

## Commentaire de l'article de Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales »

**Henri Sterdyniak**

OFCE

Les exonérations de cotisations sociales, en particulier les exonérations sur les bas-salaires, sont devenues l'arme centrale de la politique de l'emploi. Selon le PLFSS 2013, elles devraient représenter 27,6 milliards en 2013, soit 1,4 % du PIB, dont 20,8 pour les exonérations bas-salaires. Lors du débat sur le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les services du ministère des Finances ont soutenu une nouvelle fois la thèse que ces mesures étaient les plus favorables à l'emploi que l'on puisse prendre. Aussi, les 20 milliards du CICE ont pris la forme d'un élargissement de ces exonérations.

L'article sous revue propose une évaluation de l'impact des exonérations de cotisations sur les bas-salaires telles qu'elles existaient en 2012. Nous nous proposons ici d'analyser les conclusions de l'article de trois points de vue : les évaluations qu'il propose de cet impact sont-elles rigoureusement fondées ? Sont-elles utilisables pour le débat de politique économique, sachant que l'article ne tient pas compte de l'impact des mesures nécessaires pour financer les exonérations ? Ces exonérations doivent-elles rester l'axe central de la politique pour l'emploi, sachant qu'elles aboutissent à créer des emplois mal-payés, souvent à temps-partiel, souvent précaires ?

## La question du financement

Chaque secteur peut à tour de rôle réclamer une réduction d'impôt spécifique en prétendant qu'il créera des emplois, en faisant valoir que le prix de ses produits baissera, donc que sa production augmentera, ce qui induira des recettes fiscales supplémentaires qui réduiront le coût de la mesure. On se souvient de l'exemple du secteur cafés-restaurants. Mais compte tenu de la contrainte financière qui pèse sur les finances publiques, la baisse de recettes fiscales doit être compensée par l'augmentation d'un autre impôt ; le surcroît de demande dans le secteur bénéficiaire se fait au détriment d'autres secteurs, ce qui induit des pertes de recettes fiscales.

Dans les débats de politique économique, chaque mesure ne doit pas être évaluée en elle-même, en ne tenant compte que des effets sur les secteurs bénéficiaires. Il ne faut pas seulement évaluer les emplois à bas salaire créés, mais aussi les emplois détruits, soit par des effets de substitution, soit par le financement de la mesure, à la fois dans d'autres secteurs économiques et d'autres niveaux de salaire. L'impact pertinent n'est pas l'impact brut de la mesure, mais son impact net, compte tenu des effets des mesures nécessaires pour la financer.

Une évaluation rigoureuse de l'effet des exonérations suppose donc d'explicitier comment les exonérations de cotisations sociales sont financées. Prenons deux types de financement à titre d'exemple :

— les exonérations de cotisations sur les bas-salaires peuvent être financées par l'État, qui en contrepartie, diminue le nombre d'emplois dans le secteur public.

Le secteur privé emploie 17 millions de travailleurs pour une masse salariale totale de 680 milliards. Une exonération de 20 milliards induit une baisse de 2,95 % du coût salarial. Si l'élasticité de l'emploi au coût salarial<sup>1</sup>,  $\sigma$ , est de 0,6, l'emploi privé augmente de 1,8 %, soit 300 000 emplois. Pour financer ces exonérations, l'emploi public diminue lui de 500 000 (en supposant que le salaire moyen est le même dans le public et dans le privé). L'effet total est négatif. L'effet global ne peut être positif que si

---

1. Nous discuterons plus loin de ce concept.

l'élasticité de l'emploi au coût salarial est supérieure à 1 ; il doit être évalué non par  $\sigma$  mais par  $\sigma-1$ .

- Les exonérations de cotisations sur les bas-salaires peuvent être financées par la hausse des cotisations sur l'ensemble des salaires. Il faut alors comparer des élasticités relatives. Prenons un cas limite. L'économie se compose de deux secteurs identiques de taille égale. Le secteur A veut obtenir une baisse de 10 % de ces cotisations employeurs. Il exhibe une étude qui montre que cela lui permettra d'augmenter ses emplois de 6 %, donc une hausse de 3 % de l'emploi global. En fait, la moitié de ces 6 % vient d'effet de substitution capital/travail ; l'autre d'un gain de demande au détriment du secteur B. Globalement, l'emploi augmente de 6 % en A, baisse de 3 % en B. Comme la mesure dégrade le solde public, il faut augmenter les cotisations dans les deux secteurs. Finalement, l'emploi augmente de 4,5 % en A, baisse d'autant en B. L'effet global est nul. Quelle est la pertinence d'une évaluation sans bouclage macroéconomique, qui concluait à un effet global de 6 % ?

