

## **Du bon usage des baisses de charges**

**Claire Guélaud, *Le Monde* 8 novembre 2006**

Pour la première fois en 2007, les allègements de cotisations sociales patronales dépasseront les 25 milliards d'euros. Soit plus d'un point de produit intérieur brut (PIB) et un montant bien supérieur aux sommes consacrées chaque année aux politiques dites "actives" du marché du travail - comme la formation des demandeurs d'emploi - en France, mais aussi chez nos grands voisins européens. Dans un pays où la dette publique dépasse 64 % du PIB, autrement dit où l'argent est un bien rare, est-il de bonne politique que ces allègements atteignent de telles sommes pour une efficacité pas toujours démontrée ?

L'interrogation n'est pas nouvelle, mais elle a pris, en 2006, un relief particulier. Réservées, à la fin des années 1970, à des publics rencontrant des difficultés d'insertion ou de réinsertion qu'on imaginait alors passagères, les exonérations de cotisations sont devenues, à partir de 1992, un instrument majeur des politiques publiques de l'emploi. La gauche et la droite y ont vu un outil au service des personnes peu qualifiées. Avant d'en faire un dispositif d'accompagnement des 35 heures et, plus largement, de diminution du coût du travail pour l'employeur dans un pays handicapé par l'importance de son "coût fiscal" - ce que coûte un emploi par rapport au salaire net - et où le niveau du salaire minimum, encore alourdi par les lois Aubry sur les 35 heures, pèse sur l'insertion des peu qualifiés.

Depuis la récession de 1993, les allègements généraux de charges par opposition à ceux qui sont ciblés sur certains publics ou sur des zones géographiques (zones franches urbaines, DOM-TOM, etc.) se sont multipliés. De l'exonération des cotisations d'allocations familiales en juillet 1993 aux derniers avatars des allègements Fillon en passant par la ristourne Juppé sur les bas salaires et par les dispositifs Robien et Aubry, la Cour des comptes a recensé la bagatelle de quarante-six mesures au 1<sup>er</sup> septembre 2005, dans une étude faite pour la commission des finances de l'Assemblée et rendue publique en juillet.

Si les baisses de charges coûtent cher - plus de 20 milliards d'euros pour les allègements généraux et 5,9 milliards pour les ciblés -, leur impact sur l'emploi demeure difficile à mesurer. Les principales évaluations macro- et microéconomiques, conduites entre 1998 et 2005 par des économistes très divers, qui ont nourri des polémiques à n'en plus finir entre la gauche et la droite, ont conclu à une fourchette d'environ 100 000 à 500 000 créations nettes de postes non qualifiés pour un budget de 5 milliards d'euros. De l'avis du Conseil d'orientation pour l'emploi, la synthèse des différents travaux effectués à ce jour permet de *"considérer que les allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en oeuvre avant la réduction du temps de travail auraient créé autour de 300 000 emplois"*.

Sur la période 1993-2000, analysée par la chercheuse Pascale Turquet de l'université Rennes-II, le coût du travail des salariés à temps complet a augmenté de 2,8 % pour les qualifiés et baissé de 1,6 % pour les non-qualifiés. Parallèlement, la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total a cessé de diminuer, ce qui était le cas depuis le milieu des années 1990. Il y a bien eu, confirme la Cour des comptes, *"un net retournement"* en 1994. A cette aune, les allègements ont prouvé leur efficacité.

Toutefois, dès que l'on sort de la macroéconomie pour s'intéresser aux effets sectoriels de cette politique et aux publics qu'elle a concernés, le bilan est plus nuancé. Première

surprise : *"Les industries manufacturières directement exposées à la compétition internationale et au risque de délocalisation ont peu profité des exonérations"*, relève la Cour des comptes, alors que c'était un des objectifs des pouvoirs publics. *"A l'inverse, analyse-t-elle, en dehors de l'industrie agroalimentaire et en partie du transport et du tourisme, les principaux secteurs bénéficiaires ne sont pas directement exposés"* à la concurrence internationale.

## **"TRAPPES À BAS SALAIRES"**

Mais il y a plus. A l'intérieur du tertiaire, qui représente 52 % des emplois mais 64 % des allègements, les super- et les hypermarchés figurent parmi les tout premiers bénéficiaires des exonérations. Or, analysent les magistrats financiers, l'emploi dans la grande distribution semble *"assez largement régi au niveau des magasins par des standards en fonction de leur taille, de la nature des produits proposés, de la zone de chalandise, des heures de fréquentation et finalement du chiffre d'affaires attendu"*. Autrement dit, autant, dans l'industrie, les baisses de charges peuvent avoir aidé à ralentir le rythme des destructions d'emploi, autant, dans la grande distribution, elles auraient surtout un effet d'aubaine.

De plus, les personnes peu qualifiées continuent d'être les premières victimes du chômage et de la précarité. En 1990, parmi les jeunes de moins de 25 ans, 27 % des sans-diplôme étaient au chômage et 15 % des détenteurs d'un CAP ou d'un BEP. En 2004, ces pourcentages étaient respectivement de 35 % et de 20 %. Cette détérioration incite à penser qu'une partie des postes non qualifiés reste occupée par des personnes qualifiées, et que des phénomènes de liste d'attente dans l'emploi jouent contre les sans-diplôme.

Enfin, la concentration des allègements, même s'ils sont dégressifs, sur les salaires inférieurs à 1,6 smic crée un effet de *"trappe à bas salaires"* sur lequel l'Insee ne laisse guère de doute : aujourd'hui, près de la moitié des salariés se trouvent dans ces tranches de salaires. Pour éviter ces effets de seuil et de piège à smic, un groupe de travail du XI<sup>e</sup> Plan présidé par Bernard Brunhes, ancien conseiller social de Pierre Mauroy à Matignon, avait préconisé, en 1993, l'adoption d'une franchise de cotisations sociales sur les 1 000 premiers francs de salaire mensuel. Jugée trop coûteuse, l'idée fut abandonnée.

La Cour des comptes n'y revient pas. Mais elle préconise un usage plus limité et une simplification des allègements de charges. Revenir à des exonérations limitées aux bas salaires (jusqu'à 1,3 smic seulement) ou limiter les allègements Fillon aux entreprises de moins de 20 salariés générerait environ 7 milliards d'euros d'économies dans le premier cas et de 9 à 10 milliards dans le second. L'Etat se dégagerait ainsi des marges de manoeuvre précieuses pour encourager le développement d'activités et d'emplois à haute valeur ajoutée dont l'économie française a besoin.

En 1998, peu après la publication du rapport Malinvaud sur les cotisations sociales employeurs, l'économiste Pierre Concialdi se demandait s'il fallait prendre le risque de *"sacrifier la productivité"* aux dépens d'activités innovantes. Huit ans plus tard, sa question sur des dispositifs que la gauche et les syndicats ont souvent présentés comme des cadeaux aux patrons est plus pertinente que jamais.