

Coût d'opportunité des politiques d'emploi en France : Ce qu'on pourrait faire de mieux au même prix

par **Clément Carbonnier**

clement.carbonnier@u-cergy.fr

Clément Carbonnier est maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise, chercheur au THEMA et codirecteur de l'axe « politiques socio-fiscales » du LIEPP de Sciences Po.

Bruno Palier

bruno.palier@sciencespo.fr

Bruno Palier est co-directeur du LIEPP et directeur de recherche du CNRS à Sciences Po.

Chloé Touzet

chloe.touzet@sciencespo.fr

Chloé Touzet est assistante de recherche au LIEPP.

Michaël Zemmour

michael.zemmour@univ-lille1.fr

Michaël Zemmour est maître de conférences à l'université Lille 1 (Clersé).

RÉSUMÉ

La France est l'un des pays où les politiques d'exemptions fiscales et d'exonérations de cotisations sociales sont les plus développées. Le coût budgétaire des dispositifs mis en place dans le seul domaine de la protection sociale et de l'emploi dépasse les 90 milliards d'euros (hors CICE). Ce Policy Brief évalue l'efficacité de deux de ces programmes, parmi les plus coûteux et les mieux connus, visant spécifiquement à faire baisser le coût du travail des emplois peu qualifiés. Sur les 27 milliards consacrés aux exonérations générales de cotisations employeur et aux dispositifs concernant l'emploi de salariés à domicile, plus de 6 milliards d'euros sont consacrés à des politiques dont le coût est supérieur à 62 500 € par an et par emploi créé. Cet article examine la possibilité de remplacer une partie de ces dépenses fiscales par le financement direct par l'État d'emplois « de qualité » (publics ou privés) répondant à des besoins sociaux spécifiques. Le basculement 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 de services à visée sociale n'aurait pas d'effet néfaste pour l'emploi à court terme, le risque d'éviction d'emplois privés par la subvention publique étant pris en compte.

ABSTRACT

France is one of the countries where tax expenditures are most developed. In social and employment policy alone, these tax expenditures amount to more than € 90 billion in accounting cost (excluding spending on the CICE). This Policy Brief evaluates the efficiency of two of the most expensive programs, which aim specifically at reducing labour cost for low-skilled jobs. Of the € 27 billion spent on general employer social security contributions exemptions and on programs targeted on employment in personal services, more than € 6 billion are dedicated to policies which cost is superior to € 62 500 by year and by job created. This article explores the possibility of replacing part of this spending with direct public financing of "quality jobs" (publicly or privately operated) in the social services sector. It concludes that transferring the budget that is currently dedicated to the least efficient tax expenditures (those targeting higher salaries and higher income households) to public financing of social investment services would have no damaging effects on employment in the short run. The risk of private jobs eviction as a result of the public subsidy is taken into account.

** Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP, disponible en ligne, et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.*

Constat : 27 milliards d'euros par an sont consacrés à la stratégie de baisse des coûts du travail via les dépenses fiscales

Constat : 27 milliards d'euros par an sont consacrés à la stratégie de baisse des coûts du travail via les dépenses fiscales. En 2011, l'ensemble des politiques socio-fiscales ayant trait à la protection sociale et à l'emploi représentaient mises bout à bout une valeur comptable de 94 milliards d'euros (Zemmour 2013). Parmi ces politiques, la stratégie française pour l'emploi qui consiste depuis longtemps à réduire le coût du travail est à l'origine d'une part importante des dépenses fiscales ou « niches » sociales mises en place depuis le début des années 1990 - notamment, les exonérations de cotisations sociales. Deux des programmes les plus coûteux et les mieux connus, qui visent spécifiquement à faire baisser le coût du travail des emplois peu qualifiés, sont évalués ici^[1] : 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 étudiées ici représentaient 27 milliards d'euros soit 1,3 point de PIB.

Coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi : peut-on faire mieux avec autant ?

