



SciencesPo.

LIEPP

Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques

Le coût par emploi créé, un indicateur incomplet mais utile

Methodological Discussion Paper

Axe politiques socio-fiscales

Mai 2014, n°3

Clément Carbonnier

Université de Cergy-Pontoise, THEMA et
Sciences Po, LIEPP

Discussion par **Guillaume Allègre**

Sciences Po, OFCE

Sciences Po | LIEPP
27 rue Saint-Guillaume
75337 Paris Cedex 07
Tel : 01 45 49 83 61
www.sciencespo.fr/liepp

© 2014 LIEPP. All rights reserved.

Le coût par emploi créé, un indicateur incomplet mais utile

Clément Carbonnier

La mesure empirique de l'impact causal de différents dispositifs spécifiques est un produit usuel des évaluations des politiques publiques. Cette mesure partielle doit ensuite être interprétée dans un cadre plus général. Pour opérer cette interprétation globale, il convient de synthétiser les résultats en un petit nombre d'indicateurs simples. En économie, de tels indicateurs prennent souvent la forme d'élasticité des comportements, c'est-à-dire la proportion dans laquelle un comportement varie en fonction de la proportion de variation d'un stimulus (*ceteris paribus*). Pour ce qui concerne les questions de l'emploi, il s'agit des élasticités de l'offre et de la demande de travail. C'est sous cette forme que les résultats des évaluations d'impact des politiques de l'emploi sont intégrés dans des modèles plus complets – macroéconomiques ou de micro-simulation – permettant une compréhension générale des évolutions de l'emploi ou une évaluation ex-ante l'effet de politiques alternatives.

A partir de ces estimations sont également calculées d'autres formes d'indicateurs synthétiques : en divisant le coût budgétaire estimé d'un dispositif donné par le nombre d'emplois créés causalement par ce dispositif¹, on calcule un « coût par emploi créé ». Il faut porter faire attention à ce type d'indicateur car il ne représente pas la valeur absolue que beaucoup lui prêtent. Toutefois, s'il ne dit pas

tout ce que certains voudraient lui faire dire, il n'est pas vide de signification pour autant. Le plus aisé pour comprendre l'information que donne ce type d'indicateur est sûrement d'en définir les limites en creux, via la présentation des informations qu'il ne fournit pas. Plusieurs critiques peuvent lui être faites, nous en listerons trois grands types :

1/ Tout d'abord, il ne prend pas en compte les qualités des emplois mais uniquement leur quantité.

- a. Qualité du service rendu ou valeur créée par l'emploi
- b. Qualité de l'emploi lui-même

2/ Par ailleurs, il s'agit de mesures toutes choses égales par ailleurs, or rien n'est jamais égal par ailleurs ; autrement dit, il s'agit d'un indicateur en équilibre partiel, qui oublie les phénomènes d'équilibre général.

- a. Effet de bouclage macroéconomique
- b. Interactions entre les politiques

3/ Enfin, il s'agit le plus souvent des impacts de court terme, qui ne prennent pas en compte les phénomènes également causés par les politiques publiques, mais à bien plus long terme.

Il ne faut pas croire que ces trois critiques sont indépendantes, car chacun des effets interagit avec les autres : en particulier, les impacts en termes qualitatifs peuvent induire des impacts quantitatifs à plus long terme. Les conditions de travail, par exemple, peuvent induire une

¹ Des calculs assez directs permettent de passer des élasticités aux nombres totaux d'emplois créés et vice versa.

préservation voire une amélioration de la productivité de la main d'œuvre (et alors des effets quantitatifs positifs à plus long terme) ou au contraire un enfermement des travailleurs concernés dans des pièges à faible productivité. On peut également évoquer des incitations à encore plus long terme à investir dans un accroissement de la productivité, que ce soit en termes de recherche et développement du côté des entreprises ou de formation du côté des (futurs) employés.

Toutefois, le cas des conséquences à long terme est différent des autres en substance. Certes, c'est un problème assez usuel de l'analyse économique, et particulièrement épineux pour sa partie empirique. D'une certaine manière, le long terme est la situation finale hypothétique vers laquelle on tend mais qu'on n'atteint jamais car cet horizon est constamment modifié par de nouveaux changements (« naturels » comme l'évolution permanente de la conjoncture ou « artificiels » comme de nouvelles politiques). Ainsi, si l'analyse empirique des effets de court terme nécessite de comparer une situation existante (celle intervenant effectivement après la réforme) à une situation hypothétique (celle qui serait intervenue sans la réforme), l'évaluation de long terme nécessite la comparaison de deux situations hypothétiques (celles où on aurait finalement abouti – avec ou sans réforme – s'il n'y avait eu aucune autre modification pendant le temps d'ajustement).

Si une telle évaluation est *a priori* encore plus ardue qu'à court terme, elle n'est pas toujours impossible. On peut essayer de mettre en place des suivis longitudinaux très longs, mesurer des délais d'ajustement à moyen terme et en déduire des niveaux d'erreur d'évaluation à plus long terme, ou plus généralement inférer de l'estimation empirique de court terme l'évolution de long terme via des raisonnements et modélisations théoriques. Toutefois, ces limites concernent les évaluations elles-mêmes et non l'utilisation de leurs résultats sous la

forme simplifiée d'un indicateur de type coût par emploi créé. Il importe alors que l'évaluation soit robuste au long terme, tout comme déjà à court terme il importe qu'elle soit sans biais, qu'elle sache isoler les causalités inverses et ne pas se laisser tromper par les effets extérieurs concomitants².

