

# Emploi : des dispositifs « coûteux pour une efficacité modérée »

Le bilan controversé des réductions de charges conduit à s'interroger sur l'opportunité de continuer à y injecter des milliards d'euros

Instaurées à partir du début des années 1990, les politiques visant à diminuer le coût du travail n'ont cessé d'être mises en doute à mesure qu'elles gagnaient de l'ampleur. Au moment où une nouvelle étude vient, une fois de plus, d'émettre de fortes réserves sur l'efficacité du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), le bilan controversé des réductions globales de charges conduit à poser la question suivante : faut-il continuer à y injecter des milliards d'euros alors que le chômage reflue à petits pas, tout en se maintenant à des seuils élevés, comparé à bien d'autres pays de l'Union européenne ?

L'effort financier consacré à ces dispositifs est, en effet, loin d'être négligeable. Selon une étude de la Dares, la direction de la recherche du ministère du travail, « les mesures générales d'exonérations » de charges en faveur de l'emploi ont atteint 45,4 milliards d'euros en 2015, « soit 16,4 % de plus » que l'année précédente. Une progression « largement » imputable à la mise en œuvre du pacte de responsabilité : lancé sous le quinquennat de François Hollande, celui-ci prévoit divers allègements de cotisations qui permettent, in fine, aux entreprises de ne plus

payer aucune contribution pour la Sécurité sociale lorsque leurs salariés sont « au niveau du smic ».

Si elles sont centrées sur les rémunérations basses, les exonérations de cotisations permettent de créer des postes pour les personnes peu ou pas qualifiées, affirme l'économiste Bertrand Martinot, par ailleurs ex-patron de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Elles peuvent, à ce titre, être vues comme un exemple d'une « politique de redistribution juste et efficace », ajoute-t-il.

Les allègements décidés par les gouvernements Balladur (1993-1995) et Raffarin (2002-2005), qui portaient initialement sur des salaires allant de 1,1 à 1,2 smic dans le premier cas, et jusqu'à 1,3 smic dans le second, ont soutenu les embauches, renchérit Clément Carbonnier, maître de conférences à Cergy-Pontoise.

## Plusieurs bémoles

Ministre du travail durant le mandat de Nicolas Sarkozy, Xavier Bertrand en est convaincu : « Le nombre de demandeurs d'emploi a progressé moins vite qu'il ne l'aurait fait si aucune politique de ce genre n'avait été mise en place. Sans ces mesures, les statistiques du chômage seraient pires. »

**Pour Eric Heyer, de l'OFCE, ces politiques ne sont efficaces que si elles sont coordonnées avec d'autres actions plus globales**

Mais de tels constats sont assortis de plusieurs bémoles. Primo : comme ces dispositifs sont pour une grande part ciblés sur les bas salaires, « est-ce que l'on ne favorise pas la création de postes de moindre qualité, avec des perspectives de carrière relativement étroites ? », s'interroge Christine Erhel, professeur d'économie au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM). Cette question est d'autant plus délicate, poursuit-elle, que « nous nous trouvons dans une économie dont la main-d'œuvre doit monter en qualification pour pouvoir produire des biens innovants », face à la concurrence internationale.

En outre, les allègements généraux de cotisations ont vu leur incidence sur l'emploi s'étioler quand ils ont été graduellement appliqués à des niveaux de rémunération plus élevés : cette extension s'est davantage traduite par des augmentations salariales que par une progression des effectifs dans les entreprises, rapporte Clément Carbonnier.

Pour Eric Heyer, de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), ces politiques ne sont efficaces que si elles sont coordonnées avec d'autres actions plus globales, de nature à

soutenir « l'activité ». Or, l'expérience montre, selon lui, qu'on en est loin. « Limités par des contraintes budgétaires », les gouvernements veulent « contrôler le coût » des politiques d'exonération en les compensant par d'autres dispositions : par exemple, en augmentant les impôts ou en réduisant le nombre d'agents publics, ce qui, au final, a des conséquences préjudiciables sur la consommation des ménages donc sur la croissance.

Conclusion : « Il faut faire des choix », souligne Eric Heyer, qui rappelle que l'Allemagne s'était, provisoirement, exonérée des règles d'orthodoxie budgétaire et avait laissé filer les déficits quand elle avait décidé d'engager, au début des années 2000, des réformes destinées à remédier au chômage de masse qui sévissait à l'époque.

