

## Exonérations ou investissement social ?

### Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi

Clément Carbonnier<sup>a,d</sup>, Bruno Palier<sup>b,d</sup>, Michaël Zemmour<sup>c,d</sup>

#### Résumé

*La France est l'un des pays où les politiques d'exemptions fiscales et d'exonérations de cotisations sociales sont les plus développées. Le coût budgétaire des dispositifs mis en place dans le seul domaine de la protection sociale et de l'emploi dépasse les 90 milliards d'euros (hors CICE). Après un examen systématique des travaux universitaires sur ces politiques, nous évaluons l'efficacité de deux de ces programmes, parmi les plus coûteux et les mieux connus, visant spécifiquement à faire baisser le coût du travail des emplois peu qualifiés. Sur les 27 milliards consacrés aux exonérations générales de cotisations employeur et aux dispositifs concernant l'emploi de salariés à domicile, plus de 6 milliards d'euros sont consacrés à des politiques dont le coût est supérieur à 62 500 € par an et par emploi créé, dont 1,9 milliard d'euros à des politiques dont le coût est supérieur à 160 000 € par an et par emploi créé. Nous examinons 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. Nous examinons les conditions dans lesquelles des résultats au moins comparables en termes d'emploi (ainsi que d'éventuelles externalités positives éco-*

*nomiques ou sociales) pourraient être obtenus par une telle politique. Nous montrons que le basculement du budget actuellement consacré à la part la moins efficace des dépenses fiscales (celles qui visent les plus hauts salaires ou les ménages aux revenus les plus élevés) vers le financement public des services sociaux n'aurait pas d'effet néfaste pour l'emploi à court terme. Nous tenons compte du risque d'éviction d'emplois privés par la subvention publique ainsi que des caractéristiques propres aux emplois du secteur des services sociaux.*

**Mots clés :** dépenses fiscales ; politique de l'emploi ; coût du travail ; services à la personne ; investissement social.

**Codes JEL :** H3 ; J38 ; J68.

Ce projet bénéficie du soutien apporté par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'État au titre du programme d'investissements d'avenir dans le cadre du Labex LIEPP (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

- a. Université de Cergy-Pontoise, THEMA
- b. Centre d'Études Européennes (CEE), Sciences Po
- c. Université Lille 1, Clersé
- d. Sciences Po, LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques)

## Introduction

### Objet et approche

La stratégie française de lutte contre le chômage consiste principalement à chercher à réduire le coût du travail. Les politiques visant à réduire le coût du travail reposent en grande partie sur des dépenses fiscales ou des « niches » sociales (notamment l'exonération de cotisations sociales) ; elles se sont fortement développées depuis le début des années 1990. Au total, de tels programmes représentaient plus de 1,3 point de PIB en 2011. Le but de cet article est d'analyser cette stratégie et d'évaluer l'effet qu'aurait l'abandon de la partie la moins efficace de ces réductions de prélèvements obligatoires pour la remplacer par un financement public direct de services d'« investissement social ».

Par « politiques socio-fiscales » nous désignons les politiques qui ont recours à la manipulation des prélèvements obligatoires (notamment en instaurant des dispositifs dérogatoires, dépenses fiscales et « niches » sociales) pour atteindre différents objectifs d'action publique (ici objectifs de politiques sociales et d'emploi).

Par politiques d'investissement social, nous désignons tout à la fois les politiques de développement des compétences cognitives et non cognitives (éducation et soins de la petite enfance, éducation et formation tout au long de la vie), des politiques qui favorisent la valorisation et l'actualisation des compétences (à travers des politiques de soutien à l'emploi des femmes et des parents isolés, des politiques de formation continue, d'accompagnement des chômeurs) et des institutions du marché du travail permettant d'associer mobilité profession-

nelle et sécurisation du revenu (Morel et al. 2012, voir aussi Palier 2014). Plus spécifiquement dans le présent article, nous désignons 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. Ces deux types d'emplois relèvent d'une logique d'investissement social pour plusieurs raisons : premièrement, ils permettent aux aidants familiaux ou aux parents au foyer (principalement des femmes dans les deux cas) d'entrer ou de rester sur le marché du travail et d'occuper un emploi à temps plein; en second lieu les services de garde d'enfants et d'éducation de qualité sont indispensables pour le développement de compétences cognitives et non cognitives ; enfin des emplois de qualité tels que nous les définissons sont inclusifs pour ceux qui les occupent.

Les caractéristiques des politiques de l'emploi sont multidimensionnelles (réduction du chômage, qualité de la production/des emplois, dualisation du marché du travail, évolution des employés dans le monde du travail, etc.) Cependant, comme nous posons comme contrainte que les emplois créés par la stratégie d'investissement social soient de meilleure qualité que les emplois actuels peu qualifiés et à bas salaires promus par la stratégie de baisse des coûts, nous nous concentrons sur le nombre d'emplois respectivement créés par l'une et l'autre stratégie. Plus précisément, nous analysons les conditions dans lesquelles le remplacement des dépenses fiscales les moins efficaces par le financement public d'emplois « de qualité » répondant à des besoins sociaux identifiés permet d'obtenir des résultats au moins comparables en termes de création d'emploi.

## Éléments de littératures

Le recours aux dépenses fiscales utilisées à des fins de protection sociale, comme substitut ou complément aux programmes traditionnels de l'État-providence, a fait l'objet de nombreuses études sur le cas des États-Unis (Howard 1997, Hacker 2002). Certes, moins important qu'aux États-Unis, cet *État-providence caché* est cependant loin d'être négligeable dans certaines démocraties européennes comme la France et l'Allemagne (Adema et al. 2011). Depuis le début des années 1990, la France a multiplié les dispositifs d'exonération de cotisations sociales et de niches fiscales. En 2011, la France comptait plus de 80 programmes différents de dépenses fiscales liées à la protection sociale (modification du financement de la protection sociale ou utilisation de dépenses fiscales à des fins de protection sociale) (Zemmour, 2013)<sup>1</sup>. Ces programmes (réductions de cotisations sociales et subventions fiscales pour les ménages employant des prestataires de services à la personne) ont notamment pour but de compenser le niveau relativement élevé du salaire minimum français en réduisant le coût du travail d'une salariée ou d'un salarié payé(e) au SMIC ou juste au-dessus.

Cependant, la littérature sur les dépenses socio-fiscales nous enseigne que l'utilisation de dépenses fiscales à des fins de protection sociale et d'emploi présente plusieurs inconvénients majeurs, tant sur le marché du travail qu'en matière de politique sociale. Sur le marché du travail, les dépenses fiscales ciblant les emplois à bas salaires sont

<sup>1</sup> La perte de recettes associée à ces dépenses fiscales s'élevait à 79 milliards d'euros, pour 673 milliards d'euros de dépenses sociales publiques directes brutes : 42 milliards d'euros en renonçant à des cotisations sociales affectées et 37 milliards d'euros d'« allègements fiscaux à des fins sociales », selon la terminologie de l'OCDE (Adema et al. 2011). Ces estimations sont exprimées en perte initiale de recettes et sont reproduites à partir de Zemmour (2013).

fortement suspectées de promouvoir la dualisation du marché du travail par la promotion de bas salaires et d'emplois de faible qualité (Palier et Thelen 2010, Gautié et Schmitt 2010, Emmenegger et al. 2012). En Europe, c'est le cas notamment dans le secteur des services à la personne (Devetter et Jany-Catrice 2010, Morel 2012, Bailly et al. 2013), ce qui affecte la qualité des services rendus (Simonazzi 2009). S'agissant de politique sociale, les dépenses fiscales d'incitations à la dépense privée (services aux personnes, complémentaire santé, etc.) sont également suspectées d'aggraver l'inégalité dans l'accès aux services sociaux, de favoriser la sélection des risques par les assureurs et d'avoir des effets d'aubaine importants (Hacker 2002, Howard 1997).

Toutefois, si la France a massivement recouru aux politiques socio-fiscales, c'est moins pour leurs propriétés sociales que pour leur capacité à créer ou à sauvegarder des emplois. En dépit de leurs piètres performances du point de vue social et de la qualité de l'emploi, les dépenses fiscales sont devenues l'un des piliers de la stratégie française de lutte contre le chômage. Des stratégies similaires ont été identifiées dans plusieurs autres pays européens<sup>2</sup>.