Ainsi, pour la suite de cette note méthodologique, nous partons du principe que l'évaluation a été bien faite et discutons l'utilisation qui peut être faite d'un indicateur synthétique tiré d'elle : le coût par emploi créé. Pour ce faire nous étudions dans une première partie ses lacunes qualitatives, nous penchant d'abord sur la qualité du service rendu puis sur la qualité de l'emploi du point de vue du salarié, et terminons par expliciter l'intérêt informatif que garde l'indicateur de coût par emploi créé. Dans une seconde partie, nous nous intéressons à ses défauts quantitatifs, discutant d'une part les questions de bouclage macroéconomique et d'autre part l'existence d'interactions potentielles entre les politiques. Nous tirons de cela l'information quantitative utile qui reste synthétisée dans l'indicateur de coût par emploi créé et son utilisation potentielle. Nous concluons en globalisant le point de vue sur cet indicateur, prenant l'exemple de la création d'emploi public.

1. La qualité des emplois créés

L'indicateur de coût par emploi créé est par définition uniquement quantitatif. Il prend comme unité un emploi à plein temps (ou équivalent, deux emplois à mi-temps...) sans prendre en compte que deux emplois sont fondamentalement différents. Ils sont différents non seulement en ce qui concerne ce qu'ils demandent à l'employé en termes de

² Pour approfondir la question des pièges de l'évaluation, le lecteur intéressé pourra se reporter à la note n°1 du conseil d'analyse économique (CAE 2013).

qualification, d'effort, de pénibilité, ce qu'ils lui offrent en termes de rémunération ou de perspectives d'évolution (formation continue ou par la pratique, avancement...), mais ils sont également différents en ce qui concerne la richesse produite ou le service rendu.

Qualité du service rendu

L'exemple emblématique d'un emploi ne rendant aucun service est celui consistant à creuser des trous pour les reboucher. Un tel emploi ne produit aucune richesse, voire en détruit puisqu'il use les outils. On peut comparer un tel emploi à un autre, demandant le même type d'efforts, consistant à construire un pont sur une rivière n'en comportant pas précédemment, et permettant un raccourcissement effectif des distances parcourues. Il est clair que même si le coût par emploi créé d'une politique consistant à construire un pont utile est supérieur à celui consistant à creuser un trou et à le reboucher, il n'existe aucun impératif économique à préférer la politique la moins couteuse par emploi créé car il faut bien entendu prendre en compte que le surcoût finance un pont utile. Il convient alors de comparer le surcoût des emplois avec le bien-être généré par le pont.

L'exemple précédent est extrême, car creuser un trou pour le reboucher ne produit exactement aucune richesse quand la construction d'un pont est l'exemple type du bien public, qui aurait peu de chance de voir le jour sans une politique décidée mais qui peut générer un bien-être collectif bien supérieur à son coût. Il ne faut toutefois pas se cantonner aux biens publics car un grand nombre de politiques publiques permettent de créer des emplois produisant des biens ou services privés. Il est difficile d'en apprécier le service rendu puisqu'ils sont par définition privés, liés aux préférences subjectives des consommateurs. Une vision rapide et simpliste de la théorie économique pourrait mener à croire qu'il suffit

de se contenter de regarder les prix sur les marchés car ceux-ci alloueraient forcément efficacement les ressources. Or, justement, la volonté d'une intervention publique visant à subventionner certaines activités pour modifier (et non remplacer) l'allocation de marché se justifie par le fait qu'on considère que l'allocation sans intervention serait inadaptée. Il convient donc de se demander si l'intervention rapproche effectivement ou au contraire éloigne l'allocation de marché de ce qui serait socialement souhaitable.

L'analyse de la qualité du service rendu se décompose elle-même en plusieurs sous-questions. Il peut s'agir simplement du fait que le bien ou service produit peut être de plus ou moins bonne qualité ou plus ou moins adapté aux besoins du consommateur effectif. Dans ce cadre, ce serait se demander si le pont est solide, pratique, utile là où il est ou au contraire redondant. Dans d'autres perspectives, on pourrait se demander si les soins apportés par une aide à domicile à une personne âgée dépendante correspondent effectivement à ses besoins ou si le service de suivi des personnes au chômage les aide efficacement à retrouver un emploi.

Il peut également s'agir de la qualité de l'allocation de ces services. Les politiques publiques sont en effet plus ou moins ciblées, certaines cherchant à aider un public très particulier quand d'autres cherchent avant tout à mettre de l'huile dans les rouages du marché. Les conséquences peuvent en être très variées en termes de distribution effective des bénéfices de l'aide publique. En reprenant les deux derniers exemples sur la qualité du service rendu, on peut se demander si d'une part l'aide aux chômeurs est accordée principalement à ceux qui en auraient le plus besoin ou à ceux pour qui elle aurait le plus d'impact (deux versions alternatives d'efficacité de l'allocation). Pour ce qui concerne la création d'emploi d'aide à domicile, la question serait de savoir si

la distribution des aides à domicile nouvellement produites grâce à la création d'emplois dans ce secteur est correctement allouée entre les consommateurs potentiels de tels services, par exemple en fonction des niveaux de vie ou des degrés de dépendance. Sur cette dernière question, les politiques de subvention via l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui ont probablement des effets différents de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, ont certainement aussi des impacts différents en termes d'allocation des services liés à la dépendance (Marbot 2008, Carbonnier 2010).

Qualité de l'emploi lui-même

Par ailleurs, si différents emplois se distinguent fortement en termes de bien-être généré pour le consommateur final, ils peuvent également fortement différer en ce qui concerne ce qu'ils apportent à l'employé qui réalise effectivement le travail. Un travail est souvent considéré comme un gagne-pain, donc une caractéristique fondamentale en est la rémunération. Ici encore, la question ne doit pas forcément être regardée indépendamment de son contexte. Cette question est particulièrement prégnante pour des politiques favorables à la création d'emplois à temps très partiel, et rémunéré à un salaire proche du salaire minimum. Une somme de dix dixièmes de temps au SMIC est-il équivalent à un emploi à temps plein si aucune des dix familles ne peut subvenir à ses besoins ? A l'opposé, si la rémunération est tellement haute que deux employés à mi-temps vivent confortablement, le gain social est certainement supérieur à la création d'un unique emploi à temps plein.

