

Faire mieux pour un coût équivalent : Réorienter les politiques d'emploi pour créer des emplois d'investissement social de qualité¹

par Clément Carbonnier (Univeristé de Cergy, LIEPP),
Bruno Palier (Sciences po, LIEPP),
et Michaël Zemmour (Université Lille 1, LIEPP)

La politique d'emploi française est concentrée sur la baisse du coût du travail. La France est 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). Deux programmes notamment 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. L'efficacité globale de ces politiques peut être contestée, dans la mesure où son efficacité marginale est de plus en plus coûteuse. Au moins 6 milliards d'euros sur les 27 comptabilisés sont consacrés à des politiques dont le coût par emploi créé est supérieur à 62 500 euros par an. Une partie des sommes consacrées à la baisse du coût du travail pourrait, sans perte nette d'emploi, être plus efficacement consacrée au financement direct d'emplois d'investissement social qui manquent cruellement à la France.

Constat : une stratégie coûteuse et à l'efficacité modeste

Les programmes de baisse de cotisations sociales et d'exemption fiscale pour ceux qui emploient des services à domicile sont 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 ciblées 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 travail² qui supposent une élasticité beaucoup plus forte de l'emploi aux réductions de

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

cotisations sociales que celles mises en évidence pour d'autres pays³. 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 argumentaire.

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 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 000⁴). 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 €⁵ (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 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, de nombreux 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

³ Bohm et Lind (1993), Benmarker et al. (2009), Korkeamäki et Uusitalo (2009), Huttunen et al. (2013).

⁴ 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.

⁵ 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)

salaires minimum élevés 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 social⁶ 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 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 stratégie⁷ et la productivité moyenne du travail augmentent. Dans 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 dépense fiscale par emploi créé par rapport au coût d'un travail décent, qui permettent de délimiter une zone de financement public dans

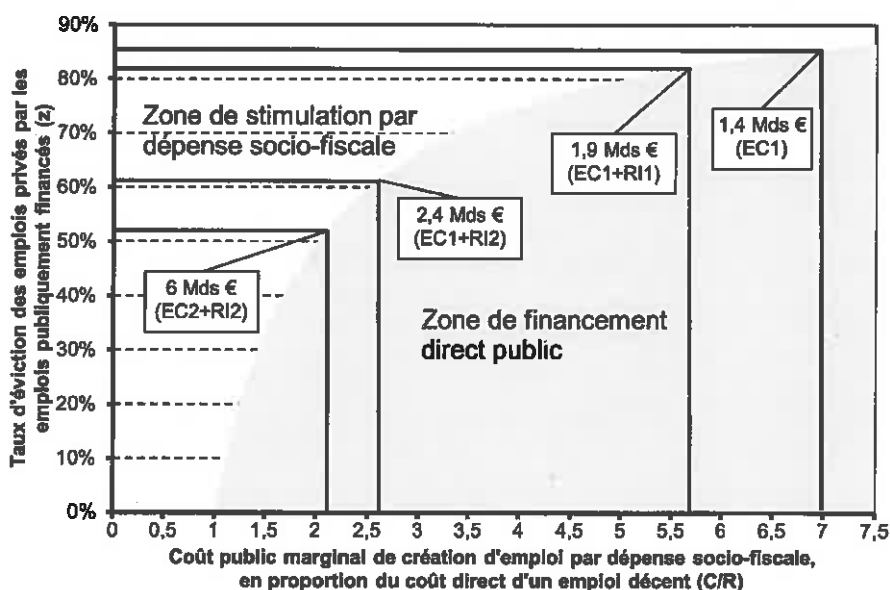
⁶ Nous désignons en particulier par le terme « services d'investissement social » des emplois de qualité dans les secteurs de la petite enfance et de l'aide aux personnes âgées en perte d'autonomie. Nous nous plaçons dans la situation où ces emplois sont financés par l'État et mis en œuvre par un opérateur public ou privé. Cf. Bruno Palier, *La stratégie d'investissement social*, étude du CESE, février 2014.

⁷ 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.

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 €, 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.

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.

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

Les dépenses fiscales n'ont pas seulement un coût budgétaire, elles ont aussi un coût d'opportunité. 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.

Malgré leur efficacité modeste, ces dépenses fiscales sont maintenues, notamment parce que leur suppression risquerait d'augmenter le chômage à court terme, ce qui serait politiquement inacceptable. Or, nous concluons que la réorientation partielle 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 une partie du budget consacré aux baisses de cotisations sociales et aux exemptions fiscales liées aux emplois à domicile (6 milliards d'euros) à créer 200 000 emplois financés directement et intégralement 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

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. 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