

Les milliards d'allègements de charges ont un impact très limité sur l'emploi

Rachida El Azzouzi, *Mediapart*, 7 juillet 2014

La conférence sociale débute ce lundi. Un dossier explosif: les contreparties au pacte de responsabilité. Cette politique impliquant des milliards d'allègements de charges sociales se révèle avoir un impact très limité sur l'emploi.

Les 41 milliards de mesures de réduction du coût du travail consentis aux entreprises, regroupés dans le pacte de responsabilité, vont encore occuper le devant de la scène sociale cette semaine, une semaine test pour l'exécutif. Après de vifs débats la semaine dernière au parlement ([notre article ici](#)), les députés – dont les socialistes critiques qui ont finalement voté mardi la loi de finances rectificative – vont procéder demain mardi 8 juillet au vote global du texte ([notre article ici](#)). Le pacte de responsabilité sera aussi l'un des sujets les plus ardues de la conférence sociale, grand-messe des acteurs du monde social sous le haut patronage du gouvernement, qui s'ouvre aujourd'hui lundi 7 juillet au palais d'Iéna à Paris dans un contexte social sinistré.

Les syndicats doivent négocier l'impossible en deux jours, avec un patronat aux abois qui refuse de chiffrer par écrit tout engagement : les contreparties en matière d'emploi et d'investissement à ces allègements fiscaux et sociaux massifs, sur le dos de la Sécurité sociale, des ménages, des collectivités locales, astreints à un plan d'économies de 50 milliards d'euros. Les syndicats avancent divisés même si, depuis mercredi dernier, ils sont tous très remontés contre l'exécutif. C'est même le cas des plus fidèles partenaires, comme la CFDT et l'UNSA, depuis que Manuel Valls a cédé à la pression patronale en reportant partiellement la mise en place du compte pénibilité et en appelant à ouvrir le débat sur une réforme du code du travail et un gel des seuils sociaux ([lire ici notre article](#)).

Les seuls syndicats convaincus par le pacte sont la CFDT ([lire ici notre entretien avec Laurent Berger](#)), qui parie sur un observatoire des contreparties, et la CFTC. La CFE-CGC s'est désolidarisée en mars dernier du pacte pour signifier son courroux après la signature de la convention d'assurance chômage. La CGT et FO sont contre « *ce cadeau aux entreprises* » qu'elles dénoncent depuis le départ.

À une semaine près, un rapport particulièrement instructif et complet aurait pu tomber à pic avec la conférence sociale. Il aurait permis d'orienter et de concentrer les discussions sur l'essentiel : l'efficacité limitée et très contestable de ces cadeaux fiscaux et subventions à l'embauche pour faire reculer le chômage. C'est le rapport de la [mission menée par le Sénat](#) à l'initiative du groupe communiste et apparentés sur la réalité de l'impact réel des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi. Depuis quatre mois, cette mission, passée complètement inaperçue, présidée par l'UMP Charles Guéné, auditionne représentants des pouvoirs publics, experts et économistes de tous bords, organisations patronales, syndicales, sur le sujet d'actualité le plus brûlant du moment.

Les conclusions du rapport qui sera rendu public d'ici la mi-juillet sont sans appel, selon Michelle Demessine, sénatrice communiste du Nord et rapporteure de la mission. « *L'efficacité des exonérations de charges en matière d'emploi n'est absolument pas démontrée. Plus on entre dans le détail, plus on doute et constate les dérives. Cette importante dépense publique est bâtie uniquement sur le dogme du coût du travail. Elle nécessite une réelle évaluation, qui fait défaut aujourd'hui, malgré l'abondante littérature sur le sujet et l'empilement des rapports. On ne sait pas faire la différence entre les emplois créés, sauvegardés, on ne sait pas donner de fourchette plus précise que de parler de 70 000 à 800 000 emplois créés ! On ne sait pas cibler les secteurs prioritaires. Ainsi, des secteurs non exposés à la compétitivité, comme la grande distribution, en bénéficient. Plus grave, on tire les salaires vers le bas. Est-ce que les salariés qui n'ont jamais vu leurs bas salaires augmenter savent que c'est à cause de ces exonérations ?* »

Rien de nouveau, en réalité. Si les allègements de charges étaient favorables à l'emploi, soit directement, soit indirectement à travers une meilleure performance du commerce extérieur, en dépit de tous les travaux empiriques menés sur la question, le chômage qui était de 7 % en 2007 ne serait pas à 10,5 % aujourd'hui. L'expérience ratée de la baisse du taux de TVA dans la restauration entre 2009 et 2012 est un exemple criant. 40 000 emplois devaient être créés dans les deux ans or, en un an, seuls 5 000 emplois supplémentaires ont été créés par an selon [le rapport du député socialiste Thomas Thevenoud](#) qui avait fait grand bruit à l'époque.

La Cour des comptes pointait les limites de la stratégie dès 2006. Elle soulignait notamment que les allègements bénéficiaient, pour l'essentiel, à des activités tertiaires, notamment la grande distribution, où « *les exonérations de charges sur les bas salaires n'ont pas impacté significativement la politique de recrutement* ». Les industries manufacturières, directement exposées à la concurrence internationale et au risque de délocalisation, ont quant à elles peu profité de ces exonérations.

Au total, la Cour estimait que « *les allègements représentent aujourd'hui un coût trop élevé* », pour une « *efficacité quantitative [qui] reste trop incertaine* ».

[En 2009](#), la Cour des comptes faisait un nouveau rapport. Pour relever 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 Md€ 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* ».