La question des emplois à temps partiel servant de complément de ressources pour un foyer (e.g. : Marbot 2008) est évidemment plus complexe, la nature du revenu complété est également important : des ressources complétant un revenu du patrimoine stable et

relativement certain ne sont pas comparables à des ressources complétant le salaire d'un conjoint, dont on devient *de facto* dépendant. En prolongement de la question de complément de ressources se pose celle des droits sociaux ouverts par l'emploi. Selon les cas et les pays, un temps très partiel peut ouvrir des droits sociaux partiels (voire complets concernant la protection santé) ou nuls comme pour les mini-jobs allemands. Plus généralement, les politiques incitatives à la création d'emplois peuvent agir aux frontières du droit national en créant des emplois *in fine* hors législation (voir Calleman 2011 pour un exemple suédois).

Il est parfois avancé l'idée que le compte des emplois doit être fait en nombre de personnes ayant obtenu ne serait-ce qu'un temps très partiel. Il en serait ainsi parce qu'il existerait une frontière très forte entre l'emploi et l'inactivité, bien moins facilement franchissable qu'entre une inactivité partielle et un travail à temps plus complet. Toutefois, cette théorie du « pied à l'étrier » ne justifie de compter chaque nouvel employé individuellement comme une unité complète que si l'accès à ce nouveau fragment d'emploi leur permet effectivement d'évoluer vers une intégration plus complète dans le marché du travail. Il convient alors de comprendre d'autres aspects qualitatifs de l'emploi créé, à savoir sa capacité à améliorer la qualification de l'employé, son expérience... On ne peut en aucun cas compter ces bouts d'emplois comme des unités pleines s'ils sont en réalité des impasses permettant uniquement à des salariés en fin de carrière d'obtenir un peu de revenu (cf. Bailly et al. 2013).

Une autre caractéristique qualitative importante à prendre en compte est la pénibilité de l'emploi créé et les conséquences qu'il peut avoir sur l'intégrité physique et morale de l'employé. Les expositions aux risques professionnels peuvent être très différentes selon les métiers, comme le mesure la DARES (2006) à travers l'enquête SUMER. Ils utilisent une nomenclature des

familles professionnelles qui croise les PCS (Professions et Catégories Socio professionnelles) de l'INSEE donnant une vision globale et sociologique des emplois et le ROME (Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois) de l'ANPE focalisé sur la réalité pratique des métiers. Les expositions en termes de contraintes physiques, organisationnelles, d'exposition aux agents biologiques ou aux produits chimiques sont évidemment très variables entre les différents types d'emplois.

Quel sens garde le coût par emploi créé ?

Compte tenu de cette hétérogénéité des emplois potentiellement créés, on pourrait être tenté de rejeter en bloc toute tentative de mesurer le coût public pour les créer. Toutefois, tout en restant conscient des lacunes de cet indicateur, il reste intéressant de mesurer l'effort social pour les créer en termes universels et comparables : en unités monétaires par emploi créé. D'une certaine manière, la situation est assez similaire à l'adage populaire disant qu'on ne peut pas additionner des carottes et des navets. Or si clairement le choix de l'individu faisant son marché entre l'achat de carottes ou de navets va dépendre des caractéristiques qualitatives de ces légumes, aussi bien en termes de goût que de capacités nutritives, l'information sur leur coût va entrer en compte. Dans ce cadre, une référence commune et générale de coût peut s'avérer très utile, et on utilise fréquemment le prix au kilo. Alors certes, on ne pourra tirer de la simple information du prix – par exemple qu'un légume coûte 1,20 euros le kilo et l'autre 1,10 euros le kilo – lequel va être préféré. Toutefois, si le kilo de carottes coûte 80 centimes quand les navets sont à 6 euros le kilo, personne ne pourra nier que les navets sont plus chers (même si leur légère amertume n'a pas de prix).

De même, on ne peut évidemment pas dire qu'une mesure évaluée à 30 000 euros par

emploi créé serait équivalente à une création directe d'emplois (en considérant que le coût budgétaire d'un emploi direct décent est de l'ordre de 30 000 euros par an). Toutefois, une mesure évaluée à 8 000 euros par emploi créé est clairement efficace quand une à 135 000 euros est clairement inefficace ; ou tout du moins, la première est pour sûr plus efficace que la seconde, du moins en termes quantitatifs. Effectivement, l'évaluation globale ne pourra se contenter de cet indicateur chiffré du coût public par emploi équivalent temps plein créé, mais celui-ci sera une des pièces nécessaires à la compréhension globale des effets de la politique.

2. Les effets d'équilibre général

Par ailleurs, si l'indicateur synthétique de coût par emploi créé oublie les aspects qualitatifs des emplois, il oublie également certains aspects quantitatifs des politiques de l'emploi. En effet, le coût lui-même doit être financé. Si des impôts sont augmentés, une telle hausse risque de son côté de détruire des emplois. Ou alors, il faudra économiser des ressources publiques en diminuant une autre dépense, elle-même potentiellement créatrice d'emplois. Plus généralement, il s'agit ici de voir les implications ou les nécessités des politiques en dehors de leur champ propre d'intervention, de regarder les interactions des différentes politiques entre elles et avec les différents marchés. Il s'agit donc d'analyser les politiques « en équilibre général ». Ces effets d'équilibre général peuvent être dissociés en deux grandes familles que sont les questions de bouclage macroéconomique et les effets d'interactions.