De nombreux travaux universitaires ont été menés pour étudier ces politiques<sup>3</sup>. La conclusion relativement consensuelle qui en ressort est qu'elles sont coûteuses et ne présentent qu'une efficacité modé-

<sup>2</sup> Morel (*à paraître*) analyse l'impact des recommandations de la Commission européenne au sujet du développement de ces politiques à travers l'Europe. Pour des évaluations de ces programmes en Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, France et Suède, voir Carbonnier et Morel (*à paraître*).

<sup>3</sup> Zemmour (2013) pp. 67 à 75 présente une synthèse de cette littérature. On trouvera dans Bunel et al. (2012) une compilation des effets de création d'emploi par dix-sept études successives. Rémy (2006) présente une revue plus ancienne mais plus systématique, sur l'ensemble des effets des mesures d'exonérations (effets quantitatifs et qualitatifs).

rée, mais qu'elles ont un résultat globalement positif en termes d'emploi. Ainsi, la suppression de ces dépenses fiscales n'est pas considérée comme une option tenable sur le plan politique, car elle augmenterait le chômage, aggravant la situation actuelle de chômage de masse. Le présent travail évalue l'opportunité d'une stratégie alternative : nous analysons les risques et les avantages du passage (partiel ou total) d'une stratégie fondée sur la dépense fiscale à une stratégie d'investissement social, sur la base d'un financement direct et entier par l'État de prestations de services d'investissement social (principalement des services de garde d'enfants et d'aide aux personnes âgées) par des acteurs publics ou privés.

D'ordinaire, les évaluations universitaires visent à mesurer l'efficacité d'une politique publique dans la réalisation de ses objectifs explicites (en tenant compte de ses effets connexes). Dans notre travail, nous adoptons la même approche d'évaluation, dans une perspective plus globale. Notre idée n'est pas seulement de comparer le coût de la politique évaluée à son résultat (nombre d'emplois créés pour un niveau donné de cotisations sociales et d'exonérations d'impôt sur le revenu), mais de déterminer si une utilisation alternative de la dépense publique ferait mieux pour atteindre les mêmes objectifs. Dans notre cas, le but explicite des programmes évalués est de stimuler la création d'emplois et, en partie, de répondre aux besoins de services sociaux de qualité (activités de *care*). Nous analysons par conséquent les conditions dans lesquelles un financement public direct d'emplois de services sociaux (qui sont supposés avoir des externalités sociales positives) pourrait faire mieux que les programmes de dépenses fiscales actuellement en vigueur par rapport à ces objectifs (notamment en matière d'emploi).

Parmi les nombreuses et diverses dépenses fiscales liées à l'emploi et à la protection sociale, nous avons choisi de mettre l'accent sur deux ensembles de dépenses fiscales : les « exonérations générales » des cotisations patronales ciblées sur les bas salaires, et les dépenses fiscales qui relèvent de la politique des « services à la personne ». Deux raisons expliquent cette sélection : d'une part ces deux programmes représentent deux exemples paradigmatiques de la stratégie française pour l'emploi mise en place depuis trois décennies; d'autre part ces politiques comptent parmi les dépenses fiscales françaises qui ont été les plus analysées et évaluées, ce qui nous permet de construire notre raisonnement sur un ensemble d'hypothèses réalistes et prudentes appuyées sur la littérature existante.

Deux types d'analyses sont disponibles. Les premières se fondent sur des micro-simulations basées sur des modèles calibrés, qui donnent un aperçu de l'impact des politiques en question. Cependant, ces analyses reposent sur des modèles intégrant des hypothèses fortes. Les secondes découlent de l'évaluation d'expériences naturelles, qui donnent des résultats plus robustes mais aussi plus localisés. Ces résultats ne sont valables que pour une partie de la population cible ou une partie de la politique en question. Néanmoins, la comparaison de plusieurs de ces expériences naturelles nous permet de parvenir à une compréhension globale des impacts de la politique. Ainsi, grâce à une méta-analyse de toutes ces évaluations, nous sommes en mesure de tenir compte non seulement de l'impact d'une suppression totale de ces politiques, mais aussi de changements marginaux tels que leur suppression partielle ou la diminution de plafonds ou de taux de subvention.

## Plan de l'article

Le reste de l'article est structuré comme suit : la section 2 présente l'hypothèse et le raisonnement ; la section 3 décrit les programmes de dépenses fiscales que nous avons l'intention d'analyser ; la section 4 consiste en un examen global de ces politiques grâce à la méta-analyse des principaux résultats des évaluations académiques existantes de ces programmes ; la section 5 expose les conditions dans lesquelles ces dépenses fiscales pourraient être remplacées par des services sociaux financés par l'État sans augmenter le chômage ; la section 6 expose nos conclusions.

Nos résultats pourraient être résumés de la façon suivante : étant donné l'efficacité marginale décroissante des dépenses fiscales en termes de création d'emplois, il y a un point de bascule à partir duquel, du strict point de vue de l'emploi, il serait préférable de remplacer ces dépenses fiscales par des services sociaux directement financés par l'État. Nous constatons que les programmes actuels d'exonérations ont dépassé ce point de bascule. Dans le cadre d'hypothèses extrêmement conservatrices, nos calculs indiquent qu'il serait possible de transférer au moins 6 milliards d'euros de dépenses fiscales (sur les seuls 27 milliards d'euros considérés dans cet article) vers des programmes d'investissement social avec un résultat positif en termes d'emploi, sans mentionner les externalités sociales positives générées par la création d'emplois spécifiquement destinés à l'investissement social qu'un tel transfert permettrait.

## 2. Évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi

Les raisonnements actuels qui tendent à soutenir le maintien, voire l'extension, des programmes de dépenses socio-fiscales reposent sur la démonstration selon laquelle sans ces programmes, la situation se détériorerait. Dans ce raisonnement, il suffit, pour maintenir un programme public (dans le cas présent, une dépense fiscale), de savoir avec certitude que le programme en question apporte des améliorations par rapport à la situation qui prévaudrait sans ce programme. Ce raisonnement est toutefois incomplet : il est tout à fait possible que, bien que le fait de maintenir un programme  $P$  soit meilleur que d'y mettre un terme, un autre programme  $P'$  puisse faire encore mieux. Dans ce dernier cas, il conviendrait de remplacer  $P$  par  $P'$ .

Ainsi nous défendons ici une nouvelle approche de l'évaluation des politiques publiques, fondée sur l'idée de coût d'opportunité. Nous soutenons que la notion de coût d'opportunité doit être appliquée à l'utilisation des ressources publiques, et dans ce cas précis aux programmes de dépenses fiscales. Il y a deux raisons à cela : d'une part parce que l'efficacité requiert l'utilisation optimale des ressources disponibles; et d'autre part parce que, dans les temps présents, les États sont confrontés non seulement à des contraintes budgétaires (la nécessité d'équilibrer les ressources – les taxes et les emprunts – et les dépenses, y compris le coût du service de la dette), mais également à des contraintes de crédit. Or, si deux programmes publics  $P$  et  $P'$  sont concurrents, au sens où ils ne peuvent être mis en œuvre simultanément, les avantages du programme  $P'$  doivent être considérés comme le coût d'opportunité du programme  $P$ .

Certaines dépenses d'investissement public, considérées comme socialement nécessaires et même économiquement rentables à long terme, ne sont pas réalisées faute de moyens. L'incertitude qui prévaut sur les marchés financiers et le niveau actuel de la dette et du déficit public par rapport aux critères du Pacte de stabilité et de croissance européen peuvent empêcher les gouvernements de mettre en œuvre ces investissements, même si le rendement attendu est plus élevé que leur coût (frais financiers compris). C'est typiquement le cas des dépenses d'investissement social (Esping-Andersen avec Palier, 2008, Vandenbroucke et al. 2011, Morel et al. 2012). Il existe dorénavant un consensus politique selon lequel les dépenses publiques en matière de garde d'enfants, d'éducation, d'enseignement supérieur, de formation ou d'articulation entre vie professionnelle et vie privée sont économiquement efficaces (notamment de par leur capacité à augmenter les taux d'emploi, et, à plus long terme, à augmenter le niveau de formation et la productivité), tout en prévenant les inégalités sociales et en répondant à des besoins sociaux. En outre, dans la plupart des pays, le secteur public possède déjà la technologie et les compétences nécessaires pour gérer ce type de programme : en France, par exemple, une petite partie des emplois dans les activités de garde d'enfants ou de soins aux personnes âgées est déjà entièrement financée par l'État (soit par le biais des services publics, soit par le financement intégral de structures privées ou d'associations). Cependant, dans de nombreux pays, dont la France, une grande partie des investissements nécessaires est reportée pour des raisons financières. En France, c'est par exemple le cas des politiques de la petite enfance : le déficit de places pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans est estimé à environ 400 000 (Méda et Périer 2007), une situation largement reconnue par les pouvoirs publics.