La notion de coût d'opportunité doit être appliquée à l'utilisation des ressources publiques, et dans ce cas précis aux programmes de dépenses fiscales. Si deux programmes publics P et P' sont concurrents, au sens où ils ne peuvent être mis en œuvre simultanément, les avantages du programme P' doivent être considérés comme le coût d'opportunité du programme P.

Ainsi en France, une grande partie des investissements nécessaires est reportée pour des raisons financières. Alors que l'investissement social^[2] se trouve rationné, le gouvernement français consacre chaque année 27 milliards d'euros aux politiques socio-fiscales^[3] (allègements fiscaux, exonérations de cotisations sociales, etc.^[4]), soit pour favoriser simplement l'emploi (le programme d'exonérations générales) soit pour subventionner la demande privée de services sociaux non pourvue par l'Etat (les politiques de « services à la personne »). Dans ces conditions, les avantages des politiques d'investissement social correspondent au coût d'opportunité des politiques socio-fiscales.

Ces politiques ont certes des objectifs communs (emploi, satisfaction de besoins sociaux), mais elles diffèrent par la stratégie économique globale dans laquelle elles s'inscrivent. 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. Inversement, une stratégie d'investissement social fait le pari que les coûts élevés du travail peuvent devenir soutenables si la qualité des biens et services produits grâce à cette stratégie^[5] et la productivité moyenne du travail augmentent.

L'évaluation de ces dispositifs de baisse des coûts du travail révèle leur efficacité marginale fortement décroissante

Il est communément admis que les exonérations ciblées sur les bas salaires favorisent la création d'emplois à bas salaires, mais que l'efficacité marginale des exonérations ciblées diminue avec le niveau de salaire (un examen approfondi peut être trouvé dans Rémy 2006 ou Bunel et al. 2012). Cependant le niveau réel de ces impacts reste sujet à discussion. Les estimations pour le cas français modélisent principalement l'impact d'une réduction de cotisations sociales en se basant sur des hypothèses (et non des estimations) concernant l'élasticité de la demande de travail^[6]. Ces hypothèses supposent une élasticité beaucoup plus forte de l'emploi aux réductions de cotisations sociales que celles mises en évidence pour d'autres pays^[7]. Même si les comparaisons internationales mettent en doute les micro-simulations françaises (qui surestiment probablement l'efficacité de ces exonérations de cotisations sociales), ces résultats sont conservés pour le présent travail. Une révision à la baisse (sans doute plus réaliste) renforcerait d'autant les résultats présentés ici.

[1] Pour la version longue de cette évaluation, se reporter à Carbonnier, Palier et Zemmour, « Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi », LIEPP Working Paper n°34, novembre 2014.

[2] 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.

[3] Par « politiques socio-fiscales » nous désignons les politiques qui ont recours à la manipulation des prélèvements obligatoires (notamment en instaurant des dispositifs dérogatoires, dépenses fiscales et « niches » sociales) pour mettre en œuvre diverses politiques publiques (ici politiques sociales et d'emploi).

[4] Ce montant ne comprend que les deux programmes sélectionnés ; des programmes de moindre envergure aux objectifs similaires ne sont pas inclus. Ici et dans le reste de l'article, les chiffres sur les dépenses fiscales publiques sont reproduits à partir des rapports publics examinés dans Zemmour (2013).

[5] 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.

[6] Bunel et al. s'appuient sur une valeur moyenne de l'élasticité, estimée sur des données d'entreprises.

[7] Bohm et Lind (1993), Bannmarker et al. (2009), Korkeamäki et Uusitalo (2009), Huttunen et al. (2013).