La question du financement, ou le bouclage macroéconomique

Le fait même de considérer un dispositif de soutien à l'emploi de manière isolé, et d'en calculer le coût comparé aux effets produits,

revient à considérer le financement de la mesure comme tombant du ciel, ou inversement l'économie d'opportunité de ne pas la mettre en place comme jetée à la mer. Or, les finances publiques se doivent d'être bouclées et la modification d'une politique publique entraîne la modification d'autres politiques pour compenser les dépenses nouvelles, des modifications fiscales pour ajuster le financement public, ou bien encore des modifications du niveau de l'endettement. Ce dernier point a une action directe sur les marchés financiers et les capacités de financement des entreprises et une action indirecte sur les besoins et capacités de financement de l'Etat dans le futur.

L'exemple le plus patent de ces nécessités de bouclage est donné par la politique dite de « TVA sociale » qui est en fait constituée d'au moins deux mesures : un allègement ciblé des cotisations sociales d'une part et un financement via une augmentation des taxes sur la consommation. Evaluer un tel dispositif nécessite de mettre en balance les effets de la baisse des cotisations avec les effets de la hausse des taxes indirectes pour les financer (cf. : Heyer et al. 2012 et Carbonnier 2012a, 2012b, 2013). Il est alors primordial pour évaluer correctement le dispositif de bien comprendre les effets conjoints (négatifs et positifs) des deux parties de la politique. C'est ainsi que dans un article de blog, Allègre (2014) défend qu'une politique de l'emploi présentant un fort coût par emploi créé ne doit pas être rejeté si elle peut être financée par une autre politique qui fournit les ressources nécessaires en détruisant moins d'emploi : le bilan global de l'ensemble des deux mesures serait positif.

Toutefois, l'argument consistant à dire qu'une politique peu efficace vaudrait le coût si on trouvait un moyen très peu distorsif de la financer n'est valable que si ce financement peu distorsif ne peut être mobilisé que pour financer cette politique peu efficace. Sinon, il

conviendrait d'utiliser ce mode de financement peu distorsif pour financer une politique plus efficace : le résultat global n'en serait que meilleur. Ainsi, pour revenir à l'exemple de la TVA sociale, on pourrait envisager de financer les allègements ciblés de cotisations sociales via une autre source de fonds publics (l'imposition directe du revenu, la taxe foncière...) ou en diminuant les dépenses via l'annulation d'autres politiques. De même, on pourrait envisager qu'une hausse de la TVA finance d'autres politiques que les allègements de cotisations sociales (une amélioration de la formation continue, de l'enseignement pré-scolaire...). On se doute qu'une même politique globale n'aura pas le même effet global selon la manière de la financer : elle aura un effet global négatif si elle est financée par un impôt ayant un plus fort impact négatif que la mesure elle-même ou par un renoncement à une politique publique ayant un plus fort impact positif. Symétriquement elle aura un effet global positif si elle est financée par un impôt ayant un impact négatif plus faible que la mesure elle-même ou par un renoncement à une politique publique ayant un plus faible impact positif.

Ainsi, il est utile de pouvoir mesurer les conséquences de l'ensemble des politiques publiques, individuellement les unes des autres, et indépendamment de leur mode de financement, et d'autre part pouvoir évaluer les recettes par emploi détruit des différentes sources de fonds publics³, indépendamment des politiques que ces fonds peuvent servir à financer. Armé de toutes ces mesures, il est possible de se mettre en quête d'évaluer de manière comparative les différents agencements possibles. En effet, si des évaluations macroéconomiques mettent en balance des

³ De manière similaire au coût par emploi créé, cette recette par emploi détruit ne constitue qu'une partie quantitative du problème, laissant de côté un grand nombre d'aspects qualitatifs, comme l'acceptabilité politique ou juridique, la distribution de la charge du prélèvement obligatoire...

effets de différents volets des politiques publiques (notamment les volets dépenses et les volets recettes), elles ne peuvent être effectuées qu'à partir d'évaluations empiriques de chaque volet, confrontées à l'intérieur du modèle plus général. Pour effectuer cette comparaison des efficacités, l'introduction dans des modèles globaux des élasticités des comportements aux différentes incitations générées par les politiques publiques est certainement la méthode la plus rigoureuse d'un point de vue de modélisation économique. Pour autant, l'utilisation de l'indicateur « coût par emploi créé » comme élément de comparaison (et non comme valeur absolue) peut se révéler très utile dans le sens où elle réalise de fait le même type de comparaison que l'introduction de diverses élasticités dans un modèle macroéconomique, mais le fait de manière plus intuitive et plus transparente.

Les effets d'interactions

Un dernier point qu'il est important de mettre en avant est l'existence de possibles effets d'interaction. En effet, la partie précédente sur le bouclage macroéconomique a *de facto* fait l'hypothèse que chaque politique ou prélèvement obligatoire gardait son impact intrinsèque inchangé quelles que soient les autres politiques mises en place concomitamment. Pourtant, ce peut n'être pas le cas, et l'efficacité intrinsèque d'une politique – la différence entre le monde avec ou sans la politique mais toutes choses restant égales par

ailleurs – peut elle-même dépendre du monde dans lequel elle serait appliquée. C'est ce qui pourrait expliquer qu'un mode de financement soit particulièrement complémentaire d'une politique, ou au contraire que deux politiques soient incompatibles.

