

Faut-il remettre en question les baisses de cotisations sociales ?

1^{ère} contribution :

Clément Carbonnier, (U. de Cergy Pontoise, THEMA et Sciences Po, LIEPP),
Bruno Palier, (Sciences Po, LIEPP, CEE),
et **Michaël Zemmour**, (Université de Lille 1, Clersé, et Sciences Po, LIEPP)

2^{ème} contribution :

Yannick L'Horty, (Université de Paris-Est Marne-la-Vallée, ERUDITE, TEPP)

3^{ème} contribution :

Jean-Luc Tavernier, (Directeur général de l'INSEE)

Réactions :

Christophe Caresche, (Député de Paris, membre de la Commission des Finances),
et **Alain Lambert**, (ancien ministre du budget, président du Conseil départemental de l'Orne)

Premier point de vue :

« **Faire mieux au même prix.**

Réorienter les politiques d'emploi pour créer des emplois de qualité* »,

par Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour

La France est fréquemment décrite comme l'un des pays où les prélèvements obligatoires sont parmi les plus élevés du monde. Cependant, une autre réalité française, moins connue, doit aussi être prise en compte : la France est également l'un des pays où les politiques d'exemption fiscale et d'exonération de cotisations sociales sont les plus développées. En 2011, l'ensemble des politiques socio-fiscales ayant trait à la protection sociale et à l'emploi représentait une valeur comptable de 94 milliards d'euros (Zemmour 2013). Parmi ces politiques, la stratégie française pour l'emploi, qui met en œuvre une réduction du coût du travail, occupe une place importante. Deux programmes visent spécifiquement à faire baisser le coût du travail des emplois peu qualifiés : les exonérations générales de cotisations employeur et les dispositifs concernant l'emploi de salariés à domicile. Les pertes de recettes fiscales et sociales au titre des deux politiques représentaient en 2011 27 milliards d'euros soit 1,3 point de PIB.

Constat : une stratégie coûteuse et à l'efficacité modeste

Deux programmes visent spécifiquement à faire baisser le coût du travail des emplois peu qualifiés : les exonérations générales de cotisations employeur et les dispositifs concernant l'emploi de salariés à domicile. Les pertes de recettes fiscales et sociales au titre des deux politiques représentaient en 2011 27 milliards d'euros soit 1,3 point de PIB. Ces programmes sont aussi parmi les plus étudiés. Une méta-analyse des nombreuses évaluations existantes permet d'évaluer leur impact en terme de création d'emploi. Cette analyse révèle l'efficacité marginale fortement décroissante de ces dispositifs. Chaque milliard supplémentaire dépensé via ces dispositifs crée moins d'emplois que le précédent. Dans le secteur des prestations de services à la personne, la mise en place de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en 1992, avec un plafond de 3 811 euros par an, a permis la création de 27 556 emplois en équivalent temps plein pour un coût de 39 113 euros par emploi créé. Mais, en 2003, l'augmentation du plafond du même dispositif, de 6 900 à 10 000 euros, n'a créé que 553 emplois soit un coût de 159 494 euros par emploi créé (une efficacité quatre fois moindre) (Carbonnier 2015).

Au-delà, s'il est communément admis que l'efficacité marginale des exonérations générales diminue avec le niveau de salaire (un examen approfondi peut être trouvé dans Rémy 2006 ou Bunel et al. 2012), le niveau réel de ces impacts reste sujet à discussion. Les comparaisons internationales mettent en doute les micro-simulations françaises, basées sur des hypothèses (et non des estimations) concernant l'élasticité de la demande de travail¹ qui supposent une élasticité beaucoup plus forte de l'emploi aux réductions de cotisations sociales que celles mises en évidence pour d'autres pays². Ces résultats, qui surestiment l'efficacité des exonérations en matière de création d'emploi, sont cependant conservés ici. Ce choix d'hypothèses très conservatrices renforce d'autant plus la robustesse de notre argument.

Concernant les exonérations générales de cotisations employeur, Bunel et al. (2012) montrent que le nombre d'emplois détruits directement par une réduction de 25% des exonérations (5 milliards d'euros) dépend fortement du ciblage de la réduction : une réduction de 5 milliards d'euros

¹ Bunel et al. s'appuient sur une valeur moyenne de l'élasticité, calculée sur des données d'entreprises.

² Bohm et Lind (1993), Benmarker et al. (2009), Korkeamäki et Uusitalo (2009), Huttunen et al. (2013).

touchant l'ensemble des exonérations pourrait détruire jusqu'à 166 000 emplois ; mais si la réduction aboutissait à une concentration des exonérations sur les emplois rémunérés entre 1 et 1,35 fois le salaire minimum uniquement, la destruction d'emploi serait moitié moins importante (moins de 80 000³). Selon ce résultat, le coût marginal de la création d'emplois permise par les exonérations au niveau proche du salaire médian est de 62 500 €⁴ (soit plus de 2 fois le coût total du travail pour un emploi décent, cf. infra). Ce chiffre est sans doute une borne inférieure du coût réel par emploi créé pour ce type de mesure.

L'examen des évaluations scientifiques disponibles, qui sont basées sur des hypothèses conservatrices quant au coût par emploi créé des dispositifs étudiés, permet d'affirmer qu'au moins 6 milliards d'euros sont consacrés à des politiques dont le coût par emploi créé est supérieur à 62 500 euros par an : 5 milliards d'euros des exonérations et 1 milliard d'euros des emplois de services à la personne. Sur ces 6 milliards d'euros, plus de 1,9 milliard d'euros sont consacrés à des politiques dont le coût par emploi créé est supérieur à 160 000 euros. Ces résultats confirment la conclusion relativement consensuelle qui ressort des travaux

Tableau 1 : Volume des dépenses fiscales dont l'efficacité marginale est inférieure à une création d'emploi pour 62500 €

Limite des dépenses fiscales	Coût marginal par emploi créé	Volume
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 5 000 € et crédit d'impôt	77 000 €	1 MM€
<i>Dont</i> réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 6 900 € par an	160 000 €	0,5 MM€
Exonérations générales au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum (tous secteurs)	62 500 €	5 MM€
<i>Dont</i> exonération générale au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum uniquement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre	210 000 €	1,4 MM€
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 5 000 €, crédit d'impôt et exonérations générales au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum (tous secteurs)	62 500 €	6 MM€

³ Bunel et al. (2012) ajoutent que le coût marginal de la création d'emplois permise par les exonérations est probablement beaucoup plus élevé dans les secteurs ayant une forte intensité de main-d'œuvre (28 % de la population active) : pour ces emplois spécifiques, les mêmes ajustements des exonérations (exclusion des emplois au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum) généreraient un gain marginal allant jusqu'à 210 000 € par emploi détruit. En tenant compte du taux de la population active dans ces secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et de l'évaluation de la suppression de l'exonération de la contribution au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum, nous calculons que cette suppression permettrait un gain de 1,4 milliard d'euros pour les comptes publics.

⁴ Cela correspond à une réduction de 5 milliards d'euros des exonérations par la refonte du système d'exonérations, en excluant du système les emplois payés plus de 1,35 fois le salaire minimum, et en renforçant légèrement les exonérations ciblant les salaires les plus bas. Les auteurs calculent que cette réforme détruirait moins de 80 000 emplois, soit un gain de 62 500 € par emploi (cf. pp. 89-92 de Bunel et al. 2012).

Source : Bunel et al (2012), Carbonnier (2014), calculs scientifiques menés sur les politiques socio-fiscales, selon laquelle ces dispositifs sont coûteux pour une efficacité modérée.

Une stratégie peu porteuse pour la France

À cette conclusion quantitative s'ajoutent plusieurs analyses qualitatives qui pointent les limites de la stratégie de création d'emploi par la baisse des coûts. La faible qualité des emplois créés, d'abord, est largement reconnue : temps partiel, pas d'accès à la formation ou à la mobilité

professionnelle, protection sociale plus faible, etc. (Gautié et Schmitt 2010, Emmenegger et al. 2012). Ceci est particulièrement le cas pour les emplois dans le secteur des services à la personne (Bailly et al. 2013, Morel 2012). Suivant la même logique, la médiocre qualité des services rendus est également documentée, notamment en raison du manque de formation spécialisée dans les secteurs de la petite enfance et de la dépendance.

Par ailleurs, au-delà du coût particulièrement élevé des politiques actuelles, nombre des emplois qu'elles créent ne répondent pas à des besoins sociaux manifestes : ainsi les exemptions fiscales pour les services à domicile bénéficient avant tout aux ménages aisés, non seulement pour les aider à prendre en charge les membres de leur famille, mais aussi bien souvent pour des travaux de ménage ou de jardinage. A l'opposé, les ménages modestes n'ont pas accès à ces services.

Enfin, du point de vue de la stratégie économique française, la pertinence de ces dispositifs peut être interrogée. Les politiques socio-fiscales tentent de rendre les emplois peu qualifiés compatibles avec un salaire minimum élevé en abaissant le coût du travail ; ce faisant, elles subventionnent le développement de secteurs caractérisés par une faible productivité et des emplois de faible qualité, dans lesquels la France n'a pas d'avantage comparatif.

Cependant, ces politiques ont un résultat globalement positif en termes d'emploi. Dès lors, la suppression totale de ces dépenses fiscales n'est pas une option tenable sur le plan politique, car elle augmenterait fortement le chômage.