Bunel et al. (2012) calculent la destruction directe d'emplois prévisible en cas d'une réduction de 25% des exonérations (5 milliards d'euros). Sans surprise, ils concluent que le résultat dépend fortement de la manière dont les exonérations sont réduites : une réduction de 5 milliards d'euros, touchant l'ensemble des exonérations, pourrait détruire jusqu'à 166 000 emplois, alors que la destruction d'emplois serait bien moins importante si les 5 milliards d'euros de réduction ne concernaient que les salaires les plus élevés parmi les salaires concernés par les exonérations, à savoir les salaires proches du salaire médian. D'après ces auteurs, si les exonérations ciblèrent uniquement les emplois rémunérés entre 1 et 1,35 fois le salaire minimum, la disparition des exonérations de cotisations sociales au-delà de 1,35 fois le SMIC détruirait moitié moins d'emplois : moins de 80 000. 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 €^[8] (soit plus de 2 fois le coût total du travail pour un emploi décent, cf. infra). Il est important de garder à l'esprit le fait que, en fonction de la comparaison des hypothèses d'évaluation du cas français aux estimations réelles faites à l'étranger, ce chiffre est sans doute une borne inférieure du coût réel par emploi créé pour ce type de mesure.

En ce qui concerne les travaux consacrés au secteur des prestations de services à la personne, une méta-analyse par Carbonnier (2014) évalue l'économie permise en termes de dépenses fiscales par différentes réformes de la réduction et du crédit d'impôt sur le revenu pour la consommation de services par les ménages. Le tableau 1 ci-dessous rassemble des informations sur les économies et les destructions d'emplois à attendre des réformes possibles des réductions générales des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu pour la consommation de services par les ménages.

Sur la base des hypothèses les plus conservatrices mentionnées ci-dessus, il est possible de déduire que plus de 6 milliards d'euros,

sur les 27 milliards d'euros consacrés à soutenir des emplois à bas salaires ont un coût marginal supérieur à 62 500 € par emploi créé : 5 milliards d'euros des exonérations et 1 milliard d'euros des emplois de services à la personne.

Il faut bien avoir à l'esprit qu'il s'agit de coûts marginaux, c'est-à-dire que certaines dépenses contenues dans ces 6 milliards d'euros ont un coût par emploi créé encore supérieur. Ainsi, parmi le milliard d'euros des emplois de services à la personne, la partie correspondant à la subvention des dépenses au-dessus de 6 900 € (représentant 0,5 milliard d'euros) a un coût supérieur à 160 000 € par emploi créé (cf. Carbonnier, 2014). Selon Bunel et al. (2012), parmi les 5 milliards d'euros d'exonérations, la partie correspondant aux secteurs à forte intensité en main d'œuvre (représentant 1,4 milliards d'euros) a même un coût supérieur à 210 000 € par emploi créé.

Ces résultats confirment la conclusion relativement consensuelle qui ressort des travaux universitaires menés sur les politiques socio-fiscales, selon laquelle ces dispositifs sont coûteux pour une efficacité modérée. Cependant, ils ont un résultat globalement positif en termes d'emploi. Ainsi, la suppression de ces dépenses fiscales n'est pas considérée comme une option tenable sur le plan politique, car elle augmenterait le chômage, aggravant la situation actuelle de chômage de masse. Il s'agit ici d'évaluer l'opportunité d'une stratégie alternative, en analysant les conditions dans lesquelles le remplacement des dépenses fiscales les moins efficaces par le financement public d'emplois « de qualité », répondant à des besoins sociaux identifiés permet d'obtenir des résultats au moins comparables en termes d'emploi.

[8] 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).

Tableau 1 : Coût marginal par emploi créé et volume des dépenses fiscales

Limite des dépenses fiscales	Coût marginal par emploi créé	Volume
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 MME
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 6 900 € par an	160 000 €	0,5 MME
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 MME
Exonérations générales au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum (tous secteurs)	62 500 €	5 MME
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 MME
CICE	Probablement beaucoup plus de 62 500 €	20 MME

Encadré 1. Comparaison des efficacités des politiques de l'emploi en fonction des effets d'aubaine et des effets d'éviction :

Il est possible d'estimer un taux d'éviction z et un rapport C/R – le coût de la dépense fiscale par emploi créé par rapport au coût d'un travail décent – afin de délimiter les cas où il est préférable de réduire les dépenses fiscales et de préférer le financement public direct (graphique 1), d'un point de vue purement quantitatif.