Attention, l'effet d'interaction ne consiste pas simplement en deux politiques agissant sur le même facteur économique, de manière alignée ou opposée. Il s'agit de politiques qui annulent leurs efficacités propres. Le tableau 1 donne des exemples fictifs de politiques A et B agissant sur le niveau de chômage. Dans le premier exemple (pas d'interaction), la politique A réduit le nombre de chômeurs de 0,5 millions, et ce que la politique B soit appliquée ou non ; la politique B réduit le nombre de chômeur de 0,3 millions que la politique A soit appliquée ou non. Ainsi, l'application des deux en même temps produit une diminution du nombre de chômeurs égale à la somme des efficacités des mesures. Dans le deuxième exemple (interaction positive) la différence entre la situation avec ou sans application de la politique A est plus forte si la politique B est appliquée que si elle ne l'est pas (0,5 millions de chômeurs en moins contre 0,1 millions), il y a donc synergie entre les politiques : l'effet global est supérieur à la somme des effets. A l'inverse, le dernier exemple (interaction négative) montre des politiques dont les effets propres sont diminués mutuellement : l'effet global est inférieur à la somme des effets individuels.

Tableau 1 : Nombre de chômeurs selon l'application de deux politiques de l'emploi

	Pas de Politique A	Politique A	Réduction de chômeurs grâce à la politique A
Pas d'interactions			
Pas de politique B	3 millions de chômeurs	2,5 millions	0,5 millions
Politique B	2,7 millions	2,2 millions	0,5 millions
Réduction de chômeurs grâce à la politique B	0,3 millions	0,3 millions	0
Interaction positive			
Pas de politique B	3 millions	2,9 millions	0,1 millions
Politique B	2,7 millions	2,2 millions	0,5 millions
Réduction de chômeurs grâce à la politique B	0,3 millions	0,7 millions	+ 0,4 millions
Interaction négative			
Pas de politique B	3 millions	2,6 millions	0,4 millions
Politique B	2,4 millions	2,2 millions	0,2 millions
Réduction de chômeurs grâce à la politique B	0,6 millions	0,4 millions	- 0,2 millions

Lecture : Ce tableau recense l'impact fictif sur le niveau de chômage de deux politiques fictives A et B. Dans le premier exemple (pas d'interaction) on suppose que le niveau de chômage en l'absence des deux politiques serait de 3 millions, de 2,5 si on ne mettait en place que la politique A, de 2,7 millions si on ne mettait en place que la politique B et de 2,2 millions avec les deux politiques. L'impact individuel de la politique A si la politique B n'est pas mise en place est une réduction de $3 - 2,5 = 0,5$ millions de chômeurs, cet impact est $2,7 - 2,2 = 0,5$ millions de chômeurs en moins si la politique B est mise en place : l'efficacité de la politique A n'est pas impactée par la mise en place de la politique B.

Prenons tout d'abord un exemple de politiques se renforçant mutuellement. On comprend comment une taxe verte sur la consommation d'essence peut inciter les individus à utiliser davantage les transports en commun et moins leur voiture. On comprend de même que le développement de transports en commun plus confortables, plus réguliers et moins coûteux peut induire des effets similaires. Il se peut également que l'impact des deux types de politiques mises en place simultanément soit plus fort que la simple somme des impacts de chacune effectuée isolément : on pourrait imaginer qu'une hausse du coût de l'essence sans possibilité crédible de transport de substitution ne permette pas aux usagers d'abandonner leur voiture ; tout comme on peut imaginer que le développement de

meilleurs transports ne suffise pas à devancer l'usage de la voiture particulière si celle-ci reste relativement bon marché ; la mise en place des deux politiques simultanément peut s'avérer bien plus efficace.

Des exemples opposés où les effets de politiques s'amenuisent l'un l'autre peuvent être également présentés. Pensons à la politique consistant à installer des radars autoroutiers afin de faire diminuer la vitesse sur ces grands axes et diminuer ainsi le nombre d'accidentés. Si en parallèle on instaure une régulation des constructeurs automobiles les forçant à brider la puissance de leurs véhicules, limitant techniquement leur vitesse à 130 kilomètres par heure. L'efficacité intrinsèque des radars autoroutiers s'en verrait *de facto* annulée puisque que même sans radar personne ne pourrait dépasser la limite autorisée.

Dans certains cas, les interactions sont plus incertaines. Ainsi, les politiques de l'emploi en France cherchent depuis maintenant plus de vingt ans à réduire l'écart entre la productivité marginale de certains travailleurs et le coût de leur emploi (dépendant du salaire minimum augmenté des cotisations sociales). Elles font en effet le constat que ce sont principalement les moins qualifiés qui pâtissent de la croissance du chômage, notamment parce que la productivité qu'ils pourraient apporter à l'entreprise qui les emploierait serait inférieure au coût pour cette entreprise de les salarier. L'accent s'est focalisé sur la baisse du coût minimal du travail, notamment via des allègements ciblés de cotisations ou des subventions pour certains marchés de services à forte intensité en main d'œuvre peu qualifiée (en particulier les services aux personnes). Pourtant, on pourrait envisager des politiques d'investissement social visant plutôt à augmenter la productivité des salariés peu qualifiés. Ces deux types de politiques peuvent

dans un premier temps se renforcer mutuellement, mais si le croisement productivité marginale/coût du travail était complètement opéré, elles se nuiraient réciproquement : un allègement de cotisations pour des employés dont le salaire n'est pas contraint par le revenu minimum se traduit en hausse des salaires et non en baisse des coûts du travail (le principe est similaire à celui qui opérerait pour une extension bien au-delà du SMIC des allègements de cotisations, cf. Carbonnier 2013).

Ces effets d'interactions se doivent donc d'être appréhendés. Toutefois, il ne faut pas en surestimer l'importance pratique. Le constat opéré précédemment que l'indicateur de coût par emploi créé peut être utilement mobilisé pour évaluer l'ensemble des agencements de politiques publiques grâce à la confrontation de leurs efficacités individuelles reste globalement vrai. L'existence de la potentialité d'interactions entre les politiques publiques rajoute à l'analyse le fait qu'on ne peut se contenter d'additionner sans réflexion particulière les efficacités des différentes briques de l'agencement mais qu'on doit se poser explicitement la question des interactions entre ces politiques.