Dans ce contexte, nous proposons plutôt d'imaginer une stratégie alternative pour une meilleure utilisation de l'argent public, en répondant à la question suivante : *dans quelles conditions le remplacement des dépenses fiscales les moins efficaces par le financement public d'emplois « de qualité », répondant à des besoins sociaux*

identifiés, permettrait-il d'obtenir des résultats au moins comparables en termes d'emploi ?

Faire mieux au même prix et sans détruire d'emplois

En France, une grande partie des investissements nécessaires est reportée pour des raisons financières. Alors que l'investissement social⁵ se trouve rationné, le gouvernement français dépense chaque année 27 milliards d'euros via des politiques socio-fiscales (ce chiffre ne prend pas en compte les quelques 20 milliards d'euros projetés pour le CICE, non encore évalué), soit pour favoriser simplement l'emploi, soit pour subventionner la demande privée de services sociaux non pourvue par l'Etat. Si certains objectifs sont communs (emploi, satisfaction de besoins sociaux), les politiques d'investissement social sont très différentes des politiques socio-fiscales en cela qu'elles s'inscrivent dans une stratégie économique globale opposée à la stratégie de baisse des coûts. Il s'agit de faire le pari que les coûts élevés du travail peuvent devenir soutenables si la qualité des biens et services produits grâce à cette stratégie⁶ et la productivité moyenne du travail augmentent. Dans

Composantes du coût annuel d'un emploi décent	Coût (€)
Salaire minimum brut annuel (en 2013)	17330
13ème mois	1445
Cotisations patronales (congrés formation compris)	7886
Contribution employeur à la complémentaire santé	400
Coût d'encadrement	2700
Total	29761

⁵ Nous désignons en particulier par le terme « services d'investissement social » des emplois de qualité dans les secteurs de la petite enfance et de l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie. Nous nous plaçons dans la situation où ces emplois sont financés par l'Etat et mis en œuvre par un opérateur public ou privé. Cf. Bruno Palier, *La stratégie d'investissement social*, étude du CESE, février 2014.

⁶ Nelson et Stephens (2012) démontrent que les politiques d'investissement social sont corrélées au développement d'emplois privés de qualité, hautement productifs et bien rémunérés.

le cas présent, il s'agirait de passer d'une stratégie de subvention d'emplois à faible productivité à une stratégie de financement direct d'emplois de qualité.

Coût d'un emploi décent

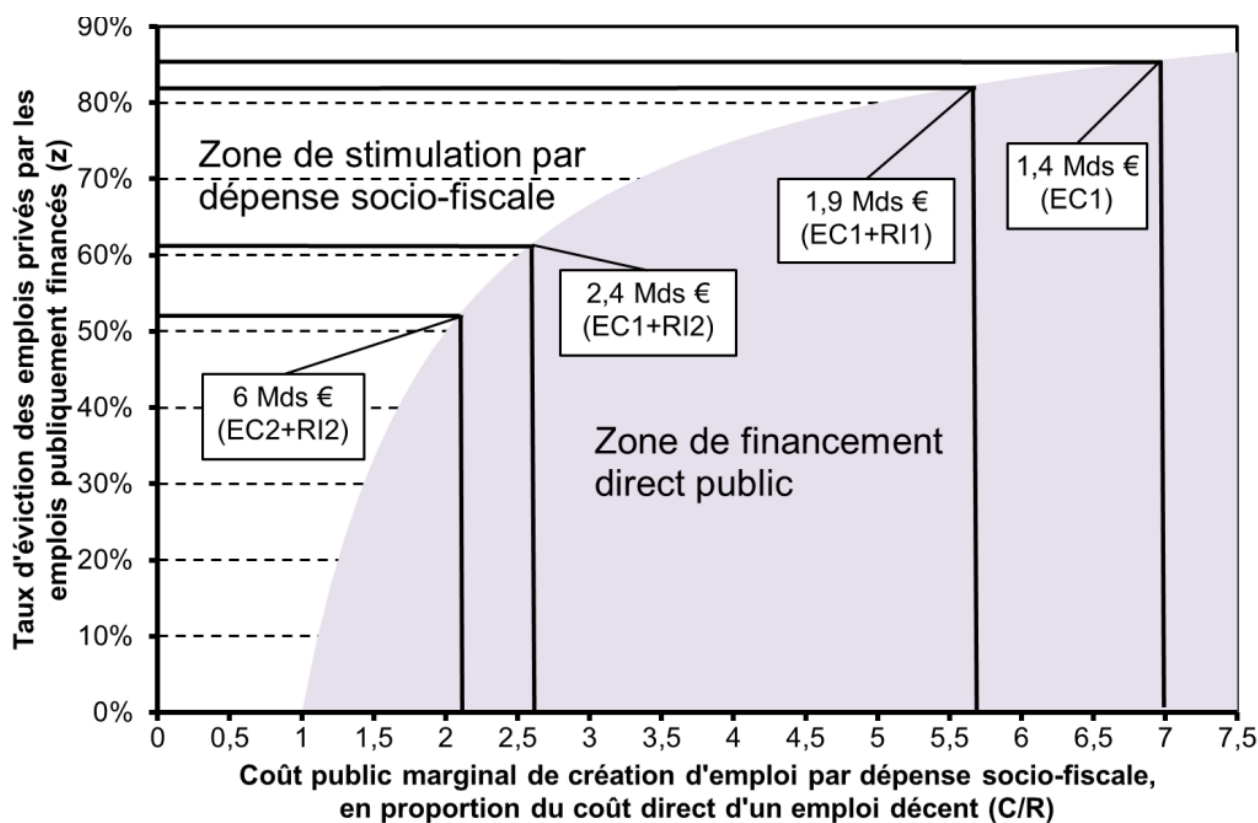
Un emploi de qualité typique est défini comme suit : il s'agit d'un emploi à temps plein, payé au salaire minimum, avec un treizième mois, donnant droit à un congé de formation rémunéré et un accès complet à la protection sociale, y compris une assurance complémentaire santé. Les coûts d'encadrement (un cadre payé 2 fois le salaire minimum pour 20 travailleurs) sont pris en compte ; en revanche le coût du capital fixe, qui est faible

dans le secteur des services sociaux, n'est pas compté. Le coût total annuel d'un tel emploi s'élève à 29 761 €.

Création d'emplois, éviction et effet net sur l'emploi

Le financement public direct d'emplois publics ou privés peut évincer des emplois financés par le privé, qui auraient existé en l'absence de cette politique. Il faut donc prévoir la mise en œuvre partielle de la politique pour la limiter aux cas où l'effet net sur l'emploi est positif malgré l'effet d'éviction. Il est possible d'estimer un taux d'éviction z et un rapport C/R – le coût de la

Graphique 1 : Incitation fiscale contre financement public



Notes : EC1 : suppression de l'exonération générale de cotisations sociales au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre uniquement ; EC2 : suppression de toutes les exonérations générales de cotisations au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum ; RI1 : diminution du plafond de la réduction d'impôt sur le revenu pour les services aux ménages à 7 000 € par an ; RI2 : élimination de la possibilité d'un crédit d'impôt et réduction du plafond des réductions d'impôt sur le revenu pour les services aux ménages supérieur à 5 000 €.

Légende : La zone grise correspond aux cas où le financement public de l'emploi est préférable aux régimes de dépenses fiscales d'un point de vue purement quantitatif en termes d'emploi. Par exemple, si le rapport C/R est de 7 (ce qui est le cas pour les cotisations au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre), le financement public direct est préférable à condition que le taux d'éviction z soit inférieur à 85,7%, soit à condition que le coût du financement public de 100 emplois détruits soit strictement inférieur à celui de 86 emplois financés par le privé.

dépense fiscale par emploi créé par rapport au coût d'un travail décent, qui permettent de délimiter une zone de financement public dans laquelle il est préférable de réduire les dépenses fiscales et de préférer le financement public direct (graphique 1), d'un point de vue purement quantitatif.

En considérant un cas où le coût par emploi créé serait supérieur ou égal à 62 500 € (comme c'est le cas pour les emplois créés par les 6 milliards d'euro mentionnés dans le tableau 1), le taux d'éviction doit être inférieur à 52 % pour que l'effet net sur l'emploi soit positif. Or, ce taux d'éviction varie en fonction du type de service social rendu : lorsque l'offre d'un service social répond à des besoins qui n'étaient pas satisfaits auparavant, parce que les demandeurs avaient des contraintes budgétaires trop fortes, le taux d'éviction sera proche de 0. Par conséquent, le fait de cibler des services à financement public intégral sur les populations dont la consommation de services sociaux est rationnée garantirait que le basculement de 6 milliards d'euros de dépenses fiscales vers le financement public d'emploi de qualité aurait un effet net positif sur l'emploi.

Conclusion : 6 milliards d'euros de dépenses publiques pourraient être mieux utilisés

Les dépenses fiscales n'ont pas seulement un coût budgétaire. À une époque où les finances publiques sont fortement contraintes, les moyens qui leur sont consacrés privent l'Etat de

l'opportunité de mener des politiques d'investissement social, au moins aussi créatrices d'emplois, et répondant aux défis sociaux de notre époque : développement du capital humain, éducation, égalité professionnelle, ou encore dépendance.

