

LES POLITIQUES D'EMPLOI : DE LA BAISSÉ DES COTISATIONS À LA HAUSSE DE LA QUALITÉ

La stratégie française pour l'emploi consiste depuis longtemps à réduire le coût du travail, en particulier via la mise en place de dépenses fiscales ou « niches » sociales, comme les exonérations générales de cotisations employeur et les dispositifs concernant l'emploi de salariés à domicile. Le budget 2020 prévoit 60 milliards pour ces deux programmes. Plus de 36 milliards d'euros correspondent à des politiques dont le coût est supérieur à 62 500 € par an et par emploi créé. Ce projet de recherche 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.

La stratégie actuelle: 60 milliards par an pour une efficacité modeste et des emplois de mauvaise qualité

Pour 2020, les pertes de recettes fiscales et sociales au titre des exonérations générales de cotisations employeur et des dispositifs concernant l'emploi de salariés à domicile représentaient 60 milliards d'euros, soit 2.4 point de PIB. Ces politiques ont une efficacité marginale fortement décroissante: chaque milliard supplémentaire dépensé via ces dispositifs crée moins d'emplois que le précédent. Par exemple, on estime que 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 € par an, a permis la création de 27 556 emplois en équivalent temps plein pour un coût de 39 113 € par emploi créé. Mais, en 2003, l'augmentation du plafond du même dispositif, de 6 900 à 10 000 €, n'a créé que 553 emplois soit un coût de 159 494 € par emploi créé (une efficacité quatre fois moindre).

En ce qui concerne les exonérations de cotisations sociales au niveau proche du salaire médian, Bunel et al. (2012) estiment un coût marginal équivalent à 62 500 € et les estimations les plus optimistes comptent un coût de 162 500 € pour la part du CICE (et du pacte de responsabilité) en dessous de 1,6 SMIC et aucune création d'emploi au-dessus de ce seuil (voir tableau 1). Ainsi, plus de 36 milliards d'euros sont consacrés à des politiques dont le coût marginal est supérieur à 62 500 € par emploi créé.

Au-delà de leur coût, ces politiques subventionnent le développement de secteurs caractérisés par une faible productivité, dans lesquels la France n'a pas d'avantage comparatif. 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. Beaucoup ne répondent pas à des besoins sociaux manifestes: les exemptions fiscales pour les services à domicile bénéficient avant tout aux ménages aisés, y compris pour des travaux de ménage ou de jardinage. Les ménages modestes n'ont pas accès à ces services.

Une stratégie alternative: basculer 36 milliards d'euros de dépenses fiscales peu efficaces vers des programmes d'investissement social

Les politiques socio-fiscales évaluées ont un résultat globalement positif en termes d'emploi: leur suppression n'est pas une option tenable sur le plan politique car elle augmenterait le chômage. **Il est cependant possible d'envisager une stratégie alternative afin de répondre à des besoins sociaux identifiés, tout en obtenant des résultats au moins comparables en termes d'emploi, en remplaçant les dépenses fiscales les moins efficaces par le financement de programmes d'investissement social.**

La stratégie d'investissement social consiste à orienter les politiques publiques de l'emploi vers la création directe d'emploi (publics ou privés) de qualité dans les secteurs à fort besoins sociaux non satisfaits (petite enfance, dépendance des personnes âgées). Il est établi que de tels emplois auraient des externalités positives économiques (taux d'activité, productivité) et sociales (bien-être des travailleurs et des ménages, réduction des inégalités). Cette stratégie se pose comme stratégie d'emploi alternative à la stratégie d'ajustement par la baisse des coûts.

Tableau 1. Volume des dépenses fiscales dont l'efficacité marginale est supérieure à une création d'emploi pour 62 500€

Dépenses fiscales	Coût marginal par emploi créé	Volume
Réduction d'impôt pour service à domicile au-dessus de 5 000 €/an	77 000 €	1.0 Md€
<i>dont réduction au-dessus de 6 900 € par an</i>	160 000 €	0.5 Md€
Exonération générales de cotisation au-dessus de 1.35 fois le salaire minimum (tous secteurs)	62 500 €	5.0 Mds€
<i>dont exonération dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre</i>	210 000 €	1.4 Md€
CICE et pacte de responsabilité	162 500 €	30.0 Mds€
<i>dont CICE et pacte de responsabilité au-dessus de 1.6 fois le salaire minimum</i>	infini	12.7 Mds€

Source : Bunel et al. (2012), Carbonnier (2014), Carbonnier et al. (2016, 2018), Gilles et al. (2018), CAE (2019)

Coût d'un emploi décent

Un emploi décent typique est 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 (une cadre payée 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 32 033 €.**

Composantes du coût annuel d'un emploi décent	Coût (€)
Salaire minimum brut annuel (en 2020)	18 653
13ème mois	1 555
Cotisations patronales (congés de formation compris)	8 488
Contribution employeur à la complémentaire santé	431
Coût d'encadrement	2906
Total	32 033

Prise en compte de l'effet d'éviction

Le financement public direct d'emplois (public ou privé) peut évincer des emplois financés par le privé, et qui auraient existé en l'absence de cette politique. 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 pour au moins 36 milliards d'euro), le taux d'éviction doit être inférieur à 51 % 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 ciblage des services à financement public intégral sur les populations dont la consommation de services sociaux est rationnée garantirait que le basculement de 36 milliards d'euros de dépenses fiscales vers le financement public d'emploi de qualité aurait un effet net positif sur l'emploi.

Conclusion

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. Un meilleur usage de l'argent public consisterait à consacrer le budget actuellement consacré à la part la moins efficace des dépenses fiscales (36 milliards d'euros) à créer 200 000 emplois publics ou privés, financés directement sur fonds publics, permettant de répondre à des besoins sociaux réels, aujourd'hui non satisfaits.

Axe Politiques socio-fiscales

Équipe de recherche :

Clément CARBONNIER



Maître de conférences en économie à l'Université Cergy Pontoise, codirecteur de l'axe Politiques socio-fiscales au LIEPP, chercheur au THEMA, conseiller scientifique au CAE.

Bruno PALIER



Directeur de recherche CNRS, directeur du LIEPP et chercheur affilié au CEE.

Michaël ZEMMOUR



Maître de conférences en économie à l'Université Paris 1 (CES) et codirecteur de l'axe Politiques socio-fiscales au LIEPP.