Les secteurs les plus concernés (commerce, gardiennage, entretien des locaux, services aux personnes, etc.) sont peu exposés à la concurrence internationale. Ce qui signifie que les exonérations de cotisations sur les secteurs intensifs en travail n'améliorent qu'indirectement la compétitivité de l'économie française et risquent, en revanche, de la détériorer si le financement se fait par hausse des cotisations générales.

### Les mécanismes en jeu

L'article sous-revue indique, page 71, que les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires jouent par trois mécanismes :

*L'effet de substitution* : la baisse du coût relatif des travailleurs non-qualifiés induit une modification des techniques de production des entreprises qui vont utiliser plus d'emplois non-qualifiés, moins de capital et de travailleurs qualifiés ; de même, les entreprises à bas salaires vont étendre leur activité au détriment des autres.

Ceci pose deux questions : quelle est la pertinence empirique de ces mécanismes, dans des secteurs concernés comme les services aux personnes, l'entretien et le gardiennage des locaux ? Remplace-t-on les gardes d'enfants ou de personnes âgées par des robots ou des ingénieurs ?

Considérons un secteur spécifique : le contrôle des passagers dans les aéroports. Une entreprise particulière qui baisse ses prix (en faisant pression sur ses salaires) peut certes augmenter sa part de marché au détriment de ses concurrents. Il y a une élasticité spécifique, sans doute assez forte, de l'emploi dans une entreprise donnée aux salaires qu'elle verse. Mais, si toutes les entreprises du secteur font de même, l'effet spécifique disparaît. Il reste un effet demande – la baisse du prix de ce service va-t-il inciter les aéroports à augmenter effectivement le nombre de personnes employées à cette activité ? – et un effet substitution – les entreprises du secteur vont-elles utiliser plus de personnes et moins de machines, effet qui doit être faible en l'espèce. Il n'y a aucun lien entre l'élasticité emploi/salaire mesurée au niveau d'une entreprise et son élasticité au niveau du secteur.

Il faudrait ensuite que l'analyse prenne bien en compte les emplois détruits par ces effets de substitution, qu'ils soient des emplois qualifiés dans les secteurs à bas salaires ou des emplois dans les entreprises victimes de la concurrence des entreprises à bas salaires.

*L'effet volume* : les exonérations de cotisations sociales permettent une baisse des prix de l'entreprise concernée, donc une hausse de la demande qu'elle reçoit, donc une hausse de sa production. Mais, d'une part, l'analyse doit prendre en compte les pertes d'emplois dans les entreprises concurrencées ; d'autre part, cet effet disparaît globalement si l'exonération des cotisations sur les bas salaires est compensée par une hausse générale des cotisations.

Le fait est que les auteurs indiquent, page 74, qu'ils n'ont pas pris en compte les effets de bouclage macroéconomique. Comme le montrent les exemples que nous venons de présenter, leurs résultats ne permettent pas de répondre à la question de l'impact sur l'emploi global des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

*L'effet assiette* : les auteurs font remarquer qu'à dépense donnée, il est plus efficace de financer la création d'emploi à bas-salaires. En effet, s'il existe une entreprise A, qui emploie 1 000 salariés payés 2 000 euros par mois et une entreprise B qui emploie 4 000 salariés, à mi-temps, payés 500 euros par mois, faire baisser de 10 % le coût salarial dans l'entreprise B et l'augmenter de 10 % dans l'entreprise A, permet (toujours avec une élasticité de 0,6) de créer 240 emplois dans l'entreprise B, en en perdant 60 dans l'entreprise A. Le gain est

certes positif (de 180, ou de 60 en équivalent temps plein, non pas de 240). Le problème est que les emplois perdus et les emplois gagnés ne sont pas équivalents, tant en rémunération qu'en statut. Ne faut-il pas en tenir compte dans le bilan de l'opération ?

### La notion d'élasticité

Les auteurs nous ont mis en garde page 63 : il ne faut pas utiliser des élasticités microéconomiques dans des analyses macroéconomiques. Ils insistent, à juste titre, sur les hétérogénéités entre secteurs. Or, page 85, les auteurs mobilisent « une estimation de la demande de travail à son coût issu d'un travail microéconomique » pour évaluer à 0,516 l'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail. Mais, il n'y a aucun rapport entre une élasticité microéconomique et une élasticité méso-économique. Une entreprise de gardiennage qui propose ses services 10 % moins cher réussira peut-être à augmenter de 15 % sa part de marché ; cela ne signifie pas que si toutes les entreprises du secteur baissent leurs prix de 10 %, leurs emplois vont augmenter de 15 %. De plus, le paramètre évoqué, *l'élasticité de l'emploi à son coût*, n'est pas un paramètre structurel puisqu'il mélange des effets de substitution (plus d'emplois non-qualifiés, moins d'emplois qualifiés), des effets de concurrence entre entreprises du même secteur (importants, mais qui disparaissent dans l'agrégation sectorielle), des effets d'attraction sectorielle de la demande (sans doute assez faibles, qui disparaissent dans l'agrégation macroéconomique) et des effets de hausse de la demande globale (qui disparaissent pour une mesure financée *ex ante*).