Ces dépenses fiscales sont maintenues, puisque leur suppression risquerait d'augmenter le chômage à court terme, ce qui serait politiquement inacceptable. Or, nous concluons que la réorientation du budget actuellement consacré à la part la moins efficace des dépenses fiscales (celles qui visent les plus hauts salaires ou les ménages aux revenus les plus élevés) vers le financement public des services sociaux n'aurait pas d'effet néfaste pour l'emploi à court terme. En utilisant des hypothèses extrêmement conservatrices, nous montrons qu'un meilleur usage de l'argent public consisterait à consacrer ce budget (6 milliards d'euros) à créer 200 000 emplois financés directement sur fonds publics, et correspondant à des objectifs d'investissement social, par exemple dans les secteurs de l'accueil des jeunes enfants ou de l'aide à domicile pour les personnes âgées dépendantes. Ce transfert aurait un effet positif sur l'emploi dès lors que l'éviction des emplois existants est inférieure à 52%. Un tel résultat pourrait certainement être atteint si les nouveaux programmes sociaux ciblaient des ménages ayant les besoins les plus importants et les revenus les plus faibles.

Bibliographie :

- Bailly, F., Devetter, F.X., Horn, F. 2013. Can working and employment conditions in the personal services sector be improved?, *Cambridge Journal of Economics*, 37, 299-321
- Benmarker H., Mellander E., Öckert B. 2009. Do regional payroll tax reductions boost employment?, *Labour Economics* 16, 480-489
- Bohm, P., Lind, H. 1993. Policy evaluation quality — a quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden, *Regional Science and Urban Economics* 23, 51–65
- Bunel, M., Emond, C., L'Horty, Y. 2012. Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales, *Revue de l'OFCE* 126, 59-103

- Carbonnier C. 2015 “ Job creation, public cost and the distributive profile of tax allowances for household services in France ”, in Carbonnier, C., Morel, N. (dir.). *The Political Economy of Household Services in Europe*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke, UK
- Carbonnier, Palier et Zemmour, 2014 « Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d’opportunité de la stratégie française pour l’emploi », *LIEPP Working Paper n°34*, novembre 2014
- Emmenegger, P., Häusermann, S.P.B., Seeleib-Kaiser, M. (dir.) 2012. *The Age of Dualization, The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press
- Gautié, J., Schmitt, J. 2010. *Low-Wage Work in the Wealthy World*, Russell Sage Foundation, New-York
- Huttunen K., Pirttilä J., Uusitalo R. 2013. The employment effects of low-wage subsidies, *Journal of Public Economics* 97, 49-60
- Korkeamäki, O., Uusitalo, R. 2009. Employment and wage effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional experiment, *International Tax and Public Finance* 16, 753-772
- Morel, N. 2012. The political economy of domestic work in France and Sweden in a European perspective. *LIEPP Working Paper n°2*
- Nelson, M., Stephens, J.D. 2012. *Do social investment policies produce more and better jobs* (pp. 205-234). Bristol, Policy Press.
- Palier, B. 2014. *La stratégie d’investissement social*, étude du CESE, février 2014.
- Rémy, V. 2006. Les politiques d’allègements de cotisations sociales employeurs? *Travail et emploi*, 105, 69-83.
- Zemmour, M. 2013. Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale: état des lieux, *LIEPP Policy Paper n°2*, Sciences Po.

Deuxième point de vue :

« Redéployer les politiques de l'emploi, pourquoi et comment ? »,

par Yannick L'Horty

En s'accumulant, les mesures pour l'emploi sont de moins en moins bien comprises, elles perdent en lisibilité et ne parviennent plus à modifier les comportements. Une remise à plat semble être devenue une nécessité afin de restaurer l'efficacité de ces politiques, mise à mal par la crise. Un redéploiement silencieux a d'ores et déjà eu lieu avec l'annualisation des exonérations générales et le gel du barème de la prime pour l'emploi, conduisant à un repli des mesures actives pour un montant total que l'on peut estimer à 4 milliards d'€. Pour aller plus loin, il importe de se donner les moyens de réformer durablement, ce qui suppose de remettre en question les conditions mêmes de production des réformes. Appliquer les critères de la théorie économique, qui suggère d'égaliser les effets marginaux sur l'emploi du dernier euro dépensé dans chaque dispositif, soulève en pratique des difficultés assez difficiles à surmonter. Tout cela semble plaider surtout pour investir ... dans l'évaluation des politiques sociales. La perspective du pacte de responsabilité ouvre néanmoins une fenêtre pour remettre en question l'organisation d'ensemble des politiques de l'emploi.

Il est toujours utile de s'interroger sur l'efficacité de l'action publique et cela est sans doute particulièrement vrai dans le domaine des politiques de l'emploi. Ici plus qu'ailleurs, les difficultés persistent malgré une considérable montée en puissance des moyens budgétaires et du nombre des mesures pour l'emploi. D'un côté, le chômage qui se maintenait à un niveau élevé avant la crise est entré, depuis fin 2014 en France, dans sa septième année de hausse continue. De l'autre côté, un vaste arsenal de dispositifs a été constitué depuis plusieurs décennies dans une logique de sédimentation progressive. Cet ensemble est devenu d'une grande complexité institutionnelle et n'a été modifié qu'à la marge depuis l'entrée en crise. Comment ne pas souhaiter tout remettre à plat ?

Le travail réalisé par Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour (2014) repose la question de l'efficacité des mesures et d'un redéploiement de l'arsenal des dispositifs dans un contexte de forte remontée du chômage. Nous ne pouvons que souscrire à cette démarche interrogative: n'y a-t-il pas un problème global dans les politiques pour l'emploi, confrontées à la loi des rendements décroissants ? En s'accumulant, les mesures pour l'emploi sont de moins en moins bien comprises, voire ressenties comme instables et

arbitraires. Elles perdent en lisibilité et en notoriété et ne parviennent plus à modifier les comportements. La remise à plat semble être devenue une condition de soutenabilité de ces politiques.

Les politiques de l'emploi : un arsenal de dispositifs

Certes, les politiques de l'emploi recouvrent un arsenal impressionnant de dispositifs, mais cette complexité apparente se justifie par le fait qu'elles poursuivent des objectifs variés, pour des publics différenciés, dans différents territoires. Elles ont à la fois pour objet de favoriser la création d'emplois nouveaux et la sauvegarde des emplois existants, tout en facilitant l'appariement entre les offres et les demandes d'emploi, et en accompagnant les demandeurs et les entreprises dans leurs recherches. Chaque mesure pour l'emploi est issue d'une recette particulière qui combine plusieurs ingrédients dans des proportions spécifiques : des subventions données aux employeurs, d'autres données aux demandeurs d'emploi, sous diverses formes, des actions de formation, du suivi des personnes ou des entreprises... Ces ingrédients sont variables en nature et en intensité selon les publics ciblés et selon certains contextes sectoriels ou territoriaux.

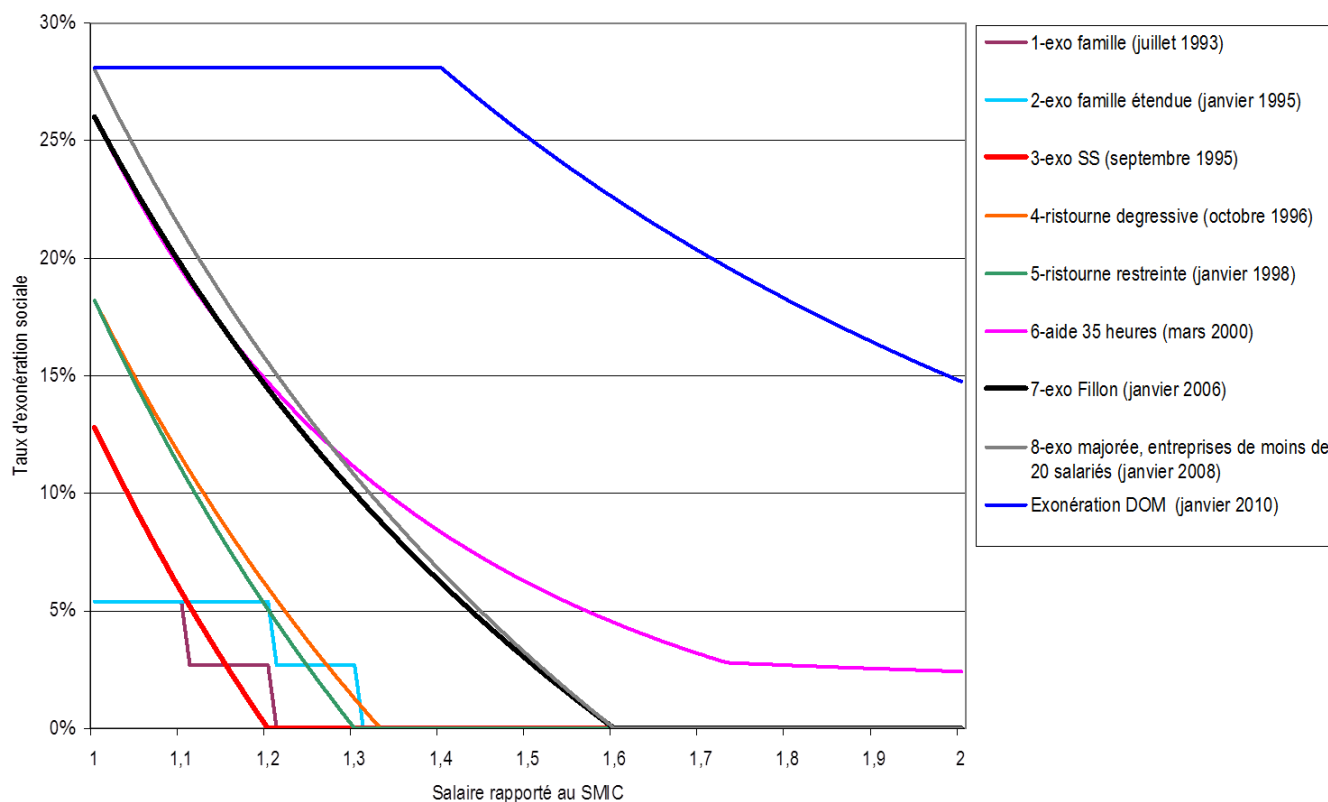
Le Ministère du travail distingue six catégories d'actions qui rassemblent au total 73 dispositifs pour constituer les « principales mesures pour l'emploi », ce qui illustre bien l'ampleur et la variété de ces actions⁷. Les mesures de formation des demandeurs d'emploi réunissent 11 dispositifs qui permettent de former les chômeurs afin de prévenir le risque de chômage de longue durée. Les autres catégories couvrent l'accompagnement des licenciements économiques (6 dispositifs), l'accompagnement des jeunes (3 dispositifs) et l'incitation au retrait d'activité (2 dispositifs). Les emplois aidés dans les secteurs non marchands comprennent 10 dispositifs qui sont autant de formules différentes de contrats aidés. Les emplois aidés dans les secteurs marchands rassemblent à eux seuls 40 dispositifs et prennent pour l'essentiel la forme d'exonérations de cotisations sociales et de primes à l'embauche ciblées sur des publics particuliers ou sur des types d'entreprises particulières. Rentrent également dans cette catégorie les contrats en alternance,

