



Maigre bilan pour les baisses de cotisations

1 UN EFFET LIMITÉ SUR LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Sous le titre « Baisses de charges : stop ou encore ? », une « note » du Conseil d'analyse économique (CAE) vient de proposer « d'abandonner les baisses de charges au-dessus de 2,5 Smic, voire 1,6 Smic ». Mais leur efficacité – du point de vue de l'emploi et de la compétitivité – est-elle vraiment démontrée en dessous de ces seuils ? Depuis 1993, les allègements de cotisations sociales se sont succédé et les derniers gouvernements n'ont pas fait exception. A l'initiative de François Hollande, le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice) est instauré en 2013 sous forme d'un crédit d'impôt calculé en pourcentage des rémunérations n'excédant pas 2,5 fois le Smic, soit 4 % en 2013, 6 % de 2014 à 2016, 7 % en 2017 et, enfin, 6 % en 2018. A cela s'ajoute, à partir de 2015, le pacte de responsabilité, qui réduit le taux de cotisations d'allocations familiales de 1,8 point pour les rémunérations n'excédant pas 1,6 Smic ; une baisse étendue jusqu'à 3,5 Smic en 2016.

Les auteurs de la note du CAE cherchent à montrer que la « baisse des charges » est d'autant plus efficace qu'elle est concentrée sur les bas salaires. Ils s'appuient sur une évaluation du pacte de responsabilité de 2015 réalisée par l'Institut des politiques publiques (IPP) qui trouve « une élasticité élevée, proche de -2,5, pour une mesure qui réduit le coût du travail jusqu'au seuil de 1,6 Smic ». Cela signifie qu'une baisse de 1 % du coût du travail conduirait à la création (ou à la sauvegarde) de 2,5 % d'emplois supplémentaires. Si l'étude citée trouve effectivement une élasticité « autour de 2,5 », son auteur, un peu inquiet de constater qu'elle tend à être dans le haut des estimations de la littérature, procède à un test de robustesse qui consiste simplement à prendre 2013 comme année de référence au lieu de 2014. Patatras ! Plus rien ne fonctionne : « On constate désormais un effet négatif sur l'emploi. » Les résultats sont donc fragiles.

Pour confirmer que la baisse des charges est censée conduire à des créations d'emplois, la

note du CAE mobilise un corpus d'études anciennes contestables, dont notamment les travaux de Yannick L'Horty qui font apparaître des résultats assez fluctuants ^[1]. Dans une interview au *Parisien* du 21 janvier 2014, il fut demandé à Yannick L'Horty combien d'emplois pourraient, selon lui, être créés grâce à une baisse de charges sociales de 30 milliards d'euros. Il répondit : « On doit être quelque part entre 750 000 et 1,5 million d'emplois créés ou sauvés ». Or, le Cice, qui est du même ordre de grandeur, ne tient pas ses promesses. La note du CAE rappelle que les évaluations « convergent pour indiquer une faible efficacité en termes d'emplois créés, avec des élasticités d'un niveau faible, voire nul ».

2 PAS D'IMPACT SUR LES EXPORTATIONS

Le second argument en faveur des baisses de charges est d'une simplicité biblique : la baisse du coût du travail permet une baisse des prix qui améliore la compétitivité des entreprises. Les exportations vont être dopées, les importations réduites et des emplois seront créés. Ce raisonnement alimente les discours récurrents exhortant les salariés à la modération, puisque « nous sommes dans une économie mondialisée ». La note du CAE s'inscrit dans cette logique : « Une baisse du coût du travail devrait a priori jouer comme toute autre baisse de coût et améliorer la compétitivité des entreprises en leur permettant de baisser leurs prix à l'exportation et ainsi gagner des parts de marché. » Pour que fonctionne ce processus vertueux, il faut, d'abord, que le freinage des coûts salariaux soit effectivement répercuté dans les prix, puis que la fameuse compétitivité dépende suffisamment des prix, et non d'autres facteurs. Or, cela ne semble pas (*a posteriori*?) être forcément le cas. Ainsi, « les allègements de cotisations sociales peuvent en outre être simplement répercutés en augmentation des marges des entreprises éligibles, afin de pouvoir

reverser des dividendes aux actionnaires, de financer des dépenses d'investissement ou, plus conjoncturellement, de restaurer une situation financière dégradée », expliquent les auteurs de la note du CAE. De toute manière, « la France ne semble pas souffrir d'un problème de compétitivité-coût du travail au niveau des emplois intermédiaires ». Résultat : pour toute une série de raisons, « le Cice n'a pas eu d'effets significatifs sur les exportations », comme le montre l'étude de l'IPP déjà citée.

