

## Remarques sur l'efficacité des « politiques de demande »

*About demand policies efficacy*

Gilles Saint-Paul

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3604>

DOI : 10.4000/travailemloi.3604

ISSN : 1775-416X

### Éditeur

DARES - Ministère du Travail

### Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 95-97

ISSN : 0224-4365

### Référence électronique

Gilles Saint-Paul, « Remarques sur l'efficacité des « politiques de demande » », *Travail et Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 03 décembre 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3604> ; DOI : 10.4000/travailemloi.3604

---

## Remarques sur l'efficacité des « politiques de demande »

Gilles Saint-Paul (\*)

Les « politiques de demande » peuvent être présentées comme une alternative plus consensuelle pour réduire le chômage que les politiques structurelles fondées sur une réduction de la protection sociale et des rigidités salariales. L'évaluation de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE (1) s'interroge donc légitimement sur l'intérêt de telles politiques. On peut souligner que, même en excluant les politiques de stimulation keynésienne traditionnelle dont on sait qu'elles n'ont pas d'impact de long-terme sur le taux de chômage d'équilibre, on peut regrouper sous le titre de « politiques de demande » des choses qui ont assez peu de liens entre elles :

- des subventions aux salaires ;
- une réduction des coûts non salariaux du travail (telles qu'une baisse des coûts de licenciement, qui agit sur la demande par ce biais et sur l'offre par d'autres mécanismes) ;
- la création directe d'emplois publics ;
- des politiques malthusiennes telles que le partage du travail, qui prétendent augmenter la demande en restreignant l'usage de certaines formes d'emploi (heures, travailleurs âgés, etc.) ;
- des mesures indirectes telles que la dérégulation des marchés des biens et des services, qui augmenteraient la demande de travail à travers une plus grande compétitivité des marchés des produits.

Ces mesures sont très différentes les unes des autres, et n'ont pas toutes les effets escomptés. Dans cette intervention, nous discutons essentiellement le rôle de la réduction des coûts au moyen de subventions (baisse des charges, prime à l'emploi) et celui de la déréglementation du marché des produits. Sans nier l'impact positif de ces mesures, nous attirons l'attention sur certaines réserves que l'on peut formuler à leur encontre, et sur certains pièges qui y sont associés.

À mon sens, la popularité de ce type de mesures est qu'elles sont perçues comme plus facile à faire accepter politiquement que la flexibilité du marché du travail, qui érode directement le pouvoir de négociation des *insiders*. De plus, ces réformes génèrent des bénéfices plus rapidement que les réformes structurelles. Une baisse des charges réduit le coût du travail immédiatement, ce qui n'est pas le cas, par exemple, d'un changement dans le droit du

travail qui affecterait le pouvoir de négociation des travailleurs en place. Ce dernier n'aurait d'effets que graduellement, au fur et à mesure que la pression des *outsiders* se fait sentir dans les nouvelles négociations. Cela signifie-t-il que l'on devrait se rallier à la panacée des « politiques de demande » et abandonner tous projets de réforme structurelle, sur lesquels les gouvernements successifs, en France, ont échoué ?

Nous détaillons ici un certain nombre d'écueils associés à la mise en place de politiques de demande : le problème de la réponse de l'offre, celui de la réaction opportuniste d'un gouvernement partisan, celui du déplacement des distorsions, et celui de la valeur économique des emplois créés. Ces écueils ne signifient pas que l'on doive renoncer à ces politiques lorsqu'on a de bonnes raisons de penser qu'elles réduisent une distorsion, mais ils suggèrent que les politiques de demande n'ont qu'un effet limité sur l'efficacité du marché du travail.

### La réponse de « l'offre »

Lorsque l'on met en place une politique de demande, il convient de prendre en compte la répartition des effets entre hausse de salaire et emplois créés. C'est la courbe « d'offre » qui nous donne cette répartition. Par cela, on entend non pas l'offre de travail au sens walrasien du terme, mais une relation entre taux d'emploi et salaire réel qui nous dit comment les tensions sur le marché du travail affectent la formation des salaires. Les politiques structurelles affectent cette relation de façon à la rendre plus élastique, c'est-à-dire à augmenter l'effet modérateur du chômage sur les salaires. Les politiques de « demande » la laissent inchangée, au point que, sous certaines hypothèses, l'effet de ces politiques sur le chômage est nul, la hausse des salaires annulant l'impact positif sur le coût du travail. Cela sera le cas, notamment, si le salaire alternatif qu'un *insider* obtiendrait s'il quittait son emploi courant (qui reflète les salaires payés par les autres entreprises et le niveau de l'indemnisation du chômage) est entièrement indexé sur le salaire moyen dans l'économie. Le taux de chômage d'équilibre ne dépend alors que des institutions du marché du travail, notamment le pouvoir de négociation des syndicats, les coûts de licenciement, et le taux de remplacement de l'indemnisation du