l'accompagnement des restructurations et l'insertion par l'économique.

La rupture des « nouvelles politiques de l'emploi »

Les premiers dispositifs d'exonérations générales de cotisations sociales, accessibles à toutes les entreprises privées et ciblés sur les bas salaires, sont apparus il y a plus de vingt ans, en juillet 1993. Tout au long de années quatre-vingt-dix, on a assisté à une montée en puissance progressive de ces dispositifs au travers d'une succession impressionnante de réformes. Les gouvernements successifs ont progressivement augmenté les masses budgétaires consacrées à ces mesures, en augmentant le taux d'exonération au niveau du salaire minimum, en élargissant la fenêtre de salaires éligibles et en modifiant la forme du dispositif d'exonération. Nous sommes passés de mesures en paliers à des mesures linéairement dégressives (graphique 1). La montée en puissance de ces

Graphique 1. Les barèmes des exonérations générales de cotisations sociales en France



⁷ L'ACOSS propose une autre classification en 56 mesures (cf ACOSS, 2014).

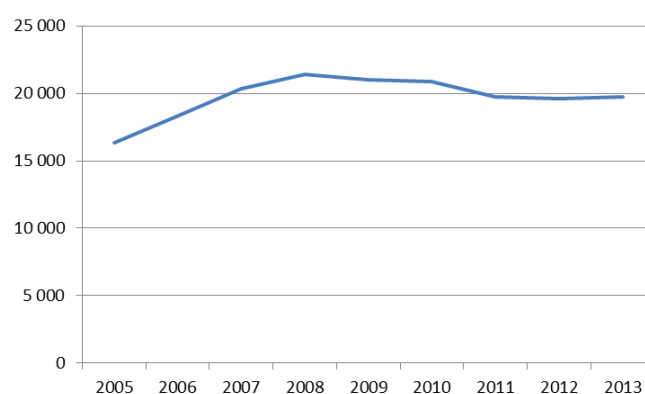
dispositifs, jusqu'à la réforme Fillon de 2003, relève d'une politique d'activation du financement de la protection sociale. La progressivité du prélèvement social est désormais jugée favorable à l'emploi et elle va être mise en œuvre au travers des exonérations générales. Il s'agit de subventionner les employeurs pour créer des emplois, par des exonérations de prélèvements sociaux. Dans le même temps, et de façon cohérente, l'Etat va développer des mécanismes de subventions aux bas salaires pour inciter les demandeurs d'emploi à occuper les emplois ainsi créés. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, une vaste ensemble de réformes vont modifier les transferts aux ménages selon le mot d'ordre « to make work pay ». Il s'agit de valoriser le travail en réduisant la dégressivité des transferts aux ménages, par des réformes des instruments existants (allocations familiales, allocations logements, exonérations de taxes d'habitation) et par la mise en œuvre d'instruments nouveaux (de la prime pour l'emploi en 2001 jusqu'au RSA activité en 2009). Nous avons qualifié de « nouvelles politiques de l'emploi » (L'Horty, 2006) cette vaste stratégie d'activation des comptes sociaux, mise en place à partir du début des années quatre-vingt-dix. Les dispositifs traditionnels des politiques de l'emploi, qui consistaient pour l'essentiel dans des contrats aidés ciblés sur des publics particuliers, sont désormais complétés par des mesures générales et massives qui mobilisent des budgets sans précédents au travers d'instruments fiscaux et sociaux. La rupture est à la fois qualitative et quantitative.

Depuis la crise, un redéploiement silencieux

Avec l'entrée en crise, ces nouvelles politiques de l'emploi sont demeurées inchangées dans leurs grandes lignes. Après une quinzaine d'année de réformes en dehors d'un contexte de récession, l'architecture d'ensemble va se figer dans un nouveau contexte de crise, après la réforme Fillon de 2003-2005. Plusieurs modifications incrémentales ont néanmoins été introduites. Du côté des exonérations générales, après la majoration de janvier 2008 pour les entreprises de moins de 20 salariés, l'annualisation du calcul des allègements

introduit par la LFSS pour 2011 a contribué à un repli sensible des masses budgétaires. Auparavant, le montant des exonérations étaient calculé sur la base des salaires mensuels, ce qui était plus avantageux pour les employeurs dont le profil infra-annuel de versement des salaires n'étaient pas régulier. Selon les chiffres publiés par l'ACOSS, l'annualisation a réduit de 2,1 milliards le budget des exonérations, soit un repli d'environ 10 %. Relativement aux conséquences de l'annualisation, les effets du recul de l'emploi, des hausses du Smic et de l'évolution des autres salaires se compensent en partie et sont de deuxième ordre. Les allègements généraux sur les bas salaires sont donc en recul depuis l'entrée en crise (graphique 2). Ils étaient de 19,7 Mds d'€ en 2013, contre 21,4 en 2008.

Graphique 2. Montant total des exonérations générales en millions d'euros



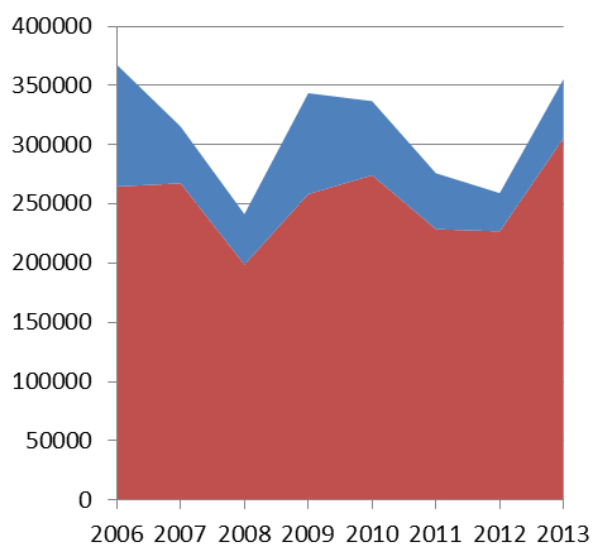
Source : ACOSS

Du côté des transferts aux ménages, on a également assisté à un changement marginal qui a produit des effets assez sensibles. Il s'agit de l'absence de revalorisation des seuils de calculs de la prime pour l'emploi depuis la mise en œuvre du RSA. Depuis 2008, le barème de la prime pour l'emploi n'a pas été revalorisé en fonction des prix. Même avec de faibles hausses du Smic, cela se traduit par des baisses des montants versés aux ménages pauvres. Ces baisses représentent de l'ordre de deux milliards euros, la prime pour l'emploi étant passé de 4,5 milliards euros en 2008 à 2,5 en 2013. Elles étaient annonciatrices de la disparition complète de la prime qui a été actée pour 2016 et qui sera remplacée par un dispositif

fusionnant la prime avec le RSA activité, connu sous le nom de prime d'activité.

On peut donc retenir que depuis l'entrée en crise, il y a un redéploiement silencieux des outils de la politique de l'emploi avec un repli des nouvelles politiques, pour un montant d'environ 4 milliards d'Euro, et une montée en puissance des outils plus traditionnels que constituent les contrats aidés. En effet, si l'on cumule les emplois aidés des secteurs marchands (CIE et CI-RMA) et des secteurs non marchands (CAE et CAV), on dénombrait 241 510 bénéficiaires d'un contrat aidé fin 2008. Cinq ans plus tard, en 2013, les emplois aidés des secteurs marchands (CUI-CIE et emplois d'avenir marchands) et des secteurs non marchands (CUI-CAE et emplois d'avenir non marchands) totalisent 355 612 bénéficiaires en fin d'année. La progression n'a pas été régulière d'année en année (graphique 3) mais elle est au total de 114 102 contrats aidés en plus, dont 94 % dans le non marchand. La poursuite de la montée en charge des emplois d'avenir devrait renforcer cette progression, avec 150 000 contrats de un à trois ans, destinés au secteur non marchand et financés aux trois quarts par l'Etat qui sont

Graphique 3. Nombre de bénéficiaires d'un contrat d'aide à l'emploi (effectifs en fin d'année)



Source : Dares

■ Secteurs marchands
■ Secteurs non marchands

prévus d'ici 2014 pour un coût de 2,3 milliards d'euros.

