

Réponses au commentaire d'Henri Sterdyniak

« Exonérations générales et emploi : réévaluer la critique »

Mathieu Bunel,

Université de Caen, Crem et Tepp

Céline Emond et Yannick L'Horty

Université de Paris-Est, Erudite et Tepp

Après sa publication en 2001 dans *Économie et Statistique*, l'étude de référence de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, qui est la première évaluation *ex post* des dispositifs généraux d'exonérations de cotisations sociales en France, avait fait l'objet d'un commentaire critique rédigé par Henri Sterdyniak auquel les auteurs de l'étude avaient répondu dans un article intitulé « Réductions de charges et emploi : Évaluer la critique », publié dans la *Revue de l'OFCE*. Alors que l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz étudiait les effets de l'extension du barème d'exonération entre 1994 et 1997, pour un montant global d'exonération proche de 5 milliards d'euros, nous avons évalué dix ans plus tard, avec une technologie proche, les effets de la réforme de troisième génération de 2003, dite « réforme Fillon », dont le coût budgétaire dépasse aujourd'hui les 20 milliards d'euros. Notre évaluation a été publiée elle aussi dans un article d'*Économie et Statistique* (Bunel *et al.*, 2010), suivi d'un article de *Fiscal Studies* (Bunel et L'Horty, 2012) et d'un article spécifique consacré à des simulations de politiques économiques pour la *Revue de l'OFCE*. Cette évaluation fait aujourd'hui l'objet, comme celle de nos prédécesseurs, d'un commentaire d'Henri Sterdyniak. Il s'agit maintenant de réévaluer la critique.

Un partenariat inédit

Notre étude porte sur les effets sur l'emploi des dispositifs d'exonérations générales de cotisations sociales qui procèdent de la réforme Fillon de 2003-2005. À l'aide d'un outil de simulation original, nous chiffrons les effets directs et indirects du dispositif existant et de différentes réformes à enveloppe budgétaire donnée. Comme nous l'indiquons en préambule, nous avons bénéficié d'une aide des fédérations d'entreprises les plus concernées par les exonérations générales de cotisations sociales. Ces fédérations d'employeurs représentent l'ensemble des secteurs intenses en main-d'œuvre, soit 31 % de l'ensemble des emplois salariés privés. La possibilité de travailler avec un tel réseau d'entreprises est une opportunité exceptionnelle pour des économistes appliqués qui s'intéressent à l'évaluation des politiques publiques. Grâce à ce partenariat inhabituel (nous travaillons pour l'essentiel avec des administrations publiques), nous avons eu accès à des données inédites qui nous ont permis de simuler, entreprise par entreprise, les effets des différents *scenarii* de réformes des exonérations générales. Ces simulations figurent dans le document de travail qui a été réalisé en amont de notre proposition d'article à la *Revue de l'OFCE* (accessible en ligne sur le site Internet de la fédération TEPP à l'adresse www.tepp.eu). Elles montrent sans ambiguïté qu'une réforme uniforme d'un dispositif d'exonération générale produit des effets très différenciés sur le coût du travail selon les entreprises, en fonction de leurs distributions de salaires. Compte tenu de cette forte hétérogénéité entre les entreprises, il est *a priori* difficile d'évaluer les effets d'une réforme des allègements généraux avec des outils purement macroéconomiques, qui ne prennent pas en considération, contrairement à ce que nous faisons, la réalité des distributions de salaires et l'hétérogénéité des effets des réformes des exonérations sur le coût du travail.

Au niveau méso-économique, l'un des principaux messages de notre étude est qu'une politique d'exonérations sur les bas salaires, même si elle est générale, favorise de manière structurelle certains secteurs, du fait des différences intersectorielles dans la structure des rémunérations. Raisonner au niveau macroéconomique sans prendre en compte cette hétérogénéité sectorielle peut conduire à

des résultats erronés¹. Un article récent paru dans la *Revue de l'OFCE* (Heyer, Plane et Timbeau, 2012) insiste à juste titre sur ce point dans le cadre du débat sur les exonérations de cotisations sociales associées à la loi sur la quasi TVA sociale². Ainsi, le format actuel de la politique d'exonérations de cotisations sociales favorise peu les entreprises du secteur industriel (en dehors du secteur textile) et davantage l'hôtellerie-restauration, les services aux personnes ou encore le commerce de détails. Nous mettons clairement en évidence qu'une modification de cette politique aura des effets plus marqués dans ces secteurs.

