

1) Faut-il conditionner les aides aux entreprises ?

François ECALLE

Les aides aux entreprises telles que les mesures d'allègement de leurs charges sociales sont régulièrement critiquées parce qu'il s'agirait de « cadeaux » donnés par l'Etat sans contrepartie en termes de maintien ou de créations d'emplois. Ces critiques pourraient être virulentes dans les prochains mois. En effet, le Gouvernement annonce que les aides aux entreprises mises en place depuis le début de la crise sanitaire représentent des montants considérables (cf. [billet précédent](#)), mais elles n'empêcheront pas de nombreux licenciements économiques. Les engagements relatifs à l'évolution de leurs effectifs qui sont demandés aux entreprises en contrepartie de ces aides sont pour le moment très limités, mais la pression politique et sociale en faveur de contraintes fortes pourrait monter rapidement avec les annonces de plans sociaux.

L'exemple des aides à l'emploi, sous forme de subventions ou d'allègements de cotisations sociales, est retenu ici pour mettre en évidence les effets des aides aux entreprises et l'intérêt des engagements qui peuvent leur être demandés en contrepartie. Cette analyse peut s'appliquer à beaucoup d'autres aides aux entreprises ou aux ménages, quelle que soit leur forme (subvention, dépense fiscale...).

A) Les aides aux entreprises ont toujours des effets indésirables qui limitent leurs effets sur l'emploi

1) Les effets d'aubaine

Toute subvention à l'emploi, ou toute baisse de cotisations sociales, s'applique d'abord aux salariés en place, notamment à ceux que les entreprises avaient l'intention de garder. Elle s'applique également aux nouvelles recrues que les entreprises auraient embauchées sans aide. Ce sont les « *effets d'aubaine* » de la littérature économique. Ils peuvent choquer l'opinion publique lorsque les entreprises ainsi aidées mettent en œuvre des plans sociaux.

Pour les éviter, il est parfois suggéré de limiter les aides aux seules embauches. Si un salarié est recruté, il est en effet apparemment sûr que l'aide a permis de créer un emploi. En réalité, ce n'est pas du tout certain car l'entreprise pourrait très bien avoir recruté sans aide, ce qui est caractéristique d'un effet d'aubaine.

Les primes à l'embauche paraissent moins coûteuses que les aides accordées pour tous les emplois puisqu'elles s'appliquent au flux d'entrées et non au stock. Toutefois, si la prime est versée chaque année de l'embauche jusqu'au départ du salarié, elle s'applique progressivement au total des effectifs et, si elle est versée pour un temps limité, elle a moins d'effet sur l'emploi.

En outre, beaucoup d'entreprises ne peuvent pas recruter, même avec des primes à l'embauche, et il faut plutôt les inciter à moins licencier, ce qui requiert des aides attribuées pour l'ensemble des effectifs et pas seulement pour les nouvelles recrues.

Qu'elles visent le stock d'emplois ou les flux d'embauches, les aides aux entreprises entraînent toujours de très importants effets d'aubaine qui en réduisent l'impact. Selon une [enquête de la DARES](#), les effets d'aubaine représentent 58 % des emplois aidés dans le secteur marchand.

2) Les effets de substitution et de seuil

Si les aides sont ciblées sur des catégories particulières d'emplois (non qualifiés, par exemple), de salariés (les plus jeunes, par exemple) ou d'entreprises (les plus petites, celles qui relèvent de branches particulières...), des « *effets de substitution* » s'ajoutent à ces effets d'aubaine : les emplois non qualifiés augmentent au détriment des emplois qualifiés, les effectifs de jeunes au détriment des seniors, les petites entreprises se développent au détriment des plus grandes... Au total, il n'est pas certain que les aides aient un impact net globalement positif sur l'emploi.

La frontière entre les catégories aidées et non aidées (qualification, âge ou chiffre d'affaires maximal pour obtenir l'aide, par exemple) donne lieu en outre à des « *effets de seuil* » : une légère variation des caractéristiques de l'emploi, du salarié ou de l'entreprise fait perdre le bénéfice de l'aide, ce qui incite les entreprises à ne pas franchir ces seuils. Or leur franchissement est parfois souhaitable : il est préférable que les salariés améliorent leur qualification ou que la taille des entreprises croisse.

Les effets de substitution et de seuil ne peuvent être évités qu'en généralisant les aides, mais au prix d'un coût budgétaire plus élevé et d'un moindre ciblage. Or ce ciblage est justifié s'il est prouvé que ces catégories d'emplois ou de personnes sont indûment pénalisés par le fonctionnement des marchés, du travail ou des biens et services. Les aides à l'emploi de personnes handicapées doivent être ciblées sur celles-ci.