Les auteurs semblent oublier que si les exonérations bas-salaires jouent par des effets de substitution et des effets d'attraction sectorielle, le bilan de leur impact sur l'emploi doit intégrer les pertes d'emplois qualifiés ou la baisse de l'investissement induites par les effets de substitution ; doit intégrer les pertes d'emplois induites dans les secteurs victimes de la concurrence des secteurs à bas salaires ; doit intégrer les pertes d'emplois induites par les mesures de financement. Les auteurs évaluent les effets d'entraînement (la hausse de la production d'un secteur conduit à augmenter sa demande de consommations intermédiaires), mais ils oublient les effets de baisse de la demande de biens capitaux, les effets de concurrence, les effets de financement.

Les auteurs estiment, page 89, que l'élasticité de l'emploi à son coût (sans préciser clairement la définition de ce paramètre) serait plus forte pour les bas salaires que pour les hauts. L'élasticité irait de 0,75 au niveau du SMIC à 0,25 au-delà du SMIC. Mais, ils ne citent qu'une seule évaluation datant d'y il a 20 ans sur données américaines. Peut-on baser une politique économique sur cette seule évaluation datée ? Cette différence d'élasticité est sans doute vraie pour l'industrie traditionnelle (où les machines peuvent remplacer la main-d'œuvre non-qualifiée) ; le demeure-t-elle aujourd'hui pour les emplois concernés (services à la personne, agents d'entretien, ...) ? Il n'existe aucune étude empirique sur l'ensemble de l'économie française qui justifie cette échelle d'élasticités et précise sa nature : s'agit-il d'élasticités de substitution capital/travail, travail qualifié/travail non-qualifié, d'effets de demande ou de concurrence ?

Certes, l'article représente un important effort statistique pour bien identifier la distribution des salaires par secteur, pour bien identifier les secteurs bénéficiaires, mais cet effort est gâché par l'emploi d'un concept mal défini (l'élasticité de l'emploi à son coût), puis par l'hypothèse : tous les secteurs concernés ont les mêmes élasticités de l'emploi à son coût, élasticités fixées par les auteurs au doigt mouillé. Certes, de nombreux travaux administratifs ont fait de même. Mais, un travail scientifique se doit d'avoir d'autres ambitions

Pour aboutir à une évaluation rigoureuse il aurait été nécessaire de mobiliser un modèle d'équilibre général calculable avec des paramètres structurels clairement identifiés. Ceci aurait permis de bien distinguer les élasticités micro, méso et macro. Il aurait alors été permis d'évaluer dans quelle mesure les gains en emplois non qualifiés dans les secteurs concernés sont payés par des pertes en emplois qualifiés dans d'autres secteurs, ceci d'autant plus que la mesure doit être mise en œuvre sous contrainte budgétaire.

### Quel bilan ?

Les auteurs aboutissent finalement au tableau 2 : le nombre d'emplois créés serait de 613 000 dans l'ensemble de l'économie, dans l'hypothèse la plus favorable d'élasticités dépendant du niveau de salaire.

Mais, l'article n'évoque jamais les emplois à temps partiel, pourtant nombreux dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Dans les emplois créés par les exonérations bas-salaires, combien sont des emplois à temps partiel ?

Enfin, le coût en termes de subventions publiques par emploi créé est de 34 000 euros, alors que le coût moyen d'un emploi serait de 29 500 euros (tableau 1). Comme les élasticités utilisées sont inférieures à 1, les exonérations bas-salaires sont plus coûteuses que la création directe d'emplois. Même avec les hypothèses faites, il est difficile de conclure que cette politique est efficace.