Dans le même temps où l'investissement social se trouve rationné, le gouvernement français consacrait en 2011 27 milliards d'euros aux dépenses socio-fiscales (allègements fiscaux, exonérations de cotisations sociales, etc.<sup>4</sup>), soit pour favoriser simplement l'emploi (le programme d'exonérations générales) soit pour subventionner la demande privée de services sociaux non pourvue par l'État (les politiques de « services à la personne »). Ces politiques socio-fiscales et les politiques d'investissement social ont certes des objectifs communs (emploi, satisfaction de besoins sociaux). Mais ces deux politiques diffèrent par la stratégie économique globale dans laquelle elles s'inscrivent : les politiques socio-fiscales tentent de rendre les emplois peu qualifiés compatibles avec un salaire minimum élevé en abaissant le coût du travail ; ce faisant, elles subventionnent le développement de secteurs caractérisés par une faible productivité et des emplois de faible qualité, dans lesquels la France n'a pas d'avantage comparatif. Inversement, une stratégie d'investissement social fait le pari que les coûts élevés du travail peuvent devenir soutenables si la qualité des biens et services produits grâce à cette stratégie<sup>5</sup> et la productivité moyenne du travail augmentent.

Un dernier enjeu concerne la capacité de l'État (et indirectement du contribuable) à contrôler l'utilisation des fonds publics. Dans le cas de dépenses fiscales, il n'existe aucun moyen de contrôler la distribution effective de l'aide (les personnes les plus riches bénéficient en fait de manière disproportionnée des programmes de crédit d'impôt

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

<sup>5</sup> Nelson et Stephens (2012) démontrent que les politiques d'investissement social sont corrélées au développement d'emplois de qualité, hautement productifs et bien rémunérés.

(Carbonnier à *paraître*)), la qualité des services rendus ou la qualité des emplois créés. Le financement public des services sociaux (qu'ils soient fournis par une instance publique ou par le secteur privé qui passe contrat avec l'autorité publique qui le finance) permet de mieux répondre à ces préoccupations.

Le but de cet article n'est ni d'analyser ni de promouvoir les vertus ou les externalités positives que l'on peut attendre d'une stratégie d'investissement social (les lecteurs intéressés par ces questions peuvent se référer à Esping-Andersen 2009 ou à Morel et al. 2012 parmi bien d'autres). Compte tenu du fait que le contexte budgétaire des États est l'un des principaux obstacles identifiés à la mise en œuvre de cette stratégie, notre question de recherche est la suivante : quel est le coût d'opportunité du maintien des politiques de dépenses fiscales ?

Nous examinons les conditions dans lesquelles il serait bénéfique, y compris en termes de nombre d'emplois, 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. De tels emplois auraient de plus des externalités positives économiques ou sociales.

Nous nous concentrons sur l'effet immédiat en matière d'emploi de la politique alternative considérée; bien sûr l'investissement social a probablement des vertus sur l'emploi à long terme, mais dans une période de chômage élevé, il ne semble pas politiquement tenable de renoncer à une politique existante ayant un effet positif sur l'emploi en faveur d'une autre politique ayant un bénéfice attendu dans un avenir aussi lointain qu'hypothétique. Inversement, puisque l'emploi est l'objectif principal des politiques socio-fiscales existantes, si

l'abandon de ces politiques au bénéfice d'une politique d'investissement social ne détruit pas d'emplois à court terme, nous avons de bonnes raisons de penser que les autres externalités positives associées à l'investissement social seraient suffisantes pour les rendre préférables.

Cependant, un raisonnement économique rigoureux ne saurait tenir compte uniquement d'une comparaison des coûts. En effet, l'efficacité des dépenses fiscales peut être fortement non linéaire (celle du premier et du dernier euro consacré à la dépense fiscale peut être très différente). Nous devons donc déterminer localement la zone d'(in)efficacité des différentes mesures. En outre, le financement public d'un service viendra probablement évincer certains emplois à financement privé. Cet aspect est également pris en compte dans notre raisonnement général et dans nos calculs.

Grâce à une méta-analyse de la littérature empirique universitaire et aux outils de l'économie publique, nous proposons un raisonnement marginaliste systématique pour déterminer les conditions dans lesquelles un type spécifique d'offre publique de services d'investissement social surpasserait tout ou partie des mesures de dépenses fiscales en terme de création d'emploi. Plus précisément, nous prenons en compte à la fois l'effet d'aubaine des dépenses fiscales existantes et l'effet d'aubaine potentiel de services sociaux financés par l'État.

### 3. Présentation des deux programmes de dépenses fiscales

Il existe actuellement en France quelque 460 dispositifs répertoriés comme « dépenses fiscales », ainsi que 50 « niches sociales ». Parmi ceux-ci environ 80 ont spécifiquement trait à la protection sociale

(Zemmour, 2013). Toutefois, pour des raisons de simplicité, nous nous concentrerons ici sur les deux principaux programmes de dépenses fiscales visant faire baisser le coût du travail non qualifié : les exonérations générales de cotisations sociales et les dépenses fiscales pour promouvoir l'emploi dans les services d'aide à la personne.

### **Exonérations de cotisations sociales**

Cette politique, mise en œuvre progressivement entre 1993 et 2007, et toujours en vigueur (cf. Palier 2005 chapitre 6 et Zemmour 2012 chapitre 1 pour plus de détails), consiste en des réductions de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires. Ces réductions concernent exclusivement les cotisations patronales versées à la sécurité sociale (assurance maladie et invalidité, retraites et prestations familiales). Les exonérations sont fonction dégressive du salaire brut ; elles s'appliquent aux salariés des entreprises privées (les employés de maison n'y ont pas droit) qui gagnent entre 1 et 1,6 fois le salaire minimum. 50 % de la population active en France est concernée à des degrés différents par les réductions de cotisations sociales.

En 2014, l'exonération maximale (pour les salariés rémunérés au salaire minimum) s'élève à environ 4 500 € par an (4 700 € pour les petites entreprises), soit un coût du travail pour une salariée ou un salarié payé(e) au salaire minimum de 20 200 € (contre 24 700 €). Du fait de cette politique d'exonération, les prélèvements et cotisations sociales (le coin socio-fiscal) ne représentent que 34 % du coût du travail pour les salariés payés au salaire minimum, contre 46 % en l'absence d'exonération. Autrement dit, l'État prend à sa charge environ 18 % du coût du travail des salariés payés au SMIC.

Il est intéressant de noter au passage que cette exonération de cotisations sociales n'est pas synonyme de droits à prestations réduites

pour les salariés concernés. En contrepartie, l'État est légalement contraint d'indemniser les caisses de sécurité sociale, réglant le montant total des cotisations exonérées sur son budget (dans la pratique, la compensation est plus proche de 90 % que de 100 %). Ainsi, cette politique n'est pas une simple réduction de prélèvements, mais consiste plutôt en un transfert d'une part des cotisations sociales vers les recettes fiscales générales du gouvernement (impôts autres que les cotisations sociales, comme l'impôt sur le revenu ou la TVA). C'est sans doute pourquoi cette politique a été l'objet de tant d'études académiques et de rapports officiels, tandis que les dépenses fiscales ordinaires sont souvent moins étudiées. En 2011, le montant global de l'« exonération générale » était de 20 milliards d'euros (1 point de PIB).

Une autre réduction d'impôt a vu le jour en 2013 et devrait prendre de l'ampleur en 2014 : le crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE). Il a été approuvé par le Parlement sous la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés d'un montant de 6 % du salaire brut des employés payés moins de 2,5 fois le salaire minimum. Il fonctionne comme une exonération des cotisations de sécurité sociale, à ceci près qu'il est déduit (ou remboursé) de l'impôt sur les sociétés (et non des cotisations employeurs dues); il peut donc être comparé à une exonération de cotisations d'un montant global de 25 à 30 milliards d'euros. Le CICE est bien moins concentré sur les bas salaires que la plupart des exonérations de cotisations existantes.

