

## Baisses de charges et emploi : un impact très incertain

Michel Husson\*, 19 mai 2014

Cette brève note rappelle les fondements théoriques de l'effet attendu d'une baisse de « charges » sur l'emploi, distingue ses deux principaux canaux (substitution et compétitivité) et s'attache à souligner les incertitudes qui pèsent sur l'ampleur et même la réalité de ce mécanisme.

L'impact supposé d'une baisse du coût du travail peut emprunter deux canaux : un effet de substitution du travail au capital et un effet compétitivité.

Le premier effet mobilise un schéma théorique néo-classique, où l'emploi ne dépend pas seulement du volume de production, mais aussi du « coût relatif des facteurs » qui compare le coût du travail et celui du capital. Quand le salaire augmente, les entreprises utilisent des combinaisons productives plus capitalistiques, et vice versa. L'emploi dépend donc négativement du coût relatif du travail comparé à celui du capital. Une variante porte sur le salaire minimum : en le baissant, on rendrait « employables » des personnes privées d'emploi parce que leur productivité individuelle était inférieure au salaire minimum.

L'effet compétitivité relie le coût du travail à la compétitivité. Une baisse du coût du travail, si elle est répercutée dans les prix, permet aux entreprises d'améliorer leur compétitivité-prix. Elles regagnent des parts de marché (ou en perdent moins) à l'exportation comme sur le marché intérieur et préservent ou créent des emplois. La baisse du coût du travail peut aussi être utilisée pour rétablir le taux de marge, investir et/ou innover, et regagner des parts de marché en raison d'une amélioration de la compétitivité-hors-prix : qualité des produits, meilleure adaptation à la demande, etc.

Ces deux schémas peuvent être discutés séparément, mais on peut aussi émettre des doutes sur leur compatibilité au sein d'une politique publique globale.

### La substitution capital-travail : des évaluations incertaines

Pour passer du schéma théorique à l'évaluation, il faut disposer d'une estimation de l'élasticité de l'emploi au salaire : si cette élasticité vaut par exemple 0,7 cela signifie qu'une baisse de 1 % du salaire entraînera une augmentation de l'emploi de 0,7 %. Depuis une vingtaine d'années, les études se multiplient pour obtenir une estimation solide de ce paramètre essentiel. Il se trouve que cette estimation directe est à peu près impossible au niveau macro-économique est très difficile, à la différence par exemple de l'effet des prix sur le commerce extérieur. La difficulté a été contournée par divers dispositifs qui s'exposent à diverses critiques, que l'on peut résumer ainsi<sup>1</sup> :

---

\* chercheur associé à l'Ires (Institut de recherches Economiques et Sociales). Ce document correspond à une audition auprès de Michelle Demessine dans le cadre de la [Mission d'information](#) sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur l'histoire de ce débat, voir : Michel Husson, « [Coût du travail et emploi](#) : une histoire de chiffres », Communication au quatrième congrès de l'AFEP, Paris, 2-4 juillet 2014,

- elles étudient la dynamique de l'emploi en se fondant sur une logique d'équilibre statique ;
- elles inversent la détermination salaire/productivité ;
- elles étendent abusivement des élasticités microéconomiques à l'ensemble de l'économie ;
- elles oublient le bouclage macroéconomique en ne posant pas la question du « financement » des mesures analysées.

Les évaluations les plus récentes sont celles du Conseil d'orientation pour l'emploi qui, dans son dernier rapport de 2013<sup>2</sup>, évaluait à 800 000 le nombre d'emplois créés et sauvegardés par les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Il reprend sans changement l'évaluation de son premier rapport publié en 2006<sup>3</sup>. C'est sans doute sur cette évaluation que se fondait le nouveau ministre du travail pour déclarer, lors d'une audition au Sénat, que les 10 milliards d'euros d'exonérations de cotisations patronales du pacte de responsabilité permettraient de créer 190 000 emplois venant s'ajouter aux 300 000 attendus des 20 milliards d'euro du CICE (Crédit d'impôt compétitivité emploi)<sup>4</sup>.

