

UNIVERSITE DE TOULOUSE

18 mars 2013

Statistique et décisions publiques dans le domaine social

par Paul Champsaur

L'économie publique vise à faire l'analyse économique des décisions publiques que celles-ci portent sur les recettes, l'impôt, ou sur les dépenses publiques ou enfin sur la régulation de l'économie, par exemple monétaire.

Pendant longtemps l'économie publique est restée largement théorique : par exemple, on savait qu'une taxation plus élevée décourageait l'activité économique mais on ne disposait pas d'estimation relativement fiable de l'effet. Puis, avec le développement des données de comptabilité nationale, s'est construite une économétrie sur séries temporelles qui a fourni à la branche concernée de l'économie publique, à savoir la macroéconomie, une base appliquée. Cette économétrie sur séries temporelles, devenue une branche importante de la statistique, n'a guère réussi à apporter des résultats à des domaines considérables de l'action publique, domaines qui relèvent de ce que l'on appelle communément les politiques structurelles, dont les effets sont relativement lents à se manifester. Je prendrai l'exemple du marché du travail. La puissance publique intervient beaucoup : par le salaire minimum, par le droit du travail, par l'indemnisation du chômage, par le calcul des retraites, par la durée du travail, par les modalités de la fiscalité et des cotisations sociales, par certaines prestations sociales...

Chacun de ces éléments est susceptible d'influencer soit l'offre de travail par les travailleurs potentiels, soit la demande de travail par les employeurs. Or l'analyse de séries temporelles de données agrégées ne fait pas apparaître

grand chose. Certains économistes en ont déduit, faussement, que ces effets étaient négligeables. On a essayé d'utiliser les comparaisons internationales. Malheureusement elles se sont avérées décevantes car, dans la plupart des cas, deux pays diffèrent sur toute la gamme des interventions publiques et il n'est pas facile de les distinguer. Néanmoins ces travaux internationaux ont plutôt renforcé le sentiment que ces interventions publiques avaient des effets significatifs et qu'il serait très utile de les étudier.

C'est ce qui s'est produit depuis 15 à 20 ans et dont je vais vous parler.

Sont devenues disponibles des bases de données individuelles qui apportent de nouvelles sources de variance tout à fait importantes. Celles-ci peuvent-être corrélées avec les paramètres de l'intervention publique. Bien entendu, il y a protection stricte du secret statistique. Le chercheur peut effectuer des traitements complexes sur la base de données individuelles mais il ne peut en extraire une quelconque information sur un ou des individus connus. Les techniques de protection du secret statistique sont maintenant bien maîtrisées. A titre d'exemple seront bientôt disponibles des bases de données individuelles fiscales, qu'il est possible d'enrichir avec des bases de données sociales. Du coup s'est développée une nouvelle branche de l'économétrie, la microéconométrie, dont la mise en œuvre s'est considérablement simplifiée. Je pense que celle-ci est plus proche de ce que vous apprenez en statistique. On assiste depuis 20ans à une explosion des travaux empiriques de microéconométrie ; par exemple dans le domaine de l'économie du développement (NBER,CAE en France). Beaucoup de sujets qui n'étaient abordés que qualitativement par l'économie et la sociologie le sont maintenant quantitativement par la microéconométrie. Cela signifie d'ailleurs que la frontière entre sociologie et économie est floue et qu'elle repose davantage sur des différences de méthodes liées aux formations initiales et

recrutements des spécialistes de l'une ou de l'autre de ces disciplines, qu'à des considérations plus profondes ou à la nature des sujets.

Je vais vous donner un petit éclairage sur ce qu'apporte la microéconométrie d'abord sur la demande de travail puis sur l'offre de travail.

Sur la demande de travail je vais m'intéresser uniquement à la demande de travail peu qualifié. La demande de travail qualifié est largement prépondérante et dépend de tout l'équilibre macroéconomique, de la compétitivité, de l'orientation de la politique budgétaire,... Je ne l'étudierai pas. Elle représente aujourd'hui environ 85% de l'emploi.