\* Institut d'Economie Industrielle (IDEI); gstpaul@univ-tlse1.fr  
(1) OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*

chômage. Une baisse des charges sociales sur le travail se traduit alors par une hausse équivalente des salaires, sans effets sur le chômage. Cette baisse des charges peut être bénéfique en ce qu'elle augmente le taux d'emploi (car celui-ci est désormais plus attractif comparé à l'inactivité), mais c'est à travers une hausse de la participation, pas une baisse du chômage(2). Le taux de chômage reflète les frictions sur le marché du travail et il est invariant si l'on ne s'attaque pas à ces frictions. En ce sens, il capte des phénomènes différents du taux d'emploi, qui reflète les incitations à travailler. La baisse des charges améliore les incitations à travailler, d'où une hausse de l'emploi et des salaires. Mais le marché du travail, en tant qu'outil d'affectation de l'offre à la demande, ne fonctionne pas mieux qu'avant, et le taux de chômage proprement dit est inchangé.

## **Le comportement des gouvernements**

Un autre aspect des politiques de demande est qu'elles peuvent être détournées de leur objet initial par un gouvernement désireux d'utiliser la marge de manœuvre ainsi libérée pour distribuer des rentes aux *insiders* afin de s'assurer de leur soutien politique. Les intérêts partisans peuvent rejoindre le point de vue de l'économiste soucieux du bien-être social, dans la mesure où ce dernier permet d'élargir l'ensemble des possibles. Mais le choix effectué au sein de cet ensemble reflétera les forces en présence plutôt que l'optimum social prôné par l'économiste(3). À cet égard, il est frappant de noter que les baisses des charges au niveau du SMIC consenties depuis 1990 se sont traduites par des hausses du SMIC net, non par une baisse du coût du travail pour l'employeur.

## **La substitution d'un type de distorsion pour un autre**

De nombreuses politiques s'attaquent à des inefficacités telles que taux marginaux d'imposition trop élevés, trappe à inactivité, *etc.* Ces politiques sont fondées sur l'idée qu'on peut réduire le chômage et exploiter des «gisements d'emplois» sans pour autant réduire le poids de la redistribution et des dépenses publiques. Il s'agit d'éliminer les inefficacités dans la distribution des distorsions entre

diverses catégories d'agents. Cet objectif est louable, mais les effets d'une telle approche restent limités. Pour éviter une perte de recettes fiscales, éliminer une taxation excessive à la marge à certains endroits implique d'augmenter cette taxation à d'autres endroits. Ainsi, on a combattu les problèmes d'employabilité des travailleurs les moins qualifiés au moyen de dispositifs tels que la prime à l'emploi et la ristourne du RMI (en ce qui concerne l'offre) et en baissant les charges sociales au niveau du SMIC (en ce qui concerne la demande). Pour éviter que ces politiques ne soient trop coûteuses, elles se sont accompagnées d'une extrême dégressivité de ces aides lorsque le salaire dépasse le SMIC. Les distorsions qui décourageaient l'embauche et la recherche d'emploi ont été remplacées par des distorsions qui découragent la promotion, l'effort et l'accumulation de capital humain. Ce sont désormais 16% des employés qui sont payés au SMIC. La trappe à inactivité a été remplacée par une trappe à SMIC; et les biais mentionnés dans le paragraphe précédent sont susceptibles de rendre ce problème plus aigu à l'avenir.

De même, le RSA récemment adopté va plus loin dans l'élimination de la trappe à RMI que les dispositifs précédents; mais comme à nouveau il ne remet pas en question le niveau minimal de redistribution – et donc se traduit par une hausse globale de la redistribution – il doit être financé par des impôts supplémentaires dont on a dit qu'ils contredisaient les mesures favorables à l'épargne qui étaient incluses dans le paquet fiscal. Et la prise en compte des droits annexes (notamment CMU) et exonérations diverses consenties par l'État et les collectivités locales suggèrent que le RSA substitue à la trappe à inactivité une trappe à temps partiel: le cumul du RSA et de ces divers avantages rend une activité au SMIC à mi-temps pratiquement aussi avantageuse qu'un SMIC à plein-temps.