Il y a bien un redéploiement des politiques de l'emploi depuis la crise, avec un peu moins de moyens pour les instruments d'offre qui jouent plutôt à long terme, et un peu plus pour les contrats aidés, qui produisent des effets plus visibles à court terme. Ce redéploiement qui ne dit pas son nom est d'une ampleur de 4 milliards d'€, soit les deux tiers du montant souhaité par Carbonnier et al. (2014)⁸. Bien entendu, il y a eu dans le même temps la montée en charge du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi et la perspective du pacte de responsabilité, qui s'inscrivent l'un et l'autre du côté du volet offre, nous y reviendrons. En attendant, deux questions peuvent être posées. La première est de savoir si le fait de redéployer des instruments de politiques publiques de cette façon est la meilleure manière de procéder. Une deuxième question est de savoir si ce redéploiement est satisfaisant sur le fond compte tenu de l'ampleur de la dégradation du marché du travail. Est-il suffisant ? Jusqu'où faut-il aller ? Comment procéder ?

Le coût des réformes

Compte tenu de la diversité et du nombre des dispositifs qui composent les politiques de l'emploi, on peut être tenté par l'opportunité d'un redéploiement plus explicite et plus ample. Mais si l'on veut suivre cette direction, plusieurs principes doivent être respectés. Nous pensons qu'il ne faut négliger ni le coût de mise en œuvre des réformes, ni les incertitudes sur les paramètres fondamentaux du marché du travail.

Sans doute faut-il redire en premier lieu que chaque nouvelle réforme est coûteuse. Une réforme nouvelle est toujours un constat d'échec sur l'ensemble des réformes antérieures. Son premier effet est d'ajouter de l'instabilité et de l'illisibilité, là

⁸ NB : Ces 4 milliards incluent 2 milliards de redéploiement de la PPE qui ne sont pas dans le périmètre de l'étude de Carbonnier et al. ; sur le périmètre des 27 milliards (exo générales et services à la personne) le repli des dépenses socio-fiscales n'est que de 2 milliards.

où les acteurs du marché du travail ont besoin de stabilité pour asseoir leurs anticipations. Réformer, c'est accepter de payer un coût réel et immédiat pour un gain hypothétique et différé. Il est donc important de réfléchir aux conditions de soutenabilité et de pérennité des réformes afin de privilégier des réformes durables, que beaucoup d'experts qualifient de structurelles. A défaut, le risque est de mal réformer, d'introduire de faux changements qui laissent intacts les vrais problèmes et la nécessité ultérieure de conduire des vraies réformes. Dans le domaine de l'emploi comme dans d'autres domaines de l'action publique, par exemple la fiscalité ou la protection sociale, la quantité de réformes peut paraître numériquement impressionnante alors que sur le fonds les choses changent peu. C'est sans doute le pire des scénarios. On paye de façon répétée le coût à court terme, lié à l'instabilité des règles du jeu, sans jamais percevoir les gains de long terme. Cela incite à une réflexion de fonds sur les conditions de production des réformes, de façon à privilégier les réformes durables. Cette réflexion dépasse le cadre de ce texte.

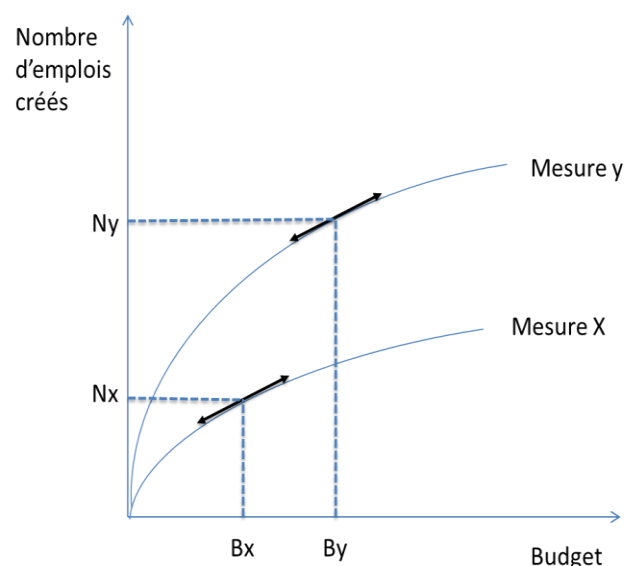
Un problème d'arbitrage public

Un deuxième principe est donné par le calcul économique. Dans un domaine tel que l'emploi où coexiste un grand nombre de dispositifs, la logique économique préconise d'égaliser le rendement marginal de chaque euro d'argent public. Il s'agit là d'un critère pour la décision publique qui est extrêmement puissant et qui doit guider l'organisation d'ensemble des politiques de l'emploi. Ce critère ne dit rien du montant global à allouer pour les dépenses pour l'emploi. Mais il indique avec précision le partage de cette enveloppe globale entre chacun des dispositifs. Si le rendement marginal de chaque dispositif considéré individuellement est décroissant, ce critère nous dit qu'il existe un montant de budget donné et unique pour chaque mesure, que l'on peut qualifier d'optimal.

Les dispositifs pour l'emploi peuvent être plus ou moins efficaces. Dans la figure 1, nous avons par

exemple supposé que la mesure « y » pouvait créer davantage d'emplois que la mesure « x » pour tous niveaux de budget. Pour autant, l'Etat a intérêt à combiner les deux mesures parce que le rendement marginal de la mesure « y » est décroissant et qu'il existe un montant, même faible, du budget consacré à la mesure « x » qui égalise les rendements marginaux de ces deux mesures. Si l'Etat dispose d'une enveloppe globale B donnée, il doit la partager entre B_x et B_y , comme indiqué sur la figure. Cette allocation des ressources est, parmi toutes les allocations possibles, celle qui garantit un effet maximal sur l'emploi. Le raisonnement est le même pour deux, quinze ou quatre-vingt dispositifs et permet d'organiser efficacement la répartition de la dépense publique entre l'ensemble des mesures de l'emploi. Notons que c'est bien le rendement marginal et non le coût moyen des emplois créés dans chaque dispositif qui importe (ce dernier est donné par la droite qui passe par l'origine et coupe la courbe au point (B_y, N_y)).

Figure 1. L'allocation optimale des dépenses pour l'emploi entre deux mesures



Il est effectivement pertinent de supposer que le rendement marginal de chaque dispositif considéré de façon isolée est décroissant. Dans le cas des exonérations générales de cotisations sociales, cette question a été évoquée très tôt par Pierre Cahuc (2003). Il y a d'ailleurs une raison forte

pour cela, que l'on peut qualifier d'historique. Au fur et à mesure de la montée en puissance du budget de ces dispositifs, c'est-à-dire plus le taux d'exonération a augmenté, plus la fenêtre d'exonération s'est ouverte. La pente du taux d'exonération est restée toujours à peu près la même (cf. à nouveau le graphique 1). Des niveaux de rémunérations de plus en plus élevés ont donc été concernés par les allègements de cotisations sociales, contribuant à réduire l'efficacité marginale des exonérations. Pour un montant budgétaire donné, il est bien établi que l'effet sur l'emploi est d'autant plus marqué que l'exonération est concentrée sur les plus hauts salaires⁹. Un bon moyen d'augmenter l'efficacité marginale des exonérations est donc de recentrer la cible sur les plus bas salaires.

Certes, il s'agit là d'un schéma théorique. En réalité, plusieurs objectifs sont poursuivis simultanément : arbitrage entre qualité et quantité des emplois, entre carrières salariales et lutte contre le chômage, et aussi entre des objectifs catégoriels ou sectoriels. La diversité des objectifs poursuivis complique sérieusement le cadre d'analyse, sans l'invalidier.

La vraie difficulté est d'appliquer ce raisonnement théorique sur des données réelles. En pratique, le décideur public qui arbitre par exemple entre plusieurs dispositifs d'exonération ne connaît pas l'efficacité marginale de son action. Dans le cas d'un dispositif d'exonération de cotisation sociale, par exemple, cet effet dépend de l'élasticité du coût du travail au budget déployé par l'Etat, qui est elle-même fonction de la nature et de la forme du dispositif d'exonération, et de l'élasticité de l'emploi au coût du travail, qui n'est pas nécessairement la même à tous les niveaux de rémunérations et peut donc varier selon le degré du ciblage de tel ou tel dispositif. Ces différences de ciblage sont susceptibles d'expliquer, selon nous, pourquoi il peut y avoir une différence de 1 à 4 entre l'élasticité

estimée à partir d'un dispositif « zéro charge » qui affecte les bas salaires des entreprises de moins de 10 salariés (Cahuc et Carcillo, 2014) et l'élasticité estimée à partir de la réforme Fillon de 2003-2005 qui concerne l'ensemble des entreprises et tous les niveaux de salaire, qui se situe autour de -0,5 (Bunel et L'Horty, 2012).