En France, les travailleurs peu qualifiés, pour simplifier ceux qui entrent sur le marché du travail sans diplôme, ont un taux de chômage beaucoup plus élevé que les autres : le double ou le triple. Dans un certain nombre de pays comparables à la France on ne constate pas ce phénomène du moins pas au même degré. Il semble que le travail peu qualifié soit facilement substituable à d'autres facteurs de production ; capital, travail plus qualifié. En France, pour toutes sortes de raisons, l'État intervient beaucoup sur le travail peu qualifié : fixation du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC), allègement des charges sociales sur les bas salaires, Prime Pour l'Emploi (PPE), Revenu de Solidarité Active (RSA),...La coupure du marché du travail entre d'un côté, emplois stables (CDI) à plein temps et de l'autre côté emplois précaires (CDD, intérim) et/ou à temps partiel correspond assez largement à la coupure entre emplois qualifiés et emplois non qualifiés. Du coup la législation du marché du travail qui s'applique aux emplois précaires ou à temps partiel concerne particulièrement l'emploi peu qualifié.

En résumé, malgré une politique publique très active, la France n'a pas bien résolu le problème du travail des personnes peu qualifiées. Il se trouve, d'une part, que le niveau du salaire minimum français est très élevé. Au sein de l'OCDE, seul le Luxembourg a un salaire minimum plus élevé. J'ajoute que plus d'un tiers des pays n'ont pas de salaire minimum, par exemple, les pays scandinaves, et que la plupart de ceux qui en ont, le différencie en fonction de l'âge, ce qui n'est pas le cas en France, où le SMIC est le même pour les moins de 25ans. D'autre part, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires, même s'il est important et contribue à réduire sensiblement le coût pour l'employeur du smicard, ne suffit pas à inverser le classement : la France se situe encore en tête quant au coût, charges sociales comprises, d'un travailleur payé au salaire minimum.

La question posée est donc simple. **Est-ce-que le niveau du SMIC influence significativement la demande de travail peu qualifié ?**

Si la réponse est positive, il semble bien que le niveau élevé du SMIC explique largement le taux de chômage élevé des travailleurs peu qualifiés.

Pendant longtemps on n'a pas su répondre à cette question ou bien, pire, la réponse était erronée. Quand on introduit dans l'économétrie sur séries temporelles le SMIC en plus du salaire moyen on n'obtient pas d'effet vraiment significatif et on est tenté de dire que le SMIC n'a guère d'effet sur l'emploi. L'apparition de bases de données individuelles sur le marché du travail pendant les années 90 a changé la donne. Il est devenu possible de distinguer le relativement petit segment du travail peu qualifié. Les travailleurs ont été séparés en deux groupes : le groupe des travailleurs peu qualifiés composés de ceux payés au SMIC ou au voisinage immédiat, le groupe de travailleurs plus qualifiés payés significativement au-dessus du

SMIC. Il est alors possible de comparer l'emploi dans chaque groupe à la suite d'un coup de pouce élevé au SMIC. On constate qu'un coup de pouce au SMIC provoque une baisse de l'emploi peu qualifié par rapport à une évolution parallèle à celle de l'emploi plus qualifié. Dans le langage de l'économétrie on a réussi une « quasi expérience ». On obtient ainsi une estimation de l'élasticité de l'emploi non qualifié par rapport à son prix : -1,5. Il semblerait, qu'un coup de pouce de 1% sur le SMIC réduise l'emploi peu qualifié d'environ 20.000 emplois. Les premières études internationales sur le sujet ont été disponibles dans le courant des années 90. Elles montrent un effet très différent du salaire minimum sur l'emploi peu qualifié en France et aux États-Unis, où il est faible voire légèrement positif car le salaire minimum était très bas et où l'emploi était plutôt déterminé par l'offre de travail. Dans notre pays l'effet est fortement négatif car le SMIC est élevé et l'emploi contraint par la demande de travail. La première étude détaillée du cas français a été faite par **Francis Kramarz et Thomas Philippon** « *The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment* » publiée dans Journal of Public Economics en 2001.

