

# Maigre bilan pour les baisses des cotisations\*

Michel Husson, *Alternatives économiques*, 6 février 2019

---

 [alternatives-economiques.fr/maigre-bilan-baisses-cotisations/00087984](http://alternatives-economiques.fr/maigre-bilan-baisses-cotisations/00087984)

\* titre original : *Les experts en bas salaires : stop ou encore ?*



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 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 ; cette baisse a été étendue jusqu'à 3,5 Smic à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016.

Les auteurs de la note (Yannick L'Horty, Philippe Martin et Thierry Mayer) 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 d'1 % du coût du travail conduirait à la création (ou à la sauvegarde) de 2,5 % d'emplois supplémentaires.

## Allons picorer les données

Ce choix d'une valeur très élevée de l'élasticité est un exemple parfait de « picorage » (*cherry picking* en anglais) des données. L'étude citée trouve effectivement une élasticité « *autour de 2,5* » mais 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.* »

Il n'est pas possible de rejeter l'hypothèse que 0 % de la baisse de coût ait été utilisée en création d'emplois

Les résultats sont donc fragiles (« *peu robustes* ») et il faudrait un « *travail statistique supplémentaire [pour] déterminer quel est l'ensemble de résultat le plus crédible* ». L'auteur a quand même des convictions (« *un effet négatif sur l'emploi n'est pas crédible* ») mais il aurait pu aussi bien reprendre *La java des bombes atomiques* de Boris Vian et conclure : « *Y'a quelque chose qui cloche là-dedans, j'y retourne immédiatement.* »

Quant aux rédacteurs de la note du CAE, ils auraient pu citer la synthèse de l'étude de l'IPP : « *Il est également difficile de détecter un effet moyen de la mesure sur l'emploi, les ventes ou encore la valeur ajoutée.* » Le seul résultat robuste, qu'ils reprennent à leur compte, est qu'on ne peut « *rejeter l'hypothèse que 100 % de la baisse de coût induite par la baisse de charges ait été utilisée en augmentation de marge* », mais ils limitent ce constat aux seules entreprises exportatrices, ce qui n'est pas le cas dans l'étude de l'IPP. Autrement dit, il n'est pas non plus possible de rejeter l'hypothèse que 0 % de la baisse de coût ait été utilisé en création d'emplois.

## Raclons les fonds de tiroir

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 très contestables. On voit ainsi réapparaître celle de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz qui date de 2001. A l'époque, elle avait été brandie comme un étendard par Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre : « *Les baisses de charges constituent la clé de voûte de notre stratégie [...]. On a trouvé ça dans les résultats de l'Insee. C'est là où il y a de la création d'emplois ; c'est pour ça qu'il faut alléger les charges.* »

Le succès de cette étude résidait dans les chiffres extraordinaires avancés. Elle avait pourtant suscité une levée de boucliers conduisant, par exemple, Gilbert Cette (aujourd'hui grand pourfendeur du Smic) à protester dans Les Echos : « *460 000 emplois en trois ans dus aux baisses de charges : impossible !* »

## Etirons l'élasticité

Pour l'essentiel, ce sont les travaux de Yannick L'Horty qui sont mobilisés, les deux autres co-auteurs étant plutôt spécialistes de l'économie internationale. Mais ses travaux successifs font apparaître des résultats assez fluctuants, comme nous l'avons détaillé ici. Dans une interview au Parisien du 21 janvier 2014, il fut demandé à 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.* »

La note du CAE rappelle que les évaluations « *convergent pour indiquer une faible efficacité en termes d'emplois créés* » grâce au CICE

Or le CICE, qui est « quelque part » 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* ». L'effet emploi est nul dans l'étude du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) à laquelle a contribué Thierry Mayer (l'un des co-auteurs de la note du CAE). Il est « *positif mais faible* » dans celle du TEPP (Travail, emploi et politiques publiques) à laquelle L'Horty a contribué.

## Rétablissons la compétitivité

---

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.* »

Résultat : pour toute une série de raisons, « *le CICE n'a pas eu d'effets significatifs sur les exportations* » Clément Malgouyres, Institut des politiques publiques

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. Une autre étude de Nadine Levratto et Aziza Garsaa, que cite le CAE, conclut même à une corrélation négative entre baisse des cotisations et exportations.

## Ciblons les baisses

---

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.

Conclusion : les baisses de coût du travail ne conduisent pas à une amélioration de la compétitivité

Tout cela ne devrait conduire qu'à cette conclusion : les baisses de coût du travail ne conduisent pas à une amélioration de la compétitivité. Cependant, les auteurs de la note tiennent à leur recommandation centrale, qui consiste en « *une remise en cause des réductions du coût du travail au-delà du seuil de 1,6 Smic* ». Cette question du ciblage avait été soulevée par le rapport Gallois de 2012, qui préconisait un élargissement jusqu'au seuil de 3,5 Smic, en faisant valoir qu'il y a peu de bas salaires dans les secteurs exportateurs. Cette proposition avait été relayée par une campagne de l'UIMM qui s'appuyait sur une étude de la Fabrique de l'industrie aux résultats très contestables.

## Pas d'effet sur les exportations

La note du CAE permet d'approfondir cette question grâce à une étude commandée à deux économistes de l'Insee, Lorraine Koehl et Olivier Simon. Elle traite du poids des bas salaires, directs et indirects. L'idée est qu'il faut aller au-delà de l'effet direct sur la masse salariale des entreprises et prendre en compte les allègements effectués en amont qui se répercutent sur les achats des entreprises. La part des bas salaires (moins de 1,6 Smic) passe alors de 3 à 9 % de la production dans les secteurs exportateurs.

On n'observe aucun effet sur les exportations alors que tous les secteurs ont, à des degrés divers, bénéficié des allègements

Tout cela est intéressant, mais les auteurs de la note extrapolent ces résultats pour décréter que « *la compétitivité du secteur exportateur français n'est pas seulement le fait de ce secteur mais de toute l'économie* ». Il n'empêche que l'on n'observe aucun effet sur les exportations alors que tous les secteurs ont, à des degrés divers, bénéficié des allègements. On ne comprend donc pas pourquoi un ciblage resserré sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic obtiendrait de meilleurs résultats. La proposition selon laquelle « *une stratégie de compétitivité du secteur manufacturier peut passer par une réduction des coûts des services domestiques* » ne se déduit en rien des analyses mobilisées.

## 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, comme nous l'avions signalé, la véritable cible.

Mieux faire coïncider salaire et productivité implique que les salaires doivent moins augmenter dans les entreprises à faible productivité.

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. Cette tentation des inégalités salariales est un thème qui se développe en mode mineur depuis quelque temps : il s'agit de créer un différentiel de salaires entre le secteur manufacturier et celui des services domestiques, autrement dit de dévaluer le « taux de change interne », pour reprendre le terme utilisé dans une note de France stratégie.

Réduire « *les coûts des services domestiques* », tel est au fond l'objectif des auteurs de la note, et le ciblage des allègements sur les bas salaires est une mesure intermédiaire cohérente avec cette orientation. Mais 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 pas d'exportations supplémentaires et très peu d'emplois créés.