

Les effets sur l'emploi de la réduction des coûts non salariaux

Introduction

La fiscalité du travail constitue une part importante du coût global du travail dans tous les pays développés. La réduction de cette imposition, en particulier pour les employeurs, pourrait être un moyen de les inciter à embaucher davantage ou à conserver des travailleurs dont ils se seraient séparés dans des conditions normales. Les subventions à l'emploi pour le recrutement de nouveaux travailleurs fonctionnent de manière similaire, en accroissant les incitations à créer de nouveaux emplois pour les employeurs. Ces deux types de mesures, c'est-à-dire les incitations à l'emploi et la réduction des coûts non salariaux, ont été déployés dans de nombreux États membres de l'UE depuis le début de la crise. Ces outils ont été utilisés soit comme une mesure en faveur de l'augmentation de la demande de main-d'œuvre de manière générale, soit pour cibler des catégories spécifiques. Celles-ci sont souvent des groupes ayant des liens limités avec le marché du travail, tels que les jeunes, les travailleurs peu qualifiés ou peu rémunérés et les chômeurs de longue durée.

L'objectif principal du présent rapport consiste à évaluer l'efficacité des incitations octroyées aux employeurs en termes de création de résultats positifs sur le marché du travail. Le rapport résume l'état actuel des connaissances sur l'efficacité des changements en matière de cotisations patronales de sécurité sociale, de prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs et d'incitations au bénéfice des employeurs ayant une fonction équivalente, en tant qu'interventions politiques en faveur de la création d'emploi. Cet état des lieux s'est appuyé sur l'examen de 68 évaluations fondées sur une méthodologie éprouvée des interventions stratégiques spécifiques, il inclut une méta-analyse détaillée. Les évaluations portaient en grande partie sur les politiques mises en œuvre dans les États membres de l'UE à partir de 2000. Le rapport présente également une vue d'ensemble des politiques plus récentes (2008-2014) mises en œuvre dans différents États membres.

Contexte politique

Dans une période de chômage élevé, de forte pression fiscale et de faible croissance, les responsables politiques de l'UE ont souligné l'importance d'élaborer des réformes politiques, notamment des réformes de la fiscalité du travail, favorables à la croissance et à l'emploi. Cette préoccupation a constitué le socle commun du processus de coordination politique du semestre européen de l'UE. Les recommandations spécifiques aux pays respectifs émises à l'intention de nombreux États membres ces dernières années incluaient des conseils spécifiques sur la réforme du régime de fiscalité du travail, l'accent étant placé sur le déplacement de cette fiscalité vers d'autres sources de revenus fiscaux. Celles-ci comprennent la propriété, les dépenses de consommation et les taxes environnementales. Dans un contexte de baisse de la demande de main-d'œuvre, cette politique a mis l'accent sur la réduction de la pression fiscale frappant les employeurs, en particulier de 2011 à 2013-2014. Comme l'indique l'examen des politiques, la tendance a été davantage axée sur des mesures ciblées qu'auparavant, même si les catégories ciblées ne sont pas toujours celles qui sont mises en évidence par les rapports d'évaluation comme étant susceptibles d'avoir un impact plus positif sur l'emploi.

Principaux constats

Dans l'ensemble des études d'évaluation analysées, les effets sur l'emploi de la baisse des taux de cotisations sociales à la charge des employeurs ou de leurs équivalents fonctionnels tels que les subventions à l'embauche tendent à être modestes. Dans un peu plus de 40 % des estimations sur les effets sur l'emploi étudiés dans la méta-analyse, aucun impact positif significatif n'a mis en lumière. Toutefois, cette politique est efficace lorsqu'elle fonctionne: dans les cas où un résultat positif sur l'emploi a été relevé, cet effet était nettement positif.

Les politiques ciblant un groupe spécifique se sont avérées plus efficaces que les mesures générales ou non ciblées. Les groupes cibles les plus susceptibles d'en bénéficier sont les chômeurs de longue durée et les salariés sous contrat à durée déterminée (transformation en contrat à durée indéterminée). Il est apparu que les réformes ciblant les jeunes travailleurs et les employés seniors étaient moins efficaces, tout comme les mesures ciblant des groupes d'entreprises spécifiques (classées par secteur, taille ou région).

Les résultats de la méta-analyse indiquent que les incidences positives sur l'emploi sont plus susceptibles d'être observées à court terme qu'à moyen ou long terme, ce qui suggère que les effets sur l'emploi ont tendance à se dissiper au fil du temps.

Le rapport a également mis en lumière les faiblesses potentielles limitant l'efficacité de ces mesures. Il a éveillé des préoccupations concernant notamment le gaspillage ou l'inefficacité dans la mise en œuvre des mesures, le comportement opportuniste d'entreprises bénéficiaires, ainsi que l'impact contraire potentiel ou la création de distorsions envers les entreprises ou les acteurs économiques non participants. Chacun de ces facteurs peut potentiellement saper le rapport coût-efficacité des mesures ou compromettre les objectifs politiques. S'il est possible que les pertes d'efficacité dues à l'effet d'aubaine (les emplois qui auraient de toutes façons été créés sans la subvention) en particulier, sont considérables, des mesures ciblées de manière judicieuse sont susceptibles de réduire de telles pertes.

Orientations politiques

- Les incitations destinées aux employeurs ont été fructueuses du point de vue de l'emploi dans une majorité des estimations individuelles, sans que cette majorité soit pour autant écrasante.
- Les impacts positifs importants sur l'emploi étaient plus susceptibles de résulter de politiques fondées sur la réduction de la part patronale des cotisations de sécurité sociale (par rapport aux mesures telles que les subventions à l'embauche) et de politiques intégrées à un train de mesures de réforme (comparées à des mesures séparées). Globalement, toutefois, il existe peu d'éléments indiquant qu'une politique particulière, parmi celles qui ont été étudiées, conduisait systématiquement à de meilleurs résultats pour l'emploi qu'une autre.
- La réduction de la fiscalité frappant les employeurs ou l'augmentation des subventions requièrent un financement. La neutralité budgétaire requise, une contrainte particulièrement lourde dans une période de fortes restrictions des dépenses publiques, peut nécessiter de nouvelles taxes, par exemple sur les dépenses de consommation. Les effets secondaires que ces nouvelles taxes peuvent avoir sur l'emploi pourraient réduire à néant les conséquences positives des réductions des prélèvements fiscaux frappant les employeurs.
- Il n'est pas facile d'évaluer ces impacts contraires potentiels, tels que les effets d'aubaine et en termes de licenciements, mais il est crucial de les recenser pour effectuer une analyse coûts-bénéfices efficace de ces interventions stratégiques. Très peu d'évaluations existantes incluent ce type de calcul.
- Un contexte macroéconomique favorable semble augmenter la probabilité que les mesures de réduction des coûts des employeurs atteignent leur objectif de stimulation de l'emploi.

Ce dernier point pourrait être un argument contre l'utilisation de ces mesures lorsqu'elles sont, en théorie, particulièrement appropriées, et en pratique particulièrement nécessaires, dans les périodes de récession ou de «post-récession» caractérisées par une baisse de la demande de main-d'œuvre. Ceci laisse également à penser qu'elles pourraient être plus efficaces à certaines périodes, comme la période actuelle, marquées par des gains de productivité et une croissance de l'emploi modestes.

Informations complémentaires

Le rapport, *Employment effects of reduced employer non-wage labour costs* (Les effets sur l'emploi de la réduction des coûts salariaux indirects) est disponible à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Pour des informations complémentaires, veuillez contacter John Hurley, directeur de recherche, à l'adresse: joh@eurofound.europa.eu