

Le mirage de la baisse des cotisations sociales Risques et limites d'une politique

Dans la définition la plus fréquente, le coût du travail inclut le salaire et les cotisations sociales (salariales et patronales). Les cotisations sociales peuvent être considérées à la fois comme le prix de l'entretien de la force de travail (prix du système de protection sociale qui préserve la santé et l'employabilité des travailleurs) et comme un complément de rétribution du travail qui assure le repos des travailleurs au-delà d'un certain âge – on est là au cœur de l'idée de salaire différé. Si, pour les salariés, le coût du travail renvoie directement ou indirectement à la question du revenu, la notion est par ailleurs au cœur du débat sur la création d'emplois et on lui prête un rôle central dans les décisions de délocalisations. Didier Balsan tente ici de faire le point sur ces deux aspects, en évaluant l'impact sur l'emploi des baisses massives des cotisations sociales sur les bas salaires, puis en procédant à une classification des secteurs d'activité selon l'importance du coût salarial dans les stratégies de délocalisation.

La politique d'allègements de cotisations sur les bas salaires s'est déployée d'abord en France, dès le début des années 1990, puis en Belgique et aux Pays-Bas : autrement dit, dans les trois pays d'Europe disposant de salaire minimum relativement élevés. Mais c'est la France qui a donné à cette politique la plus grande ampleur, avec 20 milliards d'euros d'allègements en 2005 ; c'est également la France qui lui

Economiste de formation, Didier Balsan est secrétaire confédéral et rédacteur en chef de *La Revue de la CFDT*. Cet article est issu d'un travail collectif réalisé par un groupe projet CFDT, "Questionner le coût du travail".

consacre le plus gros effort budgétaire, sous forme de compensation partielle des allègements.

Une politique dangereuse pour les objectifs d'élévation des compétences

Entre juillet 1993 et janvier 2003, l'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du Smic est passé de 5,4 points à 26 points. Le niveau de salaire auquel s'annule l'allègement s'est dans le même temps déplacé de 1,2 Smic à 1,7 Smic (puis à partir de septembre 2004 à 1,6). Les mesures sont donc devenues progressivement plus massives et plus étendues et, depuis juillet 2005, elles ne sont plus conditionnées au passage aux 35 heures : toutes les entreprises seront exonérées à hauteur de 26 % des cotisations de sécurité sociales au niveau du Smic, un chiffre qui décroît jusqu'à 1,6 Smic.

Sur un plan théorique, les effets d'une hausse du coût du travail sur l'emploi empruntent plusieurs voies dont l'incidence globale reste incertaine. Trois phénomènes se conjuguent dans un sens négatif pour l'emploi : un effet de substitution, d'abord, marqué par une modification de la combinaison des facteurs capital et travail ; un effet de rentabilité, ensuite, avec une dégradation excessive du taux de marge des entreprises qui hypothèque leur investissement, leur développement et donc à terme l'emploi, et un effet de hausse des prix.

A l'inverse, d'autres phénomènes peuvent jouer positivement sur l'emploi : l'effet motivation, avec des hausses de salaires qui peuvent améliorer la productivité du travail, et l'effet débouché, quand les hausses de revenu procurées par les hausses de salaires soutiennent la consommation.

Au-delà de ces éléments théoriques, la sensibilité de la demande de travail à son coût reste mal connue. L'économétrie de la relation entre coût du travail et emploi bute sur plusieurs difficultés. La première est une mesure très imparfaite de la quantité et du coût du facteur capital. La seconde est qu'il est difficile d'identifier le coût de la main-d'œuvre, car pour en avoir une idée précise il faudrait prendre en compte les coûts liés aux procédures de gestion des ressources humaines, comme l'embauche, la formation, le licenciement. Troisième difficulté enfin, la plupart des travaux sont fondés sur des données issues de l'industrie manufacturière et les études sectorielles manquent.

De plus, les évaluations globales demeurent limitées. On ne dispose pas d'un matériau d'études suffisamment abondant et fin sur cette politique structurelle. A ce stade, l'impact sur l'emploi des mesures de 1995-96 est estimé proche de 250 000. Les travaux de Crépon et Desplatz publiés en 2001 ont fait grand bruit parce qu'ils avançaient un impact supérieur (près de 500 000 emplois pour les allègements de 1994-97) et surtout beaucoup plus rapide que ce qu'indiquaient les précédents travaux. Ce résultat reste toutefois isolé. La méthode utilisée, expérimentale, ne prend pas en compte les phénomènes de « bouclage économique » : pertes d'emplois dans les entreprises non bénéficiaires des allègements et subissant la concurrence des autres, moindre croissance et pertes d'emplois liées au supplément de prélèvements obligatoires nécessaires pour financer les allègements, autres dépenses publiques évincées, etc.