Doit-on pour autant renoncer aux dispositifs d'exonérations générales de charges ? Ils sont certes « coûteux pour une efficacité modérée », résume une étude publiée en 2015 par le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (Liepp). Cependant, nuance-t-elle, « ils ont un résultat globalement positif en termes d'emploi ». Surtout, insiste cette étude, supprimer ce type de dépenses « n'est pas considéré comme une option tenable sur le plan politique car elle augmenterait le chômage ». Dans le même temps, le Liepp plaide pour une utilisation « alternative » d'une partie des moyens dévolus à la baisse des charges : priorité devrait être donnée à « l'investissement social » – par le biais, entre autres, de la formation, initiale et continue. ■

SARAH BELOUEZZANE  
ET BERTRAND BISSUEL

## Au Parti communiste, le risque du statu quo

Pierre Laurent, secrétaire national du PCF, ne désarme pas, malgré sa mise en minorité

Le Parti communiste français (PCF) va-t-il tomber dans le piège de la « hollandisation », avec un secrétaire national qui s'accroche à son poste tout en entourant d'une équipe respectant les équilibres internes ? C'est le risque qui pointe au sortir du Conseil national (CN, parlement du parti) de samedi 13 et dimanche 14 octobre.

Une semaine après le vote des militants ayant placé le texte alternatif – emmené notamment par les députés André Chassaing et Fabien Roussel – devant celui de la direction sortante (42,15 %, contre 37,99 %, c'est, en effet, le statu quo qui domine. Pierre Laurent, à la tête de la formation depuis 2010, rejette en tout cas toute analogie avec le PS sous l'ère François Hollande (1997-2008), où la synthèse était érigée en règle. « On ne fera pas de synthèse molle », promet M. Laurent. Nous ferons des choix clairs, nous aiguïserons la discussion. Il n'y aura pas de réponse mi-chèvre, mi-chou, cela nous conduirait à l'échec. Mon but n'est pas de rester à la tête du PCF, mais de le garder uni. »

Voire. Il y a huit jours, au soir du résultat inédit du vote interne et du camouflet infligé à la direction, des rumeurs de démission de Pierre Laurent couraient. Mais ce n'est plus le cas. « Je fais partie de l'équipe », rappelle l'ancien journaliste. Il ajoute : « Notre culture est celle de l'addition, pas de l'opposition interne. » Le sénateur de Paris insiste pour « constituer une nouvelle équipe de direction ». Il se dit d'ailleurs « disponible » pour « animer » cette équipe : « Oui, je peux rester, car ce qui incarnera le changement demandé par les militants lors du vote s'incarmera dans la nouvelle équipe de direction », a-t-il ensuite précisé à des journalistes.

M. Laurent estime que le vote n'a pas donné de majorité à l'un des quatre textes en lice, puisque aucun n'a atteint 50 % des voix. Et que, de fait, il reste le plus petit dénominateur commun d'un parti où les divergences existent.

## « Risque d'éclatement »

C'est l'homme fort du vote, le député du Nord, Fabien Roussel, qui pourrait succéder à Pierre Laurent. Il ne rejette pas cette possibilité, mais à certaines conditions : « Nous avons besoin d'un collectif. Si je peux mettre mon expérience au service du parti et montrer que le PCF est capable de se renouveler, alors je pourrais me rendre disponible. » Il ajoute un codicille : « Mais ce sera dans un esprit de discussion, pas pour m'opposer à d'autres. Je ne ferai pas de campagne pour la direction du parti. Ne divisons pas encore plus le parti. »

## Un « label » LFI pour les transfuges du PS

Après Emmanuel Maurel, qui a fait savoir, vendredi, dans *Le Monde*, qu'il quittait le Parti socialiste, la sénatrice Marie-Noëlle Lienemann a annoncé, samedi 13 octobre, dans *Le Journal du dimanche*, son départ du parti. Les deux élus comptent se rapprocher de La France insoumise (LFI) dans le cadre d'un « nouveau Front populaire ». Jean-Luc Mélenchon leur a proposé, dimanche, sur Europe 1, le « label » LFI, y compris dans la perspective des élections européennes de mai 2019.