Réponses à trois critiques

Henri Sterdyniak (HS) formule pour l'essentiel trois critiques. 1) Notre étude n'aborde pas la qualité des emplois à bas salaires qui sont créés par les dispositifs d'exonération ; 2) Nos chiffres ne sont pas comptablement équilibrés et il importe de considérer le financement des mesures d'exonérations ; 3) Nos chiffres ne tiennent pas compte du bouclage macroéconomique qui peut faire perdre dans le secteur A ce que l'on gagne dans le secteur B. Nous répondons successivement à ces trois critiques.

1) Une règle de parcimonie s'impose à tout travail scientifique. Selon cette règle, il convient de ne pas aborder tous les sujets dans le même article. Notre travail porte sur les effets sur l'emploi des allègements généraux et nous ne traitons ni de la formation des salaires, ni du temps partiel, ni de la nature des contrats de travail, qui relèvent d'autres études. Il appartient à tout auteur de déterminer son champ d'investigation. Le nôtre est de nous limiter aux effets sur l'emploi qui constituent l'objectif même de la politique d'exonération. Cela étant, nous n'ignorons évidemment pas ces dimensions connexes et intéressantes. Nous y avons d'ailleurs consacré des travaux et nous nous permettons de les signaler à HS et au lecteur intéressé. Sur la thématique des travailleurs pauvres, nous avons organisé la première conférence qui s'est tenue en France sur

1. Et ce n'est pas parce que la subvention ciblerait des entreprises qui ne s'engagent pas dans des politiques d'amélioration des conditions de travail et de rémunération, au détriment des entreprises vertueuses qui investiraient dans la formation et proposeraient de hauts salaires. Il existe en France des différences structurelles entre les entreprises de différents secteurs d'activité en termes d'intensité capitalistique, de technologie, d'organisation du travail et de productivité du travail qui expliquent les différences dans les distributions de salaire.

2. Loi qui a été finalement abrogée en juillet 2012.

cette question, et édité un numéro spécial de la *Revue économique*, publié en 2002 (Fougère *et al.*, 2002). Nous avons également mené une étude spécifique sur la pauvreté laborieuse des femmes dans le contexte de la mise en œuvre du RSA (L'Horty, 2009). Sur la qualité de l'emploi, nous avons coordonné un ouvrage collectif (L'Horty, 2006) dans la collection « Repères » et nous avons réalisé une étude plus spécifiquement sur la qualité de l'emploi dans les PME (L'Horty, 2007). Enfin, sur le temps partiel, nous avons publié un article dans la *Revue de l'OFCE* (Galtier et L'Horty, 2000). Parcimonie oblige, aucun de ces travaux ne porte sur les effets sur l'emploi des exonérations générales, couvert par la présente étude commentée par HS.

2) Il est vrai que nos chiffrages donnent les effets d'un changement des dispositifs d'exonérations mais pas les effets du financement de ce changement. Cela étant, nous retenons la présentation de la totalité des travaux d'évaluation précédents, depuis près de deux décennies, dont nous donnons d'ailleurs les résultats. La logique est d'évaluer séparément les effets d'une dépense publique et celle d'une recette, avant de faire la différence des effets pour mesurer l'impact d'une politique équilibrée. Notons que cette question était déjà abordée dans le premier rapport d'évaluation sur les exonérations générales, établi en 1996 par le Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. Il soulevait deux difficultés d'une évaluation avec budget équilibré : i) on ne connaît pas avec précision le mode de financement des réformes dans le budget de l'État ; ii) vraisemblablement, le financement est composite, il mélange des hausses de recettes, directes et indirectes, et des baisses de dépenses, dont les effets sur l'emploi peuvent être différents, si bien que l'on ne sait dire avec précision quels sont les effets du financement des exonérations.

