontrés sur les marchés, secondairement des modifications qu'elle aura apportées à ses méthodes de production, donc à la « combinaison de facteurs » qu'elle emploie, laquelle pourra nécessiter plus ou moins de travail. De leur côté, succès ou échecs auront dépendu non seulement de la chance ou malchance, ainsi que de la conjoncture de la demande globale, mais aussi de la perspicacité de l'entreprise et des moyens qu'elle aura pu mobiliser pour innover, réorienter, restructurer, investir et recruter. Sa perspicacité aura été plus ou moins bonne, selon les qualités et motivations de son personnel ; elle l'aura conduite à être plus ou moins entreprenante suivant ce qu'aura paru être la rentabilité des opérations envisagées. Ses moyens auront été plus ou moins larges suivant ses ressources financières, en particulier ses profits et le coût réel du crédit.

La transposition à l'ensemble du pays est claire : la compétitivité des

(9) La problématique de la substitution se distingue de celle de l'efficacité productive en ce qu'elle concerne les choix entre travail et capital plutôt que les choix entre consommations intermédiaires, et éventuellement travail ou capital. Les deux problématiques ne sont évidemment pas étrangères l'une à l'autre. Pour faire le lien entre elles, il suffit de préciser que les choix sur lesquels portent la seconde sont effectués à coûts du travail et du capital donnés, ou encore à coûts capitalisés donnés du travail présent et du travail fourni aux diverses dates passées.

(10) Cette évaluation n'est pas familière ; elle est donc délicate. Le coût du capital peut être obtenu comme produit de la quantité de capital par le taux réel des placements comportant un risque ayant la même importance que celui s'attachant en moyenne à l'utilisation du capital dans la production. Ce taux réel peut être pris égal à 7 % l'an, la quantité de capital étant mesurée par la somme du capital fixe net reproductible hors logement et des stocks.

productions déterminera la rentabilité et les profits des entreprises ; la gestion financière et réglementaire du gouvernement favorisera plus ou moins l'adaptation des entreprises et la productivité des salariés ; les marges dégagées sur les ventes pousseront plus ou moins la croissance des capacités de production ; les coûts relatifs influenceront la structure du système productif national et la combinaison agrégée des facteurs ; la conjoncture de la demande globale, tantôt favorable tantôt défavorable, modulera le contexte dans lequel ces divers facteurs opéreront.

- Pour aller au delà de ce bref rappel et préparer ce qui concernera l'étude des diverses formes de prélèvement, nous devons insister d'abord sur le rôle des innovations comme déterminants de la compétitivité et sur l'interdépendance entre innovations et profit pur, une interdépendance dont le jeu a été parfaitement décrit par J. Schumpeter. Un des points les plus délicats que nous aurons à étudier concerne en effet l'association qui fait que certains prélèvements portent autant sur les profits que sur le coût d'usage du capital.

L'existence et le rôle du profit pur obligent à considérer trois déviations notables par rapport aux hypothèses du modèle classique usuel de l'équilibre général, un modèle selon lequel le profit pur serait nul. Les éléments correspondants ont pris une importance majeure dans les développements récents de l'analyse de la firme et de la croissance. Il y a d'abord les imperfections de la concurrence et les profits de monopole qu'elles autorisent ; mais dans un cadre statique, ces profits seraient strictement limités aux monopoles naturels du fait de la concurrence potentielle ou effective que permettrait la « libre entrée » dans les activités de production. Dans une économie dynamique et changeante, les profits de monopole des innovateurs seraient essentiellement temporaires ; ils se distingueraient mal des profits revenant aux gagnants parmi ceux qui auraient pris des risques dans un monde exposé aux incertitudes. Deuxième déviation par rapport au modèle classique, la prime de risque, qui en moyenne revient aux innovateurs, joue aussi un rôle incitateur pour l'esprit d'entreprise, donc pour l'emploi : plus cette prime est élevée, plus l'emploi devrait l'être. Enfin troisième déviation, l'investisseur disposant d'un bon projet ne peut le financer qu'en partie par des emprunts ; il doit aussi y engager des capitaux propres ; moins il en aura de disponibles, plus le coût du crédit sera élevé ; plus il aura préalablement réalisé de profits, plus il lui sera facile de réaliser son projet et de contribuer au développement de l'emploi.

Intuitivement, on pense qu'un alourdissement de la taxation du profit pur décourage la prise de risques et réduit les possibilités de financement des nouveaux projets, qu'il nuit donc à l'emploi futur. Le diagnostic est en fait compliqué par une considération : la taxation équivaut en partie à une participation du secteur public aux risques de l'entreprise, car ce secteur profitera des aléas favorables à l'entreprise mais assumera aussi une partie de la charge induite par les aléas défavorables (chaque fois qu'un profit pur négatif viendra en déduction du reste du profit, égal au coût d'usage du

capital propre) ; ainsi le risque assumé par l'entreprise sera moindre, ce qui en soi devrait l'inciter à être plus entrepreneurante.

Poursuivre cet argument nous emmènerait trop loin : il faudrait distinguer, d'une part, la taxation de l'espérance mathématique des profits, d'autre part, la participation publique aux écarts entre les profits réalisés et cette espérance mathématique ; il faudrait reconnaître que l'argument ne vaut pas pour le jeune innovateur conscient de ce que ses éventuels profits seraient taxés, tandis que ses pertes l'obligeraient à abandonner sans aucune contribution publique supplémentaire ; il faudrait plus généralement tenir compte de ce que, jointe à la responsabilité limitée des sociétés, la participation publique réalisée en quelque sorte par la taxation du capital est loin d'être proportionnelle aux enjeux ; il faudrait enfin reconnaître les éléments d'irrationalité qui caractérisent les comportements face aux risques.

Au total nous devons surtout retenir que, pour bien évaluer les effets sur l'emploi de la taxation du capital, nous ne devrions pas faire l'économie d'un sérieux examen de son effet sur le dynamisme des innovateurs et investisseurs, un dynamisme peut-être plus crucial pour l'emploi que certaines formes de ralentissement de la substitution du capital au travail.

- Bien que les réformes fiscales et parafiscales suscitent des adaptations des prix, peu sont en pratique absolument neutres quant aux marges des entreprises. Du fait des délais d'ajustement et des imperfections de la concurrence, les adaptations des prix laissent subsister, au moins temporairement, des effets favorables ou défavorables sur les marges. Comme le développement des capacités de production est lié à l'importance de ces dernières, cela signifie aussi des effets favorables ou défavorables sur l'emploi.

Bien apprécier l'importance de tels effets est évidemment délicat ; mais cela se prête à la modélisation et à la quantification moins mal que la mesure des effets passant par les prises de risque de la part d'innovateurs. Nous serons amenés à en montrer le rôle par la suite quand nous nous interrogerons sur les avantages comparés de diverses modalités pour des modifications à apporter aux cotisations patronales de sécurité sociale et aux impôts. Ce sera alors un élément assez crucial de nos diagnostics, un élément pour lequel nous pourrions nous inspirer des formalisations souvent retenues de nos jours en macroéconomie pour traiter de la concurrence monopolistique.

- La problématique de la croissance amène à considérer aussi un autre type d'argument souvent entendu en France. Un allègement de la taxation du travail couplé à un alourdissement de la taxation du capital des entreprises aurait d'abord un effet positif sur les revenus disponibles réels des salariés et un effet négatif sur les revenus disponibles réels des entreprises ; il aurait ensuite un effet positif sur la demande globale de biens et services. N'insistons pas sur la première étape de l'argument ; elle constitue une assertion sur l'incidence des impôts, un phénomène que nous avons évoqué

et sur lequel nous reviendrons. Mais considérons la seconde étape. Elle repose sur l'idée d'une propension marginale à dépenser plus élevée pour les revenus disponibles des salariés que pour les revenus disponibles des entreprises. À très court terme cette idée reste vraie⁽¹¹⁾ ; mais à l'horizon du moyen et long terme qui nous intéresse ici, elle est discutable : certes les revenus des entreprises sont dépensés moins vite que ceux des salariés, mais beaucoup prétendent que, à l'horizon de cinq ans et plus, ces deux types de revenus sont autant dépensés les uns que les autres. Or nous manquons de preuves persuasives pour savoir ce qu'il en est⁽¹²⁾. Nous devons garder cette incertitude présente à l'esprit dans ce qui suivra.

Concluons toutefois que, si notre pays doit dans l'avenir souffrir d'une dépression cumulative de la demande de biens et services, ce pourra être par manque de compétitivité, comme dans les régions traditionnellement les plus déprimées de l'Europe, ou par l'effet de politiques macroéconomiques inappropriées. Il est peu probable que ce le soit parce que l'on aurait failli à opérer par voie fiscale dans l'intention de déplacer quelques points de valeur ajoutée des entreprises à leurs salariés. La suite de cette étude devrait montrer qu'une telle intention serait en grande partie déçue.

Insertion dans la protection sociale

La problématique de l'insertion dans le dispositif institutionnel de la protection sociale pourrait paraître étrangère à l'analyse économique et trop esclave de pratiques administratives. Nous verrons dans la dernière partie de cette étude pourquoi une telle réaction ne serait plus aujourd'hui fondée. Pour le moment, contentons nous d'attirer l'attention sur la lisibilité des prélèvements obligatoires servant à financer la protection sociale, et d'indiquer quels degrés de liberté semblent aujourd'hui exister pour réformer ces modes de financement.

Certaines prestations sociales couvrent les risques auxquels sont exposés les salariés du fait de leur emploi ; d'autres couvrent des risques auxquels sont exposés tous les résidents et les couvrent alors presque tous au même degré. En gros, les prestations liées à l'emploi doivent concerner les

(11) On a toutefois fait valoir qu'un effet en sens inverse serait susceptible de se produire en raison d'un phénomène analogue à celui, bien connu, de l'accélérateur : comme le capital doit être produit et installé avant d'être utilisé, la révision des plans des entreprises quant à la combinaison des facteurs à employer dans l'avenir risquerait de provoquer une baisse brutale de leur demande d'investissement, une baisse allant bien au delà de ce à quoi conduirait la propension marginale à dépenser des entreprises telle qu'elle est habituellement évaluée. L'importance réelle du phénomène n'a cependant pas été estimée.

(12) À la fin de son commentaire sur le rapport de P. Artus et D. Cohen, « Partage de la valeur ajoutée », R. Boyer a fait état d'« estimations économétriques grossières » qui suggéreraient que les effets de distribution sur la demande n'auraient pas disparu « à court-moyen terme » et permettraient d'enclencher « une boucle vertueuse du type de celle qui marqua l'époque des trente glorieuses ». La preuve économétrique mériterait d'être discutée, de même que d'ailleurs son impact sur l'alinéa suivant de ce texte.

accidents du travail, les retraites au dessus du minimum vieillesse, et les pertes de salaire du fait de la maladie ou du chômage. La lisibilité du système de financement recommanderait que les prestations liées à l'emploi soient financées par des prélèvements assis sur l'emploi, c'est-à-dire sur la masse salariale, tandis que les autres prestations seraient financées par la fiscalité-parafiscalité sur les ménages (en l'occurrence CSG ou TVA).

Si cette référence était retenue, il faudrait d'une part régulariser l'affectation de produits de la TVA à la protection sociale, d'autre part poursuivre encore pendant quelque temps l'évolution récente qui a conduit à réduire la part revenant aux contributions assises sur la masse salariale dans le financement de dépenses qui poursuivaient leur croissance.

Que vaut cette référence ? Laissons la question en suspens pour le moment. Toutes choses égales par ailleurs, la lisibilité paraît bonne pour l'efficacité comme pour la justice dans la distribution. Mais la clause « toutes choses égales par ailleurs » peut être lourde, par exemple si l'incidence finale des prélèvements est très différente de celle que le raisonnement précédent suggère : prélèvements assis sur la masse salariale finalement supportés par des salariés, autres prélèvements finalement supportés par l'ensemble des ménages. Nous y reviendrons dans notre dernière partie.

Abordant l'examen des questions qui ont été posées ici en introduction, un spécialiste de la fiscalité ou de la Sécurité sociale ne manquerait pas de faire valoir que les marges de manœuvre réelles sont plus étroites que n'a tendance à l'imaginer un professeur « loin du terrain ». Un tel spécialiste pourrait dire par exemple que l'État n'est pas en mesure de modifier à sa guise les modes de financement des systèmes de retraite complémentaire ou de l'assurance chômage ; il pourrait montrer que les allègements de charges introduits au cours des dernières années pour les bas salaires équivalent presque pour ces salaires à une suppression des cotisations patronales du régime général pour la vieillesse et la maladie.

L'auteur de cette étude n'est pas en mesure d'évaluer précisément le contour du domaine des possibles. Il n'a d'ailleurs pas besoin de le faire dès lors qu'il retient l'idée selon laquelle les propositions les plus extrêmes concevables ne seraient sans doute pas réalistes. L'attention se portera donc ici sur des scénarios modérés.

Troisième partie. Effets de réformes indifférenciées

Il nous faut traiter maintenant du cœur du sujet posé par les deux premières questions de l'introduction, c'est-à-dire étudier les effets sur l'emploi de diverses modalités de réforme toutes affectant les cotisations patronales de Sécurité sociale et le faisant indistinctement aux divers niveaux de qualification. Nous nous sommes préparés en examinant successivement les diagnostics à terme d'une dizaine d'années, les enseignements à tirer

des recherches sur l'incidence des prélèvements, enfin la diversité des problématiques pertinentes pour notre sujet.

Ces préliminaires justifient que nous adoptions une démarche qui reconnaisse à la fois le déséquilibre actuel du marché du travail, l'idée que ralentir la substitution du capital au travail et stimuler durablement la croissance contribuerait à résorber ce déséquilibre, mais aussi l'idée qu'une réforme des prélèvements pourrait avoir une incidence telle que cette réforme n'ait que des effets assez faibles. C'est bien cette éventualité qui apparaîtra dans nos conclusions selon lesquelles :

- un allègement sensible et général du coût réel du travail pourrait stimuler de façon tout à fait significative la demande de travail, si celle-ci devait être durablement déficiente ;
- mais les différentes réformes envisagées allégeraient finalement moins qu'on le croit le coût réel du travail ;
- certaines de ces réformes comporteraient vraisemblablement aussi un risque vis-à-vis du progrès des innovations et du maintien de l'esprit d'entreprise, l'un et l'autre garants de l'emploi futur.

La théorie classique nous dit que, en cas de plein emploi (c'est-à-dire si seul existait un chômage frictionnel) et avec une offre de travail insensible au salaire réel, la hausse des salaires serait à peu près égale à ce qui serait requis pour annuler l'augmentation de la demande de travail. La prévision est analogue avec les théories du chômage d'équilibre, si ce n'est que la stérilisation du supplément de demande se manifesterait dès un niveau de chômage supérieur à celui du chômage frictionnel, cela pour modérer les revendications salariales ou les surenchères des employeurs soucieux de motiver et fidéliser leur personnel. Si, par exemple, le taux du chômage frictionnel était de 5 %, on ne pourrait pas, selon ces théories du chômage d'équilibre, espérer obtenir par voie fiscale un taux de chômage qui serait durablement inférieur à peut-être 6 %, peut-être 8 %, en fonction de ce que seraient les niveaux des autres déterminants du « chômage d'équilibre ». Pour un niveau initial donné du taux de chômage, la hausse du taux de salaire serait donc plus rapide que selon une théorie transposant la théorie classique au cas où existent des offres excédentaires du fait de la rigidité des prix ; la progression de l'emploi serait corrélativement plus faible.

Certes, le niveau actuel du chômage est supérieur au chômage frictionnel et à toute estimation raisonnable du chômage d'équilibre. Mais rappelons nous qu'une baisse prolongée du chômage est prévue et que la stimulation de la demande de travail sera lente à produire ses effets. Si la réforme abaisse le montant des cotisations patronales assises sur la masse salariale, il faut donc s'attendre à constater d'abord une certaine baisse du coût réel du travail, mais par la suite un rattrapage au fur et à mesure que la demande de travail tendra à s'affermir. Ainsi, l'effet après une dizaine d'années sera nettement inférieur à celui qui aurait été obtenu avec une projection dans laquelle la baisse du coût réel du travail aurait été supposée permanente et

égale à la baisse initiale des cotisations patronales.

Pour fonder les conclusions annoncées ci-dessus nous devons suivre un raisonnement en deux étapes. Il faudra d'abord déterminer comment prix et taux de rémunération réagiraient rapidement, avant tout effet sur la substitution ou la croissance des capacités de production, à une réforme des prélèvements (incidence « immédiate »). Il faudra ensuite suivre le processus ultérieur où, au fur et à mesure de la concrétisation des effets favorables à l'emploi, une hausse additionnelle des salaires réels serait constatée et contrarierait l'allègement du coût du travail. Il deviendra alors indispensable de rechercher quelques ordres de grandeur, ce qui sera fait grâce à une modélisation présentée dans une annexe.

Pour y aboutir nous allons d'abord, dans une première section, choisir quatre éventualités quant aux ressources budgétaires qui compenseraient un allègement des cotisations patronales assises sur la masse salariale. Dans une deuxième section, nous considérerons certains résultats de simulations calculées en 1994. Les sections suivantes viseront à proposer des conclusions, respectivement pour chacune des quatre éventualités de compensation budgétaire.

Des scénarios bien définis

On s'intéresse ici aux effets sur l'emploi d'une réforme possible de l'assiette et des taux des contributions patronales de sécurité sociale. Mais d'une part, on l'a compris, ces effets sont liés à beaucoup d'autres qui concernent l'offre et la demande de travail à travers la détermination des salaires, l'épargne et l'investissement, la compétitivité et les prises de risque, etc. D'autre part, il faut maintenant en prendre conscience, les contours de l'éventuelle réforme ne sont pas encore arrêtés et diverses possibilités sont concevables.

Afin d'éclairer les décisions, la bonne méthode consiste à comparer au *statu quo* et à comparer entre eux divers scénarios bien définis quant aux réformes envisagées. L'objectif prioritaire de l'étude est alors la détermination des effets sur l'emploi à l'horizon d'une dizaine d'années. Par hypothèse ici, la détermination relève d'une analyse économique. C'est-à-dire qu'elle néglige les éventuelles difficultés de calcul et de recouvrement que certains prélèvements pourraient comporter, cela bien que de telles difficultés auraient sans doute des répercussions économiques.

Les dernières réflexions approfondies qui sur notre sujet aient appliqué la méthode des scénarios datent de 1994. Elles ont été consignées dans le rapport du « groupe État-Partenaires sociaux de l'UNEDIC ». Bien des voies y étaient envisagées en vue d'un remplacement partiel des contributions assises sur les salaires. Cela pouvait se faire soit par la majoration des taux d'un prélèvement existant (la CSG, l'impôt sur les sociétés, la TVA ou la taxe intérieure sur les produits pétroliers) soit par la création d'un prélèvement nouveau (assis soit sur la valeur ajoutée brute réalisée par les em-

ployeurs soit sur leur revenu brut d'exploitation), sans parler de quelques variantes additionnelles. La création d'un prélèvement assis sur la valeur ajoutée a été privilégiée dans le débat. Il importe donc d'en évaluer particulièrement les performances au regard de solutions alternatives.

Afin d'éviter de compliquer l'analyse qui va suivre, il convient de ne pas trop disperser l'attention. C'est pourquoi, retenant l'idée d'une baisse de plusieurs points du taux des contributions patronales de sécurité sociale assises sur la masse salariale, nous nous limiterons à quatre variantes quant aux ressources supplémentaires qui compenseraient le manque à gagner pour les administrations publiques. Ces variantes ont été sélectionnées de façon à couvrir, dans ses dimensions principales quant aux incidences finales, la diversité des prélèvements compensatoires possibles.

La première maintiendrait intégralement le concept de contributions patronales assises sur l'activité productive exercée dans le territoire nationale, mais elle substituerait en partie la valeur ajoutée à la masse salariale comme assiette des contributions.

Les trois autres variantes feraient appel à des ressources fiscales, qui devraient bien entendu être pérennisées d'une manière ou d'une autre comme source de financement de la Sécurité sociale. Ce pourrait être alors l'impôt sur les sociétés considéré comme taxant les revenus des entreprises (pour cette assiette comme pour celle « valeur ajoutée » on n'examinera pas ici comment traiter le cas des personnes physiques chefs d'entreprises). Ce pourrait être aussi la CSG, considérée comme taxant les revenus des ménages. Ce pourrait être enfin la TVA, considérée comme taxant la consommation des ménages⁽¹³⁾.

De premières évaluations

Un ensemble de calculs prospectifs a été conduit en 1994 pour le groupe État-Partenaire sociaux de l'UNEDIC, cela par simulation de divers scénarios définis par le groupe⁽¹⁴⁾. La tâche délicate nous revient ici d'apprécier les enseignements de ces calculs, portant sur le difficile sujet qui nous est assigné. La difficulté tient, on l'a compris, à deux aspects d'ailleurs liés : l'incidence qu'aurait, après dix ans et plus, une éventuelle réforme, sur les prix et coûts relatifs, les substitutions et incitations que cette incidence provoquerait.

Toutefois, une partie des calculs est peu affectée par l'incertitude dans

(13) Il y a évidemment bien d'autres possibilités. Par exemple, le financement pourrait provenir d'une taxe sur les émissions de gaz carbonique, si une telle taxe était introduite en vue de maintenir l'environnement. L'auteur de cette étude estime, quant à lui, que ce serait fort justifié aujourd'hui. À supposer que les rentrées correspondantes soient affectées à la Sécurité sociale et qu'elles suffisent à compenser l'allègement des cotisations assises sur la masse salariale, l'incidence qui concernerait évidemment revenu et consommation des utilisateurs finals serait comparable à celle résultant d'une hausse de la TVA ou de la CSG.

(14) Voir A. Gubian (1997) : « Avantages et inconvénients d'une modification de l'assiette des cotisations sociales », *Travail et Emploi*, DARES, n° 72, 3.

l'appréciation de ces deux aspects délicats ; il s'agit de celle concernant l'importance des effets sur les prix relatifs des divers biens et services que provoquerait une réforme, notamment si elle maintenait constante la masse des cotisations patronales. Dans les simulations, cette importance est évaluée par ce que devraient être les transferts entre entreprises si les prix relatifs ne variaient pas. Une telle éventualité est purement virtuelle, ce qui malheureusement peut ne pas être compris par celui qui prend connaissance des résultats. Pour éviter l'erreur, nous parlerons ici de « pseudo-transferts »⁽¹⁵⁾. Ils dépendent d'abord et surtout de la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée des entreprises concernées. Plus cette part est importante plus l'entreprise gagnerait, relativement aux autres, quand le calcul des prélèvements serait reporté vers une autre assiette que la rémunération salariale. Des évaluations de tels pseudo-transferts ont été établies pour le groupe État-Partenaires sociaux. On a alors noté que le bâtiment, les secteurs industriels de main d'œuvre et divers secteurs des services seraient favorisés (c'est-à-dire baisseraient leurs prix), de même que nombre d'entreprises moyennes ; mais un petit nombre d'entreprises seraient fortement affectées par des hausses des cotisations (donc augmenteraient leurs prix), notamment parmi les grandes entreprises exportatrices. Bien entendu, de tels changements pourraient susciter des réactions de ceux qui se présenteraient comme ainsi pénalisés.

Quant aux effets sur l'emploi global, les résultats principaux ont été obtenus grâce à des modèles macroéconométriques usuels, élaborés auparavant pour les besoins des prévisions macroéconomiques à court-moyen terme et pour ceux de l'étude des politiques macroéconomiques (modèles Amadeus, Métric et Mosaïque). Mais ces modèles ne reconnaissent aucun effet de substitution dans l'utilisation des facteurs de production. De plus, ils limitent les changements des prix et des coûts aux effets qui sont détectables à court terme et au niveau macroéconomique à partir des évolutions passées ; or celles-ci n'ont pas connu une telle diversité d'expériences qu'elles fournissent une base fiable pour la comparaison entre variantes concernant les modes de prélèvement. Les résultats déduits de ces modèles quant à l'emploi traduisent surtout des effets de compétitivité extérieure et de revenu, observés dans le passé à travers les variations conjointes des grandeurs macroéconomiques suivies par des séries trimestrielles (annuelles dans le cas d'Amadeus). Au total, les effets sur l'emploi, quoique dans l'ensemble favorables, apparaissent assez faibles : le remplacement de 3 points de contributions patronales par une majoration adéquate de l'impôt sur les sociétés ou de la CSG donnant les résultats les plus nets, avec de l'ordre de 100 000 emplois en plus après dix ans.

Les auteurs de ces calculs, conscients de ce que l'application envisagée

(15) À court terme, il subsisterait évidemment quelques transferts en fonction de ce que sont les élasticités-prix (à échéance courte) des fonctions sectorielles de demande et offre. Mais leur ampleur serait beaucoup plus faible que celle des pseudo-transferts.

pouvait mettre en jeu d'importants effets de substitution, ont construit d'autres scénarios dans lesquels de tels effets ont été insérés, de façon discrétionnaire par rapport à la logique des modèles. Des créations d'emplois nettement plus importantes en ont évidemment résulté, en fonction de ce qui avait été supposé quant à l'étendue des substitutions.

L'auteur de cette étude estime que les simulations alors effectuées ont trop négligé les enseignements de la théorie de la fiscalité pour bien prévoir les effets qu'auraient à long terme les diverses variantes envisagées. C'est pourquoi il pense devoir faire abstraction des résultats de ces simulations et devoir mettre au grand jour les difficultés d'une analyse économique adéquate et les incertitudes de l'évaluation des effets sur l'emploi.

Il est conscient d'un point faible de cette attitude, à savoir qu'elle le conduit à ne pas prêter attention à certains effets de court terme bien pris en compte par les modèles macroéconométriques usuels, par exemple ceux relatifs à la compétitivité extérieure ou ceux liés aux échéanciers des répercussions sur la demande des ménages de changements dans leur revenu disponible. Il ne croit pas que cela vicie l'analyse à long terme qu'il propose. Après avoir déjà averti le lecteur, il laisse aux techniciens le soin d'étudier plus précisément les conséquences à court terme, auxquelles il fera cependant quelques allusions.

Comment appréhender les effets sur les prix et les coûts relatifs ?

Nous sommes ainsi au pied du mur. *Nous ne pouvons plus progresser sans répondre directement et lucidement à la question de savoir quelle sera à terme l'incidence des diverses variantes de la réforme envisagée sur les prix et les coûts relatifs.* Nous avons présent à l'esprit ce qui a été dit plus haut des enseignements de la théorie classique, notamment quant à leur complexité. Considérer les théories du chômage d'équilibre et nous y interroger sur le rôle des changements dans les déséquilibres de marché nous a conduit d'une part à ajouter de nouveaux éléments de complexité, d'autre part à voir réapparaître à l'occasion de troublants résultats d'équivalence fiscale dans les comparaisons entre équilibres de long terme. Conscients de cet arrière-plan, nous devons exercer notre jugement.

Nous allons le faire en considérant successivement chacune des quatre modalités de réforme sur lesquelles nous avons choisi de concentrer l'attention, cela suivant un ordre commode pour la progression de l'argumentaire. Cette considération nous conduit à privilégier d'abord l'étude de la variante où la compensation budgétaire est faite par accroissement du taux de la TVA. Puisque notre investigation a pour aboutissement principal la caractérisation des effets de la création d'une assiette sur la valeur ajoutée s'appliquant à une partie des contributions patronales, nous la traiterons en dernier et nous nous y préparerons en étudiant, après le recours à la TVA,

d'abord le cas d'une compensation budgétaire venant de la CSG, puis celui où cette compensation serait fournie par l'impôt sur les sociétés.

Dans chaque cas nous devons nous interroger à propos des effets sur les prix et coûts relatifs. Il sera bon alors de distinguer entre, d'une part, les effets les plus immédiats, ceux qui seraient induits même si n'intervenaient ni les substitutions entre facteurs de production, ni les incitations au développement des capacités de production ou d'activités nouvelles, d'autre part, les effets résultant de l'intervention progressive de ces transformations. Cela sera particulièrement simple pour la première variante (financement compensatoire assuré par la TVA), car nous pourrons tirer parti de l'annexe figurant à la fin de l'étude, annexe où une modélisation et des supputations quantitatives considéreront plus particulièrement cette variante et celle d'un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée.

Puisque nous devons exercer notre jugement au long de toute cette étude de l'incidence, il est sans doute opportun de nous demander d'abord quelles incidences ont pu avoir dans le passé la montée en puissance des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'en 1985 et, depuis 1975, la croissance de sources de financement complémentaires (cotisations salariés et impôts).

Constatant la constance approximative de la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée, nous avons jusqu'en 1973 l'habitude de considérer que les salariés supportaient de fait l'augmentation des cotisations patronales ; cette augmentation n'était pas perçue par les macroéconomistes comme se traduisant par une augmentation du coût du travail, mais plutôt comme une croissance de la part affectée au « salaire indirect », croissance neutre quant aux coûts des facteurs.

Entre 1973 et 1983 l'augmentation de la part du PIB revenant à la rémunération des salariés aurait pu nous conduire à réviser notre diagnostic : durant cette période le taux des cotisations employeurs augmenta en effet fortement. Or nous avons expliqué autrement la dérive de la part du coût du travail : essentiellement par l'inertie de l'évolution des salaires réels, après un ralentissement brutal et inattendu de la croissance, par le malaise social, enfin par l'inflation grâce à laquelle, jusqu'en 1980, la situation financière des entreprises fut à peu près maintenue. Par la suite cette explication fut en quelque sorte validée quand la désinflation, le souci de restaurer les finances des entreprises et l'énergique coup de frein imposé aux salaires se traduisirent par la décroissance de la part du PIB revenant à la rémunération des salariés, sans que le poids des cotisations patronales diminue.

Alors que nous allons procéder à l'étude des quatre variantes retenues, ce rappel doit nous rendre prudents vis-à-vis de tout diagnostic qui comporterait une diminution importante et prolongée du coût réel moyen du travail en France.

Effets d'une baisse des cotisations accompagnée d'une hausse de la TVA

Supposons qu'une diminution indifférenciée du taux des cotisations patronales soit introduite simultanément avec une augmentation compensatoire du taux de la TVA⁽¹⁶⁾. Une telle décision devrait immédiatement déclencher un ensemble de réactions, tantôt simultanées tantôt s'effectuant en cascade. Elles concerneront les prix hors taxes, les prix taxes comprises, les coûts, les transferts, les anticipations, etc. Suivre précisément cet ensemble de réactions supposerait une connaissance fine des formes de la concurrence, des modalités des décisions salariales, des rigidités des prix et des salaires, des règles de révision des transferts, etc. Cela d'autant plus que les situations varient, d'un bien à un autre, d'une branche à une autre, d'un transfert à un autre, et d'autant plus aussi que le contexte dans lequel ces multiples réactions se produiront sera lui-même influencé par elles, notamment s'il y a des effets favorables à l'emploi.

Puisque nous ne disposons pas de la connaissance fine qui serait requise pour un suivi précis au delà de quelques trimestres, nous devons faire appel à notre jugement et schématiser en portant l'attention autant sur les prix et coûts relatifs que sur les effets de volume. Nous allons pour cela parler de trois phases : les deux ou trois premiers trimestres, les deux années suivantes, l'évolution ultérieure.

La plupart des analystes estiment que toute majoration de la TVA entraîne, au moins dans un premier temps, une hausse du niveau général des prix et une baisse de la demande des consommateurs. Nous pouvons retenir ce premier effet, mais en lui attribuant moins de force qu'il est habituel de le faire ; en effet, les analyses usuelles ne se placent pas dans un contexte où la majoration de TVA interviendrait simultanément avec une baisse importante du coût du travail pour les entreprises. Dans ce contexte, l'effet immédiat de hausse des prix à la consommation et de réduction du pouvoir d'achat sera estompé dès cette première phase par les réactions des entreprises soucieuses de bien se placer par rapport à la concurrence. Nous pouvons affirmer sans grand risque d'erreur que, dès l'introduction de la réforme, les prix taxes comprises ne répercuteront pas en totalité la hausse de la TVA. Les entreprises bénéficiant d'un allègement de leurs coûts chercheront à maintenir leurs ventes et à augmenter leurs parts de marché grâce à des baisses de prix hors taxes.

(16) Deux remarques viennent naturellement à l'esprit. D'une part, cette variante a une similitude lointaine avec ce qui fut fait en 1995 quand une partie du relèvement du taux de la TVA fut ensuite utilisée à financer les allègements de charges sur les bas salaires. Ici cependant une simultanéité complète est supposée et les allègements portent au même degré sur tous les niveaux de salaire. D'autre part, une nouvelle hausse de la TVA, qui favoriserait les exportations relativement aux importations, pourraient susciter des oppositions de nos partenaires de la zone euro.

Cette préoccupation se poursuivra au cours de la seconde phase, et cela d'autant plus qu'elle aura été moins complètement prise en compte dès les début. Pour avoir une idée précise de son aboutissement, il faut modéliser les conditions de coût et de concurrence. Cela est fait dans la première partie de l'annexe, où « l'entreprise représentative » est supposée percevoir une demande sensible au prix de vente de son produit. Selon ce modèle, il s'avère que, compte tenu de la baisse initiale du coût du travail, le prix de vente hors taxe baisse, et même de telle façon que cela compense au moins la hausse de la TVA. Dès qu'existe une certaine imperfection de la concurrence, de telle sorte que l'élasticité de la demande soit limitée, une baisse du prix taxé comprise doit se constater. Cela ne va pas jusqu'à annuler la baisse du coût réel du travail pour l'entreprise (rapport entre le coût nominal et le prix hors taxe des ventes) ; mais la plus grande partie de la baisse initiale disparaît dès cette phase.

Avant de porter un diagnostic précis sur le niveau atteint par le coût réel du travail après deux à trois ans, par rapport à ce qu'il eût été en l'absence de réforme, il faut s'interroger sur la valeur de l'élasticité moyenne des demandes que les entreprises perçoivent ; il faut aussi s'interroger sur le réalisme du modèle. La deuxième partie de l'annexe procède à une discussion sur ces points, à propos desquels il est malheureusement impossible d'atteindre une grande sécurité de conclusion. Au total, il est alors proposé de focaliser l'attention sur le cas où la baisse du coût réel du travail serait, à l'issue de cette seconde phase, égale au tiers du résultat donné par un calcul négligeant la baisse des prix hors taxe (une application littérale du modèle donnerait une proportion inférieure au tiers).

À ce moment, les effets nets sur l'emploi peuvent être considérés comme à peu près nuls. La baisse initiale de la demande de consommation s'étant en grande partie résorbée et étant compensée pour le reste par les premiers effets favorables de la baisse du coût réel du travail.

Par la suite, au fur et à mesure que ces effets favorables s'amplifieront, en conformité avec ce qui a été décrit plus haut, l'augmentation de la demande de travail provoquera une tension à la hausse des salaires. Le coût réel du travail s'en trouvera majoré d'autant. On comprend intuitivement que le jeu simultané des effets favorables, suscités par un coût du travail relativement bas, et des hausses de salaires, modérant ces effets, devra conduire à une situation limite stable où, par rapport à la référence d'absence de réforme, le coût réel du travail sera plus faible et l'emploi plus élevé. Mais on s'interroge alors sur l'importance de ces différences.

La troisième partie de l'annexe propose une seconde modélisation qui a pour objet d'une part de valider l'intuition en cause, d'autre part d'offrir des points de repère pour une quantification. Ainsi qu'il est indiqué à la fin de cette section de l'annexe, le modèle suppose que, à l'échéance d'une dizaine d'années, le pays connaîtrait encore, même grâce à la réforme étudiée, un chômage excédant significativement le « chômage d'équilibre ».

Sous cette condition, une formule permet d'évaluer le gain en emplois que la réforme devrait à la longue avoir entraîné.

Cette formule fait intervenir comme données non seulement la baisse réalisée après deux ou trois ans sur le coût réel du travail, mais aussi des paramètres dont les recherches économétriques devraient donner les valeurs. La quatrième partie de l'annexe fait état de ces travaux et propose des ordres de grandeur des résultats à long terme de la réforme.

Il nous faut convenir que l'effet final sur l'emploi de la baisse du coût réel du travail est mal déterminé, car il ne provient pas uniquement du ralentissement de la substitution du capital au travail. Il provient aussi, vraisemblablement plus encore, de l'allègement du coût global de production, ce facteur étant déterminant pour les entreprises dont l'emploi n'est pas contraint par le manque de débouchés. Même une proportion faible d'entreprises se trouvant dans cette situation suffit à leur donner le rôle le plus important.

Au total, nous fixons notre attention à la fin de la quatrième partie de l'annexe sur le cas où, la baisse du taux des cotisations patronales équivalant à 3 % du coût du travail, l'emploi après dix ans s'en trouverait accru de quelques 70 000 personnes, l'effet sur le coût réel du travail n'étant plus alors que 0,5 %. Rappelons bien qu'il s'agit de simples ordres de grandeur, dont l'évaluation n'est pas précise et repose sur une hypothèse plutôt pessimiste quant aux perspectives d'emploi qui se concrétiseraient en l'absence de la réforme étudiée.

Effets d'une baisse des cotisations accompagnée d'une hausse de la CSG

Après avoir étudié assez précisément la compensation par une hausse du taux de la TVA, nous allons pouvoir passer rapidement sur celle qui serait assurée par une hausse du taux de la CSG, car l'analyse en est voisine.

Notons d'emblée que cette variante aurait, par rapport à la précédente, l'avantage de contribuer au rapprochement des fiscalités des pays de l'Union européenne. Se voulant permanente, la réforme considérée maintenant se situerait ainsi naturellement à l'intérieur d'une stratégie à long terme pour les finances publiques françaises.

La similitude entre les deux variantes tient au fait que, dans les deux cas, la compensation budgétaire de la baisse des cotisations patronales est prélevée sur les ménages, au moment de la perception de leurs revenus avec la CSG, au moment de leur consommation avec la TVA. Cette différence quant au moment du prélèvement est celle qui devrait le plus importer.

Comme la compensation se fera dans ce cas, pour sa plus grande partie, au même niveau que l'allègement des cotisations patronales, l'analyse devrait s'en trouver simplifiée, sauf si on considère que les comportements des ménages bénéficiaires de différentes catégories de revenu diffèrent si

radicalement qu'on ne peut pas se passer d'étudier séparément les échéanciers d'affectation de leurs revenus à différents moments de leurs cycles de vie. De toute façon nous ne nous sommes pas livrés à des calculs qui, grâce à des modélisations précises, auraient pu donner une idée des différences, très vraisemblablement faibles, qui auraient pu résulter en termes d'emplois du choix entre les deux variantes. Nous allons nous limiter ici à quelques remarques simples.

La concurrence à la baisse des prix hors taxe entre vendeurs sera sans doute plus faible au début que dans la variante précédente, puisqu'il n'y aura pas d'effet mécanique direct du prélèvement sur les prix à la consommation mais plutôt une baisse du pouvoir d'achat disponible des ménages. En revanche la concurrence devrait être plus forte par la suite qu'avec la variante précédente, car les demandes de hausse des salaires seront moins énergiques ; le poids de l'impôt direct supplémentaire, auquel doit être assimilée la majoration de la CSG, sera sans doute moins directement perçu par les salariés que celui envisagé avec l'augmentation de la TVA ; la revendication d'une compensation salariale sera dès lors moins justifiée. Néanmoins le processus ainsi enclenché aura bien des similitudes avec celui décrit à propos de la variante précédente, notamment quant à ses phases successives (voir ce qui est écrit à la fin de la deuxième partie de l'annexe).

Peut-être des différences résultant des modalités d'application des deux logiques respectives méritent-elles attention. Considérant le champ défini par les ménages résidant en France, d'un côté la consommation des touristes en dehors de leur pays de résidence, de l'autre la fraude sur les déclarations des revenus gagnés hors de France ne sont peut-être pas négligeables. De même peut-il en être du fait que les plus-values non réalisées sur le patrimoine des ménages échappent à la CSG. Cependant nous ne voyons pas quelles implications ces particularités devraient avoir pour notre problème.

Ainsi nous retiendrons la même conclusion que dans la variante précédente quant à l'effet sur l'emploi. Notre analyse, certes qualitative, ne nous permet pas de dire si l'effet serait supérieur ou inférieur à celui résultant de la variante précédente.

Effets d'une baisse des cotisations accompagnée d'une hausse de l'impôt sur les sociétés

Envisager une compensation par un relèvement permanent du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés conduit à procéder à une analyse nettement différente de celles qui viennent d'être indiquées, une analyse dont il faudra retenir certains éléments pour la dernière variante à étudier, celle de la compensation par un prélèvement nouveau assis sur la valeur ajoutée. Avant d'engager l'étude des aspects économiques, il convient d'avoir conscience de certaines considérations fiscales.

D'abord la base d'imposition envisagée est plus étroite ; le relèvement de taux doit donc être plus important. Alors que majorer de 2 points le taux de la TVA ou de la CSG suffirait à compenser approximativement une baisse de 3 points du taux des cotisations patronales actuelles, il faudrait, pour compenser la même baisse, relever le taux de l'IS de près de 20 points. Ensuite la base est beaucoup plus fluctuante, réagissant fortement, avec un retard de l'ordre d'un an, aux fluctuations de la conjoncture ; la compensation ne jouerait donc qu'en moyenne sur plusieurs années et d'une façon plus incertaine. Enfin on ne pourrait éviter une certaine pénalisation des sociétés françaises par rapport aux sociétés étrangères pour leur activité tant en France qu'à l'étranger.

Dans l'étude des deux variantes précédentes la modification des coûts réels des facteurs jouait le rôle stratégique. L'optique du coût des facteurs conduit à noter d'emblée que la variante considérée maintenant met en jeu un levier plus puissant puisqu'elle augmente sélectivement le coût du capital, alors que, dans les deux variantes précédentes, la compensation était neutre quant aux coûts des facteurs. La sélection va même plus loin, car l'augmentation porte sur le coût d'usage du capital propre et non sur celui du capital emprunté (on pourrait concevoir que ce dernier coût soit ajouté à l'assiette de l'IS pour définir l'imposition compensatoire, de même qu'on pourrait penser imposer le coût d'usage du capital dans les entreprises individuelles ; mais nous nous abstenons ici d'envisager de telles variantes supplémentaires qui introduiraient de nouveaux modes de prélèvement, avec toutes les complications que cela pourrait comporter).

Nous en tenant pour le moment à la problématique du coût des facteurs⁽¹⁷⁾ et des répercussions induites dans le système des prix et des coûts relatifs, nous devons conclure comme précédemment que, au niveau macro-économique, l'incidence de la réforme sera supportée en grande partie à l'intérieur de la rémunération réelle des salariés. Car le même régulateur jouera : au fur et à mesure que l'effet sur la demande de travail se manifestera, il entraînera aussi, et de plus en plus, un effet à la hausse des salaires réels. Mais la majoration du taux d'imposition des profits subsistera, au moins à la marge (la théorie classique de la fiscalité aboutit souvent à la conclusion que l'incidence d'un impôt sur le capital génère une hausse du coût du capital avant impôt et est de ce fait reportée sur la rémunération des salariés).

Ce dernier élément attire l'attention sur le fait que, pour bien analyser cette variante, il ne faut pas s'en tenir à la problématique du coût des facteurs. Nous devons aussi être conscients de la présence d'effets négatifs que nous avons déjà analysés quand nous avons fait référence à la problé-

(17) L'expression « problématique du coût des facteurs » vise, ici comme par la suite, à regrouper non seulement ce qui relève de la problématique de substitution des facteurs, mais aussi les effets qu'ont sur la croissance des capacités de production les variations du coût global (voir la deuxième partie).

matique de la croissance : amoindrissement des incitations à la prise de certains risques, réduction des moyens financiers disponibles pour le développement des innovations qui réussissent. L'économétrie nous renseigne peu aujourd'hui sur la force réelle de tels effets négatifs. Mais ils sont souvent signalés par des spécialistes de la gestion des entreprises.

Pour les pouvoirs publics adopter cette variante, de préférence à l'une ou l'autre des deux précédentes, serait donc faire un pari : celui que nos entreprises ne révisent pas à la baisse leurs programmes et que nos entrepreneurs les plus innovants n'y voient pas une raison pour abandonner certains projets ou pour rechercher à l'étranger un milieu leur offrant de meilleures chances de réussite.

Effets de l'introduction d'une assiette « valeur ajoutée » pour les cotisations

Introduire un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée conduirait à taxer les revenus du capital comme le feraient la compensation par la CSG et celle de la compensation par l'IS. Avec le nouveau prélèvement ou avec la CSG ces revenus ne sont pas les seuls en cause. D'un autre côté les revenus du capital dont il s'agit avec le prélèvement envisagé correspondent à ceux taxés par l'impôt sur les sociétés beaucoup mieux qu'à ceux taxés par la CSG.

Les revenus que les ménages tirent de leurs patrimoines diffèrent en effet beaucoup des profits des entreprises. Ils comprennent des revenus fonciers et immobiliers, souvent liés à des rentes de situation ou provenant d'héritages ; ils ne sont affectés que très indirectement et partiellement par les profits non distribués des entreprises, au moment de la réalisation de plus-values. On peut considérer que ces différences importent peu quand on reste dans le cadre de la problématique du coût des facteurs. Elles deviennent au contraire déterminantes quand on réfléchit aux éventuels effets sur l'esprit d'entreprise.

Compte tenu de ces similarités et différences, nous pouvons nous attendre à ce que la seule problématique du coût des facteurs conduise à anticiper que le remplacement, partiel ou total, de l'assiette masse salariale par l'assiette valeur ajoutée provoque à terme une augmentation de la demande de travail, mais une augmentation bien moindre que celle à laquelle conduirait un calcul négligeant les rétroactions induites sur le système des prix et coûts relatifs. Quant aux effets sur l'esprit d'entreprise, ils devraient être les mêmes que ceux évoqués ci-dessus à propos d'une majoration du taux de l'IS, avec toutefois prise en compte de ce que le taux du nouveau prélèvement serait sans doute nettement inférieur à la majoration envisagée pour le taux de l'IS. Ajoutons toutefois trois précisions.

Premièrement, tel qu'il a été envisagé jusqu'à présent, un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée taxerait la dépréciation du capital, ce

que ne font ni CSG ni IS. Nous nous sommes expliqués sur l'aberration que représente une telle taxation dans un système fiscal qui adhère au principe de non-taxation des consommations intermédiaires. Il en résulterait des pertes par rapport à l'efficacité productive, des pertes dont il est malheureusement impossible de chiffrer l'ordre de grandeur.

Deuxièmement, l'annexe permet de proposer un ordre de grandeur de l'effet qui serait constaté sur l'emploi si n'intervenaient simultanément ni la taxation de la dépréciation du capital, ni celle du profit pur. À la fin de sa deuxième partie elle conclut que, avant tout effet sensible sur la substitution des facteurs, l'incidence sur le coût réel du travail serait à peu près la même que celle retenue en fin de compte pour la variante de compensation par la TVA. Elle explique ensuite dans sa cinquième partie que l'effet final sur l'emploi serait mieux déterminé mais que son ordre de grandeur pourrait être voisin : de l'ordre de 70 000 emplois supplémentaires après dix ans pour une substitution d'assiette à hauteur de 3 % du coût du travail (la substitution pourrait évidemment être plus ample, jusqu'à trois ou quatre fois avec les institutions actuelles de la Sécurité sociale).

L'effet final sur l'emploi serait mieux déterminé puisque, la compensation s'effectuant en principe à l'intérieur du coût de production, ce dernier ne varierait pas sur le coup. N'interviendrait plus alors l'effet favorable provenant des entreprises non contraintes par leurs débouchés, un effet dont l'importance est difficile à estimer. En revanche, l'effet de substitution, plus facile à évaluer serait plus fort puisque l'élévation du coût d'usage du capital ajouterait son impact à celui de la baisse du coût du travail.

Troisièmement, la mobilité internationale du capital financier a pour effet probable de fixer les taux d'intérêt hors prélèvements auxquels les entreprises françaises pourront se financer. Le nouveau prélèvement aura alors pour résultat de majorer définitivement le coût d'usage du capital d'un montant qui ne sera pas réduit quand les salaires réels augmenteront au rythme de la croissance de l'emploi ; le coût de production croîtra alors ; la rentabilité se détériorera et l'emploi en souffrira. La cinquième partie de l'annexe avance la conclusion que, à long terme, et tout bien pesé, la stimulation de l'emploi serait vraisemblablement plus faible que si la compensation budgétaire était obtenue de la TVA ou de la CSG, cela compte non tenu de possibles effets défavorables sur l'esprit d'entreprise.

Quatrième partie. Mise en place d'une assiette valeur ajoutée

Depuis juin 1997, le Premier Ministre dispose du rapport établi par Jean-François Chadelat, Inspecteur général des affaires sociales, qui préconise et étudie la substitution de l'assiette valeur ajoutée à l'assiette masse salariale pour les cotisations patronales de Sécurité sociale⁽¹⁸⁾. Les proposi-

(18) Voir *Liaisons Sociales*, n° 79/97, mardi 9 septembre 1997.

tions faites dans son rapport ont été examinées de près par les administrations concernées, notamment quant à leurs modalités d'application.

L'auteur de l'étude économique ici présentée n'a pas compétence pour s'exprimer sur les aspects fiscaux ou parafiscaux. S'il va cependant les évoquer brièvement c'est uniquement en vue de donner un éclairage synthétique à la décision de principe qui devra être prise soit en faveur, soit à l'encontre de la réforme proposée par le rapport en question. Les éléments du diagnostic économique doivent être d'abord rassemblés.

- Ce serait une erreur de penser que, à l'avenir, l'assiette valeur ajoutée serait plus favorable que l'assiette masse salariale pour la régulation des finances de la Sécurité sociale. Comme dans le passé, la valeur ajoutée subira des fluctuations conjoncturelles plus amples que celles affectant la masse salariale. Contrairement à ce que l'on a constaté pendant les années quatre-vingt marquées surtout par un rattrapage après l'évolution inverse des années soixante-dix, la valeur ajoutée n'augmentera pas en tendance plus vite que la masse salariale⁽¹⁹⁾.

- Du fait de son impact sur les prix et coûts relatifs, le changement d'assiette devrait avoir un effet favorable à l'emploi, mais un effet faible, surtout si le changement ne s'appliquait qu'à une petite partie des cotisations patronales.

- Une part notable de cet effet disparaîtrait si l'assiette valeur ajoutée était « modulée » de façon à « limiter les transferts intersectoriels » (voir ci-après).

- De toutes façons l'effet serait lent à se réaliser ; il se dissiperait même dans le cas où le taux de chômage devait connaître par ailleurs une décrue prolongée.

- Du fait du prélèvement qu'il introduirait sur le profit hors intérêt du capital, le recours à l'assiette valeur ajoutée risquerait d'affecter défavorablement le dynamisme des entreprises françaises, surtout celui des plus innovantes. Nous manquons malheureusement de base pour avoir même une idée grossière de l'importance de cet effet.

- Il n'est pas justifié de prétendre que le recours à l'assiette valeur ajoutée serait inéluctable pour tout gouvernement soucieux de l'emploi, car il existe d'autres réformes possibles qui auraient également un effet favorable à travers l'impact sur les prix et coûts relatifs (probablement même un effet plus marqué), qui ne prendraient pas le risque d'un effet défavorable à travers la taxation des profits purs et qui éviteraient l'introduction d'un nouveau mode de prélèvement.

(19) Certains semblent craindre le développement de rémunérations non assujetties dont bénéficieraient certains salariés. Si tel devait être le cas, une intégration de ces rémunérations dans l'assiette masse salariale pourrait être envisagée.

S'agissant de la viabilité fiscale de ce nouveau prélèvement, l'auteur de la présente étude n'a guère compétence mais a constaté que les avis étaient assez concordants :

- des cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée pourraient être gérées à condition d'y impliquer les services fiscaux, qui auraient alors besoin de moyens supplémentaires non négligeables ;
- pour la collecte des éléments intervenant dans le calcul de l'assiette, des déclarations particulières des entreprises seraient requises, sauf éventuellement, si la définition retenue pour la valeur ajoutée le permet, de la part des 250 000 entreprises qui demandent à bénéficier du plafonnement de la taxe professionnelle, ou alternativement de la part des entreprises de plus de 50 salariés qui demandent à profiter des dispositions de la loi sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion ;
- il est peu probable que l'on réussisse à définir la valeur ajoutée de façon à éliminer toutes les possibilités de manipulation avantageuse des déclarations (on dit, paraît-il, du côté des services fiscaux et du côté des conseillers fiscaux, que la définition retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle ne les élimine pas toutes) ;
- enfin la nouvelle assiette serait mal adaptée au cas de certaines entreprises. Ainsi J-F. Chadelat propose d'exclure cette assiette pour les administrations publiques, les associations, les emplois familiaux, les exploitations agricoles et les entreprises ayant une valeur ajoutée inférieure à 3 millions de francs.

Après ces brefs rappels auxquels il ne croit pas utile d'ajouter, l'auteur de cette étude souhaite exprimer une certaine surprise vis-à-vis de ce qu'il perçoit être une timidité inopportune des promoteurs de l'assiette valeur ajoutée. Cela concerne d'abord l'idée de gradualisme dans la mise place du prélèvement, ensuite le concept de modulation.

Le rapport écrit : « Il est clair que l'étalement dans le temps de la réforme des cotisations patronales est une condition impérative au succès d'un tel bouleversement dans nos habitudes et nos traditions » (p. 9). À l'appui de cette affirmation sont citées les quatorze années au cours desquelles s'est échelonné le déplafonnement des cotisations de Sécurité sociale. Au principe d'étalement dans le temps sont ajoutées les idées de vérifications régulières et d'adaptations pragmatiques, qui évoquent celles de tâtonnements et d'expérimentations.

Le rapport écrit par ailleurs : « Au-delà des approches traditionnelles de la valeur ajoutée utilisée comme nouvelle assiette des cotisations, une nouvelle réflexion originale consisterait à prendre en compte cette notion pour moduler les cotisations par différents paramètres, notamment par un paramètre valeur ajoutée... Combinée avec la définition du champ d'assujettissement, la modulation permet de limiter les transferts intersectoriels » (p. 7).

Pourquoi de telles circonspections ? Ou bien on est convaincu des vertus de l'assiette valeur ajoutée, et il convient alors de l'introduire le plus tôt possible, de la façon la plus déterminée possible et la plus simple possible ; ses effets sur l'emploi seront déjà assez lents à se manifester, même si les entreprises considèrent que la réforme est irréversible et comprennent immédiatement ce qu'elle signifie (voir ce qui a été écrit dans la première partie de cette étude). Ou bien on n'en est pas convaincu, et mieux vaut alors ne pas s'engager dans un processus incertain dont l'aboutissement sera soit un retour en arrière, soit des cotisations patronales de Sécurité sociale régies par des règles compliquées, déroutantes pour le bon sens et portant la trace de concessions faites à des groupes de pression, à l'image de ce que montrent certaines parties actuelles de notre fiscalité.

S'agissant de la modulation en fonction de la valeur ajoutée, elle consisterait à corriger la cotisation assise sur la masse salariale de l'entreprise, soit S_i , en lui appliquant un coefficient calculé en fonction de sa valeur ajoutée, soit VA_i . Selon la version la plus simple des trois proposées par le rapport, le coefficient multiplicateur serait égal à $(VA_i / S_i) / (VA_s / S_s)$ où s désigne le secteur auquel appartient l'entreprise. Une telle proposition s'explique vraisemblablement par la lecture des résultats prétendus annoncer les « transferts intersectoriels », résultats que nous avons vu concerner, quant à leur importance, une éventualité purement virtuelle (voir ci-dessus). Elle aurait pour conséquence de faire disparaître presque intégralement la partie de l'effet favorable à l'emploi qui serait due à la modification des prix relatifs et au changement induit dans la composition de la demande de biens et services.

Une autre version calcule le coefficient multiplicateur à l'aide d'un barème appliqué au rapport entre (VA_i / S_i) et la valeur du même ratio au niveau agrégé pour l'ensemble du champ concerné, le barème croissant mais bornant le coefficient à un intervalle donné (par exemple 0,8 à 1,2). Le changement induit dans la composition de la demande serait alors réduit, moins toutefois qu'avec la version se référant à un ratio sectoriel. Si l'on voulait faciliter la transition vers l'assiette valeur ajoutée, on pourrait retenir, pour un petit nombre d'années, l'idée d'un tel barème dont l'intervalle croîtrait en taille selon une progression annoncée à l'avance.

La troisième version n'est qu'esquissée : le coefficient dépendrait de la variation du ratio (VA_i / S_i) par rapport à l'année précédente. Le montant des cotisations augmenterait dans la phase ascendante du cycle des affaires ; il diminuerait dans la phase descendante ; les entreprises seraient incitées à réduire année après année leur ratio, peut-être trop à la longue ; les difficultés du contrôle fiscal seraient fort accrues.

Cinquième partie. Allègement des cotisations sur les bas salaires

Notre pays restera longtemps confronté à un arbitrage entre l'emploi et le revenu des personnes ne pouvant obtenir que de bas salaires. Face à cet arbitrage, l'emploi des non-qualifiés sera d'autant plus défavorisé que le coût de leur travail sera plus élevé. Cela justifie que le barème des cotisations de Sécurité sociale conduise à de faibles taux au niveau des bas salaires. Tels sont les assertions à considérer ici de près⁽²⁰⁾.

Le diagnostic

Le diagnostic, déjà brièvement posé dans la première partie, part de l'observation des situations présentes et passées en France et à l'étranger, ainsi que des recherches et discussions ayant visé à expliquer les évolutions et disparités observées. Il attribue une certaine importance à la nature du progrès technique qui a pénétré les systèmes productifs au cours des trente dernières années et à la mondialisation des produits manufacturés. Il conduit à s'interroger sur les perspectives quant aux structures par qualifications de l'offre et de la demande de travail.

- On entend ici concentrer l'attention sur les 20 % qui, parmi les personnes constituant la population active, sont les moins formées, les moins aptes au travail et les moins rémunérées en cas d'emploi. Il s'agit évidemment d'un groupe dont la définition est floue et la composition hétérogène. La formation reçue et l'aptitude au travail sont déjà des notions multidimensionnelles, ne conduisant l'une ou l'autre à un classement des individus qu'au prix de conventions. *A fortiori* si on les combine toutes deux avec le niveau de rémunération de ceux qui sont employés. Ce dernier est cependant corrélé avec les diverses dimensions de la qualification et des aptitudes ; il peut souvent servir de repère⁽²¹⁾. De même, le groupe réunit des cas bien différents, depuis le jeune revêche sans aucun titre scolaire

(20) En vue d'approfondir divers points de cette partie, le lecteur peut se reporter à deux chapitres d'un ouvrage récent : chap. 8, Drèze J. et H. Sneessens : « Technological Development, Competition from Low-wage Economies and Low-skilled Unemployment » ; chap. 10, Nickell S. et B. Bell : « Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment? » in *Unemployment Policy-Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.

(21) Les données de l'enquête Emploi 1997 permettent d'isoler « les bas salaires » et de caractériser leurs âges, leurs diplômes et la qualification de leurs emplois. Limitons nous ici aux emplois salariés à temps complet rémunérés avec un salaire horaire apparent inférieur à 1,3 SMIC et comparons les à l'ensemble des emplois salariés à temps complet (hors agents de l'État, apprentis, contrats aidés et services domestiques). Les « moins de 30 ans » y sont plus nombreux : 38 % au lieu de 22 %, et surtout pour les salariés ayant un diplôme au moins équivalent au baccalauréat : 65 % de jeunes pour les « bas salaires » parmi ces diplômés au lieu de 32 % de jeunes en moyenne pour les diplômés employés. Dans l'ensemble les salariés ayant ce niveau de diplôme constituent 19 % des « bas salaires », contre 33 % de tous les salariés. Cependant les emplois de techniciens, des professions intermédiaires et de cadres, qui interviennent à concurrence de 37 % dans l'ensemble, ne constituent que 8 % des « bas salaires ». Les employés administratifs se trouvent dans une situation intermédiaire (15 % des bas salaires comme de l'ensemble) de même que les ouvriers qualifiés (32 % contre 29 %).

jusqu'à la mère de famille venue tard à l'emploi dans une localisation où il est rare. La barre des 20 % est donc floue et assez arbitraire ; il ne faut pas la comprendre comme indiquant vis-à-vis de chaque critère la proportion des « cas difficiles » ; par exemple le véritable échec scolaire, auquel il sera fait allusion, concerne une proportion nettement plus faible de jeunes. Néanmoins, pour émettre un diagnostic nous devons fixer nos idées sur la nature et l'importance du groupe qui va maintenant nous intéresser.

Ce groupe n'est jamais défini et isolé tel quel dans les données disponibles, ce qui crée une difficulté plus générale à laquelle se heurtent de nombreux chercheurs travaillant sur telle ou telle dimension des caractéristiques en cause. Voulant traiter des niveaux les plus bas, ces chercheurs sont souvent conduits à raisonner par transposition à partir de résultats concernant des groupes plus larges. C'est assez pour constater les faits les plus manifestes, mais malheureusement pas pour les analyses plus fines qui étayeraient parfaitement certaines assertions. On aura diverses occasions de le constater.

Quoi qu'il en soit, il est manifeste que partout dans les pays développés, le chômage affecte surtout ceux qui sont peu formés ou ont les moindres qualifications. Par exemple, en 1994 pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, les taux de chômage étaient respectivement en France, en Allemagne et au Royaume-Uni de 14,7 %, 13,9 et 13,0 % pour celles ayant reçu un niveau d'éducation inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 6,8 %, 5,4 et 3,9 % pour celles ayant bénéficié d'un enseignement supérieur. En mars 1997, le taux de chômage des ouvriers était en France de 15,8 % celui des cadres de 5,1 %. Le phénomène est ancien, avec toutefois des différences entre taux de chômage qui étaient moins accusées quand le niveau général du chômage était plus faible. Le phénomène peut s'expliquer en grande partie par le simple jeu des déqualifications acceptées par des chômeurs en quête d'emploi. Mais les recherches ont aussi apporté des éléments d'explication complémentaires s'appliquant à l'évolution des deux dernières décennies.

Avant de les considérer, faisons encore deux remarques, à garder présentes à l'esprit par la suite. La première pour prévoir que l'amélioration en cours de l'emploi profite aux non-qualifiés, mais ne suffit pas à combler leur handicap. La seconde pour poser l'idée d'un arbitrage qui aurait été effectué différemment dans divers pays : les phénomènes dont nous allons parler auraient rendu impossible le maintien simultané des salaires réels et de l'emploi des moins qualifiés ; l'emploi des personnes en cause aurait été mieux préservé là où une baisse de leurs salaires réels aurait été acceptée. Comme les données à notre disposition ne font pas de cette idée une évidence⁽²²⁾, nous aurons à analyser la question de plus près.

(22) C'est un des messages de Fougère D. et F. Kramarz (1997) : « Le marché du travail en France : quelques pistes d'analyse », *Économie et Statistique*, n° 301-302. Voir cependant la discussion des données dans les deux références citées à la fin du premier alinéa de cette partie.

- L'opinion publique a depuis des années tendance à incriminer, face au chômage, le progrès technique et la concurrence internationale, l'un et l'autre responsables de suppressions d'emplois. L'explication est proférée si souvent et avec tant de conviction qu'il faut, ici encore, la rejeter sous la forme globale qu'elle revêt habituellement.

Pour disculper le progrès technique, il suffit de rappeler : premièrement, que celui-ci a toujours eu et aura toujours pour effet de modifier la structure des emplois, par métiers, qualifications, secteurs, localisations, et qu'il crée ainsi autant de possibilités d'emplois qu'il en détruit ; deuxièmement, qu'en effet durant de longues périodes de rapide progrès technique ces modifications n'ont été accompagnées d'aucune croissance du chômage global ; troisièmement, que le rythme du progrès technique, tel qu'on le mesure normalement par le taux de croissance de la productivité du travail, s'était ralenti depuis le milieu des années soixante-dix et que cela aurait dû, toutes choses égales d'ailleurs, faciliter les adaptations, donc conduire à un moindre niveau de chômage. L'élévation de ce dernier doit donc être expliquée autrement.

Quant aux succès des nouveaux exportateurs de produits manufacturés, ils suscitent des importations de leur part et créent ainsi des emplois dans les pays développés, notamment pour les biens et services élaborés. L'analyse détaillée du commerce international et de sa composition n'apporte de soutien, ni à la thèse d'une responsabilité de ce commerce dans la montée passée du chômage, ni à la crainte que la mondialisation provoque dans les pays riches un chômage global croissant.