Les évaluations du COE sont en réalité fondées sur la moyenne des résultats obtenus par diverses études, dont la plus récente date de 2005. La plupart de ces études portent sur les allègements de cotisations de la période 1993-1997 et leurs résultats varient dans un rapport de 1 à 6.

Le rapport du COE a fait l'objet de critiques répétées de la Cour des comptes. En 2006, elle présentait une communication à la Commission des Finances remettant en cause la méthodologie du premier rapport du COE : « cette estimation ne résulte pas d'une simulation des effets d'une disparition des allègements sur l'économie française d'aujourd'hui, et en particulier ignore la forte hausse du SMIC dans les dix dernières années, hausse qui a été au moins permise par les allègements. Elle procède d'une simple règle de trois, appliquée en outre de façon réversible, ce qui ne conduit guère à une estimation robuste. Il est très regrettable que n'aient pas été simulés sur l'économie française d'aujourd'hui les effets possibles d'une telle suppression totale (...) et la Cour souhaite vivement que des travaux de cette sorte, fondés sur des outils de simulation adaptés, voient le jour rapidement sur un sujet aussi important<sup>5</sup>. »

Un peu plus tard, la Cour des comptes produira un rapport qui dresse un bilan encore plus critique. Mais ce rapport ne sera jamais rendu public, et on ne dispose que de quelques extraits<sup>6</sup>, dont cette conclusion : les allègements « représentent aujourd'hui un coût trop élevé », pour une « efficacité quantitative [qui] reste trop incertaine. »

---

<sup>2</sup> Conseil d'orientation pour l'emploi, [Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi](#) : Evaluation des principaux dispositifs, 2013.

<sup>3</sup> Conseil d'orientation pour l'emploi, [Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques](#), 2006.

<sup>4</sup> [Le Figaro.fr](#), 22 avril 2014.

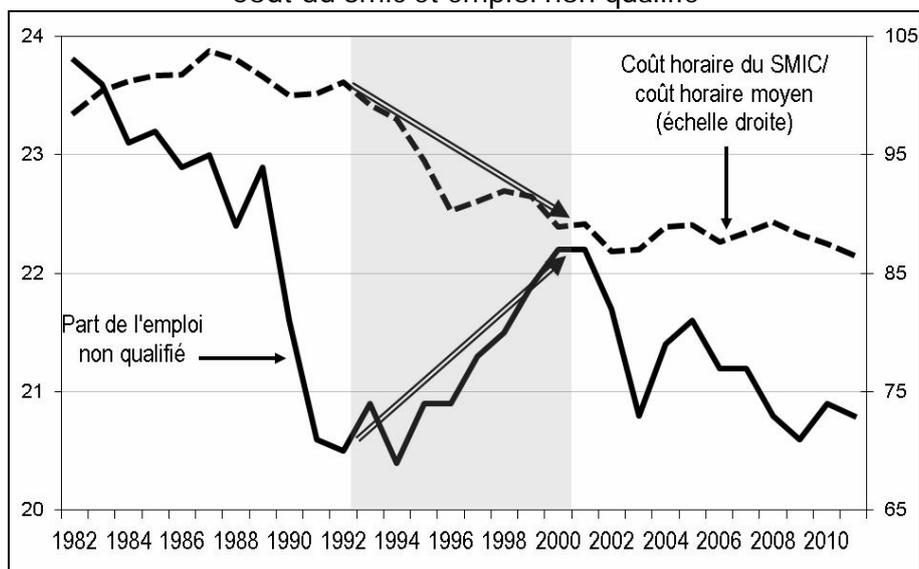
<sup>5</sup> Cour des comptes, [Les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés](#), Communication à la Commission des Finances, juillet 2006 (extraits).

<sup>6</sup> « [La Cour des comptes critique la politique d'allègements de charges](#) », *Liaisons sociales*, n°14696, 4 septembre 2006.