Par souci de simplicité, et en l'absence de toute évaluation ex-post, nous excluons le CICE du champ de cet article. Néanmoins, il est très important de garder à l'esprit que, notamment du fait de l'existence du CICE, le montant des dépenses publiques qui pourraient être basculées des réductions d'impôt vers des investissements

sociaux pourrait être beaucoup plus élevé que celui qui est présenté ici, par ailleurs évalué selon des hypothèses très conservatrices.

### 3.2. Les dépenses fiscales ciblant les emplois de services à la personne

Le secteur français des « services à la personne » comprend le jardinage et le ménage, ainsi que la garde d'enfants, les soins aux personnes âgées ou les soins pour adultes handicapés. Par conséquent, il n'a pas de cohérence fonctionnelle ou économique : il combine toutes sortes de services, rendus par des employés de maison, des associations et des entreprises, directement à domicile (Carbonnier 2009, Devetter et Jany-Catrice 2010, Morel 2012 et Carbonnier et Morel *à paraître*).

L'unité du secteur est institutionnelle : ces activités sont officiellement étiquetées comme des « services à la personne », et bénéficient d'une longue liste de dépenses fiscales et niches sociales spécifiques. Certains dispositifs visent uniquement les emplois de services aux personnes « fragiles » (enfants de moins de 6 ans, personnes âgées en perte d'autonomie), tandis que d'autres concernent tout type d'emploi à domicile. Le tableau 1 résume les différents dispositifs ciblant les emplois de services à la personne.

2014/10

Tableau 1 : Les dépenses fiscales et niches sociales ciblant les emplois de services à la personne

Impôt ou cotisation sociale concerné	Type de dépense fiscale	Mesure	Perte initiale de recettes en 2011 (milliards d'euros)
Impôt sur le revenu	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt pour des prestations de services à la personne à domicile (y compris la garde d'enfants), pour les ménages inactifs	1,3
Impôt sur le revenu	Crédit d'impôt	Crédit d'impôt pour des prestations de services à la personne à domicile (y compris la garde d'enfants), personne seule active ou couple biactif	1,7
Cotisations employeurs	Baisse des cotisations	Réduction des cotisations employeurs ciblant les emplois de services à la personne	2
TVA	Exonération ou taux réduit	Exonération ou réduction du taux de TVA sur les prestations de services à la personne à domicile par des entreprises ou des asso-	0,9

18

Les deux principales dépenses fiscales concernant les services à la personne, sont la réduction d'impôt sur le revenu et le crédit d'impôt sur le revenu<sup>6</sup>. Au total, ils s'élevaient à 3 milliards d'euros en 2011<sup>7</sup>. Dans ce domaine, les exonérations de cotisations sociales sont également importantes (1 milliard d'euros en 2011); certaines s'appliquent aux emplois de toutes sortes, d'autres ciblent les activités auprès des personnes « fragiles ». Pour partie, ces exonérations sont le pendant des exonérations générales sur les bas salaires, auxquelles les emplois de services à la personne à domicile pour des employeurs individuels (ménages) ne sont pas éligibles. A la différence des « exonérations générales », ces exonérations ciblées ne font pas l'objet d'une compensation par l'État auprès de la sécurité sociale.

Au total, les dépenses fiscales consacrées aux emplois de services à la personne s'élevaient en 2011 à 5,9 milliards d'euros. Une part importante d'entre elles était consacrée à des activités à caractère social, mais le chiffre retenu selon lequel 60% relèvent d'emplois dédiés à des fins sociales<sup>8</sup> (principalement l'aide aux personnes dépendantes) est très certainement une surestimation.

<sup>6</sup> Le crédit est remboursable, alors que la réduction ne l'est pas. Le crédit est limité aux seuls ménages biactifs (ou aux célibataires actifs), tandis que la réduction est ouverte aux ménages comprenant des personnes inactives. Sur ces bases, Devetter et Jany-Catrice (2010) concluent que la réduction peut servir à subventionner les prestations de soins pour les personnes âgées, alors que le crédit finance principalement des services de « confort », et à titre résiduel la garde d'enfants (Zemmour, 2013). Cependant, les statistiques démontrent qu'une grande partie de la réduction d'impôt va à de jeunes couples mono-actifs aisés sans enfants de moins de 6 ans.

<sup>7</sup> Les montants sont exprimés en « perte initiale de recettes », voir OCDE (2010) pour une définition. Les données sont tirées de rapports officiels français rassemblés dans Zemmour (2013).

<sup>8</sup> Mise à jour du calcul tiré de Devetter et Jany-Catrice (2010), voir les annexes de Zemmour (2013) pour plus de détails.

LIEPP Working Paper n° 34

ciations

		TOTAL emplois de services à la personne	5,9
		Part consacrée aux services sociaux (borne supérieure, Zemmour 2013)	3,6
		Autres dépenses fiscales ayant une fonction similaire	
Impôt sur le revenu	Réduction d'impôt	Réduction d'impôt pour la garde d'enfants (en dehors du domicile)	0,9
Impôt sur le revenu	Taux réduit	Réduction d'impôts pour les assistantes maternelles agréées	0,1
		TOTAL	6,9

Certaines des dépenses fiscales présentées dans le tableau 1 recouvrent des prestations faites en dehors du domicile des bénéficiaires, mais s'en rapprochent par leur objet : elles concernent principalement les dépenses de garde d'enfants, et s'élèvent au total à 1 milliard d'euros.

## 4. Évaluations existantes de ces dépenses fiscales

### 4.1. Évaluation de la politique d'exonération générale

Cette politique a toujours été considérée comme une politique de l'emploi. Ainsi, le principal but des évaluations a été de déterminer son efficacité en termes de création/préservation d'emplois. Il est communément admis que les exonérations ciblées sur les bas salaires favorisent la création d'emplois à bas salaires, mais que l'efficacité marginale des exonérations ciblées diminue avec le niveau de salaire (un examen approfondi peut être trouvé dans Rémy 2006 ou Bunel et al. 2012).

Cela s'explique d'abord par la différence de pouvoir de négociation entre les travailleurs : plus le pouvoir de négociation des salariés est élevé et plus la part des exonérations qui finira par se traduire par des augmentations du salaire net – et non par des réductions du coût du travail – sera élevée. Gruber (1994), Anderson et Meyer (1997, 2000), ainsi que Murphy (2007) démontrent par des expériences naturelles aux États-Unis que la part de l'exonération de cotisations sociales revenant à l'employeur dans les baisses du coût du travail est inversement proportionnelle au niveau du salaire. Par définition, les travailleurs payés au salaire minimum n'ont pratiquement aucun pouvoir de négociation (en d'autres termes, ils gagnent plus grâce au minimum légal que ce qu'ils seraient en mesure d'obtenir dans un

processus de négociation individuel ou collectif) (Malinvaud 1998). On peut donc penser qu'ils ne seront pas en mesure de négocier une augmentation de salaire, même si les cotisations patronales sont réduites. Dans ce cas une exonération de cotisations sociales se traduit intégralement par une baisse du coût salarial pour l'employeur, ce qui peut ouvrir la voie à des créations d'emplois. En revanche, les salariés dont la rémunération est supérieure au salaire minimum ont un pouvoir de négociation non nul ; par conséquent, ils sont en mesure d'empêcher leur employeur d'empocher la totalité de l'exonération; on peut dès lors postuler que toute exonération de cotisations se traduira en partie par une augmentation du salaire net, et en partie par une réduction du coût du travail. En outre, la réduction du coût du travail sera probablement plus faible pour les travailleurs aux salaires plus élevés, qui sont supposés avoir un pouvoir de négociation plus fort.

La deuxième raison est que l'élasticité de la demande de main d'œuvre au coût du travail est plus élevée pour les emplois peu qualifiés (Hammermesh 1996). Autrement dit, le comportement des employeurs en matière d'embauches est plus sensible au coût du travail pour les emplois peu qualifiés. Ainsi, une exonération d'un même montant impliquera une augmentation plus forte de la demande de main d'œuvre si elle cible les emplois peu qualifiés (c'est-à-dire à bas salaires).