Conclusion

Cette note méthodologique met l'accent sur le fait qu'il convient de ne pas se contenter de la mesure quantitative en équilibre partiel de l'efficacité d'une politique publique – synthétisée utilement dans l'indicateur de coût par emploi créé – mais de chercher à comprendre les impacts en termes de qualité des emplois créés, de qualité de la production supplémentaire, de nécessité de financement et d'interactions possibles avec d'autres politiques ou prélèvements obligatoires. Il n'en reste pas moins que cet indicateur quantitatif *ceteris*

paribus, s'il ne dit pas tout, est informatif. D'une certaine manière, il constitue une base essentielle du raisonnement d'évaluation. L'évaluation ne peut pas s'arrêter à cet indicateur, mais elle ne peut que difficilement se passer de cette information. La question n'est donc pas de savoir s'il faut estimer de tels indicateurs, c'est essentiel, mais comment ensuite on peut les utiliser.

Il est bien entendu primordial de ne pas transformer cet indicateur relatif en indicateur absolu. Un exemple de piège à éviter est le suivant : il serait vide de sens de comparer directement le coût par emploi créé d'une politique et le coût budgétaire d'un emploi directement financé par la puissance publique. Il faudrait bien plutôt comparer les impacts quantitatifs et qualitatifs de la politique de l'emploi que l'on évalue avec les impacts quantitatifs et qualitatifs d'une politique alternative consistant à financer directement des emplois.

Cette comparaison porterait sur la qualité du service rendu, qui mériterait un examen approfondi des deux politiques (et il n'est pas vrai que les emplois publics ont toujours des qualités de service rendu inférieures aux emplois privés, cf. Behagel et al. 2012 sur le suivi des chômeurs). Elle devrait aussi mesurer les différences de rémunérations monétaires présentes et différées (retraite) ainsi que les droits ouverts à la protection sociale, les possibilités d'évolution de carrière et de formation dans l'emploi... Du point de vue quantitatif, il faudrait calculer le fameux indicateur de coût par emploi créé des deux politiques car le coût par emploi créé du financement direct d'un emploi public n'a pas de raison d'être égal au coût budgétaire du salaire chargé de l'employé ; il a toutes les raisons d'être en réalité plus élevé du fait des effets d'éviction qui sont le pendant des effets d'aubaines des incitations à la création

d'emplois privés. On voit cependant que le coût par emploi créé est un indicateur synthétique nécessaire à la comparaison, et que le problème est qu'on n'en calcule bien souvent qu'un seul quand on devrait en calculer deux. Enfin, il conviendrait de mesurer les interactions potentielles de chacune de ces politiques avec les autres politiques que l'on envisage de mettre en place ou de supprimer, et avec la politique envisagée pour apporter les ressources nécessaires à leur mise en place.

Bibliographie

- Allègre Guillaume (2014) *Combien d'euros par emploi créé ?* Blog de l'OFCE, 19 mars 2013, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/combien-deuros-par-emploi-cree/>
- Bailly Franck, Devetter François-Xavier, Horn François (2013) *Can working and employment conditions in the personal services sector be improved?*, Cambridge Journal of Economics 37, 299-321.
- Behaghel Luc, Crépon Bruno, Gurgand Marc (2012) *Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment*, IZA Discussion Papers 6518.
- CAE (2013) *L'évaluation des politiques publiques*, Les notes du conseil d'analyse économique n°1.
- Carbonnier Clément (2009) *Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives*, Economie et statistique 427-428, 67-100.
- Carbonnier Clément (2012a) *La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ?*, LIEPP policy Brief #1.
- Carbonnier Clément (2012b) *Commentaire de l'article d'Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau « Impact économique de la 'quasi TVA sociale' »*, Revue de l'OFCE 122, 399-405.
- Carbonnier Clément (2013) *Faut-il élargir les allègements de cotisations sociales aux salaires élevés ?*, LIEPP policy brief #6.
- Calleman Catharina (2011) *Precarious Employment in Sweden? – Care Work and Domestic Work in a Twilight Zone between Public law and Private Law*, in Thörnquist, A and Engstrand, Å (eds.) *Precarious Employment in Perspective: Old and New Challenges to Working Conditions in Sweden*, Work & Society. Vol. 70. Bruxelles: Peter Lang, p. 131–163.
- DARES (2006) *Les expositions aux risques professionnels par famille professionnelle*, Document d'études, n°121.
- Heyer Eric, Plane Mathieu, Timbeau Xavier (2012) *Impact économique de la 'quasi TVA sociale', simulations macroéconomiques et effets sectoriels*, Revue de l'OFCE 122, 373-397
- Marbot Claire (2008) *Travailler pour des particuliers : souvent une activité d'appoint*, Les salaires en France (INSEE) pp. 27-40.
- Marbot Claire (2009) *Le recours aux services à domicile et ses déterminants en France : une analyse au cœur du ménage*, Travail, Genre et Sociétés 22, 31-52.

Discussion par : Guillaume Allègre

Un indicateur de coût par emploi créé ? Pour qui ? Pour quoi ?

Clément Carbonnier plaide pour une utilisation raisonnée de l'indicateur de « coût par emploi créé » dans l'évaluation des politiques pour l'emploi. On ne peut être que d'accord avec cet objectif. Dans ce commentaire, je vais tenter de préciser, en complément des arguments de Clément Carbonnier, ce que peut être une utilisation raisonnée de cet indicateur.

Un coût pour qui ?