Dans un nouveau rapport publié en 2009, la Cour des comptes réitère ses critiques : « la Cour avait relevé que les nombreux dispositifs d'allègement des charges sociales étaient insuffisamment évalués en dépit de la charge financière croissante qu'ils représentaient pour les finances publiques (27,8 milliards d'euros en 2007, soit 1,5 % du PIB). S'agissant des allègements généraux sur les bas salaires, leur efficacité sur l'emploi était trop incertaine pour ne pas amener à reconsidérer leur ampleur, voire leur pérennité. Quant aux allègements ciblés sur des territoires ou des secteurs d'activité, leur manque de lisibilité et leur impact limité sur l'emploi justifiaient un réexamen des différents mécanismes<sup>7</sup>. »

Face à ce scepticisme, une position de retrait consiste à montrer que les baisses de cotisations auraient conduit à un redressement de la part des non qualifiés dans l'emploi total. Cet argument a été récemment repris par le premier rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale<sup>8</sup>. Il souligne « la simultanéité des tendances du coût du travail au niveau du Smic et de l'emploi peu qualifié ». Et même si ce résultat « doit toutefois être interprétée avec prudence », les évaluations « pour partie incertaines (...) convergent vers un impact significatif des allègements généraux sur l'évolution de l'emploi peu qualifié. »

Graphique 1  
Coût du Smic et emploi non qualifié



Sources : COE, Insee

Cette assertion doit effectivement être interprétée avec prudence. La liaison est certes vérifiée entre 1993 et 2000 : les allègements de cotisations institués à partir de 1993 font baisser le coût du travail au niveau du Smic relativement au coût du travail moyen ; et, dans le même temps, la part de l'emploi non qualifié augmente. Mais cette corrélation est éphémère : elle n'est vérifiée ni avant cette sous-période, ni ensuite (voir graphique 1). Dans

<sup>7</sup> Cour des comptes, [Rapport annuel 2009](#).

<sup>8</sup> Haut Conseil du financement de la protection sociale, [Etat des lieux du financement de la protection sociale](#), octobre 2012.

son rapport Le Conseil d'orientation pour l'emploi propose dans son dernier rapport<sup>9</sup> un commentaire tout à fait singulier de ce même graphique en parlant d'une « stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total à partir du milieu des années 1990 ». En réalité, comme chacun peut le vérifier *de visu*, cette part a certes augmenté entre 1994 et 2000, mais ne cesse de baisser depuis.

La réalité de l'effet substitution est donc difficile à identifier. L'une des raisons est qu'elle repose sur deux postulats qu'il est impossible de vérifier empiriquement. Le premier est que l'on peut attribuer à chaque candidat-salarié une productivité individuelle quantifiable. Le second est la réversibilité des choix techniques. La théorie postule en effet qu'une variation du coût relatif du capital et du travail va peser, non seulement sur les nouvelles capacités de production, mais aussi, rétroactivement, sur les choix techniques déjà faits. Pour prendre un exemple, emprunté au rapport du COE de 2013, la théorie postule que, toutes choses égales par ailleurs, une baisse de 10 % du salaire de 100 caissières conduira à l'embauche de 7 nouvelles caissières. La baisse du coût du travail devrait donc conduire non seulement à « freiner l'automatisation des caisses » mais aussi à remplacer des caisses déjà automatisées par des caisses classiques. Il suffit d'appliquer ce schéma à l'industrie où l'usage des techniques de production les plus mécanisées est une clé de la compétitivité pour comprendre que cette idée ne correspond pas à la réalité des entreprises. Enfin, il n'est pas inutile de citer le président de la CGPME qui rappelait cette vérité de bon sens « encore faut-il que les carnets de commande se remplissent<sup>10</sup>. »

### La compétitivité : un jeu à somme nulle

Le salaire est désigné comme la variable d'ajustement des déséquilibres macroéconomiques en Europe. En ce qui concerne la France, une baisse du coût du travail permettrait de rétablir les parts de marché. Mais une telle orientation ne correspond pas aux véritables raisons de la perte de parts de marché de la France, et ne définit pas une voie soutenable pour l'Union européenne.