Pour avancer, il faudrait pouvoir s'appuyer sur des évaluations approfondies de chaque dispositif. L'idéal serait de disposer d'évaluations expérimentales des différents dispositifs pour l'emploi ou à défaut d'évaluations ex post avec des méthodes quasi-expérimentales, pour préciser la valeur des quelques paramètres cruciaux pour la décision publique. Or, malgré les progrès accomplis, les évaluations restent rares et la grande majorité des dispositifs des politiques de l'emploi n'a pas été évaluée, ce qui rend impossible la mise en œuvre d'un cadre théorique d'aide à la décision publique. Une priorité devrait être de développer les évaluations des politiques publiques. Alors que l'offre d'évaluation s'est largement structurée autour de nouveaux acteurs et qu'elle s'est professionnalisée, la demande semble se raréfier, du moins si l'on en juge par la fréquence des appels à projets dans ce domaine. La communauté des évaluateurs sera sans doute unanime pour soutenir la proposition d'investir dans l'évaluation des politiques publiques, déjà formulée ailleurs et par beaucoup d'autres, (notamment Marc Ferraci et Etienne Wasmer dans leur ouvrage « Etat moderne, Etat efficace », 2011).

Quelle direction privilégier ?

Carbonnier et al. (2014) préconisent un repli des exonérations générales au profit d'un investissement social dans des dispositifs permettant de favoriser un emploi de qualité. Ils suivent une voie ouverte par Jacques Delors et Michel Dollé qui plaident pour « Investir dans le social » (2009). Il est exact que de nombreux signes indiquent que le rendement marginal des exonérations générales est désormais relativement faible, dans le cadre du barème hérité de la réforme Fillon. Mais on ne doit pas s'empêcher de remettre en question la forme du

⁹ Les mécanismes économiques sont décrits par exemple dans Lehmann et L'Horty (2014).

barème elle-même et c'était d'ailleurs l'objet des simulations que Carbonnier et al. utilisent en référence (Bunel et al., 2012).

Il nous semble que la question posée aujourd'hui n'est pas celle de substituer un dispositif à un autre dans l'arsenal des politiques de l'emploi, mais bien de gérer une restructuration de cet arsenal à la veille d'une nouvelle phase d'expansion considérable. L'actualité est celle de la coexistence des exonérations générales de cotisations employeurs qui diminuent d'ores et déjà le coût du travail de tous les salariés dont la rémunération est en dessous de 1,6 Smic, avec le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), entré en vigueur en janvier 2013 et qui portent sur les rémunérations inférieures à 2,5 Smic, puis avec le « pacte de responsabilité » qui va prendre la forme d'une nouvelle exonération de cotisations sociales selon un barème encore inconnu¹⁰ mais qui sera vraisemblablement dégressif avec le niveau de rémunération. Ces trois dispositifs correspondent à un montant total de 50 milliards d'€.

On se doit de rappeler ici la tribune du Monde datée du 7 février 2014, signée par 36 économistes 11 experts du marché du travail intitulée « réduction des charges : priorité aux bas salaires ». Cette prise de position à la fois collective

et radicale, ce qui est suffisamment exceptionnel dans la profession pour être souligné, plaide pour une remise en question profonde des politiques de l'emploi sous la forme d'une fusion de ces trois dispositifs en un barème unique. Elle soulignait le fait que toutes les études menées depuis deux décennies indiquent que les baisses de coût du travail sont d'autant plus efficaces sur l'emploi qu'elles sont ciblées sur les bas salaires et demandait à ce que l'essentiel des exonérations soit concentré sous le salaire médian, soit environ 1,5 Smic. Elle indiquait aussi que les effets sur l'emploi sont d'autant plus importants que les dispositifs sont stables dans le temps et simples à mettre en œuvre.

Selon les signataires de cette tribune, l'avantage de ce type de réforme réside dans sa capacité à développer les services aux personnes et aux entreprises, ainsi que dans ses effets sur l'emploi dans le commerce et la construction, ce qui favoriserait une meilleure insertion des jeunes. C'est bien l'argument du rendement social qui était évoqué. Le meilleur moyen d'optimiser la dépense publique est effectivement d'organiser un repli des exonérations pour les plus hauts salaires, comme le préconisent Carbonnier et al. (2014). Exonérer les hauts salaires réduit peu le coût du travail, augmente assez fortement les salaires nets et a en outre assez peu d'effets sur la compétitivité des entreprises qui se joue ailleurs que sur le poids de ces prélèvements sociaux. Mais il nous semble avec les auteurs de cette tribune que ce repli doit profiter pour l'essentiel aux plus bas salaires, de façon directe, sous la forme d'une réduction beaucoup plus ample des prélèvements sociaux, selon un barème pérenne, lisible et unifié.

¹⁰ NB : A l'heure où nous mettons sous presse, le barème est désormais connu: le pacte de responsabilité renforce les exonérations Fillon entre 1 et 1,6 SMIC, harmonise les exonérations quelle que soit la taille de l'entreprise et s'accompagne d'une baisse de taux de cotisation famille de 1,8 points pour tous les salariés en dessous de 1,6 SMIC.

¹¹ François Bourguignon (PSE), Mathieu Bunel (U Bourgogne), Pierre Cahuc (CREST), Stéphane Carcillo (Science Po), Eve Caroli (U Dauphine), Gilbert Cette (AMSE), Olivier Charlot (U Cergy-Pontoise), Arnaud Chéron (U Le Mans), Jekaterina Dmitrijeva (U Paris-Est), François Fontaine (U Strasbourg), Florent Fremigacci (U Paris-Ouest Nanterre), Jérôme Gautié (U Paris 1), Fabrice Gilles (U Lille), Nathalie Greenan (CEE), Francis Kramarz (CREST), Yannick L'Horty (U Paris-Est), Jean-Pierre Laffargue (U Paris 1), Joseph Lanfranchi (U Paris 2), François Langot (U Le Mans), Guy Laroque (Science Po), Isabelle Lebon (U Caen), François Legendre (U Paris-Est), Etienne Lehmann (U Paris 2), Thierry Magnac (TSE), Franck Malherbet (U Rouen), Dominique Meurs (U Paris-Ouest Nanterre, INED), Pascale Petit (U Paris-Est), Fabien Postel-Vinay (University College London), Henri Snessens (U du Luxembourg), Theptida Sopraseduth (U Cergy-Pontoise), David Thesmar (HEC), Alain Trannoy (AMSE), Bruno Van der Linden (U Catholique de Louvain), Etienne Wasmer (Science Po), François-Charles Wolff (U Nantes), André Zylberberg (PSE).

Bibliographie :

- Acoss (2014), « Les exonérations poursuivent leur baisse en 2013 », Acoss-stat 204, décembre 2014.
- Bunel Mathieu et L'Horty Yannick (2012), « The Effects of Reduced Social Security Contributions on Employment: an Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, vol 33, n°3, sept 2012, pp 371-398.
- Bunel Mathieu, Emond Céline et L'Horty Yannick (2012), « Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n°126, 2012, pp 59-103.
- Cahuc Pierre et Carcillo Stéphane (2014). « Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clefs de la réussite », miméo, Institut Montaigne, mars.
- Cahuc Pierre (2003). « Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? », *Revue française d'économie*, Vol 17, n°17-3, pp. 3-54.
- Carbonnier Clément, Palier Bruno et Zemmour Michaël, (2014). « Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi ». *LIEPP Working Paper*, n°34, novembre.
- Delors Jacques, Dollé Michel, (2009). *Investir dans le social*, Odile Jacob.
- Ferracci Marc, Wasmer Etienne, (2011). *Etat moderne, Etat efficace*, Odile Jacob.
- Lehmann Etienne et L'Horty Yannick (2014). « Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux ». *Revue Française d'économie*, n°1, vol XXIX, pp 25-61.
- L'Horty Yannick (2006). *Les nouvelles politiques de l'emploi*, La découverte, collection Repères.

Troisième point de vue :
« Commentaires du document du LIEPP », par Jean-Luc Tavernier

La multiplication d'évaluations de politiques publiques par des laboratoires universitaires est une excellente chose, la France avait du reste un retard à rattraper vis-à-vis de pays où cette pratique est répandue et commune depuis des décennies. C'est la vocation du LIEPP d'alimenter cette production, par des analyses étayées comme l'est l'étude de Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour sur le coût d'opportunité des politiques de baisses de cotisations sociales et l'utilisation alternative qui pourrait être faite d'une partie des fonds publics dédiés à cette exonération. C'est aussi une excellente pratique de soumettre ces évaluations au regard critique d'autres universitaires ou – pourquoi pas ? – de fonctionnaires plus ou moins impliqués dans le conseil de politique économique, et c'est pour saluer l'intérêt de ces démarches que je me suis plié à l'exercice avec enthousiasme.

Je dois dire au préalable qu'ayant été impliqué, dans des fonctions diverses, dans la réflexion sur le système de prélèvements et de transferts pendant plusieurs années, je ne peux pas être totalement objectif. Au fil des ans, j'ai acquis la conviction que l'Etat avait deux responsabilités majeures. D'une part, éviter les taux marginaux supérieurs à 100 %. D'autre part, éviter de fixer un coût minimal du travail qui soit une barrière rédhibitoire à l'emploi pour les actifs faiblement qualifiés. Sur ce second point, il est difficile d'être normatif, mais les comparaisons internationales en matière de ratio coût minimal du travail / coût médian sont assez éloquents : sans les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires, ce ratio atteindrait en France un niveau sans équivalent, qui ne pourrait se justifier que si la France connaissait parallèlement une proportion d'actifs peu qualifiés particulièrement basse, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

Au-delà de cette réaction un peu instinctive en défense de ce dispositif d'exonérations, mes

commentaires porteront d'abord sur les calculs économiques qui sont à la base du diagnostic des auteurs, puis sur des questions d'économie politique sous-jacentes qui me paraissent essentielles.