S'il est généralement admis que l'impact des réductions de cotisations sociales sur l'emploi est plus élevé pour les bas salaires que pour les salaires élevés, le niveau réel de ces impacts reste sujet à discussion. Plusieurs estimations robustes de cette élasticité existent, principalement pour les pays nordiques. Aucune de ces estimations n'a relevé un lien significatif entre les cotisations sociales et

l'emploi. Pour certains, cela peut être dû au fait que la réduction des cotisations sociales en question ne ciblait pas les bas salaires : Bohm et Lind (1993) et Benmarker et al. (2009) pour la Suède, et Korkeamäki et Uusitalo (2009) pour la Finlande ont mis au point des estimations à partir de différences géographiques de taux (en profitant de réformes régionales des cotisations sociales), sans voir d'effet sur l'emploi. Cependant, Huttunen et al. (2013) utilisent la méthodologie des différences de différences (par catégorie d'âge) pour évaluer l'impact d'une réduction de cotisations sociales ciblant les travailleurs seniors à bas salaires en Finlande : ils n'ont trouvé aucune incidence aux marges extensives et seulement un faible impact aux marges intensives.

Les estimations pour le cas français modélisent principalement l'impact d'une réduction de cotisations sociales en se basant sur des hypothèses (et non des estimations) concernant l'élasticité<sup>9</sup> de la demande de travail au coût. Ces hypothèses supposent une élasticité beaucoup plus forte de l'emploi aux réductions de cotisations sociales que celles mises en évidence pour d'autres pays. Même si les comparaisons internationales mettent en doute les micro-simulations françaises (qui surestiment probablement l'efficacité de ces exonérations de cotisations sociales), nous avons conservé ces résultats pour notre travail. Une révision à la baisse (sans doute plus réaliste) de ces estimations conduirait à des résultats encore plus favorables à l'investissement social que ceux présentés ici.

Ces estimations nous permettent de calculer un « coût par emploi créé ». Une mesure empirique résumée dans Bunel et al. (2012) suggère que le coût (en termes de dépenses socio-fiscales) par emploi

<sup>9</sup> Bunel et al. s'appuient sur une valeur moyenne de l'élasticité, estimée sur données d'entreprises.

créé est compris entre 10 000 € et 70 000 €. Cependant, le coût mesuré a varié dans les études récentes, en partie en raison de problèmes méthodologiques, et en partie parce que ces études ont porté sur la dernière vague d'exonérations, ciblant des salaires relativement élevés (entre 1,3 et 1,6 fois le salaire minimum), qui sont probablement moins efficaces que les précédentes. Une seule des sept études publiées depuis 2004 et passées en revue par Bunel et al. (2012) présente une estimation inférieure à 24 000 €, alors que les six autres présentent des valeurs estimées supérieures à 38 000 € par emploi créé ou sauvegardé. Dans leur étude, Bunel et al. (2012) concluent que le coût par emploi créé directement est compris entre 39 000 € et 48 000 €.

Pour le reste de ce travail, nous prendrons comme référence les travaux de Bunel et al. (2012), qui présentent l'avantage d'être compatibles avec les estimations les plus récentes. En outre, l'objet spécifique de leur étude a été d'examiner les effets de la suppression partielle d'exonérations selon différents scénarios. Bunel et al. (2012) calculent la destruction directe d'emplois prévisible en cas d'une réduction de 25% des exonérations (5 milliards d'euros). Sans surprise, ils concluent que le résultat dépend fortement de la manière dont les exonérations sont réduites : une réduction de 5 milliards d'euros, touchant l'ensemble des exonérations, pourrait détruire jusqu'à 166 000 emplois, alors que la destruction d'emplois serait bien moins importante si les 5 milliards d'euros de réduction ne concernaient que les salaires plus élevés, proches du salaire médian<sup>10</sup>. D'après ces auteurs, si les exonérations ciblaient uniquement les em-

<sup>10</sup> Selon l'INSEE, le salaire médian pour un équivalent temps plein était en 2011 de 1712 euros mensuels nets.

plis rémunérés entre 1 et 1,35 fois le salaire minimum, la réduction détruirait moitié moins d'emplois : moins de 80 000<sup>11</sup>.

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 €<sup>12</sup>, soit plus de 2 fois le coût total du travail pour un emploi décent<sup>13</sup>. Il est également important de garder à l'esprit le fait que, en fonction de la comparaison des hypothèses d'évaluation du cas français aux estimations réelles faites à l'étranger, ce chiffre est sans doute une borne inférieure du coût réel par emploi créé pour ce type de mesure.

#### 4.2. Évaluations des dépenses fiscales consacrées aux emplois de services à la personne

Les travaux consacrés au secteur des prestations de services à la personne en termes de créations d'emplois sont bien moins nombreux que les précédents. La plupart de ces travaux concernent le dispositif

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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)

<sup>13</sup> Voir la section 5 pour plus de détails.

le plus important de cette politique, c'est-à-dire la réduction d'impôt et le crédit d'impôt sur le revenu pour la consommation de services à domicile. Ces dispositifs consistent à rembourser, par le biais d'un crédit ou d'une réduction d'impôt, 50 % des dépenses engagées pour l'emploi d'une salariée ou d'un salarié à domicile (en dessous d'un plafond annuel de dépenses)<sup>14</sup>. Plusieurs évaluations ont été faites sur la base de différentes expériences naturelles : en 1992 lorsque la réduction d'impôt a été introduite (Marbot 2013) ; en 1998, lorsque le plafond a été abaissé (Garbinti 2011) ; en 2003 lorsqu'il a été relevé de nouveau (Carbonnier 2009) ; et lorsque la réduction d'impôt a été transformée en un crédit d'impôt pour les ménages actifs, permettant aux ménages les plus modestes, qui ne paient pas l'impôt sur le revenu, d'en bénéficier (Marbot et Roy 2011).

Ces études nous permettent de saisir, non pas l'effet d'ensemble, mais l'effet marginal de ce crédit d'impôt pour les différents groupes de bénéficiaires. Carbonnier (*à paraître*) présente une méta-analyse de ces estimations, dans laquelle certaines estimations faites à partir d'hypothèses improbables sont révisées. L'inflation est également prise en compte pour obtenir des valeurs comparables du coût public par emploi créé. Cette méta-analyse aboutit aux résultats suivants : la mise en place de la réduction d'impôt en 1992, avec un plafond de 3 800 € euros par an, a permis la création de 27 556 emplois à équivalent temps plein pour un coût de 39 113 € par emploi créé. L'abaissement du plafond de 13 720 € à 6 860 € en 1998 a détruit 613 emplois, soit une économie de 228 222 € par emploi détruit.

<sup>14</sup> Ce plafond est le montant maximal des dépenses du ménage ouvrant droit à un crédit ou à une réduction d'impôt. Il a été d'abord fixé à 3 800 € avant d'être relevé à 13 720 € en 1995, puis abaissé à 6 900 € en 1998 et augmenté de nouveau à 10 000 € en 2003. Depuis 2005, il est fixé à 12 000 € plus 1 500 € par enfant ou personne âgée à charge.

L'augmentation du plafond de 6 900 € à 10 000 € en 2003 a créé 553 emplois pour un coût de 159 494 € par emploi créé. Le passage en 2007 d'une réduction d'impôt à un crédit d'impôt pour les ménages actifs a créé 1 727 emplois pour un coût de 77 360 € par emploi créé (Carbonnier à paraître).

Grace à des interpolations, et à une réévaluation des dépenses totales en fonction de l'inflation et des valeurs du plafond actuel, il est possible d'évaluer l'économie permise en termes de dépenses fiscales par différentes réformes de la réduction/credit d'impôt sur le revenu pour la consommation de services par les ménages. Une réduction du plafond à 7 000 € par an permettrait d'économiser 0,5 milliard d'euros pour plus de 160 000 € par emploi détruit. Une réduction à 5 000 € par an, avec le retour au régime de réduction d'impôt (par opposition au crédit d'impôt), permettrait d'économiser 1 milliard d'euros pour plus de 77 000 € par emploi détruit. Le tableau 2 rassemble des informations sur les économies et les destructions d'emplois à attendre des réformes possibles des réductions générales des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu pour la consommation de services par les ménages.