Le coût du travail n'explique pas les mauvaises performances de la France à l'exportation. C'est ce que disent tous les rapports sur l'industrie française qui insistent sur d'autres déterminants baptisés « compétitivité-hors-prix » (innovation, spécialisation, adaptation à la demande, etc.). A l'échelle européenne, la Commission européenne constate que : « plus de 60 % » des différences de performances entre pays « ne peuvent être expliquées par le taux de change effectif réel » autrement dit par la compétitivité-prix<sup>11</sup>. Elle souligne ailleurs que « s'il existe une relation entre coûts salariaux unitaires et performances à l'exportation, elle est faible et du second ordre par rapport à la dégradation de la balance commerciale, et donc ceux-ci [les coûts salariaux] ne peuvent en être la cause<sup>12</sup>. »

---

<sup>9</sup> Conseil d'orientation de l'emploi, [Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi : Evaluation des principaux dispositifs](#), 2013.

<sup>10</sup> Jean-François Roubaud, « [Il faut passer au plus vite aux actes, avec des mesures immédiates](#) », *Les Echos.fr*, 14 avril 2014.

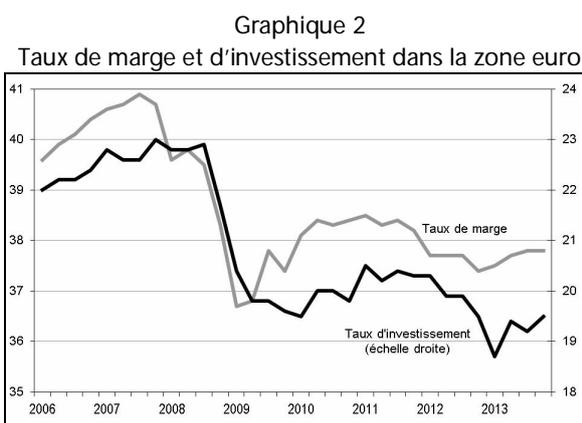
<sup>11</sup> European Commission, [Quarterly Report on the Euro Area](#), vol. 9, n° 1, 2010.

<sup>12</sup> European Commission, [European Competitiveness Report](#) 2010.

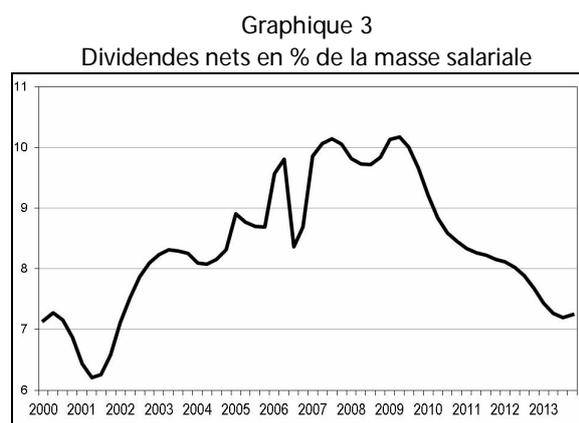
C'est particulièrement vrai dans le cas français. Dans son rapport de 2012 sur les « déséquilibres macroéconomiques » de la France<sup>13</sup>, la Commission européenne donne le décompte suivant : entre 1999 et 2009, les exportations de la France ont augmenté de 0,6 % par an alors que la demande qui lui était adressée avait augmenté de 2,2 %. La compétitivité-prix n'explique ainsi qu'une petite partie de cette perte de part de marché (moins de 0,1 % !), l'essentiel renvoyant à la compétitivité-hors-prix.

Les baisses de « coût du travail » ne sont pas utilisées pour restaurer la compétitivité-prix, mais à rétablir les marges de profit, notamment à l'export<sup>14</sup> ce que la Commission Européenne vient elle aussi de reconnaître : « le corollaire d'une répercussion incomplète des coûts salariaux dans les prix est une augmentation des marges de profit<sup>15</sup>. »

Le rétablissement des marges de profit n'est pas pleinement utilisé pour relancer l'investissement. Sur la période récente, le taux de marge tend à se rétablir mais le taux d'investissement reste en retrait (graphique 2). Rien ne garantit par ailleurs que les baisses de « charges » ne viennent alimenter les dividendes qui ont reculé depuis le début de la crise, notamment en France<sup>16</sup> (graphique 3).