Plus récemment, en 2004, les travaux de la DARES (Jamet ; Gafsi et alii) ont présenté des chiffres beaucoup plus bas, avec environ 100 000 emplois créés ou préservés. Ces calculs, fondés sur des approches sectorielles, rejoignent d'ailleurs les toutes premières évaluations de la direction de la prévision. Dans les travaux de Gafsi et ses collaborateurs, la modération de l'effet total tient surtout au fait que le salaire net compense partiellement la baisse des cotisations.

Les divers travaux d'évaluation convergent néanmoins sur un point : les créations d'emplois résultent principalement d'effets de substitution : entre travail peu qualifié et travail qualifié, entre travail et capital. L'effet d'échelle, avec une éventuelle hausse générale de la production liée à l'amélioration de la rentabilité des entreprises ou aux baisses de prix consenties, est en revanche plus faible. Ainsi, à court terme, il y aurait bien eu création d'emplois peu qualifiés, préservant des chances d'emploi tout en empêchant l'effondrement des rémunérations pour ce type d'emploi dans une période de diminution des besoins des entreprises à leur égard. Mais à moyen terme, cette politique a favorisé la tendance au déclassement des jeunes diplômés, sans qu'il y ait eu par ailleurs d'entrée

A moyen terme, cette politique a favorisé la tendance au déclassement des jeunes diplômés, sans qu'il y ait eu d'entrée significative des demandeurs d'emploi peu qualifiés dans l'emploi.

significative des demandeurs d'emploi peu qualifiés dans l'emploi. Elle a focalisé les politiques de l'emploi sur la question de l'abaissement du coût du travail, plaçant à un rang secondaire les objectifs d'élévation des qualifications, de relance des carrières salariales et professionnelles et de mise à jour des grilles de classification, alors qu'elles participent pourtant à la compétitivité hors coût du travail.

Les créations d'emplois liées aux allègements de cotisations, qui résultent principalement de ces effets de substitution, expliquent pour partie le ralentissement des gains de productivité. On a vu en France la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total réaugmenter dans les années 1990.

Enfin, des allègements trop ciblés favorisent les effets d'aubaine et peuvent enfermer les salariés dans une « trappe à bas salaire » contraire à la dynamique de progression salariale.

Si comme on l'a vu les politiques de baisses de cotisations ont un rôle dangereux à moyen et long terme, que peut-on dire plus spécifiquement sur leur rôle dans la lutte contre les délocalisations ?

Politiques de coût du travail et stratégies de délocalisation

On peut relativiser la place du coût du travail dans la concurrence mondiale en privilégiant une approche par la compétitivité hors-coût, qui paraît négligée en France (innovation, qualité du produit, service lié à la vente, spécialisation sectorielle et technologique). On peut aussi, en s'en tenant aux seuls coûts, relativiser la place de politique de baisse des cotisations sociales pour protéger des délocalisations en étudiant l'importance relative des facteurs de production et l'ouverture à la concurrence des secteurs d'activités économique. A partir de données de l'Insee, on peut réaliser un classement des secteurs d'activité selon l'intensité capitaliste et la part des bas salaires est réalisé. La typologie établie doit aider à déterminer quels sont les secteurs pour lesquels la question du coût du travail se pose effectivement et ceux pour lesquels il paraît difficile de penser que la baisse des cotisations sociales pourrait résoudre les difficultés liées aux délocalisations d'activité. Les critères de cette classification sont l'intensité de la concurrence internationale et la part relative du facteur travail dans la production.

On considère l'ouverture à la concurrence internationale sous l'angle de l'importation des biens et services, qu'ils soient produits à l'étranger sous la commande d'une entreprise française ayant délocalisée sa production, ou fabriqués et commercialisés par une entreprise étrangère sans lien avec une entreprise française. L'optique consiste à dresser un panorama des secteurs selon qu'ils sont ou ne sont pas en concurrence avec d'autres pays du point de vue du coût du travail. L'ensemble des raisons qui font qu'une entreprise française peut décider de localiser une partie de sa production, par exemple pour se rapprocher d'un marché à l'international, n'est pas l'objet de ce travail. Ne sont pas non plus envisagés les implantations ou investissements directs d'entreprises étrangères en France.