- Si nous devons considérer le progrès technique et la mondialisation dans le cadre de cette étude, ce n'est ni pour valider les thèses de l'opinion publique, ni pour invalider les réponses qui viennent d'être rappelées. C'est plutôt pour nous interroger sur les tendances qui affecteraient sélectivement la demande de travail non-qualifié dans les pays riches. Ne sont pas alors en cause les rythmes du progrès technique et la mondialisation, mais plutôt la nature des adaptations que l'un et l'autre imposeraient à nos marchés du travail. Alors qu'autrefois, une harmonie approximative aurait existé entre les déplacements de l'offre de travail vers de plus hautes qualifications et les changements subis par la structure de la demande de travail, on aurait assisté depuis vingt ans à une rupture se localisant sur l'offre de travail des personnes les moins formées, les moins qualifiées : la demande pour leurs services se serait réduite de façon telle que seule une baisse du coût réel du travail en cause aurait pu, là où elle s'était produite, contrecarrer la baisse de la demande⁽²³⁾.

(23) Depuis bien des décennies, le niveau moyen de formation de la population active française s'élève progressivement grâce au remplacement de générations anciennes par des nouvelles ayant bénéficié d'un enseignement beaucoup plus poussé. Cette élévation s'est poursuivie au cours des vingt dernières années ; elle va évidemment se poursuivre, dans notre pays comme dans d'autres. Le phénomène nouveau réside en ce que le rythme de déplacement de l'offre de travail vers de plus hautes qualifications ne suffit plus à suivre celui du déplacement de la demande de travail.

Cette thèse a fait l'objet de très nombreux travaux, notamment aux États-Unis et en Angleterre. Il n'est pas question de les résumer ici⁽²⁴⁾. La conclusion qui prédomine consiste à dire effectivement que la baisse des salaires réels américains et anglais aux basses qualifications est due surtout⁽²⁵⁾ d'une part, vraisemblablement à un biais du progrès technique au détriment des travailleurs les moins formés, d'autre part et de façon plus manifeste, à la concurrence des pays à faible coût de main d'œuvre. Il n'y a aucune raison de penser que la baisse de la demande de travail non-qualifié, ainsi constatée pour les États-Unis et le Royaume-Uni, ait épargné les pays Européens dans lesquels le droit du travail ou les normes sociales interdisaient, pour les bas salaires réels, la baisse que les forces du marché auraient pu sans cela imposer.

Pour accréditer et caractériser cette dernière éventualité, la comparaison des distributions salariales française et américaine est parlante⁽²⁶⁾. En 1993 le salaire minimum légal représentait environ 0,6 fois le salaire médian en France et 0,3 fois aux États-Unis. Dans les deux pays, environ 40 % des salariés gagnaient moins de 0,9 fois le salaire médian ; mais ils étaient moins de 3 % en France à gagner moins de 0,5 fois le salaire médian, contre environ 10 % aux États-Unis. Au niveau de qualification de ces très bas salaires, un arbitrage semble bien avoir été fait dans notre pays en faveur du revenu mais au détriment de l'emploi, tout au moins avant les allègements de charges des dernières années⁽²⁷⁾. Sans doute le même arbitrage affecte-t-il aussi des niveaux de qualification quelque peu plus élevés (les salariés américains sont encore relativement plus nombreux dans la tranche de 0,5 à 0,6 fois le salaire médian).

- Dans les prochaines années, l'excès de l'offre sur la demande de travail en bas de l'échelle des qualifications diminuerait si le coût réel du travail y était abaissé, car cela stimulerait la demande de ce travail. Nous examinerons l'importance de l'effet à en attendre. Mais nous devons auparavant nous interroger sur la permanence de la tendance qui a conduit au déséquilibre actuel et même, avant cela, sur la possibilité d'agir autrement en déplaçant l'offre de travail vers des niveaux plus élevés de qualification.

(24) Pour une introduction voir le numéro de septembre 1997 de la *Revue Économique*, ainsi que Cotis J-P., J-M. Germain et A. Quinet (1997) : « Les effets du progrès technique sur le travail peu qualifié sont indirects et limités », *Économie et Statistique*, n° 301-302 ; et Cortes O. et S. Jean (1997) : « Les échanges internationaux modifient la demande de travail », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(25) Sont intervenus aussi un affaiblissement du pouvoir des syndicats dans les négociations salariales et la baisse ou la suppression du salaire minimum ; pour les États-Unis voir Fortin N. et T. Lemieux (1997) : « Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is there a Linkage », *Journal of Economic Perspectives*, printemps.

(26) Pour des précisions sur la comparaison voir Lefranc A. (1997) : « Salaires relatifs et chômage », *Revue Économique*, septembre.

(27) S'agissant en particulier de l'emploi des jeunes, voir aussi, Abowd J., F. Kramarz, T. Lemieux et D. Margolis, « Minimum Wages and Youth Unemployment in France and the United States », *Document de Travail CREST*, n° 9652.

Ce serait évidemment la réponse idéale ; la suite de notre examen le confirmerait s'il en était besoin. Non seulement la productivité et la compétitivité de notre pays en bénéficieraient ; mais aussi la plupart des personnes concernées le souhaiteraient si elles en voyaient la possibilité. Nous devons certes maintenir ce déplacement de l'offre de travail parmi les objectifs prioritaires de notre système d'enseignement et de formation. Nous aurons à considérer, plus loin, les effets que le barème des cotisations patronales pourrait avoir sur les incitations des travailleurs à se former davantage. Mais nous devons malheureusement considérer avec réalisme les perspectives que l'idée de cette réponse idéale autorise pour la question qui nous est posée.

Donner une qualification et une compétence professionnelle à ceux qui en manquent n'est aisé que dans de rares cas favorables. Pour y réussir dans les autres cas, il faut surmonter les mêmes handicaps que ceux défavorisant les intéressés pour leur accès au marché du travail. C'est d'ailleurs pourquoi les décisions prises en faveur de la formation professionnelle laissent sceptiques la plupart de ceux qui ont vécu comme un long échec leurs années d'élève ou qui ont suivi sans réel profit tel ou tel des nombreux stages auxquels la politique de l'emploi a donné accès depuis vingt ans. Certes, poursuivre les efforts en vue de la formation est essentiel. Mais ni l'acquisition des compétences, ni l'insertion professionnelle des populations fragiles n'en résulteront automatiquement.

En amont, les efforts n'ont pas manqué dans les écoles et collèges où se concrétise le mal-être de jeunes vivant par ailleurs dans un mauvais environnement familial et urbain, écoles et collèges où mûrit le processus de déboires et de refus qui rendra souvent vaines les étapes ultérieures de l'enseignement. Comment ne pas croire les professeurs qui, dévoués à leur tâche, écrivent que le mal s'aggrave, malgré la conscience aiguë que l'on a du problème dans leurs rectorats et leur ministère, et malgré les mesures prises pour y faire face ?

Ce serait manquer de respect pour ces enseignants qui vivent quotidiennement la difficulté que de laisser entendre qu'ils pourraient aisément corriger ces handicaps. Il nous reviendra au contraire, pendant des années, de chercher à faciliter l'accès à l'emploi de jeunes et de moins jeunes qui, pour des raisons diverses, ne pourront réellement acquérir de formation que « sur le tas ». À nous donc d'indiquer comment soutenir et promouvoir la demande de travail qui s'adressera à eux.

- Nous ne devons en effet pas nous leurrer en espérant que la tendance à la baisse de la demande de travail non-qualifié appartiendra tôt au passé. Certes, la nature du progrès technique pourrait évoluer d'une façon plus favorable ; nous avons une trop médiocre appréhension des caractéristiques globales de ce progrès pour en exclure l'éventualité ; mais nous ne pouvons pas non plus exclure l'éventualité inverse où l'évolution technique pénaliserait de plus en plus les non-qualifiés.

En revanche, il est raisonnable de prévoir que la mondialisation va signifier une concurrence croissante des pays où les salaires sont nettement plus bas que les nôtres. Certains de ces pays réussiront à devenir plus productifs et apprendront à servir de mieux en mieux nos marchés, ainsi que le Japon l'a peu à peu appris autrefois. Leurs succès provoqueront évidemment une élévation des salaires qu'ils pratiqueront. Mais, avant que cette évolution naturelle les ait fait entrer dans l'ensemble des pays riches, leur offre a de fortes chances de devenir nettement plus importante et attractive qu'elle l'est aujourd'hui pour les biens et services ayant un fort contenu en travail non-qualifié. En d'autres termes, la baisse de la demande adressée aux services de nos travailleurs non-qualifiés va se poursuivre.

Demande et coût du travail non-qualifié

Face à cette perspective, nous avons aujourd'hui assez de preuves pour estimer que la baisse du coût réel du travail non-qualifié accroîtra directement la demande de ce travail par les entreprises, c'est-à-dire la soutiendra en contrecarrant la tendance défavorable dont nous venons de parler. Nous avons aussi assez de preuves pour estimer que la baisse du prix relatif des biens et services à fort contenu en travail non-qualifié stimulera la demande de ces biens et services, contribuant ainsi indirectement à l'accroissement de la demande de ce travail.

On peut certes chipoter sur ces preuves si on a décidé de s'opposer par principe à une politique qu'elles suggèrent. Les lacunes des données et les incertitudes ou imprécisions des conclusions économétriques peuvent alimenter quelques arguties. Cependant les preuves, qu'il faut ici rappeler, vont assez dans les deux sens indiqués ci-dessus pour être retenues.

- L'ouvrage fort documenté de D. Hamermesh, cité ici dans l'annexe, conclut non seulement que, à long terme, l'ensemble de la demande de travail des entreprises est assez sensible au coût du travail, mais aussi que cette sensibilité est d'autant plus grande que l'on considère des qualifications moins élevées. Des travaux économétriques français récents vont bien dans le même sens.

Le premier, dû au professeur Sneessens⁽²⁸⁾, a étudié les séries temporelles agrégées de la période 1962 à 1989 et a conclu que, mises à part les hautes qualifications, la demande de travail avait en France une élasticité par rapport à son coût qui devait être comprise entre $-0,7$ et $-0,3$. Malheureusement les données disponibles ne lui ont pas permis d'approcher le travail non-qualifié qui nous intéresse ici : ce qu'il a appelé « travail peu qualifié » exclut uniquement les cadres et techniciens supérieurs.

(28) Sneessens H. (1993) : « Pénurie de main d'œuvre qualifiée et persistance du chômage », *Rapport au Commissariat Général du Plan*.

De meilleures approximations de la catégorie pertinente pour nous sont offertes par deux autres études. Dormont et Pauchet⁽²⁹⁾ analysent un panel de 894 entreprises industrielles suivies sur la période 1979-1990 ; leurs estimations conduisent à des élasticités à long terme de la demande de travail qui seraient en valeur absolue d'autant plus élevées que l'entreprise emploierait davantage d'ouvriers non-qualifiés ; par exemple, dans une de leurs spécifications, l'élasticité de la demande de travail serait de $-0,8$ pour une entreprise dans laquelle seulement 10 % du personnel serait constitué d'ouvrier non-qualifiés, mais l'élasticité serait de $-0,9$ pour une entreprise où la proportion de ces ouvriers s'élèverait à 50 %.

Mihoubi⁽³⁰⁾ a considéré le panel constitué par les données agrégées concernant 17 branches manufacturières suivies sur les années 1976 à 1989. Il s'en est servi pour estimer l'élasticité de substitution entre leurs demandes de travail qualifié et de travail non-qualifié. Il a ainsi conclu qu'un effet de substitution très significatif apparaissait sur les fluctuations temporelles conjointes, se superposant à la tendance à la baisse du rapport entre l'emploi non-qualifié et l'emploi qualifié : cette baisse s'était accélérée quand le rapport entre les coûts salariaux des non-qualifiés et des qualifiés avait crû (l'emploi non-qualifié étant défini comme celui des ouvriers non-qualifiés, des employés non-qualifiés, des apprentis et des stagiaires).

- Il existe toute une littérature économétrique française et étrangère sur l'estimation de la demande de consommation des ménages. Cette littérature va plus ou moins dans le détail par groupes de biens et services ; elle ne semble pas avoir été exploitée en fonction des contenus en travail non-qualifié des biens et services en cause ; mais elle établit que la demande de services par rapport au prix de ces services est élevée. On peut en déduire que les baisses de prix induites par une baisse du coût du travail non-qualifié contribueraient particulièrement à l'augmentation de la demande de ce travail.

Ce résultat s'accorde bien avec ceux de l'étude récente de Piketty⁽³¹⁾ : les contributions apportées à l'emploi sont, aux États-Unis en comparaison avec la France, particulièrement élevées dans les commerces et l'hôtellerie-restauration ; les différences vont au delà de ce qui pourrait s'expliquer par la différence des niveaux de vie moyens entre les deux pays. Or ce sont aux

(29) Dormont B. et M. Pauchet (1997) : « L'élasticité de l'emploi au coût salarial dépend-elle des structures de qualifications ? », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(30) Mihoubi F. (1997) : « Coût des facteurs et substitution capital-travail : une analyse sur le secteur manufacturier », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(31) Piketty T. (1997) : « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis, 'services de proximité' contre 'petits boulots' ? », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, n° 93, décembre. Étudiant spécifiquement le secteur commercial, J. Gadrey et F. Jany-Catrice ont fait valoir qu'une correction importante devait être apportée aux données comparatives de T. Piketty ; mais cela n'affecte pas la conclusion telle qu'elle est ici exprimée (voir note du 23 février 1998 du Laboratoire CLERSE, Université de Lille 1).

États-Unis deux secteurs ayant un fort contenu en travail non-qualifié et le coût de ce travail pour l'employeur y est nettement inférieur à ce qu'il se trouve être en France.

Une comparaison entre pays européens peut être faite pour les mêmes secteurs grâce à l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat. Elle montre que le déficit d'emploi par rapport aux États-Unis est le plus faible au Royaume-Uni où le coût minimum du travail est aussi particulièrement bas et le niveau de vie moyen un peu inférieur à celui de la France. En revanche, les pays continentaux de l'Union européenne semblent être dans une situation voisine de celle de la France.

L'ensemble de ces résultats sur le lien entre demande et coût du travail non-qualifié est, remarquons-le, conforme à ce que les économistes ont cru depuis longtemps savoir à propos des phénomènes de leur ressort. Mais il apporte d'utiles précisions.

Effet d'un allègement ciblé des charges

Depuis 1993 et surtout la fin de 1995, conformément à des recommandations présentées dans les rapports de préparation du XI^e Plan⁽³²⁾, divers allègements des cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont été introduits⁽³³⁾. Il convient aujourd'hui de pérenniser et de parfaire le dispositif. Telle est la proposition qui va être argumenter dans la partie suivante. Elle se base évidemment sur la prévision des effets de ces allègements sur l'emploi des non-qualifiés. Par souci de simplicité, la compensation budgétaire du dispositif ne sera considérée qu'à la fin de la partie suivante.

- La démarche est la même que dans la troisième partie de cette étude, où nous avons considéré l'incidence probable de réformes indifférenciées de l'assiette des cotisations patronales. Mais elle introduit d'emblée une importante différence : le coût du travail non-qualifié n'est déterminé en France ni par la loi de l'offre et de la demande, ni par négociation entre représentants des employeurs et des salariés ; il résulte directement du SMIC, dont le niveau provient d'une suite de décisions gouvernementales antérieures. Or la valeur du coût du travail non-qualifié ainsi atteinte coexiste depuis des années avec un important excès de l'offre sur la demande de ce travail.

En d'autres termes, le marché du travail en cause est soumis à une sorte de contrôle de prix avec le rationnement qui en résulte (en l'occurrence rationnement de l'offre de travail). Dans de telles conditions, une baisse modérée du prélèvement frappant le prix ne mettra en jeu aucun phéno-

(32) Commissariat Général du Plan : *L'économie française en perspective*, La Découverte et la Documentation Française, Paris.

(33) Gaye M. et A. Gubian (1997) : « Les allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires », *Bilan de la politique de l'emploi en 1996*, Dossiers de la DARES, n° 5-6.

mène de compensation, contrairement à ce qui a été exprimé notamment par l'équation (6) de l'annexe. Tant que l'offre restera largement excédentaire, le seul effet sera une réduction du rationnement (ce qui, comme nous l'avons vu, se fera de façon progressive sur un certain nombre d'années)⁽³⁴⁾.

Mais si la concurrence ne joue pas sur le marché du travail non-qualifié, elle joue bel et bien sur les marchés des produits et services obtenus à partir de ce travail. La baisse du prélèvement conduira (et cette fois rapidement) à une baisse des prix des biens et services en cause, une baisse qui devrait être, à peu de chose près, équivalente à celle impliquée mécaniquement par la diminution du coût du travail incorporé⁽³⁵⁾. Parler alors d'effet d'aubaine et de cadeau aux employeurs serait aussi trompeur qu'il l'eût été de parler de coup du sort et de spoliation des employeurs pendant les années où le poids des cotisations patronales s'accroissait.

- Pour avoir une première idée de l'ordre de grandeur de l'effet à attendre d'une baisse du prélèvement, ciblée sur les 20 % les moins rémunérés, nous pouvons nous inspirer du modèle schématique qui, dans l'annexe, caractérise le processus d'adaptation de l'emploi après la phase initiale de changement du coût du travail. Les calculs auxquels on peut alors se référer sont présentés dans la dernière section de l'annexe.

Négligeant pour le moment l'éventuel effet de la compensation budgétaire, nous concluons dans l'annexe qu'une baisse moyenne de 10 % du coût du travail des 20 % les moins payés devrait entraîner, à échéance de dix ans, une augmentation de 10 % environ pour l'emploi des personnes ayant de telles basses rémunérations (soit quelques 250 000 emplois de plus, en équivalent plein temps).

Les mêmes bases de calcul permettent d'estimer ce à quoi devrait conduire le barème de la ristourne dégressive s'il était maintenu. Le nombre de salariés concernés est plus élevé et la baisse du coût du travail diffère. Mais l'annexe conclut à la création probable de 300 à 400 000 emplois au bout de dix ans, avant prise en compte de la compensation budgétaire. Cet ordre de grandeur ne prétend pas à la précision. Il suffit cependant à suggérer l'importance de l'impact possible sur le chômage des personnes les moins formées et les moins aptes au travail.

Le résultat doit être comparé à ceux fournis par différentes simulations macroéconomiques concernant les effets d'allègements de charges ciblés sur les bas salaires. Chacune de ces simulations repose sur un jeu spécifique d'hypothèses et pourrait donc donner lieu à un long examen. Leurs résultats ont été confrontés, et acceptés comme fournissant des fourchettes

(34) On exclut évidemment ici que la baisse du prélèvement soit accompagnée d'une hausse du SMIC (qui traduirait alors une priorité donnée au revenu des travailleurs non-qualifiés employés, par préférence à l'emploi des travailleurs non-qualifiés au chômage).

(35) Tel semble avoir été le cas en France au cours des quatre dernières années (voir renvoi dans la partie 2 de l'annexe).

utiles, par l'instance d'évaluation de la loi quinquennale⁽³⁶⁾ et par le Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts⁽³⁷⁾. Pour la comparaison avec l'ordre de grandeur annoncé ci-dessus, l'attention peut se concentrer sur un résultat donnant 240 000 emplois supplémentaires comme induits par la ristourne dégressive avant prise en compte de l'effet de sa compensation budgétaire. Ce résultat est inférieur à notre évaluation. La différence réside surtout dans une estimation moins favorable de l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût. Ainsi qu'il est expliqué dans l'annexe, l'estimation du CSERC semble trop faible à l'auteur de la présente étude.

- On a constaté récemment la concordance temporelle entre l'enrichissement de la croissance en emplois et l'introduction des mesures d'allègement (depuis 1993 et surtout la fin de 1995). On s'est alors demandé si le premier de ces deux événements ne s'expliquait pas, au moins en partie, par le second. Ce serait prématuré de l'affirmer ; d'abord les premiers constats, établis sur la base de données provisoires, peuvent toujours être remis en question quand devient disponible l'ensemble des informations pertinentes pour la période en cause ; ensuite, l'effet d'allègement des charges doit s'échelonner dans le temps, ainsi que nous l'avons vu à plusieurs reprises ici ; il serait surprenant que ses premières manifestations aient déjà eu une telle ampleur qu'elles aient imprimé une marque claire dans les séries macroéconomiques. Néanmoins les indices actuels attirent l'attention. Ils vont donc être cités sans autre commentaire.

Depuis 1993 un écart est apparu entre l'évolution de l'emploi constaté et celle de l'emploi simulé par les relations que les conjoncturistes utilisent habituellement⁽³⁸⁾. Cet écart est particulièrement sensible pour les secteurs non manufacturiers, où il atteignait déjà près de 4 % à la fin de 1995. Le constat est cependant compliqué par la diminution rapide qu'a connue la durée moyenne du travail du fait du développement accéléré du temps partiel : cette évolution semble échapper à ce qui peut être obtenu à travers les relations que les conjoncturistes utilisent. Mais pour finir avec cette évolution récente, on a fait remarquer, d'une part, qu'une prise en compte de la durée du travail laissait subsister un petit écart, d'autre part, que, surtout dans les services, l'accélération du développement du temps partiel avait été provoquée par les modalités retenues pour certaines des exonérations de charges patronales et que l'enrichissement de la croissance en emplois pouvait donc être attribué à ces exonérations (l'effet en cause n'est pas couvert par le petit modèle présenté ici en annexe).

(36) DARES (1996) : *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, Paris.

(37) CSERC (1996) : *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation Française, Paris.

(38) Duchêne D., G. Forgeot et A. Jacquot (1997) : « Les évolutions récentes de la durée du travail », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

Établir un barème permanent

- L'auteur de l'étude économique présentée ici n'a pas compétence pour examiner en détail les modalités des allègements introduits depuis 1993. Il lui revient plutôt d'exprimer un avis global sur l'utilité de ces allègements, sur le statut à leur reconnaître dans notre système de Sécurité sociale et sur les modifications principales qu'on pourrait penser apporter au dispositif actuel. En conformité avec cet objectif, il limitera son attention à la « ristourne dégressive de cotisations sociales », laquelle s'applique le plus généralement et caractérise bien la nature du dispositif en question.

Dans cette étude une distinction très nette a été faite, concernant aussi bien l'opportunité que la mesure des effets, entre deux stratégies envisagées pour la réforme des cotisations patronales : d'un côté une modification indifférenciée de l'assiette des cotisations, de l'autre une baisse de taux spécifique aux bas salaires⁽³⁹⁾. L'auteur voit de bien meilleures raisons pour la seconde stratégie que pour la première. Elles viennent autant du diagnostic sur la nature probable du déséquilibre du marché français du travail dans les deux premières décennies du siècle prochain que de la mesure des effets de ces stratégies en termes d'emploi : les perspectives sont plus mauvaises pour les basses qualifications ; l'incidence de la première stratégie sur le coût du travail et sur l'emploi sera diluée, voire ambiguë avec certaines modalités, tandis que la seconde atteindra son objectif. Divers pays européens ont d'ailleurs comme la France récemment adopté cette seconde stratégie (Belgique, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni).

- Il reste à en préciser les conditions de réussite. Tout d'abord, la progressivité des cotisations doit être rendue permanente exactement comme l'est la progressivité de l'impôt sur le revenu. Il ne faut plus parler de « ristourne », car le mot évoque un avantage commercial accordé à certains clients à certains moments. Il ne faut même plus parler d'allègements ou d'exonérations, mais de barème. Il ne faut plus soumettre la progressivité et le financement des allègements à un réexamen annuel dans le cadre de chaque loi de financement de la Sécurité sociale et de chaque loi de finances de l'État. L'importance de la pérennité du système a été annoncée d'emblée dans ce rapport.

Ensuite, il faut s'interroger sur ce que pourrait être « le barème optimal ». Cela concerne surtout le taux à appliquer au niveau du SMIC et la progressivité à des niveaux immédiatement supérieurs. Le dispositif actuel a pour effet que le coût du travail excède le salaire brut de 29 % au niveau du SMIC et de 47 % aux niveaux intermédiaires plus élevés d'au moins un

(39) Les deux stratégies ne sont pas strictement orthogonales l'une à l'autre puisque la baisse sélective de taux retenue par la seconde signifie, au niveau agrégé, une réduction du poids des cotisations, pour autant qu'elle ne soit pas intégralement compensée par une hausse du taux appliqué à des salaires plus élevés.

tiers. On pourrait envisager une plus forte différence ; il le faudrait si on voulait obtenir chez nous le même coût du travail non-qualifié qu'aux États-Unis ou en Espagne. Cependant, les allègements introduits à partir de 1993 nous ramènent à la valeur de 1970 pour le coût relatif du travail au niveau du SMIC (par comparaison avec le niveau du salaire médian) ; ils corrigent la dérive des années 1973 à 1984 ; ils donnent à la France un coût du travail non-qualifié inférieur à celui de l'Allemagne ou du Benelux. De plus, utiliser le taux des cotisations patronales pour réduire bien plus le coût du travail non-qualifié obligerait à revoir les principes du régime général obligatoire de la Sécurité sociale (est-il concevable que le taux des contributions obligatoires pour certains salariés devienne négatif ?)

De fait, corriger l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du SMIC. En effet alors qu'un barème proportionnel peut prétendre être neutre vis-à-vis des choix des salariés et des employeurs, le barème progressif ici considéré crée des incitations, d'abord celle de faire davantage appel à de la main-d'œuvre non-qualifiée (c'est précisément son objet), ensuite peut-être aussi des incitations secondaires moins désirables. Or celles-ci risquent de se produire d'autant plus que la progressivité joue sur une plage plus étroite.

- Ainsi on a fait valoir que, avec le système tel qu'il était appliqué en 1997 (il est peu différent en 1998), une hausse de 100 francs du salaire net d'une personne rémunérée antérieurement au SMIC supposait une hausse de 128 francs du salaire brut (du fait de l'augmentation de la cotisation personnelle et de la CSG), mais signifiait surtout pour l'employeur une hausse de 260 francs. Le même calcul, mais concernant une personne rémunérée à 1,33 fois le SMIC conduisait pour l'employeur à une hausse de 187 francs, donc nettement plus faible.

Le recensement des effets qui peuvent résulter de la différence entre 260 et 187 francs (face à l'augmentation de 100 francs pour le salarié) n'a pas été fait jusqu'à présent. semble-t-il. Pour une analyse pertinente, il faudrait, bien sûr, adopter le point de vue du long terme, c'est-à-dire incorporer toutes les pratiques qu'une telle différence pourrait susciter une fois qu'elle serait considérée comme partie intégrante du paysage fiscal et parafiscal. Dans les entreprises où travaillent des salariés rémunérés au SMIC, les majorations au titre de la promotion, de l'ancienneté ou du mérite seront nettement plus coûteuses aux bas niveaux de qualification qu'aux niveaux plus élevés. Le fait sera pris en compte dans la gestion du personnel par l'entreprise, et même vraisemblablement dans les négociations avec les représentants du personnel. Nous devons nous attendre à ce que, l'imagination aidant, des échappatoires soient inventés, ce qui pourrait même être un moindre mal par rapport à un refus patronal systématique de toute promotion du personnel peu payé. Nous devons aussi nous attendre à ce que, y étant moins incités qu'autrefois par leurs employeurs, certains salariés concernés cherchent moins qu'autrefois à obtenir une formation complémentaire, ce qui ira à l'encontre du déplacement souhaitable de l'offre de tra-

vail vers de plus hautes qualifications⁽⁴⁰⁾.

En somme, une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses. Il faut donc envisager des barèmes dont la progressivité se manifeste sur une plus large plage, par exemple sur celle allant d'une à deux fois le SMIC, si nous voulons considérer un barème nettement autre : la différence incriminée serait alors ramenée à celle entre 211 et 187 francs. Cela signifierait, par rapport à la situation présente, une nouvelle diminution du taux moyen des cotisations patronales pour les salariés rémunérés en dessous de deux fois le SMIC. Compte tenu de la forme de la distribution statistique des salaires, la compensation budgétaire aurait à être plus du double de ce qu'elle est aujourd'hui. L'annexe présente deux autres barèmes possibles, l'un strictement intermédiaire entre les deux qui viennent d'être examinés, l'autre comportant une progressivité dans l'intervalle de une à deux fois le SMIC mais conduisant à une majoration de 3 points du taux des cotisations au delà de deux fois le SMIC ; avec ce dernier barème le montant de la compensation budgétaire requise serait légèrement inférieur à ce qu'il est actuellement.

- Le choix de l'option à retenir est délicat car il oblige à mettre en balance les effets à long terme sur l'emploi, avec d'autres effets à long terme encore plus difficiles à caractériser et à évaluer. Concentrer sur les plus bas salaires l'allègement des charges, comme le fait le barème actuel, a évidemment l'effet le plus marqué possible sur l'emploi pour un montant donné de manque à gagner dans la collecte des cotisations. Les effets pervers qui en résulteront du fait d'incitations nouvelles dans la gestion des personnels affecteront de façon diffuse l'équilibre économique et social puisque, pour le tiers des salariés les moins favorisés, les carrières salariales et professionnelles internes aux entreprises risquent de s'en trouver bloquées.

Un professeur d'économie n'est pas le mieux placé pour prétendre orienter un choix aussi délicat. Il ne peut que témoigner quant au contexte intellectuel et scientifique dans lequel le choix est posé. Il croit devoir citer trois éléments de ce contexte.

Premièrement, s'agissant de fiscalité redistributive, un intérêt croissant est porté à la proposition faite depuis longtemps qui consistait à viser un taux marginal d'imposition nette constant, avec un taux moyen négatif aux plus bas revenus. Un tel dispositif n'est sans doute pas l'idéal absolu et universel. Mais trop en dévier comporte beaucoup d'inconvénients quant aux objectifs assignés à la redistribution.

Deuxièmement, les macroéconomistes rejoignent aujourd'hui les éco-

(40) On a fait valoir que ces effets, à craindre sur le long terme, seraient en grande partie évités si était annoncé un programme crédible de décroissance de la progressivité, ce programme étant étalé sur peu d'années et aboutissant à une progressivité beaucoup plus modérée.

nomistes du travail pour estimer que les performances des entreprises supposent en particulier un bon climat social interne. Bien des facteurs interviennent pour l'établissement d'un tel climat. Parmi ceux-ci, les perspectives d'évolution de carrière tiennent une place peu discutable.

Troisièmement, ainsi qu'il a été reconnu dès le début de cette étude, des experts de plus en plus nombreux sont convaincus de ce que l'avenir de la protection sociale dépend de l'élimination de trop nombreux effets pervers qui altèrent l'efficacité du système à de multiples endroits. Créer sans ménagement une nouvelle source d'effets pervers au cœur même de la Sécurité sociale n'est guère conforme à la problématique d'insertion dans une protection sociale mieux incitatrice.

Compensation budgétaire et effet net sur l'emploi

Quelque soit la décision prise, dès lors qu'elle comportera à titre définitif des taux plus faibles de cotisations pour les bas salaires que c'est le cas actuellement pour les autres, des ressources permanentes compensatoires devront être officialisées et affectées à la Sécurité sociale. Comment calibrer le montant de ces ressources ? Quelle forme leur donner ? Quels effets leur institution aura-t-elle sur l'emploi ? Telles sont les questions, interdépendantes, que nous allons considérer.

Des indications ont été données ci-dessus sur les manques à gagner résultant, pour la Sécurité sociale, de diverses modalités conduisant aux allègements de charges sur les bas salaires. Les évaluations concernent ce qui devrait être constaté dans un premier temps avant tout effet sur l'emploi. Or à la longue ces effets devraient être importants. Nous l'avons vu grâce à des calculs qui certes négligeaient la compensation budgétaire ; il faut s'attendre à ce que cette dernière ait pour conséquence de réduire les effets nets sur l'emploi ; néanmoins, comme nous allons le voir, ceux-ci devraient rester largement positifs.

Comme un accroissement de l'emploi provoque un retour financier qui améliore le solde des comptes sociaux, on pourrait dire que la compensation budgétaire serait appelée à décroître à l'avenir au fur et à mesure des progrès de l'emploi. De fait, l'annexe avance dans sa sixième partie l'estimation d'un retour financier à la Sécurité sociale qui serait, au bout de dix ans, de l'ordre de la moitié du manque à gagner initial. Il est inutile de s'appesantir ici sur cette remarque intéressante. Nous admettrons prudemment que les compensations budgétaires seront instituées à titre définitif sur des assiettes croissant comme le Revenu national.

Il convient sans doute de distinguer, d'un côté, le financement des allègements déjà introduits, de l'autre, le financement additionnel de ce qui serait fait pour conduire à un nouveau barème comportant des allègements supplémentaires. S'agissant du premier financement, il serait naturel de penser à le pérenniser dans la forme qu'il a revêtu de fait, c'est-à-dire d'ins-

tituer l'affectation à la Sécurité sociale des rentrées provenant d'un point et demi de TVA. Cela suffirait d'ailleurs si était instauré le dernier barème dont il a été question à la fin de la section précédente, car aucun financement additionnel ne serait alors requis : plus exactement le financement serait trouvé dans le relèvement des taux de cotisation pour les plus hauts salaires.

Si cela n'était pas retenu mais si était introduit un barème moins progressif qu'actuellement, avec des taux en baisse sur toute la plage allant par exemple d'une à deux fois le SMIC, un financement par la CSG permettrait d'éviter un nouveau relèvement du taux de la TVA.

La dernière partie de l'annexe propose des évaluations des effets nets sur l'emploi des diverses modalités dont il a été question, à l'exception toutefois de celle mettant en jeu la CSG pour laquelle nous pouvons, comme dans la troisième partie, retenir des effets voisins de ceux attribuables à une variation équivalente du recours à la TVA. Avant de les citer, il faut répéter que ces évaluations ne peuvent pas prétendre mieux que donner des ordres de grandeurs très approximatifs, reposant sur des conventions d'analyse et des chiffréments assez incertains explicités dans l'annexe.

Un barème qui concrétiserait à titre permanent un dispositif voisin de celui en cours provoquerait vers 2005, estimons-nous, par rapport à une évolution de référence où aurait été maintenu le régime des cotisations du début de 1993, quelques 300 000 emplois supplémentaires. Instituer maintenant un barème moins progressif jusqu'à deux fois le SMIC, mais avec une majoration des taux sur les salaires dépassant 5/3 du SMIC, aurait vers 2008 des effets encore supérieurs de quelques 150 000 emplois. Instituer plutôt un barème progressif sur la même plage mais sans majoration des taux aux salaires plus élevés, et trouver pour cela la compensation dans une augmentation du taux de la CSG, pourrait permettre de gagner encore un peu plus d'emplois supplémentaires, estimons nous.

Sixième partie. Insertion dans une protection sociale plus incitatrice

Une occasion ?

Au cours de la dernière décennie la plupart des réflexions des économistes sur l'avenir de la protection sociale en Europe Occidentale ont relevé d'une autre problématique que celle mobilisée pour cette étude. Elles sont parties du constat selon lequel la dérive des coûts résulte du jeu de stimulants économiques pervers, suscités par les règles actuelles d'attribution des prestations et de financement des régimes. Elles se sont donné pour but de rechercher des règles qui, tout en respectant certains objectifs de la protection sociale, incitent à des comportements plus économes. À cette fin elles ont fait appel à une autre branche de la théorie économique

moderne, non plus la théorie de la fiscalité, confrontée au problème de l'incidence, mais celle des assurances, confrontée à l'imperfection des informations, ou plutôt à leur asymétrie.

Le réexamen actuel des cotisations patronales ne doit pas totalement négliger cette autre problématique, car il peut constituer l'occasion pour que soient introduites des dispositions incitatives. Plus encore peut-être, nous devons attirer l'attention sur une considération qu'il faudra faire intervenir avant d'arrêter les modalités d'éventuelles réformes ; il faudra alors vérifier que, outre leurs effets sur l'emploi, les réformes en question n'auront pas d'autres effets qui iraient à contre-courant des efforts pour contrôler la dérive des coûts.

Cependant cette dernière partie sera brève : l'étude est déjà bien longue ainsi ; les modalités incitatives concernent beaucoup plus les critères d'attribution des prestations que les règles de financement ; enfin, poser complètement la problématique alternative obligerait à de longs développements. Nous nous contenterons ici d'abord d'indiquer la nature des interfaces avec la problématique principale, ensuite de considérer les exigences de lisibilité du système de protection sociale, une lisibilité essentielle pour une gestion efficace, afin d'étudier une modulation possible des cotisations de l'assurance-chômage.

Il est inutile d'insister sur la présence de stimulants pervers ; ils sont si nombreux dans la protection sociale que chacun peut en citer, concernant tantôt les bénéficiaires des prestations, tantôt les prescripteurs distribuant des droits à prestations, tantôt les assujettis au paiement de cotisations, tantôt les hôpitaux et cliniques, tantôt l'activité pharmaceutique, etc. (nous en avons vu, plus haut, un cas avec certains effets pervers à craindre d'une progressivité trop rapide du barème des cotisations patronales). Un facteur aggravant tient à ce que des comportements coûteux et peu civiques sont de plus en plus tolérés au fur et à mesure qu'ils deviennent coutumiers.

Dans la théorie des assurances sociales en particulier, on voit vite que le souci d'assurer sur une base égalitaire une couverture complète des risques introduit nécessairement des stimulants pervers. On en vient alors à accepter comme inévitable l'existence d'un arbitrage entre étendue de la couverture et efficacité de l'assurance dans la poursuite de ces objectifs. Dès lors, il importe de dégager une méthodologie adéquate à la caractérisation de tels arbitrages. Tel est l'objet principal de la problématique alternative mentionnée ci-dessus.

Dès qu'il y a risque et information imparfaite dans un problème de financement public, cette problématique devrait être combinée avec celle mise en œuvre par la théorie classique de la fiscalité, tout au moins si on voulait approfondir simultanément deux aspects importants des questions traitées. Sans chercher à être précis, nous pouvons remarquer que tel pourrait être le cas non seulement pour le problème posé précédemment, mais aussi pour tout changement apporté au prélèvement sur les profits purs des

entreprises.

Cette dernière éventualité, qui concernerait en particulier l'introduction de l'assiette valeur ajoutée dans les contributions patronales, a été envisagée dans la troisième partie. Nous nous sommes alors contentés d'évoquer le pari que constituerait un accroissement du prélèvement en question, le pari que nos entrepreneurs les plus innovants n'y voient pas une raison pour abandonner certains projets ou pour rechercher à l'étranger un milieu leur offrant de meilleures chances de réussite. Les termes de ce pari et les effets sur le comportement des entrepreneurs en question pourraient être formalisés par un modèle particulier, qui ferait intervenir aussi le comportement des banquiers ou capitalistes confrontés à des demandes de financement. Mais l'indigence de nos connaissances empiriques sur les comportements en cause rendrait sans doute illusoire toute tentative de quantification. Remarquons toutefois que les contraintes d'incitation que comporterait la formalisation seraient équivalentes à une pénalisation supplémentaire des activités de production.

Importance de la lisibilité du système de Sécurité sociale

La gestion de la protection sociale est très décentralisée. C'est dans la nature d'une fonction qui porte sur une multitude de cas particuliers. Cette gestion pourrait difficilement être efficace si chacun de ceux qui en ont la responsabilité n'était pas en mesure de faire le lien entre les dépenses et les ressources susceptibles d'en assurer le financement, cela dans le cadre de budgets définis de façon appropriée. La préoccupation a toujours été présente, depuis 1945 quand la gestion des caisses du régime général de Sécurité sociale a été confiée aux partenaires sociaux, jusqu'aux dispositions les plus récentes portant par exemple sur la maîtrise médicalisée des dépenses de soins.

Évoquant la préoccupation, nous avons signalé la distinction entre deux types de risques, les uns auxquels sont exposés les salariés du fait de leur emploi, les autres auxquels sont exposés tous les résidents. Nous avons alors considéré l'idée selon laquelle la lisibilité du système de financement recommanderait que les prestations couvrant les risques liés à l'emploi soient financées par des prélèvements assis sur la masse salariale tandis que les autres prestations seraient financées par la fiscalité-parafiscalité sur les ménages. Nous avons alors remarqué que, pour rendre cette idée tout à fait probante, il faudrait établir des propriétés concordantes quant à l'incidence des prélèvements. Or, sans constituer une théorie complète de la fiscalité en cas de chômage important, la suite de notre étude dans la troisième partie a plutôt validé de telles propriétés comme s'appliquant, au moins de façon approximative, aux incidences des modes de financement que nous avons considérés.

En somme, les responsables et gestionnaires de la Sécurité sociale sont très attachés au principe de lisibilité et nous n'avons trouvé aucune contradiction flagrante entre ce que le principe pourrait recommander aujourd'hui et les conclusions qui pourraient être tirées de notre analyse économique. Nous sommes ainsi conduits à considérer à nouveau les implications de la lisibilité.

Nous y sommes aidés par le rapport « Coût du travail et emploi : la nouvelle donne » établi en 1994 sous l'égide du Commissariat Général du Plan par le groupe « Perspectives macroéconomiques » présidé par Gérard Maarek⁽⁴¹⁾. Le groupe a retenu les distinctions habituelles et institutionnelles entre les diverses fonctions des prestations. Il a d'abord recommandé que le financement des retraites, liées aux gains durant les périodes d'emploi, continue à être assuré par des cotisations assises sur la masse salariale. Sa proposition principale a consisté à arguer en faveur d'une solution consistant à faire entrer dans la fiscalité générale les prélèvements finançant les allocations familiales et les prestations maladie, lesquelles couvrent aujourd'hui l'ensemble de la population. Etant donné l'importance des masses en cause, suivre cette proposition aurait nécessité un réexamen d'ensemble de notre fiscalité. En traiter ici sortirait évidemment de l'objectif assigné à notre étude. Mais le rapport nous intéresse aussi par ce qu'il écrit à propos des accidents du travail et de l'assurance-chômage.

Gérée au niveau des branches par les partenaires sociaux, l'assurance des accidents du travail fonctionne en tant qu'assurance obligatoire d'un risque d'exploitation. Les cotisations des employeurs ont la nature de primes déterminées par un calcul actuariel. Ces primes sont assises sur la masse salariale, le poste comptable le plus approprié en l'espèce ; leur taux traduit le coût des accidents pour la Sécurité sociale tel qu'il a été constaté au cours des années antérieures. Par la modulation du taux, ce système comporte une incitation pour que les entreprises elles-mêmes se soucient de la prévention des accidents, plus qu'elles le feraient autrement. Il n'y a pas de raison de revenir sur de telles modalités.

L'assurance-chômage

S'agissant de l'assurance-chômage, le rapport du groupe présidé par Maarek a considéré qu'une cotisation à taux uniforme assise sur la masse salariale créait un stimulant pervers au moment où une entreprise s'interroge sur des licenciements : ceux-ci allégeraient divers coûts, dont en particulier le versement des cotisations à l'UNEDIC, mais ils seraient responsables d'un coût additionnel pour l'UNEDIC. Sur la base de cette considération, le rapport a proposé une cotisation calculée soit sur la valeur ajoutée (donc neutre quant à la décision de licenciement), soit même sur l'excédent

(41) La Documentation Française, juillet 1994.

brut d'exploitation. La même considération a été citée à nouveau dans le contexte plus général de l'introduction éventuelle de l'assiette valeur ajoutée. Si cette proposition du groupe Maarek élimine bien le stimulant pervers, elle a toute chance d'apparaître arbitraire aux employeurs qui n'ont que peu de salariés, relativement au travail qu'ils fournissent eux-mêmes et au coût de leurs immobilisations. En d'autres termes, la proposition risque de nuire à la lisibilité du système.

Une alternative intéressante, comparable au bonus-malus de notre assurance-automobile, est offerte par le système appliqué aux États-Unis depuis longtemps. Elle comporte une modulation du taux des cotisations en fonction de l'historique des licenciements auxquels l'entreprise a procédé (cet historique est résumé par un indicateur dit « experience rating »). Une entreprise qui a beaucoup licencié se voit appliquer un taux élevé de cotisation. Pratiquement, selon l'un des deux systèmes en cours, donc appliqué dans certains États, un rapport est établi entre les allocations-chômage perçues par des anciens salariés de l'entreprise au cours des trois dernières années, et les cotisations versées à l'assurance-chômage par l'entreprise au cours de la même période. Plus le ratio ainsi obtenu est élevé, plus le taux de la cotisation l'est. De la sorte, l'entreprise sait qu'un licenciement supplémentaire lui coûtera au cours des trois années suivantes.

On ne peut pas recommander d'appliquer en France tel quel le système américain, car il a pour effet de faire supporter en moyenne à l'entreprise les deux tiers des allocations résultant d'un licenciement auquel elle procède. Si le principe de la « co-assurance » doit être envisagé, car il constitue un bon compromis dans des assurances exposées à de sérieux problèmes d'incitation, le taux américain de co-assurance semble trop élevé. Il s'explique en effet par la pratique, très répandue là-bas, qui consiste à préférer les mises-à-pied temporaires aux sureffectifs : en proportion élevée, les salariés licenciés sont ultérieurement réembauchés dans la même entreprise.

Dans notre pays, la modulation des taux devrait être moins marquée. Sans doute devrait-elle aussi faire référence à une période antérieure plus longue, telle que cinq ans plutôt que trois, cela afin d'étaler l'effet de la co-assurance au delà de la durée habituelle d'une phase conjoncturelle. Il faudrait enfin, avant toute décision de principe, étudier de près les conséquences de la référence à un historique des licenciements alors que les structures des entreprises changent. Néanmoins ce système, à la fois lisible et incitateur, mérite de retenir l'attention.

Résumé et conclusions

Cette étude a pour objet de donner des repères, non de proposer une réforme particulière ; elle s'adresse aux effets à long terme (10 ans et plus), à attendre de réformes adoptées une fois pour toutes, et immédiatement considérées comme devant être maintenues durablement sans changement.

L'arrière-plan scientifique n'en est pas aussi robuste qu'on le souhaiterait. Les connaissances objectives, et leur intégration dans une théorie des phénomènes concernés, sont insuffisantes pour donner une complète sécurité dans l'analyse. En effet :

- il s'agit d'un long terme, mettant en jeu des interdépendances complexes entre prix et quantités, et posant dans un contexte peu familier le problème de l'incidence des cotisations ou des moyens alternatifs de financement ;

- l'analyse relève de diverses problématiques ; il y a d'abord celle de la substitution entre facteurs de production (à l'intérieur des entreprises ou indirectement à travers les substitutions entre consommations) ; c'est la problématique à laquelle se réfèrent la plupart des partisans de réformes et on ne peut pas nier l'existence de substituabilités réelles ; c'est donc celle qu'il fallait privilégier dans l'étude ; mais il y a aussi la problématique de la croissance, qui intéresse directement l'expansion de la production et de l'emploi ; également importante est la problématique des incitations à une bonne gestion et à une utilisation efficace des institutions de notre protection sociale ;

- pour la mise en œuvre d'une problématique des coûts relatifs, intégrant celle de la substitution et en partie celle de la croissance, nous devons aujourd'hui situer le raisonnement dans un cadre intermédiaire entre celui offert par les analyses keynésienne et classique des déséquilibres et celui exploité par les multiples analyses du « chômage d'équilibre », concept ambigu introduit pour servir dans le contexte d'un long terme stationnaire.

Certains diagnostics étaient indispensables. Voici les principaux :

Selon toute vraisemblance, la masse salariale augmentera à l'avenir au moins aussi vite en tendance que la valeur ajoutée, et cela de façon moins cyclique.

Il paraît exagérément pessimiste de raisonner comme si le taux de chômage devait, dans les dix prochaines années, osciller autour de son niveau actuel. Il est plus probable que ce taux diminuera très significativement.

En revanche le grave handicap, constaté actuellement pour les moins qualifiés de notre population active, persistera vraisemblablement, en raison des tendances de la composition de la demande de travail dans le monde et dans notre pays, en raison aussi des difficultés durables d'insertion scolaire et professionnelle de nos jeunes les plus défavorisés.

L'étude est parvenue aux principales conclusions qui suivent :

Les réformes de la fiscalité et de la parafiscalité qui concerneraient indistinctement toutes les qualifications auraient beaucoup moins d'effet sur le coût réel du travail que leurs impacts directs conduisent à le faire penser. En d'autres termes, on n'est pas si loin de la réalité quand on prétend que tout mode de financement a finalement pour effet de faire payer par le travail le coût de la protection sociale. Bien que les substitutions potentielles soient importantes, les substitutions réelles dépendront assez peu des assiettes de financement.

S'agissant d'un traitement différentiel des bas salaires, la conclusion est autre, moins en raison de la plus forte substituabilité en bas de l'échelle des qualifications que pour les deux raisons suivantes : un déséquilibre plus marqué et plus durable entre offre et demande de travail ; le rôle du SMIC qui, établissant les bas salaires à un niveau supérieur à celui qu'ils auraient autrement, les rend insensibles aux variations de la demande de travail, contrairement à ce qui se passe aux plus hauts niveaux de salaire. Le coût réel du travail des non-qualifiés répercute ainsi directement et durablement les variations des taux de cotisation correspondants.

Cela plaide en faveur de l'introduction, à titre définitif, d'un barème des cotisations patronales comportant de faibles taux en bas de l'échelle. Le dispositif appliqué depuis quelques années aux allègements de charges est cependant exposé à un risque d'effets pervers, car il signifie, sur une plage étroite des salaires, une progressivité très rapide des cotisations.

S'agissant de réformes s'appliquant indistinctement à tous les niveaux de salaire, ce serait prendre un pari que d'accroître l'imposition du profit pur des entreprises, comme le ferait en particulier une assiette valeur ajoutée. Pari, car les économistes savent mal évaluer les effets que cela aurait ; mais pari risqué parce que l'on peut craindre de susciter ainsi une moindre prise de risque par les innovateurs et de renforcer les incitations les poussant à tenter leurs chances à l'étranger.

Provoquant une baisse du coût réel du travail et une hausse du coût réel d'utilisation du capital, l'introduction de l'assiette valeur ajoutée aurait bien par ailleurs un effet positif sur l'emploi à travers les substitutions ; mais ce serait un effet faible, d'un ordre de grandeur comparable à celui résultant de réformes moins risquées, telle une diminution équivalente du taux des cotisations assises sur la masse salariale jointe à une augmentation du taux de la CSG.

L'auteur de l'étude estime enfin que les spécialistes travaillant dans les administrations en charge de mettre au point les politiques de la fiscalité, de la parafiscalité ou de l'emploi pourront trouver dans son long texte matière à de nouvelles investigations, par exemple sur :

- l'incidence que les allègements de charge ont déjà eu quant aux prix relatifs des divers biens et services ;

- sur les difficultés techniques de la mise en place d'un prélèvement nouveau assis sur la valeur ajoutée ;
- ou encore sur l'opportunité et les modalités d'une modulation du taux des contributions à l'assurance-chômage en fonction des stratégies passées de licenciement adoptées par les entreprises.

Annexe

Modélisations visant à préciser quelques ordres de grandeurs

Bien que confirmant les trois assertions annoncées au début de la troisième partie, l'examen aurait pu rester si qualitatif que le lecteur aurait senti un grand besoin d'éléments quantitatifs, serait-ce seulement pour avoir idée d'ordres de grandeur. Nous étions conscients de ce que un tel besoin ne pouvait malheureusement pas être précisément satisfait, car il aurait supposé que des modèles adéquats pour les questions posées aient été préalablement établis, ajustés sur des résultats économétriques, testés et discutés. Toutefois, nous n'étions pas complètement démunis. Nous pouvions nous livrer à une réflexion autour d'éléments de modélisation et de chiffrages vraisemblables. D'où l'idée de préparer cette annexe et d'y puiser des précisions pour les insérer aux passages appropriés de la troisième partie de ce rapport. D'où l'idée aussi d'examiner dans une dernière partie de l'annexe le cas de l'allégement des cotisations sur les bas salaires (cinquième partie).

L'objectif principal consiste ici à intégrer, simplement mais correctement, dans une perspective dynamique, l'analyse de l'incidence en cas d'offre excédentaire de travail avec la problématique de la substitution des facteurs et un élément important de la problématique de la croissance. La modélisation permet aussi, quoique de façon plus suggestive que démonstrative, de voir où des difficultés peuvent apparaître quand d'autres éléments doivent aussi être pris en compte. Elle avertit ainsi de la présence de risques ou de paris, dont elle n'est malheureusement pas capable d'évaluer, même approximativement, les termes.

Nous nous plaçons ici, à titre principal, dans le cas de la variante de compensation budgétaire qui est la plus commode pour organiser notre réflexion. Il s'agit de la compensation par majoration du taux de la TVA, donc de la taxe sur la consommation des ménages. Cependant nous ajoutons, dans la cinquième partie un examen particulier de la variante faisant intervenir un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée. Nous traitons d'abord la phase initiale⁽¹⁾ dans laquelle prix et coûts relatifs se modifient avant toute réaction indirecte des quantités des facteurs ; puis nous étudions le processus ultérieur au cours duquel la substitution du capital au travail et le développement des capacités de production seront affectés, simultanément avec l'emploi, avec la composition de la demande de biens et services, et avec les salaires réels.

C'est en effet au cours de ce processus que jouera l'interdépendance entre chômage et salaires réels, au fur et à mesure de la convergence à favoriser entre chômage effectif et chômage frictionnel ou chômage d'équilibre. Un modèle d'équilibre partiel suffit au traitement de la première phase. Pour le traitement du processus ultérieur, nous proposons un modèle macroéconomique très simplifié, combinant effets de la baisse du coût du travail et dynamique du salaire réel en fonction de l'état du marché du travail.

Première partie. Un modèle des adaptations à court terme

S'agissant de la phase initiale de deux à trois ans, nous pouvons nous limiter à l'analyse d'équilibre partiel par laquelle débiterait normalement l'étude de l'incidence de la réforme fiscale. Pour cela nous pouvons examiner le marché où « l'entreprise représentative » vend ses produits aux consommateurs. S'en tenir au résultat de cet examen paraît admissible, car dans le court terme en cause pour le moment, et au niveau le plus élevé d'agrégation auquel nous nous plaçons ici, les rétroactions peuvent être négligées ; notamment celles venant du marché du travail seront faibles étant donné le déséquilibre de ce marché. Nous allons d'abord considérer un modèle très simple. Nous nous interrogerons ensuite sur ses implications.

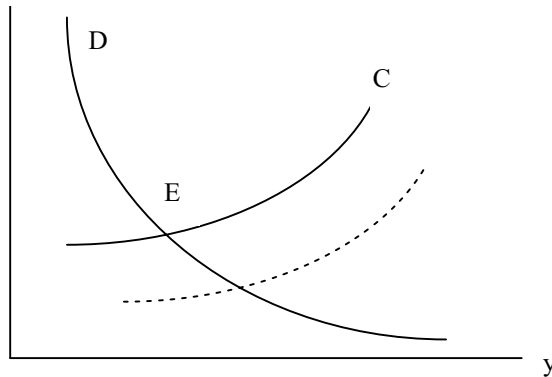
Selon ce modèle, l'équilibre partiel de la production y et du prix p (hors TVA) s'établit de telle façon que la recette marginale venant de la vente aux consommateurs soit juste égale au coût marginal à court terme (la capacité de production étant donnée). La recette marginale dépend de la loi de demande des consommateurs, une fonction $y = d [(1 + t) p]$ qu'il est commode de considérer sous sa forme inverse $(1 + t) p = D (y)$, t étant le taux de la TVA. En tant que fonction de la production la recette s'écrit alors $y D (y) / (1 + t)$. Si le coût à court terme au niveau agrégé s'identifie avec le coût de travail et si s désigne le taux des cotisations patronales, nous pou-

(1) Ce qui est appelé « phase initiale » dans cette annexe correspond aux deux premières phases de l'argumentaire de la troisième partie du rapport.

vons écrire ce coût $(1 + s) C(y)$. L'équilibre se traduit alors par la condition suivante sur y :

$$(1) \quad D(y) + y D'(y) = (1 + t)(1 + s) C'(y)$$

La figure ci-dessous, de nature classique, illustre cet équilibre, la courbe descendante D illustrant les variations du membre de gauche de l'équation en fonction de y , la courbe C ascendante celle des variations du membre de droite. L'équilibre correspond à l'intersection E des deux courbes et donne le niveau de production correspondant.



L'introduction de la réforme se traduit par la baisse de s et la hausse de t , le produit $(1 + t)(1 + s)$ diminuant puisque la hausse des rentrées de TVA doit exactement compenser la baisse des cotisations patronales et que la base fiscale de la TVA (la consommation) est plus large que celle des cotisations (la masse salariale). La courbe C s'abaisse alors en proportion de la baisse de ce produit, ce qui stimule une élévation de la production choisie par l'entreprise représentative. Mais, pour que cette production accrue s'écoule sur le marché, il faut que le prix taxe comprise $(1 + t)p$ diminue. Cela implique que l'entreprise baisse son prix hors taxe de plus que du montant de la hausse de la TVA. Le coût réel unitaire du travail baissera certes dans les cas normaux, mais beaucoup moins qu'en proportion de la baisse de $(1 + s)$.

À titre d'exemple on peut considérer le cas où la loi de demande $d[(1 + t)p]$ aurait une élasticité constante, ε , et le coût marginal $C'(y)$ aussi une élasticité constante $(1 - \alpha)/\alpha$, le nombre α étant l'élasticité de la production par rapport à la quantité de travail mise en œuvre. Pour de petites variations δt et de δs , de t et de s , le calcul conduit alors au résultat suivant⁽²⁾ concernant la variation relative du prix

(2) En général l'équation (1) ne suffit pas à déterminer l'équilibre si une condition supplémentaire, dite « du second ordre », n'est pas satisfaite. Dans l'exemple considéré maintenant, la condition en cause est satisfaite si $\varepsilon > 1$ et $0 < \alpha < 1$, ce qui implique $0 < \eta \leq 1$. Nous pouvons plus généralement retenir ces inégalités comme réalistes pour l'application de l'égalité (2).

hors TVA :

$$(2) \quad \frac{\delta p}{p} = \eta \frac{\delta s}{1+s} - (1-\eta) \frac{\delta t}{1+t}$$

$$(3) \quad \eta = \left[1 + \frac{\varepsilon(1-\alpha)}{\alpha} \right]^{-1}$$

Nous voyons que, si α se trouvait être égal à 1, alors la baisse du prix hors TVA serait proportionnelle à l'allègement du coût du travail : le coût réel du travail ne varierait pas. Dès lors que α est inférieur à 1, η l'est aussi, il subsiste bien une baisse du coût réel du travail ; mais ce n'est qu'à la limite, pour une élasticité ε infiniment grande, que la baisse du prix hors TVA se limite à répercuter (intégralement) la hausse de la TVA. Si par

exemple $\alpha = \frac{2}{3}$ et $\varepsilon = 2$ à court terme, alors $\eta = 0,5$, une baisse de 3 % de $(1+s)$ qui serait compensée⁽³⁾ par une hausse de 2 % de $(1+t)$ entraînerait une baisse de 2,5 % du prix hors TVA, une baisse de 0,5 % du prix taxes comprises, une baisse 0,5 % du coût réel du travail⁽⁴⁾.

Deuxième partie. Discussion

Le résultat de ce petit modèle est impressionnant : dès la première phase des réactions à la réforme, la plus grande partie de l'allègement du coût du travail serait annulée, les entreprises ayant eu intérêt à reporter vers les consommateurs l'avantage de coût dont elles sont supposées avoir bénéficié ; contrairement à une intuition souvent acceptée, la hausse de la TVA n'aurait pas produit une augmentation des prix TVA comprise, mais plutôt le contraire en moyenne⁽⁵⁾. Un résultat aussi impressionnant nous oblige à

(3) Nous nous contentons ici et par la suite d'ordres de grandeur grossiers. Il reviendra aux techniciens de préciser les évaluations s'ils le jugent utile.

(4) La valeur de α , reprise ici et dans ce qui suivra, est la plus souvent citée pour la fonction de production globale écrite pour la valeur ajoutée brute. Elle serait faible pour une fonction de Cobb-Douglas qui serait relative à la production nette. Le lecteur peut, s'il le souhaite, faire le calcul avec par exemple $\alpha = 3/4$.

(5) Pour l'interprétation de ce résultat nous devons nous rappeler qu'il vise à s'insérer dans des raisonnements ne concernant pas le rythme de l'inflation mais plutôt des variations des quantités et des coûts réels ou prix réels. Le point essentiel réside dans l'affirmation que, avant tout effet sur l'emploi, la baisse des cotisations serait en majeure partie répercutée dans les prix.

Ce point mériterait une sérieuse étude empirique quant aux effets sur les prix qui, constatés entre 1995 et 1998 en France, pourraient être attribués aux allègements de charge des dernières années. Un regard rapide aux données conduit à anticiper que cette étude confirmerait l'idée d'une répercussion rapide dans les prix. Il semble bien que les évolutions des prix de biens et services ayant des contenus en travail différents ont connu, relativement les uns aux autres, des ruptures de rythme. Notamment l'indice des prix à la consommation des « services du secteur privé », dont le contenu en travail est élevé, avait crû entre 1980 et 1995 assez régulièrement de 2 % l'an de plus que l'indice d'ensemble. Sur l'ensemble des trois années allant d'avril 1995 à avril 1998 la différence n'a été que de 2,4 %, traduisant un écart de - 3,6 % par rapport à la tendance antérieure.

nous interroger sur les faiblesses éventuelles du modèle d'équilibre partiel que nous avons mis en œuvre.

La première tient à ce que la fonction inverse de demande $D(y)$ ne fait pas intervenir le revenu réel des consommateurs. S'il devait varier rapidement en raison de la réforme, il faudrait en tenir compte. Mais, dans la variante que nous considérons, ce ne semble pas être le cas (il n'en serait pas de même avec la seconde variante, où la compensation à la baisse des cotisations patronales se ferait par augmentation de la CSG). La baisse du prix TVA comprise suggère une légère augmentation du revenu réel des consommateurs, dont la prise en compte modérerait quelque peu mais n'annulerait pas cette baisse.

Une faiblesse plus importante doit résider dans le fait que le raisonnement traite de manière cavalière l'agrégation des entreprises. Dans la réalité une grande partie du coût de la plupart des entreprises consiste en achats de biens intermédiaires. Il s'agit alors certes de recettes pour d'autres entreprises, susceptibles de baisser leurs prix. Mais en réalité ces baisses de prix ne sont pas orchestrées pour être prises simultanément ; l'économétrie confirme qu'il y a des délais dans les transmissions des baisses de coût, délais qui se cumulent le long des filières de production. À chaque stade les délais peuvent s'expliquer par des coûts d'ajustement des prix ou par le simple attentisme dans des prises de décision qui sont souvent décentralisées.

La diversité des situations des entreprises quant à l'importance de leur coût de main d'œuvre peut aussi expliquer que la baisse des prix hors TVA soit plus faible au niveau agrégé que notre modèle conduit à le penser. Une entreprise ayant de faibles coûts de main d'œuvre ne verra pas d'urgence à pratiquer les faibles abattements de prix qui devraient résulter de l'allègement de ses charges. Une autre entreprise ayant de forts coûts de main d'œuvre tirera parti du pouvoir de monopole dont elle dispose sur son marché pour ne pas répercuter en totalité un allègement de charge relativement beaucoup plus important.

Au total nous devons conclure, semble-t-il, que la baisse des prix hors taxe sera plus étalée dans le temps et d'ampleur moindre que ne le suggérerait la lecture confiante d'une formule telle que l'équation (2). Néanmoins le raisonnement selon lequel il y aura une baisse substantielle de ces prix semble persuasif. À la fin de la quatrième partie nous retiendrons comme point de départ après les ajustements à court terme une baisse de 2 % plutôt que de 2,5 % du prix hors TVA et corrélativement une baisse de 1 % plutôt que de 0,5 % du coût réel du travail.

Notons encore ici que, si nous retenons l'idée de prix TVA comprise peu affectés par la première phase des réactions à la réforme, nous aboutissons pour cette phase à un *diagnostic analogue à celui que nous pouvons retenir pour le cas où la réforme opérerait par simple modification de l'assiette des cotisations patronales*, le transfert ayant par hypothèse la même ampleur que celui opéré ci-dessus sur la TVA. Substituer une assiette valeur

ajoutée à une assiette masse salariale tout en maintenant le montant global des cotisations aboutirait à une baisse immédiate du coût réel du travail que l'on calculerait en multipliant l'importance du transfert par $(1 - \alpha)$, où α serait la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée. Avec une baisse de 3 % de $(1 + s)$ et un coefficient α égal à $2/3$, nous retrouvons une baisse de 1 % du coût réel du travail.

S'agissant d'une baisse des cotisations compensée par une hausse de la CSG, seconde variante étudiée dans le texte, il faut s'attendre aussi à une répercussion rapide de la baisse des coûts dans les prix à la consommation, quoique les imperfections de la concurrence feront que la répercussion ne sera pas intégrale. On peut décrire les choses grâce à une figure analogue à celle présentée pour la compensation par la TVA : les deux courbes C et D se déplacent vers le bas, la courbe C à proportion du changement $(1 + s)$ et non plus de celui moindre de $(1 + t)$ $(1 + s)$. Quant à la baisse de la courbe D , elle provient de la diminution du revenu disponible des ménages. Si la diminution est bien interprétée comme permanente, l'ampleur du déplacement doit être analogue à la variation du facteur $(1 + t)$ de la variante TVA. Au total l'ordre de grandeur de l'effet sur les prix doit être le même.