Pour les profanes, cela signifie que M. Roussel brigue bien la tête du parti, mais pas au prix d'une compétition avec Pierre Laurent. Il attendra d'être nommé successeur par ce dernier. « Marchais a désigné Hue. Hue a désigné Buffet. Buffet a désigné Laurent. Cela s'est toujours bien passé », rappelle-t-il. Avant de lancer une invitation à M. Laurent : « Je voudrais que l'on se voie, qu'on en parle ensemble. »

Les cartes sont donc dans les mains de Pierre Laurent qui, en fin connaisseur des arcanes de son parti, juge qu'il est urgent d'attendre. Surtout qu'une deuxième bataille va avoir lieu : celle des amendements du texte, arrivés en tête au soir du vote. Cela se fait à la base, par les militants. Et la direction voit les choses en grand, au risque de dénaturer le « manifeste pour un communisme du XXI<sup>e</sup> siècle », titre de la « motion » Chassaing-Roussel. « Il y a de grands blocs qu'il faut éclaircir. L'international, la question européenne et la situation politique en France », souligne Olivier Dartigolles, porte-parole du PCF. Fabien Roussel avertit : « On peut modifier, enrichir le texte, mais on doit rester dans l'orientation générale. »

Dans ce duel à fleurets mouchés, les tenants du texte « Pour un printemps du communisme » (11,95 % des voix), qui défendent une stratégie d'union de la gauche antilibérale, notamment avec La France insoumise, ont les mots les plus tranchants. Frédéric Genevève considère ainsi que le PCF « est divisé, qu'il n'a plus de majorité ». « On doit avoir un débat sur les idées. Or, on bataille sur les commissions... On ne se relèvera pas comme ça. Il y a un risque d'éclatement », ajoute-t-il. Le chemin semble encore long pour les communistes avant leur congrès, fin novembre, à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne). ■

ABEL MESTRE

## 45,38 MILLIARDS

C'est le montant, en euros, des « mesures générales d'exonération » en 2015, selon le ministère du travail. Un an plus tôt, elles se situaient à un niveau inférieur (39 milliards d'euros) et étaient encore plus faibles en 2010 (26,88 milliards). L'essentiel de ces dépenses provient des allègements généraux sur les bas salaires (21,7 milliards en 2015) et du CICE (18,6 milliards).

## L'évaluation du CICE continue de faire débat chez les économistes

Le résultat de ce dispositif, qui coûtera 40 milliards d'euros en 2019, reste toujours aussi flou

C'est l'emblème de la politique économique de François Hollande, reprise et pérennisée sous le mandat d'Emmanuel Macron. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), un dispositif à 20 milliards d'euros par an, continue, près de six ans après sa mise en place, d'alimenter les polémiques sur son efficacité.

« Les évaluations du CICE ont toujours conclu à des effets mitigés », ont résumé, jeudi 11 octobre, les économistes de l'Institut des politiques publiques (IPP), un organisme indépendant mandaté au printemps par l'Assemblée nationale pour tenter, une fois de plus, d'estimer les effets de ce crédit d'impôt de 6 % sur la masse salariale, qui s'applique aux salaires jusqu'à 2,5 smic.

« Jusqu'ici, les évaluations du CICE n'ont pas trouvé d'effet sur l'investissement [des entreprises], la R&D [recherche et développement] et les exportations. Elles ont conclu à un effet probablement positif sur les marges, mais faible et incertain sur l'emploi. Enfin, elles ont noté une hausse du salaire moyen au sein des entreprises les plus concernées », notent les chercheurs de l'IPP.

Un peu court, pour une mesure qui a peu ou prou coûté 20 milliards d'euros par an aux finances publiques depuis 2014... et en coût

**Le dispositif a pâti du pire défaut qui soit pour une politique publique : courir plusieurs lièvres à la fois**

tera le double en 2019. En effet, le CICE sera l'an prochain transformé en baisse de cotisations pérenne pour les entreprises. A sa naissance, en 2013, le mécanisme de crédit d'impôt avait été choisi afin de ne pas avoir à verser les sommes dues avant l'année suivante, pour ne pas peser sur le budget. Conséquence : l'an prochain, les 20 milliards seront dus aux entreprises à la fois au titre du crédit de 2018, et de la réduction de cotisations de 2019. De quoi creuser le déficit tricolore de 0,9 point de PIB, et le faire flôter la barre fatidique des 3 % (2,8 % prévus).