Il n'est pas possible de réduire les taux marginaux d'imposition pour tous les agents sans réduire en même temps la quantité redistribuée. Tant que cette quantité n'est pas remise en cause, les dépenses sociales sont condamnées à évoluer à la hausse sous l'effet des coups de pouce et autres aléas politiques, et la puissance publique ne peut que se contenter de lisser et de déplacer les diverses trappes désincitatives engendrées par l'État providence.

## **La valeur économique des emplois créés**

Les politiques de l'emploi sont bien souvent évaluées sur le seul critère du nombre d'emplois créés. Il est au moins aussi important de prendre en compte la valeur sociale de ces emplois. D'un point de vue économique, l'emploi n'est pas un but en soi. Mettre en place un dispositif complexe pour trans-

(2) En effet, celui-ci, mieux indemnisé à cause de l'indexation de l'assurance-chômage sur le salaire, n'est pas moins attractif qu'avant, relativement à l'emploi.

(3) C'est seulement lorsque la panoplie complète des taxes et des transferts qui permettent de compenser les perdants d'une réforme de manière non distortionnaire est disponible que les deux objectifs coïncident.

férer des individus de l'inactivité vers une activité peu utile n'est pas une politique très intéressante du point de vue du bien-être. On montre qu'il est parfaitement concevable, à l'optimum, que l'on puisse vouloir redistribuer envers les moins qualifiés sans leur demander de travail en contrepartie. Cette idée heurte de nombreux analystes et contredit la philosophie de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. L'idée sous-jacente est que l'emploi est un facteur positif de socialisation, et que son intérêt dépasse donc son strict rôle productif. Il s'agit d'une hypothèse sur les «valeurs» promues par nos gouvernements et on aimerait qu'elle soit plus explicite et mieux documentée empiriquement.

Cela soulève une variété de questions qui sont rarement abordées, y compris dans les études qui prônent une telle éthique. Qu'entend-on au juste par «socialisation» et quelles sont les externalités positives exercées sur les autres par un individu correctement socialisé? Pourquoi considère-t-on que le milieu de travail est un lieu privilégié de socialisation, plutôt que la famille, le bar-tabac, ou le club sportif? Si, comme le suggèrent certaines enquêtes, le travail ne figure pas au premier plan des valeurs défendues par les Français, comment se peut-il qu'il en soit autrement pour les gouvernements? À moins que ceux-ci soient paternalistes, donc investis d'une mission supérieure d'amélioration des normes sociales, ne devraient-ils pas refléter celles des individus qui les mandatent? Les formes nouvelles d'organisation du travail (télétravail, usage massif du courrier électronique...) renforcent-elles ou affaiblissent-elles l'effet de celui-ci sur la socialisation? Si elles les affaiblissent, faut-il les combattre ou bien réduire le poids de l'emploi comme critère d'évaluation des politiques redistributives?

\*  
\* \*

Les politiques de «demande» visent à augmenter la quantité d'emploi. Elles ont un sens puisque l'emploi est lourdement taxé relativement au non-emploi; on s'attend donc à ce qu'il soit insuffisant. Mais elles trouvent leur limite dans le fait que cette taxation est elle-même la contrepartie d'un degré élevé d'intervention de l'État dans l'économie. Inversement, les politiques qui s'attaquent aux rigidités institutionnelles du marché du travail, bien que souvent promues au nom de leurs effets sur l'emploi, ne prétendent pas augmenter celui-ci mais remédier aux dysfonctionnements du marché du travail, qui se traduisent par des taux de chômage et une durée du chômage élevée. Le taux d'emploi dépend *a priori* des préférences des agents et il est problématique d'affirmer que celui-ci est trop faible pour telle catégorie de travailleur. On sait par contre que si des personnes cherchent du travail sans succès, cela prouve que le marché fonctionne mal et qu'il est dans l'intérêt de ces personnes de remédier au problème. Le débat semble, depuis quelques années, se focaliser sur les politiques de «demande», notamment à cause des difficultés politiques pour mettre en œuvre des réformes structurelles. Le risque de cette évolution est qu'elle conduise (dans le même esprit paternaliste que, par exemple, la déclaration de Lisbonne), à vouloir augmenter l'emploi coûte que coûte, tandis qu'augmenter la flexibilité du marché du travail ne vise qu'à faciliter l'appariement de l'offre et de la demande sans préjuger du résultat et sans imposer des préférences sociales pour l'emploi.