Troisième partie. Le lent processus d'adaptations de la combinaison des facteurs, de l'emploi et du taux des salaires réels

Nous en passons maintenant à l'étude du lent processus au cours duquel allègement initialement provoqué du coût réel du travail jouera sur l'emploi. Nous nous plaçons dans le contexte où l'emploi est et restera presque uniquement fonction de la demande de travail, cette exclusivité devant s'estomper quand le chômage aura assez baissé pour être proche du « chômage d'équilibre », sinon du chômage frictionnel. Notre objectif étant de prendre la mesure de l'augmentation progressive de l'emploi, nous devons tenir compte au mieux de ce que la croissance de la demande de travail provoquera une augmentation progressive du taux des salaires réels, donc un relèvement du coût réel du travail qui amortira quelque peu le processus.

Nous allons nous en tenir à un modèle très schématique du processus, un modèle qui devrait cependant suffire à la considération simultanée des éléments empiriques dont nous disposons pour chiffrer les divers composants du phénomène. Un modèle beaucoup plus élaboré serait concevable, qui exploiterait la voie ouverte pour l'étude économétrique du chômage grâce à des formulations reconnaissant à la fois les déséquilibres de marché et les dynamiques entraînant prix, salaires, investissements, emploi, etc.⁽⁶⁾. Mais de telles formulations n'ont pas encore été beaucoup discutées et restent relativement lourdes à mettre en œuvre. Y avoir recours n'éliminerait d'ailleurs pas, sauf peut-être artificiellement, les facteurs d'incertitude que

(6) Voir par exemple Drèze J. et C. Bean (1990) : « Introduction and Synthesis » in J. Drèze et alii, *Europe Unemployment Problem*, MIT Press, Cambridge.

nous allons devoir examiner.

Notre modèle schématique ne fait intervenir que trois variables : l'emploi durant l'année t , soit L_t , le niveau L_t qui serait conforme pour l'emploi à l'objectif à long terme que les entreprises auraient en vue durant l'année t étant donné les conditions économiques prévalant alors, enfin le coût réel du travail w_t . Nous admettons partir d'une situation stationnaire où les valeurs des trois variables seraient L_o , L_o et w_o . L'année 1 le coût du travail est abaissé à une valeur $w_1 < w_o$ grâce à une réforme permanente des modes de financement de la sécurité sociale (c'est le résultat de la phase initiale dont nous avons parlé antérieurement). Cette baisse provoquera dans l'année 2 une révision de l'objectif qui passera de L_o à L_2^* . La révision produira, à partir de l'année 3, des effets sur l'emploi et le coût réel du travail.

Plus précisément nous retenons trois équations. La première stipule que l'objectif décroît quand le coût du travail croît. À partir de $t = 2$:

$$(4) \quad L_t^* = L_o \left[1 - \gamma \left(\frac{w_{t-1}}{w_o} - 1 \right) \right]$$

γ étant un coefficient positif fixe, dont la valeur retiendra plus loin l'attention. La deuxième équation stipule une adaptation progressive de l'emploi à l'objectif. À partir de $t = 3$:

$$(5) \quad L_t - L_{t-1} = \lambda (L_{t-1}^* - L_{t-1})$$

λ étant un coefficient positif. Nous savons, par de multiples preuves, que l'adaptation se fait lentement. Ultérieurement nous ne nous tromperons pas beaucoup quand nous supposons $\lambda = 0,1$ ou, tout au plus⁽⁷⁾, $\lambda = 0,2$. La troisième équation stipule que, plus la tension sur le marché du travail s'élève, plus le coût du travail remonte. À partir de $t = 3$:

$$(6) \quad w_t = w_1 \left[1 - \mu + \mu \frac{L_t}{L_o} \right]$$

μ étant un coefficient positif. Il existe aujourd'hui pas mal de preuves empiriques pour montrer qu'une telle équation offre une bonne approximation à l'intérieur de plages données du taux de chômage⁽⁸⁾. La valeur de μ de-

(7) Certaines estimations à partir de panels d'entreprises conduisent à des valeurs plus élevées de λ , mais des valeurs qui paraissent hors de question étant donné les résultats obtenus grâce à l'analyse des séries temporelles macroéconomiques, lesquelles ont l'avantage de concerner le niveau d'agrégation qui nous intéresse.

vrait évidemment être élevée à de bas taux de chômage. Mais dans la plage qui nous intéresse une valeur de l'ordre de $\mu = 1$ semble devoir convenir.

Le système des trois équations définit un processus dynamique très simple pour $t \geq 3$. Introduisons en effet la variable x_t qui, caractérisant l'écart relatif de l'emploi par rapport à la situation de référence, est définie par :

$$(7) \quad L_t = (1 + x_t)L_0$$

Alors l'équation (6) s'écrit :

$$(8) \quad w_t = w_I(1 + \mu x_t)$$

L'équation (4) devient donc :

$$(9) \quad L_t^* = L_0 \left[1 + \gamma \frac{w_0 - w_I}{w_0} - \mu \frac{w_I}{w_0} x_{t-1} \right]$$

Une fois (7) et (9) prises en compte, l'équation (5) se ramène à :

$$(10) \quad x_t - (1 - \lambda)x_{t-1} + vx_{t-2} = \lambda \gamma \frac{w_0 - w_I}{w_0}$$

ou :

$$(11) \quad v = \lambda \mu \frac{w_I}{w_0}$$

La résolution de l'équation de récurrence (10) est très aisée à partir de $x_2 = x_1 = 0$, car on peut retenir que v est, comme $(1 - \lambda)$, positif et inférieur à 1. Il en résulte que la solution converge vers une valeur stationnaire donnée par :

$$(12) \quad \bar{x} = \frac{\lambda}{\lambda + v} \gamma \frac{w_0 - w_I}{w_0}$$

(8) Voir surtout Blanchflower D. et A. Oswald (1994) : *The Wage Curve*, MIT Press, Cambridge.

soit encore :

$$(13) \quad \bar{x} = \frac{\gamma(w_o - w_l)}{w_o + \gamma\mu w_l}$$

La valeur limite \bar{w} de w_t est donnée par (8), donc par :

$$(14) \quad \frac{\bar{w}}{w_l} = \frac{w_o + \gamma\mu w_o}{w_o + \gamma\mu w_l}$$

Cette valeur est intéressante. Puisque $w_l < w_o$, on vérifie immédiatement que :

$$(15) \quad w_l < \bar{w} < w_o$$

Par rapport à la situation antérieure, il subsiste, même à la longue, un allègement du coût réel du travail, mais un allègement plus faible que celui réalisé après la phase initiale. Le relèvement relatif par rapport à l'issue de cette phase dépend seulement du produit $\gamma\mu$, le coefficient λ n'intervenant que pour la détermination de la vitesse de convergence. Si la différence entre w_o et w_l est petite, on peut déduire de (14) que \bar{w} est approximativement donné par :

$$(16) \quad \bar{w} = \left(I - \frac{\omega}{I + \gamma\mu} \right) w_o$$

où on a posé $w_l = (I - \omega)w_o$.

On vérifie aussi grâce à (6) que la valeur limite \bar{L} de L_t est approximativement égale à :

$$(17) \quad \bar{L} = \left(I + \frac{\gamma\omega}{I + \gamma\mu} \right) L_o$$

Ainsi, plus le coefficient γ est élevé, plus sensible sera en définitive l'effet sur l'emploi ; mais corrélativement moins sera aussi en définitive la baisse du coût réel du travail.

Nous constatons ainsi à quel point il importe d'examiner quelle valeur donner au coefficient γ . C'est la question vers laquelle nous allons maintenant porter l'attention.

Auparavant notons encore toutefois que, supposant μ constant, le modèle ici considéré peut conduire à un diagnostic trop favorable des effets à long terme sur l'emploi si ceux-ci doivent être importants. Ainsi que nous l'avons indiqué en posant l'équation (6), la valeur $\mu = I$, bonne dans les

conditions actuelles d'emploi, serait trop faible à des taux de chômage nettement plus réduits. Si les gains induits en emplois devaient être importants, il faudrait envisager un processus où l'équation (6) serait écrite avec un coefficient μ_t croissant en fonction de l'emploi. À la limite \bar{w} et \bar{L} seraient alors respectivement plus proches de w_o et L_o que ne l'indiquent les équations (16) et (17) quand on pose $\mu = 1$.

Quatrième partie. Intensité de la substitution et de la stimulation à long terme

Dans la loi (4) le coefficient γ apparaît comme étant (approximativement et au signe près) l'élasticité de l'emploi désiré L_t^* par rapport au coût réel du travail. Pour savoir quelle valeur de cette élasticité retenir ici, il convient évidemment de se référer à des preuves économétriques. Mais, comme nous allons le voir, leur interprétation est délicate.

Nous avons évoqué, dans la deuxième partie du rapport, divers effets à prendre en compte. Puisque nous considérons ici une variante qui ne met en cause ni le coût du capital ni l'esprit d'entreprise, nous devons surtout prêter attention à trois effets : le premier joue dans les entreprises en affectant la substitution entre facteurs de production ; le deuxième joue entre les entreprises par l'intermédiaire des prix relatifs de leurs produits et des déplacements qui en résultent dans la composition de la demande ; le troisième provient d'éventuelles modifications induites du volume de la production globale.

Vis-à-vis de ces effets les sources de données à la disposition des économètres ne sont pas aussi révélatrices qu'ils le souhaiteraient. Les séries macroéconomiques sont le résultat de tant de facteurs entremêlés qu'elles sont peu adéquates pour la détection du rôle de ceux n'agissant que lentement, sauf éventuellement pour ceux qui ont connu des ruptures de tendance marquées. De plus en plus les économètres analysent des échantillons de données portant individuellement sur de nombreuses entreprises ; de la sorte, par comparaison entre celles-ci, ils sont capables de mesurer les influences qui jouent à l'intérieur des entreprises. Mais d'autres influences importent aussi.

Quoi qu'il en soit, le professeur Hamermesh⁽⁹⁾ a passé en revue un grand nombre d'études économétriques sur la demande de travail, celles-ci ayant analysé tantôt des séries macroéconomiques tantôt des échantillons de données individuelles. Il y a relevé en particulier les estimations de l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût du travail. Bien que dispersées, les résultats sont centrés sur une valeur de l'ordre de $-0,6$, aussi obtenue dans certaines études françaises⁽¹⁰⁾.

(9) D. Hamermesh (1994) : *Labor Demand*, Princeton University Press.

(10) B. Dormont (1997) : « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Économie et Statistique*, n° 301-303.

Quelqu'important et intéressant qu'il soit, ce matériau ne conduit pas à un verdict précis sur la valeur de γ à retenir dans notre réflexion. La raison fondamentale en est que chaque estimation concerne une définition particulière de l'élasticité, s'appliquant au cas où certains autres facteurs que le coût du travail restent inchangés ; or la liste de ces facteurs varie d'un cas à l'autre et diffère le plus souvent de ce que nous avons en vue pour l'étude du problème qui nous concerne ici. C'est pourquoi nous allons aussi nous interroger sur la valeur de γ à laquelle aboutirait un raisonnement organisé autour d'une fonction de production globale familière.

L'avantage d'une telle fonction globale réside en ce qu'elle se situe au même niveau d'agrégation que la question à laquelle nous devons répondre. En particulier elle incorpore non seulement les effets à l'intérieur des entreprises mais aussi les effets entre entreprises. C'est d'ailleurs pourquoi une fonction de Cobb-Douglas appliquée à la valeur ajoutée brute paraît bien convenir, alors que la seule considération de la substitution du capital au travail à l'intérieur des entreprises recommanderait le recours à une autre spécification de la fonction de production (par exemple une fonction dite CES avec une élasticité de substitution σ inférieure à 1).

À côté de cette fonction nous devons aussi préciser les conditions de marché dans lesquelles se trouve placée « l'entreprise représentative ». Selon le cas le plus simple de ceux qui peuvent être envisagés, l'entreprise se trouverait, tout au long du processus étudié, contrainte par des débouchés insensibles à l'emploi et au salaire réel. L'élasticité de la demande de travail serait alors égale à $-(1 - \alpha)$, où α représente l'exposant du travail dans la fonction de production, que nous supposons ici avoir des rendements d'échelle constants. Si par exemple la valeur $2/3$ est retenue pour α , le coefficient γ devrait être pris égal à $1/3$. Mais ce cas doit être trop extrême. Il revient à supposer que toutes les entreprises sont ainsi contraintes par des débouchés et que ceux-ci restent inchangés après la baisse du coût du travail et au cours de sa remontée ultérieure.

Selon un cas, en quelque sorte opposé, l'entreprise représentative choisirait autant sa production que sa demande de travail et le prix de ses produits, cela sous la contrainte que lui imposerait la fonction de demande émanant des consommateurs de ses produits, cette dernière fonction étant fixée mais manifestant une élasticité substantielle $-\varepsilon$ par rapport au prix dans un contexte de concurrence monopolistique. On peut démontrer que l'élasticité de la demande de travail serait alors égale $-(1 - \alpha + \varepsilon\alpha)$. Par exemple avec $\alpha = 2/3$ et $\varepsilon = 4$, la valeur de γ devrait être de 3.

Nous pouvons penser que la réalité est intermédiaire entre ces deux cas. Ainsi nous pouvons dire qu'une proportion π des entreprises est strictement contrainte par ses débouchés (on parle de « régime keynésien »), le reste $(1 - \pi)$ se trouvant confronté à une demande élastique aux prix (on parle de « régime classique »). Au niveau agrégé l'élasticité de la demande de travail serait alors $-[1 - \alpha + (1 - \pi)\varepsilon\alpha]$. Par exemple avec les valeurs

numériques envisagées ci-dessus et avec $\pi = 3/4$, la valeur de γ devrait être de 1. Nous pouvons aussi contester que le régime keynésien ait un sens à l'horizon du long terme, mais retenir une élasticité de demande plus faible, même à long terme. Par exemple passer de $\varepsilon = 4$ à $\varepsilon = 2$ réduirait la valeur de γ de 3 à $5/3$.

Au total, au vu de l'ensemble des résultats qui précèdent, nous constatons que la valeur à retenir n'est pas bien déterminée. Pour fixer les idées nous retiendrons $\gamma = 1$ en tant qu'ordre de grandeur. Si tel est le cas et si $\mu = 1$ la formule (17) montre que l'élasticité à long terme de la demande de travail par rapport au coût réel du travail, tel que celui-ci apparaît après la phase initiale, est d'environ $-1/2$. Si allègement ω constaté à l'issue de cette phase est de 1 %, l'emploi augmentera finalement de 0,5 %, soit 70 000 personnes environ⁽¹¹⁾. Le calcul montre que, si $\lambda = 0,1$ la moitié de cette augmentation aura été réalisée après cinq ans, les trois quarts après huit ans ; si $\lambda = 0,2$, hypothèse moins vraisemblable, près des trois quarts serait déjà atteint après quatre ans.

Cinquième partie. Analyse de la variante valeur ajoutée

Nous avons entrepris les supputations numériques auxquelles nous venons de nous livrer en pensant surtout à la première variante de réforme fiscale que nous avons envisagée. Nous avons terminé l'étude de la première phase des adaptations des prix et coûts relatifs en concluant, que les effets seraient, à l'issue de cette phase, voisins de ceux auxquels conduit directement la quatrième variante, celle où une assiette valeur ajoutée serait substituée à une assiette masse salariale, à concurrence d'un montant provoquant le même transfert dans les ressources de financement de la Sécurité sociale.

L'analyse du processus ultérieur peut être menée pour la quatrième variante suivant la même voie que celle présentée ci-dessus, mais à condition de négliger l'aspect le plus délicat des effets de cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée par l'entreprise, à savoir ce qui résulte du prélèvement sur le profit pur et de ses effets possibles sur l'esprit d'entreprise ou sur les déplacements d'activités vers l'étranger, donc sur l'emploi. Il serait trop hardi de prétendre quantifier cette partie des effets qui nous intéressent. C'est bien pourquoi nous avons déclaré précédemment que l'introduction de l'assiette valeur ajoutée comportait un élément de pari. Nous n'en dirons pas plus maintenant sur cet aspect important mais difficile à appréhender.

Sans quoi l'étude des effets liés à la modification des coûts des facteurs est analogue à celle conduite pour le cas de transfert vers la TVA. Il suffit d'y introduire quelques changements assez évidents.

(11) À titre de variante nous pouvons aussi considérer le cas $\gamma = 2$, $\omega = 0,5$ %. L'élasticité à long terme serait alors de $-2/3$ et l'effet à la longue sur l'emploi de 50 000 personnes environ.

D'abord allègement initial du coût du travail est accompagné d'un alourdissement initial du coût du capital, y compris bien entendu la rémunération du capital propre de l'entreprise au taux d'intérêt du marché (cette rémunération ne fait pas partie du profit pur). Si α est la part de la rémunération du travail dans la somme des deux coûts et si allègement du coût du travail est de s %, l'alourdissement compensatoire du coût du capital sera de $\alpha s / (1 - \alpha)$ %. Par rapport au coût du capital le coût relatif du travail baissera non plus de s % mais de $s / (1 - \alpha)$ %.

Dès lors, pour une entreprise représentative contrainte par des débouchés donnés, l'élasticité $-\gamma$ de la demande de travail par rapport à s n'est plus égale à $-(1 - \alpha)$ mais à -1 . En revanche le coût global par unité produite ne varie pas pour une entreprise moyenne quant à l'utilisation des deux facteurs de production ; il en résulte que cette entreprise ne cherchera pas à modifier le volume de sa production même si elle se trouve confrontée à une demande pour ses produits qui est élastique à ses prix de vente⁽¹²⁾. En d'autres termes $\gamma = 1$ s'applique autant en régime classique qu'en régime keynésien.

Supposons alors que, mise à part la valeur à donner au coefficient γ , le modèle défini par les trois équations (4), (5) et (6) s'applique aussi bien, et avec les mêmes valeurs de λ et μ , au processus enclenché par la variante assiette valeur ajoutée que par celui enclenché par la variante TVA. Comme nous avons retenu $\gamma = 1$ dans l'exercice numérique, les indications chiffrées données il y a quelques instants s'appliqueraient aussi à l'introduction partielle d'une assiette valeur ajoutée imposée au taux de 2 %, en compensation d'une baisse de 3 % du taux des cotisations assises sur la masse salariale, la baisse initiale du coût réel du travail étant ainsi de 1 % et sa baisse à long terme de 0,5 %.

Mais l'application de ce modèle attire notre attention sur ce qu'il implique implicitement quant à l'évolution du coût du capital. Retenir maintenant la loi (4) au fur et à mesure que w_t croît c'est admettre aussi que parallèlement le coût du capital décroît de façon à maintenir constant le coût unitaire de production. Si le taux d'intérêt réel effectif était antérieurement de 7,0 %, l'introduction de la nouvelle assiette se serait d'abord traduite par un taux effectif de 7,14 %. Le calcul de l'alinéa précédent suppose qu'ensuite ce taux effectif décroîtrait jusqu'à tendre à long terme vers 7,07 %. Une modification initiale quatre fois supérieure (taux de 8 % pour la nouvelle assiette, en contrepartie d'une baisse de 12 % pour le taux appliqué à l'ancienne assiette) irait sans doute à la limite de ce qui est institutionnellement possible et conduirait à un taux effectif évoluant de 7,56 % vers 7,28 % (ou de 7,0 à 6,72 % hors prélèvement).

(12) La demande de travail désirée, écrite ici L , obéit plus généralement à la loi suivante quant à ses variations en fonction des coûts respectifs w et r du travail et du capital :

$$\frac{\delta L}{L} = -(1 - \alpha) \left(\frac{\delta w}{w} - \frac{\delta r}{r} \right) - \varepsilon \left(\alpha \frac{\delta w}{w} + (1 - \alpha) \frac{\delta r}{r} \right)$$

Or on peut s'interroger sur le réalisme de telles évolutions et préférer supposer que le taux d'intérêt hors prélèvement est donné de façon exogène, par exemple par le taux de rendement des prêts sur le marché mondial des capitaux. Selon cette autre hypothèse, sans doute plus réaliste, le coût du capital prélèvement compris resterait exogène, étant par exemple fixé à 7,14 % tout au long du processus d'accroissement de l'emploi. Dans ce cas la hausse induite des salaires se traduirait par une hausse du coût de production, qui nuirait à la rentabilité des entreprises dans un contexte de concurrence monopolistique, et qui nuirait donc aussi au développement de l'emploi. Dès lors, le processus à long terme ne serait plus donné par la solution de l'équation (10) avec la valeur $\gamma = 1$ (qui, nous l'avons vu, suppose un coût unitaire de production constant).

Notre modèle devrait être modifié, l'équation (9) étant remplacée par :

$$(18) \quad L_t^* = L_o \left[1 + \gamma \frac{w_o - w_l}{w_o} - \hat{\gamma} \mu \frac{w_l}{w_o} x_{t-1} \right]$$

où $\hat{\gamma}$ serait le coefficient convenant au cas où seul w varie, r restant fixe, soit :

$$(19) \quad \hat{\gamma} = 1 - \alpha + \varepsilon \alpha$$

Avec $\alpha = \frac{2}{3}$ et $\varepsilon = 4$, cette formule conduit à $\hat{\gamma} = 3$. Les valeurs limites

\bar{L} et \bar{w} ne seraient plus données par (17) et (16), mais par :

$$(20) \quad \bar{L} = \left[1 + \frac{\gamma \omega}{1 + \hat{\gamma} \mu} \right] L_o$$

$$(21) \quad \bar{w} = \left\{ 1 - \frac{[1 + (\hat{\gamma} - \gamma) \mu] \omega}{1 + \hat{\gamma} \mu} \right\} w_o$$

Comme $\hat{\gamma} > \gamma$, l'emploi serait moins stimulé ; corrélativement la hausse du salaire réel serait plus modérée. Avec les valeurs $\gamma = \mu = 1$ et $\omega = 1$ %, l'augmentation à long terme de l'emploi ne serait plus égale qu'à 0,25 %. Avec les mêmes valeurs sauf pour $\hat{\gamma} = 3$, l'augmentation de l'emploi atteindrait 0,33 % à la longue. Ces résultats sont comparables à ceux obtenus avec la variante correspondante de compensation par la TVA, mais plutôt plus faibles.

Dans la comparaison entre les deux variantes, un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises et une taxe sur la valeur ajoutée, un rôle déterminant serait joué par l'effet de rentabilité : selon les raisonnements

retenus ici, il jouerait positivement en cas de compensation par la TVA tandis qu'il jouerait négativement à la longue avec l'introduction d'une assiette valeur ajoutée⁽¹³⁾.

Sixième partie. Barème favorisant les bas salaires

Passer à des raisonnements qui distinguent différents niveaux de qualification oblige à introduire trois groupes de considérations nouvelles. Il faut d'abord examiner les spécificités d'une demande de travail différenciée dépendante des techniques de production, celles-ci ayant des conséquences en termes de substituabilité ou de complémentarité entre les diverses qualifications, ainsi qu'avec le capital. Il faut ensuite tenir compte de ce que le SMIC s'écarte du salaire qui s'établirait s'il n'existait pas, et de ce que cela rend les salaires des basses qualifications indépendants de l'état de la demande de travail qui les concerne. Il faut enfin repenser les questions relatives à la compensation budgétaire : une possibilité nouvelle existe, celle de trouver cette compensation par accroissement des cotisations sur les salaires élevés ; de plus, dans la mesure où, concentré sur les bas salaires, l'allègement des charges stimule bien davantage l'emploi, il engendre aussi à terme un supplément important de cotisations qu'il importe d'évaluer.

Bien des recherches sur ces sujets qui nous concernent maintenant ont été lancées au cours des dernières années, en France comme à l'étranger. Mais nous sommes encore loin de pouvoir bien appréhender le jeu complexe des trois groupes de considérations qui viennent d'être citées. Plus encore qu'ailleurs dans cette annexe, nous éprouvons de l'insatisfaction vis-à-vis des lacunes et incertitudes de nos preuves. Néanmoins nous allons fournir quelques éléments, d'abord en tirant parti des idées exploitées dans la partie précédente de cette annexe quant au processus d'adaptation progressive de la combinaison des facteurs, puis en nous interrogeant sur l'emploi des personnes qualifiées, ensuite en définissant quatre profils possibles pour le barème des taux des cotisations, enfin en revenant sur la compensation budgétaire et ses effets.

- Isolant les 20 % les moins bien rémunérés, nous devons retenir l'idée que le coût de leur travail w est indépendant de l'état du marché du travail les concernant ; mais nous pouvons à part cela retenir dans un premier temps les équations (4) et (5). Une baisse des cotisations, faisant passer ce coût de la valeur w_0 à la valeur plus faible $w_1 = (1 - \omega) w_0$ qui s'appliquera aux dates ultérieures, provoque en conformité avec l'équation (4) une hausse de l'emploi désiré : à partir de $t = 2$ celui-ci sera égal à $(1 + \gamma\omega) L_0$. Mais l'adaptation de l'emploi L_t exigera du temps, conformément à ce que sti-

(13) Tel en est-il selon les modélisations et quantifications retenues dans cette annexe. Nous avons vu qu'elles ont été délicates à choisir. De plus il faut se souvenir que dans l'annexe n'ont pas été pris en compte deux effets défavorables possibles du prélèvement résultant de la taxation des amortissements et de celle du profit pur.

pule l'équation (5). Par exemple si $\lambda = 0,1$, après dix ans l'écart $L^* - L_t$ sera encore positif et égal à 0,43 fois $L^* - L_o$ (ce serait 0,17 fois avec $\lambda = 0,2$, peut-être plus adéquat pour les non-qualifiés).

Quant à la valeur à retenir pour γ nous avons vu qu'elle était mal spécifiée et dépendait beaucoup de l'importance attribuée à l'effet de rentabilité. Celui-ci n'a aucune raison d'être faible chez nous en bas de l'échelle des qualifications. Au contraire, c'est à ce niveau que la concurrence venant des pays à bas salaires est la plus énergique et que le recours à certains services a été le plus découragé en raison de leur coût. Retenons à titre illustratif⁽¹⁴⁾ $\gamma = 1,2$ au lieu de $\gamma = 1$.

Une baisse de 10 % du coût du travail s'appliquant à 20 % des emplois (ceux rémunérés à moins de 1,1 fois le SMIC) se traduirait alors à long terme par une croissance de 300 000 emplois dans le champ auquel s'applique la ristourne dégressive. En 1997 il y avait à peu près deux millions d'emplois un peu plus qualifiés dans ce champ et bénéficiant d'une ristourne à un taux moyen égal à 40 % de celui s'appliquant aux moins qualifiés. Si nous les assimilons au premier groupe quant à la valeur de γ , et si nous envisageons que la baisse du coût du travail leur soit appliquée à due concurrence, le calcul conduit à ajouter à long terme environ 100 000 emplois supplémentaires.

• Déterminer les effets sur les emplois aux qualifications supérieures, indépendamment de toute compensation budgétaire pour le moment, est particulièrement complexe. S'en tenant aux substituabilités techniques, on avance souvent l'hypothèse d'une forte complémentarité entre personnel qualifié et capital, jointe à celle de la substituabilité de ces deux facteurs de production avec le personnel non-qualifié. Mais là où l'effet de rentabilité explique un accroissement de la demande de travail non-qualifié comme dû à un accroissement de la production, il devrait y avoir au contraire une demande accrue de travail qualifié et de capital. À l'inverse, au voisinage du niveau de salaire où le barème introduit une discontinuité du taux de prélèvement marginal (1,3 fois le SMIC aujourd'hui) un report vers de plus bas salaires devrait se constater (il n'en a cependant pas été tenu compte dans l'évaluation avancée ci-dessus). Au total, nous sommes dans l'incapacité de proposer ici une prise en compte éclairante des répercussions sur les emplois aux qualifications supérieures⁽¹⁵⁾.

(14) Le choix de cette valeur peut apparaître élevé par rapport aux hypothèses retenues dans les estimations du Centre Supérieur de l'Emploi des Revenus et des Coûts, estimations auxquelles il est fait référence dans la cinquième partie de notre rapport (CSERC (1996) : *L'allègement des charges sociales sur les vas salaires*, La Documentation Française, Paris). S'agissant de l'élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires, le CSERC a retenu une fourchette de $-0,3$ à $-0,7$. Cette fourchette, qui serait tout à fait justifiée si ne devait intervenir que la substitution des facteurs à l'intérieur des entreprises, paraît beaucoup trop basse quand il faut tenir compte aussi des substitutions entre consommations induites par les changements des prix relatifs, ainsi que de la stimulation de l'offre pour les biens et services ayant un fort contenu en travail peu qualifié.

(15) C'est une question sur laquelle les connaissances progresseront probablement à la suite de travaux économétriques en cours. Des évaluations ont été déjà proposées par le CSERC

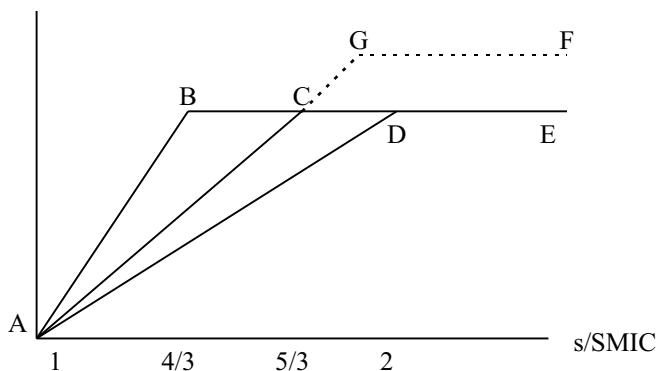
Dans ces conditions quelle évaluation peut-on proposer pour les effets sur l'emploi du barème introduit par la ristourne dégressive, à supposer que ce barème soit pérennisé et maintenu tel quel à l'avenir ? Il signifie une baisse de 12 %, plutôt que de 10 %, du coût du travail des salariés rémunérés à moins de 1,1 fois le SMIC. Les bases de calcul retenues ci-dessus conduiraient ainsi à environ 500 000 emplois supplémentaires à long terme, dont le l'ordre de 300 à 400 000 au bout de dix ans. Mais ce résultat ne tient pas compte des effets de la compensation budgétaire des allègements de charge. Nous y reviendrons donc quand nous proposerons des évaluations s'appliquant aux compensations concevables pour divers barèmes.

Pour étudier la progressivité du barème, c'est-à-dire la dégressivité de l'allègement, en conformité avec l'analyse proposée dans la cinquième partie du texte principal, nous pouvons nous en tenir à une formule simple qui déterminerait le taux des cotisations θ à appliquer à un salaire s , au dessus d'un taux commun s'appliquant à tous les niveaux : le taux θ serait proportionnel à l'écart entre s et le SMIC jusqu'à un seuil s_M et serait constant au delà. Avec par exemple un barème conduisant au niveau du SMIC à un taux de cotisation inférieur de 18 points au taux maximum et avec un plafond atteint à 4/3 du SMIC, on obtient un barème voisin de celui auquel conduisent les allègements actuels. Il est envisagé dans le texte de passer à un barème analogue mais dont la progressivité s'étalerait jusqu'à un plafond établi à 2 fois le SMIC : barème ADE au lieu de ABE sur la figure ci-dessous. Le manque à gagner pour la Sécurité sociale serait évidemment plus important : non plus de 2,4 % environ de la masse salariale dans le champ de la ristourne, mais de 5,3 % environ. Avec le barème intermédiaire défini par un plafond à 5/3 du SMIC (ligne ACE sur la figure) on aboutirait à un manque à gagner d'environ 3,8 % de la masse salariale. Dans le but de s'en tenir à un manque à gagner faible tout en étalant la plage de progressivité, on pourrait envisager aussi d'accroître de 3 points le taux des cotisations au dessus de 2 fois le SMIC et d'avoir une progressivité réduite entre 5/3 fois et 2 fois le SMIC (ligne ACGF) (25 % des salariés seraient concernés par l'augmentation de 3 points ; 15 % par une augmentation moindre). Les effets pervers d'incitation ne seraient sans doute guère supérieurs à ceux suscités par le barème ADE et le manque à gagner net serait ramené à 2,2 % de la masse salariale, soit à moins qu'avec le dispositif actuel.

- S'agissant plus généralement de la compensation budgétaire et de ses effets sur l'emploi, nous devons ici mentionner d'emblée une considération qui a été ignorée dans le reste de l'étude, à savoir que tout accroissement de l'emploi améliore le solde des comptes sociaux. Cela n'est pas négligeable à propos de allègement des charges sur les bas salaires. On peut estimer en effet que 100 000 emplois de plus à ce niveau apportent une contribution

dans son étude de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires (op. cit.). S'il faut les croire, on doit retenir que de toute façon l'effet serait faible. De plus, il serait modéré par les variations induites des salaires.

positive de 6 milliards de francs au solde en cause (compte non tenu des effets également favorables sur les autres budgets publics). Or l'ordre de grandeur des effets après dix ans des allègements actuels peut, en conformité avec ce qui a été indiqué ci-dessus, être estimé à un gain de 300 à 400 000 emplois, qui financerait alors à peu près la moitié du manque à gagner accepté. A échéance de deux ou trois ans, le retour financier est beaucoup plus faible, encore négligeable à la précision de nos analyses. Les compensations chiffrées ci-dessus doivent donc être concrétisées dans le financement de la Sécurité sociale.



Quant à la forme et à l'effet de ces compensations il est naturel que nous commençons par porter l'attention sur la TVA puisque c'est la modalité la plus étudiée dans notre travail. L'effet d'un point et demi de hausse de la TVA peut être étudié en reprenant les analyses des sections 1, 3 et 4 de cette annexe. Dans l'équation (1) le membre de droite augmente ; le déplacement de la courbe *C* sur la figure de la section 1 se fait vers le haut. L'élasticité de la demande a pour effet que le prix hors taxe diminue conformément à l'équation (2) avec $\delta s = 0$, $\delta t > 0$. Si nous retenons ici aussi la valeur 0,5 pour η , la hausse d'un point et demi du taux de la TVA, donc de 1,2 % de $1 + t$, conduit à une baisse du prix de 0,6 %, se traduisant par une égale hausse du salaire réel. L'argumentaire des sections 3 et 4 nous conduit à évaluer la baisse à long terme de l'emploi, toutes qualifications confondues, à 0,3 %, soit environ 40 000 postes quasiment réalisés au bout de dix ans. Comme une majoration d'un point et demi de TVA conduit à peu près à financer les allègements de charges introduits au cours des dernières années, l'effet net sur l'emploi à long terme reste considérable⁽¹⁶⁾.

(16) Comment expliquer le passage de 500 000 emplois en plus à 40 000 en moins pour les effets définitifs à long terme de deux changements dont les incidences budgétaires directes se compensent ? Le passage peut se décomposer de la façon suivante : après pondération par le taux de la ristourne, le salaire moyen des bénéficiaires est égal à la moitié environ du salaire moyen toutes qualifications confondues (division par 2) ; dans la première phase des adaptations des prix, la répercussion sur le coût du travail est intégrale dans un cas, partielle dans l'autre (division par 2) ; cette répercussion est permanente dans un cas, se dissipe en partie dans l'autre (division par 2) ; enfin l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût du travail est plus élevée dans le premier cas que dans le second (division par 1,2). Il ne reste finalement qu'un petit écart dû aux approximations de nos calculs.

Bien entendu si, pour financer le manque à gagner supplémentaire du passage du barème ABE de la figure au barème ADE, on majorait à nouveau de 1,5 point le taux de la TVA, la baisse induite à long terme, toutes qualifications confondues, porterait sur environ 40 000 postes de plus. Mais, l'effet net sur l'emploi à attendre des nouvelles baisses du coût du travail serait nettement moins important que celui considéré ci-dessus. D'abord le salaire moyen des emplois touchés par les allègements additionnels serait plus élevé (d'environ 40 %) ; ensuite s'éloignant du SMIC les salaires en cause deviendraient sensibles à l'augmentation de l'emploi, ce qui réduirait la baisse du coût du travail, donc l'effet de création d'emplois. Si nous admettons qu'environ un tiers de la baisse initiale serait ainsi dissipée à la longue⁽¹⁷⁾, les créations ne s'élèveraient plus qu'à environ 250 000 emplois, d'où un effet net additionnel de quelques 200 000 emplois.

Dans l'alternative du barème ACGF, l'effet net, par rapport à ce qui pourrait être attribué au dispositif actuel, serait la différence entre des emplois supplémentaires, à des salaires inférieurs à 5/3 du SMIC, et des emplois sacrifiés, à des salaires supérieurs à ce seuil. On peut tenter un calcul grossier en faisant référence aux élasticités des deux demandes de travail comme si elles étaient indépendantes l'une de l'autre. Sachant que le salaire moyen pondéré correspondant aux postes bénéficiaires s'élève à 1,3 SMIC et que celui correspondant aux postes supportant de plus lourdes cotisations s'élève à 3 SMIC, admettant qu'un dixième de l'effet sur le coût du travail sera dissipé à long terme pour le premier groupe et les trois quarts pour le second, retenant des élasticités de la demande de travail égales respectivement à 1,1 et 0,7, nous aboutissons à 160 000 emplois supplémentaires pour le premier groupe (baisse immédiate moyenne de 2,5 % du coût de travail pour 6 500 000 emplois) et à 15 000 emplois sacrifiés pour le second (hausse immédiate moyenne de 1,7 % du coût du travail pour 4 700 000 emplois). Au total le gain net serait de l'ordre de 150 000 emplois.

(17) Cela signifierait que la ligne brisée ADE de la figure ne donnerait plus alors une bonne image de l'incidence sur le coût du travail : pour en rendre compte il faudrait relever la ligne AD par une petite enflure pour les salaires compris entre 4/3 et 2 fois le SMIC.

Commentaire

André Gauron

Conseiller à la Cour des Comptes

Depuis dix ans, les nombreux rapports et études consacrés à la réforme de l'assiette des cotisations employeurs ont principalement cherché à évaluer l'incidence de différentes modalités de réforme, sans que ces évaluations n'aboutissent à des résultats suffisamment convaincants pour emporter l'adhésion des responsables publics. Le rapport rédigé par Edmond Malinvaud propose une approche différente, qui vise à expliciter les raisonnements économiques sous-jacents aux mécanismes supposés à l'œuvre dans les solutions préconisées.

Le présent commentaire adoptera la même démarche.

Le rapport d'Edmond Malinvaud vise à répondre à quatre questions qui définissent la problématique de l'étude. La formulation retenue introduit dès l'abord une distinction entre les niveaux de qualification qui conduit à privilégier l'analyse de l'incidence d'un changement d'assiette sur les bas salaires.

Ce choix est parfaitement légitime. Mais il n'épuise pas l'intégralité des interrogations que suscitent les cotisations sociales employeurs depuis vingt ans. Deux critiques ont été formulées conjointement à la critique de l'assiette salaire : d'une part, les cotisations ont un poids excessif, de l'autre, leur répartition est très inégale entre les secteurs. Ces critiques demeurent même si la comparaison des coûts salariaux au sein de la Communauté européenne a conduit à nuancer fortement les conclusions que l'on peut en tirer.

La comparaison avec nos principaux partenaires montre en effet que si les coûts salariaux sont plus faibles que dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, leur structure présente de profondes différences, à savoir, des salaires bruts plus faibles, des charges plus élevées. Sans que le coût salarial ne pénalise les entreprises françaises dans la compétition internationale, le poids des charges rapporté aux salaires bruts constitue, au moins psychologiquement, un frein à l'embauche. Il conviendra donc de se demander si les solutions préconisées risquent ou non d'aggraver ce handicap.

Je pense que nous pouvons être d'accord avec les remarques préalables suivantes du rapport :

- les effets attendus d'un changement d'assiette par l'intermédiaire des effets sur les prix et les coûts relatifs sont « lents à se manifester »;
- les décisions des entreprises « dépendent peu des coûts immédiats et beaucoup des anticipations quant aux conditions futures » : cela suppose un environnement lisible et stable ;
- les réformes ne doivent pas se faire en fonction de ce qui s'est passé depuis vingt ans, mais plutôt « des idées que l'on peut entretenir aujourd'hui sur les changements probables » dans les vingt ans qui viennent;
- la réduction du chômage n'est pas hors de portée, même si le débat sur le rapport d'Olivier Blanchard et de Jean-Paul Fitoussi a montré que des incertitudes existent sur son rythme. Mais les évolutions observées dans d'autres pays donnent à penser que le retour au plein emploi demeure dans l'ordre du possible;
- en longue période, la dynamique des assiettes est identique et la déformation de la valeur ajoutée qui a freiné la croissance de l'assiette salaire par rapport à l'assiette valeur ajoutée peut être considérée comme transitoire;
- enfin, j'ajouterai à ces préalables les questions liées à l'insertion institutionnelle, qui ne viennent qu'en fin du rapport, sur la distinction à opérer entre le financement des prestations liées à l'emploi (chômage, AT, IJ, retraite) et celui des risques auxquels sont exposés tous les résidents (famille et maladie).

Le rapport Malinvaud dresse un panorama assez large, sans chercher à être exhaustif, de la question de l'incidence des prélèvements qui « résulte de changements induits dans les prix, les taux de rémunération et les comportements ». Deux effets sont à l'œuvre : un effet direct de substitution entre travail et capital au sein des entreprises et un effet indirect qui passe par l'incidence sur les prix et la demande et conduit à des substitutions de biens dont la production est plus ou moins intensive en travail.

Le débat sur le coût relatif du capital et du travail privilégie le premier effet. Il est le plus lent à se concrétiser dans la mesure où il passe par le

renouvellement des équipements. Il entre en résonance avec la problématique de l'innovation et du progrès technique. Comme l'écrivent François Legendre et Patricia Le Maître, « la direction prise par les innovations de procédés dépend sans doute du coût relatif des facteurs, mais ce résultat ne se manifeste qu'à moyen terme, avec de très longs délais. De plus, même si les entreprises disposent, au moment de l'installation d'un équipement d'une certaine latitude quant au choix de la combinaison productive, il est vraisemblable que ce choix est irréversible une fois l'équipement installé »⁽¹⁾. Dans un contexte de forte compétition internationale, la recherche d'un niveau élevé de productivité globale permettant une baisse des prix impose l'adoption des techniques les plus productives, indépendamment de l'évolution du coût relatif des facteurs dans tel ou tel pays. À chaque configuration technologique correspond une structure de qualification qui laisse à l'entreprise une faible marge de manœuvre, en dehors de son organisation générale.

La prédominance des effets innovations technologiques-compétitivité sur la substitution capital-travail est confirmée tant par l'article cité que par celui de Mihoubi mentionné par ailleurs dans le rapport. Dans les deux cas, « les études économétriques sur données macroéconomiques françaises ne font pas apparaître sur les dix dernières années d'influence du coût relatif travail-capital sur la substitution entre capital et travail »⁽²⁾. La baisse du coût relatif travail-capital due simultanément à la désinflation compétitive et à la hausse des taux d'intérêt n'ont pas ralenti la substitution capital-travail.

La substitution entre biens, via la baisse des prix relatifs, apparaît ainsi plus puissante à expliquer l'évolution des structures d'emploi que l'évolution du prix relatif des facteurs. Dominique Goux et Éric Maurin aboutissent dans leur étude également citée, à une conclusion analogue⁽³⁾. C'est une conclusion sans doute décevante par rapport à la problématique du changement d'assiette, mais qui apparaît assez réaliste.

Je reviendrai plus loin sur l'analyse du biais technologique et sur les conséquences quant au travail non qualifié.

L'analyse de l'incidence d'un changement d'assiette est tributaire des modèles théoriques auxquels on se réfère. Comme le souligne E. Malinvaud, il existe une multiplicité de problématiques. Compte tenu de ce qui vient d'être dit sur le coût relatif des facteurs, la problématique de l'innovation technologique apparaît plus pertinente que la problématique classique. Mais elle n'a pas atteint encore un degré tel de formalisation qu'elle puisse être mise en œuvre aisément.

(1) *Économie et Statistique*, n° 301-302, 1997.

(2) *Économie et Statistique*, n° 301-302, 1997.

(3) *Revue Économique*, septembre 1997.

Toutefois, cette limite ne nous empêche pas de comparer différentes modalités de changement d'assiette comme il est proposé. La difficulté me semble davantage porter sur la qualification des assiettes. À cet égard, je ne partage pas l'avis exprimé que l'assiette de la valeur ajoutée « conduirait à taxer les revenus du capital comme le feraient la compensation par la CSG et celle de la compensation par l'IS ».

L'assiette valeur ajoutée correspond plus à un élargissement d'assiette qu'à un changement. A la différence de la CSG qui réalise un élargissement à des revenus extérieurs à l'entreprise, l'assiette valeur ajoutée opère à l'intérieur de l'entreprise. Elle s'analyse comme une diminution de la cotisation salaire compensée par la création d'une cotisation sur l'excédent brut d'exploitation, intégrant l'amortissement pour dépréciation, ce qui la différencie fondamentalement de l'IS, comme ceci est dit. Elle présente également une autre particularité : la valeur ajoutée intègre les cotisations employeurs qui ne seraient pas concernées par le transfert, ce qui diminue la portée de l'allègement de l'assiette salaire.

Peut-on assimiler la taxation de l'excédent brut d'exploitation à une taxation de l'IS ? Personnellement, je ne le crois pas. La cotisation sur la valeur ajoutée serait considérée par l'entreprise comme une charge d'exploitation, non comme une taxation de son résultat. Ce qui fait la différence est bien la taxation de la dépréciation du capital. Dans l'esprit de ceux qui proposent cette réforme, l'idée est bien de rétablir une certaine « neutralité » entre les entreprises selon qu'elles utilisent beaucoup de travail ou de capital. D'une certaine façon quand on taxe le « service du travail », on taxe la dépréciation du capital humain mis en œuvre dans le procès de production.

Qu'elle peut être l'incidence d'une taxation de la valeur ajoutée? D'une part, la taxation de l'excédent brut d'exploitation entraînera une moindre croissance du capital. Mais elle devrait aussi conduire les entreprises à rationaliser l'utilisation du capital installé et donc à en améliorer la productivité. Ce comportement serait conforme à celui observé par Éric Heyer et Hervé Peleraux⁽⁴⁾ au cours de la dernière décennie, marquée par une augmentation sensible du coût du capital du fait du niveau élevé des taux d'intérêt. D'autre part, si on suppose que sous la pression de la concurrence internationale, les entreprises des secteurs industriels et des services aux entreprises répercuteraient la baisse du coût du travail dans les prix, les effets intersectoriels induiraient un effet de substitution entre biens favorable à l'emploi. Les mécanismes à l'oeuvre dans une taxation de la valeur ajoutée apparaissent donc moins défavorables que ce que suggère le rapport.

Toutefois, comme le souligne très justement le rapport, une telle réforme

(4) Lettre de l'OFCE, n° 175, 29 mai 1998.

ne peut se concevoir qu'à certaines conditions, au nombre de trois :

- sa mise en œuvre devrait être précédée d'une étude précise et approfondie de ces incidences administratives. Le rapport Chadelat propose que le recouvrement de la cotisation valeur ajoutée soit confiée à la DGI qui a déjà l'expérience de cette assiette. Encore faut-il en mesurer précisément les implications sur les URSSAF. D'une part, celles-ci continueraient de recouvrer les cotisations sur les salaires, salariés et employeurs et la part salaire de la CSG, sans que le transfert d'une partie de l'assiette vers la DGI n'allège leurs charges de travail. La possibilité de faire faire ce recouvrement par les URSSAF ne devrait donc pas être écartée. Les URSSAF disposent avec les contrôleurs d'assiette d'un personnel aux compétences équivalentes aux contrôleurs des impôts. Mais ce personnel devrait être renforcé en nombre. La liquidation de l'assiette ne pouvant être qu'annuelle, il faudrait prévoir des mensualités, calculées sur la base de l'année précédente. Cela permettrait une réforme souhaitable des modes de paiement et l'abandon du chèque au profit de virement électronique ou de TIPS, représentant une économie de moyens très importante pour les URSSAF.

- le principal effet de l'élargissement de l'assiette étant lié à la baisse de la partie salaire, l'obtention d'un effet maximum sur les prix, suppose que le basculement se fasse en une seule fois. Un étalement de la mesure annulerait les effets que l'on peut en attendre à court terme. Il est évident qu'une telle mesure présente des inconvénients pour les entreprises qui verraient leur cotisation fortement augmenter, notamment le secteur de l'énergie. Il conviendrait de prévoir pour les entreprises pénalisées un système plafonnant l'augmentation de leur cotisation — par exemple, celle-ci ne pourrait pas excéder 10, 15, 20 %... par an. Il faudrait donc prévoir d'avoir à financer une perte de recettes pendant une période transitoire, soit en y consacrant les compensations que l'État apporte aux exonérations de cotisations sociales amenées à disparaître, soit en calculant un taux de cotisation sur la valeur ajoutée qui tienne compte de cette perte.

- le passage à la valeur ajoutée ajoutera une assiette supplémentaire à celles qui existent déjà. Il ne va pas dans le sens d'une simplification pour les entreprises, même si la notion de valeur ajoutée leur est familière. Pour le moins, elle devrait s'accompagner d'une uniformisation de l'assiette salaire et l'adoption d'une définition unique quelle que soit la dénomination de la cotisation — cotisation sociale, CSG, CRDS...

J'en viens à la question des bas salaires. Je fais l'hypothèse qu'au sein de cette enceinte, il n'existe ni d'opposition, ni de préférence « par principe » en faveur d'une politique destinée à améliorer l'offre des emplois non qualifiés. Les arguments avancés dans un sens ou dans un autre peuvent donc faire l'objet d'un examen scientifique.

Une *première question* se pose : le glissement sémantique qui nous est proposé d'examiner l'allègement des cotisations sur les bas salaires pour finalement concentrer son attention sur les « 20 % les moins formés et les moins aptes au travail » est-il justifié ? Pour dire les choses autrement, quand on allège les cotisations sur les bas salaires est-on sûr d'atteindre la cible des salariés non qualifiés ?

Il faut d'abord rappeler un constat pour le regretter : bien que la question du travail non qualifié fasse l'objet d'un important débat depuis plusieurs années, les nomenclatures statistiques ne permettent pas de connaître la part des employés non qualifiés dans le total des employés. Dans les commerces aucune distinction n'existe. La définition des non qualifiés pour les catégories ouvriers et employés, faite dans plusieurs études⁽⁵⁾, n'est nullement pertinente : chez les ouvriers, la décroissance de la part des ouvriers dans l'emploi total est due à la baisse régulière des ouvriers non qualifiés, celle des ouvriers qualifiés étant stable depuis 1970. De plus, si on prend le seuil de 1,3 du SMIC, plus du tiers des ouvriers sont rémunérés au-dessus de ce seuil.

Par contre, la population concernée par les bas salaires est mieux connue, notamment par l'enquête sur la structure des salaires. Comme l'a déjà souligné le CSERC dans son rapport sur les allègements de charges sociales sur les bas salaires, le recouvrement entre bas salaires et non qualifiés est très partiel : 23 % seulement des personnes rémunérées en dessous de 1,33 fois le SMIC n'avait pas été au-delà de l'enseignement primaire (43 % étant classés « diplôme non déclaré ») (enquête 1992).

D'autre part, Dominique Goux et Éric Maurin⁽⁶⁾ ont montré que l'augmentation de l'offre de diplômés induit par la généralisation de l'enseignement secondaire et la baisse de leur salaire relatif met directement en concurrence les jeunes bacheliers avec les salariés non qualifiés pour occuper des emplois à bas salaires: entre 1991 et 1996, le nombre d'employés et d'ouvriers non qualifiés possédant au moins le baccalauréat a augmenté de 30 000 personnes contre seulement 7 000 entre 1982 et 1991⁽⁷⁾. De plus, compte tenu des dispositifs d'exonération en place pour l'embauche de jeunes de moins de 25 ans, à salaire égal l'entreprise a tendance à donner la préférence à un jeune bachelier sur un non qualifié. Par conséquent, une baisse du coût du travail pour les bas salaires bénéficie en priorité aux personnes diplômées, même si ce sont les moins diplômés.

Une *deuxième question* se pose alors : cette situation est-elle susceptible de se modifier à terme ? Il est évident qu'à mesure que la baisse du chômage, dont on a dit qu'elle était possible, se concrétisera, la concurrence

(5) Cf. l'article de Ferhat Mihoubi, *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(6) *Économie et Prévision*, n° 116, 1994.

(7) Bilan Formation-emploi, résultats 1996.

entre diplômés et non diplômés pour occuper des postes à bas salaires s'atténuera. Mais il existe une seconde raison, dont les effets d'ici à dix ans seront beaucoup plus importants que le seul allègement de la pression qui résultera de la baisse du chômage, et ce malgré le fait que l'on peut penser que la tendance décroissante de la demande de travail non qualifié a peu de chance de s'inverser.

Les changements que l'on peut attendre à l'horizon de dix ans tiennent en priorité à la décroissance attendue du stock de main d'œuvre non qualifiée que connaît actuellement l'économie française, héritage des années soixante. La comparaison effectuée par Arnaud Lefranc dans le même numéro d'Economie et statistique (pp. 301-302) entre la France et les Etats-Unis montre l'existence de très fortes différences dans la composition par niveau d'éducation de la population active âgée de 20 à 64 ans. En 1990, la proportion de personnes sans diplôme représentait 37 % de la population active contre seulement 3 % aux États-Unis, celles ayant un CAP, BEP, BEPC, ou aux États-Unis n'ayant pas terminé la High school, étant respectivement de 39 et 11 %. En 1990, la population active comprenait 24 % de bacheliers en France, contre 86 % aux Etats-Unis.

Ces différences, qui ne sont jamais soulignées, ne doivent pas nous étonner : elles témoignent, dans le cas de la France, du retard pris dans la généralisation de l'enseignement secondaire, par lequel une part importante de la population de plus de 45 ans n'est pas passée, et du recrutement massif d'ouvriers non qualifiés dans les pays du Maghreb jusqu'au milieu des années soixante-dix.

Elles ont deux conséquences : en premier lieu, l'absence de formation initiale a justifié, et justifie encore, un effort plus important que dans d'autres pays de formation continue pour adapter ces salariés aux nouvelles technologies; en second lieu, malgré cet effort de formation, le faible niveau de formation initiale constitue vraisemblablement un frein à cette adaptation. Confrontées à une forte proportion de non qualifiés, les entreprises — dans l'industrie comme dans les services ou la grande distribution — ont préféré licencier, ou, quand elle ne le pouvait pas, bloquer les embauches des moins qualifiés et procéder à un recrutement externe de jeunes diplômés.

Cette situation expliquerait le retard pris par l'économie française à adopter les technologies informatisées qui requièrent une plus grande adaptabilité individuelle. Ce retard, concrétisé ou accentué par le faible niveau de l'investissement de la dernière décennie, pourrait expliquer le fait que le biais technologique en faveur du travail qualifié mis en évidence sur les données américaines ne se retrouve pas dans l'analyse des données françaises effectuée par Goux et Maurin dans l'article cité. Face à des problèmes de modernisation technologique, la baisse du coût salarial sur les bas salaires est au mieux inopérante — la problématique de l'innovation technologique étant peu sensible au coût des bas salaires —, au pire aboutit à différer celle-ci et à affaiblir la compétitivité des entreprises comme ce fut le cas

pour l'industrie automobile à la fin des années soixante-dix et comme c'est encore le cas pour l'industrie textile : malgré des coûts salariaux élevés et sans plan textile particulier, l'Allemagne a su rester le premier exportateur mondial de textile grâce à une modernisation technologique précoce et très poussée.

À l'horizon de 10 à 15 ans, ce stock de travailleurs non qualifiés est amené à se réduire considérablement, du fait d'un niveau plus élevé de formation initiale des jeunes générations et du départ à la retraite des plus anciennes. En 1978, les jeunes qui sortaient de l'école ne comprenaient que 32 % de bacheliers, en 1995, on en compte 62 %. En 1978, la moitié de la population active n'avait pas de diplôme ou seulement de certificat d'études ; en 1996, elle n'en compte plus qu'un peu plus du quart (29 %). À l'horizon proposé par le rapport, malgré la poursuite probable d'une moindre demande de travail non qualifié qui résulte du progrès technologique, les flux d'offre et de demande devrait progressivement s'équilibrer, faisant perdre à la controverse d'aujourd'hui son acuité. A cet égard, la situation n'est guère différente de l'interrogation soulevée par le passage à la valeur ajoutée eu égard à la substitution capital-travail.

Une *troisième question* se pose : cette analyse vaut-elle pour la totalité des secteurs ? Sans doute pas. Certains, notamment les services aux particuliers, sont plus sensibles que l'industrie ou les services financiers à l'élasticité de l'emploi par rapport à son coût. Il ne s'agit pas ici de « chipoter » sur la mesure de cette élasticité, mais de se demander si l'hypothèse classique que rappelle le rapport Malinvaud est ou non vérifiée: du fait de « la concurrence sur les biens et services obtenus à partir du travail non qualifié, la baisse du prélèvement conduira (et cette fois rapidement) à une baisse des prix des biens et services en cause, une baisse qui devrait être, à peu de chose près, équivalente à celle impliquée mécaniquement par la diminution du coût du travail incorporé ».

Qu'en est-il ? Intéressons nous aux secteurs de la restauration et de l'hôtellerie, qui d'après une étude devenue une référence obligatoire, bien que contestable, à toute comparaison entre la France et les Etats-Unis, pourrait en offrir plus d'emplois non qualifiés pour peu que l'on baisse le coût salarial. Il faut d'abord noter que ces secteurs semblent employer moins de non qualifiés que ne le suggère l'auteur : à partir de la structure des emplois au 31 décembre 1994, on peut estimer à 60 % les emplois non qualifiés dans la restauration⁽⁸⁾ et à 48 % dans l'hôtellerie .

Ce secteur ayant une forte proportion d'emplois non qualifiés, a directement bénéficié des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires mises en place le 1^{er} septembre 1995 : elles représentent une diminution de

(8) Ce chiffre a été calculé en regroupant les différents métiers de la restauration, serveurs, cuisiniers, maîtres d'hôtel... dispersés dans la nomenclature.

coût salarial de 12,4 et 18 % en cas de recours au travail à temps partiel. Elle a été compensée par une hausse de 2 points du taux de la TVA. Le premier effet aurait dû l'emporter sur le second et entraîner une baisse sensible des prix. Qu'en a-t-il été ? Si on prend l'indice des prix à la consommation au niveau le plus détaillé, de septembre 1995 à mars 1998, les indices des postes « restauration traditionnelle », « restauration rapide », « chambres d'hôtel » et « pensions et demi-pensions dans les hôtels » ont augmenté respectivement de 3,2, 3,6, 2,6, et 3,8 %.

Sur la même période l'indice des prix à la consommation pour l'ensemble des articles a augmenté de 3,3 % et celui des « services marchands » de 4,2 %. Autrement dit, en sous-estimant les autres causes d'infléchissement de la hausse des prix dans le secteur des services, notamment la concurrence accrue entre les différentes formes de restauration et d'hôtellerie, une baisse de 12,4 % du coût salarial compensée par une hausse de 2 points de TVA a, au mieux provoqué un léger décrochage des prix. Une étude plus approfondie serait nécessaire, mais ces évolutions ne permettent nullement d'affirmer « qu'un regard rapide aux données conduit à anticiper que cette étude confirmerait l'idée d'une répercussion rapide dans les prix »⁽⁹⁾.

Ces données semblent plutôt indiquer un comportement de profitabilité du secteur. Elles peuvent aussi conduire à s'interroger sur l'hypothèse implicite qui assimile la baisse des charges à une baisse du salaire. Or, rien ne dit qu'au niveau du SMIC, ces deux manières de réduire le coût salarial soient jugées équivalentes par les chefs d'entreprise, ce qui expliquerait les différences d'évolution de ces secteurs entre les pays d'Europe continentale qui ont maintenu un salaire minimum et les États-Unis et la Grande-Bretagne où celui-ci n'existait pas ou a été supprimé.

Quatrième question : pourquoi cette différence entre la France et les États-Unis ? Elle tient à plusieurs facteurs ignorés par l'étude de Piketty. Les coûts salariaux ne sont pas la seule explication des écarts de prix entre la France et les États-Unis. D'une part, la qualité des services présente des différences qui se répercutent sur les prix. Les produits offerts sont très diffé-

(9) La période 1995-1998 marque un infléchissement général des prix par rapport à la première moitié de la décennie quatre-vingt-dix : l'indice général des prix à la consommation augmente de 1,3 % en rythme annuel entre septembre 1995 et mars 1998 contre 2,8 % par an en moyenne de 1990 à 1995. Sur les mêmes périodes, les prix des services marchands aux particuliers augmentent de 1,4 % contre 3,2 %. L'inflexion est un peu plus marquée pour la restauration traditionnelle et rapide — respectivement 1,2 contre 3,7 et 1,4 contre 4,0 — et pour l'hôtellerie simple et en demi-pension — respectivement 1,0 contre 4,7 et 1,5 contre 4,0. Toutefois, l'indice des prix de l'hôtellerie simple et en demi-pension semble sujet à de fortes variations cycliques : ainsi de mars 1997 à mars 1998, il augmente à nouveau très sensiblement, respectivement de 2,4 et 2,0 % contre 0,6 % pour l'indice général. Ce phénomène est, au contraire, atténué pour la restauration traditionnelle et rapide, dont l'indice n'augmente que de 1,2 %. Au-delà d'éventuels cycles, ces évolutions peuvent suggérer une dissipation de l'impact de la baisse des charges au bout de deux à trois ans. Sous cette hypothèse, on aurait alors un effet, certes « rapide », mais à la fois faible et éphémère, très différent de ce que suggère la théorie.

rents et on ne voit pas les Français adopter quotidiennement le mode alimentaire américain (celui-ci a d'ailleurs un coût en dépenses de santé qui n'intervient pas ici). D'autre part, si on veut comparer les prix, il faut tenir compte des différences de TVA.

Si, comme je le crois, une baisse des prix dans des secteurs comme la restauration et l'hôtellerie entraînerait une hausse de la consommation, donc de l'emploi non qualifié, mieux vaudrait alors la rechercher par le passage de la TVA au taux minoré avec obligation pendant un temps d'afficher la baisse qui en résulterait — environ 15 %. Je reconnais que cette mesure, en dehors de sa dimension européenne, présente un inconvénient : elle donnerait raison à un célèbre restaurateur parisien, qui réclamait il y a peu l'application à son secteur du taux de TVA minoré dont bénéficie la restauration rapide.

La baisse des charges sociales au niveau du SMIC étant déjà acquise, *la réforme proposée ne consiste pas à alléger à nouveau ces charges, mais à les pérenniser*. Si les effets sur l'emploi non qualifié, voire sur l'emploi en général, étaient établis avec une certaine fiabilité cette proposition serait recevable. Mais compte tenu de son coût budgétaire évalué à 50 milliards de francs en 1998⁽¹⁰⁾, le bilan négatif de la mesure, trois ans après sa mise en place, ne plaide pas en ce sens. Faut-il aller plus loin et introduire un barème progressif qui élargisse l'allègement jusqu'à deux fois le SMIC ? La réponse découle du simple constat suivant : plus on s'éloigne du SMIC, moins les allègements concernent les emplois non qualifiés et les bas salaires. À rendement constant, plus le barème est progressif, plus on alourdit la charge sur les emplois qualifiés. Il serait pour le moins hasardeux de s'engager dans cette voie d'un « reprofilage » des cotisations sociales sans avoir, au préalable, évalué les effets d'une hausse des cotisations sur la demande d'emplois qualifiés. En réalité, la proposition Malinvaud ne fait que souligner le caractère « pervers » du système actuel.

En définitive, cet ensemble d'observations conduit à se poser la question suivante : *l'approche néoclassique de l'étude de l'incidence des prélèvements par les prix et les rémunérations est-elle la plus pertinente pour étudier les problèmes posés par l'assiette des cotisations sociales employeurs ?* Je ne le crois pas. D'une part, l'approche néoclassique est elle-même sujette à de nombreuses incertitudes qui nécessitent comme le dit l'auteur de « simplifier, donc de caricaturer ». Toute théorie doit simplifier. Encore faut-il que la simplification ne conduise pas à des hypothèses par trop éloignées des comportements observés. D'autre part, en privilégiant cette approche par rapport à la problématique « innovation technologique et compétitivité », évoquée également dans le rapport, on commet une er-

(10) *Rapport sur les comptes de la Sécurité sociale*, mai 1998.

reur de perspective historique en prônant des mesures qui, à l'horizon de dix ans et plus, auront eu pour conséquence de freiner la modernisation technologique et d'affaiblir les entreprises françaises dans la compétition mondiale.