### La qualité de l'emploi

À aucun moment, l'article n'évoque la qualité des emplois créés, les mauvaises conditions de travail et les faibles niveaux de rémunération dans les secteurs directement concernés, les secteurs à « forte intensité de main-d'œuvre opérationnelle », c'est-à-dire dans des entreprises qui emploient une main-d'œuvre à très bas salaire, souvent dans des emplois précaires, souvent à temps partiel, comme agents d'entretien (femmes de ménages), agents de sécurité, de gardiennage, de nettoyage, livreurs, caissières, serveuses, manutentionnaires. Faut-il développer des emplois précaires à temps partiel au SMIC à horaires flexibles (soumis au bon vouloir de l'employeur) qui ne permettent guère à leurs bénéficiaires de sortir de la misère, qu'il faut compléter par le RSA-activité, qui ne leur offrent guère de perspectives de carrière ? Faut-il oublier que ces travailleurs (des travailleuses, d'ailleurs, en majorité) sont souvent payés en dessous du SMIC<sup>2</sup> ? Faut-il oublier qu'ils/elles sont souvent employés par des entreprises de sous-traitance, qu'ils/elles ne bénéficient pas des protections et avantages sociaux des entreprises commanditaires ? L'objectif central de la politique de l'emploi doit-il être ce genre d'emploi ? Faut-il ne se préoccuper que de créer des emplois précaires, mal payés, puis s'étonner ensuite que les jeunes ne veulent pas les occuper ? Peut-on intervenir dans le débat public sur l'impact des exonérations bas-salaires en oubliant d'évoquer cette question ?

---

2. Certes, ce n'est pas légal. Mais que peut faire une femme à qui l'employeur compte 10 minutes pour « faire » une chambre d'hôtel alors qu'il lui en faut 15 dans la réalité, sinon s'incliner et accepter de travailler 50 % de plus que son horaire officiel ?

La mesure favorise spécifiquement les entreprises et les secteurs à bas salaires au détriment de ceux qui font des efforts de formation et d'élévation de la productivité de leurs salariés. Elle aboutit à faire glisser vers le bas la distribution des salaires et des compétences des travailleurs. Est-ce compatible avec l'objectif de montée en gamme de l'économie française ?

Les emplois ainsi créés sont finalement aussi coûteux pour les finances publiques que dans emplois publics. Certes, certains prétendront que les emplois privés sont obligatoirement productifs et donc plus utiles que les emplois publics. Est-ce assuré s'il s'agit d'emplois d'agents de nettoyage ou de gardiennage d'un côté ; de postes d'assistant-instituteur (pour lutter contre l'échec scolaire), de moniteurs en éducation artistique, d'aide-soignante dans les hôpitaux ou les maisons de retraites de l'autre ?

Au final, les auteurs proposent de cibler encore plus les exonérations sur les salaires les plus bas. C'est la conclusion logique de deux hypothèses : tous les emplois se valent ; plus un emploi est mal payé, moins il est coûteux à créer. Pourquoi ne pas pousser la logique de l'étude jusqu'au bout ? Préconiser, comme en Allemagne, la suppression du salaire minimum en comptant sur l'État pour compléter la rémunération des salariés par le RSA. L'impact de cette stratégie sur le niveau moyen des salaires, sur les inégalités salariales, sur la pauvreté au travail, sur les dépenses sociales n'est pas étudié, ni même évoqué, ni dans cet article ni dans la littérature sur les allègements de charges sur les bas salaires. Les emplois ainsi créés enferment leurs bénéficiaires dans une trappe à emplois précaires et mal rémunérés, sans perspective d'évolution. Ils ne correspondent ni à la formation, ni aux aspirations des jeunes. Ils ne s'inscrivent pas dans la stratégie de montée en gamme et d'excellence productive dont la France a besoin. Certes, on peut soutenir que c'est un passage obligé, compte-tenu de la gravité du chômage des travailleurs non-qualifiés aujourd'hui. Encore, aurait-il fallu le discuter.

### À propos du CICE

Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi devait s'inscrire dans un *pacte productif* visant à *redonner de l'élan à l'industrie française*. Malheureusement, sa mise en place est restée dans le cadre de la stratégie préconisée tant par l'article sous-revue que par les services du ministère de l'Economie : favoriser l'emploi par la

baisse du coût du travail des salariés à bas salaires. Selon l'étude présentée dans ce même numéro<sup>3</sup>, les 150 000 emplois créés le seraient en quasi-totalité par des effets de substitution bénéficiant aux salariés à bas salaires. Ces emplois à basse qualification seraient créés par effet de substitution, donc au détriment d'emplois qualifiés ou de l'investissement : on est loin de l'objectif affiché d'accompagner *la montée en gamme de l'industrie française en stimulant l'innovation*. Là aussi, ces emplois ne correspondent pas à la qualification des jeunes et à leurs souhaits. Etant financé *ex ante*, le CICE ne permettrait pas de hausse du PIB, la hausse de l'emploi non-qualifié serait payée par une baisse des investissements publics et des dépenses publiques profitant aux ménages.

Est-ce ainsi que l'on favorise l'excellence productive de la France ? N'aurait-il pas été possible d'utiliser plus efficacement ces 20 milliards en ciblant effectivement les entreprises industrielles innovantes, s'inscrivant dans le cadre de la transition écologique ?

---

3. Voir Mathieu Plane, « Évaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) », ce numéro de *la Revue de l'OFCE*.