3) Les effets de décalage dans le temps

Si les aides à l'emploi sont limitées dans le temps, elles peuvent se traduire seulement par de simples décalages temporels des recrutements sans rien changer sur le long terme. Leur intérêt est très limité si l'activité économique est proche de son potentiel.

Il est en revanche important dans les phases de fort ralentissement économique, a fortiori pendant les récessions. En effet, si la durée de chômage est trop longue, l'employabilité des demandeurs d'emploi diminue et le chômage peut devenir structurel, donc plus difficile à réduire. Des aides temporaires à l'emploi sont alors justifiées.

B) Il est en pratique impossible d'empêcher les effets d'aubaine

Parmi les effets indésirables des aides à l'emploi qui viennent d'être mis en évidence, seuls les effets d'aubaine devraient être systématiquement évités et correspondent d'ailleurs à ce qui est communément considéré comme un « cadeau aux entreprises ».

Pour les éviter, il est souvent demandé de conditionner les aides au maintien ou à des créations d'emplois et d'obliger les entreprises à les rembourser si cette condition n'est pas satisfaite. Toutefois, les sociétés de services en informatique créent spontanément de nombreux emplois et, pour elles, de telles aides constituent une aubaine. En revanche, dans beaucoup de branches industrielles, les gains de productivité et la concurrence internationale conduisent inévitablement à une diminution des effectifs. Il faudrait alors plutôt les inciter à détruire moins d'emplois et cela ne peut pas être le cas d'aides attribuées en contrepartie d'une augmentation ou d'un maintien des effectifs.

La tentation administrative est alors d'adapter les contreparties exigées aux caractéristiques de chaque branche. Cela conduirait, par exemple, à imposer une croissance de 2,0 % des emplois dans les services informatiques et une baisse des effectifs inférieure à 1,0 % dans la métallurgie. Cependant, les technologies évoluent très vite et certaines sociétés de services informatiques ont des activités en déclin, ce qui rend impossible une croissance de 2,0 % pour elles. En revanche, il y a des entreprises très spécialisées dans la métallurgie pour lesquelles la baisse des effectifs est inférieure à 1,0 % sans aucune aide.

Pour éviter les effets d'aubaine sans pour autant pénaliser les entreprises qui ne peuvent pas respecter les conditions requises pour obtenir les aides, il faudrait que l'administration puisse déterminer, entreprise par entreprise, l'impact réel des aides sur l'emploi de sorte de calibrer très précisément les contreparties demandées.

Or, seuls sont connus les effectifs avant et après l'attribution des aides dont la différence peut résulter de nombreux autres facteurs que les aides reçues : l'évolution de la demande, l'arrivée de nouveaux concurrents, l'augmentation de coûts non salariaux spécifiques à l'entreprise, la mise en place de nouveaux équipements, des pannes de matériels, des démissions, les variations de la météo etc.

Pour déterminer le nombre d'emplois créés ou sauvés grâce aux aides, il faudrait pouvoir connaître les effectifs qui auraient été ceux de l'entreprise si elle n'avait pas été aidée, ce que les économistes appellent le « *contrefactuel* ». Or, par définition, ce contrefactuel n'est pas observable. Il est donc impossible de déterminer l'impact des aides à l'emploi sur une entreprise particulière et donc d'éviter soit qu'elle bénéficie d'un effet d'aubaine, soit qu'elle soit pénalisée indûment en ne recevant pas l'aide.

C) Seules des analyses statistiques peuvent montrer que les aides ont un impact globalement positif

S'il est impossible en pratique de déterminer le nombre d'emplois créés ou maintenus dans une entreprise particulière grâce à des aides publiques, il est en revanche possible d'en évaluer les effets sur un grand nombre d'entreprises par des méthodes statistiques. Le principal intérêt de [l'évaluation des politiques publiques](#) est en effet d'estimer le contrefactuel, mais les méthodes d'estimation doivent être appliquées à un grand nombre d'observations pour que le résultat soit suffisamment précis pour en tirer une conclusion. Bien souvent cette conclusion est seulement que l'aide a eu des effets significativement non nuls sur l'emploi, sans aller jusqu'à les quantifier.

Il est ainsi parfois possible d'observer deux groupes différents d'entreprises dont les effectifs avant aides à l'emploi sont A1 pour le groupe des bénéficiaires et A2 pour le « *groupe de*

contrôle », celles qui ne sont pas aidées. Si ces effectifs deviennent B1 et B2 après l'attribution des aides au groupe de bénéficiaires, l'écart entre (B1 – B2) d'une part et (A1 – A2) d'autre part peut être interprété comme l'impact des aides, dans certaines conditions notamment que les autres caractéristiques de ces deux groupes ne puissent pas expliquer cet écart entre les deux différences successives. Cette méthode d'évaluation est dite « *en double différence* ».