Il ne suffit pas d'estimer et de comparer le coût de deux ou plusieurs mesures, il faut bien préciser qui paye quoi dans chaque situation. En général, le coût s'entend comme un coût budgétaire pour l'Etat mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, la « TVA sociale » consiste à financer une baisse de cotisations sociale employeur, réduisant le coût du travail, par une augmentation de la TVA. La mesure peut être financée *ex-post* de telle sorte que le déficit de l'Etat reste inchangé (*ex post*, c'est-à-dire après prise compte des emplois créés et de l'interaction avec l'activité économique et les autres instruments socio-fiscaux). Dans ce cas, par construction, le coût pour l'Etat est nul. Pourtant, les journalistes ou les politiques, friands de l'indicateur de coût par emploi créé, peuvent l'utiliser pour des mesures financées, comme [ici](#) :

« Bercy estime à 100.000 le nombre d'emplois que pourrait créer la TVA sociale. Financé par une hausse de TVA, l'allègement de cotisations sociales serait de 13 milliards d'euros. Le coût de chaque emploi créé atteindrait donc un niveau particulièrement élevé, 130.000 euros ».

On peut dire que les 130.000 euros cités dans ce passage sont vides de sens. Ils ne correspondent pas à un coût pour l'Etat, qui est de zéro puisque la mesure est financée. Ils ne correspondent pas non plus à un coût pour les consommateurs : malgré la hausse de TVA, les prix n'augmenteront pas de 13 milliards d'euros, puisque les entreprises bénéficient de la baisse des allègements de cotisations sociales qu'elles répercuteraient en grande partie sur les prix. En fait, ce sont surtout les prix à l'importation qui augmentent. Au passage, les prix à l'exportation doivent baisser, au bénéfice des entreprises exportatrices (ce qui explique le gain d'emploi)...et des ménages étrangers. Ce bénéfice étranger constitue un des « vrais » coûts pour l'économie française : la mesure s'apparente à une dévaluation fiscale. Les ménages perdent du fait de l'augmentation des prix importés, le coût pour les ménages est donc fonction du taux d'ouverture de l'économie. De plus, potentiellement, ils payent l'augmentation du profit des entreprises si celles-ci ne répercutent pas toute la baisse de cotisation sur les prix hors taxe. Ils gagnent en contrepartie en emploi. Au final, la facture n'est pas nécessairement très élevée pour eux, et en tout cas beaucoup moins élevée que 13 milliards. Les effets redistributifs sont également ambigus : les ménages les plus pauvres bénéficient relativement plus de l'augmentation de l'emploi que les ménages aisés mais paient également relativement plus de TVA ; toutefois, leur propension à consommer des produits importés est aujourd'hui plus faible ... Bref, cette discussion illustrative souligne que c'est bien l'ensemble de ces mécanismes qu'il faut discuter dans le cadre d'une mesure financée.

L'indicateur de « coût par emploi créé » est, comme le souligne Clément Carbonnier, un indicateur en équilibre partiel : **il n'a de sens qu'en tant que coût budgétaire pour l'Etat d'une mesure non financée. Mais utiliser la mesure financée comme contrefactuel à évaluer est souvent un meilleur point de départ.** Cet exercice est par exemple effectué par Eric Heyer et Mathieu Plane (2012) : ils évaluent que les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires créeraient au bout de cinq ans entre 253 000 et 327 000 emplois selon le mode de financement retenu (mix prélèvements obligatoires ou baisse des dépenses publiques). En ce qui concerne les mesures passées, le contrefactuel 'prélèvements obligatoires' est probablement le plus pertinent. En effet, malgré la forte augmentation au recours de dépenses socio-fiscales soulignée par Michael Zemmour (2013), dont une grande partie a pour objectif explicite la création d'emploi, le taux de prélèvement obligatoire a continué à progresser, pour se situer en 2013 et 2014 à un niveau historiquement élevé : selon le PLF 2014, le taux s'établirait à 46,0% du PIB en 2013, en hausse de 1,0 point par rapport à 2012, puis à 46,1% en 2014). Il n'est donc pas absurde de supposer que les dépenses socio-fiscales ont en fait été financées par une hausse générale des barèmes des impôts et que leur coût a été supporté sous forme de hausses d'impôt par les ménages et les entreprises bénéficiant moins des dépenses socio-fiscales.

Si les dépenses fiscales sont financées par la hausse générale des impôts, l'indicateur de coût par emploi créé est trompeur. Prenons une dépense fiscale ciblée sur les bas salaires qui créerait 200 000 emplois pour 20 milliards d'euros *ex post*. Le coût est de 100 000 euros par emploi créé ce qui peut paraître excessif. Maintenant, si une hausse générale des impôts telle que la mesure soit financée *ex post* ne détruit que 180 000 emplois, le solde d'emploi

serait de 20 000 pour un coût nul : le coût par emploi créé devient nul. Dans ce cas, la question pertinente n'est pas quel coût par emploi créé, mais bien qui sont les gagnants et les perdants *ex post* (en tenant compte des emplois créés et de l'évolution des prix et des salaires) ? Ces transferts réduisent-ils ou augmentent-ils les inégalités ? Contreviennent-ils à l'équité horizontale - à faculté contributive égale, impôt égal ? (Allègre, 2014).

Les dépenses fiscales ne constituent une dépense publique, ni en termes comptables, ni en termes économique. Par construction une dépense publique au sens strict augmente la consommation des administrations publiques, tandis qu'une dépense fiscale est un impôt non prélevé (par rapport à une norme à définir) : le problème soulevé par une dépense fiscale n'est pas son coût (qui n'est pas un coût réel mais découle d'un exercice de pensée contrefactuel) mais l'éventuel rupture d'équité (horizontale) devant l'impôt. Peut-être pourrait-il être fécond de considérer que les ruptures d'équité horizontale devant l'impôt constituent un 'coût' (c'est un coût pour ceux qui en sont victimes). Il faudrait alors systématiser cette approche et ne pas la limiter à l'analyse des politiques pour l'emploi. Ceci supposerait de se mettre d'accord sur une norme d'équité horizontale.