Au sein de la faible concurrence internationale, les secteurs peuvent être abrités pour trois raisons au moins : parce qu'ils produisent un produit innovant ;

parce qu'ils opèrent sur un secteur très concentré, voire un marché exclusivement national ; parce qu'ils correspondent à des services de proximité. Certaines entreprises ne subissent pas la concurrence internationale mais sont en

Au sein de la faible concurrence internationale, les secteurs peuvent être abrités pour trois raisons au moins : parce qu'ils produisent un produit innovant ; parce qu'ils opèrent sur un secteur très concentré, voire un marché exclusivement national ; parce qu'ils correspondent à des services de proximité.

revanche en forte concurrence nationale. Mais pour ces entreprises, le coût du travail s'applique uniformément et n'est donc pas un facteur de compétitivité.

Au sein de la forte concurrence internationale, les secteurs peuvent être exposés à une concurrence venant de trois sources différentes, aux implications diverses sur le coût du travail : de pays à coût du travail comparable (tels les pays développés ou l'Union Européenne à quinze) ; de pays à coût du travail plus faible (Nouveaux pays membres) ; de pays à coût du travail beaucoup plus faible (tels la Chine, l'Inde, l'Asie, le Maghreb).

L'intensité de la concurrence internationale n'est pas simple à objectiver en raison de sources disparates et d'une hétérogénéité intra-sectorielle parfois forte. De plus, certaines activités font l'objet d'évolutions rapides et certains pays « montent en gamme ».

Pour affiner cette classification, nous la complétons par l'intensité capitaliste du secteur. Nous séparerons ainsi les secteurs intensifs en travail et ceux intensifs en capital. Au sein de chacune des deux catégories, nous déterminons ensuite la part des salariés à faibles rémunérations.

Avec ces critères, les secteurs pour lesquels les baisses de cotisations sociales sur les bas salaires contribuent à renforcer leur compétitivité vis-à-vis des

Les secteurs pour lesquels les baisses de cotisations sociales sur les bas salaires contribuent à renforcer leur compétitivité vis-à-vis des productions effectuées à l'étranger se révèlent peu nombreux. Ces secteurs, dont la production est assurée pour une part relativement importante par des emplois peu rémunérés, sont en effet en concurrence avec des pays développés à coût du travail assez proche : cela rend leur compétitivité sensible à cette variable.

productions effectuées à l'étranger se révèlent peu nombreux. Il s'agit des secteurs « fabrication de cycles », « fonderie », « services industriels du travail des métaux » et « transformation des matières plastiques ». Ces secteurs, dont la production est assurée pour une part relativement importante par des emplois peu rémunérés, sont en effet en concurrence avec des

pays développés à coût du travail assez proche : cela rend leur compétitivité sensible à cette variable.

Dans les autres catégories du classement, les baisses de cotisations sociales ne présentent qu'une aide marginale ; le classement en fait ressortir certaines des raisons.

Une part importante des activités intensives en travail peu rémunéré est faiblement ouverte à la concurrence des productions réalisées à l'étranger, en raison même de la nature de la production (bâtiment, hôtels et restaurants...). On notera que ces secteurs sont pourtant très demandeurs de réduction de charges, et qu'ils concentrent une bonne partie du travail au noir. Ceci expliquant peut-être cela... Dès lors, c'est davantage par une régulation interne, et en particulier par une surveillance accrue des modes de relation d'emploi, que l'on pourrait restaurer les conditions d'une saine concurrence.

Une autre part des activités qui utilisent beaucoup le facteur travail, payés au voisinage du Smic,

sont en concurrence avec des pays où le coût du travail est bien trop faible pour que l'écart soit corrigé par une baisse des cotisations sociales. Par exemple, la fabrication d'appareils de réception, d'enregistrement ou de reproduction son et image, ou encore le secteur « filature et tissage ».

Parmi les entreprises intensives en travail, certaines ont une proportion plus forte de salariés payés au-delà du seuil des bas salaires, ce qui rend leur compétitivité moins sensible aux allègements de cotisations sociales ciblées sur les faibles rémunérations. Parmi celles exposées à la concurrence des pays à coût du travail comparable, on trouve par exemple les activités informatiques.

Parmi les secteurs dont la production est peu intensive en travail et dont les employés sont faiblement rémunérés, aucun n'est en concurrence avec des pays à coût du travail comparable.

Enfin, certains secteurs comme l'industrie automobile ou les activités audio-visuelles sont en concurrence avec des pays à coût du travail comparable mais leur processus de production est intensif en capital et les emplois relativement mieux payés.

*

Le risque majeur des politiques de baisse des cotisations sociales menées ces dernières années est de voir s'éloigner les objectifs d'augmentation des qualifications, en rendant l'emploi peu qualifié artificiellement attractif. Et cela alors que l'orientation de la production vers les secteurs à plus fortes valeurs ajoutées devrait être recherchée, en s'appuyant sur une véritable politique industrielle et des grands projets européens dans les secteurs innovants.