Il apparaît en effet que *les stratégies de l'innovation technologique et d'un allègement des charges sur les bas salaires sont antinomiques*. La première impose une structure de qualifications relativement rigide, donc peu sensibles aux écarts de coûts relatifs entre qualifications des emplois, la seconde qui cherche à induire un mouvement d'embauches, autonome par rapport à la tendance précédente, ne peut trouver d'application que dans des secteurs très limités et à la condition express que la baisse du coût salarial soit effectivement répercutée dans les prix.

Mais une stratégie de l'innovation technologique a aussi ses exigences qui à ce jour ne sont pas réellement remplies. Elles supposent que les entreprises rémunèrent les qualifications à leur prix. Or, nous connaissons en France le phénomène inverse. S'il y a un problème de bas salaires, il porte moins sur le niveau du SMIC, comparé aux minimas sociaux, que sur le fait que sa revalorisation s'est traduite par un resserrement continu de la hiérarchie des salaires au bas de l'échelle. Le rapport entre le salaire moyen ouvrier et le salaire minimal est de 1,6 en France, alors qu'il est de 2,6 en Allemagne⁽¹¹⁾ (chiffres 1993).

Or, l'allègement sur les bas salaires a, de ce point de vue, deux défauts : d'une part, il décourage les moins formés à améliorer leurs qualifications puisque le bénéfice qu'ils en retirent, quand il l'est, est insignifiant eu égard à l'effort demandé ; d'autre part, l'alourdissement des charges à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des rémunérations, incite les entreprises à accentuer la dévalorisation des diplômes de niveau bac ou bac + 2 en recrutant à des salaires inférieurs des jeunes plus qualifiés que leurs aînés. Le barème progressif atténue ce phénomène au niveau des faibles qualifications, mais il le reporte à celui des emplois de qualification supérieure.

Je voudrais, en conclusion, revenir à ma remarque de départ. Ce débat est né de l'appréciation d'un niveau de charges sociales plus élevé que chez nos voisins, même si cette appréciation est plus psychologique qu'économique. Une bonne réforme, qui doit être pérenne et lisible, doit se fixer pour objectif de réduire le taux des charges sociales. Le dé plafonnement des cotisations employeurs famille et maladie réalisé dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt dix, qui a permis de baisser le taux moyen des cotisations, a répondu à cet objectif. L'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée aurait également cet effet, puisque le taux serait divisé de près de moitié.

(11) CSERC, *L'allègement des charges sur les bas salaires*, La Documentation Française.

Par contre, le reprofilage proposé des cotisations rendrait celles-ci progressives. Il aurait donc l'effet inverse et aboutirait, au-delà d'un certain seuil, à augmenter le taux des cotisations sur les emplois les plus qualifiés. Une telle mesure apparaît contraire à l'important effort que les entreprises françaises vont devoir consentir pour combler leurs retards dans l'adoption et la mise en œuvre des technologies modernes.

Le rapport Malinvaud montre bien, en définitive, le dilemme que soulève la réforme de l'assiette des cotisations employeurs: elle se propose de résoudre un problème immédiat avec des instruments qui n'ont d'effet qu'à long terme, alors qu'à cet horizon, les questions qui motivent cette réforme auront disparu. Cette remarque ne justifie pas pour autant le statu-quo, et cela pour deux raisons :

- la comparaison des coûts salariaux que va induire la création en Europe d'une zone monétaire unique. Si l'euro n'implique pas l'harmonisation des coûts salariaux, ni par conséquent des salaires, il conduira à une certaine harmonisation fiscale pour éviter que les disparités ne soient source de dumping ou d'handicap. Or la France ne pourra harmoniser les cotisations employeurs à la baisse que si dans le même temps elle harmonise ses salaires bruts à la hausse, à coût salarial inchangé ;

- l'insertion institutionnelle évoquée à la fin du rapport Malinvaud conduit à différencier dans la réforme des cotisations employeurs, celles qui financent des prestations qui n'ont plus de liens directs avec l'emploi, à savoir les cotisations maladie et famille, pour lesquelles se justifie une assiette indépendante de l'activité, de celles qui restent liées à l'emploi ;

Une double réforme pourrait alors s'envisager :

- *l'assurance-chômage*, est directement fonction des politiques d'emploi des entreprises. Une assiette valeur ajoutée trouve ici pleinement sa justification, comme l'avait souligné le rapport Maarek pour le Commissariat au Plan. Toutefois, elle devrait être étudiée en concurrence avec la proposition avancée dans le rapport d'une modulation des cotisations en fonction de l'embauche et des licenciements. L'assiette valeur ajoutée présente l'avantage de faire contribuer des entreprises qui ont une forte valeur ajoutée et peu de personnels, alors que le bonus-malus se contente de modifier la répartition de la charge entre entreprises ayant des structures de valeur ajoutée comparables, sans mettre à contribution celles à faible part de charges salariales dans leur valeur ajoutée. Ces deux solutions visent à dissuader les licenciements en évitant le retour de dispositifs d'encadrement administratifs, qui sont incertains pour l'entreprise mais peu coûteux. La meilleure solution consisterait à appliquer un bonus-malus à une cotisation assise sur la valeur ajoutée, mais le cumul des difficultés techniques inhérentes à chacune la rend difficilement envisageable.

- *la maladie et la famille* sont désormais des prestations universelles sans lien avec l'emploi, dont le financement doit être assuré par une contribution assise sur tous les revenus. Dès 1982, le Commissariat au Plan avait

avancé une proposition en ce sens, qu'il conviendrait de réactualiser. Elle consiste à opérer un transfert des cotisations employeurs dans les salaires bruts et à faire financer les prestations maladies (hors IJ) et famille uniquement par la CSG. C'est une réforme de ce type qui a été faite par le Danemark à la fin des années soixante-dix, pays dont le niveau de chômage a fortement baissé.

Si ce transfert présente un faible intérêt économique à court terme, compte tenu de sa neutralité pour les entreprises, il est considérable à l'horizon de dix ans proposé par le rapport, puisqu'il réaliserait le rapprochement indispensable de la structure des coûts salariaux avec celle de nos principaux partenaires européens. Les salariés seraient bénéficiaires dans la mesure où l'augmentation de la CSG, à recettes constantes, serait inférieure à celle des salaires bruts (du fait de la différence d'assiette entre la CSG et les cotisations sociales). Dans un contexte de forte compétition internationale, cette réforme représente la « meilleure pratique ».

Commentaire

Jean Pisani-Ferry

Professeur associé à l'Université Paris-Dauphine

Le rapport d'Edmond Malinvaud porte sur une question importante et âprement discutée par les économistes et les partenaires sociaux. Il a trois grands mérites.

Le premier est qu'il situe le débat là où il doit se situer. La question de l'assiette des cotisations employeurs a souvent été abordée de manière latérale, ce qui a conduit à mettre l'accent sur des enjeux secondaires des réformes envisagées. Edmond Malinvaud met l'accent sur l'enjeu essentiel (l'emploi), sur les mécanismes qui importent (l'incidence des modifications de coût relatif induites par la réforme de l'assiette), sur l'horizon pertinent (le moyen-long terme), et sur le débat central (faut-il viser un changement d'assiette indifférencié ou une différenciation en faveur des bas salaires ?).

Le deuxième mérite de ce rapport est qu'il explore les différents aspects de la question avec rigueur et méthode, en s'attachant à préciser ce que peut apporter l'analyse, et à fournir des évaluations quantitatives. Il le fait en s'efforçant d'allier la rigueur de l'analyse à une volonté d'ouverture à des problématiques d'origine diverse, ce qui est particulièrement difficile mais aussi tout à fait nécessaire, et en développant des outils quantitatifs certes simples, mais qui ont l'avantage sur les modèles économétriques souvent utilisés pour des évaluations de politique économique de mettre l'accent sur les enchaînements centraux à l'horizon auquel se situe l'analyse.

Enfin un troisième mérite de ce rapport est son honnêteté. En témoignant la reconnaissance des difficultés d'une évaluation satisfaisante des

effets sur l'emploi des mesures envisagées, ainsi que le fait qu'il se cantonne à une analyse économique — le titre le souligne — et en marque bien les limites, eu égard notamment aux difficultés de mise en œuvre des pistes envisagées, et notamment aux problèmes de recouvrement que pourraient soulever certaines d'entre elles.

J'ai avec l'analyse et les conclusions du rapport beaucoup de points d'accord. Les remarques qui suivent visent tantôt à expliciter ces points d'accord, tantôt à indiquer des nuances. Elles s'organisent autour de cinq questions :

- Une modification des taux de cotisations sociales employeurs peut-elle favoriser l'emploi ?
- À quel horizon faut-il se situer pour évaluer les effets de telles mesures ?
- Faut-il cibler les baisses de charges sur le travail peu qualifié ?
- Comment peut-on financer un allègement des cotisations sociales ?
- Quel est le degré de progressivité souhaitable des cotisations sociales employeur ?

Une modification des taux de cotisations sociales employeurs peut-elle favoriser l'emploi ?

L'idée de modifier les taux de prélèvement sur le travail afin de favoriser l'emploi fait généralement l'objet de deux types de critiques :

- certains jugent de telles mesures inefficaces parce qu'ils considèrent que l'élasticité de la demande de travail à son prix est faible ou nulle. Elles n'auraient pas d'incidence sur l'emploi, et auraient avant tout pour effet d'accroître les profits des entreprises ;
- d'autres les jugent inappropriées parce qu'ils considèrent que le traitement du chômage français ne relève pas de telles thérapeutiques.

La critique qui se fonde sur le pessimisme des élasticités est peu convaincante pour un économiste. Comme le rappelle Edmond Malinvaud, de nombreuses études se sont attachées à évaluer l'élasticité de la demande de travail à son prix. Il existe aujourd'hui un consensus au sein de la profession pour considérer que l'élasticité-prix de la demande de travail est significative, et qu'elle est plus élevée pour le travail peu qualifié que pour le travail qualifié. Bien entendu, cette élasticité n'est pas connue avec précision, et les créations d'emplois induites par une baisse des prélèvements sur le travail ne pourront jamais être comptées à l'unité près, à la manière de ce qui se fait pour les CES. Cet inconvénient du point de vue de l'évaluation des politiques publiques doit être mis en balance avec le grand avantage qu'il peut y avoir à susciter, par le jeu de modifications dans la structure des prélèvements, des créations durables d'emplois marchands. Évaluer les politiques de l'emploi à l'aune de leurs seuls effets immédiatement mesurables sur la statistique du chômage serait faire preuve de myopie.

Quant à l'idée que les exonérations de cotisations sociales seraient un « cadeau aux entreprises », elle résulte d'une vision de court terme. Il est évidemment exact qu'à l'instant où elles interviennent, des réductions de cotisations sociales employeurs sur les salariés en place ont pour les entreprises qui les emploient un « effet d'aubaine ». Mais les « supputations numériques » auxquelles se livre Edmond Malinvaud illustrent bien que la concurrence sur le marché des biens conduit ces entreprises à transférer aux consommateurs la réduction de leurs coûts de production, et ceci est corroboré par les modèles économétriques. Comme il le relève aussi, une confirmation indirecte de ces mécanismes est donnée par la stabilité en longue période de la part des salaires « super-bruts » dans la valeur ajoutée des entreprises.

La seconde critique renvoie à la discussion des causes du sous-emploi en France. Elle se divise en deux :

- dans une optique keynésienne mettant l'accent sur l'importance du chômage cyclique, la bonne politique serait de stimuler la demande, et la modification du prix relatif du travail est un *second best*.
- dans une optique classique, ce qui fait question est l'idée qu'à horizon de dix ans un chômage pourrait persister qui ne renverrait pas à des déterminants structurels ;

La position d'Edmond Malinvaud est nuancée. Il refuse de désespérer de la macroéconomie et de se placer dans un scénario de permanence des tendances à l'aggravation du chômage, mais invoque un « principe de précaution » pour ne pas miser sur la seule croissance pour le ramener à un niveau acceptable. Et il exprime des doutes profonds à l'égard de la notion de chômage d'équilibre.

S'il s'agit de dire que le scénario de Blanchard et Fitoussi⁽¹⁾ n'est pas certain, et que le recours à des instruments de second rang peut être nécessaire, la précaution est évidemment de mise. Mais il ne faut pas oublier que d'autres instruments de politique de l'emploi ont déjà été mobilisés au nom du même argument. C'est le cas en particulier de la réduction de la durée du travail, dont l'objectif est précisément d'enrichir le contenu en emploi de la croissance au cours des prochaines années. Si l'on tient compte à la fois des créations d'emplois qu'il est raisonnable d'attendre de la croissance, et des effets attendus de la RTT, il ne va plus de soi qu'il soit souhaitable de prendre aujourd'hui des mesures structurelles destinées à stimuler encore la demande de travail à horizon de dix ans. Ou pour être plus précis, il ne va plus de soi qu'à cet horizon, le côté court du marché du travail continuera d'être la demande⁽²⁾.

(1) Voir Blanchard O. et J-P. Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du CAE n° 4, La Documentation Française.

(2) Voir par exemple la discussion par Gilbert Cette du rapport Blanchard-Fitoussi.

En d'autres termes, à l'horizon considéré et compte tenu, tant du rythme récent des créations d'emplois que des orientations de politique économique déjà adoptées, il semble difficile de faire complètement l'économie d'une analyse en termes de chômage d'équilibre. Compte tenu des délais d'action de mesures dont Malinvaud souligne amplement le caractère structurel, le « principe de précaution » qu'il invoque plaide pour une prise en compte de l'offre de travail et pour un examen des effets que telle ou telle réforme des cotisations patronales pourrait avoir sur le chômage d'équilibre.

À quel horizon faut-il se situer pour évaluer les effets de telles mesures ?

Edmond Malinvaud souligne d'emblée la nécessité de viser le long terme et de « créer et maintenir durablement un environnement fiscal, parafiscal et réglementaire qui soit stable, lisible et crédible ». On ne peut qu'être d'accord avec cette orientation : l'efficacité d'une politique de l'emploi reposant sur des instruments de nature fiscale ou para-fiscale dépend très fortement de la stabilité des règles. Des modifications constantes des prélèvements sur le travail conduisent nécessairement les entreprises à anticiper que les règles vont changer, et donc les conduisent, dans leur calculs prospectifs, à ignorer les exonérations de charges sur le travail. A la limite, les allègements de charge n'ont plus que des effets d'aubaine. Il est donc vital de faire en sorte que les acteurs économiques considèrent ces mesures comme permanentes, ce qui conduit comme le propose le rapport à les inscrire dans le barème des cotisations.

Une autre raison pour viser le long terme est qu'à cet horizon, il n'est pas possible de plaider en faveur d'un changement d'assiette des cotisations sociales sur la base d'arguments portant sur le dynamisme relatif des différentes assiettes. En France comme dans d'autres pays, on a pu observer que plusieurs années durant, la masse salariale progressait plus ou moins vite que la valeur ajoutée des entreprises, mais comme le relève Edmond Malinvaud dans sa critique du rapport Chadelat, ces évolutions finissent nécessairement par s'arrêter ou par s'inverser. Il ne faut donc pas adopter des mesures structurelles sur la base de considérations conjoncturelles.

Malinvaud ne vise cependant pas le long terme au sens que lui donnent usuellement les économistes, puisqu'il refuse l'hypothèse d'équilibre qui y est associée. Son horizon est en fait un moyen terme qu'il fixe aux alentours de la dizaine d'années : assez long pour que les modifications de prix relatifs aient eu un effet sur la demande de facteurs, mais assez court pour que l'on puisse continuer à rejeter l'hypothèse d'équilibre. Cela conduit à focaliser l'attention sur un horizon intermédiaire :

- les effets de court terme des mesures proposées ne sont pas examinés en détail. Ainsi les effets immédiats sur les prix, le partage du revenu et l'activité d'une substitution cotisations employeurs/TVA sont-ils traités

cursivement, au motif que la baisse des coûts induira à terme relativement rapproché une baisse des prix ;

- les considérations de long terme sont prises en compte, mais ne sont pas au centre de l'analyse.

Ce choix se comprend : à se situer dans long terme des économistes, on mettrait rapidement de côté la question même qui est à l'origine de l'étude, puisqu'alors, il ne serait pas justifié de vouloir accroître la demande de travail. Il fait cependant quelque peu problème parce que le bénéfice attendu des mesures qui sont proposées dépend de manière importante de la dynamique respective de la convergence de l'économie vers une situation d'équilibre et des ajustements qu'induirait une modification du coût relatif capital-travail ; cela peut conduire à préconiser une mesure dont les effets bénéfiques se concentreraient sur un horizon intermédiaire, alors qu'elle pourrait ne pas avoir d'effet à court terme et à long terme, quand ce n'est pas des effets contraires à l'objectif souhaité. Par exemple, une substitution cotisations sociales/TVA pourrait avoir des effets négatifs à court terme (en raison de ses effets sur la demande de biens), et favorables à moyen terme (du fait de son impact sur le coût relatif des facteurs), tandis qu'à long terme ses effets disparaîtraient si le coût du travail est déterminé par la frontière des prix des facteurs. Ou encore, une substitution cotisations sociales/cotisation sur la valeur ajoutée serait neutre à court terme (puisque'il s'agirait dans un cas comme dans l'autre de prélèvement « sur les entreprises »), et positive à moyen terme, mais parce qu'elle comporte une taxation du capital productif, elle pourrait avoir des effets négatifs à long terme en raison des contraintes induites par la frontière des prix des facteurs. Or s'il est possible d'aboutir à des résultats relativement assurés dans l'évaluation des effets d'une mesure à un horizon spécifié, la double dynamique dont il est question ci-dessus est évidemment connue avec beaucoup d'imprécisions.

Le « principe de précaution » plaide donc pour étendre l'horizon de la réflexion, en prenant en compte les effets de court terme (même s'il ne s'agit évidemment pas d'évaluer les différentes options à l'aune de leur impact immédiat), et en privilégiant les mesures dont l'effet resterait positif à long terme, une fois que l'économie aurait rejoint un taux de chômage d'équilibre.

Faut-il cibler les baisses de charge sur le travail peu qualifié ?

Le rapport examine deux catégories de mesures : des mesures visant à modifier le coût relatif du travail, et des mesures visant à abaisser le coût relatif du travail peu qualifié.

Entre ces deux types de mesures, quatre raisons fortes militent en faveur de la seconde. Elles sont pour la plupart énoncées dans le rapport, rappelons-les :

- le chômage des moins qualifiés est sensiblement plus élevé que le chômage global, et il a un caractère plus permanent ; à la fin du dernier cycle de croissance, en 1990, le chômage restait très élevé parmi les personnes dont la durée d'études était la plus courte, tandis qu'il n'avait plus qu'un caractère frictionnel parmi les personnes ayant fait des études supérieures ; l'écart entre les taux de chômage des plus et des moins qualifiés s'est réduit au cours de la récession, mais il a recommencé d'augmenter au cours des derniers trimestres, avec la reprise de l'emploi ;

- il y a de fortes raisons de penser que l'évolution des économies industrielles va continuer à pénaliser le travail peu qualifié. L'abondante littérature économique disponible sur cette question converge pour souligner la baisse de la demande de travail peu qualifié, même si elle n'est pas unanime sur les causes de ce phénomène (progrès technique biaisé ou commerce international ?). Or, en comparaison d'autres pays, la France se caractérise par le nombre élevé de travailleurs peu qualifiés encore en activité, et une proportion significative des jeunes générations continue de quitter le système de formation avec un bagage limité ;

- toutes choses égales d'ailleurs, l'efficacité d'une baisse de cotisations sociales ciblée sur les bas salaires est plus grande en raison (i) du plus faible coût du travail, et (ii) de la plus forte élasticité-prix ; dans l'optique qui est celle du rapport, on peut donc penser que l'efficacité maximale d'une baisse des cotisations assises sur le travail est atteinte en ciblant les allègements sur les bas salaires ;

- dans une situation où le coût du travail peu qualifié est fixé par décision administrative à un niveau tel que le salaire minimum exerce un effet sur la distribution des salaires et ne se borne pas à jouer le rôle d'une « voiture balai », le marché du travail faiblement qualifié tend à être structurellement déséquilibré ; c'est d'ailleurs ce que suggère la comparaison entre la distribution des salaires en France et aux États-Unis⁽³⁾. Dans ces conditions, un abaissement des cotisations sociales sur les bas salaires réduit, à long terme, le coût du travail peu qualifié, et conserve donc une efficacité à un horizon où les effets de baisses indifférenciées de cotisations ont vraisemblablement disparu⁽⁴⁾.

On peut même ajouter un cinquième argument qui a trait aux effets sur le chômage d'équilibre d'un accroissement de la progressivité des prélèvements sur le travail. Il apparaît en effet que dans une classe étendue de modèles de chômage d'équilibre, une progressivité accrue (à taux de prélèvement moyen constant) a pour effet de réduire le chômage d'équilibre⁽⁵⁾.

(3) Voir à ce propos Lefranc A. (1997) : « Salaires relatifs et chômage : une analyse comparative France-États-Unis », *Revue Économique* vol. 48, n°5, septembre.

(4) À condition bien sûr que la politique ne tire pas argument de la baisse du coût du travail pour relever le SMIC plus qu'il ne l'aurait fait en l'absence de ces réductions de cotisations.

(5) Cet argument est développé par Peter Birch Sørensen (1997) : « Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem? », *Economic Policy*, n° 25. L'effet de la progressivité est inverse dans un modèle standard où le marché du travail fonctionne de manière concurrentielle.

Tous les arguments en faveur d'une baisse indifférenciée des cotisations pesant sur le travail s'appliquent à une baisse ciblée sur le travail peu qualifié. Mais celle-ci est en outre plus nécessaire, plus efficace à moyen terme, et justifiée à long terme par l'existence d'un salaire minimum. Elle se justifie aussi en termes d'équité et de redistribution, puisqu'elle peut s'assimiler à une politique de redistribution en faveur des moins favorisés, mais une redistribution par l'emploi au lieu d'une redistribution monétaire. C'est pourquoi, comme le conclut le rapport, elle doit être préférée à une baisse indifférenciée.

Comment faut-il financer des baisses de cotisations sociales ?

Le rapport envisage cinq modes de financement de la baisse des cotisations : la TVA, la CSG, l'IS, la CVA, et un reprofilage des cotisations accroissant les prélèvements sur le travail qualifié. Chacun d'entre eux peut *a priori* être envisagé pour financer des baisses de cotisations ciblées sur le travail peu qualifié.

Ces différentes solutions peuvent cependant être analysées comme combinaisons entre trois types de prélèvements :

- un prélèvement sur le capital ;
- un prélèvement sur le revenu ou la consommation des ménages ;
- un prélèvement sur les salaires ;

Il apparaît d'emblée qu'il faut exclure un financement par un prélèvement sur le capital au niveau des entreprises. Pour deux raisons :

- comme le souligne Malinvaud, un prélèvement sur le profit pur peut, dans une problématique faisant place aux considérations d'innovation, avoir des incidences qu'ignore une problématique centrée sur la substitution entre facteurs ;
- dans un contexte d'économie ouverte, avec une offre de capital infiniment élastique à un taux de rendement donné, taxer le capital induit à long terme une perte collective, puisque la taxe est en fait entièrement supportée par les facteurs de production nationaux. Bien que ce modèle repose sur des hypothèses limites, ses conclusions doivent être prises au sérieux dans le contexte d'une union monétaire qui élimine le risque de change et devrait donc fortement accroître la mobilité du capital.

Cette analyse conduit donc à exclure un financement par l'IS, et également un financement par une cotisation assise sur la valeur ajoutée, qui reposerait pour partie sur un prélèvement sur le capital⁽⁶⁾.

(6) Ceci n'exclut évidemment pas un prélèvement sur les *revenus* du capital, au niveau des ménages.

Un prélèvement sur les revenus des ménages (CSG ou TVA) ne soulève pas les mêmes objections. Il a d'ailleurs été pratiqué en 1995, lorsque la ristourne dégressive a été financée par des hausses de TVA. Il pose cependant deux problèmes :

- comme le suggère l'expérience de 1995, l'effet à court terme d'un prélèvement sur les revenus des ménages peut être défavorable à la croissance et donc à l'emploi ;
- ce type de financement (en tous cas pour la TVA) n'est pas spontanément compatible avec la nécessité, clairement exprimée dans le rapport, d'inscrire la baisse des prélèvements dans le barème des cotisations sociales afin d'en assurer la pérennité. La situation actuelle l'illustre bien, où le financement de la ristourne par le budget de l'emploi conduit chaque année à reposer la question d'un éventuel arbitrage entre cette mesure et d'autres dépenses, ce qui en affecte la crédibilité.

Comme le souligne avec force Malinvaud, l'instauration d'un barème progressif pour les cotisations sociales à la charge des employeurs a un avantage certain : assurer la pérennité de la mesure. Il est donc a priori préférable aux autres modes de financement. Cependant il pose une question de portée générale, celle du degré souhaitable de progressivité des cotisations sociales employeur.

Quel est le degré de progressivité souhaitable des cotisations sociales employeurs ?

La question du degré souhaitable de progressivité des cotisations sociales est complexe à analyser. Edmond Malinvaud souligne à juste titre qu'une trop forte progressivité a un coût social et économique : elle freine les augmentations de salaires pour les salariés les moins qualifiés, et tend donc à créer des « trappes à bas salaires » ; corrélativement, elle décourage l'acquisition par les salariés de compétences nouvelles, dont ils anticipent qu'ils auront beaucoup de difficulté à les valoriser. C'est ce qui conduit l'auteur du rapport à prôner une « dépentification » du barème des cotisations.

Cependant quatre éléments suggèrent que la détermination d'un « barème optimal » n'est pas sans difficultés :

- les arguments cités en faveur d'une baisse ciblée des cotisations sociales perdent évidemment de leur pertinence au fur et à mesure que l'on s'éloigne du SMIC ; c'est d'autant plus vrai que le financement des réductions de cotisations sociales employeurs au bas de l'échelle des salaires sont financées par des prélèvements qui pèsent in fine sur le travail et en particulier le travail qualifié. On peut soutenir que sous certaines conditions, un reprofilage du barème des cotisations sociales peut à long terme améliorer le revenu réel du travail qualifié, s'il permet de réinsérer dans l'emploi des chômeurs, et par là d'augmenter la production en même temps que de réduire le coût que représente le chômage pour la collectivité natio-

nale ; mais cet argument ne s'applique vraiment qu'au voisinage du salaire minimum.

- en sens inverse, il est probable que l'effet sur l'emploi d'un abaissement d'un franc du coût du travail faiblement qualifié est fonction décroissante du montant des exonérations déjà pratiquées ; ou, pour employer le langage des économistes, que l'on puisse rencontrer des rendements décroissants ; d'abord parce que si la distribution des productivités potentielles est telle que le suggère l'intuition, la population concernée tend à diminuer au fur et à mesure que l'on abaisse le coût du travail ; ensuite, parce que le chômage est aussi dû à la faiblesse du SMIC net par rapport aux revenus de remplacement disponibles, compte tenu des coûts qu'induit nécessairement la recherche et la prise d'un emploi. Il n'est donc pas évident que baisser les cotisations *employeurs* continue nécessairement d'être toujours le plus efficace, au regard de ce que procurerait par exemple une baisse des cotisations *employés* ;

- financer des abaissements de cotisations sociales sur les bas salaires par un accroissement des prélèvements sur les salaires plus élevés peut rencontrer des limites dans un contexte où les salariés qualifiés tendent à être de plus en plus mobiles et sont par ailleurs attentifs au rapport coût-qualité des services publics auxquels ils ont accès ;

- enfin, les cotisations sociales ne représentent pas une masse indifférenciée, et il importe de préserver le caractère contributif ou assurantiel de certaines d'entre elles, notamment les cotisations en vue de la retraite. Cela interdit d'aller au delà d'un certain seuil de baisse des cotisations sociales employeur.

Au total, ces considérations laissent penser qu'il faut aujourd'hui donner priorité à la pérennisation des abattements de cotisations sociales sur les bas salaires qui existent, en les inscrivant dans un barème permanent. Au-delà, on peut envisager de nouvelles baisses de cotisations sociales employeur au niveau du SMIC, ou une extension de ces baisses très au delà du seuil maximum d'application de la ristourne dégressive sur les bas salaires. Mais l'adoption éventuelle de telles mesures devraient être précédée d'une évaluation très soignée.

Résumé

Edmond Malinvaud note tout d'abord que toute réforme agissant par la modification du coût du travail ne produit des effets qu'à long terme et qu'il convient donc de se placer à cet horizon (10 ans) pour étudier l'impact sur l'emploi d'une réforme des cotisations patronales. Il souligne ensuite que l'arrière plan scientifique n'est pas aussi robuste qu'on le souhaiterait car, d'une part, il s'agit du long terme mettant en jeu des interdépendances complexes entre prix et quantités, d'autre part, l'analyse relève de diverses problématiques : la substitution entre facteurs de production, la croissance et l'innovation, enfin les incitations à une gestion efficace de la protection sociale.

En préalable à l'analyse des effets à long terme d'une réforme des cotisations patronales, trois caractéristiques lui paraissent devoir être prises en compte.

Selon toute vraisemblance la masse salariale augmentera à l'avenir au moins aussi vite en tendance que la valeur ajoutée, et cela de façon moins cyclique. Une assiette valeur ajoutée ne sera donc pas plus favorable à la situation des finances sociales que l'assiette masse salariale.

Il lui paraît exagérément pessimiste de raisonner comme si le taux de chômage devait, dans les dix prochaines années, osciller autour de son niveau actuel. Il est plus probable que ce taux diminuera significativement.

En revanche le handicap, constaté actuellement pour les moins qualifiés de la population active, persistera vraisemblablement, en raison des tendances de la composition de la demande de travail dans le monde et dans notre pays, en raison aussi des difficultés d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes les plus défavorisés.

L'étude approfondie de l'impact de différentes réformes des cotisations patronales conduit Edmond Malinvaud aux conclusions suivantes.

Les réformes de la fiscalité et de la parafiscalité qui concerneraient indistinctement toutes les qualifications auraient beaucoup moins d'effet sur le coût réel du travail que leurs impacts directs conduisent à le faire penser. En d'autres termes, on n'est pas si loin de la réalité quand on prétend que tout mode de financement a finalement pour effet de faire payer à terme par

le travail le coût de la protection sociale. Bien que les substitutions potentielles soient importantes, les substitutions réelles dépendront assez peu des assiettes de financement.

S'agissant d'un allègement du coût du travail sur les bas salaires, la conclusion est autre, moins en raison de la plus la plus grande sensibilité de l'emploi au coût du travail en bas de l'échelle des qualifications que pour les deux raisons suivantes. Le déséquilibre entre offre et demande de travail est plus marqué et sans doute plus durable pour les faibles qualifications. Le SMIC établissant les bas salaires à un niveau supérieur à celui qu'ils auraient autrement, les rend insensibles aux variations de la demande de travail, contrairement à ce qui se passe aux plus hauts niveaux de salaire. De ce fait, l'effet d'un allègement des cotisations sur les bas salaires est durable et il en est donc de même de son impact sur l'emploi.

En ce qui concerne l'assiette valeur ajoutée, Edmond Malinvaud souligne que, du fait du prélèvement qu'elle induirait sur le profit hors intérêt du capital, elle risquerait d'affecter défavorablement le dynamisme des entreprises, surtout celui des plus innovantes, sans qu'il soit possible toutefois de chiffrer l'importance de cet effet. Provoquant une baisse du coût du travail et une hausse du coût du capital, l'introduction de l'assiette valeur ajoutée aurait bien un effet positif sur l'emploi à travers les substitutions ; mais ce serait un effet faible qui se dissiperait même dans le cas où le chômage devrait connaître sur la période une décade prolongée. Par ailleurs une part notable de l'impact positif sur l'emploi d'une assiette valeur ajoutée disparaîtrait si celle-ci était modulée de façon à limiter les transferts intersectoriels.

En conclusion, Edmond Malinvaud plaide en faveur de l'introduction, à titre définitif, d'un véritable barème des cotisations patronales comportant de faibles taux en bas de l'échelle. Il souligne toutefois que le dispositif actuel d'allègement des charges (ristourne) est exposé à un risque d'effets pervers, car il introduit sur une plage étroite des salaires, une progressivité très rapide des cotisations. En raison de cette forte progressivité, la hausse du coût du travail pour l'entreprise, résultant d'une augmentation de 100 francs du salaire net passé de 187 francs pour un salaire égal à 1,33 SMIC à 260 francs au voisinage du SMIC. Il y a là un facteur très défavorable à la promotion et à l'avancement des salariés au SMIC, qu'Edmond Malinvaud suggère de corriger en réduisant la pente du barème.

Il suggère enfin de nouvelles pistes pour rendre la protection sociale plus incitatrice. Il note notamment l'intérêt qu'il pourrait y avoir à étudier, une modulation du taux de cotisations patronales à l'assurance chômage en fonction de l'historique des licenciements auquel l'entreprise a procédé, suivant un système comparable au bonus-malus des assurances.

Le rapport est commenté par André Gauron et Jean Pisani-Ferry, qui soulignent l'un et l'autre la qualité scientifique des analyses développées dans le rapport.

André Gauron, après avoir rappelé les effets favorables sur l'emploi d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée, reconnaît que sa mise en œuvre est difficile et que l'introduction d'une assiette supplémentaire ne va pas dans le sens de la simplification. Il critique la problématique sur les emplois peu qualifiés et estime que l'élévation du niveau de formation doit être prise en compte et qu'elle est susceptible de contribuer à la réduction du chômage des salariés peu qualifiés. Il note enfin que l'assiette valeur ajoutée peut être envisagée dans le cas des cotisations à l'assurance chômage, mais qu'elle devrait être étudiée en concurrence avec la proposition, avancée dans le rapport, d'une modulation des taux en fonction de l'embauche et des licenciements.

Jean Pisani-Ferry partage l'analyse d'Edmond Malinvaud sur les avantages à long terme d'un abaissement permanent des cotisations sur les bas salaires en notant qu'il se justifie également en termes d'équité, puisqu'il peut s'assimiler à une redistribution en faveur des moins favorisés. Il souligne que la prise en compte du court terme et du très long terme, en complément de l'horizon intermédiaire examiné par Edmond Malinvaud, conduirait à contraster plus fortement l'effet des différentes assiettes sur l'emploi. Un transfert des cotisations employeurs sur la TVA aurait ainsi un effet dépressif à court terme, positif à moyen terme tandis qu'à long terme ses effets disparaîtraient. Un transfert des cotisations employeurs sur la valeur ajoutée serait neutre à court terme, positif à moyen terme et pourrait avoir des effets négatifs à long terme en raison de son impact sur l'innovation. Il note enfin les effets pervers de la ristourne actuelle, mais souligne le coût d'une réduction importante de la pente de la progressivité des cotisations.

Summary

Social Security Contributions Paid by Employers: An Economic Analysis

In a mission statement dated April 6th 1998, the Prime Minister noted that «labor taxes, especially those on unskilled labor, probably curb job creation in our country», and asked Edmond Malinvaud, Honorary Professor at the Collège de France, to examine in conjunction with the Council of Economic Analysis, the short, medium and long term consequences of modifying the base upon which employers' contributions are calculated «with particular emphasis on the advantages and disadvantages of extending the base to value added».

Edmond Malinvaud's preliminary report was discussed at the meeting of the Council of Economic Analysis, held June 11th 1998, and the final report was submitted to the Prime Minister on July 16th 1998.

Edmond Malinvaud notes first that any reform operating through a modification of the labor cost produces its effects on unemployment over the long term only. Hence, he proposes to study the impact of a reform of employers' contributions on the job market over a time frame of ten years. He then points out that the scientific background is not as robust as we would like it to be, for two reasons. First of all, the view is a long-term one which brings into play a complex interdependence between prices and quantity. Secondly, the analysis involves a diversity of issues: substitution among production factors, growth and innovation, and incentives for a greater efficiency of our Social Security system.

Prior to analysing the long term effects of a reform of employers' contributions, Edmond Malinvaud raises three points to be taken into consideration.

It clearly appears that the payroll will tend to increase in the future at least as quickly as value added, although in a less cyclical way. Basing contributions on value added would thus not be more beneficial for Social Security finances than basing them on the payroll.

He feels it is overly pessimistic to presume that the unemployment rate will remain at its current level over the next ten years. It is more likely that that rate will decline significantly.

On the other hand, the handicap experienced by the least qualified members of the working population is likely to remain, due to the trends in the structure of labor demand both globally and in France, and to the difficulty of integrating disadvantaged youths into the academic and professional worlds.

An in-depth analysis of the impact of various reforms of employers' contributions leads Edmond Malinvaud to the following conclusions.

Fiscal reforms which would affect all job qualification levels indiscriminately would have far less of an effect on the real cost of labor than their direct impacts would lead us to think. In other words, we are not far from the truth when we say that all modes of financing ultimately result in a situation in which labor pays for social welfare. While potential substitutions are important, real substitutions depend little upon which basis is used for funding.

The conclusion is different when considering a reduction in the cost of labor on low wages, less because employment is more sensitive to the cost of labor at the lower end of the qualification scale, than for the two following reasons. The imbalance between job supply and demand is greater and undoubtedly more durable for the less qualified jobs. The minimum wage sets low salaries at a level higher than what they would otherwise be, which makes them insensitive to fluctuations in job demand, in contrast to the higher-paid jobs. As a result, the impact of reducing employers' contributions on low salaries is lasting, as is its impact on the job market.

Regarding a value added base for employers' contributions, Edmond Malinvaud notes that, because it would mean a levy on profit excluding capital interest, it would run the risk of diminishing the dynamism of companies, especially the most innovative ones, although it is impossible to quantify the impact at this point. Introducing a value added base would have a positive impact on the job market by substituting labor to capital, as it would trigger a decline in the real cost of labor and an increase in the real cost of capital; the effect would be minimal, however, and would taper off with time, even if unemployment were to shrink steadily over the period. Also, much of the positive impact on the job market would be eliminated if the value added base were designed in such a way as to limit intersectoral transfers.

In conclusion, Edmond Malinvaud argues for the permanent introduction of an employers' contribution scale with low rates at the bottom salary levels.

He points out, however, that the current system for reducing contributions runs the risk of having undesirable effects because, for a very narrow range of salaries, it introduces a very steep progressiveness in contributions.

He finally suggests new ways in which to make Social Security programmes more incentive-oriented. In particular, he feels it would be worthwhile to examine the possibility of linking the rate at which employers contribute to unemployment insurance to the company's redundancy record (experience rating), along the lines of the bonus-penalty system used in insurance.

André Gauron and Jean Pisani-Ferry provide a commentary on the report, and both underscore the scientific quality of the analyses developed by Edmond Malinvaud.

After summarising the positive effects on the job market of a contribution based on value added, André Gauron recognizes the difficulty of implementing such a reform and that introducing an additional tax base would complicate the current system. He criticizes the way the problem of low-skilled jobs is set out and feels that the possibility of elevating the training level of unskilled workers should be considered; he believes it could help reduce unemployment among those with few qualifications. He notes also that a value added base could be considered for contributions to unemployment insurance, but that it would have to be studied along with the competing proposal, put forward in the report, to link rates to hiring and redundancy patterns.

Jean Pisani-Ferry agrees with Edmond Malinvaud's analysis of the advantages of permanently lowering employers' contributions on low wages, adding that it is also an equitable solution, for it can be considered as a redistribution of the wealth to the less privileged. He notes that an analysis of the short term and very long term, in addition to the intermediary period examined by Edmond Malinvaud, would show a more distinct contrast among the effects of the various employment contribution bases. Transferring employers' contributions onto the VAT would have a depressive impact in the short term, a positive one in the medium term, and in the long term, its effects would disappear altogether. Transferring employers' contributions onto value added would have a neutral impact in the short term, a positive impact in the medium term and could have negative effects in the long term, as it would discourage innovation. He finally notes the undesirable effects of the current system, but underscores the cost of substantially reducing the progressiveness of the curve on which contributions are calculated.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
Macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 76 47

Katherine Beau

Documentation

01 42 75 76 00

Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique^()*

Edmond Malinvaud

Professeur Honoraire au Collège de France

Introduction

Cette étude concerne les aspects économiques d'un sujet d'actualité dont il faut d'abord brièvement rappeler la nature et qu'il faut bien circonscrire.

Le système français de sécurité sociale avait été construit, il y a cinquante ans, pour et avec les salariés. En vue de les couvrir équitablement contre les risques divers auxquels ils étaient exposés, un ensemble de prestations sociales était consolidé et étendu. Elles seraient financées par des prélèvements sur les salaires destinés à rémunérer le travail fourni ; très tôt on parla de « salaire indirect » pour caractériser les cotisations versées aux organismes de sécurité sociale et prélevées à la source. Ces cotisations étaient identifiées pour leur plus grande partie à des « cotisations patronales », le reste apparaissant comme des « cotisations personnelles ».

Ce principe de financement a été maintenu pendant plusieurs décennies, alors que la couverture offerte par les prestations sociales s'étendait à d'autres que les salariés et leurs familles, d'autres qui étaient évidemment appelés eux aussi à contribuer, de même d'ailleurs que des contributions publiques nouvelles étaient introduites.

(*) L'auteur tient à remercier Dominique Bureau, Gilbert Cette et Alain Gubian qui l'ont aidé dans la mise au point de cette étude. Il a également bénéficié de l'environnement du Conseil d'Analyse Économique, surtout lors de la discussion du 11 juin 1998.

Le ralentissement de la croissance, la montée du chômage, les progrès et la diffusion de la médecine provoquèrent entre 1973 et 1985 une augmentation rapide de la charge des prestations, suivie par des tensions récurrentes sur l'équilibre du système. Dans un contexte marqué longtemps par l'inflation et la difficulté des négociations salariales, le financement par les cotisations-employeurs, progressivement déplafonnées, resta largement dominant ; mais il fut aussi, pour une part croissante, relayé par des ressources fiscales, par le gonflement des contributions publiques et par le relèvement des taux des cotisations-salariés, ce dernier étant perçu comme moins inflationniste que celui des taux des cotisations-employeurs. Plus récemment la création de la CSG a ajouté une pièce importante à ce dispositif.

Dès le milieu des années soixante-dix, la question avait cependant été posée de savoir s'il ne conviendrait pas de modifier le principe de financement et de freiner ainsi la hausse rapide du coût du travail qui paraissait bien mal venue au moment où le chômage commençait à se généraliser. L'histoire de cette période a été bien décrite par A. Gubian⁽¹⁾ qui montre aussi comment l'idée de cotisations assises sur la valeur ajoutée, écartée au début des années quatre-vingt, a été reprise dans diverses instances au cours des cinq dernières années.

Le contexte est cependant nouveau à plusieurs égards. Certes, la préoccupation de l'emploi reste dominante et son acuité motive, aujourd'hui comme il y a vingt ans, ceux qui proposent de réformer l'assiette des cotisations sociales. Mais, contrairement au diagnostic qui devait alors être porté, le coût global moyen du travail ne semble aujourd'hui en France ni excessif, ni engagé dans une évolution haussière dangereuse, susceptible de paralyser nombre de nos entreprises, comme il l'avait fait en ces temps. S'il y a un problème de coût de travail dans notre pays, c'est plus vraisemblablement au niveau des seules basses qualifications, pour des raisons sur lesquelles on reviendra.

Par ailleurs, la perception des problèmes posés par l'équilibre financier de la protection sociale a évolué : au total, ils apparaissent plus graves, serait-ce seulement à cause du rapprochement de l'échéance de 2010 à partir de laquelle retraites et maladie nous confronteront chaque année à de nouveaux dilemmes. De plus en plus, ils apparaissent aussi liés à l'existence de stimulants pervers. C'est vers cette difficulté que se sont orientées depuis une décennie les réflexions des économistes sur la protection sociale. En France, la publication en 1991 du *Livre blanc sur les retraites* a marqué un tournant à cet égard. Or les réformes fiscales et parafiscales affectent les stimulants pour le meilleur ou pour le pire. Nous ne devons pas négliger cette considération, bien qu'elle ne puisse pas être au centre de l'analyse à effectuer.

(1) « Réformer l'assiette des cotisations patronales : un débat ancien toujours d'actualité », *Travail et Emploi*, DARES, n° 72, 3/97.

S'adressant à la situation actuelle cette étude vise au fond à éclairer les réponses qui seront données à quatre questions :

- peut-on valider l'intuition consistant à penser qu'une réforme des cotisations patronales, s'appliquant indistinctement à tous les niveaux de qualification, stimulerait assez l'emploi pour justifier ses difficultés pratiques de mise en œuvre ?
- si oui, quelles modalités des réformes de ce type seraient les plus favorables ?
- pour favoriser l'emploi, conviendrait-il de pérenniser, voire de renforcer, les dispositions qui, introduites au cours des années récentes, équivalent à une différenciation des taux de cotisation en faveur des bas salaires ?
- à quelles contraintes et à quelles orientations conduit, pour les réponses aux trois questions précédentes, la préoccupation de rendre la protection sociale plus efficace grâce à une bonne lisibilité pour les gestionnaires et à de meilleures incitations pour tous les acteurs ?

Cette liste est substantielle mais limitative. Elle n'évoque ni les problèmes généraux de la protection sociale dans notre pays, ni les modalités retenues pour les prestations ou garanties, notamment pour les personnes à bas revenus, ni la structure d'ensemble de notre fiscalité et parafiscalité.

Avant de s'engager dans l'examen de chacune des questions ci-dessus, il convient encore de situer ce en quoi l'analyse économique des problèmes en cause peut être éclairante, et même de rappeler les préalables à satisfaire pour rendre cette analyse pertinente. Cela sera fait dans les deux premières parties du texte.

Il convient peut-être aussi de présenter des excuses au lecteur, car la réflexion va entraîner bien en amont de ce qui est coutumier dans l'analyse de telles questions. Mais la valeur ajoutée par le Conseil d'Analyse Économique ne réside-t-elle pas précisément dans les approfondissements ? Ceux-ci ne sont-ils pas indispensables pour que puisse être porté un diagnostic plus consensuel quant aux effets sur l'emploi qu'auraient d'éventuelles réformes ?

Il faut aussi avertir le lecteur de ce que les questions posées sollicitent la science économique aux limites de ses connaissances, donc aux limites des connaissances objectives sur lesquelles quiconque peut s'appuyer. Comme nous aurons l'occasion de le voir, la réflexion économique démontre la multiplicité des facteurs à faire intervenir ; mais elle ne nous offre pas de système dûment explicité et validé qu'il suffirait d'appliquer pour en déduire précisément ce que l'ensemble de ces facteurs implique pour les conséquences qui nous importent. La science économique nous offre certes des repères ; mais nous devons parfois ici tracer nous-mêmes notre chemin.

Cet avertissement s'applique en particulier aux évaluations quantitatives qui seront parfois recherchées et présentées. Il a paru indispensable à l'auteur de s'interroger sur les ordres de grandeur de certains effets et de

procéder pour cela à des calculs. La logique retenue alors sera le plus possible explicitée. Mais que les chiffres ne fassent pas illusion quant à la précision atteinte.

La première partie de cette étude va traiter de l'horizon à considérer. La deuxième s'interrogera sur les enseignements à tirer surtout de la théorie de la fiscalité, mais aussi d'autres développements théoriques récents s'inspirant de diverses problématiques. La troisième discutera les effets sur l'emploi en envisageant alors le type de réforme évoqué dans les deux premières des questions posées ci-dessus. La quatrième partie s'interrogera sur l'insertion, dans notre système, de cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée. La cinquième répondra à la troisième des questions envisagées. La sixième partie reviendra brièvement sur divers aspects des réponses données antérieurement à la dernière question. Un bref résumé de l'étude et de ses conclusions principales suivra. Enfin une annexe apportera des justifications à certaines des assertions des troisième et cinquième parties.

Première partie. Des réformes visant le long terme

Changer l'assiette d'un prélèvement obligatoire ne peut guère avoir d'effet sur l'emploi, de même que sur les performances économiques et sociales, que par l'intermédiaire d'effets sur les prix et les coûts relatifs. Telle est bien d'ailleurs l'idée de ceux qui recherchent une autre assiette que la masse salariale en vue d'alléger le coût du travail. Mais les effets des prix et des coûts relatifs sur l'emploi et sur les performances sont lents à se concrétiser, même s'ils s'avèrent finalement puissants. Il est banal de le dire. Mais il faut le faire, car d'une part l'opinion publique est mal informée des échéances auxquelles peuvent agir des réformes analogues à celles envisagées ici ; d'autre part cette vérité banale a un ensemble de conséquences tant sur le sens des analyses économiques ici proposées que sur les conditions à réaliser pour assurer l'efficacité de toute réforme qui serait décidée.

Un préalable

Commençons par la plus cruciale de ces conditions, qui sera supposée réalisée dans la suite du rapport. Pour les objectifs visés il s'agit de susciter des comportements plus favorables de la part des employeurs ; il s'agit de conduire ceux-ci à envisager autrement les positions à acquérir ou à défendre sur le marché mondial ; il s'agit de les convaincre que les temps sont révolus où l'emploi était, à due concurrence, coûteux et source d'ennuis ; il s'agit au contraire de créer une autre perception des multiples facultés apportées par la ressource humaine dans les processus productifs, des plus simples aux plus complexes ; il s'agit enfin d'inciter certaines entreprises à s'engager dans les productions de services répondant à des besoins trop coûteux à satisfaire dans les conditions actuelles. Sont ainsi clairement en cause les décisions à long terme des employeurs, décisions qui dépendent

peu des conditions courantes de coût, mais beaucoup des anticipations quant aux conditions futures.

Pour réussir à atteindre les objectifs visés il faut donc créer, et maintenir durablement, un environnement fiscal, parafiscal et réglementaire qui soit stable, lisible et crédible. C'est un préalable obligé, d'autant plus que les discussions et décisions des dernières années ont ajouté aux inévitables incertitudes : les écrits et même les discours publics n'ont-ils pas accrédité l'idée que la politique de l'emploi était faite d'essais et d'expérimentations, qu'elle était donc susceptible de connaître tous les tâtonnements et revirements imaginables ?

Un préalable pour l'efficacité de l'action, et aussi pour la pertinence de l'analyse économique. En effet, les économistes qui ont étudié les questions à évoquer ici ont quasiment tous supposé le préalable réalisé : la décision ou la réforme dont il fallait caractériser les effets serait adoptée pour de bon à titre permanent. L'analyse économique est déjà assez compliquée sous cette hypothèse. Faute de l'accepter on sortirait d'ailleurs vite du domaine de compétence des économistes ; plutôt faire appel à des politologues, psychosociologues, etc.

Contexte à long terme

Compte tenu de la nature des mesures à étudier ici, l'attention doit se fixer sur l'horizon auquel leur effet sur les comportements aura pu se développer : 10 ou 20 ans, l'horizon qu'il eût fallu souvent retenir en 1978 et en 1988 par exemple. Mais en 2008 ou 2018 des choses auront changé. C'est nécessairement en fonction des idées que l'on peut entretenir aujourd'hui sur les changements probables que l'on évaluera l'opportunité des divers réformes envisagées. Il importe donc d'explicitier ce que l'on peut aujourd'hui envisager. Deux hypothèses à cet égard paraissent assez sûres, malheureusement. La troisième est beaucoup plus ouverte à débat.

Les perspectives démographiques sont connues. Elles signifient une augmentation rapide des retraites et des prestations maladie à partir de 2010 environ, et cela quelles que soient les réformes déjà engagées ou d'autres que l'on puisse raisonnablement envisager d'avoir réalisées d'ici là. Le contexte sera donc celui d'une rapide augmentation des masses à financer, une augmentation que l'on doit certes chercher à maîtriser, mais qui ne doit pas être ignorée dans ce rapport.

Les perspectives en matière d'enseignement, de formation, de développement technique et de division internationale du travail paraissent annoncer des difficultés sévères et durables pour l'emploi de la partie la moins qualifiée de la population active : de l'ordre de 20 % pour fixer les idées. Les raisons de ces difficultés tiennent les unes à l'environnement technico-économique, les autres à l'inadaptation d'une partie de la population à la plupart des emplois offerts. Il faudrait être bien optimiste pour prétendre que cet ensemble de raisons évoluera favorablement à l'horizon envisagé.

Le progrès technique se fait plutôt en défaveur des postes de travail n'exigeant aucune qualification préalable (on y reviendra dans la cinquième partie). De nombreux pays en développement rapide ont encore des salaires très bas et verront leur parts de marché croître rapidement, ce qui obligera les pays avancés comme la France à abandonner plus encore les productions de biens transportables et ayant un fort contenu en travail peu qualifié. L'environnement dans lequel vivent nombre de jeunes est responsable d'un sérieux échec scolaire, d'un grand handicap pour l'acquisition d'une formation professionnelle et d'une inadaptation fréquente au travail organisé.

À l'alourdissement de la charge de la protection sociale et à la permanence des difficultés d'emploi des personnes non-qualifiées, beaucoup ajoutent comme une troisième donnée majeure du diagnostic à long terme la perspective d'un chômage global se maintenant durablement non loin du niveau actuel. L'hypothèse, discutable, mérite un examen ici.

Diagnostic sur la tendance longue de l'emploi

Il faut d'abord constater que les cas de résorption du chômage ont été historiquement nombreux, à peu près aussi nombreux que ceux de son aggravation. Le cas des États-Unis depuis quinze ans est connu de tous. Près de nous la résorption a été forte au cours de la même période dans certains pays européens : aux Pays-Bas où le taux de chômage est passé de 12 % en 1982 à 6 % en 1990-1992, et à nouveau maintenant (après 7 % environ de 1993 à 1996) ; en Irlande où le taux est passé de 17 % en 1985 à 12 % actuellement ; au Royaume-Uni où le maximum de 11,5 % atteint en 1985-1986 avait été suivi d'une baisse forte mais temporaire (7 % en 1990 et 10,5 % en 1993) et où le niveau actuel est à nouveau inférieur à 8 % (l'importance réelle de la baisse récente dans ce pays est discutée par certains statisticiens, mais son sens ne fait pas de doute).

Si ces constats ne suffisent pas à rassurer, c'est non pas tant parce qu'ils ne s'appliquent pas à l'ensemble de l'Europe, mais surtout parce que les explications données par les économistes des évolutions vécues depuis vingt-cinq ans apparaissent au total si confuses. Les phénomènes sont certes complexes. Mais aux inévitables incertitudes du diagnostic s'est ajouté le désordre provoqué par une période de turbulences dans les théories économiques qui devraient être pertinentes pour le sujet. Il semble toutefois que, avec le recul, l'analyse se décante peu à peu et que quelques repères solides apparaissent pour comprendre le passé, donc pour ancrer des perspectives.

Le rapport « Croissance et chômage », préparé par Blanchard et Fitoussi pour le Conseil d'Analyse Économique⁽²⁾, retient en effet deux facteurs comme ayant joué un rôle aggravant dans notre pays : du début des années soixante-dix jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la montée du chômage était la conséquence, non seulement des deux chocs pétroliers et des

(2) Blanchard O. et J-P. Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du CAE, n° 4, La Documentation Française, Paris.

perturbations alors entraînées dans l'économie mondiale, mais aussi d'une hausse excessive des salaires réels ; confronté à une brutale crise de désendettement à un moment crucial pour la construction européenne, notre pays a souffert de 1992 à 1996, comme l'Allemagne, d'un déficit de demande dû à une politique monétaire anormalement restrictive suivie d'une politique budgétaire restrictive elle aussi. L'impact de ces facteurs aggravants se fait encore sentir en raison de l'inertie du chômage. Mais ni l'un ni l'autre ne joue plus aujourd'hui, particulièrement dans la conjoncture que nous connaissons. Avec une politique économique porteuse et notamment un maintien des allègements de charges sur les bas salaires, il serait possible, d'après Blanchard et Fitoussi, de ramener en 2003 le taux de chômage français à moins de 8 %. Engagé dans une telle évolution, notre pays pourrait, après quelques années de plus, se trouver dans une situation où, mis à part le cas des non-qualifiés, la demande globale de travail équilibrerait l'offre globale.

En d'autres termes, selon un tel scénario peut-être sensiblement optimiste⁽³⁾, au moment où les effets d'une prochaine réforme parafiscale pourrait commencer à jouer de façon importante sur la demande de travail, celle-ci aurait déjà autrement retrouvé de la vigueur. La thèse d'un chômage irrépressible se serait avérée trompeuse chez nous, comme elle l'a déjà été aux États-Unis et ailleurs.

Il y a cependant deux raisons pour s'intéresser aujourd'hui en France aux effets qu'ont à long terme et en moyenne sur l'emploi les modalités de financement de la protection sociale, au delà des effets qu'elles peuvent avoir sur l'efficacité et l'équité de l'équilibre économique, ainsi que sur l'emploi des non-qualifiés. D'abord, étant donné la gravité des conséquences sociales et économiques du chômage, le principe de précaution recommande de ne pas agir comme si le scénario tracé par Blanchard et Fitoussi était certain. Il reste vrai que les déterminants du phénomène complexe du chômage sont imparfaitement compris et que la conjoncture macroéconomique peut nous réserver à l'avenir des déboires. Des projections actuelles, telles celles publiées récemment par l'OFCE, donnent d'ailleurs des résultats moins favorables (taux de chômage de 10 % en 2004 selon le modèle Mimosa de l'OFCE).

Ensuite, la gravité dans vingt ans des conséquences du vieillissement obligera à combiner divers types de mesures pour y faire face, notamment à allonger la vie active moyenne des adultes. Cela ne se fera pas en un jour ; il faut au contraire se donner pour objectif d'amorcer l'évolution le plus tôt possible, de façon à ce qu'elle soit acceptée et s'effectue sagement. Or les employeurs ne souhaiteront embaucher, ou même simplement garder, les travailleurs âgés que si trouver des plus jeunes devient difficile. C'est un argument sérieux pour favoriser toute politique qui développerait la de-

(3) Voir mon commentaire à la suite du rapport de Blanchard et Fitoussi.

mande de travail dans la première décennie du siècle prochain.

Diagnostic sur la tendance longue de l'assiette masse salariale

Certaines propositions de réforme des cotisations patronales ont prétendu que la masse salariale évoluerait de façon systématiquement défavorable au financement de la Sécurité sociale et qu'une autre assiette, plus proche du Revenu national, assurerait à l'avenir des ressources mieux proportionnées aux besoins. Une telle thèse apparaît curieuse à un macroéconomiste, car sur longue période et dans les pays développés, la part de la rémunération des salariés dans le Revenu national a été *grosso modo* constante, après les corrections éliminant l'effet de la croissance de la salarisation (avant ces corrections la part des salaires manifeste donc une tendance croissante). De plus, la masse salariale varie relativement moins que le Revenu national au cours des fluctuations conjoncturelles.

La thèse paraît due au souvenir de l'évolution de ce qui s'est passé en France de 1982 à 1989 quand, après correction de la non-salarisation, la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée brute des sociétés et entreprises individuelles est passée de plus de 77 à 70 % environ. Mais il apparaît clairement aujourd'hui que cette évolution fut exceptionnelle. De fait, elle faisait suite à une augmentation de la part en cause entre 1973 et 1982, à partir d'un niveau de 72 %. Depuis 1989, cette part est restée approximativement constante, avec un point haut en 1992-1993, au moment de la récession. Ces évolutions ont été décrites, analysées et discutées grâce à un rapport d'Artus et Cohen au Conseil d'Analyse Économique⁽⁴⁾. L'explication la plus convaincante du fait que la part de la rémunération des salariés soit aujourd'hui plus faible qu'au début des années soixante-dix repose sur l'existence actuelle d'un chômage important datant de deux décennies. Cette explication conduit à prévoir que la part des salariés aura plutôt tendance à croître à l'avenir, surtout si le chômage se résorbe.

En relation avec la thèse que nous venons de rejeter, la crainte s'est aussi exprimée selon laquelle les pratiques actuelles tendraient à faire passer certains éléments de rémunération en dehors du concept de masse salariale utilisé pour l'assiette des cotisations. Ainsi les sommes versées aux salariés au titre de leur participation aux fruits de l'expansion des entreprises ne sont pas incluses dans ce concept et ont crû à partir de fort peu jusqu'à atteindre 1,0 % de la masse salariale en 1996. Mais cela semble bien être le seul cas de divergence avec les analyses macroéconomiques qui soit pertinent ici ; on peut de plus se demander si ces dépenses au titre de la participation seraient incluses dans aucune autre assiette qui serait retenue.

(4) Artus P. et D. Cohen (1997) : *Partage de la valeur ajoutée*, Rapport du CAE, n° 2, La Documentation Française, Paris.

C'est par rapport à de telles perspectives, surtout pour l'emploi, que nous devons tenter de répondre aux questions posées à la fin de l'introduction. Mais au préalable, il convient encore de porter le regard tant sur certains acquis pertinents de la théorie économique que sur la gamme des problématiques à faire intervenir.

Deuxième partie. Enseignements de la théorie de la fiscalité et diversité des problématiques

L'analyse de la fiscalité, par laquelle il faut commencer étant donné les questions posées, a beaucoup retenu l'attention des économistes depuis que leur discipline existe. Leurs réflexions ont conduit à dégager des catégories conceptuelles, des problèmes, des modèles et des résultats, dont il faut essayer de tirer le meilleur parti possible.

Ici, comme dans diverses prises de position sur la réforme des contributions patronales de sécurité sociale, l'attention se portera d'abord sur la demande de travail. Mais cela doit être justifié, car un tel choix ne va pas de soi pour un théoricien de la fiscalité et est exposé au risque d'induire en erreur sur les effets à long terme. Pour situer l'analyse qui suivra, il faut dès lors considérer les enseignements de la théorie et nous interroger sur ce qu'ils impliquent pour nous.

À l'examen, il apparaît vite que les discussions actuelles sur la réforme des contributions patronales opposent différentes problématiques entre lesquelles il convient de se reconnaître afin d'avoir des idées claires. Certains raisonnements s'en tiennent à l'impact direct des prélèvements sur les coûts relatifs et en déduisent l'énoncé de conséquences sur la demande de travail. D'autres appliquent au sujet les modes d'approche que l'analyse macroéconomique à court terme a rendu familière. D'autres encore font référence aux principes fondateurs de la Sécurité sociale. La théorie économique elle-même a diversifié les problématiques auxquelles elle fait appel et se trouve aujourd'hui moins unifiée, pour l'analyse de la fiscalité, qu'elle le paraissait il y a deux ou trois décennies. Nous devons donc aussi savoir quelles conséquences tirer de cette situation pour l'étude des questions qui nous sont posées.

Une démarche qui a fait ses preuves

- Les impôts et contributions sociales sont destinés à couvrir le coût des dépenses publiques et des redistributions effectuées par la puissance publique. Mais ceux qui supportent finalement le coût en cause diffèrent le plus souvent de ceux chez lesquels l'impôt est perçu. Il en est ainsi à la suite de changements induits dans les prix, les taux de rémunération et les comportements. Ces changements ont d'ailleurs d'autres conséquences que de transférer la charge de l'impôt, des conséquences qui sont considérées tantôt comme favorables tantôt comme défavorables. Bien caractériser ces transferts, changements et effets, c'est résoudre le problème de l'incidence de

l'impôt, point de passage obligé de toute réflexion sur la fiscalité.

Dès lors que l'on concentre l'attention sur les effets à long terme d'une réforme fiscale envisagée, on est conduit à comparer deux situations censées résulter l'une de la mise en place de la réforme, l'autre de son refus, deux situations suffisamment stabilisées pour que la comparaison soit pertinente, deux « équilibres » pour employer le langage technique des économistes⁽⁵⁾. La comparaison met en œuvre un raisonnement, donc des catégories conceptuelles jugées adéquates en l'espèce. Les acquis de la théorie de la fiscalité reposent ainsi sur un jeu de concepts, qui ont d'ailleurs imprégné le vocabulaire fiscal mais qui doivent être interprétés correctement.

Les acquis reposent aussi sur l'étude de nombreux modèles, dont chacun a formalisé le raisonnement convenant à l'étude d'un problème typé, posé dans un contexte également typé. Chaque modèle et ses résultats ont ainsi un domaine de pertinence qu'il ne faut pas surestimer. Pour s'y reconnaître dans la théorie moderne de la fiscalité, il faut donc appréhender une cartographie complexe.

- La démarche peut être caractérisée comme commençant par l'étude du marché directement intéressé et comme analysant l'équilibre de ce marché, toutes choses égales d'ailleurs. On parle alors d'« équilibre partiel » et l'attention se concentre le plus souvent sur le cas où le marché est « en équilibre », le prix étant tel que la quantité échangée soit celle souhaitée à ce prix aussi bien par les offreurs que par les demandeurs.