2014/10

**Tableau 2 : Volume des dépenses fiscales dont l'efficacité marginale est inférieure à une création d'emploi pour 62500 €**

Limite des dépenses fiscales	Coût marginal par emploi créé	Volume
Exonération générale au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum uniquement dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre	210 000 €	1,4 MM€
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 6 900 € par an	160 000 €	0,5 MM€
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 5 000 € et crédit d'impôt	77 000 €	1 MM€
Exonérations générales au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum (tous secteurs)	62 500 €	5 MM€
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à la personne au-dessus de 5 000 € crédit d'impôt et exonérations générales au-dessus de 1,35 fois le salaire minimum (tous secteurs)	62 500 €	6 MM€
CICE	Probablement beaucoup plus de 62 500 €	20 MM€

28

Si nous additionnons les montants consacrés aux exonérations générales de cotisations sociales et aux dispositifs socio-fiscaux qui subventionnent les services à la personne, les dépenses socio-fiscales consacrées à soutenir des emplois à bas salaires s'élèvent à 27 milliards d'euros en 2014<sup>15</sup> (Zemmour 2013). Sur la base des hypothèses les plus conservatrices mentionnées ci-dessus, nous pouvons déduire que plus de 6 milliards d'euros de ce montant ont un coût marginal supérieur à 62 500 € par emploi créé : 5 milliards d'euros des exonérations et 1 milliard d'euros des emplois de services à la personne. Compte tenu de l'efficacité marginale décroissante, une enveloppe d'un montant inférieur (par exemple 3 milliards d'euros) représente un coût par emploi créé encore bien supérieur.

## 5. Créer des emplois décents grâce aux fonds publics

Les évaluations existantes de l'impact en matière de création d'emplois des réductions de cotisations sociales et des crédits et réductions d'impôt sur le revenu sont purement quantitatives. Cependant, nous savons aussi que bon nombre de ces emplois sont de qualité médiocre : temps partiel, pas d'accès à la formation ou à la mobilité professionnelle, protection sociale plus faible, etc. (Gautié et Schmitt 2010, Emmenegger et al. 2012). Ceci est particulièrement le cas pour les emplois dans le secteur des services à la personne (Bailly et al. 2013, Morel 2012).

Dans la précédente section, nous avons souligné le fait que certaines dépenses socio-fiscales visant à soutenir le développement de ces

<sup>15</sup> Les exonérations générales s'élèvent à 20 milliards d'euros. Les dépenses fiscales sur les emplois de services à la personne ou s'en rapprochant s'élèvent à 7 milliards d'euros.

emplois peuvent avoir une faible efficacité marginale. Dans cette section, nous nous demandons si une partie de l'argent consacré (via des dépenses fiscales) au soutien de ces emplois pourrait être réallouée à la création directe d'emplois (publics ou privés) de meilleure qualité et financés entièrement par l'État. Nous avons établi avec certitude que plus de 6 milliards d'euros sont dépensés avec un effet marginal de moins d'un emploi créé pour 62 500 € dépensés. Nous analysons ci-dessous les conditions dans lesquelles la création d'emplois décents financés par l'État aurait un meilleur effet sur l'emploi.

Nous calculons ainsi le coût d'un emploi décent, et déterminons l'effet sur l'emploi du financement public d'un tel emploi dans le secteur des services d'investissement social. Nous prenons en compte le fait que ce financement public peut avoir des effets d'aubaine par l'éviction d'emplois antérieurement financés par le privé.

### 5.1. Quel est le coût d'un emploi décent ?

La notion de qualité pour un emploi est complexe, et ne dépend pas uniquement du salaire. Le lecteur intéressé peut se référer à plusieurs ouvrages sur ce sujet (par exemple, Clark 2005 ou Davoine et al. 2008 ; voir Dahl et al. 2009 pour une revue détaillée). Pour ce qui suit, nous déterminons le coût comptable potentiel d'un emploi décent pour des travailleurs peu qualifiés. Comme cela a été amplement démontré, les travailleurs peu qualifiés sont aujourd'hui plus susceptibles d'être au chômage ou d'occuper des emplois atypiques (Emmenegger et al. 2012) ; ils sont les principales cibles des programmes examinés ci-avant. Nous considérons un emploi décent typique comme étant un travail payé au salaire minimum, avec un treizième mois (ce qui est la norme en France dans bon nombre d'entreprises

privées), donnant droit à un congé de formation rémunéré (ce qui est nécessaire pour avoir une perspective d'évolution) et un accès complet à la protection sociale (y compris une assurance complémentaire santé). Nous tenons compte également des coûts d'encadrement (une ou un cadre payé(e) 2 fois le salaire minimum pour 20 travailleurs) ; nous laissons de côté le coût du capital fixe, qui est faible dans le secteur des services sociaux. Le coût direct d'un tel emploi est ainsi estimé à un peu moins de 30 000 €<sup>16</sup> par an (en 2013).

Ce coût du travail correspond à un salaire annuel net de 14 500 €. La différence entre le salaire net et le coût du travail peut paraître élevé, mais 40% de ce coût (12 500 €) finance la protection sociale collective (obligatoire et complémentaire) dont les salariés concernés et leur famille bénéficient. Le reste relève des frais généraux.

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

Le financement par l'État de  $X$  emplois ne génère pas nécessairement une création nette d'emplois de  $X$ . En effet, le financement direct d'emplois publics ou privés est susceptible d'évincer certains emplois financés par le secteur privé, et qui auraient existé autrement. On doit donc tenir compte de différentes étapes intermédiaires pour calculer, à partir du nombre d'emplois financés par l'État, l'effet net de cette politique sur l'emploi.

<sup>16</sup> Le salaire brut minimum s'élève à 17 330 €, le 13<sup>e</sup> mois représente un supplément de 1 445 € et les cotisations patronales (y compris pour les congés de formation) se chiffrent à 7 886 €. La contribution de l'employeur à l'assurance complémentaire santé est estimée à 400 €. Une ou un cadre supplémentaire pour chaque 20 salariés, payé(e) 2 fois ce salaire (y compris le 13<sup>e</sup> mois, etc.) rajoute un coût de 2 700 € par personne employée. Le coût total annuel par emploi est donc de 29 761 €.

D'un côté, l'État français dépense chaque année plus de 6 milliards d'euros pour subventionner des emplois de faible qualité, à un prix supérieur à 62 500 € par emploi créé. Le nombre correspondant d'emplois créés est donc inférieur à 96 000<sup>17</sup>. De l'autre côté, le coût total d'un emploi à ce niveau de salaire – y compris les frais généraux et les cotisations de sécurité sociale à taux plein – ne dépasse pas 30 000 €. Avec un budget de 6 milliards d'euros, 200 000 emplois peuvent ainsi être financés par l'État (ces emplois peuvent être soit publics soit privés, à condition d'offrir un service payé directement par l'État<sup>18</sup>).

Cependant, nous ne pouvons pas déduire de ces deux seuls constats qu'il est préférable de supprimer les exonérations et de les remplacer par des emplois financés par l'État. L'« effet d'aubaine » qui découle de la dépense fiscale a un équivalent lorsque les emplois sont financés par l'État : le financement direct d'emplois publics ou privés peut évincer des emplois financés par le privé, et qui auraient existé en l'absence de cette politique. Par conséquent, l'effet net d'une politique de financement public d'emplois publics ou privés est la différence entre les emplois financés par l'État et le nombre d'emplois financés sur fonds privés susceptibles de disparaître à cause de l'effet d'aubaine. Ce raisonnement peut être sommairement formalisé de la façon suivante :

$D$  est la dépense publique consacrée aux prestations de nouveaux services sociaux (par la création d'emplois) ;

<sup>17</sup> Il est en réalité beaucoup moins élevé, car le taux de 62 500 € par emploi détruit est le coût marginal du dernier des 6 milliards d'euros, sachant que les euros précédents peuvent être économisés à un coût beaucoup plus faible en termes de destruction d'emplois (voir tableau 2).

<sup>18</sup> Un tel système est déjà en vigueur pour les personnes âgées en perte d'autonomie en France.