Quand le SMIC a été institué en 1970 il représentait à peu près la moitié du salaire médian ; il en représente aujourd'hui les 2/3 et comprime tout le bas de la distribution des salaires. Le SMIC, du fait de forts coups de pouce a cru en 40 ans de 20% de plus que le salaire moyen, qu'il a en outre poussé vers le haut. Mais formuler des recommandations quant au niveau du SMIC suppose que l'on tienne compte non seulement de l'effet de son niveau sur l'emploi mais aussi sur la pauvreté. Il existe d'autres instruments de politique économique qui permettent d'agir sur celle-ci. Cependant examiner l'ensemble du problème m'éloignerait par trop de mon sujet. Aussi je vous propose de passer à l'étude de l'offre de travail.

La variabilité de l'offre de travail n'est pas facile à étudier. Mettons de côté l'offre de travail des travailleurs les plus âgés qui dépend des conditions de retraite et de la transition entre emploi et retraite. Laissons également l'offre de travail des travailleurs de moins de 25 ans.

Les hommes adultes ont un taux d'activité ($\simeq 95\%$) uniforme, élevé et stable, un taux de chômage ($\simeq 6\%$) assez bas et stable. Seuls, les moins qualifiés d'entre eux ont un taux de chômage plus élevé. Il semble que celui-ci dépende significativement de la demande de travail des entreprises (coût du travail au niveau du salaire minimum, conjoncture). Il n'en est pas de même pour les femmes, notamment celles qui vivent en couple. Celles-ci ont un taux d'activité beaucoup plus bas. Leurs taux d'inactivité ou de chômage varie de façon importante avec leur situation : vie en couple, activité du conjoint, nombre et âge des enfants, qualification, ...ainsi qu'avec les prestations sociales qu'elles perçoivent ou les impôts qu'elles payent ou dont elles sont exonérées. Une étude systématique a été réalisée par **Guy Laroque et Bernard Salanié**. Elle a donné lieu à deux publications dans *Économie et Statistique* :

- En 1999 : « *Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail* » ;
- et en 2000 « *Une décomposition du non-emploi en France* ».

Les deux auteurs ont rassemblé pour chaque personne qui avait été interrogée dans le cadre de l'enquête emploi réalisée par l'INSEE en 1997 d'une part toute l'information sur la situation de l'enquêté recueillie au moment de l'enquête et d'autre part le résultat des calculs concernant les prestations sociales et les exonérations diverses auxquelles ces personnes avaient droit. Sur cette base les auteurs ont été capables d'estimer le comportement de participation au marché du travail. Ils en ont déduit qu'une part importante du non-emploi n'était due ni au niveau du SMIC ni à la conjoncture mais était

volontaire : ainsi les femmes en couple étaient relativement nombreuses (près de 40% au total et de 50% pour celles sans diplômes) à être volontairement sans emploi (inactivité ou chômage). Cela signifie que celles-ci considéraient comme insuffisant le gain monétaire qu'elles obtiendraient si elles travaillaient. Pour une femme en couple dont le conjoint ne travaille pas et dont la qualification est faible, le gain monétaire d'un emploi payé au SMIC était très faible en 1997 compte tenu des pertes de prestations sociales sous conditions de ressources (RMI, allocation logement) et des dégrèvements fiscaux (taxe d'habitation). Si le non-emploi volontaire est très faible pour les hommes en couple il est toujours présent chez les femmes en couple et dépend de toutes les caractéristiques du ménage.