En ce qui concerne le calcul économique, j'ai l'impression que l'étude tend à majorer un peu le coût des exonérations par emploi créé, et qu'à l'inverse elle tend à minorer les coûts induits par l'emploi public.

Sur le premier point, les auteurs retiennent un coût par emploi créé de 60 000 euros pour les exonérations de cotisations s'appliquant à des salaires supérieurs à 1,35 Smic. Ma référence est celle du premier rapport du Conseil d'orientation de l'emploi qui retenait un ordre de grandeur de 800 000 emplois créés ou sauvegardés par les exonérations bas salaires qui existaient alors, ce qui pourrait conduire à un coût par emploi créé de l'ordre de 35 000 €. Il faut préciser que ces exonérations étaient concentrées, à 90 %, sur des salaires en deçà de 1,5 Smic, et que le coût par emploi créé s'accroît naturellement lorsqu'on s'élève dans la gamme des salaires et qu'on s'éloigne du SMIC. Cependant, 60 000 € pour les exonérations positionnées au-delà de 1,35 Smic m'apparaît plutôt dans le haut de la fourchette.

Qui plus est, il faut être plus précis sur les conséquences sur le barème d'une suppression des exonérations à compter de 1,35 Smic. S'agit-il de créer une discontinuité brutale à 1,35 Smic ou d'accroître la dégressivité des exonérations sur l'intervalle allant du Smic à 1,35 Smic ? Dans les deux cas, on accroît, ponctuellement ou sur une plage plus large, les taux marginaux, avec des effets désincitatifs à l'augmentation des salaires ou des qualifications, donc constitutifs de phénomènes de trappes à bas salaires qu'on ne peut négliger. Le barème actuel est bien, d'un point de vue purement économique, un compromis entre la concentration

de l'effort budgétaire sur les salaires les plus proches du Smic et le souci d'éviter une dégressivité trop brutale du barème.

En ce qui concerne les mesures fiscales en faveur de l'emploi à domicile, je note que la méta-analyse de Clément Carbonnier retient un coût par emploi créé qui peut aller jusqu'à 80 000 €, y compris pour la transformation de la réduction d'impôt en crédit d'impôt, quand une publication Insee Analyses l'estimait dans une fourchette de 9 000 à 28 000 € (23 000 à 85 000 € pour la réduction d'impôt). Il est vrai que si on s'intéresse aux emplois au service de contribuables aisés, les effets d'aubaine existent ; mais il est vrai aussi qu'il y a actuellement des indices de forte élasticité des heures déclarées aux incitations fiscales, ce qui n'est pas sans enjeu sur la qualité des emplois et l'intérêt général.

Du côté du coût des emplois publics, les biais seraient plutôt dans l'autre sens : quid des augmentations, du coût de l'encadrement, des coûts de gestion – qu'il serait hélas gênant de négliger –, du capital nécessaire, notamment immobilier ? Je trouve également que l'argument de la croissance endogène de l'investissement social est un peu magnifié ; il existe certes pour des dépenses d'éducation, mais à des niveaux de qualification et de salaires qui sont en partie différents de ceux qui sont ciblés ici.

Je crois enfin qu'il y a un sujet d'intégration. Sauf à repenser radicalement l'organisation du secteur public et de ses recrutements, l'emploi dans le secteur privé à forte intensité de main d'œuvre permet d'offrir des emplois à tout le monde, y compris des personnes qui ne maîtrisent pas encore le français par exemple. L'emploi public ne s'adresse pas, le plus souvent, aux mêmes personnes.

Au total, je rends grâce à la transparence des auteurs quant à leurs hypothèses, qui permet d'en faire un commentaire critique : l'un dans l'autre, il me semble que le calcul économique est un peu biaisé dans un sens favorable à l'emploi public. Et je crois qu'on ne peut affirmer avec autant de

conviction que le transfert de plusieurs milliards d'euros des exonérations vers des emplois publics aurait un effet positif sur l'emploi.

J'en viens à mon commentaire d'économie politique.

Le postulat du papier, c'est qu'il s'agit de politiques pour l'emploi, substituables, d'où la question d'arbitrer entre les deux : exonérations de cotisations versus emplois publics.

Or, si on s'intéresse aux exonérations sur les bas salaires, à politique du Smic donnée, c'est certes une politique en faveur de l'emploi, plus exactement une politique destinée à ce que le niveau du Smic ne porte pas préjudice à l'emploi. Mais si on change de focale, si on élargit l'analyse à l'ensemble Smic + exonérations qui vont de pair, c'est seulement un tout petit peu une politique de l'emploi (et encore, juste du côté incitation à l'offre), c'est surtout une politique de pouvoir d'achat (au final, un accroissement du déficit public alimente les revenus des moins qualifiés), voire une politique de lutte contre les inégalités (on cherche à éviter les travailleurs pauvres, du reste pas de la manière la plus efficace puisqu'on ne traite pas par ces politiques seules la question du temps partiel).

Curieusement, on se demande toujours si les exonérations de cotisations patronales sont pertinentes du point de vue de l'emploi ; on pourrait remonter d'un cran le raisonnement, et se demander donc si le couple Smic + exonérations, c'est ce qu'il y a de plus efficace pour l'emploi, la lutte contre les inégalités, la stimulation de la consommation. À cet égard, si on cherche des politiques qui soient à la fois favorables à l'emploi, qui stimulent la demande et réduisent les inégalités, on va trouver d'une part une politique de Smic élevé couplée avec des exonérations de cotisations, d'autre part des dispositifs d'impôt négatif (PPE, RSA etc.). Dans une large mesure, ce sont de fait des politiques proches, différenciées essentiellement par l'accent mis - ou pas - sur les situations de temps partiel.

De fait, en matière de conseil de politique économique, je ne crois pas qu'on soit jamais

confronté à des arbitrages de ce type entre exonérations générales de cotisations et emplois publics. La réflexion est segmentée : arbitrage entre dépenses d'un côté, arbitrages entre mesures de prélèvements obligatoires de l'autre. J'ai moi-même souvent milité pour introduire des arbitrages entre des niches fiscales ou sociales et des mesures de dépenses. C'est possible sur des politiques sectorielles, comme les services à domicile. Typiquement la question de savoir s'il faut préférer des incitations fiscales aux emplois à domicile ou des emplois publics pourrait et devrait se poser. Mais c'est impossible sur des politiques générales : en pratique, une évolution du dispositif d'exonérations de cotisations est en concurrence

avec d'autres mesures générales de baisses des prélèvements obligatoires (cotisations salariales, TVA, impôt sur le revenu).

De ce point de vue, il est frappant qu'on se demande autant quel est l'effet sur l'emploi des exonérations bas salaires et si peu quel est l'effet sur l'emploi de la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu ou de mouvements de taux de TVA. Pour ma part, je reste convaincu que les exonérations de cotisations sur les bas salaires constituent aujourd'hui une modalité de réduction des prélèvements obligatoires qui est parmi les plus efficaces, sinon la plus efficace, en matière d'emploi. Elle n'est sans doute pas non plus la moins pertinente en matière de réduction des inégalités.

Réaction #1 : **Christophe Caresche** (Député de Paris, membre de la Commission des Finances)

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai pris connaissance de la réflexion que le LIEPP consacre à l'évaluation des politiques en faveur de l'emploi. Un des points de vue souligne la nécessité d'investir dans l'évaluation des politiques sociales. C'est effectivement une obligation au moment où l'argent public se fait rare et où s'imposent des choix d'efficacité que les responsables politiques tardent à faire. La réforme est toujours un pari risqué sur le plan économique comme sur le plan politique !

Disons le tout de suite, le point de vue, de Clément Carbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour n'est pas dans l'air du temps ! Substituer de l'emploi public ou de l'emploi privé subventionné, aux incitations fiscales ou sociales accordées aux entreprises ou aux ménages pour créer de l'emploi, relève de la gageure dans un contexte où il n'est question que de diminution du nombre de fonctionnaires ! En outre, la dépense fiscale, qui n'a été comptabilisée comme dépense budgétaire que cette année, reste aux yeux de beaucoup de responsables politiques de la « bonne » dépense puisqu'elle est censée générer un effet de levier. C'est probablement pour cette raison que l'on a assisté à la multiplication des niches fiscales et sociales ces dernières années ! Pourtant, ce point de vue mérite d'être examiné. Dans un certain nombre de situations l'efficacité, en l'occurrence le coût marginal de l'emploi créé, commanderait que l'Etat intervienne directement, plutôt que de recourir à des dispositifs d'incitations fiscales. Mais il me semble que cette intervention, comme le suggère l'étude des auteurs, devrait se limiter à des secteurs dont la solvabilité de l'activité n'est pas garantie. L'Etat ne doit pas se substituer au secteur privé dans des domaines où une rentabilité existe. Le montant de six milliards d'euros qui pourrait être ainsi redéployé me semble, par ailleurs, excessif. L'étude part d'une évaluation du coût de la politique de l'emploi en globalisant des dispositifs très

différents, comme les allègements de cotisations ou les déductions fiscales données aux ménages, qui mériteraient d'être considérés chacun séparément. Ainsi, on pourrait penser que le plafonnement des niches fiscales a pu avoir une incidence positive sur le coût des emplois à domicile. Plutôt qu'une approche globale, il conviendrait d'évaluer l'efficacité de chacun des dispositifs, à supposer que les données le permettent.