Pour fonder la thèse de l'impact positif sur la compétitivité, le CAE introduit une distinction entre les entreprises selon leur degré d'externalisation (par délocalisation ou sous-traitance). En ne considérant que les entreprises exportatrices qui ont peu externalisé, et qui bénéficient donc le plus des allègements, la note trouve que le pacte de responsabilité, version 2015, « a eu pour effet direct d'augmenter les exportations d'environ 1,3 % ». Ce résultat est à nouveau tiré de l'étude de l'IPP, où il y est assorti d'importants bémols. Son auteur reconnaît que l'échantillon utilisé « contient en moyenne des entreprises relativement petites et orientées vers le marché domestique », de telle sorte que les « résultats s'appuient sur une mesure imparfaite de l'externalisation et dès lors semblent trop fragiles pour guider directement la formulation de politiques publiques ». Mais ces réserves semblent avoir échappé aux auteurs de la note du CAE.

Tout cela ne devrait amener qu'à cette conclusion : les baisses de coût du travail ne conduisent pas à une amélioration de la compétitivité.

3 QUELLE EST LA VÉRITABLE CIBLE ?

La clé de tous ces débats se trouve au début de la note, lorsque les auteurs soulignent que « les rémunérations salariales dans le secteur des services marchands ont crû en France au même rythme que celles de l'industrie manufacturière, pour des gains de productivité sensiblement inférieurs ». Cela veut dire que les salaires tendent (ou tendaient) à augmenter indépendamment des spécificités de chaque secteur : les salaires augmentent là où ils ne devraient pas. C'est, au fond, cette norme que la note cherche à remettre en cause. Tous les développements sur la compétitivité convergent en effet vers cette proposition : « Une stratégie de compétitivité du secteur manufacturier peut passer par une réduction des coûts des services domestiques. » Autrement dit, les salariés des secteurs abrités sont la véritable cible.

La piste est ainsi tracée, elle a même été ouverte avec « les lois travail de l'automne 2017, qui flexibilisent le marché du travail et décentralisent les négociations au niveau des entreprises afin de mieux faire coïncider évolutions salariales et productivité ». La note salue ces mesures, parce qu'elles « peuvent aussi être interprétées comme des politiques de compétitivité ».

Mais mieux faire coïncider salaire et productivité, cela implique que les salaires doivent moins augmenter dans les entreprises à faible productivité. C'est-à-dire qu'il faut, au nom de la compétitivité, fragmenter le salariat, créer un différentiel de salaires entre le secteur manufacturier et celui des services domestiques.

Le message subliminal est qu'il faut aller plus loin et contenir les salaires des secteurs abrités de la concurrence mondiale. C'est une option, elle est peut-être juste légèrement décalée par rapport aux aspirations portées par les gilets jaunes... Et elle n'est en tout état de cause pas fondée, car la note du CAE ne réussit pas vraiment à balayer le bilan du Cice sous le tapis : avec ce genre de politiques, il n'y a pas d'exportations supplémentaires et très peu d'emplois créés.

■ Michel Husson

[1] Voir « Chroniques et notes » de Michel Husson, <http://hussonet.free.fr/lhortycol.pdf>

en savoir plus <

> « Baisse de charges : stop ou encore ? », par Yannick L'Horty, Philippe Martin et Thierry Mayer, Notes du CAE n° 49, janvier 2019.

> « Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises », par Clément Malgouyres, Rapport IPP n° 20, janvier 2019.



Ernie Sahn