Ainsi on est amené à distinguer deux causes à l'exclusion du marché du travail des personnes à faible qualification. La première est que le coût du travail au niveau du salaire minimum est trop élevé : la demande de travail est insuffisante. La seconde cause est que les pertes qu'une personne encourt en prenant un emploi, en quittant le filet de protection sociale, sont si élevées que participer au marché du travail n'en vaille pas la peine. Comme l'ont écrit Guy Laroque et Bernard Salanié « Il est important pour la politique économique de quantifier l'importance respective de ces deux causes. Dans le premier cas l'emploi sera stimulé par une baisse du coût du travail au niveau du SMIC. Dans le second cas il est préférable de réduire les taux de prélèvements sociofiscaux subis par les personnes qui passent de l'inactivité à l'activité salariée » .

Dans le courant des années 2000, la politique économique s'est attaquée à ces deux causes. D'une part, le coût du travail au niveau du SMIC a été abaissé par un nouvel allègement des charges sociales sur les bas salaires. Mais l'effet net sur le coût du SMIC a été compensé par la hausse du SMIC horaire de

11% du à la baisse de la durée du travail. Au total l'impact du SMIC sur le marché du travail est à peu près le même aujourd'hui qu'il était en 1997. D'autre part les taux de prélèvements sociofiscaux ont été sensiblement réduits pour les bas revenus, d'abord par la mise en place de la prime pour l'emploi (PPE), puis par la création du Revenu de Solidarité Active (RSA) qui englobe le RMI. Le jeu de ces deux éléments a pour effet de réduire d'environ une moitié le prélèvement que la baisse du RMI imposait à un accroissement du revenu salarial. Il est vraisemblable que le non-emploi volontaire a été réduit. Mais je n'ai pas connaissance de mise à jour de l'étude de Laroque et Salanié.

Aujourd'hui il est vrai que notre principal problème n'est pas celui du non-emploi volontaire mais celui du non-emploi involontaire, en particulier du chômage involontaire qui constitue la plus grande partie du chômage. On peut être tenté d'en déduire que, pour faire baisser le chômage, il faut faire croître le non-emploi volontaire. Cette politique a été menée dans le passé, par exemple en réduisant l'offre de travail des personnes en âge de travailler mais relativement âgées par l'intermédiaire des retraites ou pré retraites. Ces politiques ont un effet à court terme mais l'effet disparaît complètement à moyen terme, sur le cycle économique. A moyen et long terme, l'activité économique et le niveau de l'emploi dépendent fondamentalement de l'offre de travail. Au sein des pays de l'OCDE il n'y a aucune corrélation entre chômage et offre de travail. Il peut être légitime de faire baisser l'offre de travail des mères d'enfants jeunes grâce à des aides financières sous condition de ressources avec l'objectif d'améliorer la situation des familles et des jeunes enfants. Cependant une telle politique ne peut être justifiée par la lutte contre le chômage. Tout cela signifie que l'étude de l'offre de travail est, et surtout restera, un thème important pour l'analyse économique.

La disponibilité d'une base de données individuelles ayant les qualités requises n'a rien d'évident. Dans le domaine économique et social, l'informatisation des principaux organismes concernés a permis de créer des bases de données individuelles à partir de leurs fichiers de gestion. Il est le plus souvent nécessaire de combiner ces données avec d'autres sources, par exemple avec des données d'enquêtes, pour obtenir un fichier exploitable.

il est également souvent nécessaire que, sur la période d'étude, la politique publique examinée ait été modifiée de façon significative et bien datée. Ce fut le cas pour le SMIC dont les variations ont été largement déterminées par des coups de pouce importants et très variables.

Cependant dans le domaine économique et social on est loin de disposer de bases de données individuelles aussi complètes et sophistiquées que celles des études épidémiologiques dans le domaine de la santé. Dans une certaine mesure la sophistication de l'économétrie compense un peu ce manque mais il y a beaucoup à faire. C'est ce que je souhaite à votre génération.

Je vous remercie de votre attention.