Cette forme de raisonnement (à la marge) nous permet de prévoir la mise en œuvre partielle de la politique. Par exemple, si le coût marginal par emploi créé C est très élevé (disons 160 000 € par emploi ou $C/R=5,3$, comme c'est le cas de la réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à domicile au-delà de 6 900 € par an), il est presque toujours préférable en termes d'emploi de choisir le financement public intégral, même si le taux d'éviction est élevé (jusqu'à 81 %, c'est-à-dire 8 emplois détruits pour 10 emplois subventionnés). Inversement, lorsque le coût marginal par emploi créé est égal au coût du financement direct ou légèrement plus élevé (par exemple, 39 000 € soit 1,3 fois le coût salarial, comme estimé en cas d'élimination complète de la réduction d'impôt sur le revenu pour les services à domicile), le financement public direct est préférable seulement si le taux d'éviction z est faible (seulement 23 %, soit moins d'un emploi détruit pour quatre emplois créés). 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 le 6 milliardième euro mentionné ci-dessus), le taux d'éviction doit être inférieur à 52 % pour que l'effet net sur l'emploi soit positif.

Coût d'un emploi décent

Notre étude pose comme contrainte que les emplois créés par la stratégie d'investissement social doivent être de meilleure qualité que les emplois actuels peu qualifiés et à bas salaires promus par la stratégie de baisse des coûts. Bon nombre de ces emplois sont de qualité médiocre : 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).

A l'inverse, un emploi décent typique est défini comme suit : il s'agit d'un emploi à temps plein, payé au salaire minimum, avec un treizième mois (ce qui est la norme en France dans bon nombre d'entreprises privées), donnant droit à un congé de formation rémunéré (ce qui est nécessaire pour avoir une perspective d'évolution) et un accès complet à la protection sociale (y compris une assurance complémentaire santé). Nous tenons compte également des coûts d'encadrement (une cadre payée 2 fois le salaire minimum pour 20 travailleurs) ; nous laissons de côté le coût du capital fixe, qui est faible dans le secteur des services sociaux. Le coût direct d'un tel emploi est ainsi estimé à un peu moins de 30 000 €^[9] par an (en 2013).

“On peut transférer 6 milliards d'euros de dépenses fiscales vers des programmes d'investissement social avec un effet positif sur l'emploi”

direct d'emplois publics ou privés peut évincer des emplois financés par le privé, et qui auraient existé en l'absence de cette politique. Par conséquent, l'effet net d'une politique de financement public intégral d'emplois d'investissement social est la différence entre les emplois financés par l'État et le nombre d'emplois financés sur fonds privés mais bénéficiant des exonérations sociales et fiscales susceptibles de disparaître à cause de l'effet d'aubaine.

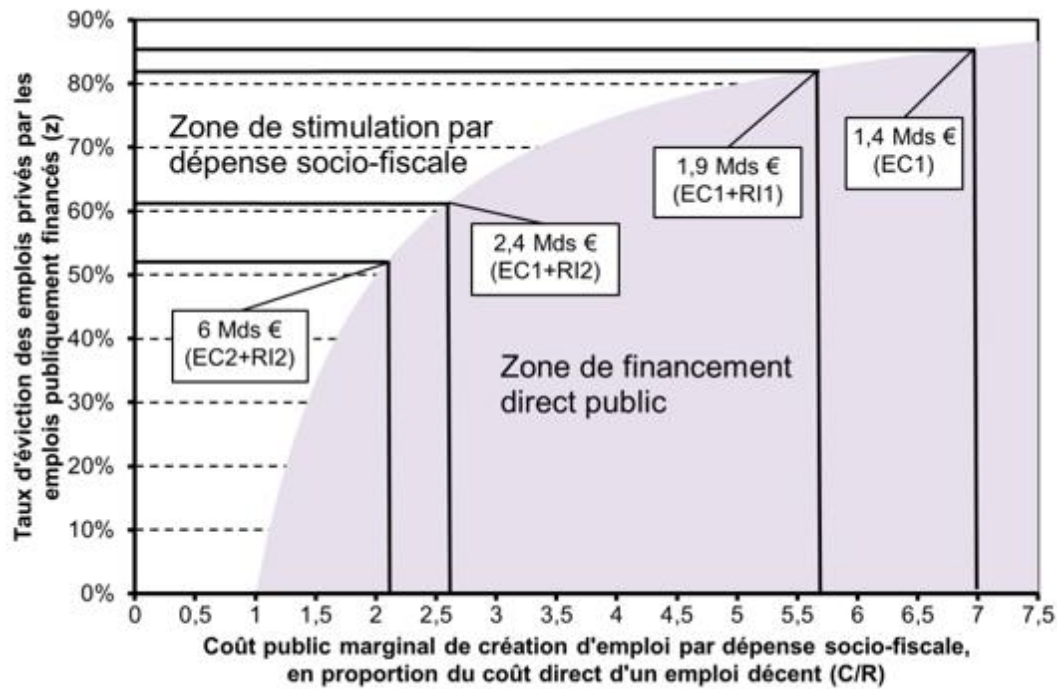
En pratique, le taux d'éviction (et donc l'efficacité du financement public direct) dépend du type de service social rendu.