Ainsi, s'il s'agit d'un marché du travail équilibré, et que le prix y est le salaire reçu par les travailleurs, c'est-à-dire par l'offre de ce travail, un allègement du taux des cotisations versées par les demandeurs de travail, les employeurs, fait que certains demandeurs sont prêts à employer plus, même si ce doit être à un salaire un peu plus élevé. Cela est habituellement considéré comme provoquant une hausse de salaire sur ce marché. Connaissant comment l'offre et la demande de travail varient en fonction du salaire, on en déduit quelles vont être les augmentations respectives de l'emploi et du salaire.

Un raisonnement à l'aide de la figure habituellement utilisée pour expliquer la « loi de l'offre et de la demande » montre que la hausse du prix (ici

(5) Le mot d'équilibre sera souvent utilisé par la suite. Il devra être compris, suivant le contexte, par référence à l'un ou l'autre des deux sens suivants, utilisés aujourd'hui alternativement par les économistes. Il y a d'abord le concept abstrait général qui qualifie un état économique respectant un ensemble de cohérences. Plus précisément, dans la représentation abstraite d'une catégorie de phénomènes, un équilibre est un état dans lequel les actions des divers agents sont cohérentes entre elles et sont, pour chaque agent, compatibles avec le comportement que cette représentation lui attribue. Le second sens concerne le marché d'un bien ou d'un service ; ce marché est dit en équilibre si la demande y est égale à l'offre, de telle sorte que l'échange apure le marché ; sinon le marché est dit en déséquilibre avec tantôt une demande excédentaire tantôt une offre excédentaire. Au delà du chômage frictionnel, le chômage est dit traduire un déséquilibre du marché du travail. Nous parlerons cependant plus loin de « chômage d'équilibre » en faisant alors référence au premier sens du terme, d'une façon que nous précisons.

du salaire) sera d'autant plus élevée que la demande est plus élastique au prix et que l'offre l'est moins. À la limite, si l'offre était totalement rigide, une hausse du salaire égale au montant de la détaxation serait requise pour que les demandeurs se satisfassent du même emploi qu'antérieurement, le coût du travail taxe comprise étant inchangé. Dans ce cas limite, l'allègement des charges des employeurs ne leur aurait rien rapporté et aurait été transféré intégralement aux travailleurs. Or ce cas limite n'est pas très éloigné de ce qui se passerait, toutes choses égales d'ailleurs, sur le marché du travail s'il était « en équilibre », car les études empiriques montrent que l'offre de travail est beaucoup moins élastique que la demande de travail.

La pertinence de ce résultat est doublement sujette à caution : le marché du travail doit-il être considéré comme étant en équilibre ? La hausse du salaire ne produit-elle pas sur d'autres marchés des effets qui rétroagissent sur la demande et l'offre de travail ? C'est pour tenir compte de la seconde question que la théorie de la fiscalité ne s'en tient pas à l'étude des équilibres partiels, mais considère surtout depuis longtemps l'ensemble des marchés, analysés tous simultanément dans un cadre qui en reconnaît les interdépendances. On parle alors d'étude de « l'équilibre général ». C'est de celle-ci dont il va maintenant s'agir.

- D'emblée il faut annoncer que les acquis de la théorie sont alors plus souvent négatifs que positifs : ils nous avertissent d'erreurs radicales auxquelles nous serions conduits par des raisonnements trop simplistes, notamment par ceux admettant que celui qui acquitte l'impôt en supporte l'incidence ; mais, même assistés de résultats empiriques, ces acquis nous laissent souvent dans le doute quant à l'intensité et même quant au sens que pourraient avoir, dans un cas concret bien défini, certains des effets qui nous intéressent le plus. Pour former en l'espèce le jugement il faut se rappeler la seule démarche grâce à laquelle une théorie valable peut se construire.

Elle comporte trois étapes : d'abord la caractérisation du cadre physique, institutionnel, économique et social dans lequel est défini un concept « d'équilibre » jugé pertinent ; ensuite, la caractérisation du comportement des agents placés dans ce cadre, une caractérisation qui nécessitera souvent des investigations économétriques ; enfin, la résolution du modèle pour la détermination des éléments plus ou moins nombreux que comporte l'équilibre, une résolution qui devra être faite pour au moins deux variantes permettant la comparaison à laquelle on doit procéder.

Enseignements d'une théorie classique

- Un trait commun aux cadres étudiés par la plupart des contributions théoriques relatives à l'équilibre général est non seulement de comporter des prix et des marchés, condition évidemment indispensable pour l'étude de l'incidence des prélèvements, mais aussi des marchés de concurrence parfaite. *A posteriori* on peut voir la raison principale de cette hypothèse

limitative, dont nous nous écarterons par la suite, dans sa clarté et sa simplicité. La retenir dans la définition du cadre a donné une base claire et simple aux deux étapes suivantes de la démarche. Après avoir compris d'où proviennent les résultats obtenus avec cette hypothèse, l'économiste conclut rarement que ces résultats n'ont pas d'intérêt pour la compréhension de son problème, posé cependant dans un contexte concret où le fonctionnement des marchés est plus complexe.

Deux types d'enseignements sont en effet apportés par cette théorie classique. Les premiers ont une nature surtout méthodologique. On a en effet compris pourquoi l'incidence de la fiscalité pouvait beaucoup différer de son impact direct, pourquoi cette incidence dépendait du cadre considéré et ne pouvait donc être bien déterminée sans que ce cadre soit explicité, pourquoi l'appréciation du rôle d'un prélèvement nécessitait que soient précisés de façon exacte et correcte les moyens alternatifs à la disposition de la puissance publique. Du point de vue méthodologique cette théorie a démontré la pertinence de la discipline de l'équilibre général, discipline sévère mais indispensable pour s'y reconnaître dans des questions qui ont toujours fondamentalement de la complexité, car elles impliquent les réactions des prix et taux de rémunération.

Il y a aussi des enseignements substantiels. Certains résultats, obtenus sur des modèles très simplistes, ont une expression claire se rattachant directement à une question concrètement significative, mais une question qui se pose alors évidemment dans un contexte moins simpliste. Il ne revient pas à ce rapport de rendre compte de l'ensemble, fourni mais compliqué, de ces résultats. Pour en donner une idée, un cas peut cependant être cité et commenté. Celui-ci est pertinent pour notre propos dans la mesure où il prend en compte la mobilité du capital dans une économie ouverte.

- Supposons une économie de concurrence parfaite où un unique bien est produit directement à partir de deux facteurs de production quelque peu substituants l'un à l'autre, le travail et le capital. Supposons que la technique de production comporte des rendements d'échelle constants. Supposons enfin que le coût réel du capital dans cette économie soit une donnée exogène, par exemple en raison de la mobilité du capital et du produit, et de l'ouverture aux échanges extérieurs. Indépendamment de toute autre caractéristique de l'économie, le coût unitaire du travail est alors donné. Son niveau est une fonction bien définie, disons $\gamma(r)$, du coût r du capital : un coût du travail supérieur à $\gamma(r)$ rendrait toute production positive déficitaire, un coût inférieur induirait une production dépassant toute possibilité d'absorption du marché.

Dans une telle économie, une modification du taux du prélèvement assis sur les salaires n'aurait aucun effet sur le coût unitaire du travail, sauf éventuellement dans une phase de transition (hors équilibre). Cette modification profiterait donc aux salariés si c'était une réduction, serait supportée par eux si c'était un alourdissement ; en d'autres termes, les variations des co-

tisations patronales seraient transférées aux salariés qui en assumeraient intégralement l'incidence, et cela quelle que soit l'élasticité de l'offre de travail. Si les variations en cause se trouvaient avoir un effet favorable sur l'emploi, ce serait pour une raison tout autre que des adaptations passant par l'intermédiaire du coût du travail et de la substitution du travail au capital.

En fait, les modèles classiques imposent l'équilibre du marché du travail. L'emploi ne varierait, avec de tels modèles, qu'en raison d'éventuels effets induits sur l'offre de travail, à laquelle la demande de travail s'adapterait spontanément à l'équilibre, grâce à la constance des rendements d'échelle.

- De par sa forme extrême, ce modèle est spécial. Il est cependant typique de nombreux autres modèles classiques, dans lesquels on conclut aussi que la charge des cotisations assises sur les salaires est supportée intégralement, ou principalement, par les salariés, dans lesquels les effets de variations des taux de cotisation sont ainsi nuls ou faibles sur le coût du travail.

Certes, il s'agit de modèles qui supposent la concurrence parfaite et qui par hypothèse éliminent le « chômage de déséquilibre ». Nous ne devons donc pas nous en tenir à eux. Nous devons aussi considérer d'autres classes de modèles mis au point récemment par des chercheurs soucieux de mieux traiter les problèmes se posant dans nos économies.

Il serait cependant maladroit d'oublier les enseignements des modèles classiques qui ont été bien étudiés et dont les propriétés ont été comprises et assimilées par les spécialistes. Ce serait maladroit, car la plupart des modèles théoriques nouveaux semblent bien avoir, pour la question qui nous intéresse, des implications analogues à celles déduites des modèles classiques correspondants. Leurs « équilibres » sont certes différents ; mais ils semblent avoir souvent des propriétés variantielles voisines, quoique moins sûres et moins familières à ce jour.

Beaucoup semble en fait dépendre de la façon dont on introduit le chômage conjointement avec les imperfections de la concurrence. Mais les bonnes modélisations se cherchent encore. Devant répondre à une question concrète, nous nous trouvons face à de nouveaux développements théoriques qui ont encore mal émergé du brouillard entourant le paysage qu'ils cherchent à éclairer.

Si, comme il est par ailleurs probable, le chômage français était destiné à se réduire sensiblement avant que les effets d'une réforme des prélèvements aient acquis la force escomptée à terme, alors les effets variantiels déduits des modèles classiques de plein emploi pourraient bien être eux aussi présents. Peut-être même pourraient-ils prédominer sur d'autres déterminants macroéconomiques, pour nombre de catégories de main-d'œuvre, à l'exception toutefois des catégories les moins qualifiées, ainsi que nous le

verrons dans la cinquième partie de l'étude.

Se référer de préférence au « chômage d'équilibre » ou à la demande de travail ?

Ainsi qu'il ressort de l'examen précédent, nous nous trouvons devant un dilemme. D'un côté nous sommes confrontés à des questions qui relèvent de la théorie économique de la fiscalité. Mais cette théorie s'est orientée vers l'étude d'équilibres qui sont pertinents pour la comparaison entre régimes stables comportant des systèmes fiscaux différents. Or, les problèmes posés à notre pays tiennent à un grave déséquilibre du marché du travail, un déséquilibre qui a d'autres raisons que le système fiscal. Comment positionner notre analyse ? Avant d'en décider, considérons plus précisément ces chômages d'équilibre vers lesquels s'est orientée l'attention des théoriciens.

- Pour expliquer l'expression de chômage d'équilibre il faut opposer deux catégories dans les nouveaux modèles. Ici nous sommes obligés de simplifier, donc de caricaturer quelque peu. Nous allons le faire d'abord en nous interrogeant sur les approches les plus souvent rencontrées dans trois programmes de recherche : la macroéconomie de la concurrence imparfaite, le chômage dû au souci d'offrir des salaires incitateurs, le chômage dû au marchandage sur les salaires. Nous nous interrogerons ensuite sur la place qui devrait revenir à d'autres modèles admettant que, même longtemps après une réforme des prélèvements, les effets sur l'emploi s'expliqueraient d'abord par les effets sur la demande de travail.

Nous sommes habitués à traiter des variations à court terme de l'emploi en considérant que, dès lors qu'existe un chômage important, prix et taux de rémunération sont rigides, c'est-à-dire peu sensibles aux variations de la conjoncture, donc peu actifs pour influencer l'emploi, beaucoup moins actifs que les variations des quantités. De fait, dans nos modèles macroéconométriques, conçus initialement pour servir à des projections à terme rapproché, les adaptations de prix ne jouent qu'un rôle limité. Nous y reviendrons.

À l'inverse, les modèles classiques de la fiscalité associent intimement variations des prix et variations des quantités, supposées astreintes à des comptabilités mutuelles, dont l'apurement des marchés. Pour tirer parti des enseignements de ces modèles, il faut s'accommoder de conclusions supposant en particulier l'apurement du marché du travail. L'existence d'un certain chômage n'est pas à cet égard un sérieux problème si on peut admettre que ce chômage varie peu quand demandes et offres de travail varient pour des causes autonomes, telles qu'une réforme fiscale.

- Or le recours à certains modèles nouveaux nous oblige aussi à restreindre la nature des changements affectant les offres excédentaires, cha-

cune étant définie comme l'excès d'une offre sur la demande correspondante. Par exemple, des modèles ont été construits pour tenir compte des imperfections de la concurrence sur les marchés des biens. À moins d'introduire dans ces modèles la rigidité des prix et taux de rémunération, ce qui en transforme évidemment la nature, nous en déduisons surtout des effets variantiels proches de ceux générés par les modèles classiques⁽⁶⁾. Les nouveautés les plus intéressantes concernent les effets induits par une intensification ou une modération de la concurrence ; mais cela n'a guère de lien avec les effets d'une réforme des prélèvements.

Divers modèles ont été construits dont les équilibres impliquent un excès de l'offre sur la demande de travail. Chacun de ces modèles fait ainsi apparaître un « chômage d'équilibre ». Pour expliquer simplement la chose on peut dire que le chômage jouerait un rôle de régulateur social. Ainsi, admettant que les salaires réels soient déterminés par marchandage entre employeurs et syndicats, il faudrait qu'existe un certain chômage pour modérer les demandes des syndicats rendus conscients d'effets négatifs sur l'emploi. Ou bien admettant que, pour motiver ses salariés, tout employeur doit les payer relativement bien par rapport à la concurrence, une surenchère entre employeurs en résulterait si le risque de chômage ne contribuait pas aussi à motiver les salariés.

Chacun de ces modèles est évidemment apte à servir à l'étude des effets de changements affectant autrement le phénomène qu'il met en vedette : le pouvoir de négociation des syndicats, ou la motivation des salariés par exemple. Mais dans la mesure où le modèle laisse par ailleurs les prix libres de varier sur des marchés pour équilibrer offres et demandes, l'analyse des effets d'une réforme fiscale sur le chômage d'équilibre va être complexe.

Elle semble devoir combiner deux types de déterminants : ceux qui jouent à plein dans les modèles classiques et ceux que l'on isole dans les modèles à prix rigides pour les situations où le taux des salaires réels serait trop élevé, ce dernier diagnostic étant typiquement retenu dans les modèles à chômage d'équilibre. On peut dès lors construire un argumentaire où, la charge des cotisations patronales n'étant pas intégralement reportée sur les salariés, la substitution de la fiscalité générale aux cotisations employeurs se traduise par un certain allègement du coût du travail et une certaine baisse du chômage d'équilibre⁽⁷⁾. Mais, outre des incertitudes de modélisation⁽⁸⁾, des difficultés redoutables risquent de paralyser quiconque voudra savoir quelles valeurs donner aux paramètres d'un tel modèle où comporte-

(6) J-P. Bénassy a insisté à plusieurs reprises sur ce point. Il est appliqué à un cas de réforme fiscale dans F. Portier (1991) : « Rigidités nominales et propriété d'équivalence fiscale : un test sur données françaises », *Économie et Prévision*, n° 2.

(7) On peut toutefois aussi construire des argumentaires aboutissant à la conclusion d'« équivalence fiscale » : pas d'allègement du coût du travail ni d'effet sur le chômage. Certaines analyses concluant dans ce sens sont présentées dans *Économie et Prévision*, n° 2, 1991.

ments des syndicats et comportements des salariés à leurs postes de travail interviennent de façon essentielle.

- À la réflexion on peut surtout être pris d'un certain malaise face à une démarche aussi délicate, à appliquer sans considération d'aucun diagnostic sur les difficultés présentes et futures d'emploi. Alors que l'analyse à court terme serait tout entière conditionnée par le diagnostic sur la nature des déséquilibres à corriger, l'analyse à long terme pourrait s'en abstraire. Mais cela ne revient-il pas à supposer que, d'une part, un équilibre théorique de référence fournirait une image fiable de la situation initiale, que d'autre part, nous n'aurions aucun moyen de savoir comment, à l'horizon des projections, la situation effective pourrait dévier de l'équilibre théorique calculé pour cet horizon ?

Or cette double supposition est contradictoire avec le point de départ que nous avons spontanément retenu précédemment. Nous y avons admis non seulement que nous comprenions la nature du sérieux déséquilibre initial du marché du travail, mais aussi que nous étions en mesure d'esquisser ce qu'il pourrait subsister de ce déséquilibre dix ans plus tard. Implicite dans cette attitude est la conviction que le raisonnement en termes d'offre ou de demande excédentaire sur tel ou tel marché a plus qu'une portée passagère. Implicite est la conviction que nous devrions considérer, au moins dans une première étape, un équilibre partiel aboutissant à la détermination d'une fonction de demande de travail, élément crucial en l'occurrence. Telle est en effet la stratégie de réflexion que nous allons privilégier par la suite.

Un équilibre partiel, cela signifie que nous devons ensuite voir comment incorporer à l'analyse une partie complémentaire, restaurant l'optique d'équilibre général qui s'impose pour toute réflexion à propos des effets à long terme de la fiscalité. Assez naturellement cette partie complémentaire devrait caler l'évolution de la structure des prix et taux de rémunération, dans l'esprit des travaux sur la fiscalité, donc séparément pour autant de variantes que l'étude de la réforme fiscale peut avoir à en considérer.

Notre objectif est ainsi de suivre, au cours du temps et en fonction des modalités des prélèvements, les évolutions qui affecteront simultanément la demande de travail, les coûts et les prix réels. Nous tenterons de bien apprécier les influences principales qui modifieront progressivement les déséquilibres et qui pousseront vers la réalisation de situations mieux équilibrées. La voie sera ainsi intermédiaire entre celles que retiennent d'un

(8) Celles-ci sont sérieuses en l'occurrence, car les théoriciens hésitent sur les modalités à retenir pour intégrer éventuellement les prélèvements dans la représentation des comportements des syndicats. Des tests économétriques ont été envisagés ; mais, leurs résultats, peu concluants, sont influencés surtout par des variations à court terme, pas nécessairement révélatrices des mobiles les plus pertinents pour des phénomènes à plus long terme.

côté les modèles macroéconométriques usuels, de l'autre les analyses en termes de chômage d'équilibre.

Une multiplicité de problématiques-substitutions entre facteurs

La lecture des quatre questions identifiées à la fin de l'introduction montre que celles-ci ont une nature concrète. Il n'est pas surprenant de s'apercevoir alors que les réponses à leur donner ne sont dictées par aucune des théories que nous venons d'évoquer. De fait, ces questions peuvent être abordées avec diverses problématiques suscitées par des préoccupations distinctes. Chaque théorie isole un phénomène considéré comme pertinent et propose une problématique pour en traiter ; elle comporte une ou plusieurs modélisations servant aux raisonnements, ainsi que des modalités pour la mise en œuvre des prescriptions qu'elle inspire. Dans la pratique, les phénomènes sont imbriqués de sorte que les réponses doivent s'inspirer des enseignements à retenir de diverses approches théoriques.

La voie dans laquelle nous nous sommes spontanément engagés est centrée sur l'utilisation du travail en tant que facteur de production ayant un coût, un facteur auquel on peut en substituer un autre, le capital ayant aussi un coût. Dans l'examen qui va suivre, cette voie sera certes privilégiée ; mais nous pourrions, si nous n'y prenions garde, perdre de vue que d'autres problématiques suscitées par d'autres préoccupations méritent aussi attention. C'est pourquoi nous devons aussi considérer les deux plus importantes d'entre elles, que nous dénommerons respectivement « croissance » et « insertion dans le dispositif institutionnel de la protection sociale ». Mais auparavant nous devons dire encore quelques mots de la problématique de « substitution des facteurs ».

- Le cas pur de substitution se présente quand le coût d'usage d'une unité de travail et celui d'une unité de capital se modifient l'un et l'autre, sans que rien d'autre ne change, notamment sans que ne change le coût moyen unitaire de la production au niveau national. Alors l'usage du facteur qui enchérit diminue, celui du facteur qui devient moins coûteux augmente. Cela se produit de deux façons que l'analyse macroéconomique doit prendre en compte simultanément : dans les entreprises et entre entreprises. Dans de nombreuses entreprises il est possible de modifier, plus ou moins vite, la combinaison des facteurs et de profiter ainsi des changements de coût. Comme toutes les entreprises, du fait de leurs spécialisations respectives, ne font pas appel aux deux facteurs dans les mêmes proportions, la modification des coûts, neutre au niveau national, ne l'est pas pour chaque bien et service. Si, par exemple, nous considérons un bien dont la fabrication et la distribution requièrent relativement beaucoup de travail et que le coût du travail baisse, le coût de ce bien diminue. Alors le prix du bien diminue aussi du fait de la concurrence. De telles modifications dans les prix suscitent des réactions des acheteurs : par exemple, la consommation

des biens et services à fort contenu en travail croît au détriment de la consommation des biens et services à faible contenu. Cela aussi provoque une substitution en faveur du travail au niveau national.

Supposons donc qu'intervienne à un moment donné une baisse sensible du coût d'usage du travail compensée par une hausse du coût d'usage du capital. Par référence à une perspective centrale de croissance continue du prix relatif des services du travail par rapport à celui du capital, il y aurait une inflexion qui ralentirait le rythme de substitution du capital au travail.

De combien ? Très peu évidemment dans l'immédiat, car les effets dont il s'agit sont lents à se concrétiser. Dans chaque entreprise le phénomène est intimement lié au renouvellement des équipements, qui s'étage sur nombre d'années et qui permet à l'occasion un renouvellement des produits et des méthodes de production. L'opportunité qu'il y aurait à infléchir alors les décisions pour profiter de l'inflexion des coûts relatifs n'est d'ailleurs même pas perçue immédiatement. Cependant les recherches économétriques montrent bien aujourd'hui que, à terme de 10 à 20 ans, un effet de substitution doit se manifester. Il s'y ajoute dans le même sens l'effet de substitution entre entreprises, par l'intermédiaire des réactions des acheteurs aux variations des prix relatifs, ainsi que nous l'avons signalé : la consommation des biens et services à fort contenu en travail se trouve être relativement favorisée ; cela aussi joue lentement, car les prix relatifs ne s'adaptent pas immédiatement et les habitudes nettement moins vite. Il ne semble pas exister de bonne mesure de ce second effet de substitution au niveau macro-économique ; mais son existence à terme ne fait pas de doute.

- Quiconque applique la problématique de substitution des facteurs doit identifier correctement les deux coûts auxquels il fait référence. Cela ne présente que des difficultés marginales pour le coût du travail. En revanche, beaucoup trop souvent le coût du capital est mal identifié, car il est tiré sans beaucoup de réflexion d'un résidu livré par la comptabilité des entreprises ou la comptabilité nationale. Considérons cette dernière, utilisée pour donner les résultats valables au niveau de l'ensemble des entreprises. L'habitude prévaut de se référer à la marge brute d'exploitation définie comme la différence entre la valeur ajoutée brute et la rémunération des salariés ; le coût d'usage d'une unité de capital est alors mesuré par le rapport entre la marge brute et une mesure du volume du capital. Cette mesure n'est pas adéquate pour tirer parti de la problématique de substitution des facteurs.

Pour cela, il faut décomposer la marge brute en trois parties correspondant respectivement à la dépréciation du capital, au coût d'usage du capital proprement dit et au profit pur. En effet, un prélèvement opérant indistinctement sur l'ensemble de la marge brute suscite des effets qui ne relèvent pas seulement de la problématique de la substitution.

Un prélèvement sur la dépréciation du capital doit être considéré simul-

tanément avec la taxation de l'usage des biens intermédiaires. Si cet usage n'est pas directement taxé de telle façon que la fiscalité n'interfère pas avec la recherche de l'efficacité dans la production (problématique de l'efficacité productive), le prélèvement sur la dépréciation apparaît aberrant : il conduit les entreprises à écarter le recours à certains équipements qui autrement auraient été retenus pour réduire la consommation de biens intermédiaires ; il recommande donc des gaspillages⁽⁹⁾. Nous examinerons dans un instant comment un prélèvement sur le profit pur ne doit pas relever non plus principalement de la problématique de la substitution.

Bien identifier le coût du capital importe d'autant plus que les deux déductions à pratiquer par rapport à la marge ont une importance significative. Ainsi, pour les sociétés et quasi-sociétés non financières, alors que la marge s'élève à 34,5 % de la valeur ajoutée brute au coût des facteurs en 1996, la dépréciation du capital correspond à 15 % ; le coût du capital proprement dit peut être évalué⁽¹⁰⁾ à 15 % environ lui aussi, le profit pur représentant de l'ordre de 5 %.

Problématique de la croissance

À moyen et long terme, la demande de travail d'une entreprise dépendra surtout des succès ou échecs que ses productions auront rencontrés sur les marchés, secondairement des modifications qu'elle aura apportées à ses méthodes de production, donc à la « combinaison de facteurs » qu'elle emploie, laquelle pourra nécessiter plus ou moins de travail. De leur côté, succès ou échecs auront dépendu non seulement de la chance ou malchance, ainsi que de la conjoncture de la demande globale, mais aussi de la perspicacité de l'entreprise et des moyens qu'elle aura pu mobiliser pour innover, réorienter, restructurer, investir et recruter. Sa perspicacité aura été plus ou moins bonne, selon les qualités et motivations de son personnel ; elle l'aura conduite à être plus ou moins entreprenante suivant ce qu'aura paru être la rentabilité des opérations envisagées. Ses moyens auront été plus ou moins larges suivant ses ressources financières, en particulier ses profits et le coût réel du crédit.

La transposition à l'ensemble du pays est claire : la compétitivité des

(9) La problématique de la substitution se distingue de celle de l'efficacité productive en ce qu'elle concerne les choix entre travail et capital plutôt que les choix entre consommations intermédiaires, et éventuellement travail ou capital. Les deux problématiques ne sont évidemment pas étrangères l'une à l'autre. Pour faire le lien entre elles, il suffit de préciser que les choix sur lesquels portent la seconde sont effectués à coûts du travail et du capital donnés, ou encore à coûts capitalisés donnés du travail présent et du travail fourni aux diverses dates passées.

(10) Cette évaluation n'est pas familière ; elle est donc délicate. Le coût du capital peut être obtenu comme produit de la quantité de capital par le taux réel des placements comportant un risque ayant la même importance que celui s'attachant en moyenne à l'utilisation du capital dans la production. Ce taux réel peut être pris égal à 7 % l'an, la quantité de capital étant mesurée par la somme du capital fixe net reproductible hors logement et des stocks.

productions déterminera la rentabilité et les profits des entreprises ; la gestion financière et réglementaire du gouvernement favorisera plus ou moins l'adaptation des entreprises et la productivité des salariés ; les marges dégagées sur les ventes pousseront plus ou moins la croissance des capacités de production ; les coûts relatifs influenceront la structure du système productif national et la combinaison agrégée des facteurs ; la conjoncture de la demande globale, tantôt favorable tantôt défavorable, modulera le contexte dans lequel ces divers facteurs opéreront.

- Pour aller au delà de ce bref rappel et préparer ce qui concernera l'étude des diverses formes de prélèvement, nous devons insister d'abord sur le rôle des innovations comme déterminants de la compétitivité et sur l'interdépendance entre innovations et profit pur, une interdépendance dont le jeu a été parfaitement décrit par J. Schumpeter. Un des points les plus délicats que nous aurons à étudier concerne en effet l'association qui fait que certains prélèvements portent autant sur les profits que sur le coût d'usage du capital.

L'existence et le rôle du profit pur obligent à considérer trois déviations notables par rapport aux hypothèses du modèle classique usuel de l'équilibre général, un modèle selon lequel le profit pur serait nul. Les éléments correspondants ont pris une importance majeure dans les développements récents de l'analyse de la firme et de la croissance. Il y a d'abord les imperfections de la concurrence et les profits de monopole qu'elles autorisent ; mais dans un cadre statique, ces profits seraient strictement limités aux monopoles naturels du fait de la concurrence potentielle ou effective que permettrait la « libre entrée » dans les activités de production. Dans une économie dynamique et changeante, les profits de monopole des innovateurs seraient essentiellement temporaires ; ils se distingueraient mal des profits revenant aux gagnants parmi ceux qui auraient pris des risques dans un monde exposé aux incertitudes. Deuxième déviation par rapport au modèle classique, la prime de risque, qui en moyenne revient aux innovateurs, joue aussi un rôle incitateur pour l'esprit d'entreprise, donc pour l'emploi : plus cette prime est élevée, plus l'emploi devrait l'être. Enfin troisième déviation, l'investisseur disposant d'un bon projet ne peut le financer qu'en partie par des emprunts ; il doit aussi y engager des capitaux propres ; moins il en aura de disponibles, plus le coût du crédit sera élevé ; plus il aura préalablement réalisé de profits, plus il lui sera facile de réaliser son projet et de contribuer au développement de l'emploi.

Intuitivement, on pense qu'un alourdissement de la taxation du profit pur décourage la prise de risques et réduit les possibilités de financement des nouveaux projets, qu'il nuit donc à l'emploi futur. Le diagnostic est en fait compliqué par une considération : la taxation équivaut en partie à une participation du secteur public aux risques de l'entreprise, car ce secteur profitera des aléas favorables à l'entreprise mais assumera aussi une partie de la charge induite par les aléas défavorables (chaque fois qu'un profit pur négatif viendra en déduction du reste du profit, égal au coût d'usage du

capital propre) ; ainsi le risque assumé par l'entreprise sera moindre, ce qui en soi devrait l'inciter à être plus entrepreneurante.

Poursuivre cet argument nous emmènerait trop loin : il faudrait distinguer, d'une part, la taxation de l'espérance mathématique des profits, d'autre part, la participation publique aux écarts entre les profits réalisés et cette espérance mathématique ; il faudrait reconnaître que l'argument ne vaut pas pour le jeune innovateur conscient de ce que ses éventuels profits seraient taxés, tandis que ses pertes l'obligeraient à abandonner sans aucune contribution publique supplémentaire ; il faudrait plus généralement tenir compte de ce que, jointe à la responsabilité limitée des sociétés, la participation publique réalisée en quelque sorte par la taxation du capital est loin d'être proportionnelle aux enjeux ; il faudrait enfin reconnaître les éléments d'irrationalité qui caractérisent les comportements face aux risques.

Au total nous devons surtout retenir que, pour bien évaluer les effets sur l'emploi de la taxation du capital, nous ne devrions pas faire l'économie d'un sérieux examen de son effet sur le dynamisme des innovateurs et investisseurs, un dynamisme peut-être plus crucial pour l'emploi que certaines formes de ralentissement de la substitution du capital au travail.

- Bien que les réformes fiscales et parafiscales suscitent des adaptations des prix, peu sont en pratique absolument neutres quant aux marges des entreprises. Du fait des délais d'ajustement et des imperfections de la concurrence, les adaptations des prix laissent subsister, au moins temporairement, des effets favorables ou défavorables sur les marges. Comme le développement des capacités de production est lié à l'importance de ces dernières, cela signifie aussi des effets favorables ou défavorables sur l'emploi.

Bien apprécier l'importance de tels effets est évidemment délicat ; mais cela se prête à la modélisation et à la quantification moins mal que la mesure des effets passant par les prises de risque de la part d'innovateurs. Nous serons amenés à en montrer le rôle par la suite quand nous nous interrogerons sur les avantages comparés de diverses modalités pour des modifications à apporter aux cotisations patronales de sécurité sociale et aux impôts. Ce sera alors un élément assez crucial de nos diagnostics, un élément pour lequel nous pourrions nous inspirer des formalisations souvent retenues de nos jours en macroéconomie pour traiter de la concurrence monopolistique.

- La problématique de la croissance amène à considérer aussi un autre type d'argument souvent entendu en France. Un allègement de la taxation du travail couplé à un alourdissement de la taxation du capital des entreprises aurait d'abord un effet positif sur les revenus disponibles réels des salariés et un effet négatif sur les revenus disponibles réels des entreprises ; il aurait ensuite un effet positif sur la demande globale de biens et services. N'insistons pas sur la première étape de l'argument ; elle constitue une assertion sur l'incidence des impôts, un phénomène que nous avons évoqué

et sur lequel nous reviendrons. Mais considérons la seconde étape. Elle repose sur l'idée d'une propension marginale à dépenser plus élevée pour les revenus disponibles des salariés que pour les revenus disponibles des entreprises. À très court terme cette idée reste vraie⁽¹¹⁾ ; mais à l'horizon du moyen et long terme qui nous intéresse ici, elle est discutable : certes les revenus des entreprises sont dépensés moins vite que ceux des salariés, mais beaucoup prétendent que, à l'horizon de cinq ans et plus, ces deux types de revenus sont autant dépensés les uns que les autres. Or nous manquons de preuves persuasives pour savoir ce qu'il en est⁽¹²⁾. Nous devons garder cette incertitude présente à l'esprit dans ce qui suivra.

Concluons toutefois que, si notre pays doit dans l'avenir souffrir d'une dépression cumulative de la demande de biens et services, ce pourra être par manque de compétitivité, comme dans les régions traditionnellement les plus déprimées de l'Europe, ou par l'effet de politiques macroéconomiques inappropriées. Il est peu probable que ce le soit parce que l'on aurait failli à opérer par voie fiscale dans l'intention de déplacer quelques points de valeur ajoutée des entreprises à leurs salariés. La suite de cette étude devrait montrer qu'une telle intention serait en grande partie déçue.

Insertion dans la protection sociale

La problématique de l'insertion dans le dispositif institutionnel de la protection sociale pourrait paraître étrangère à l'analyse économique et trop esclave de pratiques administratives. Nous verrons dans la dernière partie de cette étude pourquoi une telle réaction ne serait plus aujourd'hui fondée. Pour le moment, contentons nous d'attirer l'attention sur la lisibilité des prélèvements obligatoires servant à financer la protection sociale, et d'indiquer quels degrés de liberté semblent aujourd'hui exister pour réformer ces modes de financement.

Certaines prestations sociales couvrent les risques auxquels sont exposés les salariés du fait de leur emploi ; d'autres couvrent des risques auxquels sont exposés tous les résidents et les couvrent alors presque tous au même degré. En gros, les prestations liées à l'emploi doivent concerner les

(11) On a toutefois fait valoir qu'un effet en sens inverse serait susceptible de se produire en raison d'un phénomène analogue à celui, bien connu, de l'accélérateur : comme le capital doit être produit et installé avant d'être utilisé, la révision des plans des entreprises quant à la combinaison des facteurs à employer dans l'avenir risquerait de provoquer une baisse brutale de leur demande d'investissement, une baisse allant bien au delà de ce à quoi conduirait la propension marginale à dépenser des entreprises telle qu'elle est habituellement évaluée. L'importance réelle du phénomène n'a cependant pas été estimée.

(12) À la fin de son commentaire sur le rapport de P. Artus et D. Cohen, « Partage de la valeur ajoutée », R. Boyer a fait état d'« estimations économétriques grossières » qui suggéreraient que les effets de distribution sur la demande n'auraient pas disparu « à court-moyen terme » et permettraient d'enclencher « une boucle vertueuse du type de celle qui marqua l'époque des trente glorieuses ». La preuve économétrique mériterait d'être discutée, de même que d'ailleurs son impact sur l'alinéa suivant de ce texte.

accidents du travail, les retraites au dessus du minimum vieillesse, et les pertes de salaire du fait de la maladie ou du chômage. La lisibilité du système de financement recommanderait que les prestations liées à l'emploi soient financées par des prélèvements assis sur l'emploi, c'est-à-dire sur la masse salariale, tandis que les autres prestations seraient financées par la fiscalité-parafiscalité sur les ménages (en l'occurrence CSG ou TVA).

Si cette référence était retenue, il faudrait d'une part régulariser l'affectation de produits de la TVA à la protection sociale, d'autre part poursuivre encore pendant quelque temps l'évolution récente qui a conduit à réduire la part revenant aux contributions assises sur la masse salariale dans le financement de dépenses qui poursuivaient leur croissance.

Que vaut cette référence ? Laissons la question en suspens pour le moment. Toutes choses égales par ailleurs, la lisibilité paraît bonne pour l'efficacité comme pour la justice dans la distribution. Mais la clause « toutes choses égales par ailleurs » peut être lourde, par exemple si l'incidence finale des prélèvements est très différente de celle que le raisonnement précédent suggère : prélèvements assis sur la masse salariale finalement supportés par des salariés, autres prélèvements finalement supportés par l'ensemble des ménages. Nous y reviendrons dans notre dernière partie.

Abordant l'examen des questions qui ont été posées ici en introduction, un spécialiste de la fiscalité ou de la Sécurité sociale ne manquerait pas de faire valoir que les marges de manœuvre réelles sont plus étroites que n'a tendance à l'imaginer un professeur « loin du terrain ». Un tel spécialiste pourrait dire par exemple que l'État n'est pas en mesure de modifier à sa guise les modes de financement des systèmes de retraite complémentaire ou de l'assurance chômage ; il pourrait montrer que les allègements de charges introduits au cours des dernières années pour les bas salaires équivalent presque pour ces salaires à une suppression des cotisations patronales du régime général pour la vieillesse et la maladie.

L'auteur de cette étude n'est pas en mesure d'évaluer précisément le contour du domaine des possibles. Il n'a d'ailleurs pas besoin de le faire dès lors qu'il retient l'idée selon laquelle les propositions les plus extrêmes concevables ne seraient sans doute pas réalistes. L'attention se portera donc ici sur des scénarios modérés.

Troisième partie. Effets de réformes indifférenciées

Il nous faut traiter maintenant du cœur du sujet posé par les deux premières questions de l'introduction, c'est-à-dire étudier les effets sur l'emploi de diverses modalités de réforme toutes affectant les cotisations patronales de Sécurité sociale et le faisant indistinctement aux divers niveaux de qualification. Nous nous sommes préparés en examinant successivement les diagnostics à terme d'une dizaine d'années, les enseignements à tirer

des recherches sur l'incidence des prélèvements, enfin la diversité des problématiques pertinentes pour notre sujet.

Ces préliminaires justifient que nous adoptions une démarche qui reconnaisse à la fois le déséquilibre actuel du marché du travail, l'idée que ralentir la substitution du capital au travail et stimuler durablement la croissance contribuerait à résorber ce déséquilibre, mais aussi l'idée qu'une réforme des prélèvements pourrait avoir une incidence telle que cette réforme n'ait que des effets assez faibles. C'est bien cette éventualité qui apparaîtra dans nos conclusions selon lesquelles :

- un allègement sensible et général du coût réel du travail pourrait stimuler de façon tout à fait significative la demande de travail, si celle-ci devait être durablement déficiente ;
- mais les différentes réformes envisagées allégeraient finalement moins qu'on le croit le coût réel du travail ;
- certaines de ces réformes comporteraient vraisemblablement aussi un risque vis-à-vis du progrès des innovations et du maintien de l'esprit d'entreprise, l'un et l'autre garants de l'emploi futur.

La théorie classique nous dit que, en cas de plein emploi (c'est-à-dire si seul existait un chômage frictionnel) et avec une offre de travail insensible au salaire réel, la hausse des salaires serait à peu près égale à ce qui serait requis pour annuler l'augmentation de la demande de travail. La prévision est analogue avec les théories du chômage d'équilibre, si ce n'est que la stérilisation du supplément de demande se manifesterait dès un niveau de chômage supérieur à celui du chômage frictionnel, cela pour modérer les revendications salariales ou les surenchères des employeurs soucieux de motiver et fidéliser leur personnel. Si, par exemple, le taux du chômage frictionnel était de 5 %, on ne pourrait pas, selon ces théories du chômage d'équilibre, espérer obtenir par voie fiscale un taux de chômage qui serait durablement inférieur à peut-être 6 %, peut-être 8 %, en fonction de ce que seraient les niveaux des autres déterminants du « chômage d'équilibre ». Pour un niveau initial donné du taux de chômage, la hausse du taux de salaire serait donc plus rapide que selon une théorie transposant la théorie classique au cas où existent des offres excédentaires du fait de la rigidité des prix ; la progression de l'emploi serait corrélativement plus faible.

Certes, le niveau actuel du chômage est supérieur au chômage frictionnel et à toute estimation raisonnable du chômage d'équilibre. Mais rappelons nous qu'une baisse prolongée du chômage est prévue et que la stimulation de la demande de travail sera lente à produire ses effets. Si la réforme abaisse le montant des cotisations patronales assises sur la masse salariale, il faut donc s'attendre à constater d'abord une certaine baisse du coût réel du travail, mais par la suite un rattrapage au fur et à mesure que la demande de travail tendra à s'affermir. Ainsi, l'effet après une dizaine d'années sera nettement inférieur à celui qui aurait été obtenu avec une projection dans laquelle la baisse du coût réel du travail aurait été supposée permanente et

égale à la baisse initiale des cotisations patronales.

Pour fonder les conclusions annoncées ci-dessus nous devons suivre un raisonnement en deux étapes. Il faudra d'abord déterminer comment prix et taux de rémunération réagiraient rapidement, avant tout effet sur la substitution ou la croissance des capacités de production, à une réforme des prélèvements (incidence « immédiate »). Il faudra ensuite suivre le processus ultérieur où, au fur et à mesure de la concrétisation des effets favorables à l'emploi, une hausse additionnelle des salaires réels serait constatée et contrarierait l'allègement du coût du travail. Il deviendra alors indispensable de rechercher quelques ordres de grandeur, ce qui sera fait grâce à une modélisation présentée dans une annexe.

Pour y aboutir nous allons d'abord, dans une première section, choisir quatre éventualités quant aux ressources budgétaires qui compenseraient un allègement des cotisations patronales assises sur la masse salariale. Dans une deuxième section, nous considérerons certains résultats de simulations calculées en 1994. Les sections suivantes viseront à proposer des conclusions, respectivement pour chacune des quatre éventualités de compensation budgétaire.

Des scénarios bien définis

On s'intéresse ici aux effets sur l'emploi d'une réforme possible de l'assiette et des taux des contributions patronales de sécurité sociale. Mais d'une part, on l'a compris, ces effets sont liés à beaucoup d'autres qui concernent l'offre et la demande de travail à travers la détermination des salaires, l'épargne et l'investissement, la compétitivité et les prises de risque, etc. D'autre part, il faut maintenant en prendre conscience, les contours de l'éventuelle réforme ne sont pas encore arrêtés et diverses possibilités sont concevables.

Afin d'éclairer les décisions, la bonne méthode consiste à comparer au *statu quo* et à comparer entre eux divers scénarios bien définis quant aux réformes envisagées. L'objectif prioritaire de l'étude est alors la détermination des effets sur l'emploi à l'horizon d'une dizaine d'années. Par hypothèse ici, la détermination relève d'une analyse économique. C'est-à-dire qu'elle néglige les éventuelles difficultés de calcul et de recouvrement que certains prélèvements pourraient comporter, cela bien que de telles difficultés auraient sans doute des répercussions économiques.

Les dernières réflexions approfondies qui sur notre sujet aient appliqué la méthode des scénarios datent de 1994. Elles ont été consignées dans le rapport du « groupe État-Partenaires sociaux de l'UNEDIC ». Bien des voies y étaient envisagées en vue d'un remplacement partiel des contributions assises sur les salaires. Cela pouvait se faire soit par la majoration des taux d'un prélèvement existant (la CSG, l'impôt sur les sociétés, la TVA ou la taxe intérieure sur les produits pétroliers) soit par la création d'un prélèvement nouveau (assis soit sur la valeur ajoutée brute réalisée par les em-

ployeurs soit sur leur revenu brut d'exploitation), sans parler de quelques variantes additionnelles. La création d'un prélèvement assis sur la valeur ajoutée a été privilégiée dans le débat. Il importe donc d'en évaluer particulièrement les performances au regard de solutions alternatives.

Afin d'éviter de compliquer l'analyse qui va suivre, il convient de ne pas trop disperser l'attention. C'est pourquoi, retenant l'idée d'une baisse de plusieurs points du taux des contributions patronales de sécurité sociale assises sur la masse salariale, nous nous limiterons à quatre variantes quant aux ressources supplémentaires qui compenseraient le manque à gagner pour les administrations publiques. Ces variantes ont été sélectionnées de façon à couvrir, dans ses dimensions principales quant aux incidences finales, la diversité des prélèvements compensatoires possibles.

La première maintiendrait intégralement le concept de contributions patronales assises sur l'activité productive exercée dans le territoire nationale, mais elle substituerait en partie la valeur ajoutée à la masse salariale comme assiette des contributions.

Les trois autres variantes feraient appel à des ressources fiscales, qui devraient bien entendu être pérennisées d'une manière ou d'une autre comme source de financement de la Sécurité sociale. Ce pourrait être alors l'impôt sur les sociétés considéré comme taxant les revenus des entreprises (pour cette assiette comme pour celle « valeur ajoutée » on n'examinera pas ici comment traiter le cas des personnes physiques chefs d'entreprises). Ce pourrait être aussi la CSG, considérée comme taxant les revenus des ménages. Ce pourrait être enfin la TVA, considérée comme taxant la consommation des ménages⁽¹³⁾.

De premières évaluations

Un ensemble de calculs prospectifs a été conduit en 1994 pour le groupe État-Partenaire sociaux de l'UNEDIC, cela par simulation de divers scénarios définis par le groupe⁽¹⁴⁾. La tâche délicate nous revient ici d'apprécier les enseignements de ces calculs, portant sur le difficile sujet qui nous est assigné. La difficulté tient, on l'a compris, à deux aspects d'ailleurs liés : l'incidence qu'aurait, après dix ans et plus, une éventuelle réforme, sur les prix et coûts relatifs, les substitutions et incitations que cette incidence provoquerait.

Toutefois, une partie des calculs est peu affectée par l'incertitude dans

(13) Il y a évidemment bien d'autres possibilités. Par exemple, le financement pourrait provenir d'une taxe sur les émissions de gaz carbonique, si une telle taxe était introduite en vue de maintenir l'environnement. L'auteur de cette étude estime, quant à lui, que ce serait fort justifié aujourd'hui. À supposer que les rentrées correspondantes soient affectées à la Sécurité sociale et qu'elles suffisent à compenser l'allègement des cotisations assises sur la masse salariale, l'incidence qui concernerait évidemment revenu et consommation des utilisateurs finals serait comparable à celle résultant d'une hausse de la TVA ou de la CSG.

(14) Voir A. Gubian (1997) : « Avantages et inconvénients d'une modification de l'assiette des cotisations sociales », *Travail et Emploi*, DARES, n° 72, 3.

l'appréciation de ces deux aspects délicats ; il s'agit de celle concernant l'importance des effets sur les prix relatifs des divers biens et services que provoquerait une réforme, notamment si elle maintenait constante la masse des cotisations patronales. Dans les simulations, cette importance est évaluée par ce que devraient être les transferts entre entreprises si les prix relatifs ne variaient pas. Une telle éventualité est purement virtuelle, ce qui malheureusement peut ne pas être compris par celui qui prend connaissance des résultats. Pour éviter l'erreur, nous parlerons ici de « pseudo-transferts »⁽¹⁵⁾. Ils dépendent d'abord et surtout de la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée des entreprises concernées. Plus cette part est importante plus l'entreprise gagnerait, relativement aux autres, quand le calcul des prélèvements serait reporté vers une autre assiette que la rémunération salariale. Des évaluations de tels pseudo-transferts ont été établies pour le groupe État-Partenaires sociaux. On a alors noté que le bâtiment, les secteurs industriels de main d'œuvre et divers secteurs des services seraient favorisés (c'est-à-dire baisseraient leurs prix), de même que nombre d'entreprises moyennes ; mais un petit nombre d'entreprises seraient fortement affectées par des hausses des cotisations (donc augmenteraient leurs prix), notamment parmi les grandes entreprises exportatrices. Bien entendu, de tels changements pourraient susciter des réactions de ceux qui se présenteraient comme ainsi pénalisés.

Quant aux effets sur l'emploi global, les résultats principaux ont été obtenus grâce à des modèles macroéconométriques usuels, élaborés auparavant pour les besoins des prévisions macroéconomiques à court-moyen terme et pour ceux de l'étude des politiques macroéconomiques (modèles Amadeus, Métric et Mosaïque). Mais ces modèles ne reconnaissent aucun effet de substitution dans l'utilisation des facteurs de production. De plus, ils limitent les changements des prix et des coûts aux effets qui sont détectables à court terme et au niveau macroéconomique à partir des évolutions passées ; or celles-ci n'ont pas connu une telle diversité d'expériences qu'elles fournissent une base fiable pour la comparaison entre variantes concernant les modes de prélèvement. Les résultats déduits de ces modèles quant à l'emploi traduisent surtout des effets de compétitivité extérieure et de revenu, observés dans le passé à travers les variations conjointes des grandeurs macroéconomiques suivies par des séries trimestrielles (annuelles dans le cas d'Amadeus). Au total, les effets sur l'emploi, quoique dans l'ensemble favorables, apparaissent assez faibles : le remplacement de 3 points de contributions patronales par une majoration adéquate de l'impôt sur les sociétés ou de la CSG donnant les résultats les plus nets, avec de l'ordre de 100 000 emplois en plus après dix ans.

Les auteurs de ces calculs, conscients de ce que l'application envisagée

(15) À court terme, il subsisterait évidemment quelques transferts en fonction de ce que sont les élasticités-prix (à échéance courte) des fonctions sectorielles de demande et offre. Mais leur ampleur serait beaucoup plus faible que celle des pseudo-transferts.

pouvait mettre en jeu d'importants effets de substitution, ont construit d'autres scénarios dans lesquels de tels effets ont été insérés, de façon discrétionnaire par rapport à la logique des modèles. Des créations d'emplois nettement plus importantes en ont évidemment résulté, en fonction de ce qui avait été supposé quant à l'étendue des substitutions.

L'auteur de cette étude estime que les simulations alors effectuées ont trop négligé les enseignements de la théorie de la fiscalité pour bien prévoir les effets qu'auraient à long terme les diverses variantes envisagées. C'est pourquoi il pense devoir faire abstraction des résultats de ces simulations et devoir mettre au grand jour les difficultés d'une analyse économique adéquate et les incertitudes de l'évaluation des effets sur l'emploi.

Il est conscient d'un point faible de cette attitude, à savoir qu'elle le conduit à ne pas prêter attention à certains effets de court terme bien pris en compte par les modèles macroéconométriques usuels, par exemple ceux relatifs à la compétitivité extérieure ou ceux liés aux échéanciers des répercussions sur la demande des ménages de changements dans leur revenu disponible. Il ne croit pas que cela vicie l'analyse à long terme qu'il propose. Après avoir déjà averti le lecteur, il laisse aux techniciens le soin d'étudier plus précisément les conséquences à court terme, auxquelles il fera cependant quelques allusions.

Comment appréhender les effets sur les prix et les coûts relatifs ?

Nous sommes ainsi au pied du mur. *Nous ne pouvons plus progresser sans répondre directement et lucidement à la question de savoir quelle sera à terme l'incidence des diverses variantes de la réforme envisagée sur les prix et les coûts relatifs.* Nous avons présent à l'esprit ce qui a été dit plus haut des enseignements de la théorie classique, notamment quant à leur complexité. Considérer les théories du chômage d'équilibre et nous y interroger sur le rôle des changements dans les déséquilibres de marché nous a conduit d'une part à ajouter de nouveaux éléments de complexité, d'autre part à voir réapparaître à l'occasion de troublants résultats d'équivalence fiscale dans les comparaisons entre équilibres de long terme. Conscients de cet arrière-plan, nous devons exercer notre jugement.

Nous allons le faire en considérant successivement chacune des quatre modalités de réforme sur lesquelles nous avons choisi de concentrer l'attention, cela suivant un ordre commode pour la progression de l'argumentaire. Cette considération nous conduit à privilégier d'abord l'étude de la variante où la compensation budgétaire est faite par accroissement du taux de la TVA. Puisque notre investigation a pour aboutissement principal la caractérisation des effets de la création d'une assiette sur la valeur ajoutée s'appliquant à une partie des contributions patronales, nous la traiterons en dernier et nous nous y préparerons en étudiant, après le recours à la TVA,

d'abord le cas d'une compensation budgétaire venant de la CSG, puis celui où cette compensation serait fournie par l'impôt sur les sociétés.

Dans chaque cas nous devons nous interroger à propos des effets sur les prix et coûts relatifs. Il sera bon alors de distinguer entre, d'une part, les effets les plus immédiats, ceux qui seraient induits même si n'intervenaient ni les substitutions entre facteurs de production, ni les incitations au développement des capacités de production ou d'activités nouvelles, d'autre part, les effets résultant de l'intervention progressive de ces transformations. Cela sera particulièrement simple pour la première variante (financement compensatoire assuré par la TVA), car nous pourrons tirer parti de l'annexe figurant à la fin de l'étude, annexe où une modélisation et des supputations quantitatives considéreront plus particulièrement cette variante et celle d'un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée.

Puisque nous devons exercer notre jugement au long de toute cette étude de l'incidence, il est sans doute opportun de nous demander d'abord quelles incidences ont pu avoir dans le passé la montée en puissance des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'en 1985 et, depuis 1975, la croissance de sources de financement complémentaires (cotisations salariés et impôts).

Constatant la constance approximative de la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée, nous avons jusqu'en 1973 l'habitude de considérer que les salariés supportaient de fait l'augmentation des cotisations patronales ; cette augmentation n'était pas perçue par les macroéconomistes comme se traduisant par une augmentation du coût du travail, mais plutôt comme une croissance de la part affectée au « salaire indirect », croissance neutre quant aux coûts des facteurs.

Entre 1973 et 1983 l'augmentation de la part du PIB revenant à la rémunération des salariés aurait pu nous conduire à réviser notre diagnostic : durant cette période le taux des cotisations employeurs augmenta en effet fortement. Or nous avons expliqué autrement la dérive de la part du coût du travail : essentiellement par l'inertie de l'évolution des salaires réels, après un ralentissement brutal et inattendu de la croissance, par le malaise social, enfin par l'inflation grâce à laquelle, jusqu'en 1980, la situation financière des entreprises fut à peu près maintenue. Par la suite cette explication fut en quelque sorte validée quand la désinflation, le souci de restaurer les finances des entreprises et l'énergique coup de frein imposé aux salaires se traduisirent par la décroissance de la part du PIB revenant à la rémunération des salariés, sans que le poids des cotisations patronales diminue.

Alors que nous allons procéder à l'étude des quatre variantes retenues, ce rappel doit nous rendre prudents vis-à-vis de tout diagnostic qui comporterait une diminution importante et prolongée du coût réel moyen du travail en France.

Effets d'une baisse des cotisations accompagnée d'une hausse de la TVA

Supposons qu'une diminution indifférenciée du taux des cotisations patronales soit introduite simultanément avec une augmentation compensatoire du taux de la TVA⁽¹⁶⁾. Une telle décision devrait immédiatement déclencher un ensemble de réactions, tantôt simultanées tantôt s'effectuant en cascade. Elles concerneront les prix hors taxes, les prix taxes comprises, les coûts, les transferts, les anticipations, etc. Suivre précisément cet ensemble de réactions supposerait une connaissance fine des formes de la concurrence, des modalités des décisions salariales, des rigidités des prix et des salaires, des règles de révision des transferts, etc. Cela d'autant plus que les situations varient, d'un bien à un autre, d'une branche à une autre, d'un transfert à un autre, et d'autant plus aussi que le contexte dans lequel ces multiples réactions se produiront sera lui-même influencé par elles, notamment s'il y a des effets favorables à l'emploi.

Puisque nous ne disposons pas de la connaissance fine qui serait requise pour un suivi précis au delà de quelques trimestres, nous devons faire appel à notre jugement et schématiser en portant l'attention autant sur les prix et coûts relatifs que sur les effets de volume. Nous allons pour cela parler de trois phases : les deux ou trois premiers trimestres, les deux années suivantes, l'évolution ultérieure.

La plupart des analystes estiment que toute majoration de la TVA entraîne, au moins dans un premier temps, une hausse du niveau général des prix et une baisse de la demande des consommateurs. Nous pouvons retenir ce premier effet, mais en lui attribuant moins de force qu'il est habituel de le faire ; en effet, les analyses usuelles ne se placent pas dans un contexte où la majoration de TVA interviendrait simultanément avec une baisse importante du coût du travail pour les entreprises. Dans ce contexte, l'effet immédiat de hausse des prix à la consommation et de réduction du pouvoir d'achat sera estompé dès cette première phase par les réactions des entreprises soucieuses de bien se placer par rapport à la concurrence. Nous pouvons affirmer sans grand risque d'erreur que, dès l'introduction de la réforme, les prix taxes comprises ne répercuteront pas en totalité la hausse de la TVA. Les entreprises bénéficiant d'un allègement de leurs coûts chercheront à maintenir leurs ventes et à augmenter leurs parts de marché grâce à des baisses de prix hors taxes.

(16) Deux remarques viennent naturellement à l'esprit. D'une part, cette variante a une similitude lointaine avec ce qui fut fait en 1995 quand une partie du relèvement du taux de la TVA fut ensuite utilisée à financer les allègements de charges sur les bas salaires. Ici cependant une simultanéité complète est supposée et les allègements portent au même degré sur tous les niveaux de salaire. D'autre part, une nouvelle hausse de la TVA, qui favoriserait les exportations relativement aux importations, pourraient susciter des oppositions de nos partenaires de la zone euro.

Cette préoccupation se poursuivra au cours de la seconde phase, et cela d'autant plus qu'elle aura été moins complètement prise en compte dès les début. Pour avoir une idée précise de son aboutissement, il faut modéliser les conditions de coût et de concurrence. Cela est fait dans la première partie de l'annexe, où « l'entreprise représentative » est supposée percevoir une demande sensible au prix de vente de son produit. Selon ce modèle, il s'avère que, compte tenu de la baisse initiale du coût du travail, le prix de vente hors taxe baisse, et même de telle façon que cela compense au moins la hausse de la TVA. Dès qu'existe une certaine imperfection de la concurrence, de telle sorte que l'élasticité de la demande soit limitée, une baisse du prix taxé comprise doit se constater. Cela ne va pas jusqu'à annuler la baisse du coût réel du travail pour l'entreprise (rapport entre le coût nominal et le prix hors taxe des ventes) ; mais la plus grande partie de la baisse initiale disparaît dès cette phase.

Avant de porter un diagnostic précis sur le niveau atteint par le coût réel du travail après deux à trois ans, par rapport à ce qu'il eût été en l'absence de réforme, il faut s'interroger sur la valeur de l'élasticité moyenne des demandes que les entreprises perçoivent ; il faut aussi s'interroger sur le réalisme du modèle. La deuxième partie de l'annexe procède à une discussion sur ces points, à propos desquels il est malheureusement impossible d'atteindre une grande sécurité de conclusion. Au total, il est alors proposé de focaliser l'attention sur le cas où la baisse du coût réel du travail serait, à l'issue de cette seconde phase, égale au tiers du résultat donné par un calcul négligeant la baisse des prix hors taxe (une application littérale du modèle donnerait une proportion inférieure au tiers).

À ce moment, les effets nets sur l'emploi peuvent être considérés comme à peu près nuls. La baisse initiale de la demande de consommation s'étant en grande partie résorbée et étant compensée pour le reste par les premiers effets favorables de la baisse du coût réel du travail.

Par la suite, au fur et à mesure que ces effets favorables s'amplifieront, en conformité avec ce qui a été décrit plus haut, l'augmentation de la demande de travail provoquera une tension à la hausse des salaires. Le coût réel du travail s'en trouvera majoré d'autant. On comprend intuitivement que le jeu simultané des effets favorables, suscités par un coût du travail relativement bas, et des hausses de salaires, modérant ces effets, devra conduire à une situation limite stable où, par rapport à la référence d'absence de réforme, le coût réel du travail sera plus faible et l'emploi plus élevé. Mais on s'interroge alors sur l'importance de ces différences.

La troisième partie de l'annexe propose une seconde modélisation qui a pour objet d'une part de valider l'intuition en cause, d'autre part d'offrir des points de repère pour une quantification. Ainsi qu'il est indiqué à la fin de cette section de l'annexe, le modèle suppose que, à l'échéance d'une dizaine d'années, le pays connaîtrait encore, même grâce à la réforme étudiée, un chômage excédant significativement le « chômage d'équilibre ».

Sous cette condition, une formule permet d'évaluer le gain en emplois que la réforme devrait à la longue avoir entraîné.

Cette formule fait intervenir comme données non seulement la baisse réalisée après deux ou trois ans sur le coût réel du travail, mais aussi des paramètres dont les recherches économétriques devraient donner les valeurs. La quatrième partie de l'annexe fait état de ces travaux et propose des ordres de grandeur des résultats à long terme de la réforme.

Il nous faut convenir que l'effet final sur l'emploi de la baisse du coût réel du travail est mal déterminé, car il ne provient pas uniquement du ralentissement de la substitution du capital au travail. Il provient aussi, vraisemblablement plus encore, de l'allègement du coût global de production, ce facteur étant déterminant pour les entreprises dont l'emploi n'est pas contraint par le manque de débouchés. Même une proportion faible d'entreprises se trouvant dans cette situation suffit à leur donner le rôle le plus important.

Au total, nous fixons notre attention à la fin de la quatrième partie de l'annexe sur le cas où, la baisse du taux des cotisations patronales équivalant à 3 % du coût du travail, l'emploi après dix ans s'en trouverait accru de quelques 70 000 personnes, l'effet sur le coût réel du travail n'étant plus alors que 0,5 %. Rappelons bien qu'il s'agit de simples ordres de grandeur, dont l'évaluation n'est pas précise et repose sur une hypothèse plutôt pessimiste quant aux perspectives d'emploi qui se concrétiseraient en l'absence de la réforme étudiée.

Effets d'une baisse des cotisations accompagnée d'une hausse de la CSG

Après avoir étudié assez précisément la compensation par une hausse du taux de la TVA, nous allons pouvoir passer rapidement sur celle qui serait assurée par une hausse du taux de la CSG, car l'analyse en est voisine.

Notons d'emblée que cette variante aurait, par rapport à la précédente, l'avantage de contribuer au rapprochement des fiscalités des pays de l'Union européenne. Se voulant permanente, la réforme considérée maintenant se situerait ainsi naturellement à l'intérieur d'une stratégie à long terme pour les finances publiques françaises.

La similitude entre les deux variantes tient au fait que, dans les deux cas, la compensation budgétaire de la baisse des cotisations patronales est prélevée sur les ménages, au moment de la perception de leurs revenus avec la CSG, au moment de leur consommation avec la TVA. Cette différence quant au moment du prélèvement est celle qui devrait le plus importer.

Comme la compensation se fera dans ce cas, pour sa plus grande partie, au même niveau que l'allègement des cotisations patronales, l'analyse devrait s'en trouver simplifiée, sauf si on considère que les comportements des ménages bénéficiaires de différentes catégories de revenu diffèrent si

radicalement qu'on ne peut pas se passer d'étudier séparément les échéanciers d'affectation de leurs revenus à différents moments de leurs cycles de vie. De toute façon nous ne nous sommes pas livrés à des calculs qui, grâce à des modélisations précises, auraient pu donner une idée des différences, très vraisemblablement faibles, qui auraient pu résulter en termes d'emplois du choix entre les deux variantes. Nous allons nous limiter ici à quelques remarques simples.

La concurrence à la baisse des prix hors taxe entre vendeurs sera sans doute plus faible au début que dans la variante précédente, puisqu'il n'y aura pas d'effet mécanique direct du prélèvement sur les prix à la consommation mais plutôt une baisse du pouvoir d'achat disponible des ménages. En revanche la concurrence devrait être plus forte par la suite qu'avec la variante précédente, car les demandes de hausse des salaires seront moins énergiques ; le poids de l'impôt direct supplémentaire, auquel doit être assimilée la majoration de la CSG, sera sans doute moins directement perçu par les salariés que celui envisagé avec l'augmentation de la TVA ; la revendication d'une compensation salariale sera dès lors moins justifiée. Néanmoins le processus ainsi enclenché aura bien des similitudes avec celui décrit à propos de la variante précédente, notamment quant à ses phases successives (voir ce qui est écrit à la fin de la deuxième partie de l'annexe).

Peut-être des différences résultant des modalités d'application des deux logiques respectives méritent-elles attention. Considérant le champ défini par les ménages résidant en France, d'un côté la consommation des touristes en dehors de leur pays de résidence, de l'autre la fraude sur les déclarations des revenus gagnés hors de France ne sont peut-être pas négligeables. De même peut-il en être du fait que les plus-values non réalisées sur le patrimoine des ménages échappent à la CSG. Cependant nous ne voyons pas quelles implications ces particularités devraient avoir pour notre problème.

Ainsi nous retiendrons la même conclusion que dans la variante précédente quant à l'effet sur l'emploi. Notre analyse, certes qualitative, ne nous permet pas de dire si l'effet serait supérieur ou inférieur à celui résultant de la variante précédente.

Effets d'une baisse des cotisations accompagnée d'une hausse de l'impôt sur les sociétés

Envisager une compensation par un relèvement permanent du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés conduit à procéder à une analyse nettement différente de celles qui viennent d'être indiquées, une analyse dont il faudra retenir certains éléments pour la dernière variante à étudier, celle de la compensation par un prélèvement nouveau assis sur la valeur ajoutée. Avant d'engager l'étude des aspects économiques, il convient d'avoir conscience de certaines considérations fiscales.

D'abord la base d'imposition envisagée est plus étroite ; le relèvement de taux doit donc être plus important. Alors que majorer de 2 points le taux de la TVA ou de la CSG suffirait à compenser approximativement une baisse de 3 points du taux des cotisations patronales actuelles, il faudrait, pour compenser la même baisse, relever le taux de l'IS de près de 20 points. Ensuite la base est beaucoup plus fluctuante, réagissant fortement, avec un retard de l'ordre d'un an, aux fluctuations de la conjoncture ; la compensation ne jouerait donc qu'en moyenne sur plusieurs années et d'une façon plus incertaine. Enfin on ne pourrait éviter une certaine pénalisation des sociétés françaises par rapport aux sociétés étrangères pour leur activité tant en France qu'à l'étranger.

Dans l'étude des deux variantes précédentes la modification des coûts réels des facteurs jouait le rôle stratégique. L'optique du coût des facteurs conduit à noter d'emblée que la variante considérée maintenant met en jeu un levier plus puissant puisqu'elle augmente sélectivement le coût du capital, alors que, dans les deux variantes précédentes, la compensation était neutre quant aux coûts des facteurs. La sélection va même plus loin, car l'augmentation porte sur le coût d'usage du capital propre et non sur celui du capital emprunté (on pourrait concevoir que ce dernier coût soit ajouté à l'assiette de l'IS pour définir l'imposition compensatoire, de même qu'on pourrait penser imposer le coût d'usage du capital dans les entreprises individuelles ; mais nous nous abstenons ici d'envisager de telles variantes supplémentaires qui introduiraient de nouveaux modes de prélèvement, avec toutes les complications que cela pourrait comporter).

Nous en tenant pour le moment à la problématique du coût des facteurs⁽¹⁷⁾ et des répercussions induites dans le système des prix et des coûts relatifs, nous devons conclure comme précédemment que, au niveau macro-économique, l'incidence de la réforme sera supportée en grande partie à l'intérieur de la rémunération réelle des salariés. Car le même régulateur jouera : au fur et à mesure que l'effet sur la demande de travail se manifestera, il entraînera aussi, et de plus en plus, un effet à la hausse des salaires réels. Mais la majoration du taux d'imposition des profits subsistera, au moins à la marge (la théorie classique de la fiscalité aboutit souvent à la conclusion que l'incidence d'un impôt sur le capital génère une hausse du coût du capital avant impôt et est de ce fait reportée sur la rémunération des salariés).

Ce dernier élément attire l'attention sur le fait que, pour bien analyser cette variante, il ne faut pas s'en tenir à la problématique du coût des facteurs. Nous devons aussi être conscients de la présence d'effets négatifs que nous avons déjà analysés quand nous avons fait référence à la problé-

(17) L'expression « problématique du coût des facteurs » vise, ici comme par la suite, à regrouper non seulement ce qui relève de la problématique de substitution des facteurs, mais aussi les effets qu'ont sur la croissance des capacités de production les variations du coût global (voir la deuxième partie).

matique de la croissance : amoindrissement des incitations à la prise de certains risques, réduction des moyens financiers disponibles pour le développement des innovations qui réussissent. L'économétrie nous renseigne peu aujourd'hui sur la force réelle de tels effets négatifs. Mais ils sont souvent signalés par des spécialistes de la gestion des entreprises.

Pour les pouvoirs publics adopter cette variante, de préférence à l'une ou l'autre des deux précédentes, serait donc faire un pari : celui que nos entreprises ne révisent pas à la baisse leurs programmes et que nos entrepreneurs les plus innovants n'y voient pas une raison pour abandonner certains projets ou pour rechercher à l'étranger un milieu leur offrant de meilleures chances de réussite.

Effets de l'introduction d'une assiette « valeur ajoutée » pour les cotisations

Introduire un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée conduirait à taxer les revenus du capital comme le feraient la compensation par la CSG et celle de la compensation par l'IS. Avec le nouveau prélèvement ou avec la CSG ces revenus ne sont pas les seuls en cause. D'un autre côté les revenus du capital dont il s'agit avec le prélèvement envisagé correspondent à ceux taxés par l'impôt sur les sociétés beaucoup mieux qu'à ceux taxés par la CSG.

Les revenus que les ménages tirent de leurs patrimoines diffèrent en effet beaucoup des profits des entreprises. Ils comprennent des revenus fonciers et immobiliers, souvent liés à des rentes de situation ou provenant d'héritages ; ils ne sont affectés que très indirectement et partiellement par les profits non distribués des entreprises, au moment de la réalisation de plus-values. On peut considérer que ces différences importent peu quand on reste dans le cadre de la problématique du coût des facteurs. Elles deviennent au contraire déterminantes quand on réfléchit aux éventuels effets sur l'esprit d'entreprise.

Compte tenu de ces similarités et différences, nous pouvons nous attendre à ce que la seule problématique du coût des facteurs conduise à anticiper que le remplacement, partiel ou total, de l'assiette masse salariale par l'assiette valeur ajoutée provoque à terme une augmentation de la demande de travail, mais une augmentation bien moindre que celle à laquelle conduirait un calcul négligeant les rétroactions induites sur le système des prix et coûts relatifs. Quant aux effets sur l'esprit d'entreprise, ils devraient être les mêmes que ceux évoqués ci-dessus à propos d'une majoration du taux de l'IS, avec toutefois prise en compte de ce que le taux du nouveau prélèvement serait sans doute nettement inférieur à la majoration envisagée pour le taux de l'IS. Ajoutons toutefois trois précisions.

Premièrement, tel qu'il a été envisagé jusqu'à présent, un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée taxerait la dépréciation du capital, ce

que ne font ni CSG ni IS. Nous nous sommes expliqués sur l'aberration que représente une telle taxation dans un système fiscal qui adhère au principe de non-taxation des consommations intermédiaires. Il en résulterait des pertes par rapport à l'efficacité productive, des pertes dont il est malheureusement impossible de chiffrer l'ordre de grandeur.

Deuxièmement, l'annexe permet de proposer un ordre de grandeur de l'effet qui serait constaté sur l'emploi si n'intervenaient simultanément ni la taxation de la dépréciation du capital, ni celle du profit pur. À la fin de sa deuxième partie elle conclut que, avant tout effet sensible sur la substitution des facteurs, l'incidence sur le coût réel du travail serait à peu près la même que celle retenue en fin de compte pour la variante de compensation par la TVA. Elle explique ensuite dans sa cinquième partie que l'effet final sur l'emploi serait mieux déterminé mais que son ordre de grandeur pourrait être voisin : de l'ordre de 70 000 emplois supplémentaires après dix ans pour une substitution d'assiette à hauteur de 3 % du coût du travail (la substitution pourrait évidemment être plus ample, jusqu'à trois ou quatre fois avec les institutions actuelles de la Sécurité sociale).

L'effet final sur l'emploi serait mieux déterminé puisque, la compensation s'effectuant en principe à l'intérieur du coût de production, ce dernier ne varierait pas sur le coup. N'interviendrait plus alors l'effet favorable provenant des entreprises non contraintes par leurs débouchés, un effet dont l'importance est difficile à estimer. En revanche, l'effet de substitution, plus facile à évaluer serait plus fort puisque l'élévation du coût d'usage du capital ajouterait son impact à celui de la baisse du coût du travail.

Troisièmement, la mobilité internationale du capital financier a pour effet probable de fixer les taux d'intérêt hors prélèvements auxquels les entreprises françaises pourront se financer. Le nouveau prélèvement aura alors pour résultat de majorer définitivement le coût d'usage du capital d'un montant qui ne sera pas réduit quand les salaires réels augmenteront au rythme de la croissance de l'emploi ; le coût de production croîtra alors ; la rentabilité se détériorera et l'emploi en souffrira. La cinquième partie de l'annexe avance la conclusion que, à long terme, et tout bien pesé, la stimulation de l'emploi serait vraisemblablement plus faible que si la compensation budgétaire était obtenue de la TVA ou de la CSG, cela compte non tenu de possibles effets défavorables sur l'esprit d'entreprise.

Quatrième partie. Mise en place d'une assiette valeur ajoutée

Depuis juin 1997, le Premier Ministre dispose du rapport établi par Jean-François Chadelat, Inspecteur général des affaires sociales, qui préconise et étudie la substitution de l'assiette valeur ajoutée à l'assiette masse salariale pour les cotisations patronales de Sécurité sociale⁽¹⁸⁾. Les proposi-

(18) Voir *Liaisons Sociales*, n° 79/97, mardi 9 septembre 1997.

tions faites dans son rapport ont été examinées de près par les administrations concernées, notamment quant à leurs modalités d'application.

L'auteur de l'étude économique ici présentée n'a pas compétence pour s'exprimer sur les aspects fiscaux ou parafiscaux. S'il va cependant les évoquer brièvement c'est uniquement en vue de donner un éclairage synthétique à la décision de principe qui devra être prise soit en faveur, soit à l'encontre de la réforme proposée par le rapport en question. Les éléments du diagnostic économique doivent être d'abord rassemblés.

- Ce serait une erreur de penser que, à l'avenir, l'assiette valeur ajoutée serait plus favorable que l'assiette masse salariale pour la régulation des finances de la Sécurité sociale. Comme dans le passé, la valeur ajoutée subira des fluctuations conjoncturelles plus amples que celles affectant la masse salariale. Contrairement à ce que l'on a constaté pendant les années quatre-vingt marquées surtout par un rattrapage après l'évolution inverse des années soixante-dix, la valeur ajoutée n'augmentera pas en tendance plus vite que la masse salariale⁽¹⁹⁾.

- Du fait de son impact sur les prix et coûts relatifs, le changement d'assiette devrait avoir un effet favorable à l'emploi, mais un effet faible, surtout si le changement ne s'appliquait qu'à une petite partie des cotisations patronales.

- Une part notable de cet effet disparaîtrait si l'assiette valeur ajoutée était « modulée » de façon à « limiter les transferts intersectoriels » (voir ci-après).

- De toutes façons l'effet serait lent à se réaliser ; il se dissiperait même dans le cas où le taux de chômage devait connaître par ailleurs une décrue prolongée.

- Du fait du prélèvement qu'il introduirait sur le profit hors intérêt du capital, le recours à l'assiette valeur ajoutée risquerait d'affecter défavorablement le dynamisme des entreprises françaises, surtout celui des plus innovantes. Nous manquons malheureusement de base pour avoir même une idée grossière de l'importance de cet effet.

- Il n'est pas justifié de prétendre que le recours à l'assiette valeur ajoutée serait inéluctable pour tout gouvernement soucieux de l'emploi, car il existe d'autres réformes possibles qui auraient également un effet favorable à travers l'impact sur les prix et coûts relatifs (probablement même un effet plus marqué), qui ne prendraient pas le risque d'un effet défavorable à travers la taxation des profits purs et qui éviteraient l'introduction d'un nouveau mode de prélèvement.

(19) Certains semblent craindre le développement de rémunérations non assujetties dont bénéficieraient certains salariés. Si tel devait être le cas, une intégration de ces rémunérations dans l'assiette masse salariale pourrait être envisagée.

S'agissant de la viabilité fiscale de ce nouveau prélèvement, l'auteur de la présente étude n'a guère compétence mais a constaté que les avis étaient assez concordants :

- des cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée pourraient être gérées à condition d'y impliquer les services fiscaux, qui auraient alors besoin de moyens supplémentaires non négligeables ;
- pour la collecte des éléments intervenant dans le calcul de l'assiette, des déclarations particulières des entreprises seraient requises, sauf éventuellement, si la définition retenue pour la valeur ajoutée le permet, de la part des 250 000 entreprises qui demandent à bénéficier du plafonnement de la taxe professionnelle, ou alternativement de la part des entreprises de plus de 50 salariés qui demandent à profiter des dispositions de la loi sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion ;
- il est peu probable que l'on réussisse à définir la valeur ajoutée de façon à éliminer toutes les possibilités de manipulation avantageuse des déclarations (on dit, paraît-il, du côté des services fiscaux et du côté des conseillers fiscaux, que la définition retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle ne les élimine pas toutes) ;
- enfin la nouvelle assiette serait mal adaptée au cas de certaines entreprises. Ainsi J-F. Chadelat propose d'exclure cette assiette pour les administrations publiques, les associations, les emplois familiaux, les exploitations agricoles et les entreprises ayant une valeur ajoutée inférieure à 3 millions de francs.

Après ces brefs rappels auxquels il ne croit pas utile d'ajouter, l'auteur de cette étude souhaite exprimer une certaine surprise vis-à-vis de ce qu'il perçoit être une timidité inopportune des promoteurs de l'assiette valeur ajoutée. Cela concerne d'abord l'idée de gradualisme dans la mise place du prélèvement, ensuite le concept de modulation.

Le rapport écrit : « Il est clair que l'étalement dans le temps de la réforme des cotisations patronales est une condition impérative au succès d'un tel bouleversement dans nos habitudes et nos traditions » (p. 9). À l'appui de cette affirmation sont citées les quatorze années au cours desquelles s'est échelonné le déplafonnement des cotisations de Sécurité sociale. Au principe d'étalement dans le temps sont ajoutées les idées de vérifications régulières et d'adaptations pragmatiques, qui évoquent celles de tâtonnements et d'expérimentations.

Le rapport écrit par ailleurs : « Au-delà des approches traditionnelles de la valeur ajoutée utilisée comme nouvelle assiette des cotisations, une nouvelle réflexion originale consisterait à prendre en compte cette notion pour moduler les cotisations par différents paramètres, notamment par un paramètre valeur ajoutée... Combinée avec la définition du champ d'assujettissement, la modulation permet de limiter les transferts intersectoriels » (p. 7).

Pourquoi de telles circonspections ? Ou bien on est convaincu des vertus de l'assiette valeur ajoutée, et il convient alors de l'introduire le plus tôt possible, de la façon la plus déterminée possible et la plus simple possible ; ses effets sur l'emploi seront déjà assez lents à se manifester, même si les entreprises considèrent que la réforme est irréversible et comprennent immédiatement ce qu'elle signifie (voir ce qui a été écrit dans la première partie de cette étude). Ou bien on n'en est pas convaincu, et mieux vaut alors ne pas s'engager dans un processus incertain dont l'aboutissement sera soit un retour en arrière, soit des cotisations patronales de Sécurité sociale régies par des règles compliquées, déroutantes pour le bon sens et portant la trace de concessions faites à des groupes de pression, à l'image de ce que montrent certaines parties actuelles de notre fiscalité.

S'agissant de la modulation en fonction de la valeur ajoutée, elle consisterait à corriger la cotisation assise sur la masse salariale de l'entreprise, soit S_i , en lui appliquant un coefficient calculé en fonction de sa valeur ajoutée, soit VA_i . Selon la version la plus simple des trois proposées par le rapport, le coefficient multiplicateur serait égal à $(VA_i / S_i) / (VA_s / S_s)$ où s désigne le secteur auquel appartient l'entreprise. Une telle proposition s'explique vraisemblablement par la lecture des résultats prétendus annoncer les « transferts intersectoriels », résultats que nous avons vu concerner, quant à leur importance, une éventualité purement virtuelle (voir ci-dessus). Elle aurait pour conséquence de faire disparaître presque intégralement la partie de l'effet favorable à l'emploi qui serait due à la modification des prix relatifs et au changement induit dans la composition de la demande de biens et services.

Une autre version calcule le coefficient multiplicateur à l'aide d'un barème appliqué au rapport entre (VA_i / S_i) et la valeur du même ratio au niveau agrégé pour l'ensemble du champ concerné, le barème croissant mais bornant le coefficient à un intervalle donné (par exemple 0,8 à 1,2). Le changement induit dans la composition de la demande serait alors réduit, moins toutefois qu'avec la version se référant à un ratio sectoriel. Si l'on voulait faciliter la transition vers l'assiette valeur ajoutée, on pourrait retenir, pour un petit nombre d'années, l'idée d'un tel barème dont l'intervalle croîtrait en taille selon une progression annoncée à l'avance.

La troisième version n'est qu'esquissée : le coefficient dépendrait de la variation du ratio (VA_i / S_i) par rapport à l'année précédente. Le montant des cotisations augmenterait dans la phase ascendante du cycle des affaires ; il diminuerait dans la phase descendante ; les entreprises seraient incitées à réduire année après année leur ratio, peut-être trop à la longue ; les difficultés du contrôle fiscal seraient fort accrues.

Cinquième partie. Allègement des cotisations sur les bas salaires

Notre pays restera longtemps confronté à un arbitrage entre l'emploi et le revenu des personnes ne pouvant obtenir que de bas salaires. Face à cet arbitrage, l'emploi des non-qualifiés sera d'autant plus défavorisé que le coût de leur travail sera plus élevé. Cela justifie que le barème des cotisations de Sécurité sociale conduise à de faibles taux au niveau des bas salaires. Tels sont les assertions à considérer ici de près⁽²⁰⁾.

Le diagnostic

Le diagnostic, déjà brièvement posé dans la première partie, part de l'observation des situations présentes et passées en France et à l'étranger, ainsi que des recherches et discussions ayant visé à expliquer les évolutions et disparités observées. Il attribue une certaine importance à la nature du progrès technique qui a pénétré les systèmes productifs au cours des trente dernières années et à la mondialisation des produits manufacturés. Il conduit à s'interroger sur les perspectives quant aux structures par qualifications de l'offre et de la demande de travail.

- On entend ici concentrer l'attention sur les 20 % qui, parmi les personnes constituant la population active, sont les moins formées, les moins aptes au travail et les moins rémunérées en cas d'emploi. Il s'agit évidemment d'un groupe dont la définition est floue et la composition hétérogène. La formation reçue et l'aptitude au travail sont déjà des notions multidimensionnelles, ne conduisant l'une ou l'autre à un classement des individus qu'au prix de conventions. *A fortiori* si on les combine toutes deux avec le niveau de rémunération de ceux qui sont employés. Ce dernier est cependant corrélé avec les diverses dimensions de la qualification et des aptitudes ; il peut souvent servir de repère⁽²¹⁾. De même, le groupe réunit des cas bien différents, depuis le jeune revêche sans aucun titre scolaire

(20) En vue d'approfondir divers points de cette partie, le lecteur peut se reporter à deux chapitres d'un ouvrage récent : chap. 8, Drèze J. et H. Sneessens : « Technological Development, Competition from Low-wage Economies and Low-skilled Unemployment » ; chap. 10, Nickell S. et B. Bell : « Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment? » in *Unemployment Policy-Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.

(21) Les données de l'enquête Emploi 1997 permettent d'isoler « les bas salaires » et de caractériser leurs âges, leurs diplômes et la qualification de leurs emplois. Limitons nous ici aux emplois salariés à temps complet rémunérés avec un salaire horaire apparent inférieur à 1,3 SMIC et comparons les à l'ensemble des emplois salariés à temps complet (hors agents de l'État, apprentis, contrats aidés et services domestiques). Les « moins de 30 ans » y sont plus nombreux : 38 % au lieu de 22 %, et surtout pour les salariés ayant un diplôme au moins équivalent au baccalauréat : 65 % de jeunes pour les « bas salaires » parmi ces diplômés au lieu de 32 % de jeunes en moyenne pour les diplômés employés. Dans l'ensemble les salariés ayant ce niveau de diplôme constituent 19 % des « bas salaires », contre 33 % de tous les salariés. Cependant les emplois de techniciens, des professions intermédiaires et de cadres, qui interviennent à concurrence de 37 % dans l'ensemble, ne constituent que 8 % des « bas salaires ». Les employés administratifs se trouvent dans une situation intermédiaire (15 % des bas salaires comme de l'ensemble) de même que les ouvriers qualifiés (32 % contre 29 %).

jusqu'à la mère de famille venue tard à l'emploi dans une localisation où il est rare. La barre des 20 % est donc floue et assez arbitraire ; il ne faut pas la comprendre comme indiquant vis-à-vis de chaque critère la proportion des « cas difficiles » ; par exemple le véritable échec scolaire, auquel il sera fait allusion, concerne une proportion nettement plus faible de jeunes. Néanmoins, pour émettre un diagnostic nous devons fixer nos idées sur la nature et l'importance du groupe qui va maintenant nous intéresser.

Ce groupe n'est jamais défini et isolé tel quel dans les données disponibles, ce qui crée une difficulté plus générale à laquelle se heurtent de nombreux chercheurs travaillant sur telle ou telle dimension des caractéristiques en cause. Voulant traiter des niveaux les plus bas, ces chercheurs sont souvent conduits à raisonner par transposition à partir de résultats concernant des groupes plus larges. C'est assez pour constater les faits les plus manifestes, mais malheureusement pas pour les analyses plus fines qui étayeraient parfaitement certaines assertions. On aura diverses occasions de le constater.

Quoi qu'il en soit, il est manifeste que partout dans les pays développés, le chômage affecte surtout ceux qui sont peu formés ou ont les moindres qualifications. Par exemple, en 1994 pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, les taux de chômage étaient respectivement en France, en Allemagne et au Royaume-Uni de 14,7 %, 13,9 et 13,0 % pour celles ayant reçu un niveau d'éducation inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre 6,8 %, 5,4 et 3,9 % pour celles ayant bénéficié d'un enseignement supérieur. En mars 1997, le taux de chômage des ouvriers était en France de 15,8 % celui des cadres de 5,1 %. Le phénomène est ancien, avec toutefois des différences entre taux de chômage qui étaient moins accusées quand le niveau général du chômage était plus faible. Le phénomène peut s'expliquer en grande partie par le simple jeu des déqualifications acceptées par des chômeurs en quête d'emploi. Mais les recherches ont aussi apporté des éléments d'explication complémentaires s'appliquant à l'évolution des deux dernières décennies.

Avant de les considérer, faisons encore deux remarques, à garder présentes à l'esprit par la suite. La première pour prévoir que l'amélioration en cours de l'emploi profite aux non-qualifiés, mais ne suffit pas à combler leur handicap. La seconde pour poser l'idée d'un arbitrage qui aurait été effectué différemment dans divers pays : les phénomènes dont nous allons parler auraient rendu impossible le maintien simultané des salaires réels et de l'emploi des moins qualifiés ; l'emploi des personnes en cause aurait été mieux préservé là où une baisse de leurs salaires réels aurait été acceptée. Comme les données à notre disposition ne font pas de cette idée une évidence⁽²²⁾, nous aurons à analyser la question de plus près.

(22) C'est un des messages de Fougère D. et F. Kramarz (1997) : « Le marché du travail en France : quelques pistes d'analyse », *Économie et Statistique*, n° 301-302. Voir cependant la discussion des données dans les deux références citées à la fin du premier alinéa de cette partie.

- L'opinion publique a depuis des années tendance à incriminer, face au chômage, le progrès technique et la concurrence internationale, l'un et l'autre responsables de suppressions d'emplois. L'explication est proférée si souvent et avec tant de conviction qu'il faut, ici encore, la rejeter sous la forme globale qu'elle revêt habituellement.

Pour disculper le progrès technique, il suffit de rappeler : premièrement, que celui-ci a toujours eu et aura toujours pour effet de modifier la structure des emplois, par métiers, qualifications, secteurs, localisations, et qu'il crée ainsi autant de possibilités d'emplois qu'il en détruit ; deuxièmement, qu'en effet durant de longues périodes de rapide progrès technique ces modifications n'ont été accompagnées d'aucune croissance du chômage global ; troisièmement, que le rythme du progrès technique, tel qu'on le mesure normalement par le taux de croissance de la productivité du travail, s'était ralenti depuis le milieu des années soixante-dix et que cela aurait dû, toutes choses égales d'ailleurs, faciliter les adaptations, donc conduire à un moindre niveau de chômage. L'élévation de ce dernier doit donc être expliquée autrement.

Quant aux succès des nouveaux exportateurs de produits manufacturés, ils suscitent des importations de leur part et créent ainsi des emplois dans les pays développés, notamment pour les biens et services élaborés. L'analyse détaillée du commerce international et de sa composition n'apporte de soutien, ni à la thèse d'une responsabilité de ce commerce dans la montée passée du chômage, ni à la crainte que la mondialisation provoque dans les pays riches un chômage global croissant.

- Si nous devons considérer le progrès technique et la mondialisation dans le cadre de cette étude, ce n'est ni pour valider les thèses de l'opinion publique, ni pour invalider les réponses qui viennent d'être rappelées. C'est plutôt pour nous interroger sur les tendances qui affecteraient sélectivement la demande de travail non-qualifié dans les pays riches. Ne sont pas alors en cause les rythmes du progrès technique et la mondialisation, mais plutôt la nature des adaptations que l'un et l'autre imposeraient à nos marchés du travail. Alors qu'autrefois, une harmonie approximative aurait existé entre les déplacements de l'offre de travail vers de plus hautes qualifications et les changements subis par la structure de la demande de travail, on aurait assisté depuis vingt ans à une rupture se localisant sur l'offre de travail des personnes les moins formées, les moins qualifiées : la demande pour leurs services se serait réduite de façon telle que seule une baisse du coût réel du travail en cause aurait pu, là où elle s'était produite, contrecarrer la baisse de la demande⁽²³⁾.

(23) Depuis bien des décennies, le niveau moyen de formation de la population active française s'élève progressivement grâce au remplacement de générations anciennes par des nouvelles ayant bénéficié d'un enseignement beaucoup plus poussé. Cette élévation s'est poursuivie au cours des vingt dernières années ; elle va évidemment se poursuivre, dans notre pays comme dans d'autres. Le phénomène nouveau réside en ce que le rythme de déplacement de l'offre de travail vers de plus hautes qualifications ne suffit plus à suivre celui du déplacement de la demande de travail.

Cette thèse a fait l'objet de très nombreux travaux, notamment aux États-Unis et en Angleterre. Il n'est pas question de les résumer ici⁽²⁴⁾. La conclusion qui prédomine consiste à dire effectivement que la baisse des salaires réels américains et anglais aux basses qualifications est due surtout⁽²⁵⁾ d'une part, vraisemblablement à un biais du progrès technique au détriment des travailleurs les moins formés, d'autre part et de façon plus manifeste, à la concurrence des pays à faible coût de main d'œuvre. Il n'y a aucune raison de penser que la baisse de la demande de travail non-qualifié, ainsi constatée pour les États-Unis et le Royaume-Uni, ait épargné les pays Européens dans lesquels le droit du travail ou les normes sociales interdisaient, pour les bas salaires réels, la baisse que les forces du marché auraient pu sans cela imposer.

Pour accréditer et caractériser cette dernière éventualité, la comparaison des distributions salariales française et américaine est parlante⁽²⁶⁾. En 1993 le salaire minimum légal représentait environ 0,6 fois le salaire médian en France et 0,3 fois aux États-Unis. Dans les deux pays, environ 40 % des salariés gagnaient moins de 0,9 fois le salaire médian ; mais ils étaient moins de 3 % en France à gagner moins de 0,5 fois le salaire médian, contre environ 10 % aux États-Unis. Au niveau de qualification de ces très bas salaires, un arbitrage semble bien avoir été fait dans notre pays en faveur du revenu mais au détriment de l'emploi, tout au moins avant les allègements de charges des dernières années⁽²⁷⁾. Sans doute le même arbitrage affecte-t-il aussi des niveaux de qualification quelque peu plus élevés (les salariés américains sont encore relativement plus nombreux dans la tranche de 0,5 à 0,6 fois le salaire médian).

- Dans les prochaines années, l'excès de l'offre sur la demande de travail en bas de l'échelle des qualifications diminuerait si le coût réel du travail y était abaissé, car cela stimulerait la demande de ce travail. Nous examinerons l'importance de l'effet à en attendre. Mais nous devons auparavant nous interroger sur la permanence de la tendance qui a conduit au déséquilibre actuel et même, avant cela, sur la possibilité d'agir autrement en déplaçant l'offre de travail vers des niveaux plus élevés de qualification.

(24) Pour une introduction voir le numéro de septembre 1997 de la *Revue Économique*, ainsi que Cotis J-P., J-M. Germain et A. Quinet (1997) : « Les effets du progrès technique sur le travail peu qualifié sont indirects et limités », *Économie et Statistique*, n° 301-302 ; et Cortes O. et S. Jean (1997) : « Les échanges internationaux modifient la demande de travail », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(25) Sont intervenus aussi un affaiblissement du pouvoir des syndicats dans les négociations salariales et la baisse ou la suppression du salaire minimum ; pour les États-Unis voir Fortin N. et T. Lemieux (1997) : « Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is there a Linkage », *Journal of Economic Perspectives*, printemps.

(26) Pour des précisions sur la comparaison voir Lefranc A. (1997) : « Salaires relatifs et chômage », *Revue Économique*, septembre.

(27) S'agissant en particulier de l'emploi des jeunes, voir aussi, Abowd J., F. Kramarz, T. Lemieux et D. Margolis, « Minimum Wages and Youth Unemployment in France and the United States », *Document de Travail CREST*, n° 9652.

Ce serait évidemment la réponse idéale ; la suite de notre examen le confirmerait s'il en était besoin. Non seulement la productivité et la compétitivité de notre pays en bénéficieraient ; mais aussi la plupart des personnes concernées le souhaiteraient si elles en voyaient la possibilité. Nous devons certes maintenir ce déplacement de l'offre de travail parmi les objectifs prioritaires de notre système d'enseignement et de formation. Nous aurons à considérer, plus loin, les effets que le barème des cotisations patronales pourrait avoir sur les incitations des travailleurs à se former davantage. Mais nous devons malheureusement considérer avec réalisme les perspectives que l'idée de cette réponse idéale autorise pour la question qui nous est posée.

Donner une qualification et une compétence professionnelle à ceux qui en manquent n'est aisé que dans de rares cas favorables. Pour y réussir dans les autres cas, il faut surmonter les mêmes handicaps que ceux défavorisant les intéressés pour leur accès au marché du travail. C'est d'ailleurs pourquoi les décisions prises en faveur de la formation professionnelle laissent sceptiques la plupart de ceux qui ont vécu comme un long échec leurs années d'élève ou qui ont suivi sans réel profit tel ou tel des nombreux stages auxquels la politique de l'emploi a donné accès depuis vingt ans. Certes, poursuivre les efforts en vue de la formation est essentiel. Mais ni l'acquisition des compétences, ni l'insertion professionnelle des populations fragiles n'en résulteront automatiquement.

En amont, les efforts n'ont pas manqué dans les écoles et collèges où se concrétise le mal-être de jeunes vivant par ailleurs dans un mauvais environnement familial et urbain, écoles et collèges où mûrit le processus de déboires et de refus qui rendra souvent vaines les étapes ultérieures de l'enseignement. Comment ne pas croire les professeurs qui, dévoués à leur tâche, écrivent que le mal s'aggrave, malgré la conscience aiguë que l'on a du problème dans leurs rectorats et leur ministère, et malgré les mesures prises pour y faire face ?

Ce serait manquer de respect pour ces enseignants qui vivent quotidiennement la difficulté que de laisser entendre qu'ils pourraient aisément corriger ces handicaps. Il nous reviendra au contraire, pendant des années, de chercher à faciliter l'accès à l'emploi de jeunes et de moins jeunes qui, pour des raisons diverses, ne pourront réellement acquérir de formation que « sur le tas ». À nous donc d'indiquer comment soutenir et promouvoir la demande de travail qui s'adressera à eux.

- Nous ne devons en effet pas nous leurrer en espérant que la tendance à la baisse de la demande de travail non-qualifié appartiendra tôt au passé. Certes, la nature du progrès technique pourrait évoluer d'une façon plus favorable ; nous avons une trop médiocre appréhension des caractéristiques globales de ce progrès pour en exclure l'éventualité ; mais nous ne pouvons pas non plus exclure l'éventualité inverse où l'évolution technique pénaliserait de plus en plus les non-qualifiés.

En revanche, il est raisonnable de prévoir que la mondialisation va signifier une concurrence croissante des pays où les salaires sont nettement plus bas que les nôtres. Certains de ces pays réussiront à devenir plus productifs et apprendront à servir de mieux en mieux nos marchés, ainsi que le Japon l'a peu à peu appris autrefois. Leurs succès provoqueront évidemment une élévation des salaires qu'ils pratiqueront. Mais, avant que cette évolution naturelle les ait fait entrer dans l'ensemble des pays riches, leur offre a de fortes chances de devenir nettement plus importante et attractive qu'elle l'est aujourd'hui pour les biens et services ayant un fort contenu en travail non-qualifié. En d'autres termes, la baisse de la demande adressée aux services de nos travailleurs non-qualifiés va se poursuivre.

Demande et coût du travail non-qualifié

Face à cette perspective, nous avons aujourd'hui assez de preuves pour estimer que la baisse du coût réel du travail non-qualifié accroîtra directement la demande de ce travail par les entreprises, c'est-à-dire la soutiendra en contrecarrant la tendance défavorable dont nous venons de parler. Nous avons aussi assez de preuves pour estimer que la baisse du prix relatif des biens et services à fort contenu en travail non-qualifié stimulera la demande de ces biens et services, contribuant ainsi indirectement à l'accroissement de la demande de ce travail.

On peut certes chipoter sur ces preuves si on a décidé de s'opposer par principe à une politique qu'elles suggèrent. Les lacunes des données et les incertitudes ou imprécisions des conclusions économétriques peuvent alimenter quelques arguties. Cependant les preuves, qu'il faut ici rappeler, vont assez dans les deux sens indiqués ci-dessus pour être retenues.

- L'ouvrage fort documenté de D. Hamermesh, cité ici dans l'annexe, conclut non seulement que, à long terme, l'ensemble de la demande de travail des entreprises est assez sensible au coût du travail, mais aussi que cette sensibilité est d'autant plus grande que l'on considère des qualifications moins élevées. Des travaux économétriques français récents vont bien dans le même sens.

Le premier, dû au professeur Sneessens⁽²⁸⁾, a étudié les séries temporelles agrégées de la période 1962 à 1989 et a conclu que, mises à part les hautes qualifications, la demande de travail avait en France une élasticité par rapport à son coût qui devait être comprise entre $-0,7$ et $-0,3$. Malheureusement les données disponibles ne lui ont pas permis d'approcher le travail non-qualifié qui nous intéresse ici : ce qu'il a appelé « travail peu qualifié » exclut uniquement les cadres et techniciens supérieurs.

(28) Sneessens H. (1993) : « Pénurie de main d'œuvre qualifiée et persistance du chômage », *Rapport au Commissariat Général du Plan*.

De meilleures approximations de la catégorie pertinente pour nous sont offertes par deux autres études. Dormont et Pauchet⁽²⁹⁾ analysent un panel de 894 entreprises industrielles suivies sur la période 1979-1990 ; leurs estimations conduisent à des élasticités à long terme de la demande de travail qui seraient en valeur absolue d'autant plus élevées que l'entreprise emploierait davantage d'ouvriers non-qualifiés ; par exemple, dans une de leurs spécifications, l'élasticité de la demande de travail serait de $-0,8$ pour une entreprise dans laquelle seulement 10 % du personnel serait constitué d'ouvrier non-qualifiés, mais l'élasticité serait de $-0,9$ pour une entreprise où la proportion de ces ouvriers s'élèverait à 50 %.

Mihoubi⁽³⁰⁾ a considéré le panel constitué par les données agrégées concernant 17 branches manufacturières suivies sur les années 1976 à 1989. Il s'en est servi pour estimer l'élasticité de substitution entre leurs demandes de travail qualifié et de travail non-qualifié. Il a ainsi conclu qu'un effet de substitution très significatif apparaissait sur les fluctuations temporelles conjointes, se superposant à la tendance à la baisse du rapport entre l'emploi non-qualifié et l'emploi qualifié : cette baisse s'était accélérée quand le rapport entre les coûts salariaux des non-qualifiés et des qualifiés avait crû (l'emploi non-qualifié étant défini comme celui des ouvriers non-qualifiés, des employés non-qualifiés, des apprentis et des stagiaires).

- Il existe toute une littérature économétrique française et étrangère sur l'estimation de la demande de consommation des ménages. Cette littérature va plus ou moins dans le détail par groupes de biens et services ; elle ne semble pas avoir été exploitée en fonction des contenus en travail non-qualifié des biens et services en cause ; mais elle établit que la demande de services par rapport au prix de ces services est élevée. On peut en déduire que les baisses de prix induites par une baisse du coût du travail non-qualifié contribueraient particulièrement à l'augmentation de la demande de ce travail.

Ce résultat s'accorde bien avec ceux de l'étude récente de Piketty⁽³¹⁾ : les contributions apportées à l'emploi sont, aux États-Unis en comparaison avec la France, particulièrement élevées dans les commerces et l'hôtellerie-restauration ; les différences vont au delà de ce qui pourrait s'expliquer par la différence des niveaux de vie moyens entre les deux pays. Or ce sont aux

(29) Dormont B. et M. Pauchet (1997) : « L'élasticité de l'emploi au coût salarial dépend-elle des structures de qualifications ? », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(30) Mihoubi F. (1997) : « Coût des facteurs et substitution capital-travail : une analyse sur le secteur manufacturier », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(31) Piketty T. (1997) : « Les créations d'emploi en France et aux États-Unis, 'services de proximité' contre 'petits boulots' ? », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, n° 93, décembre. Étudiant spécifiquement le secteur commercial, J. Gadrey et F. Jany-Catrice ont fait valoir qu'une correction importante devait être apportée aux données comparatives de T. Piketty ; mais cela n'affecte pas la conclusion telle qu'elle est ici exprimée (voir note du 23 février 1998 du Laboratoire CLERSE, Université de Lille 1).

États-Unis deux secteurs ayant un fort contenu en travail non-qualifié et le coût de ce travail pour l'employeur y est nettement inférieur à ce qu'il se trouve être en France.

Une comparaison entre pays européens peut être faite pour les mêmes secteurs grâce à l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat. Elle montre que le déficit d'emploi par rapport aux États-Unis est le plus faible au Royaume-Uni où le coût minimum du travail est aussi particulièrement bas et le niveau de vie moyen un peu inférieur à celui de la France. En revanche, les pays continentaux de l'Union européenne semblent être dans une situation voisine de celle de la France.

L'ensemble de ces résultats sur le lien entre demande et coût du travail non-qualifié est, remarquons-le, conforme à ce que les économistes ont cru depuis longtemps savoir à propos des phénomènes de leur ressort. Mais il apporte d'utiles précisions.

Effet d'un allègement ciblé des charges

Depuis 1993 et surtout la fin de 1995, conformément à des recommandations présentées dans les rapports de préparation du XI^e Plan⁽³²⁾, divers allègements des cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont été introduits⁽³³⁾. Il convient aujourd'hui de pérenniser et de parfaire le dispositif. Telle est la proposition qui va être argumenter dans la partie suivante. Elle se base évidemment sur la prévision des effets de ces allègements sur l'emploi des non-qualifiés. Par souci de simplicité, la compensation budgétaire du dispositif ne sera considérée qu'à la fin de la partie suivante.

- La démarche est la même que dans la troisième partie de cette étude, où nous avons considéré l'incidence probable de réformes indifférenciées de l'assiette des cotisations patronales. Mais elle introduit d'emblée une importante différence : le coût du travail non-qualifié n'est déterminé en France ni par la loi de l'offre et de la demande, ni par négociation entre représentants des employeurs et des salariés ; il résulte directement du SMIC, dont le niveau provient d'une suite de décisions gouvernementales antérieures. Or la valeur du coût du travail non-qualifié ainsi atteinte coexiste depuis des années avec un important excès de l'offre sur la demande de ce travail.

En d'autres termes, le marché du travail en cause est soumis à une sorte de contrôle de prix avec le rationnement qui en résulte (en l'occurrence rationnement de l'offre de travail). Dans de telles conditions, une baisse modérée du prélèvement frappant le prix ne mettra en jeu aucun phéno-

(32) Commissariat Général du Plan : *L'économie française en perspective*, La Découverte et la Documentation Française, Paris.

(33) Gaye M. et A. Gubian (1997) : « Les allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires », *Bilan de la politique de l'emploi en 1996*, Dossiers de la DARES, n° 5-6.

mène de compensation, contrairement à ce qui a été exprimé notamment par l'équation (6) de l'annexe. Tant que l'offre restera largement excédentaire, le seul effet sera une réduction du rationnement (ce qui, comme nous l'avons vu, se fera de façon progressive sur un certain nombre d'années)⁽³⁴⁾.

Mais si la concurrence ne joue pas sur le marché du travail non-qualifié, elle joue bel et bien sur les marchés des produits et services obtenus à partir de ce travail. La baisse du prélèvement conduira (et cette fois rapidement) à une baisse des prix des biens et services en cause, une baisse qui devrait être, à peu de chose près, équivalente à celle impliquée mécaniquement par la diminution du coût du travail incorporé⁽³⁵⁾. Parler alors d'effet d'aubaine et de cadeau aux employeurs serait aussi trompeur qu'il l'eût été de parler de coup du sort et de spoliation des employeurs pendant les années où le poids des cotisations patronales s'accroissait.

- Pour avoir une première idée de l'ordre de grandeur de l'effet à attendre d'une baisse du prélèvement, ciblée sur les 20 % les moins rémunérés, nous pouvons nous inspirer du modèle schématique qui, dans l'annexe, caractérise le processus d'adaptation de l'emploi après la phase initiale de changement du coût du travail. Les calculs auxquels on peut alors se référer sont présentés dans la dernière section de l'annexe.

Négligeant pour le moment l'éventuel effet de la compensation budgétaire, nous concluons dans l'annexe qu'une baisse moyenne de 10 % du coût du travail des 20 % les moins payés devrait entraîner, à échéance de dix ans, une augmentation de 10 % environ pour l'emploi des personnes ayant de telles basses rémunérations (soit quelques 250 000 emplois de plus, en équivalent plein temps).

Les mêmes bases de calcul permettent d'estimer ce à quoi devrait conduire le barème de la ristourne dégressive s'il était maintenu. Le nombre de salariés concernés est plus élevé et la baisse du coût du travail diffère. Mais l'annexe conclut à la création probable de 300 à 400 000 emplois au bout de dix ans, avant prise en compte de la compensation budgétaire. Cet ordre de grandeur ne prétend pas à la précision. Il suffit cependant à suggérer l'importance de l'impact possible sur le chômage des personnes les moins formées et les moins aptes au travail.

Le résultat doit être comparé à ceux fournis par différentes simulations macroéconomiques concernant les effets d'allègements de charges ciblés sur les bas salaires. Chacune de ces simulations repose sur un jeu spécifique d'hypothèses et pourrait donc donner lieu à un long examen. Leurs résultats ont été confrontés, et acceptés comme fournissant des fourchettes

(34) On exclut évidemment ici que la baisse du prélèvement soit accompagnée d'une hausse du SMIC (qui traduirait alors une priorité donnée au revenu des travailleurs non-qualifiés employés, par préférence à l'emploi des travailleurs non-qualifiés au chômage).

(35) Tel semble avoir été le cas en France au cours des quatre dernières années (voir renvoi dans la partie 2 de l'annexe).

utiles, par l'instance d'évaluation de la loi quinquennale⁽³⁶⁾ et par le Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts⁽³⁷⁾. Pour la comparaison avec l'ordre de grandeur annoncé ci-dessus, l'attention peut se concentrer sur un résultat donnant 240 000 emplois supplémentaires comme induits par la ristourne dégressive avant prise en compte de l'effet de sa compensation budgétaire. Ce résultat est inférieur à notre évaluation. La différence réside surtout dans une estimation moins favorable de l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût. Ainsi qu'il est expliqué dans l'annexe, l'estimation du CSERC semble trop faible à l'auteur de la présente étude.

- On a constaté récemment la concordance temporelle entre l'enrichissement de la croissance en emplois et l'introduction des mesures d'allègement (depuis 1993 et surtout la fin de 1995). On s'est alors demandé si le premier de ces deux événements ne s'expliquait pas, au moins en partie, par le second. Ce serait prématuré de l'affirmer ; d'abord les premiers constats, établis sur la base de données provisoires, peuvent toujours être remis en question quand devient disponible l'ensemble des informations pertinentes pour la période en cause ; ensuite, l'effet d'allègement des charges doit s'échelonner dans le temps, ainsi que nous l'avons vu à plusieurs reprises ici ; il serait surprenant que ses premières manifestations aient déjà eu une telle ampleur qu'elles aient imprimé une marque claire dans les séries macroéconomiques. Néanmoins les indices actuels attirent l'attention. Ils vont donc être cités sans autre commentaire.

Depuis 1993 un écart est apparu entre l'évolution de l'emploi constaté et celle de l'emploi simulé par les relations que les conjoncturistes utilisent habituellement⁽³⁸⁾. Cet écart est particulièrement sensible pour les secteurs non manufacturiers, où il atteignait déjà près de 4 % à la fin de 1995. Le constat est cependant compliqué par la diminution rapide qu'a connue la durée moyenne du travail du fait du développement accéléré du temps partiel : cette évolution semble échapper à ce qui peut être obtenu à travers les relations que les conjoncturistes utilisent. Mais pour finir avec cette évolution récente, on a fait remarquer, d'une part, qu'une prise en compte de la durée du travail laissait subsister un petit écart, d'autre part, que, surtout dans les services, l'accélération du développement du temps partiel avait été provoquée par les modalités retenues pour certaines des exonérations de charges patronales et que l'enrichissement de la croissance en emplois pouvait donc être attribué à ces exonérations (l'effet en cause n'est pas couvert par le petit modèle présenté ici en annexe).

(36) DARES (1996) : *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, Paris.

(37) CSERC (1996) : *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation Française, Paris.

(38) Duchêne D., G. Forgeot et A. Jacquot (1997) : « Les évolutions récentes de la durée du travail », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

Établir un barème permanent

- L'auteur de l'étude économique présentée ici n'a pas compétence pour examiner en détail les modalités des allègements introduits depuis 1993. Il lui revient plutôt d'exprimer un avis global sur l'utilité de ces allègements, sur le statut à leur reconnaître dans notre système de Sécurité sociale et sur les modifications principales qu'on pourrait penser apporter au dispositif actuel. En conformité avec cet objectif, il limitera son attention à la « ristourne dégressive de cotisations sociales », laquelle s'applique le plus généralement et caractérise bien la nature du dispositif en question.

Dans cette étude une distinction très nette a été faite, concernant aussi bien l'opportunité que la mesure des effets, entre deux stratégies envisagées pour la réforme des cotisations patronales : d'un côté une modification indifférenciée de l'assiette des cotisations, de l'autre une baisse de taux spécifique aux bas salaires⁽³⁹⁾. L'auteur voit de bien meilleures raisons pour la seconde stratégie que pour la première. Elles viennent autant du diagnostic sur la nature probable du déséquilibre du marché français du travail dans les deux premières décennies du siècle prochain que de la mesure des effets de ces stratégies en termes d'emploi : les perspectives sont plus mauvaises pour les basses qualifications ; l'incidence de la première stratégie sur le coût du travail et sur l'emploi sera diluée, voire ambiguë avec certaines modalités, tandis que la seconde atteindra son objectif. Divers pays européens ont d'ailleurs comme la France récemment adopté cette seconde stratégie (Belgique, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni).

- Il reste à en préciser les conditions de réussite. Tout d'abord, la progressivité des cotisations doit être rendue permanente exactement comme l'est la progressivité de l'impôt sur le revenu. Il ne faut plus parler de « ristourne », car le mot évoque un avantage commercial accordé à certains clients à certains moments. Il ne faut même plus parler d'allègements ou d'exonérations, mais de barème. Il ne faut plus soumettre la progressivité et le financement des allègements à un réexamen annuel dans le cadre de chaque loi de financement de la Sécurité sociale et de chaque loi de finances de l'État. L'importance de la pérennité du système a été annoncée d'emblée dans ce rapport.

Ensuite, il faut s'interroger sur ce que pourrait être « le barème optimal ». Cela concerne surtout le taux à appliquer au niveau du SMIC et la progressivité à des niveaux immédiatement supérieurs. Le dispositif actuel a pour effet que le coût du travail excède le salaire brut de 29 % au niveau du SMIC et de 47 % aux niveaux intermédiaires plus élevés d'au moins un

(39) Les deux stratégies ne sont pas strictement orthogonales l'une à l'autre puisque la baisse sélective de taux retenue par la seconde signifie, au niveau agrégé, une réduction du poids des cotisations, pour autant qu'elle ne soit pas intégralement compensée par une hausse du taux appliqué à des salaires plus élevés.

tiers. On pourrait envisager une plus forte différence ; il le faudrait si on voulait obtenir chez nous le même coût du travail non-qualifié qu'aux États-Unis ou en Espagne. Cependant, les allègements introduits à partir de 1993 nous ramènent à la valeur de 1970 pour le coût relatif du travail au niveau du SMIC (par comparaison avec le niveau du salaire médian) ; ils corrigent la dérive des années 1973 à 1984 ; ils donnent à la France un coût du travail non-qualifié inférieur à celui de l'Allemagne ou du Benelux. De plus, utiliser le taux des cotisations patronales pour réduire bien plus le coût du travail non-qualifié obligerait à revoir les principes du régime général obligatoire de la Sécurité sociale (est-il concevable que le taux des contributions obligatoires pour certains salariés devienne négatif ?)

De fait, corriger l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du SMIC. En effet alors qu'un barème proportionnel peut prétendre être neutre vis-à-vis des choix des salariés et des employeurs, le barème progressif ici considéré crée des incitations, d'abord celle de faire davantage appel à de la main-d'œuvre non-qualifiée (c'est précisément son objet), ensuite peut-être aussi des incitations secondaires moins désirables. Or celles-ci risquent de se produire d'autant plus que la progressivité joue sur une plage plus étroite.

- Ainsi on a fait valoir que, avec le système tel qu'il était appliqué en 1997 (il est peu différent en 1998), une hausse de 100 francs du salaire net d'une personne rémunérée antérieurement au SMIC supposait une hausse de 128 francs du salaire brut (du fait de l'augmentation de la cotisation personnelle et de la CSG), mais signifiait surtout pour l'employeur une hausse de 260 francs. Le même calcul, mais concernant une personne rémunérée à 1,33 fois le SMIC conduisait pour l'employeur à une hausse de 187 francs, donc nettement plus faible.

Le recensement des effets qui peuvent résulter de la différence entre 260 et 187 francs (face à l'augmentation de 100 francs pour le salarié) n'a pas été fait jusqu'à présent. semble-t-il. Pour une analyse pertinente, il faudrait, bien sûr, adopter le point de vue du long terme, c'est-à-dire incorporer toutes les pratiques qu'une telle différence pourrait susciter une fois qu'elle serait considérée comme partie intégrante du paysage fiscal et parafiscal. Dans les entreprises où travaillent des salariés rémunérés au SMIC, les majorations au titre de la promotion, de l'ancienneté ou du mérite seront nettement plus coûteuses aux bas niveaux de qualification qu'aux niveaux plus élevés. Le fait sera pris en compte dans la gestion du personnel par l'entreprise, et même vraisemblablement dans les négociations avec les représentants du personnel. Nous devons nous attendre à ce que, l'imagination aidant, des échappatoires soient inventés, ce qui pourrait même être un moindre mal par rapport à un refus patronal systématique de toute promotion du personnel peu payé. Nous devons aussi nous attendre à ce que, y étant moins incités qu'autrefois par leurs employeurs, certains salariés concernés cherchent moins qu'autrefois à obtenir une formation complémentaire, ce qui ira à l'encontre du déplacement souhaitable de l'offre de tra-

vail vers de plus hautes qualifications⁽⁴⁰⁾.

En somme, une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses. Il faut donc envisager des barèmes dont la progressivité se manifeste sur une plus large plage, par exemple sur celle allant d'une à deux fois le SMIC, si nous voulons considérer un barème nettement autre : la différence incriminée serait alors ramenée à celle entre 211 et 187 francs. Cela signifierait, par rapport à la situation présente, une nouvelle diminution du taux moyen des cotisations patronales pour les salariés rémunérés en dessous de deux fois le SMIC. Compte tenu de la forme de la distribution statistique des salaires, la compensation budgétaire aurait à être plus du double de ce qu'elle est aujourd'hui. L'annexe présente deux autres barèmes possibles, l'un strictement intermédiaire entre les deux qui viennent d'être examinés, l'autre comportant une progressivité dans l'intervalle de une à deux fois le SMIC mais conduisant à une majoration de 3 points du taux des cotisations au delà de deux fois le SMIC ; avec ce dernier barème le montant de la compensation budgétaire requise serait légèrement inférieur à ce qu'il est actuellement.

- Le choix de l'option à retenir est délicat car il oblige à mettre en balance les effets à long terme sur l'emploi, avec d'autres effets à long terme encore plus difficiles à caractériser et à évaluer. Concentrer sur les plus bas salaires l'allègement des charges, comme le fait le barème actuel, a évidemment l'effet le plus marqué possible sur l'emploi pour un montant donné de manque à gagner dans la collecte des cotisations. Les effets pervers qui en résulteront du fait d'incitations nouvelles dans la gestion des personnels affecteront de façon diffuse l'équilibre économique et social puisque, pour le tiers des salariés les moins favorisés, les carrières salariales et professionnelles internes aux entreprises risquent de s'en trouver bloquées.

Un professeur d'économie n'est pas le mieux placé pour prétendre orienter un choix aussi délicat. Il ne peut que témoigner quant au contexte intellectuel et scientifique dans lequel le choix est posé. Il croit devoir citer trois éléments de ce contexte.

Premièrement, s'agissant de fiscalité redistributive, un intérêt croissant est porté à la proposition faite depuis longtemps qui consistait à viser un taux marginal d'imposition nette constant, avec un taux moyen négatif aux plus bas revenus. Un tel dispositif n'est sans doute pas l'idéal absolu et universel. Mais trop en dévier comporte beaucoup d'inconvénients quant aux objectifs assignés à la redistribution.

Deuxièmement, les macroéconomistes rejoignent aujourd'hui les éco-

(40) On a fait valoir que ces effets, à craindre sur le long terme, seraient en grande partie évités si était annoncé un programme crédible de décroissance de la progressivité, ce programme étant étalé sur peu d'années et aboutissant à une progressivité beaucoup plus modérée.

nomistes du travail pour estimer que les performances des entreprises supposent en particulier un bon climat social interne. Bien des facteurs interviennent pour l'établissement d'un tel climat. Parmi ceux-ci, les perspectives d'évolution de carrière tiennent une place peu discutable.

Troisièmement, ainsi qu'il a été reconnu dès le début de cette étude, des experts de plus en plus nombreux sont convaincus de ce que l'avenir de la protection sociale dépend de l'élimination de trop nombreux effets pervers qui altèrent l'efficacité du système à de multiples endroits. Créer sans ménagement une nouvelle source d'effets pervers au cœur même de la Sécurité sociale n'est guère conforme à la problématique d'insertion dans une protection sociale mieux incitatrice.

Compensation budgétaire et effet net sur l'emploi

Quelque soit la décision prise, dès lors qu'elle comportera à titre définitif des taux plus faibles de cotisations pour les bas salaires que c'est le cas actuellement pour les autres, des ressources permanentes compensatoires devront être officialisées et affectées à la Sécurité sociale. Comment calibrer le montant de ces ressources ? Quelle forme leur donner ? Quels effets leur institution aura-t-elle sur l'emploi ? Telles sont les questions, interdépendantes, que nous allons considérer.

Des indications ont été données ci-dessus sur les manques à gagner résultant, pour la Sécurité sociale, de diverses modalités conduisant aux allègements de charges sur les bas salaires. Les évaluations concernent ce qui devrait être constaté dans un premier temps avant tout effet sur l'emploi. Or à la longue ces effets devraient être importants. Nous l'avons vu grâce à des calculs qui certes négligeaient la compensation budgétaire ; il faut s'attendre à ce que cette dernière ait pour conséquence de réduire les effets nets sur l'emploi ; néanmoins, comme nous allons le voir, ceux-ci devraient rester largement positifs.

Comme un accroissement de l'emploi provoque un retour financier qui améliore le solde des comptes sociaux, on pourrait dire que la compensation budgétaire serait appelée à décroître à l'avenir au fur et à mesure des progrès de l'emploi. De fait, l'annexe avance dans sa sixième partie l'estimation d'un retour financier à la Sécurité sociale qui serait, au bout de dix ans, de l'ordre de la moitié du manque à gagner initial. Il est inutile de s'appesantir ici sur cette remarque intéressante. Nous admettrons prudemment que les compensations budgétaires seront instituées à titre définitif sur des assiettes croissant comme le Revenu national.

Il convient sans doute de distinguer, d'un côté, le financement des allègements déjà introduits, de l'autre, le financement additionnel de ce qui serait fait pour conduire à un nouveau barème comportant des allègements supplémentaires. S'agissant du premier financement, il serait naturel de penser à le pérenniser dans la forme qu'il a revêtu de fait, c'est-à-dire d'ins-

tituer l'affectation à la Sécurité sociale des rentrées provenant d'un point et demi de TVA. Cela suffirait d'ailleurs si était instauré le dernier barème dont il a été question à la fin de la section précédente, car aucun financement additionnel ne serait alors requis : plus exactement le financement serait trouvé dans le relèvement des taux de cotisation pour les plus hauts salaires.

Si cela n'était pas retenu mais si était introduit un barème moins progressif qu'actuellement, avec des taux en baisse sur toute la plage allant par exemple d'une à deux fois le SMIC, un financement par la CSG permettrait d'éviter un nouveau relèvement du taux de la TVA.

La dernière partie de l'annexe propose des évaluations des effets nets sur l'emploi des diverses modalités dont il a été question, à l'exception toutefois de celle mettant en jeu la CSG pour laquelle nous pouvons, comme dans la troisième partie, retenir des effets voisins de ceux attribuables à une variation équivalente du recours à la TVA. Avant de les citer, il faut répéter que ces évaluations ne peuvent pas prétendre mieux que donner des ordres de grandeurs très approximatifs, reposant sur des conventions d'analyse et des chiffréments assez incertains explicités dans l'annexe.

Un barème qui concrétiserait à titre permanent un dispositif voisin de celui en cours provoquerait vers 2005, estimons-nous, par rapport à une évolution de référence où aurait été maintenu le régime des cotisations du début de 1993, quelques 300 000 emplois supplémentaires. Instituer maintenant un barème moins progressif jusqu'à deux fois le SMIC, mais avec une majoration des taux sur les salaires dépassant 5/3 du SMIC, aurait vers 2008 des effets encore supérieurs de quelques 150 000 emplois. Instituer plutôt un barème progressif sur la même plage mais sans majoration des taux aux salaires plus élevés, et trouver pour cela la compensation dans une augmentation du taux de la CSG, pourrait permettre de gagner encore un peu plus d'emplois supplémentaires, estimons nous.

Sixième partie. Insertion dans une protection sociale plus incitatrice

Une occasion ?

Au cours de la dernière décennie la plupart des réflexions des économistes sur l'avenir de la protection sociale en Europe Occidentale ont relevé d'une autre problématique que celle mobilisée pour cette étude. Elles sont parties du constat selon lequel la dérive des coûts résulte du jeu de stimulants économiques pervers, suscités par les règles actuelles d'attribution des prestations et de financement des régimes. Elles se sont donné pour but de rechercher des règles qui, tout en respectant certains objectifs de la protection sociale, incitent à des comportements plus économes. À cette fin elles ont fait appel à une autre branche de la théorie économique

moderne, non plus la théorie de la fiscalité, confrontée au problème de l'incidence, mais celle des assurances, confrontée à l'imperfection des informations, ou plutôt à leur asymétrie.

Le réexamen actuel des cotisations patronales ne doit pas totalement négliger cette autre problématique, car il peut constituer l'occasion pour que soient introduites des dispositions incitatives. Plus encore peut-être, nous devons attirer l'attention sur une considération qu'il faudra faire intervenir avant d'arrêter les modalités d'éventuelles réformes ; il faudra alors vérifier que, outre leurs effets sur l'emploi, les réformes en question n'auront pas d'autres effets qui iraient à contre-courant des efforts pour contrôler la dérive des coûts.

Cependant cette dernière partie sera brève : l'étude est déjà bien longue ainsi ; les modalités incitatives concernent beaucoup plus les critères d'attribution des prestations que les règles de financement ; enfin, poser complètement la problématique alternative obligerait à de longs développements. Nous nous contenterons ici d'abord d'indiquer la nature des interfaces avec la problématique principale, ensuite de considérer les exigences de lisibilité du système de protection sociale, une lisibilité essentielle pour une gestion efficace, afin d'étudier une modulation possible des cotisations de l'assurance-chômage.

Il est inutile d'insister sur la présence de stimulants pervers ; ils sont si nombreux dans la protection sociale que chacun peut en citer, concernant tantôt les bénéficiaires des prestations, tantôt les prescripteurs distribuant des droits à prestations, tantôt les assujettis au paiement de cotisations, tantôt les hôpitaux et cliniques, tantôt l'activité pharmaceutique, etc. (nous en avons vu, plus haut, un cas avec certains effets pervers à craindre d'une progressivité trop rapide du barème des cotisations patronales). Un facteur aggravant tient à ce que des comportements coûteux et peu civiques sont de plus en plus tolérés au fur et à mesure qu'ils deviennent coutumiers.

Dans la théorie des assurances sociales en particulier, on voit vite que le souci d'assurer sur une base égalitaire une couverture complète des risques introduit nécessairement des stimulants pervers. On en vient alors à accepter comme inévitable l'existence d'un arbitrage entre étendue de la couverture et efficacité de l'assurance dans la poursuite de ces objectifs. Dès lors, il importe de dégager une méthodologie adéquate à la caractérisation de tels arbitrages. Tel est l'objet principal de la problématique alternative mentionnée ci-dessus.

Dès qu'il y a risque et information imparfaite dans un problème de financement public, cette problématique devrait être combinée avec celle mise en œuvre par la théorie classique de la fiscalité, tout au moins si on voulait approfondir simultanément deux aspects importants des questions traitées. Sans chercher à être précis, nous pouvons remarquer que tel pourrait être le cas non seulement pour le problème posé précédemment, mais aussi pour tout changement apporté au prélèvement sur les profits purs des

entreprises.

Cette dernière éventualité, qui concernerait en particulier l'introduction de l'assiette valeur ajoutée dans les contributions patronales, a été envisagée dans la troisième partie. Nous nous sommes alors contentés d'évoquer le pari que constituerait un accroissement du prélèvement en question, le pari que nos entrepreneurs les plus innovants n'y voient pas une raison pour abandonner certains projets ou pour rechercher à l'étranger un milieu leur offrant de meilleures chances de réussite. Les termes de ce pari et les effets sur le comportement des entrepreneurs en question pourraient être formalisés par un modèle particulier, qui ferait intervenir aussi le comportement des banquiers ou capitalistes confrontés à des demandes de financement. Mais l'indigence de nos connaissances empiriques sur les comportements en cause rendrait sans doute illusoire toute tentative de quantification. Remarquons toutefois que les contraintes d'incitation que comporterait la formalisation seraient équivalentes à une pénalisation supplémentaire des activités de production.

Importance de la lisibilité du système de Sécurité sociale

La gestion de la protection sociale est très décentralisée. C'est dans la nature d'une fonction qui porte sur une multitude de cas particuliers. Cette gestion pourrait difficilement être efficace si chacun de ceux qui en ont la responsabilité n'était pas en mesure de faire le lien entre les dépenses et les ressources susceptibles d'en assurer le financement, cela dans le cadre de budgets définis de façon appropriée. La préoccupation a toujours été présente, depuis 1945 quand la gestion des caisses du régime général de Sécurité sociale a été confiée aux partenaires sociaux, jusqu'aux dispositions les plus récentes portant par exemple sur la maîtrise médicalisée des dépenses de soins.

Évoquant la préoccupation, nous avons signalé la distinction entre deux types de risques, les uns auxquels sont exposés les salariés du fait de leur emploi, les autres auxquels sont exposés tous les résidents. Nous avons alors considéré l'idée selon laquelle la lisibilité du système de financement recommanderait que les prestations couvrant les risques liés à l'emploi soient financées par des prélèvements assis sur la masse salariale tandis que les autres prestations seraient financées par la fiscalité-parafiscalité sur les ménages. Nous avons alors remarqué que, pour rendre cette idée tout à fait probante, il faudrait établir des propriétés concordantes quant à l'incidence des prélèvements. Or, sans constituer une théorie complète de la fiscalité en cas de chômage important, la suite de notre étude dans la troisième partie a plutôt validé de telles propriétés comme s'appliquant, au moins de façon approximative, aux incidences des modes de financement que nous avons considérés.

En somme, les responsables et gestionnaires de la Sécurité sociale sont très attachés au principe de lisibilité et nous n'avons trouvé aucune contradiction flagrante entre ce que le principe pourrait recommander aujourd'hui et les conclusions qui pourraient être tirées de notre analyse économique. Nous sommes ainsi conduits à considérer à nouveau les implications de la lisibilité.

Nous y sommes aidés par le rapport « Coût du travail et emploi : la nouvelle donne » établi en 1994 sous l'égide du Commissariat Général du Plan par le groupe « Perspectives macroéconomiques » présidé par Gérard Maarek⁽⁴¹⁾. Le groupe a retenu les distinctions habituelles et institutionnelles entre les diverses fonctions des prestations. Il a d'abord recommandé que le financement des retraites, liées aux gains durant les périodes d'emploi, continue à être assuré par des cotisations assises sur la masse salariale. Sa proposition principale a consisté à arguer en faveur d'une solution consistant à faire entrer dans la fiscalité générale les prélèvements finançant les allocations familiales et les prestations maladie, lesquelles couvrent aujourd'hui l'ensemble de la population. Etant donné l'importance des masses en cause, suivre cette proposition aurait nécessité un réexamen d'ensemble de notre fiscalité. En traiter ici sortirait évidemment de l'objectif assigné à notre étude. Mais le rapport nous intéresse aussi par ce qu'il écrit à propos des accidents du travail et de l'assurance-chômage.

Gérée au niveau des branches par les partenaires sociaux, l'assurance des accidents du travail fonctionne en tant qu'assurance obligatoire d'un risque d'exploitation. Les cotisations des employeurs ont la nature de primes déterminées par un calcul actuariel. Ces primes sont assises sur la masse salariale, le poste comptable le plus approprié en l'espèce ; leur taux traduit le coût des accidents pour la Sécurité sociale tel qu'il a été constaté au cours des années antérieures. Par la modulation du taux, ce système comporte une incitation pour que les entreprises elles-mêmes se soucient de la prévention des accidents, plus qu'elles le feraient autrement. Il n'y a pas de raison de revenir sur de telles modalités.

L'assurance-chômage

S'agissant de l'assurance-chômage, le rapport du groupe présidé par Maarek a considéré qu'une cotisation à taux uniforme assise sur la masse salariale créait un stimulant pervers au moment où une entreprise s'interroge sur des licenciements : ceux-ci allégeraient divers coûts, dont en particulier le versement des cotisations à l'UNEDIC, mais ils seraient responsables d'un coût additionnel pour l'UNEDIC. Sur la base de cette considération, le rapport a proposé une cotisation calculée soit sur la valeur ajoutée (donc neutre quant à la décision de licenciement), soit même sur l'excédent

(41) La Documentation Française, juillet 1994.

brut d'exploitation. La même considération a été citée à nouveau dans le contexte plus général de l'introduction éventuelle de l'assiette valeur ajoutée. Si cette proposition du groupe Maarek élimine bien le stimulant pervers, elle a toute chance d'apparaître arbitraire aux employeurs qui n'ont que peu de salariés, relativement au travail qu'ils fournissent eux-mêmes et au coût de leurs immobilisations. En d'autres termes, la proposition risque de nuire à la lisibilité du système.

Une alternative intéressante, comparable au bonus-malus de notre assurance-automobile, est offerte par le système appliqué aux États-Unis depuis longtemps. Elle comporte une modulation du taux des cotisations en fonction de l'historique des licenciements auxquels l'entreprise a procédé (cet historique est résumé par un indicateur dit « experience rating »). Une entreprise qui a beaucoup licencié se voit appliquer un taux élevé de cotisation. Pratiquement, selon l'un des deux systèmes en cours, donc appliqué dans certains États, un rapport est établi entre les allocations-chômage perçues par des anciens salariés de l'entreprise au cours des trois dernières années, et les cotisations versées à l'assurance-chômage par l'entreprise au cours de la même période. Plus le ratio ainsi obtenu est élevé, plus le taux de la cotisation l'est. De la sorte, l'entreprise sait qu'un licenciement supplémentaire lui coûtera au cours des trois années suivantes.

On ne peut pas recommander d'appliquer en France tel quel le système américain, car il a pour effet de faire supporter en moyenne à l'entreprise les deux tiers des allocations résultant d'un licenciement auquel elle procède. Si le principe de la « co-assurance » doit être envisagé, car il constitue un bon compromis dans des assurances exposées à de sérieux problèmes d'incitation, le taux américain de co-assurance semble trop élevé. Il s'explique en effet par la pratique, très répandue là-bas, qui consiste à préférer les mises-à-pied temporaires aux sureffectifs : en proportion élevée, les salariés licenciés sont ultérieurement réembauchés dans la même entreprise.

Dans notre pays, la modulation des taux devrait être moins marquée. Sans doute devrait-elle aussi faire référence à une période antérieure plus longue, telle que cinq ans plutôt que trois, cela afin d'étaler l'effet de la co-assurance au delà de la durée habituelle d'une phase conjoncturelle. Il faudrait enfin, avant toute décision de principe, étudier de près les conséquences de la référence à un historique des licenciements alors que les structures des entreprises changent. Néanmoins ce système, à la fois lisible et incitateur, mérite de retenir l'attention.

Résumé et conclusions

Cette étude a pour objet de donner des repères, non de proposer une réforme particulière ; elle s'adresse aux effets à long terme (10 ans et plus), à attendre de réformes adoptées une fois pour toutes, et immédiatement considérées comme devant être maintenues durablement sans changement.

L'arrière-plan scientifique n'en est pas aussi robuste qu'on le souhaiterait. Les connaissances objectives, et leur intégration dans une théorie des phénomènes concernés, sont insuffisantes pour donner une complète sécurité dans l'analyse. En effet :

- il s'agit d'un long terme, mettant en jeu des interdépendances complexes entre prix et quantités, et posant dans un contexte peu familier le problème de l'incidence des cotisations ou des moyens alternatifs de financement ;

- l'analyse relève de diverses problématiques ; il y a d'abord celle de la substitution entre facteurs de production (à l'intérieur des entreprises ou indirectement à travers les substitutions entre consommations) ; c'est la problématique à laquelle se réfèrent la plupart des partisans de réformes et on ne peut pas nier l'existence de substituabilités réelles ; c'est donc celle qu'il fallait privilégier dans l'étude ; mais il y a aussi la problématique de la croissance, qui intéresse directement l'expansion de la production et de l'emploi ; également importante est la problématique des incitations à une bonne gestion et à une utilisation efficace des institutions de notre protection sociale ;

- pour la mise en œuvre d'une problématique des coûts relatifs, intégrant celle de la substitution et en partie celle de la croissance, nous devons aujourd'hui situer le raisonnement dans un cadre intermédiaire entre celui offert par les analyses keynésienne et classique des déséquilibres et celui exploité par les multiples analyses du « chômage d'équilibre », concept ambigu introduit pour servir dans le contexte d'un long terme stationnaire.

Certains diagnostics étaient indispensables. Voici les principaux :

Selon toute vraisemblance, la masse salariale augmentera à l'avenir au moins aussi vite en tendance que la valeur ajoutée, et cela de façon moins cyclique.

Il paraît exagérément pessimiste de raisonner comme si le taux de chômage devait, dans les dix prochaines années, osciller autour de son niveau actuel. Il est plus probable que ce taux diminuera très significativement.

En revanche le grave handicap, constaté actuellement pour les moins qualifiés de notre population active, persistera vraisemblablement, en raison des tendances de la composition de la demande de travail dans le monde et dans notre pays, en raison aussi des difficultés durables d'insertion scolaire et professionnelle de nos jeunes les plus défavorisés.

L'étude est parvenue aux principales conclusions qui suivent :

Les réformes de la fiscalité et de la parafiscalité qui concerneraient indistinctement toutes les qualifications auraient beaucoup moins d'effet sur le coût réel du travail que leurs impacts directs conduisent à le faire penser. En d'autres termes, on n'est pas si loin de la réalité quand on prétend que tout mode de financement a finalement pour effet de faire payer par le travail le coût de la protection sociale. Bien que les substitutions potentielles soient importantes, les substitutions réelles dépendront assez peu des assiettes de financement.

S'agissant d'un traitement différentiel des bas salaires, la conclusion est autre, moins en raison de la plus forte substituabilité en bas de l'échelle des qualifications que pour les deux raisons suivantes : un déséquilibre plus marqué et plus durable entre offre et demande de travail ; le rôle du SMIC qui, établissant les bas salaires à un niveau supérieur à celui qu'ils auraient autrement, les rend insensibles aux variations de la demande de travail, contrairement à ce qui se passe aux plus hauts niveaux de salaire. Le coût réel du travail des non-qualifiés répercute ainsi directement et durablement les variations des taux de cotisation correspondants.

Cela plaide en faveur de l'introduction, à titre définitif, d'un barème des cotisations patronales comportant de faibles taux en bas de l'échelle. Le dispositif appliqué depuis quelques années aux allègements de charges est cependant exposé à un risque d'effets pervers, car il signifie, sur une plage étroite des salaires, une progressivité très rapide des cotisations.

S'agissant de réformes s'appliquant indistinctement à tous les niveaux de salaire, ce serait prendre un pari que d'accroître l'imposition du profit pur des entreprises, comme le ferait en particulier une assiette valeur ajoutée. Pari, car les économistes savent mal évaluer les effets que cela aurait ; mais pari risqué parce que l'on peut craindre de susciter ainsi une moindre prise de risque par les innovateurs et de renforcer les incitations les poussant à tenter leurs chances à l'étranger.

Provoquant une baisse du coût réel du travail et une hausse du coût réel d'utilisation du capital, l'introduction de l'assiette valeur ajoutée aurait bien par ailleurs un effet positif sur l'emploi à travers les substitutions ; mais ce serait un effet faible, d'un ordre de grandeur comparable à celui résultant de réformes moins risquées, telle une diminution équivalente du taux des cotisations assises sur la masse salariale jointe à une augmentation du taux de la CSG.

L'auteur de l'étude estime enfin que les spécialistes travaillant dans les administrations en charge de mettre au point les politiques de la fiscalité, de la parafiscalité ou de l'emploi pourront trouver dans son long texte matière à de nouvelles investigations, par exemple sur :

- l'incidence que les allègements de charge ont déjà eu quant aux prix relatifs des divers biens et services ;

- sur les difficultés techniques de la mise en place d'un prélèvement nouveau assis sur la valeur ajoutée ;
- ou encore sur l'opportunité et les modalités d'une modulation du taux des contributions à l'assurance-chômage en fonction des stratégies passées de licenciement adoptées par les entreprises.

Annexe

Modélisations visant à préciser quelques ordres de grandeurs

Bien que confirmant les trois assertions annoncées au début de la troisième partie, l'examen aurait pu rester si qualitatif que le lecteur aurait senti un grand besoin d'éléments quantitatifs, serait-ce seulement pour avoir idée d'ordres de grandeur. Nous étions conscients de ce que un tel besoin ne pouvait malheureusement pas être précisément satisfait, car il aurait supposé que des modèles adéquats pour les questions posées aient été préalablement établis, ajustés sur des résultats économétriques, testés et discutés. Toutefois, nous n'étions pas complètement démunis. Nous pouvions nous livrer à une réflexion autour d'éléments de modélisation et de chiffrages vraisemblables. D'où l'idée de préparer cette annexe et d'y puiser des précisions pour les insérer aux passages appropriés de la troisième partie de ce rapport. D'où l'idée aussi d'examiner dans une dernière partie de l'annexe le cas de l'allégement des cotisations sur les bas salaires (cinquième partie).

L'objectif principal consiste ici à intégrer, simplement mais correctement, dans une perspective dynamique, l'analyse de l'incidence en cas d'offre excédentaire de travail avec la problématique de la substitution des facteurs et un élément important de la problématique de la croissance. La modélisation permet aussi, quoique de façon plus suggestive que démonstrative, de voir où des difficultés peuvent apparaître quand d'autres éléments doivent aussi être pris en compte. Elle avertit ainsi de la présence de risques ou de paris, dont elle n'est malheureusement pas capable d'évaluer, même approximativement, les termes.

Nous nous plaçons ici, à titre principal, dans le cas de la variante de compensation budgétaire qui est la plus commode pour organiser notre réflexion. Il s'agit de la compensation par majoration du taux de la TVA, donc de la taxe sur la consommation des ménages. Cependant nous ajoutons, dans la cinquième partie un examen particulier de la variante faisant intervenir un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée. Nous traitons d'abord la phase initiale⁽¹⁾ dans laquelle prix et coûts relatifs se modifient avant toute réaction indirecte des quantités des facteurs ; puis nous étudions le processus ultérieur au cours duquel la substitution du capital au travail et le développement des capacités de production seront affectés, simultanément avec l'emploi, avec la composition de la demande de biens et services, et avec les salaires réels.

C'est en effet au cours de ce processus que jouera l'interdépendance entre chômage et salaires réels, au fur et à mesure de la convergence à favoriser entre chômage effectif et chômage frictionnel ou chômage d'équilibre. Un modèle d'équilibre partiel suffit au traitement de la première phase. Pour le traitement du processus ultérieur, nous proposons un modèle macroéconomique très simplifié, combinant effets de la baisse du coût du travail et dynamique du salaire réel en fonction de l'état du marché du travail.

Première partie. Un modèle des adaptations à court terme

S'agissant de la phase initiale de deux à trois ans, nous pouvons nous limiter à l'analyse d'équilibre partiel par laquelle débiterait normalement l'étude de l'incidence de la réforme fiscale. Pour cela nous pouvons examiner le marché où « l'entreprise représentative » vend ses produits aux consommateurs. S'en tenir au résultat de cet examen paraît admissible, car dans le court terme en cause pour le moment, et au niveau le plus élevé d'agrégation auquel nous nous plaçons ici, les rétroactions peuvent être négligées ; notamment celles venant du marché du travail seront faibles étant donné le déséquilibre de ce marché. Nous allons d'abord considérer un modèle très simple. Nous nous interrogerons ensuite sur ses implications.

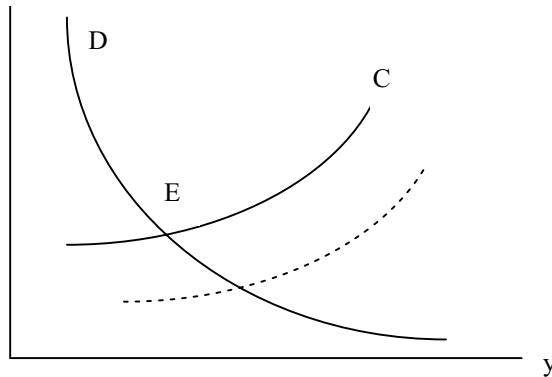
Selon ce modèle, l'équilibre partiel de la production y et du prix p (hors TVA) s'établit de telle façon que la recette marginale venant de la vente aux consommateurs soit juste égale au coût marginal à court terme (la capacité de production étant donnée). La recette marginale dépend de la loi de demande des consommateurs, une fonction $y = d [(1 + t) p]$ qu'il est commode de considérer sous sa forme inverse $(1 + t) p = D (y)$, t étant le taux de la TVA. En tant que fonction de la production la recette s'écrit alors $y D (y) / (1 + t)$. Si le coût à court terme au niveau agrégé s'identifie avec le coût de travail et si s désigne le taux des cotisations patronales, nous pou-

(1) Ce qui est appelé « phase initiale » dans cette annexe correspond aux deux premières phases de l'argumentaire de la troisième partie du rapport.

vons écrire ce coût $(1 + s) C(y)$. L'équilibre se traduit alors par la condition suivante sur y :

$$(1) \quad D(y) + y D'(y) = (1 + t)(1 + s) C'(y)$$

La figure ci-dessous, de nature classique, illustre cet équilibre, la courbe descendante D illustrant les variations du membre de gauche de l'équation en fonction de y , la courbe C ascendante celle des variations du membre de droite. L'équilibre correspond à l'intersection E des deux courbes et donne le niveau de production correspondant.



L'introduction de la réforme se traduit par la baisse de s et la hausse de t , le produit $(1 + t)(1 + s)$ diminuant puisque la hausse des rentrées de TVA doit exactement compenser la baisse des cotisations patronales et que la base fiscale de la TVA (la consommation) est plus large que celle des cotisations (la masse salariale). La courbe C s'abaisse alors en proportion de la baisse de ce produit, ce qui stimule une élévation de la production choisie par l'entreprise représentative. Mais, pour que cette production accrue s'écoule sur le marché, il faut que le prix taxe comprise $(1 + t)p$ diminue. Cela implique que l'entreprise baisse son prix hors taxe de plus que du montant de la hausse de la TVA. Le coût réel unitaire du travail baissera certes dans les cas normaux, mais beaucoup moins qu'en proportion de la baisse de $(1 + s)$.

À titre d'exemple on peut considérer le cas où la loi de demande $d[(1 + t)p]$ aurait une élasticité constante, ε , et le coût marginal $C'(y)$ aussi une élasticité constante $(1 - \alpha)/\alpha$, le nombre α étant l'élasticité de la production par rapport à la quantité de travail mise en œuvre. Pour de petites variations δt et de δs , de t et de s , le calcul conduit alors au résultat suivant⁽²⁾ concernant la variation relative du prix

(2) En général l'équation (1) ne suffit pas à déterminer l'équilibre si une condition supplémentaire, dite « du second ordre », n'est pas satisfaite. Dans l'exemple considéré maintenant, la condition en cause est satisfaite si $\varepsilon > 1$ et $0 < \alpha < 1$, ce qui implique $0 < \eta \leq 1$. Nous pouvons plus généralement retenir ces inégalités comme réalistes pour l'application de l'égalité (2).

hors TVA :

$$(2) \quad \frac{\delta p}{p} = \eta \frac{\delta s}{1+s} - (1-\eta) \frac{\delta t}{1+t}$$

$$(3) \quad \eta = \left[1 + \frac{\varepsilon(1-\alpha)}{\alpha} \right]^{-1}$$

Nous voyons que, si α se trouvait être égal à 1, alors la baisse du prix hors TVA serait proportionnelle à l'allègement du coût du travail : le coût réel du travail ne varierait pas. Dès lors que α est inférieur à 1, η l'est aussi, il subsiste bien une baisse du coût réel du travail ; mais ce n'est qu'à la limite, pour une élasticité ε infiniment grande, que la baisse du prix hors TVA se limite à répercuter (intégralement) la hausse de la TVA. Si par

exemple $\alpha = \frac{2}{3}$ et $\varepsilon = 2$ à court terme, alors $\eta = 0,5$, une baisse de 3 % de $(1+s)$ qui serait compensée⁽³⁾ par une hausse de 2 % de $(1+t)$ entraînerait une baisse de 2,5 % du prix hors TVA, une baisse de 0,5 % du prix taxes comprises, une baisse 0,5 % du coût réel du travail⁽⁴⁾.

Deuxième partie. Discussion

Le résultat de ce petit modèle est impressionnant : dès la première phase des réactions à la réforme, la plus grande partie de l'allègement du coût du travail serait annulée, les entreprises ayant eu intérêt à reporter vers les consommateurs l'avantage de coût dont elles sont supposées avoir bénéficié ; contrairement à une intuition souvent acceptée, la hausse de la TVA n'aurait pas produit une augmentation des prix TVA comprise, mais plutôt le contraire en moyenne⁽⁵⁾. Un résultat aussi impressionnant nous oblige à

(3) Nous nous contentons ici et par la suite d'ordres de grandeur grossiers. Il reviendra aux techniciens de préciser les évaluations s'ils le jugent utile.

(4) La valeur de α , reprise ici et dans ce qui suivra, est la plus souvent citée pour la fonction de production globale écrite pour la valeur ajoutée brute. Elle serait faible pour une fonction de Cobb-Douglas qui serait relative à la production nette. Le lecteur peut, s'il le souhaite, faire le calcul avec par exemple $\alpha = 3/4$.

(5) Pour l'interprétation de ce résultat nous devons nous rappeler qu'il vise à s'insérer dans des raisonnements ne concernant pas le rythme de l'inflation mais plutôt des variations des quantités et des coûts réels ou prix réels. Le point essentiel réside dans l'affirmation que, avant tout effet sur l'emploi, la baisse des cotisations serait en majeure partie répercutée dans les prix.

Ce point mériterait une sérieuse étude empirique quant aux effets sur les prix qui, constatés entre 1995 et 1998 en France, pourraient être attribués aux allègements de charge des dernières années. Un regard rapide aux données conduit à anticiper que cette étude confirmerait l'idée d'une répercussion rapide dans les prix. Il semble bien que les évolutions des prix de biens et services ayant des contenus en travail différents ont connu, relativement les uns aux autres, des ruptures de rythme. Notamment l'indice des prix à la consommation des « services du secteur privé », dont le contenu en travail est élevé, avait crû entre 1980 et 1995 assez régulièrement de 2 % l'an de plus que l'indice d'ensemble. Sur l'ensemble des trois années allant d'avril 1995 à avril 1998 la différence n'a été que de 2,4 %, traduisant un écart de - 3,6 % par rapport à la tendance antérieure.

nous interroger sur les faiblesses éventuelles du modèle d'équilibre partiel que nous avons mis en œuvre.

La première tient à ce que la fonction inverse de demande $D(y)$ ne fait pas intervenir le revenu réel des consommateurs. S'il devait varier rapidement en raison de la réforme, il faudrait en tenir compte. Mais, dans la variante que nous considérons, ce ne semble pas être le cas (il n'en serait pas de même avec la seconde variante, où la compensation à la baisse des cotisations patronales se ferait par augmentation de la CSG). La baisse du prix TVA comprise suggère une légère augmentation du revenu réel des consommateurs, dont la prise en compte modérerait quelque peu mais n'annulerait pas cette baisse.

Une faiblesse plus importante doit résider dans le fait que le raisonnement traite de manière cavalière l'agrégation des entreprises. Dans la réalité une grande partie du coût de la plupart des entreprises consiste en achats de biens intermédiaires. Il s'agit alors certes de recettes pour d'autres entreprises, susceptibles de baisser leurs prix. Mais en réalité ces baisses de prix ne sont pas orchestrées pour être prises simultanément ; l'économétrie confirme qu'il y a des délais dans les transmissions des baisses de coût, délais qui se cumulent le long des filières de production. À chaque stade les délais peuvent s'expliquer par des coûts d'ajustement des prix ou par le simple attentisme dans des prises de décision qui sont souvent décentralisées.

La diversité des situations des entreprises quant à l'importance de leur coût de main d'œuvre peut aussi expliquer que la baisse des prix hors TVA soit plus faible au niveau agrégé que notre modèle conduit à le penser. Une entreprise ayant de faibles coûts de main d'œuvre ne verra pas d'urgence à pratiquer les faibles abattements de prix qui devraient résulter de l'allègement de ses charges. Une autre entreprise ayant de forts coûts de main d'œuvre tirera parti du pouvoir de monopole dont elle dispose sur son marché pour ne pas répercuter en totalité un allègement de charge relativement beaucoup plus important.

Au total nous devons conclure, semble-t-il, que la baisse des prix hors taxe sera plus étalée dans le temps et d'ampleur moindre que ne le suggérerait la lecture confiante d'une formule telle que l'équation (2). Néanmoins le raisonnement selon lequel il y aura une baisse substantielle de ces prix semble persuasif. À la fin de la quatrième partie nous retiendrons comme point de départ après les ajustements à court terme une baisse de 2 % plutôt que de 2,5 % du prix hors TVA et corrélativement une baisse de 1 % plutôt que de 0,5 % du coût réel du travail.

Notons encore ici que, si nous retenons l'idée de prix TVA comprise peu affectés par la première phase des réactions à la réforme, nous aboutissons pour cette phase à un *diagnostic analogue à celui que nous pouvons retenir pour le cas où la réforme opérerait par simple modification de l'assiette des cotisations patronales*, le transfert ayant par hypothèse la même ampleur que celui opéré ci-dessus sur la TVA. Substituer une assiette valeur

ajoutée à une assiette masse salariale tout en maintenant le montant global des cotisations aboutirait à une baisse immédiate du coût réel du travail que l'on calculerait en multipliant l'importance du transfert par $(1 - \alpha)$, où α serait la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée. Avec une baisse de 3 % de $(1 + s)$ et un coefficient α égal à $2/3$, nous retrouvons une baisse de 1 % du coût réel du travail.

S'agissant d'une baisse des cotisations compensée par une hausse de la CSG, seconde variante étudiée dans le texte, il faut s'attendre aussi à une répercussion rapide de la baisse des coûts dans les prix à la consommation, quoique les imperfections de la concurrence feront que la répercussion ne sera pas intégrale. On peut décrire les choses grâce à une figure analogue à celle présentée pour la compensation par la TVA : les deux courbes C et D se déplacent vers le bas, la courbe C à proportion du changement $(1 + s)$ et non plus de celui moindre de $(1 + t)$ $(1 + s)$. Quant à la baisse de la courbe D , elle provient de la diminution du revenu disponible des ménages. Si la diminution est bien interprétée comme permanente, l'ampleur du déplacement doit être analogue à la variation du facteur $(1 + t)$ de la variante TVA. Au total l'ordre de grandeur de l'effet sur les prix doit être le même.

Troisième partie. Le lent processus d'adaptations de la combinaison des facteurs, de l'emploi et du taux des salaires réels

Nous en passons maintenant à l'étude du lent processus au cours duquel allègement initialement provoqué du coût réel du travail jouera sur l'emploi. Nous nous plaçons dans le contexte où l'emploi est et restera presque uniquement fonction de la demande de travail, cette exclusivité devant s'estomper quand le chômage aura assez baissé pour être proche du « chômage d'équilibre », sinon du chômage frictionnel. Notre objectif étant de prendre la mesure de l'augmentation progressive de l'emploi, nous devons tenir compte au mieux de ce que la croissance de la demande de travail provoquera une augmentation progressive du taux des salaires réels, donc un relèvement du coût réel du travail qui amortira quelque peu le processus.

Nous allons nous en tenir à un modèle très schématique du processus, un modèle qui devrait cependant suffire à la considération simultanée des éléments empiriques dont nous disposons pour chiffrer les divers composants du phénomène. Un modèle beaucoup plus élaboré serait concevable, qui exploiterait la voie ouverte pour l'étude économétrique du chômage grâce à des formulations reconnaissant à la fois les déséquilibres de marché et les dynamiques entraînant prix, salaires, investissements, emploi, etc.⁽⁶⁾. Mais de telles formulations n'ont pas encore été beaucoup discutées et restent relativement lourdes à mettre en œuvre. Y avoir recours n'éliminerait d'ailleurs pas, sauf peut-être artificiellement, les facteurs d'incertitude que

(6) Voir par exemple Drèze J. et C. Bean (1990) : « Introduction and Synthesis » in J. Drèze et alii, *Europe Unemployment Problem*, MIT Press, Cambridge.

nous allons devoir examiner.

Notre modèle schématique ne fait intervenir que trois variables : l'emploi durant l'année t , soit L_t , le niveau L_t qui serait conforme pour l'emploi à l'objectif à long terme que les entreprises auraient en vue durant l'année t étant donné les conditions économiques prévalant alors, enfin le coût réel du travail w_t . Nous admettons partir d'une situation stationnaire où les valeurs des trois variables seraient L_o , L_o et w_o . L'année 1 le coût du travail est abaissé à une valeur $w_1 < w_o$ grâce à une réforme permanente des modes de financement de la sécurité sociale (c'est le résultat de la phase initiale dont nous avons parlé antérieurement). Cette baisse provoquera dans l'année 2 une révision de l'objectif qui passera de L_o à L_2^* . La révision produira, à partir de l'année 3, des effets sur l'emploi et le coût réel du travail.

Plus précisément nous retenons trois équations. La première stipule que l'objectif décroît quand le coût du travail croît. À partir de $t = 2$:

$$(4) \quad L_t^* = L_o \left[1 - \gamma \left(\frac{w_{t-1}}{w_o} - 1 \right) \right]$$

γ étant un coefficient positif fixe, dont la valeur retiendra plus loin l'attention. La deuxième équation stipule une adaptation progressive de l'emploi à l'objectif. À partir de $t = 3$:

$$(5) \quad L_t - L_{t-1} = \lambda (L_{t-1}^* - L_{t-1})$$

λ étant un coefficient positif. Nous savons, par de multiples preuves, que l'adaptation se fait lentement. Ultérieurement nous ne nous tromperons pas beaucoup quand nous supposons $\lambda = 0,1$ ou, tout au plus⁽⁷⁾, $\lambda = 0,2$. La troisième équation stipule que, plus la tension sur le marché du travail s'élève, plus le coût du travail remonte. À partir de $t = 3$:

$$(6) \quad w_t = w_1 \left[1 - \mu + \mu \frac{L_t}{L_o} \right]$$

μ étant un coefficient positif. Il existe aujourd'hui pas mal de preuves empiriques pour montrer qu'une telle équation offre une bonne approximation à l'intérieur de plages données du taux de chômage⁽⁸⁾. La valeur de μ de-

(7) Certaines estimations à partir de panels d'entreprises conduisent à des valeurs plus élevées de λ , mais des valeurs qui paraissent hors de question étant donné les résultats obtenus grâce à l'analyse des séries temporelles macroéconomiques, lesquelles ont l'avantage de concerner le niveau d'agrégation qui nous intéresse.

vrait évidemment être élevée à de bas taux de chômage. Mais dans la plage qui nous intéresse une valeur de l'ordre de $\mu = 1$ semble devoir convenir.

Le système des trois équations définit un processus dynamique très simple pour $t \geq 3$. Introduisons en effet la variable x_t qui, caractérisant l'écart relatif de l'emploi par rapport à la situation de référence, est définie par :

$$(7) \quad L_t = (1 + x_t)L_0$$

Alors l'équation (6) s'écrit :

$$(8) \quad w_t = w_I(1 + \mu x_t)$$

L'équation (4) devient donc :

$$(9) \quad L_t^* = L_0 \left[1 + \gamma \frac{w_0 - w_I}{w_0} - \mu \frac{w_I}{w_0} x_{t-1} \right]$$

Une fois (7) et (9) prises en compte, l'équation (5) se ramène à :

$$(10) \quad x_t - (1 - \lambda)x_{t-1} + vx_{t-2} = \lambda \gamma \frac{w_0 - w_I}{w_0}$$

ou :

$$(11) \quad v = \lambda \mu \frac{w_I}{w_0}$$

La résolution de l'équation de récurrence (10) est très aisée à partir de $x_2 = x_1 = 0$, car on peut retenir que v est, comme $(1 - \lambda)$, positif et inférieur à 1. Il en résulte que la solution converge vers une valeur stationnaire donnée par :

$$(12) \quad \bar{x} = \frac{\lambda}{\lambda + v} \gamma \frac{w_0 - w_I}{w_0}$$

(8) Voir surtout Blanchflower D. et A. Oswald (1994) : *The Wage Curve*, MIT Press, Cambridge.

soit encore :

$$(13) \quad \bar{x} = \frac{\gamma(w_o - w_l)}{w_o + \gamma\mu w_l}$$

La valeur limite \bar{w} de w_t est donnée par (8), donc par :

$$(14) \quad \frac{\bar{w}}{w_l} = \frac{w_o + \gamma\mu w_o}{w_o + \gamma\mu w_l}$$

Cette valeur est intéressante. Puisque $w_l < w_o$, on vérifie immédiatement que :

$$(15) \quad w_l < \bar{w} < w_o$$

Par rapport à la situation antérieure, il subsiste, même à la longue, un allègement du coût réel du travail, mais un allègement plus faible que celui réalisé après la phase initiale. Le relèvement relatif par rapport à l'issue de cette phase dépend seulement du produit $\gamma\mu$, le coefficient λ n'intervenant que pour la détermination de la vitesse de convergence. Si la différence entre w_o et w_l est petite, on peut déduire de (14) que \bar{w} est approximativement donné par :

$$(16) \quad \bar{w} = \left(I - \frac{\omega}{I + \gamma\mu} \right) w_o$$

où on a posé $w_l = (I - \omega)w_o$.

On vérifie aussi grâce à (6) que la valeur limite \bar{L} de L_t est approximativement égale à :

$$(17) \quad \bar{L} = \left(I + \frac{\gamma\omega}{I + \gamma\mu} \right) L_o$$

Ainsi, plus le coefficient γ est élevé, plus sensible sera en définitive l'effet sur l'emploi ; mais corrélativement moins sera aussi en définitive la baisse du coût réel du travail.

Nous constatons ainsi à quel point il importe d'examiner quelle valeur donner au coefficient γ . C'est la question vers laquelle nous allons maintenant porter l'attention.

Auparavant notons encore toutefois que, supposant μ constant, le modèle ici considéré peut conduire à un diagnostic trop favorable des effets à long terme sur l'emploi si ceux-ci doivent être importants. Ainsi que nous l'avons indiqué en posant l'équation (6), la valeur $\mu = I$, bonne dans les

conditions actuelles d'emploi, serait trop faible à des taux de chômage nettement plus réduits. Si les gains induits en emplois devaient être importants, il faudrait envisager un processus où l'équation (6) serait écrite avec un coefficient μ_i croissant en fonction de l'emploi. À la limite \bar{w} et \bar{L} seraient alors respectivement plus proches de w_o et L_o que ne l'indiquent les équations (16) et (17) quand on pose $\mu = 1$.

Quatrième partie. Intensité de la substitution et de la stimulation à long terme

Dans la loi (4) le coefficient γ apparaît comme étant (approximativement et au signe près) l'élasticité de l'emploi désiré L_i^* par rapport au coût réel du travail. Pour savoir quelle valeur de cette élasticité retenir ici, il convient évidemment de se référer à des preuves économétriques. Mais, comme nous allons le voir, leur interprétation est délicate.

Nous avons évoqué, dans la deuxième partie du rapport, divers effets à prendre en compte. Puisque nous considérons ici une variante qui ne met en cause ni le coût du capital ni l'esprit d'entreprise, nous devons surtout prêter attention à trois effets : le premier joue dans les entreprises en affectant la substitution entre facteurs de production ; le deuxième joue entre les entreprises par l'intermédiaire des prix relatifs de leurs produits et des déplacements qui en résultent dans la composition de la demande ; le troisième provient d'éventuelles modifications induites du volume de la production globale.

Vis-à-vis de ces effets les sources de données à la disposition des économètres ne sont pas aussi révélatrices qu'ils le souhaiteraient. Les séries macroéconomiques sont le résultat de tant de facteurs entremêlés qu'elles sont peu adéquates pour la détection du rôle de ceux n'agissant que lentement, sauf éventuellement pour ceux qui ont connu des ruptures de tendance marquées. De plus en plus les économètres analysent des échantillons de données portant individuellement sur de nombreuses entreprises ; de la sorte, par comparaison entre celles-ci, ils sont capables de mesurer les influences qui jouent à l'intérieur des entreprises. Mais d'autres influences importent aussi.

Quoi qu'il en soit, le professeur Hamermesh⁽⁹⁾ a passé en revue un grand nombre d'études économétriques sur la demande de travail, celles-ci ayant analysé tantôt des séries macroéconomiques tantôt des échantillons de données individuelles. Il y a relevé en particulier les estimations de l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût du travail. Bien que dispersées, les résultats sont centrés sur une valeur de l'ordre de $-0,6$, aussi obtenue dans certaines études françaises⁽¹⁰⁾.

(9) D. Hamermesh (1994) : *Labor Demand*, Princeton University Press.

(10) B. Dormont (1997) : « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Économie et Statistique*, n° 301-303.

Quelqu'important et intéressant qu'il soit, ce matériau ne conduit pas à un verdict précis sur la valeur de γ à retenir dans notre réflexion. La raison fondamentale en est que chaque estimation concerne une définition particulière de l'élasticité, s'appliquant au cas où certains autres facteurs que le coût du travail restent inchangés ; or la liste de ces facteurs varie d'un cas à l'autre et diffère le plus souvent de ce que nous avons en vue pour l'étude du problème qui nous concerne ici. C'est pourquoi nous allons aussi nous interroger sur la valeur de γ à laquelle aboutirait un raisonnement organisé autour d'une fonction de production globale familière.

L'avantage d'une telle fonction globale réside en ce qu'elle se situe au même niveau d'agrégation que la question à laquelle nous devons répondre. En particulier elle incorpore non seulement les effets à l'intérieur des entreprises mais aussi les effets entre entreprises. C'est d'ailleurs pourquoi une fonction de Cobb-Douglas appliquée à la valeur ajoutée brute paraît bien convenir, alors que la seule considération de la substitution du capital au travail à l'intérieur des entreprises recommanderait le recours à une autre spécification de la fonction de production (par exemple une fonction dite CES avec une élasticité de substitution σ inférieure à 1).

À côté de cette fonction nous devons aussi préciser les conditions de marché dans lesquelles se trouve placée « l'entreprise représentative ». Selon le cas le plus simple de ceux qui peuvent être envisagés, l'entreprise se trouverait, tout au long du processus étudié, contrainte par des débouchés insensibles à l'emploi et au salaire réel. L'élasticité de la demande de travail serait alors égale à $-(1 - \alpha)$, où α représente l'exposant du travail dans la fonction de production, que nous supposons ici avoir des rendements d'échelle constants. Si par exemple la valeur $2/3$ est retenue pour α , le coefficient γ devrait être pris égal à $1/3$. Mais ce cas doit être trop extrême. Il revient à supposer que toutes les entreprises sont ainsi contraintes par des débouchés et que ceux-ci restent inchangés après la baisse du coût du travail et au cours de sa remontée ultérieure.

Selon un cas, en quelque sorte opposé, l'entreprise représentative choisirait autant sa production que sa demande de travail et le prix de ses produits, cela sous la contrainte que lui imposerait la fonction de demande émanant des consommateurs de ses produits, cette dernière fonction étant fixée mais manifestant une élasticité substantielle $-\varepsilon$ par rapport au prix dans un contexte de concurrence monopolistique. On peut démontrer que l'élasticité de la demande de travail serait alors égale $-(1 - \alpha + \varepsilon\alpha)$. Par exemple avec $\alpha = 2/3$ et $\varepsilon = 4$, la valeur de γ devrait être de 3.

Nous pouvons penser que la réalité est intermédiaire entre ces deux cas. Ainsi nous pouvons dire qu'une proportion π des entreprises est strictement contrainte par ses débouchés (on parle de « régime keynésien »), le reste $(1 - \pi)$ se trouvant confronté à une demande élastique aux prix (on parle de « régime classique »). Au niveau agrégé l'élasticité de la demande de travail serait alors $-[1 - \alpha + (1 - \pi)\varepsilon\alpha]$. Par exemple avec les valeurs

numériques envisagées ci-dessus et avec $\pi = 3/4$, la valeur de γ devrait être de 1. Nous pouvons aussi contester que le régime keynésien ait un sens à l'horizon du long terme, mais retenir une élasticité de demande plus faible, même à long terme. Par exemple passer de $\varepsilon = 4$ à $\varepsilon = 2$ réduirait la valeur de γ de 3 à $5/3$.

Au total, au vu de l'ensemble des résultats qui précèdent, nous constatons que la valeur à retenir n'est pas bien déterminée. Pour fixer les idées nous retiendrons $\gamma = 1$ en tant qu'ordre de grandeur. Si tel est le cas et si $\mu = 1$ la formule (17) montre que l'élasticité à long terme de la demande de travail par rapport au coût réel du travail, tel que celui-ci apparaît après la phase initiale, est d'environ $-1/2$. Si allègement ω constaté à l'issue de cette phase est de 1 %, l'emploi augmentera finalement de 0,5 %, soit 70 000 personnes environ⁽¹¹⁾. Le calcul montre que, si $\lambda = 0,1$ la moitié de cette augmentation aura été réalisée après cinq ans, les trois quarts après huit ans ; si $\lambda = 0,2$, hypothèse moins vraisemblable, près des trois quarts serait déjà atteint après quatre ans.

Cinquième partie. Analyse de la variante valeur ajoutée

Nous avons entrepris les supputations numériques auxquelles nous venons de nous livrer en pensant surtout à la première variante de réforme fiscale que nous avons envisagée. Nous avons terminé l'étude de la première phase des adaptations des prix et coûts relatifs en concluant, que les effets seraient, à l'issue de cette phase, voisins de ceux auxquels conduit directement la quatrième variante, celle où une assiette valeur ajoutée serait substituée à une assiette masse salariale, à concurrence d'un montant provoquant le même transfert dans les ressources de financement de la Sécurité sociale.

L'analyse du processus ultérieur peut être menée pour la quatrième variante suivant la même voie que celle présentée ci-dessus, mais à condition de négliger l'aspect le plus délicat des effets de cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée par l'entreprise, à savoir ce qui résulte du prélèvement sur le profit pur et de ses effets possibles sur l'esprit d'entreprise ou sur les déplacements d'activités vers l'étranger, donc sur l'emploi. Il serait trop hardi de prétendre quantifier cette partie des effets qui nous intéressent. C'est bien pourquoi nous avons déclaré précédemment que l'introduction de l'assiette valeur ajoutée comportait un élément de pari. Nous n'en dirons pas plus maintenant sur cet aspect important mais difficile à appréhender.

Sans quoi l'étude des effets liés à la modification des coûts des facteurs est analogue à celle conduite pour le cas de transfert vers la TVA. Il suffit d'y introduire quelques changements assez évidents.

(11) À titre de variante nous pouvons aussi considérer le cas $\gamma = 2$, $\omega = 0,5$ %. L'élasticité à long terme serait alors de $-2/3$ et l'effet à la longue sur l'emploi de 50 000 personnes environ.

D'abord allègement initial du coût du travail est accompagné d'un alourdissement initial du coût du capital, y compris bien entendu la rémunération du capital propre de l'entreprise au taux d'intérêt du marché (cette rémunération ne fait pas partie du profit pur). Si α est la part de la rémunération du travail dans la somme des deux coûts et si allègement du coût du travail est de s %, l'alourdissement compensatoire du coût du capital sera de $\alpha s / (1 - \alpha)$ %. Par rapport au coût du capital le coût relatif du travail baissera non plus de s % mais de $s / (1 - \alpha)$ %.

Dès lors, pour une entreprise représentative contrainte par des débouchés donnés, l'élasticité $-\gamma$ de la demande de travail par rapport à s n'est plus égale à $-(1 - \alpha)$ mais à -1 . En revanche le coût global par unité produite ne varie pas pour une entreprise moyenne quant à l'utilisation des deux facteurs de production ; il en résulte que cette entreprise ne cherchera pas à modifier le volume de sa production même si elle se trouve confrontée à une demande pour ses produits qui est élastique à ses prix de vente⁽¹²⁾. En d'autres termes $\gamma = 1$ s'applique autant en régime classique qu'en régime keynésien.

Supposons alors que, mise à part la valeur à donner au coefficient γ , le modèle défini par les trois équations (4), (5) et (6) s'applique aussi bien, et avec les mêmes valeurs de λ et μ , au processus enclenché par la variante assiette valeur ajoutée que par celui enclenché par la variante TVA. Comme nous avons retenu $\gamma = 1$ dans l'exercice numérique, les indications chiffrées données il y a quelques instants s'appliqueraient aussi à l'introduction partielle d'une assiette valeur ajoutée imposée au taux de 2 %, en compensation d'une baisse de 3 % du taux des cotisations assises sur la masse salariale, la baisse initiale du coût réel du travail étant ainsi de 1 % et sa baisse à long terme de 0,5 %.

Mais l'application de ce modèle attire notre attention sur ce qu'il implique implicitement quant à l'évolution du coût du capital. Retenir maintenant la loi (4) au fur et à mesure que w_t croît c'est admettre aussi que parallèlement le coût du capital décroît de façon à maintenir constant le coût unitaire de production. Si le taux d'intérêt réel effectif était antérieurement de 7,0 %, l'introduction de la nouvelle assiette se serait d'abord traduite par un taux effectif de 7,14 %. Le calcul de l'alinéa précédent suppose qu'ensuite ce taux effectif décroîtrait jusqu'à tendre à long terme vers 7,07 %. Une modification initiale quatre fois supérieure (taux de 8 % pour la nouvelle assiette, en contrepartie d'une baisse de 12 % pour le taux appliqué à l'ancienne assiette) irait sans doute à la limite de ce qui est institutionnellement possible et conduirait à un taux effectif évoluant de 7,56 % vers 7,28 % (ou de 7,0 à 6,72 % hors prélèvement).

(12) La demande de travail désirée, écrite ici L , obéit plus généralement à la loi suivante quant à ses variations en fonction des coûts respectifs w et r du travail et du capital :

$$\frac{\delta L}{L} = -(1 - \alpha) \left(\frac{\delta w}{w} - \frac{\delta r}{r} \right) - \varepsilon \left(\alpha \frac{\delta w}{w} + (1 - \alpha) \frac{\delta r}{r} \right)$$

Or on peut s'interroger sur le réalisme de telles évolutions et préférer supposer que le taux d'intérêt hors prélèvement est donné de façon exogène, par exemple par le taux de rendement des prêts sur le marché mondial des capitaux. Selon cette autre hypothèse, sans doute plus réaliste, le coût du capital prélèvement compris resterait exogène, étant par exemple fixé à 7,14 % tout au long du processus d'accroissement de l'emploi. Dans ce cas la hausse induite des salaires se traduirait par une hausse du coût de production, qui nuirait à la rentabilité des entreprises dans un contexte de concurrence monopolistique, et qui nuirait donc aussi au développement de l'emploi. Dès lors, le processus à long terme ne serait plus donné par la solution de l'équation (10) avec la valeur $\gamma = 1$ (qui, nous l'avons vu, suppose un coût unitaire de production constant).

Notre modèle devrait être modifié, l'équation (9) étant remplacée par :

$$(18) \quad L_t^* = L_o \left[1 + \gamma \frac{w_o - w_l}{w_o} - \hat{\gamma} \mu \frac{w_l}{w_o} x_{t-1} \right]$$

où $\hat{\gamma}$ serait le coefficient convenant au cas où seul w varie, r restant fixe, soit :

$$(19) \quad \hat{\gamma} = 1 - \alpha + \varepsilon \alpha$$

Avec $\alpha = \frac{2}{3}$ et $\varepsilon = 4$, cette formule conduit à $\hat{\gamma} = 3$. Les valeurs limites

\bar{L} et \bar{w} ne seraient plus données par (17) et (16), mais par :

$$(20) \quad \bar{L} = \left[1 + \frac{\gamma \omega}{1 + \hat{\gamma} \mu} \right] L_o$$

$$(21) \quad \bar{w} = \left\{ 1 - \frac{[1 + (\hat{\gamma} - \gamma) \mu] \omega}{1 + \hat{\gamma} \mu} \right\} w_o$$

Comme $\hat{\gamma} > \gamma$, l'emploi serait moins stimulé ; corrélativement la hausse du salaire réel serait plus modérée. Avec les valeurs $\gamma = \mu = 1$ et $\omega = 1$ %, l'augmentation à long terme de l'emploi ne serait plus égale qu'à 0,25 %. Avec les mêmes valeurs sauf pour $\hat{\gamma} = 3$, l'augmentation de l'emploi atteindrait 0,33 % à la longue. Ces résultats sont comparables à ceux obtenus avec la variante correspondante de compensation par la TVA, mais plutôt plus faibles.

Dans la comparaison entre les deux variantes, un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises et une taxe sur la valeur ajoutée, un rôle déterminant serait joué par l'effet de rentabilité : selon les raisonnements

retenus ici, il jouerait positivement en cas de compensation par la TVA tandis qu'il jouerait négativement à la longue avec l'introduction d'une assiette valeur ajoutée⁽¹³⁾.

Sixième partie. Barème favorisant les bas salaires

Passer à des raisonnements qui distinguent différents niveaux de qualification oblige à introduire trois groupes de considérations nouvelles. Il faut d'abord examiner les spécificités d'une demande de travail différenciée dépendante des techniques de production, celles-ci ayant des conséquences en termes de substituabilité ou de complémentarité entre les diverses qualifications, ainsi qu'avec le capital. Il faut ensuite tenir compte de ce que le SMIC s'écarte du salaire qui s'établirait s'il n'existait pas, et de ce que cela rend les salaires des basses qualifications indépendants de l'état de la demande de travail qui les concerne. Il faut enfin repenser les questions relatives à la compensation budgétaire : une possibilité nouvelle existe, celle de trouver cette compensation par accroissement des cotisations sur les salaires élevés ; de plus, dans la mesure où, concentré sur les bas salaires, l'allègement des charges stimule bien davantage l'emploi, il engendre aussi à terme un supplément important de cotisations qu'il importe d'évaluer.

Bien des recherches sur ces sujets qui nous concernent maintenant ont été lancées au cours des dernières années, en France comme à l'étranger. Mais nous sommes encore loin de pouvoir bien appréhender le jeu complexe des trois groupes de considérations qui viennent d'être citées. Plus encore qu'ailleurs dans cette annexe, nous éprouvons de l'insatisfaction vis-à-vis des lacunes et incertitudes de nos preuves. Néanmoins nous allons fournir quelques éléments, d'abord en tirant parti des idées exploitées dans la partie précédente de cette annexe quant au processus d'adaptation progressive de la combinaison des facteurs, puis en nous interrogeant sur l'emploi des personnes qualifiées, ensuite en définissant quatre profils possibles pour le barème des taux des cotisations, enfin en revenant sur la compensation budgétaire et ses effets.

- Isolant les 20 % les moins bien rémunérés, nous devons retenir l'idée que le coût de leur travail w est indépendant de l'état du marché du travail les concernant ; mais nous pouvons à part cela retenir dans un premier temps les équations (4) et (5). Une baisse des cotisations, faisant passer ce coût de la valeur w_0 à la valeur plus faible $w_1 = (1 - \omega) w_0$ qui s'appliquera aux dates ultérieures, provoque en conformité avec l'équation (4) une hausse de l'emploi désiré : à partir de $t = 2$ celui-ci sera égal à $(1 + \gamma\omega) L_0$. Mais l'adaptation de l'emploi L_t exigera du temps, conformément à ce que sti-

(13) Tel en est-il selon les modélisations et quantifications retenues dans cette annexe. Nous avons vu qu'elles ont été délicates à choisir. De plus il faut se souvenir que dans l'annexe n'ont pas été pris en compte deux effets défavorables possibles du prélèvement résultant de la taxation des amortissements et de celle du profit pur.

pule l'équation (5). Par exemple si $\lambda = 0,1$, après dix ans l'écart $L^* - L_t$ sera encore positif et égal à 0,43 fois $L^* - L_0$ (ce serait 0,17 fois avec $\lambda = 0,2$, peut-être plus adéquat pour les non-qualifiés).

Quant à la valeur à retenir pour γ nous avons vu qu'elle était mal spécifiée et dépendait beaucoup de l'importance attribuée à l'effet de rentabilité. Celui-ci n'a aucune raison d'être faible chez nous en bas de l'échelle des qualifications. Au contraire, c'est à ce niveau que la concurrence venant des pays à bas salaires est la plus énergique et que le recours à certains services a été le plus découragé en raison de leur coût. Retenons à titre illustratif⁽¹⁴⁾ $\gamma = 1,2$ au lieu de $\gamma = 1$.

Une baisse de 10 % du coût du travail s'appliquant à 20 % des emplois (ceux rémunérés à moins de 1,1 fois le SMIC) se traduirait alors à long terme par une croissance de 300 000 emplois dans le champ auquel s'applique la ristourne dégressive. En 1997 il y avait à peu près deux millions d'emplois un peu plus qualifiés dans ce champ et bénéficiant d'une ristourne à un taux moyen égal à 40 % de celui s'appliquant aux moins qualifiés. Si nous les assimilons au premier groupe quant à la valeur de γ , et si nous envisageons que la baisse du coût du travail leur soit appliquée à due concurrence, le calcul conduit à ajouter à long terme environ 100 000 emplois supplémentaires.

• Déterminer les effets sur les emplois aux qualifications supérieures, indépendamment de toute compensation budgétaire pour le moment, est particulièrement complexe. S'en tenant aux substituabilités techniques, on avance souvent l'hypothèse d'une forte complémentarité entre personnel qualifié et capital, jointe à celle de la substituabilité de ces deux facteurs de production avec le personnel non-qualifié. Mais là où l'effet de rentabilité explique un accroissement de la demande de travail non-qualifié comme dû à un accroissement de la production, il devrait y avoir au contraire une demande accrue de travail qualifié et de capital. À l'inverse, au voisinage du niveau de salaire où le barème introduit une discontinuité du taux de prélèvement marginal (1,3 fois le SMIC aujourd'hui) un report vers de plus bas salaires devrait se constater (il n'en a cependant pas été tenu compte dans l'évaluation avancée ci-dessus). Au total, nous sommes dans l'incapacité de proposer ici une prise en compte éclairante des répercussions sur les emplois aux qualifications supérieures⁽¹⁵⁾.

(14) Le choix de cette valeur peut apparaître élevé par rapport aux hypothèses retenues dans les estimations du Centre Supérieur de l'Emploi des Revenus et des Coûts, estimations auxquelles il est fait référence dans la cinquième partie de notre rapport (CSERC (1996) : *L'allègement des charges sociales sur les vas salaires*, La Documentation Française, Paris). S'agissant de l'élasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires, le CSERC a retenu une fourchette de $-0,3$ à $-0,7$. Cette fourchette, qui serait tout à fait justifiée si ne devait intervenir que la substitution des facteurs à l'intérieur des entreprises, paraît beaucoup trop basse quand il faut tenir compte aussi des substitutions entre consommations induites par les changements des prix relatifs, ainsi que de la stimulation de l'offre pour les biens et services ayant un fort contenu en travail peu qualifié.

(15) C'est une question sur laquelle les connaissances progresseront probablement à la suite de travaux économétriques en cours. Des évaluations ont été déjà proposées par le CSERC

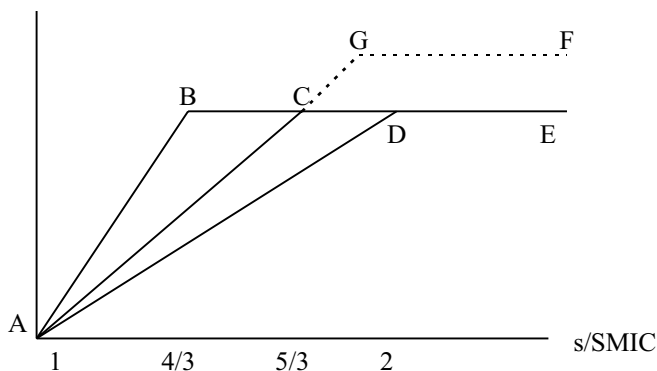
Dans ces conditions quelle évaluation peut-on proposer pour les effets sur l'emploi du barème introduit par la ristourne dégressive, à supposer que ce barème soit pérennisé et maintenu tel quel à l'avenir ? Il signifie une baisse de 12 %, plutôt que de 10 %, du coût du travail des salariés rémunérés à moins de 1,1 fois le SMIC. Les bases de calcul retenues ci-dessus conduiraient ainsi à environ 500 000 emplois supplémentaires à long terme, dont le l'ordre de 300 à 400 000 au bout de dix ans. Mais ce résultat ne tient pas compte des effets de la compensation budgétaire des allègements de charge. Nous y reviendrons donc quand nous proposerons des évaluations s'appliquant aux compensations concevables pour divers barèmes.

Pour étudier la progressivité du barème, c'est-à-dire la dégressivité de l'allègement, en conformité avec l'analyse proposée dans la cinquième partie du texte principal, nous pouvons nous en tenir à une formule simple qui déterminerait le taux des cotisations θ à appliquer à un salaire s , au dessus d'un taux commun s'appliquant à tous les niveaux : le taux θ serait proportionnel à l'écart entre s et le SMIC jusqu'à un seuil s_M et serait constant au delà. Avec par exemple un barème conduisant au niveau du SMIC à un taux de cotisation inférieur de 18 points au taux maximum et avec un plafond atteint à 4/3 du SMIC, on obtient un barème voisin de celui auquel conduisent les allègements actuels. Il est envisagé dans le texte de passer à un barème analogue mais dont la progressivité s'étalerait jusqu'à un plafond établi à 2 fois le SMIC : barème ADE au lieu de ABE sur la figure ci-dessous. Le manque à gagner pour la Sécurité sociale serait évidemment plus important : non plus de 2,4 % environ de la masse salariale dans le champ de la ristourne, mais de 5,3 % environ. Avec le barème intermédiaire défini par un plafond à 5/3 du SMIC (ligne ACE sur la figure) on aboutirait à un manque à gagner d'environ 3,8 % de la masse salariale. Dans le but de s'en tenir à un manque à gagner faible tout en étalant la plage de progressivité, on pourrait envisager aussi d'accroître de 3 points le taux des cotisations au dessus de 2 fois le SMIC et d'avoir une progressivité réduite entre 5/3 fois et 2 fois le SMIC (ligne ACGF) (25 % des salariés seraient concernés par l'augmentation de 3 points ; 15 % par une augmentation moindre). Les effets pervers d'incitation ne seraient sans doute guère supérieurs à ceux suscités par le barème ADE et le manque à gagner net serait ramené à 2,2 % de la masse salariale, soit à moins qu'avec le dispositif actuel.

- S'agissant plus généralement de la compensation budgétaire et de ses effets sur l'emploi, nous devons ici mentionner d'emblée une considération qui a été ignorée dans le reste de l'étude, à savoir que tout accroissement de l'emploi améliore le solde des comptes sociaux. Cela n'est pas négligeable à propos de allègement des charges sur les bas salaires. On peut estimer en effet que 100 000 emplois de plus à ce niveau apportent une contribution

dans son étude de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires (op. cit.). S'il faut les croire, on doit retenir que de toute façon l'effet serait faible. De plus, il serait modéré par les variations induites des salaires.

positive de 6 milliards de francs au solde en cause (compte non tenu des effets également favorables sur les autres budgets publics). Or l'ordre de grandeur des effets après dix ans des allègements actuels peut, en conformité avec ce qui a été indiqué ci-dessus, être estimé à un gain de 300 à 400 000 emplois, qui financerait alors à peu près la moitié du manque à gagner accepté. A échéance de deux ou trois ans, le retour financier est beaucoup plus faible, encore négligeable à la précision de nos analyses. Les compensations chiffrées ci-dessus doivent donc être concrétisées dans le financement de la Sécurité sociale.



Quant à la forme et à l'effet de ces compensations il est naturel que nous commençons par porter l'attention sur la TVA puisque c'est la modalité la plus étudiée dans notre travail. L'effet d'un point et demi de hausse de la TVA peut être étudié en reprenant les analyses des sections 1, 3 et 4 de cette annexe. Dans l'équation (1) le membre de droite augmente ; le déplacement de la courbe *C* sur la figure de la section 1 se fait vers le haut. L'élasticité de la demande a pour effet que le prix hors taxe diminue conformément à l'équation (2) avec $\delta s = 0$, $\delta t > 0$. Si nous retenons ici aussi la valeur 0,5 pour η , la hausse d'un point et demi du taux de la TVA, donc de 1,2 % de $1 + t$, conduit à une baisse du prix de 0,6 %, se traduisant par une égale hausse du salaire réel. L'argumentaire des sections 3 et 4 nous conduit à évaluer la baisse à long terme de l'emploi, toutes qualifications confondues, à 0,3 %, soit environ 40 000 postes quasiment réalisés au bout de dix ans. Comme une majoration d'un point et demi de TVA conduit à peu près à financer les allègements de charges introduits au cours des dernières années, l'effet net sur l'emploi à long terme reste considérable⁽¹⁶⁾.

(16) Comment expliquer le passage de 500 000 emplois en plus à 40 000 en moins pour les effets définitifs à long terme de deux changements dont les incidences budgétaires directes se compensent ? Le passage peut se décomposer de la façon suivante : après pondération par le taux de la ristourne, le salaire moyen des bénéficiaires est égal à la moitié environ du salaire moyen toutes qualifications confondues (division par 2) ; dans la première phase des adaptations des prix, la répercussion sur le coût du travail est intégrale dans un cas, partielle dans l'autre (division par 2) ; cette répercussion est permanente dans un cas, se dissipe en partie dans l'autre (division par 2) ; enfin l'élasticité de la demande de travail par rapport au coût du travail est plus élevée dans le premier cas que dans le second (division par 1,2). Il ne reste finalement qu'un petit écart dû aux approximations de nos calculs.

Bien entendu si, pour financer le manque à gagner supplémentaire du passage du barème ABE de la figure au barème ADE, on majorait à nouveau de 1,5 point le taux de la TVA, la baisse induite à long terme, toutes qualifications confondues, porterait sur environ 40 000 postes de plus. Mais, l'effet net sur l'emploi à attendre des nouvelles baisses du coût du travail serait nettement moins important que celui considéré ci-dessus. D'abord le salaire moyen des emplois touchés par les allègements additionnels serait plus élevé (d'environ 40 %) ; ensuite s'éloignant du SMIC les salaires en cause deviendraient sensibles à l'augmentation de l'emploi, ce qui réduirait la baisse du coût du travail, donc l'effet de création d'emplois. Si nous admettons qu'environ un tiers de la baisse initiale serait ainsi dissipée à la longue⁽¹⁷⁾, les créations ne s'élèveraient plus qu'à environ 250 000 emplois, d'où un effet net additionnel de quelques 200 000 emplois.

Dans l'alternative du barème ACGF, l'effet net, par rapport à ce qui pourrait être attribué au dispositif actuel, serait la différence entre des emplois supplémentaires, à des salaires inférieurs à 5/3 du SMIC, et des emplois sacrifiés, à des salaires supérieurs à ce seuil. On peut tenter un calcul grossier en faisant référence aux élasticités des deux demandes de travail comme si elles étaient indépendantes l'une de l'autre. Sachant que le salaire moyen pondéré correspondant aux postes bénéficiaires s'élève à 1,3 SMIC et que celui correspondant aux postes supportant de plus lourdes cotisations s'élève à 3 SMIC, admettant qu'un dixième de l'effet sur le coût du travail sera dissipé à long terme pour le premier groupe et les trois quarts pour le second, retenant des élasticités de la demande de travail égales respectivement à 1,1 et 0,7, nous aboutissons à 160 000 emplois supplémentaires pour le premier groupe (baisse immédiate moyenne de 2,5 % du coût de travail pour 6 500 000 emplois) et à 15 000 emplois sacrifiés pour le second (hausse immédiate moyenne de 1,7 % du coût du travail pour 4 700 000 emplois). Au total le gain net serait de l'ordre de 150 000 emplois.

(17) Cela signifierait que la ligne brisée ADE de la figure ne donnerait plus alors une bonne image de l'incidence sur le coût du travail : pour en rendre compte il faudrait relever la ligne AD par une petite enflure pour les salaires compris entre 4/3 et 2 fois le SMIC.

Commentaire

André Gauron

Conseiller à la Cour des Comptes

Depuis dix ans, les nombreux rapports et études consacrés à la réforme de l'assiette des cotisations employeurs ont principalement cherché à évaluer l'incidence de différentes modalités de réforme, sans que ces évaluations n'aboutissent à des résultats suffisamment convaincants pour emporter l'adhésion des responsables publics. Le rapport rédigé par Edmond Malinvaud propose une approche différente, qui vise à expliciter les raisonnements économiques sous-jacents aux mécanismes supposés à l'œuvre dans les solutions préconisées.

Le présent commentaire adoptera la même démarche.

Le rapport d'Edmond Malinvaud vise à répondre à quatre questions qui définissent la problématique de l'étude. La formulation retenue introduit dès l'abord une distinction entre les niveaux de qualification qui conduit à privilégier l'analyse de l'incidence d'un changement d'assiette sur les bas salaires.

Ce choix est parfaitement légitime. Mais il n'épuise pas l'intégralité des interrogations que suscitent les cotisations sociales employeurs depuis vingt ans. Deux critiques ont été formulées conjointement à la critique de l'assiette salaire : d'une part, les cotisations ont un poids excessif, de l'autre, leur répartition est très inégale entre les secteurs. Ces critiques demeurent même si la comparaison des coûts salariaux au sein de la Communauté européenne a conduit à nuancer fortement les conclusions que l'on peut en tirer.

La comparaison avec nos principaux partenaires montre en effet que si les coûts salariaux sont plus faibles que dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, leur structure présente de profondes différences, à savoir, des salaires bruts plus faibles, des charges plus élevées. Sans que le coût salarial ne pénalise les entreprises françaises dans la compétition internationale, le poids des charges rapporté aux salaires bruts constitue, au moins psychologiquement, un frein à l'embauche. Il conviendra donc de se demander si les solutions préconisées risquent ou non d'aggraver ce handicap.