L'intérêt de l'outil que nous proposons est de quantifier les effets d'un changement de barème d'exonération dans un contexte politique où l'on débat d'une modification éventuelle du seuil d'extinction, du montant maximum d'exonérations ou de la structure du barème. La valeur ajoutée de notre travail est de simuler les effets des exonérations en partant d'une distribution de salaires calée sur les données de l'Acoss, ce qui est original étant donné qu'il subsiste en France, une relative méconnaissance statistique de la distribution globale et sectorielle des rémunérations par tranches

de Smic³. Pourtant cette information est cruciale pour calibrer les effets attendus d'une politique d'exonérations sur les bas salaires. Cette mise en cohérence entre les exonérations effectivement perçues et les exonérations théoriques calculées à l'aide de distribution de salaire n'avait jamais été réalisée auparavant, ni dans les travaux microéconomiques (à la suite de l'étude de référence de Bruno Crépon et Rozenn Desplat, 2002) ni dans les travaux macroéconomiques.

Le second paramètre clef de notre évaluation concerne l'élasticité de la demande de travail à son coût. Ce paramètre n'est pas obtenu « au doigt mouillé » mais en s'appuyant sur une étude portant sur l'évolution de l'emploi lors d'une modification conjointe du niveau du Smic et du barème d'exonération (Bunel et L'Horty, 2012). Dans cette étude, nous évaluons les effets de la réforme Fillon de 2003-2005 qui a installé le nouveau barème toujours en vigueur aujourd'hui. Nos données sont constituées des fichiers exhaustifs des DADS au niveau établissement, avec des indicateurs calculés au niveau poste de travail, que nous avons appariés avec les fichiers de l'Acoss qui renseignent sur les exonérations effectivement perçues par les entreprises. La réforme Fillon a largement redistribué les exonérations entre les entreprises et cette hétérogénéité du traitement nous permet d'évaluer les effets d'un supplément d'exonérations sur le coût du travail et sur l'emploi avec de l'économétrie de l'évaluation et des méthodes paramétriques et non paramétriques. Nous montrons que les exonérations générales ont un effet sensible sur l'emploi mais que la réforme Fillon, qui a augmenté les exonérations de certaines entreprises et réduit les exonérations d'autres, a eu un effet globalement faible sur l'emploi. Notre paramètre d'intérêt, l'élasticité de la demande de travail à son coût, dépend en théorie des effets de substitution et des effets volume, mais nous l'évaluons directement en réponse au choc agrégé d'exonérations qui s'est produit avec la réforme Fillon. Ce type d'étude est donc exactement ce dont on a besoin pour évaluer les effets d'une réforme du dispositif Fillon qui prendrait la forme d'un autre choc agrégé qui redistribuerait à nouveau les exonérations entre entreprises. A l'instar des maquettes macroéco-

3. Rapport du groupe d'experts « Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance », décembre 2010.

nomiques utilisées par les services économiques de l'administration et par les experts de l'OFCE, cette élasticité n'est pas nécessairement supposée constante pour tous les niveaux de rémunération et tous les niveaux de qualification⁴ (pour une discussion sur la baisse de l'élasticité en fonction du niveau de qualification voir par exemple la partie consacrée au calibrage de cette élasticité dans le cadre du rapport Besson, 2007). De nombreuses études sur données françaises ont en effet montré que l'élasticité de la demande de travail à son coût était plus élevée pour les travailleurs les moins qualifiés, et ce, dès le début des années quatre-vingt-dix. Dans des maquettes à un ou deux secteurs (manufacturier *versus* non-manufacturier) ces différences affectent peu les résultats des simulations. Il en va tout autrement dans le cadre des analyses microéconomiques. L'utilisation de ces deux éléments clefs (la distribution des salaires et l'élasticité de la demande de travail à son coût) permet d'appréhender avec précision les effets de plusieurs *scenarii* de réforme en termes d'efficacité (le nombre d'emplois créés) et de rendement (le coût pour l'État par emploi créé).

3) La troisième critique qui nous est adressée est de ne pas prendre en compte un bouclage macroéconomique. Le faire correctement nécessiterait d'intégrer un bien plus grand nombre de dimensions que les seuls effets substitution, volume et d'assiette soulignés par HS, qui ne relèvent pas d'un bouclage macroéconomique. Comme le confirment des travaux récents (Chéron, Hairault et Langot, 2008), il serait nécessaire de prendre en considération les effets sur la négociation salariale, la productivité du travail, l'impact sur les choix organisationnels des entreprises ou encore sur la compétitivité coût et hors coûts des entreprises.... Bref un tout autre travail que celui que nous proposons. Notons au passage qu'un tel bouclage complet n'existe malheureusement pas.

Le bouclage « à la HS » est quant à lui beaucoup plus fruste. En fait, il ne repose pas sur un raisonnement économique. Il repose sur un raisonnement comptable. Il suppose en effet un niveau d'activité donné, un PIB constant, une demande inerte et une offre fixe. Dans ce monde, ce qui est dénommé « bouclage macroéconomique » est un simple transfert comptable entre le budget de l'État et les comptes des entreprises. Dès lors, HS voit dans les exonéra-

4. C'est malheureusement l'hypothèse qui est retenue dans un rapport récent Dares-Trésor.

tions de cotisations sociales un simple déplacement d'argent public. Et si l'on crée ainsi des emplois privés, c'est nécessairement au détriment des emplois de fonctionnaires qu'il appelle de ses vœux. Selon lui, une réforme budgétairement équilibrée est un jeu à somme nulle qui produit un effet nul. Dans notre étude, nous précisons à plusieurs reprises que nous ne considérons pas les rétroactions macroéconomiques par souci de parcimonie. Nous ne disons pas qu'elles n'existent pas. Pour autant, le « bouclage » très limitatif que propose HS est susceptible de modifier les valeurs absolues des résultats de nos simulations mais sans doute pas de modifier le classement des différents scénarii.

Références bibliographiques

- Bunel M., F. Gilles et Y. L'Horty, 2010, « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique* n° 429-430, pp. 77-105.
- Bunel M. et Y. L'Horty, 2012, « The effects of Social Security Payroll Tax Reductions on Employment: An Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, 33 (3), pp. 371-398.
- Chéron, A., J.O. Hairault et F. Langot, 2008, « A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach », *Journal of Public Economics*, 92 (3-4), pp. 817-843.
- Crépon B. et R. Desplatz, 2002, « Réductions de charge et emploi : Evaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences-Po, 81 (2), pp. 301-315.
- Crépon B. et R. Desplatz, 2001, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, 348 (1), pp. 3-34.
- Galtier B., et Y. L'Horty, 2000, « Le temps partiel dans la perspective des 35 heures », *Observations et Diagnostics économiques*, n° 72, janvier.
- Fougère D., Y. L'Horty et P. Morin (dirs.), 2002, « Économie des bas revenus », *Revue économique*, 53 (6).
- Heyer E., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la « quasi TVA sociale : simulations macroéconomiques et effets sectoriels », *Revue de l'OFCE*, n° 122, pp. 373-397.
- L'Horty Y., 2009, « Nouvelle pauvreté des femmes, politiques de l'emploi et RSA », *Travail, Genre et société*, n° 22/2009.
- L'Horty Y. (ed.), 2006, *La qualité de l'emploi*, La découverte, Collection Repères, juillet, 128 p.

L'Horty Y., 2007, « La qualité de l'emploi dans les PME », pp 89-132, in *Quels emplois pour les PME ? Étude sur les PME et l'emploi en France*, préface de Madame Christine Lagarde, Collection Regards sur les PME, n° 15, Oséoéditions, décembre.

Ourliac B. et C. Nouveau, 2012, « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'étude de la DARES*, n° 169.