## Casse-tête

A sa décharge, le dispositif a pâti dès le début du pire défaut qui soit pour une politique publique : courir plusieurs lièvres à la fois. Pour le rapport Gallois qui l'inspire en 2012, il s'agissait de doper la compétitivité des entreprises,

notamment industrielles, en abaissant le coût du travail. D'où un ciblage large : avec un plafond à 2,5 smic, le CICE touche près de 80 % des salariés français. Mais plusieurs grands groupes de services (Carrefour, La Poste) en ont largement bénéficié. Dans le même temps, le gouvernement l'a vendu comme un instrument de réduction du chômage.

Surtout, le dispositif n'a été conditionné à aucune fin précise. Il semble acquis que les milliards injectés aient constitué une bouffée d'oxygène pour l'économie française, notamment les PME, et qu'ils aient contribué à redresser les marges au sortir de la crise financière. Mais la question centrale – combien d'emplois ont été créés grâce au CICE ? – demeure un casse-tête.

Dernier bilan en date, celui du comité de suivi du CICE, publié début octobre par France Stratégie, l'organisme de réflexion rattaché à Matignon, chargé d'en coordonner l'évaluation. « Le comité maintient les conclusions avancées dans les précédents rapports et retient un effet net qui serait proche de 100 000 emplois créés ou sauvegardés (...) sur 2014 et 2015 », peut-on lire. Il y a un an, les experts avançaient ce même chiffre, mais dans une fourchette très large (10 000 à 200 000 emplois).

Et les débats ne sont pas près de s'arrêter avec la « bascule » du CICE en baisse de cotisations. « Dans le scénario central de la direction générale du Trésor, les effets de la bascule vers le nouveau dispositif seraient positifs sur l'activité et l'emploi à court-moyen terme, avec + 0,2 point de PIB et + 100 000 emplois à l'horizon 2020-2021. Toutefois (...) l'effet résultant est par nature entouré d'une incertitude plus forte que la simple mise en place d'un nouvel allègement », précise France Stratégie.

Selon l'étude de l'IPP, la bascule du CICE pourrait avoir un « effet significatif sur l'emploi », avec cependant des différences notables en fonction des secteurs d'activité. Les secteurs qui emploient une part importante de main-d'œuvre peu qualifiée (hôtellerie, restauration) étant susceptibles d'en être les principaux bénéficiaires.

Pour l'économiste Daniel Cohen, l'Etat aurait pu s'éviter ce cadeau fait aux entreprises sous forme d'un afflux de trésorerie. « Pourquoi ne pas avoir payé, en 2018, le CICE au titre de 2017, et fait voter une baisse de charge qui aurait pris effet en 2019 ? Il n'y aurait eu aucune rupture pour les entreprises, et on aurait économisé 20 milliards d'euros. Vous savez tout ce qu'on peut faire, avec 20 milliards d'euros ? » ■

AUDREY TONNELIER

## EUROPÉENNES

**PS : Ségolène Royal ne sera pas tête de liste**  
L'ancienne ministre de l'environnement Ségolène Royal a déclaré, dimanche 14 octobre sur LCI, qu'elle n'avait ni l'enjeu ni l'objectif de reprendre les « combats électoraux ». Sollicitée, selon plusieurs de ses proches, pour prendre la tête de liste du PS aux européennes, la finaliste de la présidentielle de 2007 a expliqué avoir « beaucoup donné dans le combat électoral ».

## FAIT DIVERS

**Un adolescent tué aux Lilas**  
Un adolescent de 12 ans est décédé, dimanche 14 octobre, après avoir été blessé, la veille, à coups de barre de fer aux Lilas (Seine-Saint-Denis), lors d'une rixe impliquant une vingtaine de jeunes.

L'enquête a été confiée à la police judiciaire du département. – (AFP)

## ENSEIGNEMENT

**L'ENA à la diète**  
La prestigieuse Ecole nationale d'administration (ENA) va devoir réduire ses coûts de fonctionnement, a annoncé dimanche le ministère des comptes publics, qui reconstruit une « fragilité financière ». Selon *Le Parisien*, les comptes de l'ENA affichent un déficit de 2,8 millions d'euros en 2017, sur un budget total de 40,8 millions d'euros.

## RECTIFICATIF

**Emmanuel Macron**  
La photo du chef de l'Etat publiée dans la page Horizons (*Le Monde* des 14-15 octobre) a été prise à la Station F, à Paris, le 9 octobre, contrairement à ce que nous avons écrit.