Je pense que nous pouvons être d'accord avec les remarques préalables suivantes du rapport :

- les effets attendus d'un changement d'assiette par l'intermédiaire des effets sur les prix et les coûts relatifs sont « lents à se manifester »;
- les décisions des entreprises « dépendent peu des coûts immédiats et beaucoup des anticipations quant aux conditions futures » : cela suppose un environnement lisible et stable ;
- les réformes ne doivent pas se faire en fonction de ce qui s'est passé depuis vingt ans, mais plutôt « des idées que l'on peut entretenir aujourd'hui sur les changements probables » dans les vingt ans qui viennent;
- la réduction du chômage n'est pas hors de portée, même si le débat sur le rapport d'Olivier Blanchard et de Jean-Paul Fitoussi a montré que des incertitudes existent sur son rythme. Mais les évolutions observées dans d'autres pays donnent à penser que le retour au plein emploi demeure dans l'ordre du possible;
- en longue période, la dynamique des assiettes est identique et la déformation de la valeur ajoutée qui a freiné la croissance de l'assiette salaire par rapport à l'assiette valeur ajoutée peut être considérée comme transitoire;
- enfin, j'ajouterai à ces préalables les questions liées à l'insertion institutionnelle, qui ne viennent qu'en fin du rapport, sur la distinction à opérer entre le financement des prestations liées à l'emploi (chômage, AT, IJ, retraite) et celui des risques auxquels sont exposés tous les résidents (famille et maladie).

Le rapport Malinvaud dresse un panorama assez large, sans chercher à être exhaustif, de la question de l'incidence des prélèvements qui « résulte de changements induits dans les prix, les taux de rémunération et les comportements ». Deux effets sont à l'œuvre : un effet direct de substitution entre travail et capital au sein des entreprises et un effet indirect qui passe par l'incidence sur les prix et la demande et conduit à des substitutions de biens dont la production est plus ou moins intensive en travail.

Le débat sur le coût relatif du capital et du travail privilégie le premier effet. Il est le plus lent à se concrétiser dans la mesure où il passe par le

renouvellement des équipements. Il entre en résonance avec la problématique de l'innovation et du progrès technique. Comme l'écrivent François Legendre et Patricia Le Maître, « la direction prise par les innovations de procédés dépend sans doute du coût relatif des facteurs, mais ce résultat ne se manifeste qu'à moyen terme, avec de très longs délais. De plus, même si les entreprises disposent, au moment de l'installation d'un équipement d'une certaine latitude quant au choix de la combinaison productive, il est vraisemblable que ce choix est irréversible une fois l'équipement installé »⁽¹⁾. Dans un contexte de forte compétition internationale, la recherche d'un niveau élevé de productivité globale permettant une baisse des prix impose l'adoption des techniques les plus productives, indépendamment de l'évolution du coût relatif des facteurs dans tel ou tel pays. À chaque configuration technologique correspond une structure de qualification qui laisse à l'entreprise une faible marge de manœuvre, en dehors de son organisation générale.

La prédominance des effets innovations technologiques-compétitivité sur la substitution capital-travail est confirmée tant par l'article cité que par celui de Mihoubi mentionné par ailleurs dans le rapport. Dans les deux cas, « les études économétriques sur données macroéconomiques françaises ne font pas apparaître sur les dix dernières années d'influence du coût relatif travail-capital sur la substitution entre capital et travail »⁽²⁾. La baisse du coût relatif travail-capital due simultanément à la désinflation compétitive et à la hausse des taux d'intérêt n'ont pas ralenti la substitution capital-travail.

La substitution entre biens, via la baisse des prix relatifs, apparaît ainsi plus puissante à expliquer l'évolution des structures d'emploi que l'évolution du prix relatif des facteurs. Dominique Goux et Éric Maurin aboutissent dans leur étude également citée, à une conclusion analogue⁽³⁾. C'est une conclusion sans doute décevante par rapport à la problématique du changement d'assiette, mais qui apparaît assez réaliste.

Je reviendrai plus loin sur l'analyse du biais technologique et sur les conséquences quant au travail non qualifié.

L'analyse de l'incidence d'un changement d'assiette est tributaire des modèles théoriques auxquels on se réfère. Comme le souligne E. Malinvaud, il existe une multiplicité de problématiques. Compte tenu de ce qui vient d'être dit sur le coût relatif des facteurs, la problématique de l'innovation technologique apparaît plus pertinente que la problématique classique. Mais elle n'a pas atteint encore un degré tel de formalisation qu'elle puisse être mise en œuvre aisément.

(1) *Économie et Statistique*, n° 301-302, 1997.

(2) *Économie et Statistique*, n° 301-302, 1997.

(3) *Revue Économique*, septembre 1997.

Toutefois, cette limite ne nous empêche pas de comparer différentes modalités de changement d'assiette comme il est proposé. La difficulté me semble davantage porter sur la qualification des assiettes. À cet égard, je ne partage pas l'avis exprimé que l'assiette de la valeur ajoutée « conduirait à taxer les revenus du capital comme le feraient la compensation par la CSG et celle de la compensation par l'IS ».

L'assiette valeur ajoutée correspond plus à un élargissement d'assiette qu'à un changement. A la différence de la CSG qui réalise un élargissement à des revenus extérieurs à l'entreprise, l'assiette valeur ajoutée opère à l'intérieur de l'entreprise. Elle s'analyse comme une diminution de la cotisation salaire compensée par la création d'une cotisation sur l'excédent brut d'exploitation, intégrant l'amortissement pour dépréciation, ce qui la différencie fondamentalement de l'IS, comme ceci est dit. Elle présente également une autre particularité : la valeur ajoutée intègre les cotisations employeurs qui ne seraient pas concernées par le transfert, ce qui diminue la portée de l'allègement de l'assiette salaire.

Peut-on assimiler la taxation de l'excédent brut d'exploitation à une taxation de l'IS ? Personnellement, je ne le crois pas. La cotisation sur la valeur ajoutée serait considérée par l'entreprise comme une charge d'exploitation, non comme une taxation de son résultat. Ce qui fait la différence est bien la taxation de la dépréciation du capital. Dans l'esprit de ceux qui proposent cette réforme, l'idée est bien de rétablir une certaine « neutralité » entre les entreprises selon qu'elles utilisent beaucoup de travail ou de capital. D'une certaine façon quand on taxe le « service du travail », on taxe la dépréciation du capital humain mis en œuvre dans le procès de production.

Qu'elle peut être l'incidence d'une taxation de la valeur ajoutée? D'une part, la taxation de l'excédent brut d'exploitation entraînera une moindre croissance du capital. Mais elle devrait aussi conduire les entreprises à rationaliser l'utilisation du capital installé et donc à en améliorer la productivité. Ce comportement serait conforme à celui observé par Éric Heyer et Hervé Peleraux⁽⁴⁾ au cours de la dernière décennie, marquée par une augmentation sensible du coût du capital du fait du niveau élevé des taux d'intérêt. D'autre part, si on suppose que sous la pression de la concurrence internationale, les entreprises des secteurs industriels et des services aux entreprises répercuteraient la baisse du coût du travail dans les prix, les effets intersectoriels induiraient un effet de substitution entre biens favorable à l'emploi. Les mécanismes à l'œuvre dans une taxation de la valeur ajoutée apparaissent donc moins défavorables que ce que suggère le rapport.

Toutefois, comme le souligne très justement le rapport, une telle réforme

(4) Lettre de l'OFCE, n° 175, 29 mai 1998.

ne peut se concevoir qu'à certaines conditions, au nombre de trois :

- sa mise en œuvre devrait être précédée d'une étude précise et approfondie de ces incidences administratives. Le rapport Chadelat propose que le recouvrement de la cotisation valeur ajoutée soit confiée à la DGI qui a déjà l'expérience de cette assiette. Encore faut-il en mesurer précisément les implications sur les URSSAF. D'une part, celles-ci continueraient de recouvrer les cotisations sur les salaires, salariés et employeurs et la part salaire de la CSG, sans que le transfert d'une partie de l'assiette vers la DGI n'allège leurs charges de travail. La possibilité de faire faire ce recouvrement par les URSSAF ne devrait donc pas être écartée. Les URSSAF disposent avec les contrôleurs d'assiette d'un personnel aux compétences équivalentes aux contrôleurs des impôts. Mais ce personnel devrait être renforcé en nombre. La liquidation de l'assiette ne pouvant être qu'annuelle, il faudrait prévoir des mensualités, calculées sur la base de l'année précédente. Cela permettrait une réforme souhaitable des modes de paiement et l'abandon du chèque au profit de virement électronique ou de TIPS, représentant une économie de moyens très importante pour les URSSAF.

- le principal effet de l'élargissement de l'assiette étant lié à la baisse de la partie salaire, l'obtention d'un effet maximum sur les prix, suppose que le basculement se fasse en une seule fois. Un étalement de la mesure annulerait les effets que l'on peut en attendre à court terme. Il est évident qu'une telle mesure présente des inconvénients pour les entreprises qui verraient leur cotisation fortement augmenter, notamment le secteur de l'énergie. Il conviendrait de prévoir pour les entreprises pénalisées un système plafonnant l'augmentation de leur cotisation — par exemple, celle-ci ne pourrait pas excéder 10, 15, 20 %... par an. Il faudrait donc prévoir d'avoir à financer une perte de recettes pendant une période transitoire, soit en y consacrant les compensations que l'État apporte aux exonérations de cotisations sociales amenées à disparaître, soit en calculant un taux de cotisation sur la valeur ajoutée qui tienne compte de cette perte.

- le passage à la valeur ajoutée ajoutera une assiette supplémentaire à celles qui existent déjà. Il ne va pas dans le sens d'une simplification pour les entreprises, même si la notion de valeur ajoutée leur est familière. Pour le moins, elle devrait s'accompagner d'une uniformisation de l'assiette salaire et l'adoption d'une définition unique quelle que soit la dénomination de la cotisation — cotisation sociale, CSG, CRDS...

J'en viens à la question des bas salaires. Je fais l'hypothèse qu'au sein de cette enceinte, il n'existe ni d'opposition, ni de préférence « par principe » en faveur d'une politique destinée à améliorer l'offre des emplois non qualifiés. Les arguments avancés dans un sens ou dans un autre peuvent donc faire l'objet d'un examen scientifique.

Une *première question* se pose : le glissement sémantique qui nous est proposé d'examiner l'allègement des cotisations sur les bas salaires pour finalement concentrer son attention sur les « 20 % les moins formés et les moins aptes au travail » est-il justifié ? Pour dire les choses autrement, quand on allège les cotisations sur les bas salaires est-on sûr d'atteindre la cible des salariés non qualifiés ?

Il faut d'abord rappeler un constat pour le regretter : bien que la question du travail non qualifié fasse l'objet d'un important débat depuis plusieurs années, les nomenclatures statistiques ne permettent pas de connaître la part des employés non qualifiés dans le total des employés. Dans les commerces aucune distinction n'existe. La définition des non qualifiés pour les catégories ouvriers et employés, faite dans plusieurs études⁽⁵⁾, n'est nullement pertinente : chez les ouvriers, la décroissance de la part des ouvriers dans l'emploi total est due à la baisse régulière des ouvriers non qualifiés, celle des ouvriers qualifiés étant stable depuis 1970. De plus, si on prend le seuil de 1,3 du SMIC, plus du tiers des ouvriers sont rémunérés au-dessus de ce seuil.

Par contre, la population concernée par les bas salaires est mieux connue, notamment par l'enquête sur la structure des salaires. Comme l'a déjà souligné le CSERC dans son rapport sur les allègements de charges sociales sur les bas salaires, le recouvrement entre bas salaires et non qualifiés est très partiel : 23 % seulement des personnes rémunérées en dessous de 1,33 fois le SMIC n'avait pas été au-delà de l'enseignement primaire (43 % étant classés « diplôme non déclaré ») (enquête 1992).

D'autre part, Dominique Goux et Éric Maurin⁽⁶⁾ ont montré que l'augmentation de l'offre de diplômés induit par la généralisation de l'enseignement secondaire et la baisse de leur salaire relatif met directement en concurrence les jeunes bacheliers avec les salariés non qualifiés pour occuper des emplois à bas salaires: entre 1991 et 1996, le nombre d'employés et d'ouvriers non qualifiés possédant au moins le baccalauréat a augmenté de 30 000 personnes contre seulement 7 000 entre 1982 et 1991⁽⁷⁾. De plus, compte tenu des dispositifs d'exonération en place pour l'embauche de jeunes de moins de 25 ans, à salaire égal l'entreprise a tendance à donner la préférence à un jeune bachelier sur un non qualifié. Par conséquent, une baisse du coût du travail pour les bas salaires bénéficie en priorité aux personnes diplômées, même si ce sont les moins diplômés.

Une *deuxième question* se pose alors : cette situation est-elle susceptible de se modifier à terme ? Il est évident qu'à mesure que la baisse du chômage, dont on a dit qu'elle était possible, se concrétisera, la concurrence

(5) Cf. l'article de Ferhat Mihoubi, *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(6) *Économie et Prévision*, n° 116, 1994.

(7) Bilan Formation-emploi, résultats 1996.

entre diplômés et non diplômés pour occuper des postes à bas salaires s'atenuera. Mais il existe une seconde raison, dont les effets d'ici à dix ans seront beaucoup plus importants que le seul allégement de la pression qui résultera de la baisse du chômage, et ce malgré le fait que l'on peut penser que la tendance décroissante de la demande de travail non qualifié a peu de chance de s'inverser.

Les changements que l'on peut attendre à l'horizon de dix ans tiennent en priorité à la décroissance attendue du stock de main d'œuvre non qualifiée que connaît actuellement l'économie française, héritage des années soixante. La comparaison effectuée par Arnaud Lefranc dans le même numéro d'Economie et statistique (pp. 301-302) entre la France et les Etats-Unis montre l'existence de très fortes différences dans la composition par niveau d'éducation de la population active âgée de 20 à 64 ans. En 1990, la proportion de personnes sans diplôme représentait 37 % de la population active contre seulement 3 % aux États-Unis, celles ayant un CAP, BEP, BEPC, ou aux États-Unis n'ayant pas terminé la High school, étant respectivement de 39 et 11 %. En 1990, la population active comprenait 24 % de bacheliers en France, contre 86 % aux Etats-Unis.

Ces différences, qui ne sont jamais soulignées, ne doivent pas nous étonner : elles témoignent, dans le cas de la France, du retard pris dans la généralisation de l'enseignement secondaire, par lequel une part importante de la population de plus de 45 ans n'est pas passée, et du recrutement massif d'ouvriers non qualifiés dans les pays du Maghreb jusqu'au milieu des années soixante-dix.

Elles ont deux conséquences : en premier lieu, l'absence de formation initiale a justifié, et justifie encore, un effort plus important que dans d'autres pays de formation continue pour adapter ces salariés aux nouvelles technologies; en second lieu, malgré cet effort de formation, le faible niveau de formation initiale constitue vraisemblablement un frein à cette adaptation. Confrontées à une forte proportion de non qualifiés, les entreprises — dans l'industrie comme dans les services ou la grande distribution — ont préféré licencier, ou, quand elle ne le pouvait pas, bloquer les embauches des moins qualifiés et procéder à un recrutement externe de jeunes diplômés.

Cette situation expliquerait le retard pris par l'économie française à adopter les technologies informatisées qui requièrent une plus grande adaptabilité individuelle. Ce retard, concrétisé ou accentué par le faible niveau de l'investissement de la dernière décennie, pourrait expliquer le fait que le biais technologique en faveur du travail qualifié mis en évidence sur les données américaines ne se retrouve pas dans l'analyse des données françaises effectuée par Goux et Maurin dans l'article cité. Face à des problèmes de modernisation technologique, la baisse du coût salarial sur les bas salaires est au mieux inopérante — la problématique de l'innovation technologique étant peu sensible au coût des bas salaires —, au pire aboutit à différer celle-ci et à affaiblir la compétitivité des entreprises comme ce fut le cas

pour l'industrie automobile à la fin des années soixante-dix et comme c'est encore le cas pour l'industrie textile : malgré des coûts salariaux élevés et sans plan textile particulier, l'Allemagne a su rester le premier exportateur mondial de textile grâce à une modernisation technologique précoce et très poussée.

À l'horizon de 10 à 15 ans, ce stock de travailleurs non qualifiés est amené à se réduire considérablement, du fait d'un niveau plus élevé de formation initiale des jeunes générations et du départ à la retraite des plus anciennes. En 1978, les jeunes qui sortaient de l'école ne comprenaient que 32 % de bacheliers, en 1995, on en compte 62 %. En 1978, la moitié de la population active n'avait pas de diplôme ou seulement de certificat d'études ; en 1996, elle n'en compte plus qu'un peu plus du quart (29 %). À l'horizon proposé par le rapport, malgré la poursuite probable d'une moindre demande de travail non qualifié qui résulte du progrès technologique, les flux d'offre et de demande devrait progressivement s'équilibrer, faisant perdre à la controverse d'aujourd'hui son acuité. A cet égard, la situation n'est guère différente de l'interrogation soulevée par le passage à la valeur ajoutée eu égard à la substitution capital-travail.

Une *troisième question* se pose : cette analyse vaut-elle pour la totalité des secteurs ? Sans doute pas. Certains, notamment les services aux particuliers, sont plus sensibles que l'industrie ou les services financiers à l'élasticité de l'emploi par rapport à son coût. Il ne s'agit pas ici de « chipoter » sur la mesure de cette élasticité, mais de se demander si l'hypothèse classique que rappelle le rapport Malinvaud est ou non vérifiée: du fait de « la concurrence sur les biens et services obtenus à partir du travail non qualifié, la baisse du prélèvement conduira (et cette fois rapidement) à une baisse des prix des biens et services en cause, une baisse qui devrait être, à peu de chose près, équivalente à celle impliquée mécaniquement par la diminution du coût du travail incorporé ».

Qu'en est-il ? Intéressons nous aux secteurs de la restauration et de l'hôtellerie, qui d'après une étude devenue une référence obligatoire, bien que contestable, à toute comparaison entre la France et les Etats-Unis, pourrait en offrir plus d'emplois non qualifiés pour peu que l'on baisse le coût salarial. Il faut d'abord noter que ces secteurs semblent employer moins de non qualifiés que ne le suggère l'auteur : à partir de la structure des emplois au 31 décembre 1994, on peut estimer à 60 % les emplois non qualifiés dans la restauration⁽⁸⁾ et à 48 % dans l'hôtellerie .

Ce secteur ayant une forte proportion d'emplois non qualifiés, a directement bénéficié des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires mises en place le 1^{er} septembre 1995 : elles représentent une diminution de

(8) Ce chiffre a été calculé en regroupant les différents métiers de la restauration, serveurs, cuisiniers, maîtres d'hôtel... dispersés dans la nomenclature.

coût salarial de 12,4 et 18 % en cas de recours au travail à temps partiel. Elle a été compensée par une hausse de 2 points du taux de la TVA. Le premier effet aurait dû l'emporter sur le second et entraîner une baisse sensible des prix. Qu'en a-t-il été ? Si on prend l'indice des prix à la consommation au niveau le plus détaillé, de septembre 1995 à mars 1998, les indices des postes « restauration traditionnelle », « restauration rapide », « chambres d'hôtel » et « pensions et demi-pensions dans les hôtels » ont augmenté respectivement de 3,2, 3,6, 2,6, et 3,8 %.

Sur la même période l'indice des prix à la consommation pour l'ensemble des articles a augmenté de 3,3 % et celui des « services marchands » de 4,2 %. Autrement dit, en sous-estimant les autres causes d'infléchissement de la hausse des prix dans le secteur des services, notamment la concurrence accrue entre les différentes formes de restauration et d'hôtellerie, une baisse de 12,4 % du coût salarial compensée par une hausse de 2 points de TVA a, au mieux provoqué un léger décrochage des prix. Une étude plus approfondie serait nécessaire, mais ces évolutions ne permettent nullement d'affirmer « qu'un regard rapide aux données conduit à anticiper que cette étude confirmerait l'idée d'une répercussion rapide dans les prix »⁽⁹⁾.

Ces données semblent plutôt indiquer un comportement de profitabilité du secteur. Elles peuvent aussi conduire à s'interroger sur l'hypothèse implicite qui assimile la baisse des charges à une baisse du salaire. Or, rien ne dit qu'au niveau du SMIC, ces deux manières de réduire le coût salarial soient jugées équivalentes par les chefs d'entreprise, ce qui expliquerait les différences d'évolution de ces secteurs entre les pays d'Europe continentale qui ont maintenu un salaire minimum et les États-Unis et la Grande-Bretagne où celui-ci n'existait pas ou a été supprimé.

Quatrième question : pourquoi cette différence entre la France et les États-Unis ? Elle tient à plusieurs facteurs ignorés par l'étude de Piketty. Les coûts salariaux ne sont pas la seule explication des écarts de prix entre la France et les États-Unis. D'une part, la qualité des services présente des différences qui se répercutent sur les prix. Les produits offerts sont très diffé-

(9) La période 1995-1998 marque un infléchissement général des prix par rapport à la première moitié de la décennie quatre-vingt-dix : l'indice général des prix à la consommation augmente de 1,3 % en rythme annuel entre septembre 1995 et mars 1998 contre 2,8 % par an en moyenne de 1990 à 1995. Sur les mêmes périodes, les prix des services marchands aux particuliers augmentent de 1,4 % contre 3,2 %. L'inflexion est un peu plus marquée pour la restauration traditionnelle et rapide — respectivement 1,2 contre 3,7 et 1,4 contre 4,0 — et pour l'hôtellerie simple et en demi-pension — respectivement 1,0 contre 4,7 et 1,5 contre 4,0. Toutefois, l'indice des prix de l'hôtellerie simple et en demi-pension semble sujet à de fortes variations cycliques : ainsi de mars 1997 à mars 1998, il augmente à nouveau très sensiblement, respectivement de 2,4 et 2,0 % contre 0,6 % pour l'indice général. Ce phénomène est, au contraire, atténué pour la restauration traditionnelle et rapide, dont l'indice n'augmente que de 1,2 %. Au-delà d'éventuels cycles, ces évolutions peuvent suggérer une dissipation de l'impact de la baisse des charges au bout de deux à trois ans. Sous cette hypothèse, on aurait alors un effet, certes « rapide », mais à la fois faible et éphémère, très différent de ce que suggère la théorie.

rents et on ne voit pas les Français adopter quotidiennement le mode alimentaire américain (celui-ci a d'ailleurs un coût en dépenses de santé qui n'intervient pas ici). D'autre part, si on veut comparer les prix, il faut tenir compte des différences de TVA.

Si, comme je le crois, une baisse des prix dans des secteurs comme la restauration et l'hôtellerie entraînerait une hausse de la consommation, donc de l'emploi non qualifié, mieux vaudrait alors la rechercher par le passage de la TVA au taux minoré avec obligation pendant un temps d'afficher la baisse qui en résulterait — environ 15 %. Je reconnais que cette mesure, en dehors de sa dimension européenne, présente un inconvénient : elle donnerait raison à un célèbre restaurateur parisien, qui réclamait il y a peu l'application à son secteur du taux de TVA minoré dont bénéficie la restauration rapide.

La baisse des charges sociales au niveau du SMIC étant déjà acquise, *la réforme proposée ne consiste pas à alléger à nouveau ces charges, mais à les pérenniser*. Si les effets sur l'emploi non qualifié, voire sur l'emploi en général, étaient établis avec une certaine fiabilité cette proposition serait recevable. Mais compte tenu de son coût budgétaire évalué à 50 milliards de francs en 1998⁽¹⁰⁾, le bilan négatif de la mesure, trois ans après sa mise en place, ne plaide pas en ce sens. Faut-il aller plus loin et introduire un barème progressif qui élargisse l'allègement jusqu'à deux fois le SMIC ? La réponse découle du simple constat suivant : plus on s'éloigne du SMIC, moins les allègements concernent les emplois non qualifiés et les bas salaires. À rendement constant, plus le barème est progressif, plus on alourdit la charge sur les emplois qualifiés. Il serait pour le moins hasardeux de s'engager dans cette voie d'un « reprofilage » des cotisations sociales sans avoir, au préalable, évalué les effets d'une hausse des cotisations sur la demande d'emplois qualifiés. En réalité, la proposition Malinvaud ne fait que souligner le caractère « pervers » du système actuel.

En définitive, cet ensemble d'observations conduit à se poser la question suivante : *l'approche néoclassique de l'étude de l'incidence des prélèvements par les prix et les rémunérations est-elle la plus pertinente pour étudier les problèmes posés par l'assiette des cotisations sociales employeurs ?* Je ne le crois pas. D'une part, l'approche néoclassique est elle-même sujette à de nombreuses incertitudes qui nécessitent comme le dit l'auteur de « simplifier, donc de caricaturer ». Toute théorie doit simplifier. Encore faut-il que la simplification ne conduise pas à des hypothèses par trop éloignées des comportements observés. D'autre part, en privilégiant cette approche par rapport à la problématique « innovation technologique et compétitivité », évoquée également dans le rapport, on commet une er-

(10) *Rapport sur les comptes de la Sécurité sociale*, mai 1998.

reur de perspective historique en prônant des mesures qui, à l'horizon de dix ans et plus, auront eu pour conséquence de freiner la modernisation technologique et d'affaiblir les entreprises françaises dans la compétition mondiale.

Il apparaît en effet que *les stratégies de l'innovation technologique et d'un allègement des charges sur les bas salaires sont antinomiques*. La première impose une structure de qualifications relativement rigide, donc peu sensibles aux écarts de coûts relatifs entre qualifications des emplois, la seconde qui cherche à induire un mouvement d'embauches, autonome par rapport à la tendance précédente, ne peut trouver d'application que dans des secteurs très limités et à la condition express que la baisse du coût salarial soit effectivement répercutée dans les prix.

Mais une stratégie de l'innovation technologique a aussi ses exigences qui à ce jour ne sont pas réellement remplies. Elles supposent que les entreprises rémunèrent les qualifications à leur prix. Or, nous connaissons en France le phénomène inverse. S'il y a un problème de bas salaires, il porte moins sur le niveau du SMIC, comparé aux minimas sociaux, que sur le fait que sa revalorisation s'est traduite par un resserrement continu de la hiérarchie des salaires au bas de l'échelle. Le rapport entre le salaire moyen ouvrier et le salaire minimal est de 1,6 en France, alors qu'il est de 2,6 en Allemagne⁽¹¹⁾ (chiffres 1993).

Or, l'allègement sur les bas salaires a, de ce point de vue, deux défauts : d'une part, il décourage les moins formés à améliorer leurs qualifications puisque le bénéfice qu'ils en retirent, quand il l'est, est insignifiant eu égard à l'effort demandé ; d'autre part, l'alourdissement des charges à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des rémunérations, incite les entreprises à accentuer la dévalorisation des diplômes de niveau bac ou bac + 2 en recrutant à des salaires inférieurs des jeunes plus qualifiés que leurs aînés. Le barème progressif atténue ce phénomène au niveau des faibles qualifications, mais il le reporte à celui des emplois de qualification supérieure.

Je voudrais, en conclusion, revenir à ma remarque de départ. Ce débat est né de l'appréciation d'un niveau de charges sociales plus élevé que chez nos voisins, même si cette appréciation est plus psychologique qu'économique. Une bonne réforme, qui doit être pérenne et lisible, doit se fixer pour objectif de réduire le taux des charges sociales. Le dé plafonnement des cotisations employeurs famille et maladie réalisé dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt dix, qui a permis de baisser le taux moyen des cotisations, a répondu à cet objectif. L'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée aurait également cet effet, puisque le taux serait divisé de près de moitié.

(11) CSERC, *L'allègement des charges sur les bas salaires*, La Documentation Française.

Par contre, le reprofilage proposé des cotisations rendrait celles-ci progressives. Il aurait donc l'effet inverse et aboutirait, au-delà d'un certain seuil, à augmenter le taux des cotisations sur les emplois les plus qualifiés. Une telle mesure apparaît contraire à l'important effort que les entreprises françaises vont devoir consentir pour combler leurs retards dans l'adoption et la mise en œuvre des technologies modernes.

Le rapport Malinvaud montre bien, en définitive, le dilemme que soulève la réforme de l'assiette des cotisations employeurs: elle se propose de résoudre un problème immédiat avec des instruments qui n'ont d'effet qu'à long terme, alors qu'à cet horizon, les questions qui motivent cette réforme auront disparu. Cette remarque ne justifie pas pour autant le statu-quo, et cela pour deux raisons :

- la comparaison des coûts salariaux que va induire la création en Europe d'une zone monétaire unique. Si l'euro n'implique pas l'harmonisation des coûts salariaux, ni par conséquent des salaires, il conduira à une certaine harmonisation fiscale pour éviter que les disparités ne soient source de dumping ou d'handicap. Or la France ne pourra harmoniser les cotisations employeurs à la baisse que si dans le même temps elle harmonise ses salaires bruts à la hausse, à coût salarial inchangé ;

- l'insertion institutionnelle évoquée à la fin du rapport Malinvaud conduit à différencier dans la réforme des cotisations employeurs, celles qui financent des prestations qui n'ont plus de liens directs avec l'emploi, à savoir les cotisations maladie et famille, pour lesquelles se justifie une assiette indépendante de l'activité, de celles qui restent liées à l'emploi ;

Une double réforme pourrait alors s'envisager :

- *l'assurance-chômage*, est directement fonction des politiques d'emploi des entreprises. Une assiette valeur ajoutée trouve ici pleinement sa justification, comme l'avait souligné le rapport Maarek pour le Commissariat au Plan. Toutefois, elle devrait être étudiée en concurrence avec la proposition avancée dans le rapport d'une modulation des cotisations en fonction de l'embauche et des licenciements. L'assiette valeur ajoutée présente l'avantage de faire contribuer des entreprises qui ont une forte valeur ajoutée et peu de personnels, alors que le bonus-malus se contente de modifier la répartition de la charge entre entreprises ayant des structures de valeur ajoutée comparables, sans mettre à contribution celles à faible part de charges salariales dans leur valeur ajoutée. Ces deux solutions visent à dissuader les licenciements en évitant le retour de dispositifs d'encadrement administratifs, qui sont incertains pour l'entreprise mais peu coûteux. La meilleure solution consisterait à appliquer un bonus-malus à une cotisation assise sur la valeur ajoutée, mais le cumul des difficultés techniques inhérentes à chacune la rend difficilement envisageable.

- *la maladie et la famille* sont désormais des prestations universelles sans lien avec l'emploi, dont le financement doit être assuré par une contribution assise sur tous les revenus. Dès 1982, le Commissariat au Plan avait

avancé une proposition en ce sens, qu'il conviendrait de réactualiser. Elle consiste à opérer un transfert des cotisations employeurs dans les salaires bruts et à faire financer les prestations maladies (hors IJ) et famille uniquement par la CSG. C'est une réforme de ce type qui a été faite par le Danemark à la fin des années soixante-dix, pays dont le niveau de chômage a fortement baissé.

Si ce transfert présente un faible intérêt économique à court terme, compte tenu de sa neutralité pour les entreprises, il est considérable à l'horizon de dix ans proposé par le rapport, puisqu'il réaliserait le rapprochement indispensable de la structure des coûts salariaux avec celle de nos principaux partenaires européens. Les salariés seraient bénéficiaires dans la mesure où l'augmentation de la CSG, à recettes constantes, serait inférieure à celle des salaires bruts (du fait de la différence d'assiette entre la CSG et les cotisations sociales). Dans un contexte de forte compétition internationale, cette réforme représente la « meilleure pratique ».

Commentaire

Jean Pisani-Ferry

Professeur associé à l'Université Paris-Dauphine

Le rapport d'Edmond Malinvaud porte sur une question importante et âprement discutée par les économistes et les partenaires sociaux. Il a trois grands mérites.

Le premier est qu'il situe le débat là où il doit se situer. La question de l'assiette des cotisations employeurs a souvent été abordée de manière latérale, ce qui a conduit à mettre l'accent sur des enjeux secondaires des réformes envisagées. Edmond Malinvaud met l'accent sur l'enjeu essentiel (l'emploi), sur les mécanismes qui importent (l'incidence des modifications de coût relatif induites par la réforme de l'assiette), sur l'horizon pertinent (le moyen-long terme), et sur le débat central (faut-il viser un changement d'assiette indifférencié ou une différenciation en faveur des bas salaires ?).

Le deuxième mérite de ce rapport est qu'il explore les différents aspects de la question avec rigueur et méthode, en s'attachant à préciser ce que peut apporter l'analyse, et à fournir des évaluations quantitatives. Il le fait en s'efforçant d'allier la rigueur de l'analyse à une volonté d'ouverture à des problématiques d'origine diverse, ce qui est particulièrement difficile mais aussi tout à fait nécessaire, et en développant des outils quantitatifs certes simples, mais qui ont l'avantage sur les modèles économétriques souvent utilisés pour des évaluations de politique économique de mettre l'accent sur les enchaînements centraux à l'horizon auquel se situe l'analyse.

Enfin un troisième mérite de ce rapport est son honnêteté. En témoignant la reconnaissance des difficultés d'une évaluation satisfaisante des

effets sur l'emploi des mesures envisagées, ainsi que le fait qu'il se cantonne à une analyse économique — le titre le souligne — et en marque bien les limites, eu égard notamment aux difficultés de mise en œuvre des pistes envisagées, et notamment aux problèmes de recouvrement que pourraient soulever certaines d'entre elles.

J'ai avec l'analyse et les conclusions du rapport beaucoup de points d'accord. Les remarques qui suivent visent tantôt à expliciter ces points d'accord, tantôt à indiquer des nuances. Elles s'organisent autour de cinq questions :

- Une modification des taux de cotisations sociales employeurs peut-elle favoriser l'emploi ?
- À quel horizon faut-il se situer pour évaluer les effets de telles mesures ?
- Faut-il cibler les baisses de charges sur le travail peu qualifié ?
- Comment peut-on financer un allègement des cotisations sociales ?
- Quel est le degré de progressivité souhaitable des cotisations sociales employeur ?

Une modification des taux de cotisations sociales employeurs peut-elle favoriser l'emploi ?

L'idée de modifier les taux de prélèvement sur le travail afin de favoriser l'emploi fait généralement l'objet de deux types de critiques :

- certains jugent de telles mesures inefficaces parce qu'ils considèrent que l'élasticité de la demande de travail à son prix est faible ou nulle. Elles n'auraient pas d'incidence sur l'emploi, et auraient avant tout pour effet d'accroître les profits des entreprises ;
- d'autres les jugent inappropriées parce qu'ils considèrent que le traitement du chômage français ne relève pas de telles thérapeutiques.

La critique qui se fonde sur le pessimisme des élasticités est peu convaincante pour un économiste. Comme le rappelle Edmond Malinvaud, de nombreuses études se sont attachées à évaluer l'élasticité de la demande de travail à son prix. Il existe aujourd'hui un consensus au sein de la profession pour considérer que l'élasticité-prix de la demande de travail est significative, et qu'elle est plus élevée pour le travail peu qualifié que pour le travail qualifié. Bien entendu, cette élasticité n'est pas connue avec précision, et les créations d'emplois induites par une baisse des prélèvements sur le travail ne pourront jamais être comptées à l'unité près, à la manière de ce qui se fait pour les CES. Cet inconvénient du point de vue de l'évaluation des politiques publiques doit être mis en balance avec le grand avantage qu'il peut y avoir à susciter, par le jeu de modifications dans la structure des prélèvements, des créations durables d'emplois marchands. Évaluer les politiques de l'emploi à l'aune de leurs seuls effets immédiatement mesurables sur la statistique du chômage serait faire preuve de myopie.

Quant à l'idée que les exonérations de cotisations sociales seraient un « cadeau aux entreprises », elle résulte d'une vision de court terme. Il est évidemment exact qu'à l'instant où elles interviennent, des réductions de cotisations sociales employeurs sur les salariés en place ont pour les entreprises qui les emploient un « effet d'aubaine ». Mais les « supputations numériques » auxquelles se livre Edmond Malinvaud illustrent bien que la concurrence sur le marché des biens conduit ces entreprises à transférer aux consommateurs la réduction de leurs coûts de production, et ceci est corroboré par les modèles économétriques. Comme il le relève aussi, une confirmation indirecte de ces mécanismes est donnée par la stabilité en longue période de la part des salaires « super-bruts » dans la valeur ajoutée des entreprises.

La seconde critique renvoie à la discussion des causes du sous-emploi en France. Elle se divise en deux :

- dans une optique keynésienne mettant l'accent sur l'importance du chômage cyclique, la bonne politique serait de stimuler la demande, et la modification du prix relatif du travail est un *second best*.
- dans une optique classique, ce qui fait question est l'idée qu'à horizon de dix ans un chômage pourrait persister qui ne renverrait pas à des déterminants structurels ;

La position d'Edmond Malinvaud est nuancée. Il refuse de désespérer de la macroéconomie et de se placer dans un scénario de permanence des tendances à l'aggravation du chômage, mais invoque un « principe de précaution » pour ne pas miser sur la seule croissance pour le ramener à un niveau acceptable. Et il exprime des doutes profonds à l'égard de la notion de chômage d'équilibre.

S'il s'agit de dire que le scénario de Blanchard et Fitoussi⁽¹⁾ n'est pas certain, et que le recours à des instruments de second rang peut être nécessaire, la précaution est évidemment de mise. Mais il ne faut pas oublier que d'autres instruments de politique de l'emploi ont déjà été mobilisés au nom du même argument. C'est le cas en particulier de la réduction de la durée du travail, dont l'objectif est précisément d'enrichir le contenu en emploi de la croissance au cours des prochaines années. Si l'on tient compte à la fois des créations d'emplois qu'il est raisonnable d'attendre de la croissance, et des effets attendus de la RTT, il ne va plus de soi qu'il soit souhaitable de prendre aujourd'hui des mesures structurelles destinées à stimuler encore la demande de travail à horizon de dix ans. Ou pour être plus précis, il ne va plus de soi qu'à cet horizon, le côté court du marché du travail continuera d'être la demande⁽²⁾.

(1) Voir Blanchard O. et J-P. Fitoussi (1998) : *Croissance et chômage*, Rapport du CAE n° 4, La Documentation Française.

(2) Voir par exemple la discussion par Gilbert Cette du rapport Blanchard-Fitoussi.

En d'autres termes, à l'horizon considéré et compte tenu, tant du rythme récent des créations d'emplois que des orientations de politique économique déjà adoptées, il semble difficile de faire complètement l'économie d'une analyse en termes de chômage d'équilibre. Compte tenu des délais d'action de mesures dont Malinvaud souligne amplement le caractère structurel, le « principe de précaution » qu'il invoque plaide pour une prise en compte de l'offre de travail et pour un examen des effets que telle ou telle réforme des cotisations patronales pourrait avoir sur le chômage d'équilibre.

À quel horizon faut-il se situer pour évaluer les effets de telles mesures ?

Edmond Malinvaud souligne d'emblée la nécessité de viser le long terme et de « créer et maintenir durablement un environnement fiscal, parafiscal et réglementaire qui soit stable, lisible et crédible ». On ne peut qu'être d'accord avec cette orientation : l'efficacité d'une politique de l'emploi reposant sur des instruments de nature fiscale ou para-fiscale dépend très fortement de la stabilité des règles. Des modifications constantes des prélèvements sur le travail conduisent nécessairement les entreprises à anticiper que les règles vont changer, et donc les conduisent, dans leur calculs prospectifs, à ignorer les exonérations de charges sur le travail. A la limite, les allègements de charge n'ont plus que des effets d'aubaine. Il est donc vital de faire en sorte que les acteurs économiques considèrent ces mesures comme permanentes, ce qui conduit comme le propose le rapport à les inscrire dans le barème des cotisations.

Une autre raison pour viser le long terme est qu'à cet horizon, il n'est pas possible de plaider en faveur d'un changement d'assiette des cotisations sociales sur la base d'arguments portant sur le dynamisme relatif des différentes assiettes. En France comme dans d'autres pays, on a pu observer que plusieurs années durant, la masse salariale progressait plus ou moins vite que la valeur ajoutée des entreprises, mais comme le relève Edmond Malinvaud dans sa critique du rapport Chadelat, ces évolutions finissent nécessairement par s'arrêter ou par s'inverser. Il ne faut donc pas adopter des mesures structurelles sur la base de considérations conjoncturelles.

Malinvaud ne vise cependant pas le long terme au sens que lui donnent usuellement les économistes, puisqu'il refuse l'hypothèse d'équilibre qui y est associée. Son horizon est en fait un moyen terme qu'il fixe aux alentours de la dizaine d'années : assez long pour que les modifications de prix relatifs aient eu un effet sur la demande de facteurs, mais assez court pour que l'on puisse continuer à rejeter l'hypothèse d'équilibre. Cela conduit à focaliser l'attention sur un horizon intermédiaire :

- les effets de court terme des mesures proposées ne sont pas examinés en détail. Ainsi les effets immédiats sur les prix, le partage du revenu et l'activité d'une substitution cotisations employeurs/TVA sont-ils traités

curсивement, au motif que la baisse des coûts induira à terme relativement rapproché une baisse des prix ;

- les considérations de long terme sont prises en compte, mais ne sont pas au centre de l'analyse.

Ce choix se comprend : à se situer dans long terme des économistes, on mettrait rapidement de côté la question même qui est à l'origine de l'étude, puisqu'alors, il ne serait pas justifié de vouloir accroître la demande de travail. Il fait cependant quelque peu problème parce que le bénéfice attendu des mesures qui sont proposées dépend de manière importante de la dynamique respective de la convergence de l'économie vers une situation d'équilibre et des ajustements qu'induirait une modification du coût relatif capital-travail ; cela peut conduire à préconiser une mesure dont les effets bénéfiques se concentreraient sur un horizon intermédiaire, alors qu'elle pourrait ne pas avoir d'effet à court terme et à long terme, quand ce n'est pas des effets contraires à l'objectif souhaité. Par exemple, une substitution cotisations sociales/TVA pourrait avoir des effets négatifs à court terme (en raison de ses effets sur la demande de biens), et favorables à moyen terme (du fait de son impact sur le coût relatif des facteurs), tandis qu'à long terme ses effets disparaîtraient si le coût du travail est déterminé par la frontière des prix des facteurs. Ou encore, une substitution cotisations sociales/cotisation sur la valeur ajoutée serait neutre à court terme (puisque'il s'agirait dans un cas comme dans l'autre de prélèvement « sur les entreprises »), et positive à moyen terme, mais parce qu'elle comporte une taxation du capital productif, elle pourrait avoir des effets négatifs à long terme en raison des contraintes induites par la frontière des prix des facteurs. Or s'il est possible d'aboutir à des résultats relativement assurés dans l'évaluation des effets d'une mesure à un horizon spécifié, la double dynamique dont il est question ci-dessus est évidemment connue avec beaucoup d'imprécisions.

Le « principe de précaution » plaide donc pour étendre l'horizon de la réflexion, en prenant en compte les effets de court terme (même s'il ne s'agit évidemment pas d'évaluer les différentes options à l'aune de leur impact immédiat), et en privilégiant les mesures dont l'effet resterait positif à long terme, une fois que l'économie aurait rejoint un taux de chômage d'équilibre.

Faut-il cibler les baisses de charge sur le travail peu qualifié ?

Le rapport examine deux catégories de mesures : des mesures visant à modifier le coût relatif du travail, et des mesures visant à abaisser le coût relatif du travail peu qualifié.

Entre ces deux types de mesures, quatre raisons fortes militent en faveur de la seconde. Elles sont pour la plupart énoncées dans le rapport, rappelons-les :

- le chômage des moins qualifiés est sensiblement plus élevé que le chômage global, et il a un caractère plus permanent ; à la fin du dernier cycle de croissance, en 1990, le chômage restait très élevé parmi les personnes dont la durée d'études était la plus courte, tandis qu'il n'avait plus qu'un caractère frictionnel parmi les personnes ayant fait des études supérieures ; l'écart entre les taux de chômage des plus et des moins qualifiés s'est réduit au cours de la récession, mais il a recommencé d'augmenter au cours des derniers trimestres, avec la reprise de l'emploi ;

- il y a de fortes raisons de penser que l'évolution des économies industrielles va continuer à pénaliser le travail peu qualifié. L'abondante littérature économique disponible sur cette question converge pour souligner la baisse de la demande de travail peu qualifié, même si elle n'est pas unanime sur les causes de ce phénomène (progrès technique biaisé ou commerce international ?). Or, en comparaison d'autres pays, la France se caractérise par le nombre élevé de travailleurs peu qualifiés encore en activité, et une proportion significative des jeunes générations continue de quitter le système de formation avec un bagage limité ;

- toutes choses égales d'ailleurs, l'efficacité d'une baisse de cotisations sociales ciblée sur les bas salaires est plus grande en raison (i) du plus faible coût du travail, et (ii) de la plus forte élasticité-prix ; dans l'optique qui est celle du rapport, on peut donc penser que l'efficacité maximale d'une baisse des cotisations assises sur le travail est atteinte en ciblant les allègements sur les bas salaires ;

- dans une situation où le coût du travail peu qualifié est fixé par décision administrative à un niveau tel que le salaire minimum exerce un effet sur la distribution des salaires et ne se borne pas à jouer le rôle d'une « voiture balai », le marché du travail faiblement qualifié tend à être structurellement déséquilibré ; c'est d'ailleurs ce que suggère la comparaison entre la distribution des salaires en France et aux États-Unis⁽³⁾. Dans ces conditions, un abaissement des cotisations sociales sur les bas salaires réduit, à long terme, le coût du travail peu qualifié, et conserve donc une efficacité à un horizon où les effets de baisses indifférenciées de cotisations ont vraisemblablement disparu⁽⁴⁾.

On peut même ajouter un cinquième argument qui a trait aux effets sur le chômage d'équilibre d'un accroissement de la progressivité des prélèvements sur le travail. Il apparaît en effet que dans une classe étendue de modèles de chômage d'équilibre, une progressivité accrue (à taux de prélèvement moyen constant) a pour effet de réduire le chômage d'équilibre⁽⁵⁾.

(3) Voir à ce propos Lefranc A. (1997) : « Salaires relatifs et chômage : une analyse comparative France-États-Unis », *Revue Économique* vol. 48, n°5, septembre.

(4) À condition bien sûr que la politique ne tire pas argument de la baisse du coût du travail pour relever le SMIC plus qu'il ne l'aurait fait en l'absence de ces réductions de cotisations.

(5) Cet argument est développé par Peter Birch Sørensen (1997) : « Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem? », *Economic Policy*, n° 25. L'effet de la progressivité est inverse dans un modèle standard où le marché du travail fonctionne de manière concurrentielle.

Tous les arguments en faveur d'une baisse indifférenciée des cotisations pesant sur le travail s'appliquent à une baisse ciblée sur le travail peu qualifié. Mais celle-ci est en outre plus nécessaire, plus efficace à moyen terme, et justifiée à long terme par l'existence d'un salaire minimum. Elle se justifie aussi en termes d'équité et de redistribution, puisqu'elle peut s'assimiler à une politique de redistribution en faveur des moins favorisés, mais une redistribution par l'emploi au lieu d'une redistribution monétaire. C'est pourquoi, comme le conclut le rapport, elle doit être préférée à une baisse indifférenciée.

Comment faut-il financer des baisses de cotisations sociales ?

Le rapport envisage cinq modes de financement de la baisse des cotisations : la TVA, la CSG, l'IS, la CVA, et un reprofilage des cotisations accroissant les prélèvements sur le travail qualifié. Chacun d'entre eux peut *a priori* être envisagé pour financer des baisses de cotisations ciblées sur le travail peu qualifié.

Ces différentes solutions peuvent cependant être analysées comme combinaisons entre trois types de prélèvements :

- un prélèvement sur le capital ;
- un prélèvement sur le revenu ou la consommation des ménages ;
- un prélèvement sur les salaires ;

Il apparaît d'emblée qu'il faut exclure un financement par un prélèvement sur le capital au niveau des entreprises. Pour deux raisons :

- comme le souligne Malinvaud, un prélèvement sur le profit pur peut, dans une problématique faisant place aux considérations d'innovation, avoir des incidences qu'ignore une problématique centrée sur la substitution entre facteurs ;

- dans un contexte d'économie ouverte, avec une offre de capital infiniment élastique à un taux de rendement donné, taxer le capital induit à long terme une perte collective, puisque la taxe est en fait entièrement supportée par les facteurs de production nationaux. Bien que ce modèle repose sur des hypothèses limites, ses conclusions doivent être prises au sérieux dans le contexte d'une union monétaire qui élimine le risque de change et devrait donc fortement accroître la mobilité du capital.

Cette analyse conduit donc à exclure un financement par l'IS, et également un financement par une cotisation assise sur la valeur ajoutée, qui reposerait pour partie sur un prélèvement sur le capital⁽⁶⁾.

(6) Ceci n'exclut évidemment pas un prélèvement sur les *revenus* du capital, au niveau des ménages.

Un prélèvement sur les revenus des ménages (CSG ou TVA) ne soulève pas les mêmes objections. Il a d'ailleurs été pratiqué en 1995, lorsque la ristourne dégressive a été financée par des hausses de TVA. Il pose cependant deux problèmes :

- comme le suggère l'expérience de 1995, l'effet à court terme d'un prélèvement sur les revenus des ménages peut être défavorable à la croissance et donc à l'emploi ;
- ce type de financement (en tous cas pour la TVA) n'est pas spontanément compatible avec la nécessité, clairement exprimée dans le rapport, d'inscrire la baisse des prélèvements dans le barème des cotisations sociales afin d'en assurer la pérennité. La situation actuelle l'illustre bien, où le financement de la ristourne par le budget de l'emploi conduit chaque année à reposer la question d'un éventuel arbitrage entre cette mesure et d'autres dépenses, ce qui en affecte la crédibilité.

Comme le souligne avec force Malinvaud, l'instauration d'un barème progressif pour les cotisations sociales à la charge des employeurs a un avantage certain : assurer la pérennité de la mesure. Il est donc a priori préférable aux autres modes de financement. Cependant il pose une question de portée générale, celle du degré souhaitable de progressivité des cotisations sociales employeur.

Quel est le degré de progressivité souhaitable des cotisations sociales employeurs ?

La question du degré souhaitable de progressivité des cotisations sociales est complexe à analyser. Edmond Malinvaud souligne à juste titre qu'une trop forte progressivité a un coût social et économique : elle freine les augmentations de salaires pour les salariés les moins qualifiés, et tend donc à créer des « trappes à bas salaires » ; corrélativement, elle décourage l'acquisition par les salariés de compétences nouvelles, dont ils anticipent qu'ils auront beaucoup de difficulté à les valoriser. C'est ce qui conduit l'auteur du rapport à prôner une « dépentification » du barème des cotisations.

Cependant quatre éléments suggèrent que la détermination d'un « barème optimal » n'est pas sans difficultés :

- les arguments cités en faveur d'une baisse ciblée des cotisations sociales perdent évidemment de leur pertinence au fur et à mesure que l'on s'éloigne du SMIC ; c'est d'autant plus vrai que le financement des réductions de cotisations sociales employeurs au bas de l'échelle des salaires sont financées par des prélèvements qui pèsent in fine sur le travail et en particulier le travail qualifié. On peut soutenir que sous certaines conditions, un reprofilage du barème des cotisations sociales peut à long terme améliorer le revenu réel du travail qualifié, s'il permet de réinsérer dans l'emploi des chômeurs, et par là d'augmenter la production en même temps que de réduire le coût que représente le chômage pour la collectivité natio-

nale ; mais cet argument ne s'applique vraiment qu'au voisinage du salaire minimum.

- en sens inverse, il est probable que l'effet sur l'emploi d'un abaissement d'un franc du coût du travail faiblement qualifié est fonction décroissante du montant des exonérations déjà pratiquées ; ou, pour employer le langage des économistes, que l'on puisse rencontrer des rendements décroissants ; d'abord parce que si la distribution des productivités potentielles est telle que le suggère l'intuition, la population concernée tend à diminuer au fur et à mesure que l'on abaisse le coût du travail ; ensuite, parce que le chômage est aussi dû à la faiblesse du SMIC net par rapport aux revenus de remplacement disponibles, compte tenu des coûts qu'induit nécessairement la recherche et la prise d'un emploi. Il n'est donc pas évident que baisser les cotisations *employeurs* continue nécessairement d'être toujours le plus efficace, au regard de ce que procurerait par exemple une baisse des cotisations *employés* ;

- financer des abaissements de cotisations sociales sur les bas salaires par un accroissement des prélèvements sur les salaires plus élevés peut rencontrer des limites dans un contexte où les salariés qualifiés tendent à être de plus en plus mobiles et sont par ailleurs attentifs au rapport coût-qualité des services publics auxquels ils ont accès ;

- enfin, les cotisations sociales ne représentent pas une masse indifférenciée, et il importe de préserver le caractère contributif ou assurantiel de certaines d'entre elles, notamment les cotisations en vue de la retraite. Cela interdit d'aller au delà d'un certain seuil de baisse des cotisations sociales employeur.

Au total, ces considérations laissent penser qu'il faut aujourd'hui donner priorité à la pérennisation des abattements de cotisations sociales sur les bas salaires qui existent, en les inscrivant dans un barème permanent. Au-delà, on peut envisager de nouvelles baisses de cotisations sociales employeur au niveau du SMIC, ou une extension de ces baisses très au delà du seuil maximum d'application de la ristourne dégressive sur les bas salaires. Mais l'adoption éventuelle de telles mesures devraient être précédée d'une évaluation très soignée.

Résumé

Edmond Malinvaud note tout d'abord que toute réforme agissant par la modification du coût du travail ne produit des effets qu'à long terme et qu'il convient donc de se placer à cet horizon (10 ans) pour étudier l'impact sur l'emploi d'une réforme des cotisations patronales. Il souligne ensuite que l'arrière plan scientifique n'est pas aussi robuste qu'on le souhaiterait car, d'une part, il s'agit du long terme mettant en jeu des interdépendances complexes entre prix et quantités, d'autre part, l'analyse relève de diverses problématiques : la substitution entre facteurs de production, la croissance et l'innovation, enfin les incitations à une gestion efficace de la protection sociale.

En préalable à l'analyse des effets à long terme d'une réforme des cotisations patronales, trois caractéristiques lui paraissent devoir être prises en compte.

Selon toute vraisemblance la masse salariale augmentera à l'avenir au moins aussi vite en tendance que la valeur ajoutée, et cela de façon moins cyclique. Une assiette valeur ajoutée ne sera donc pas plus favorable à la situation des finances sociales que l'assiette masse salariale.

Il lui paraît exagérément pessimiste de raisonner comme si le taux de chômage devait, dans les dix prochaines années, osciller autour de son niveau actuel. Il est plus probable que ce taux diminuera significativement.

En revanche le handicap, constaté actuellement pour les moins qualifiés de la population active, persistera vraisemblablement, en raison des tendances de la composition de la demande de travail dans le monde et dans notre pays, en raison aussi des difficultés d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes les plus défavorisés.

L'étude approfondie de l'impact de différentes réformes des cotisations patronales conduit Edmond Malinvaud aux conclusions suivantes.

Les réformes de la fiscalité et de la parafiscalité qui concerneraient indistinctement toutes les qualifications auraient beaucoup moins d'effet sur le coût réel du travail que leurs impacts directs conduisent à le faire penser. En d'autres termes, on n'est pas si loin de la réalité quand on prétend que tout mode de financement a finalement pour effet de faire payer à terme par

le travail le coût de la protection sociale. Bien que les substitutions potentielles soient importantes, les substitutions réelles dépendront assez peu des assiettes de financement.

S'agissant d'un allègement du coût du travail sur les bas salaires, la conclusion est autre, moins en raison de la plus la plus grande sensibilité de l'emploi au coût du travail en bas de l'échelle des qualifications que pour les deux raisons suivantes. Le déséquilibre entre offre et demande de travail est plus marqué et sans doute plus durable pour les faibles qualifications. Le SMIC établissant les bas salaires à un niveau supérieur à celui qu'ils auraient autrement, les rend insensibles aux variations de la demande de travail, contrairement à ce qui se passe aux plus hauts niveaux de salaire. De ce fait, l'effet d'un allègement des cotisations sur les bas salaires est durable et il en est donc de même de son impact sur l'emploi.

En ce qui concerne l'assiette valeur ajoutée, Edmond Malinvaud souligne que, du fait du prélèvement qu'elle induirait sur le profit hors intérêt du capital, elle risquerait d'affecter défavorablement le dynamisme des entreprises, surtout celui des plus innovantes, sans qu'il soit possible toutefois de chiffrer l'importance de cet effet. Provoquant une baisse du coût du travail et une hausse du coût du capital, l'introduction de l'assiette valeur ajoutée aurait bien un effet positif sur l'emploi à travers les substitutions ; mais ce serait un effet faible qui se dissiperait même dans le cas où le chômage devrait connaître sur la période une décade prolongée. Par ailleurs une part notable de l'impact positif sur l'emploi d'une assiette valeur ajoutée disparaîtrait si celle-ci était modulée de façon à limiter les transferts intersectoriels.

En conclusion, Edmond Malinvaud plaide en faveur de l'introduction, à titre définitif, d'un véritable barème des cotisations patronales comportant de faibles taux en bas de l'échelle. Il souligne toutefois que le dispositif actuel d'allègement des charges (ristourne) est exposé à un risque d'effets pervers, car il introduit sur une plage étroite des salaires, une progressivité très rapide des cotisations. En raison de cette forte progressivité, la hausse du coût du travail pour l'entreprise, résultant d'une augmentation de 100 francs du salaire net passé de 187 francs pour un salaire égal à 1,33 SMIC à 260 francs au voisinage du SMIC. Il y a là un facteur très défavorable à la promotion et à l'avancement des salariés au SMIC, qu'Edmond Malinvaud suggère de corriger en réduisant la pente du barème.

Il suggère enfin de nouvelles pistes pour rendre la protection sociale plus incitatrice. Il note notamment l'intérêt qu'il pourrait y avoir à étudier, une modulation du taux de cotisations patronales à l'assurance chômage en fonction de l'historique des licenciements auquel l'entreprise a procédé, suivant un système comparable au bonus-malus des assurances.

Le rapport est commenté par André Gauron et Jean Pisani-Ferry, qui soulignent l'un et l'autre la qualité scientifique des analyses développées dans le rapport.

André Gauron, après avoir rappelé les effets favorables sur l'emploi d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée, reconnaît que sa mise en œuvre est difficile et que l'introduction d'une assiette supplémentaire ne va pas dans le sens de la simplification. Il critique la problématique sur les emplois peu qualifiés et estime que l'élévation du niveau de formation doit être prise en compte et qu'elle est susceptible de contribuer à la réduction du chômage des salariés peu qualifiés. Il note enfin que l'assiette valeur ajoutée peut être envisagée dans le cas des cotisations à l'assurance chômage, mais qu'elle devrait être étudiée en concurrence avec la proposition, avancée dans le rapport, d'une modulation des taux en fonction de l'embauche et des licenciements.

Jean Pisani-Ferry partage l'analyse d'Edmond Malinvaud sur les avantages à long terme d'un abaissement permanent des cotisations sur les bas salaires en notant qu'il se justifie également en termes d'équité, puisqu'il peut s'assimiler à une redistribution en faveur des moins favorisés. Il souligne que la prise en compte du court terme et du très long terme, en complément de l'horizon intermédiaire examiné par Edmond Malinvaud, conduirait à contraster plus fortement l'effet des différentes assiettes sur l'emploi. Un transfert des cotisations employeurs sur la TVA aurait ainsi un effet dépressif à court terme, positif à moyen terme tandis qu'à long terme ses effets disparaîtraient. Un transfert des cotisations employeurs sur la valeur ajoutée serait neutre à court terme, positif à moyen terme et pourrait avoir des effets négatifs à long terme en raison de son impact sur l'innovation. Il note enfin les effets pervers de la ristourne actuelle, mais souligne le coût d'une réduction importante de la pente de la progressivité des cotisations.

Summary

Social Security Contributions Paid by Employers: An Economic Analysis

In a mission statement dated April 6th 1998, the Prime Minister noted that «labor taxes, especially those on unskilled labor, probably curb job creation in our country», and asked Edmond Malinvaud, Honorary Professor at the Collège de France, to examine in conjunction with the Council of Economic Analysis, the short, medium and long term consequences of modifying the base upon which employers' contributions are calculated «with particular emphasis on the advantages and disadvantages of extending the base to value added».

Edmond Malinvaud's preliminary report was discussed at the meeting of the Council of Economic Analysis, held June 11th 1998, and the final report was submitted to the Prime Minister on July 16th 1998.

Edmond Malinvaud notes first that any reform operating through a modification of the labor cost produces its effects on unemployment over the long term only. Hence, he proposes to study the impact of a reform of employers' contributions on the job market over a time frame of ten years. He then points out that the scientific background is not as robust as we would like it to be, for two reasons. First of all, the view is a long-term one which brings into play a complex interdependence between prices and quantity. Secondly, the analysis involves a diversity of issues: substitution among production factors, growth and innovation, and incentives for a greater efficiency of our Social Security system.

Prior to analysing the long term effects of a reform of employers' contributions, Edmond Malinvaud raises three points to be taken into consideration.

It clearly appears that the payroll will tend to increase in the future at least as quickly as value added, although in a less cyclical way. Basing contributions on value added would thus not be more beneficial for Social Security finances than basing them on the payroll.

He feels it is overly pessimistic to presume that the unemployment rate will remain at its current level over the next ten years. It is more likely that that rate will decline significantly.

On the other hand, the handicap experienced by the least qualified members of the working population is likely to remain, due to the trends in the structure of labor demand both globally and in France, and to the difficulty of integrating disadvantaged youths into the academic and professional worlds.

An in-depth analysis of the impact of various reforms of employers' contributions leads Edmond Malinvaud to the following conclusions.

Fiscal reforms which would affect all job qualification levels indiscriminately would have far less of an effect on the real cost of labor than their direct impacts would lead us to think. In other words, we are not far from the truth when we say that all modes of financing ultimately result in a situation in which labor pays for social welfare. While potential substitutions are important, real substitutions depend little upon which basis is used for funding.

The conclusion is different when considering a reduction in the cost of labor on low wages, less because employment is more sensitive to the cost of labor at the lower end of the qualification scale, than for the two following reasons. The imbalance between job supply and demand is greater and undoubtedly more durable for the less qualified jobs. The minimum wage sets low salaries at a level higher than what they would otherwise be, which makes them insensitive to fluctuations in job demand, in contrast to the higher-paid jobs. As a result, the impact of reducing employers' contributions on low salaries is lasting, as is its impact on the job market.

Regarding a value added base for employers' contributions, Edmond Malinvaud notes that, because it would mean a levy on profit excluding capital interest, it would run the risk of diminishing the dynamism of companies, especially the most innovative ones, although it is impossible to quantify the impact at this point. Introducing a value added base would have a positive impact on the job market by substituting labor to capital, as it would trigger a decline in the real cost of labor and an increase in the real cost of capital; the effect would be minimal, however, and would taper off with time, even if unemployment were to shrink steadily over the period. Also, much of the positive impact on the job market would be eliminated if the value added base were designed in such a way as to limit intersectoral transfers.

In conclusion, Edmond Malinvaud argues for the permanent introduction of an employers' contribution scale with low rates at the bottom salary levels.

He points out, however, that the current system for reducing contributions runs the risk of having undesirable effects because, for a very narrow range of salaries, it introduces a very steep progressiveness in contributions.

He finally suggests new ways in which to make Social Security programmes more incentive-oriented. In particular, he feels it would be worthwhile to examine the possibility of linking the rate at which employers contribute to unemployment insurance to the company's redundancy record (experience rating), along the lines of the bonus-penalty system used in insurance.

André Gauron and Jean Pisani-Ferry provide a commentary on the report, and both underscore the scientific quality of the analyses developed by Edmond Malinvaud.

After summarising the positive effects on the job market of a contribution based on value added, André Gauron recognizes the difficulty of implementing such a reform and that introducing an additional tax base would complicate the current system. He criticizes the way the problem of low-skilled jobs is set out and feels that the possibility of elevating the training level of unskilled workers should be considered; he believes it could help reduce unemployment among those with few qualifications. He notes also that a value added base could be considered for contributions to unemployment insurance, but that it would have to be studied along with the competing proposal, put forward in the report, to link rates to hiring and redundancy patterns.

Jean Pisani-Ferry agrees with Edmond Malinvaud's analysis of the advantages of permanently lowering employers' contributions on low wages, adding that it is also an equitable solution, for it can be considered as a redistribution of the wealth to the less privileged. He notes that an analysis of the short term and very long term, in addition to the intermediary period examined by Edmond Malinvaud, would show a more distinct contrast among the effects of the various employment contribution bases. Transferring employers' contributions onto the VAT would have a depressive impact in the short term, a positive one in the medium term, and in the long term, its effects would disappear altogether. Transferring employers' contributions onto value added would have a neutral impact in the short term, a positive impact in the medium term and could have negative effects in the long term, as it would discourage innovation. He finally notes the undesirable effects of the current system, but underscores the cost of substantially reducing the progressiveness of the curve on which contributions are calculated.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
Macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 76 47

Katherine Beau

Documentation

01 42 75 76 00