Un coût pour quoi ?

Pour comprendre le sens du nombre d'emplois créés, il faut aussi comprendre *comment* ces emplois sont créés et donc les arbitrages en jeu. Comme le note Clément Carbonnier, l'arbitrage peut porter sur la qualité des emplois créés, notamment, et c'est souvent le cas, si la création d'emploi provient d'une réduction du coût relatif des emplois peu qualifiés (et donc d'une substitution entre emplois qualifiés et emplois non qualifiés), ou si elle provient d'une substitution capital-travail (qui concerne plutôt

l'emploi peu qualifié). Il faut alors comparer des mesures qui ont des effets proches : si l'on compare le coût par emploi créé de deux mesures, il faut s'assurer que les deux mesures créent des emplois de même qualité. Autrement, un rapport de 1 à 2 du coût par emploi créé peut très bien s'expliquer par le fait qu'une mesure crée des emplois au SMIC et l'autre à 2 fois le SMIC.

On ne peut donc pas dire *a priori* « une mesure évaluée à 8 000 euros par emploi créé est clairement efficace quand une à 135 000 euros est clairement inefficace ». Tout dépend de la productivité sociale de ces emplois, de même, pour reprendre la métaphore alimentaire employée par Clément Carbonnier, qu'on ne peut comparer le safran et les carottes en utilisant leur prix au kilo. A dessein, Clément Carbonnier illustre son raisonnement par un rapport de coût par emploi créé extrêmement élevé (de 1 à 17), mais il est tout à fait possible de trouver des rapports de productivité sociale *marginale* de cet ordre entre différents types d'emplois. Comme le souligne Clément Carbonnier, la productivité sociale d'un emploi public consistant à creuser des trous puis à les reboucher est négative, notamment parce que, outre l'usure des outils, on a besoin d'individus productifs pour combler et superviser ces postes improductifs. Il est possible que, comparé à un emploi marchand, les emplois aidés de courte durée dans le secteur non-marchand aient, au final et compte-tenu des coûts de supervision, une productivité sociale marginale relativement faible par rapport à des emplois marchands, à hauteur du ratio de 1 à 17 évoqué plus haut, auquel cas, il n'est plus du tout clair que la première mesure soit efficace et la seconde inefficace. Le fait que la productivité sociale marginale des emplois aidés non-marchand soit probablement faible ne veut dire qu'il ne faut pas créer de tels emplois : tant que la productivité sociale n'est pas négative, l'emploi non-marchand peut-être préférable à

des transferts sociaux, d'autant plus que, par construction, il est ciblé sur des personnes sans emploi. De tels emplois relèveraient alors plutôt de la politique redistributive efficace plutôt que la politique de l'emploi *stricto sensu*.

Le coût d'un emploi public est par ailleurs souvent sous-estimé : tout le monde a une (vague) idée du coût (brut) d'un employé de crèche. Toutefois, l'objectif n'est pas de rajouter des employés de crèches aux crèches existantes : pour que ces employés soient productifs, il faut aussi construire des crèches et les équiper. **Il faut donc rajouter au coût salarial brut ce coût en capital pour connaître le coût marginal réel d'un emploi public supplémentaire.**

Même en prenant en compte le coût en capital, créer des emplois publics semble souvent être la façon la moins coûteuse de créer des emplois. Contrairement aux dépenses socio-fiscales, créer des emplois publics pérennes augmente de façon structurelle les dépenses de l'Etat et les prélèvements obligatoires, ce qui a pour effet d'augmenter la consommation de biens publics et de réduire la consommation de biens privés. **Si on ne raisonne qu'en termes d'emplois, on risque de se retrouver avec le plein-emploi mais au sein d'une économie entièrement socialisée.** Pour évaluer ce type de transferts, il faut rajouter des paramètres au-delà de la création d'emplois. Il faudrait notamment tenir compte du bien-être (quelle est l'utilité des crèches, des dépenses d'éducation et de police nationale par rapport aux dépenses privées?), des effets d'incitation (quel est l'effet de l'augmentation des prélèvements sur les incitations à répondre aux besoins économiques des consommateurs?), et d'impact sur la croissance à long-terme (via la structure de l'emploi, les effets substitution capital-travail etc.). Ces questions sont difficiles à résoudre mais elles sont primordiales : si on ne répond pas à ces questions, on ne peut pas

se prononcer sur le fait que les dépenses de l'Etat et des administrations publiques et les prélèvements obligatoires sont trop élevées ou non. On peut ainsi s'étonner que dans son dernier rapport, la Cour des comptes (2014) préconise explicitement de privilégier la maîtrise des dépenses à la hausse des prélèvements pour respecter les engagements européens de l'Etat

en termes de déficit public, sans qu'il y ait le début d'une analyse en termes de bien-être ou de productivité sociale relative de la dépense et donc des emplois publics. Le seul élément d'analyse est le constat d'un niveau de prélèvement obligatoire élevé en comparaison internationale : ce sont des aveugles qui guident des aveugles.

Bibliographie

Allègre Guillaume, 2014 : « Combien d'euros par emploi créé ? » *Blog de l'OFCE*, 19 mars, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/combien-deuros-par-emploi-cree/>

Cour des Comptes, 2014 : *Rapport public annuel*, URL : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2014>

Heyer Eric et Mathieu Plane, 2012 : « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomique », *Revue de l'OFCE*, n°126

Zemmour Michael, 2013 : « Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : état des lieux », *Policy Paper*, n°2, LIEPP, URL : http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/Position_paper-2--Zemmour-2013.pdf



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

Directeurs de publication:
Etienne Wasmer & Cornelia Woll

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr