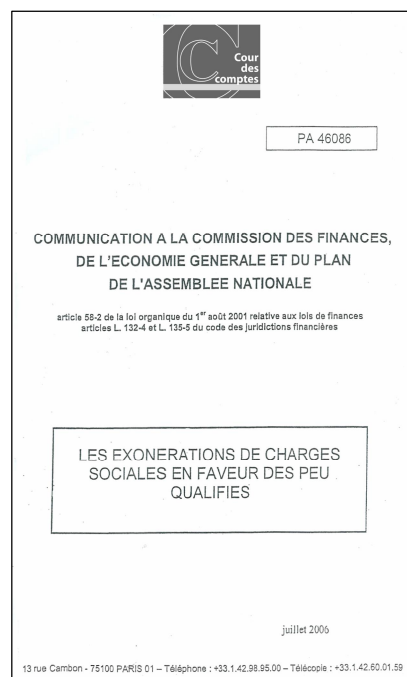


EXTRAITS

Premier commentaire général, la diversité des effets sur l'emploi, estimés, soit lors d'évaluations *ex ante*, soit lors d'évaluations *ex post*, est le fait le plus marquant. Le spectre pour un budget de 5 Md€ s'étale d'environ 100 000 à 500 000 emplois nets supplémentaires. Et ceci vaut si l'on se limite aux seuls emplois non qualifiés. Cette diversité appelle elle-même deux observations importantes. D'abord aucune des évaluations n'aboutit à un effet négatif sur l'emploi ou sur l'emploi non qualifié, et c'est évidemment capital : quelles que soient leurs imprécisions, ou leurs différences d'approche, ces évaluations s'accordent sur un effet bénéfique macroéconomique, du moins en termes d'accroissement net de l'emploi. Les évaluations menées à l'étranger sont également concordantes sur ce point, de sorte qu'il peut être considéré comme établi. Il reflète l'existence d'une certaine élasticité de l'emploi à son coût, ce qui est intuitivement satisfaisant.



La variété des effets paraît en grande partie imputable à celle des valeurs retenues dans ces travaux pour l'élasticité de substitution entre travail non qualifié et travail qualifié. Car, à valeur donnée de cette élasticité, les effets d'une évaluation à l'autre sont proches. Ainsi, une incertitude majeure concerne la valeur de cette élasticité. Les travaux français aboutissent, dans l'ensemble, à une certaine substituabilité entre travail non qualifié et travail qualifié et, de même, à une certaine substituabilité entre travail non qualifié et capital (alors qu'ils concluent plutôt à une certaine complémentarité entre travail qualifié et capital). Mais l'ampleur de cette substitution entre types de travail est très variable selon les estimations conduites : elle peut être ample ou au contraire modérée, voire réduite. Il est certain que c'est sur ce point que notre connaissance empirique n'est pas assez sûre et donc que l'effort des travaux économiques empiriques doit porter²⁶.

En attendant, un certain nombre d'experts jugent que la substituabilité est le plus probablement faible, ce qui conduirait à privilégier le bas de la fourchette des estimations des effets sur l'emploi. Le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui est assez favorable à la politique d'exonération, retient dans son rapport récent une estimation plus élevée. Il présente et analyse cette diversité d'estimations d'effets sur l'emploi, et il conclut ainsi : « La synthèse de ces travaux permet cependant de considérer que les allègements décidés au début de années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la RTT auraient créé autour de 300 000 emplois. » De même l'INSEE, dans sa réponse aux

²⁶ L'INSEE indique d'ailleurs dans sa réponse aux constatations de la Cour qu'il a décidé d'actualiser la dernière analyse de ces élasticités, laquelle date de 2001 et figurait [dans le document](#) suivant : P. Biscourp et C. Gianella : « Substitution and complementarity between capital, skilled and less skilled workers : an analysis at the firm level in French manufactory industry », *Document de travail INSEE/DESE*, n° G2001/13.

constatations de la Cour, indique-t-il que les estimations de substitution qu'il retient (entre travail qualifié et non qualifié : 1 ; et entre travail qualifié et capital : 0,5) « ne sont pas incompatibles avec des effets-emploi des allègements pré-RTT de 300 000 emplois. » C'est bien situer le problème à cette estimation des élasticités.

C'est cette évaluation qui, rapportée au montant actuel des exonérations, conduit le COE à citer dans son rapport l'estimation de la DGTPE et de la DARES, selon laquelle la suppression totale de ces dernières provoquerait la perte nette de 800 000 emplois. Cette estimation ne résulte pas d'une simulation des effets d'une disparition des allègements sur l'économie française d'aujourd'hui, et en particulier ignore la forte hausse du SMIC dans les dix dernières années, hausse qui a été au moins permise par les allègements (cf. chapitre 1). Elle procède d'une simple règle de trois, appliquée en outre de façon réversible, ce qui ne conduit guère à une estimation robuste²⁷. Il est très regrettable que n'aient pas été simulés sur l'économie française d'aujourd'hui les effets possibles d'une telle suppression totale (mais aussi ceux de scénarios alternatifs, par exemple de modifications partielles du périmètre des exonérations) et la Cour souhaite vivement que des travaux de cette sorte, fondés sur des outils de simulation adaptés, voient le jour rapidement sur un sujet aussi important.

Un second commentaire général, qui ne se dégage pas directement des tableaux précédents, permet d'éclairer la signification des effets sur l'emploi. Beaucoup de travaux, français mais aussi étrangers (notamment aux Pays-Bas et en Belgique, cf. ci-dessous), concluent que l'allègement aurait plutôt conduit à ralentir ou à reporter des destructions d'emplois, qu'à susciter des créations d'emplois. Cela veut dire que l'effet d'aubaine aurait été important pour l'accroissement de l'emploi, mais faible pour la réduction de la diminution. Une telle interprétation s'accorde correctement avec les évolutions empiriques sectorielles présentées précédemment mais cet accord ne suffit pas pour la fonder : la croissance de l'emploi peu qualifié dans les services, accrue depuis 1994, devrait alors peu aux allègements, l'effet d'aubaine étant ici important ; tandis que la moindre décroissance de l'emploi industriel peu qualifié leur serait plus directement imputable.

²⁷ Le calcul est le suivant : on part de l'estimation des créations nettes d'emploi des allègements Juppé (300 000), que l'on multiplie par le ratio montant des allègements total aujourd'hui/ montant des allègements « Juppé ». Puis l'on fait l'hypothèse supplémentaire d'une parfaite réversibilité des effets pour aboutir au nombre de suppressions nettes d'emploi de 800 000 censées résulter d'une disparition totale des allègements.

Le COE est évidemment conscient de cette fragilité. Le texte précis de son rapport sur ce point est le suivant : « L'extrapolation des ordres de grandeur qui précèdent conduit la DGTPE et la DARES à estimer que, quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 500 000 emplois en l'espace de quelques années, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées du fait de la RTT. Certes, toute extrapolation à une mesure prise aujourd'hui de résultats évalués sur des épisodes datés de dix ans est délicate. » (p.32).