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. Cela pourrait typiquement être le cas des services de garde pour les ménages aux revenus les plus faibles. Il pourrait également concerner les soins nécessaires pour les personnes âgées en perte d'autonomie dans les familles à revenus relativement modestes (ces services sont souvent rendus par des membres de la famille, puisque leur prix de marché est inabordable, même avec l'aide de politiques fiscales). Par conséquent, le fait de cibler des services à financement public intégral sur les populations dont la consommation de services sociaux est rationnée (en raison de leur

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

L'« effet d'aubaine » qui découle de la dépense fiscale a un équivalent lorsque les emplois sont financés par l'État : le financement public

[9] Le salaire brut minimum s'élève à 17 330 €, le 13e mois représente un supplément de 1 445 € et les cotisations patronales (y compris pour les congés de formation) se chiffrent à 7 886 €. La contribution de l'employeur à l'assurance complémentaire santé est estimée à 400 €. Une cadre supplémentaire pour chaque 20 salariés, payée 2 fois ce salaire (y compris le 13e mois, etc.) rajoute un coût de 2 700 € par personne employée. Le coût total annuel par emploi est donc de 29 761 €.



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.

faible revenu ou de leurs besoins élevés) renforcerait l'efficacité d'une telle mesure.

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. Mais les dépenses fiscales sont maintenues, puisque leur suppression risquerait d'augmenter le chômage à court terme, ce qui serait politiquement inacceptable.

Notre étude montre 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. Dans le cadre d'hypothèses extrêmement conservatrices, nos calculs indiquent

qu'il serait possible de transférer au moins 6 milliards d'euros de dépenses fiscales (sur les seuls 27 milliards d'euros considérés) vers des programmes d'investissement social. 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 ciblent des ménages ayant les besoins les plus importants et les revenus les plus faibles.

Plus généralement, ce dernier résultat tend à confirmer l'idée que le passage incrémental des stratégies économiques actuelles basées sur le subventionnement d'emplois peu qualifiés vers une stratégie « de haute qualité » pourrait se justifier tant politiquement qu'économiquement. ■

Références

- 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
- Bennmarker 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. 2014, « La réduction/crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est-elle efficace en tant que politiques de l'emploi ? Méta-analyse des évaluations empiriques, 1991-2007 », *LIEPP Working Paper n°30*, juin 2014
- 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*
- Morel, N. à paraître “Understanding the European orientation towards the promotion of the domestic services sector”, in Carbonnier, C., Morel, N. (dir.). *The Political Economy of Household Services in Europe*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke, UK
- 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



SciencesPo.

LIEPP



Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) est un laboratoire d'excellence (labex) financé par l'ANR.

www.sciencespo.fr/liepp

27 rue St Guillaume, 75007 Paris - +33(0)1.45.49.83.61 - liepp@sciencespo.fr

Directeur de publication : E. Wasmer - Maquette : A. Biotteau & M. Abbott

© LIEPP 2015