Mais au-delà du basculement suggéré par les auteurs, ce qu'il convient de repenser c'est l'ensemble de la politique de soutien à l'emploi. Je suis d'accord avec Yannick L'Horty lorsqu'il écrit, dans le deuxième point de vue, « que la question posée aujourd'hui n'est pas celle de substituer un dispositif à un autre dans l'arsenal des politiques de l'emploi, mais bien de gérer une restructuration de cet arsenal à la veille d'une nouvelle phase d'expansion considérable ». La superposition de dispositifs anciens, essentiellement les allègements « Fillon », et de dispositifs nouveaux prévus dans le pacte de responsabilité, CICE et exonérations de cotisations sociales, nécessite impérativement une mise en cohérence. Celle-ci a été annoncée par le président de la République lui-même puisqu'il a indiqué son souhait de voir transformer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations à compter de 2017. Convenons que ni dans la forme ni dans son contenu le CICE n'est un instrument viable. Lors de sa création il a été préféré à des baisses de cotisations, parce qu'il permettait, dans une situation budgétaire tendue, de reporter la charge budgétaire d'une année, même si un mécanisme de préfinancement avait été mis en place. Mais sa création est surtout marquée par une ambiguïté fondamentale quant à son objectif. Il s'agissait à la fois de créer plus d'emplois, mais aussi de favoriser l'investissement des entreprises, en particulier, exportatrices. C'est pourquoi il a été décidé que son

assiette concernerait les rémunérations allant jusqu'à 2,5 fois le Smic, contre 1,6 pour les allègements « Fillon ». J'ai été sensible à la tribune signée par de nombreux économistes qui critique ce choix, en recommandant de donner une véritable priorité aux bas salaires en matière d'exonération de cotisations. C'est en effet à ce niveau de rémunération que l'efficacité des baisses de cotisations est la plus avérée. Il serait donc souhaitable comme le préconise Yannick L'Horty de fusionner l'ensemble des dispositifs dans un dispositif unique d'allègement de cotisations centré sur les bas salaires. Cela permettrait de gagner en simplicité et en efficacité. Cela ne signifierait pas pour autant l'abandon de la préoccupation en matière de compétitivité. On pourrait amplifier le soutien à l'investissement, que vient de décider le gouvernement en mettant en place un dispositif de

crédit d'impôt lié aux investissements des entreprises, en y consacrant une partie du CICE qui ne serait pas transformée en allègements de cotisations. Ainsi serait-il possible de clarifier la politique d'aide aux entreprises avec d'un côté une politique de soutien à l'emploi reposant sur des exonérations centrées sur les bas salaires et de l'autre une politique de soutien à l'investissement et à l'innovation avec le crédit d'impôt pour l'investissement et le crédit d'impôt pour la recherche.

Ce débat ne fait que commencer puisque l'Assemblée nationale a prévu de mener à la rentrée de septembre une évaluation du CICE et du pacte de responsabilité. Celle-ci doit permettre de réorienter les politiques de l'emploi et de soutien aux entreprises. La réflexion du LIEPP est un encouragement en ce sens !

Réaction #2 : **Alain Lambert**

(Ancien ministre du budget, président du Conseil départemental de l'Orne)

Les politiques de baisse de cotisations sociales sont une composante majeure des politiques de l'emploi. Leur coût massif pour les finances publiques appelle un exercice d'évaluation approfondi et régulier. Paradoxalement, elles sont peu évaluées et leurs résultats apparaissent difficilement quantifiables. L'étude du COE a été citée dans ce numéro, je mentionnerai également celle de la DARES et de la DG Trésor qui, en 2012, estimait que la suppression des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires pouvait entraîner un risque de destruction de 600 000 à 1,1 million d'emplois en l'espace de quelques années. Néanmoins, cette étude n'abordait pas la question du coût d'opportunité de ces politiques. C'est justement l'apport principal de l'étude de MM. Carbonnier, Palier et Zemmour.

Il m'est agréable de pouvoir contribuer à ce numéro des débats du LIEPP et donc de participer au développement d'une initiative qui me semble fondamentale. Nous manquons en France cruellement d'évaluations des politiques publiques. Le Parlement et la Cour des comptes disposent depuis 2008 d'une mission constitutionnelle d'évaluation des politiques publiques. Cependant, afin qu'une réelle expertise en cette matière se développe en France, il est urgent d'accueillir et d'appuyer l'ensemble des initiatives en ce sens. La force du projet du LIEPP me paraît se trouver, outre la qualité de ses membres, dans sa vocation interdisciplinaire. Nous avons besoin de croiser les approches et de ne pas se laisser enfermer par les enseignements de sa discipline. Un point me paraît essentiel : celui de la méthodologie. La France souffre d'un véritable déficit de méthodologie. La crédibilité des évaluations menées est trop souvent mise en cause sur ce motif. Se doter de méthodologies indiscutables en s'inspirant notamment des expériences étrangères est, de mon

point de vue, la condition nécessaire au développement et à la crédibilité de l'évaluation.

Venons-en au fond. La lecture des textes proposés par ce numéro des débats appelle de ma part plusieurs remarques. L'étude introduisant le cahier et proposant de substituer des emplois publics ou privés subventionnés aux allègements généraux de charges sociales et aux dispositifs de soutien à l'aide à domicile me semble d'entrée de jeu, comme à M. Caresche, assez iconoclaste, tant la politique des emplois aidés a pu et peut encore être contestée. Et ce d'autant plus dans le contexte de leur montée en charge depuis 2008 comme l'a souligné M. L'Horty. Aussi suis-je pour le moins réservé à l'idée d'amplifier cette politique, fût-elle aménagée. Si je ne peux que souscrire au constat des auteurs selon lequel les six milliards d'euros en question pourraient être utilisés plus efficacement, les réinvestir dans des emplois aidés, quand bien même ceux-ci seraient de meilleure « qualité », ne me semble pas raisonnable. Surtout si la qualité de ces emplois n'est pas définie en termes de productivité mais repose sur des critères uniquement sociaux, ce qui finalement relèverait d'une démarche proche de celle de l'actuelle politique des emplois aidés. Quoi qu'il en soit, cette étude démontre, s'il en était besoin, l'utilité du LIEPP, qui n'hésite pas à se poser des questions sortant du cadre.

En outre, le constat et la conclusion de l'article de M. L'Horty m'apparaissent indiscutables. Les politiques de l'emploi sont à l'image de notre droit : empilées, pléthoriques, illisibles. Une remise à plat reposant sur une évaluation stricte de chacune des mesures existantes et posant les bases d'un cadre durable serait probablement salvatrice. Mais cela nécessite de développer plus avant l'évaluation des politiques publiques.

Enfin, en tant que « vieux budgétaire », je me dois de partager deux sentiments. Le premier est que, d'une manière générale, je suis plutôt défavorable à une politique de l'emploi basée sur un usage massif des fonds publics. Ceux-ci sont rares et doivent être utilisés à bon escient. Subventionner n'est pas réformer. Aussi m'autoriserai-je une incursion dans le domaine politique. L'importance budgétaire de ces politiques d'allègements de charges sociales ne doit pas exonérer le politique de s'engager dans des réformes structurelles. La question du droit du travail ne peut pas être esquivée. C'est un constat de plus en plus partagé : le fatras de règles applicables aux relations de travail nuit gravement à notre compétitivité et pèse, par suite, sur l'emploi. À ce titre, il serait intéressant de comparer l'auto-assurance tacite des employeurs consistant à ne pas embaucher pour se prémunir de la complexité de ce droit, aux économies qu'ils réalisent grâce aux baisses de cotisation sociales.... Dit autrement, les employeurs ne seraient-ils pas prêts à renoncer aux allègements de charges en contrepartie d'un droit du travail comparable à celui du Royaume-Uni ou même de l'Allemagne ? Comment également ne pas citer la réforme de la

formation professionnelle, que l'on attend toujours ? Elever le niveau de formation de la population est aussi une politique de l'emploi dans le contexte d'une économie mondialisée et toujours plus concurrentielle. Si je raisonne en décideur de long terme, le choix entre subventionner des emplois peu qualifiés et investir dans le capital humain s'effectue sans difficulté... Cet arbitrage est évidemment plus complexe lorsque l'on se place à court terme et que des milliers d'emplois sont potentiellement en jeu.

Mon second sentiment est que cette question rejoint un de mes combats de longue haleine. Les politiques de l'emploi sont un enchevêtrement d'actions mobilisant les finances de l'Etat et celles de la protection sociale, les allègements de cotisations étant combinés aux réductions et crédits d'impôts. Voilà longtemps que je plaide pour une consolidation des comptes publics. Elle rendrait, en l'espèce, plus lisible pour le citoyen les sommes dépensées en matière de soutien à l'emploi. Cette tribune me permet de réitérer cette position, qui est aussi une des conditions d'une meilleure évaluation des politiques publiques.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).

Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

Directeur de publication :

Etienne Wasmer

Sciences Po - LIEPP

27 rue Saint Guillaume

75007 Paris - France

+33(0)1.45.49.83.61

liepp@sciencespo.fr

© LIEPP 2015 – *les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.*