$T$  est le nombre d'emplois, financés sur fonds privés (par les ménages), qui auraient existé sans la mise en place par l'État de services sociaux et qui disparaîtraient en raison de leur mise à disposition par le secteur public ( $T^{19}$  est la taille de l'effet d'aubaine exprimé en termes d'emplois) ;

$R$  est le coût unitaire d'un emploi financé par l'État (30 000 €) ;

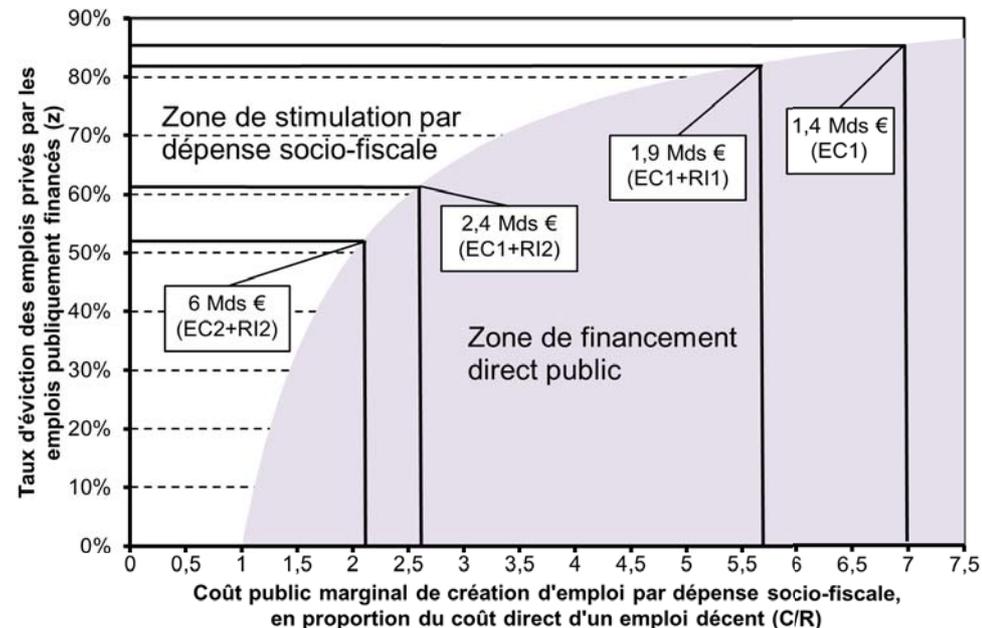
$C$  est le coût unitaire marginal des emplois subventionnés par les dépenses fiscales.

La création directe d'emplois à travers  $D$  n'est donc pas  $N_1=D/R$  mais  $N_2=D/R-T$ . Si l'offre publique de services sociaux est financée par la suppression des dépenses fiscales, la création nette d'emplois n'est pas  $N_1-N_0=D/R-D/C$ , mais seulement  $N_2-N_0=D/R-D/C-T=D(C-R)/(RC)-T$ .

Soit  $z$  la part des emplois qui ne sont pas créés par l'offre publique, mais qui sont en fait transférés du secteur privé au secteur public  $z=T/(D/R)$ .  $z$  est le taux d'éviction des emplois privés en raison de l'offre publique de services sociaux. Ici, le transfert crée des emplois si  $N_2-N_0>0$ , c'est-à-dire si  $1-R/C>z$ . Ensemble,  $z$  – le taux d'éviction – et le rapport  $C/R$  – le coût de la dépense fiscale par emploi créé par rapport au coût d'un travail décent – délimitent les cas où il est préférable de réduire les dépenses fiscales et de préférer l'offre publique (graphique 1), d'un point de vue purement quantitatif.

<sup>19</sup>  $T$  est en réalité une fonction croissante de  $D$ .

**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.

Cette forme de raisonnement (à la marge) nous permet de prévoir la mise en œuvre partielle de la politique. Par exemple, si le coût marginal par emploi créé  $C$  est très élevé (disons 160 000 € par emploi ou  $C/R=5,3$ , comme c'est le cas de la réduction de l'impôt sur le revenu pour les services à domicile au-delà de 7 000 € par an), il est presque toujours préférable en termes d'emploi de préférer l'offre publique, même si le taux d'éviction est élevé (jusqu'à 81 %, c'est-à-dire 8 emplois détruits pour 10 emplois subventionnés). Inversement, lorsque le coût marginal par emploi créé est égal au coût de la création directe ou légèrement plus élevé (par exemple, 39 000 € soit 1,3 fois le coût salarial, comme estimé en cas d'élimination complète de la réduction d'impôt sur le revenu pour les services à domicile), l'offre publique est préférable seulement si le taux d'éviction  $z$  est faible (seulement 23 %, soit moins d'un emploi détruit pour quatre emplois créés).

Si nous considérons un cas où  $C$  serait supérieur ou égal à 62 500 € (comme c'est le cas pour les emplois créés par le 6 milliardième euro mentionné en section 4), le taux d'éviction doit être inférieur à 52 % pour que l'effet net sur l'emploi soit positif. C'est-à-dire que le bilan quantitatif final de la création d'emploi directe est supérieur à ces politiques socio-fiscales tant que cette création détruit moins d'un emploi privé pour deux emplois publiquement financés. Il convient de noter que cette évaluation est fondée sur des hypothèses très prudentes.

En pratique, le taux d'éviction  $z$  (et donc l'efficacité de l'offre publique) dépend du type de service social rendu. Lorsque l'offre d'un service social répond à des besoins qui n'étaient pas satisfaits auparavant, parce que les demandeurs avaient des contraintes budgétaires trop fortes, le taux d'éviction sera proche de 0. Comme nous l'avons

noté dans la section 4.2, cela pourrait typiquement être le cas des services de garde pour les ménages aux revenus les plus faibles. Il pourrait également concerner les soins nécessaires pour les personnes âgées en perte d'autonomie dans les familles à revenus relativement modestes (ces services sont souvent rendus par des membres de la famille, puisque leur prix de marché est inabordable, même avec l'aide de politiques fiscales). Par conséquent, le fait de permettre, par du financement public intégral, l'accès à des services publics de populations dont la consommation de services sociaux est rationnée (en raison de leur faible revenu ou de leurs besoins élevés) renforcerait l'efficacité d'une telle mesure. En outre, dans ce cas précis, les externalités positives sont évidentes, ne serait-ce qu'en permettant aux aidantes ou aux aidants (il s'agit principalement des femmes en âge de travailler) d'occuper un emploi de meilleure qualité.

De même, il est peu probable que les créations d'emplois dans d'autres secteurs d'investissement social (éducation, santé publique, formation, etc.) évincent des emplois offerts par le marché. Au contraire, les services ménagers (sauf pour les personnes âgées en perte d'autonomie), qui sont actuellement subventionnés par les dépenses fiscales, constituent généralement un secteur où l'offre publique (ainsi que la subvention publique du secteur privé) est presque inefficace (sauf pour permettre aux ménages aisés de diminuer leur taux d'imposition).

### **5.3. Pression fiscale, comptabilité nationale et équilibre des comptes publics**

Comme indiqué dans l'introduction, l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des programmes d'investissement social est la nécessité d'équilibrer les comptes publics. Dans le cas présent, ce ne

serait pas un problème, puisque le passage de la dépense fiscale à l'investissement social est neutre en ce qui concerne le solde budgétaire (il augmente les recettes fiscales apparentes et les dépenses publiques apparentes du même montant)<sup>20</sup>.

Examinons la réduction de deux types de dépenses fiscales : les exonérations de cotisations employeurs (5 milliards d'euros) et les réductions et crédit d'impôt sur le revenu des particuliers (1 milliard d'euros). Quelles en sont les conséquences pour les comptes nationaux ?

L'affectation de certaines recettes fiscales aux caisses de sécurité sociale couvre actuellement les exonérations des cotisations employeurs. Ceci implique le transfert de la perte de recettes générée par les exonérations au budget général de l'État. Par conséquent, les exonérations de cotisations sociales ont une incidence sur le budget général de l'État plutôt que sur celui de la sécurité sociale. Leur suppression permettrait d'augmenter les recettes générales de l'État de 5 milliards d'euros<sup>21</sup>. Ces 5 milliards d'euros pourraient, selon nous, être dépensés plus efficacement en finançant des emplois de services sociaux.

Une réduction de 1 milliards d'euros des dépenses liées aux crédit et réduction d'impôt pour l'emploi de salarié à domicile affecte les

<sup>20</sup> La prise en compte des crédits d'impôts et des exonérations de cotisations employeur dans la comptabilité nationale ayant évolué récemment (notamment avec le passage en base 2010 des comptes nationaux), nous nous inscrivons dans le cadre comptable en vigueur en 2014.

<sup>21</sup> Jusqu'en 2011, la compensation des exonérations n'était pas comptabilisée sous cette forme, mais comme une dépense de l'Etat sous forme de versement à la sécurité sociale.

comptes publics comme suit<sup>22</sup> : la diminution de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile serait enregistrée comme une augmentation de recettes fiscales du même montant (de l'ordre de 450 millions d'euros) tandis que la diminution du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile serait enregistrée comme une baisse des dépenses publiques<sup>23</sup> (de l'ordre de 550 millions d'euros). Ces sommes pourraient, selon nous, être plus efficacement dépensées en finançant des emplois de services sociaux proposés par le secteur public.