Si la politique évaluée comporte des seuils ou des limites arbitraires, par exemple si les aides à l'emploi sont réservées aux personnes qui ont un salaire inférieur à un plafond ou aux entreprises situées dans une zone géographique particulière, il est possible de comparer les valeurs de la « *variable d'intérêt* », ici les emplois, pour un groupe de bénéficiaires et un groupe de contrôle choisis pour que leurs membres soient très proches de ce seuil de salaires ou de la limite de cette zone. Il est en effet alors vraisemblable qu'ils ont des caractéristiques très voisines et sont soumis aux mêmes facteurs extérieurs.

Une autre solution consiste à estimer d'abord l'impact des facteurs extérieurs sur l'évolution des effectifs des entreprises – par exemple, l'impact de la situation économique, du coût du travail, des taux de marge - en recourant à l'économétrie sur un panel d'entreprises pour lesquelles ces informations sont connues. L'économétrie permet en effet d'estimer l'impact propre de plusieurs facteurs sur une variable d'intérêt à laquelle ils sont corrélés. Ensuite, la différence entre l'emploi dans les entreprises bénéficiaires des aides qui résulte de ces seuls facteurs extérieurs et celui qui est effectivement observé peut s'interpréter comme une mesure de l'impact des aides.

S'il n'existe que des données agrégées sur les valeurs de la variable d'intérêt et des variables explicatives - par exemple si on ne connaît que l'emploi total dans le secteur considéré en France, la croissance du PIB et l'évolution du salaire moyen - et si la politique considérée présente une discontinuité temporelle - par exemple parce que les aides ont été mises en place ou renforcées à une certaine date - il est également possible d'évaluer son impact par des méthodes économétriques. Elles consistent à estimer simultanément l'impact spécifique, sur la variable d'intérêt, de chacun des facteurs extérieurs et d'un nouveau facteur, qui représente la nouvelle politique, apparaissant à la date de création ou de renforcement des aides.

Si les données disponibles ne permettent pas d'appliquer les méthodes précédentes, il reste possible d'utiliser les résultats de l'évaluation de dispositifs semblables mis en œuvre dans d'autres contextes, s'ils ne sont pas trop différents, par exemple dans un autre pays.

Enfin, il est également possible d'estimer l'impact du coût du travail sur l'emploi, sans aides, par une analyse économétrique d'un panel d'entreprises ou de données agrégées. S'il en ressort qu'une hausse du coût du travail de 1 % entraîne une diminution de l'emploi de 0,5 %, il peut en être déduit qu'une aide à l'emploi réduisant ce coût de 5 % contribue à augmenter les effectifs concernés de 2,5 %.

Les méthodes précédentes peuvent toutes être appliquées a posteriori (ex post) pour évaluer les aides aux entreprises. S'agissant de leur évaluation préalable (ex ante), on peut seulement estimer la baisse du coût du travail qui résulte des aides et lui appliquer une élasticité de l'emploi au coût du travail qui aura elle-même été estimée sur données macroéconomiques ou à partir de l'évaluation de mesures semblables mises en œuvre dans le passé.

L'évaluation des politiques publiques sur la base de telles méthodes reste insuffisamment développée en France et les conclusions des évaluations disponibles sont loin d'être toujours reprises à leur compte par les décideurs. Il faut donc saluer la mise en place d'un [comité indépendant](#) en charge du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien des entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 en espérant que ses recommandations seront suivies d'effets.

D) Conclusion

Qu'elles visent le stock d'emplois ou les flux d'embauches, les aides à l'emploi entraînent de très importants effets d'aubaine qui en réduisent l'impact. Si elles sont ciblées sur des catégories particulières de personnes, de postes ou d'entreprises, elles ont également des effets de substitution, entre emplois aidés et non aidés, et de seuil qui en limitent l'impact, mais leur ciblage peut avoir des justifications. Si elles sont limitées dans le temps, elles peuvent se traduire par de simples décalages temporels des embauches, mais inciter les entreprises à avancer les recrutements est souhaitable en période de récession.

Pour éviter les effets d'aubaine en soumettant les aides à des conditions relatives au maintien ou à la création d'emplois, sans pour autant pénaliser indument les entreprises qui ne peuvent pas respecter ces conditions, il faudrait que l'administration puisse déterminer, entreprise par entreprise, l'impact réel des aides sur l'emploi de sorte de calibrer très précisément les contreparties demandées à chacune, ce qui est impossible en pratique. Il est préférable de ne pas imposer de conditions relatives à l'emploi aux entreprises aidées.

Si les effets d'aubaine sont inévitables, les aides aux entreprises peuvent néanmoins permettre de créer ou de sauver des emplois. Leur impact peut être évalué a posteriori en retenant des échantillons suffisamment grands d'entreprises ou d'emplois et en mettant en œuvre des méthodes d'analyse statistique. De telles évaluations des politiques publiques sont nécessaires mais ne sont pas encore assez fréquentes en France.