Source : [Eurostat](#)



Source : [Insee](#)

Le rétablissement des balances commerciales et des parts de marché (en Espagne par exemple) repose sur la récession domestique : les importations baissent et une partie des capacités de production est réorientée vers d'autres marchés par les groupes transnationaux : « Les autorités européennes, les économistes « libéraux », font la promotion des dévaluations internes et des dévaluations fiscales. Mais en réalité c'est la compression de la demande, en particulier avec le désendettement, qui a provoqué l'ajustement des pays périphériques<sup>17</sup>. »

<sup>13</sup> European Commission, [Macroeconomic imbalances 2012 - France](#).

<sup>14</sup> Odile Chagny, « [La nouvelle gouvernance européenne des salaires](#) », note du CEP, Groupe Alpha, août 2013.

<sup>15</sup> « [Labour costs pass-through, profits and rebalancing in vulnerable Member States](#) », *Quarterly Report on the Euro Area*, n°3, 2013.

<sup>16</sup> A en croire la nouvelle base de la comptabilité nationale qui produit des évolutions qui vont, sur les dernières années, en sens inverse de l'ancienne base.

<sup>17</sup> Patrick Artus, « [Quelle a été la cause essentielle de l'ajustement des pays périphériques de la zone euro ?](#) », *Flash Natixis* n°386, 14 mai 2014.

Le résultat est un jeu à somme nulle. Au début de 2014, la production industrielle dans la zone euro n'a augmenté que de 1 % depuis 2010. Elle a progressé dans certains pays d'Europe : en Allemagne (+8 %) et en Autriche (+11 %) mais elle a baissé dans beaucoup d'autres pays comme la France (-1,7 %), l'Italie (-7,5 %), le Royaume-Uni (-2,8 %), l'Espagne (-9 %), la Suède (-3,1 %), le Portugal (-4,1 %), la Grèce (-13,5 %).

### Des logiques difficiles à combiner

Les politiques d'allègements de cotisations se sont toujours heurtées à un conflit d'objectifs. L'effet substitution est censé concerner surtout les emplois peu qualifiés et à bas salaires. Il suppose donc de cibler les allègements sur les bas salaires, et c'est ainsi qu'ils étaient jusqu'ici calibrés : jouant à plein au voisinage du Smic, et ils s'annulent au seuil de 1,6 Smic. Si c'est au contraire l'effet compétitivité que l'on veut viser, il faut alors cibler une zone de plus hauts salaires. La proportion de bas salaires est en effet de 4,6 % dans l'industrie en 2001, contre 19,1 % dans les services<sup>18</sup>.

Cependant les règles européennes de la concurrence interdisent de cibler sur un secteur en particulier, de telle sorte que les allègements destinés à améliorer la compétitivité profitent majoritairement à des secteurs non exposés à la concurrence internationale. A cause de leur profil, ces allègements conduisent à un tassement de la hiérarchie des salaires (que l'on ne peut attribuer au salaire minimum) et à une prime à l'emploi peu qualifié.

Outre leur impact sur l'emploi difficile à mettre en lumière, les politiques d'allègements ne peuvent trancher entre deux visées : celle d'un modèle social dualiste combinant un secteur exposé à qualifications élevés et un secteur de services créateur d'emplois atypiques, ou celle d'un modèle égalitaire assurant une progression homogène des salaires et des qualifications.

Il y a donc beaucoup de raisons de penser que l'évaluation de l'impact sur l'emploi des baisses de « charges » est fragile, et qu'une telle orientation n'est ni appropriée aux problèmes de l'économie française, ni souhaitable socialement.

---

<sup>18</sup> Dominique Demailly, « [Les bas salaires en France entre 1995 et 2011](#) », *Dares Analyses* n°68, octobre 2012.