Au total, le transfert permettant l'allocation de 6 milliards d'euros à des programmes d'investissement social augmenterait la pression fiscale apparente de 5,5 milliards d'euros et les dépenses publiques apparentes de 5,5 milliards d'euros. Pourtant, ce changement apparent est conventionnel et s'explique par le fait qu'à l'exception du crédit d'impôt<sup>24</sup>, les dépenses fiscales considérées sont comptabilisées en recettes fiscales et non en dépenses : il ne reflète pas un niveau plus élevé de l'intervention de l'État, mais plutôt un changement d'instrument<sup>25</sup>. Plus important, étant donné les contraintes politico-institutionnelles, ce changement serait neutre sur le solde du

<sup>22</sup> Nous faisons l'hypothèse que la baisse de 1 milliards d'euros affecte le crédit et la réduction d'impôt proportionnellement à leur poids respectif.

<sup>23</sup> Depuis le passage en « base 2010 » des comptes nationaux, les crédits d'impôts remboursables sont enregistrés comme des dépenses des APU tandis que les réductions d'impôts restent enregistrées comme moindres recettes.

<sup>24</sup> Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile n'est comptabilisé comme une dépense publique que depuis 2014, avec l'entrée en vigueur du système de comptabilité 2010. Jusque-là il était enregistré comme moindre recettes comme c'est le cas des autres dispositifs mentionnés.

<sup>25</sup> Autrement dit, cela aurait une incidence sur le classement de la France en fonction de son niveau d'impôt brut et de ses dépenses publiques, mais laisserait inchangé son niveau de dépenses sociales nettes (tel que proposé par Adema et al. 2011).

budget général au sens du traité de Maastricht ou du Pacte de croissance et de stabilité.

En outre, une telle réforme serait neutre sur le revenu global des ménages, puisque la moindre dépense fiscale serait compensée à l'euro près par des prestations de services en nature de même valeur. Cependant, il ne serait évidemment pas neutre d'un point de vue de la répartition (les ménages bénéficiaires des nouveaux services sociaux ne seraient pas nécessairement ceux qui bénéficient actuellement des dépenses fiscales). En clair, si les emplois financés par l'État ciblaient les besoins sociaux des ménages à budgets restreints, le passage d'une politique à l'autre augmenterait la redistribution globale du système d'impôts et transferts français.

## 6. Conclusion

Les dépenses fiscales n'ont pas seulement un coût budgétaire. À une époque où les finances publiques sont fortement contraintes (à la fois par la volatilité attendue des taux d'intérêt des obligations d'État et par les traités européens), le coût d'une politique relativement inefficace est également d'évincer d'autres dépenses publiques qui pourraient être plus efficaces et avoir des effets sociaux positifs.

Alors que l'adoption d'une perspective d'investissement social dépend en partie de points de vue normatifs et de politique partisane, il nous semble qu'une tendance au statu quo joue également un rôle dans les choix du gouvernement. En effet, il est communément admis que l'investissement social peut avoir des résultats économiques positifs dans le futur et que les dépenses fiscales ciblant l'emploi sont relativement inefficaces. Mais celles-ci sont maintenues, puisque leur

suppression risquerait d'augmenter le chômage à court terme, ce qui serait politiquement inacceptable.

Dans cet article, nous avons étudié les conditions dans lesquelles un scénario alternatif serait viable. Nous concluons que le passage 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.

Plus d'évaluations seraient nécessaires sur certaines dépenses fiscales pour être exhaustif. Néanmoins, sur la base de la littérature existante et partant d'hypothèses très conservatrices, nous démontrons qu'un montant d'au moins 6 milliards d'euros (0,3 point de PIB) pourrait être transféré des programmes de dépenses fiscales vers des programmes d'investissement social. Ce transfert aurait un effet positif sur l'emploi dès lors que l'éviction des emplois existants est inférieure à 52%. Un tel résultat pourrait certainement être atteint si les nouveaux programmes sociaux ciblaient des ménages ayant les besoins les plus importants et les revenus les plus faibles.

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

## Bibliographie

- Adema, W., Fron, P., Ladaique M. 2011. Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX). *OECD Working Paper No. 124*. OECD Publishing
- Anderson, P.A., Meyer, B.D. 1997. The effects of firm specific taxes and government mandates with an application to the U.S. unemployment insurance program, *Journal of Public Economics* 65, 119-145
- Anderson, P.A., Meyer, B.D. 2000. The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials, *Journal of Public Economics* 78, 81-106
- 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
- Benmarker 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. 2009. Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives, *Economie et statistique* 427, 67-100.
- Carbonnier, C. à paraître. Job creation, public cost and distributive profile of tax deductions for household services in France, in Carbonnier, C., Morel, N. (dir.). *The Political Economy of Household Services in Europe*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke, UK

- Carbonnier, C., Morel, N. (dir.) à paraître. *The Political Economy of Household Services in Europe*. Palgrave-Macmillan, Basingstoke, UK
- Clark, A.E. 2005. Your money or your life: Changing job quality in OECD countries, *British Journal of Industrial Relations* 43, 377-400
- Dahl, S.Å., Nesheim, T., Olsen, K.M. 2009. *Quality of work in the European Union: Concept, data and debates from a transnational perspective*, P.I.E. Peter Lang.
- Davoine, L., Erhel, C., Guergoat-Larivière, M. 2008. Monitoring quality in work: European Employment Strategy indicators and beyond, *International Labour Review* 147, 163-198.
- Devetter, F.X., Jany-Catrice, F. 2010. L'invention d'un secteur et ses conséquences socio-économiques : les politiques de soutien aux services à la personne, *Politiques et management public* Vol. 27/2.
- 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
- Esping-Andersen, G., avec Palier, B., 2008, Trois leçons sur l'Etat-providence, Paris, le Seuil, La République des idées.
- Esping-Andersen, G. 2009. *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Polity Press
- Garbinti, B. 2011. "La réduction d'impôt pour l'emploi à domicile, 1992-2011, Bilan d'une politique publique", mémoire de maîtrise, Paris School of Economics
- Gautié, J., Schmitt, J. 2010. *Low-Wage Work in the Wealthy World*, Russell Sage Foundation, New-York
- Gruber, J. 1994. The incidence of mandated maternity benefits, *American Economic Review* 84, 622-641
- Hacker, J. S. 2002. *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*, Cambridge University Press

- Hamermesh, D. S. 1996. *Labor demand*. Princeton University Press.
- Howard, C. 1997. *The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton
- 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
- Malinvaud, E., 1998. *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*, La Documentation française, Paris
- Marbot, C. 2013. “Les services à la personne en France : étude descriptive et trois évaluations de politique publique”, thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- Méda, D., & Périvier, H. (2007). *Le deuxième âge de l’émancipation. La société, les femmes et l’emploi*, La République des Idées, Le Seuil
- Marbot, C., Roy, D. 2011. Évaluation de la transformation de la réduction d’impôt pour l’emploi de salariés à domicile en crédit d’impôt en 2007. *Documents de travail de l’INSEE* G2011/22
- Morel, N. 2012. The political economy of domestic work in France and Sweden in a European perspective. *LIEPP Working Paper n°2*
- Morel, N. à paraître, “Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic work in Europe”, *Social Politics*.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (dir.). 2012. *Towards a social investment Welfare State?: ideas, policies and challenges*. Policy Press.
- Murphy, K.J. 2007. The impact of unemployment insurance taxes on wages, *Labour Economics* 14, 457-484.
- Nelson, M., Stephens, J.D. 2012. *Do social investment policies produce more and better jobs* (pp. 205-234). Bristol, Policy Press.
- OECD, 2010. *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD Publication

- Palier, B. 2005. *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Presses Universitaires de France, Paris
- Palier, B., Thelen, K. 2010. *Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany*, *Politics & Society* 38 (1), 119-148
- Palier, B. (rapporteur), "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.
- Simonazzi, A. 2009. Care regimes and national employment models. *Cambridge Journal of Economics* 33, 211-232
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., Palier, B. 2011. The EU needs a social investment pact, *Observatoire Social Européen Paper Series, Opinion Paper*, 5
- Zemmour, M. 2012. “Économie politique des réformes de la protection sociale, une approche par le financement : le cas de l’Europe bismarckienne (1980-2007)” thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Zemmour, M. 2013. Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale: état des lieux, *LIEPP Policy Paper n°2*, Sciences Po