Pourtant, depuis qu'Édouard Balladur a lancé la première vague en 1993, avec l'exonération des cotisations familiales, les politiques d'exonérations de cotisations patronales, en particulier sur les bas salaires, sont devenues la clé de voûte des politiques de l'emploi, une addiction à droite comme à gauche. Elles n'ont cessé de prendre de l'ampleur au fil des alternances, sous le lobby des spécialistes du marché du travail de Bercy et le poids des incantations pro-entreprises : « *Le coût du travail doit baisser, c'est un levier de la compétitivité* » ([Manuel Valls en 2014](#) lors de son discours de politique générale, mais aussi [Édouard Balladur en 2002](#)). Avec à chaque fois la bénédiction des institutions officielles, de l'Insee au Conseil économique et social.

Les premiers allègements de charges massifs se sont poursuivis en 1995 sous le gouvernement d'Alain Juppé, avec une réduction des cotisations d'assurance maladie jusqu'à 1,2 Smic et la loi Robien qui instaurait un abattement de cotisations patronales pour encourager la réduction du temps de travail. En 1997, l'arrivée de Lionel Jospin et de la gauche au pouvoir n'ont rien changé à la permanence de cette politique. Les lois Aubry sur les 35 heures se sont accompagnées de la diminution des cotisations pour inciter les entreprises à embaucher, et d'une réduction dégressive des charges jusqu'à 1,8 Smic. La loi Fillon de 2003 a fini de fusionner ces différents dispositifs et instauré la réduction générale des cotisations sociales patronales. La part des exonérations dans les cotisations dues aux Urssaf est ainsi passée de 4 % en 1992 à 9 % aujourd'hui.

Manipulation du Smic

En deux décennies, ce sont plus de 370 milliards d'euros de baisses de charges qui auront été offerts aux entreprises sans aucune contrepartie ni aucun moyen de vérification que les fonds ont bien servi à créer ou sauvegarder de l'emploi, à investir, à former ses salariés.

« *En 2010, ces exonérations représentaient 30 milliards d'euros, soit 10 % du total des cotisations. Ce cadeau aux entreprises équivaut à 3 % de leur masse salariale qui pèse sur le budget de l'État, puisque ce dernier compense le plus gros (90,2 % en 2010) du manque à gagner auprès de la Sécurité sociale* », note l'économiste Michel Husson, membre de la [fondation Copernic](#). C'est dire l'effort budgétaire très important que représentent ces recettes en moins, que l'État compense par les branches retraites et assurance maladie de la Sécurité sociale. La facture est aujourd'hui particulièrement salée (50 milliards) si l'on ajoute le pacte de responsabilité au CICE et aux allègements Fillon déjà en cours.

Parmi les nombreux travaux disponibles tentant d'évaluer, de quantifier les effets macroéconomiques sur l'emploi des allègements, ceux d'une équipe de chercheurs du CNRS qui a travaillé sur les « allègements Fillon » concluent qu'ils auraient permis de créer ou de sauvegarder entre 500 000 et 610 000 emplois (Mathieu Bunel, Céline Edmond, Yannick L'Horty, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *revue de l'OFCE* n° 126, 2012).

L'étude la plus rigoureuse, pour de nombreux experts, est signée [par les économistes Islem Gafsi, Yannick L'Horty et Ferhat Mihoubi](#). « *Elle conclut à un impact limité des allègements intervenus entre 1993 et 1997. L'effet net sur l'emploi total reste modéré avec 60 000 à 80 000 emplois supplémentaires. Durant la période ultérieure, celle de l'instauration des 35 heures, le coût du travail a été à peu près maintenu constant, de telle sorte que le surcroît d'emplois créés au-delà d'une bonne conjoncture peut être imputé à la réduction du temps de travail* », explique l'économiste Michel Husson, membre de la fondation Copernic. Dans une intervention que vous pouvez lire [ici](#), devant l'Afep, l'Association française d'économie politique, début juillet, il démonte chiffres et discours et brocarde « *la multiplicité d'études toutes contestables reprises par les amis d'amis pour finir en vérité scientifique* ».

« *La suppression des exonérations détruirait quelque 800 000 emplois. Ce chiffre, qui circule depuis quelques années, vient d'être relancé [par Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo](#). Mais comment a-t-il été fabriqué ? Il fait son apparition [dans un rapport du Conseil d'orientation économique de 2006](#) sans être vraiment étayé. C'est [dans](#)*

un document, opportunément publié au début de la campagne présidentielle par le ministère du travail, qu'est fourni son mode de fabrication. Voici donc la recette : on prend une étude datant de 10 ans, fortement critiquée lors de sa parution, et qui portait sur la seule période 1993-1997. On accepte ses résultats, on fait une règle de trois, et on trouve 800 000. Ce chiffre que l'on ressort ensuite régulièrement est donc le résultat d'une triple tricherie : utiliser une étude ancienne de mauvaise qualité, extrapoler indûment ses résultats à la période actuelle, et postuler une symétrie douteuse entre baisses et augmentations de cotisations. »

Pour le gouvernement, ces exonérations sont « une impérieuse obligation », « un soutien à l'emploi ou au maintien dans l'emploi des moins qualifiés », à destination de toutes les petites et moyennes entreprises. « Leur effet est massif sur la création d'emplois », s'est enflammé devant les sénateurs François Rebsamen, le nouveau ministre du travail, lors de son audition. Il assure que cela peut représenter « la création ou la sauvegarde de 400 000 à 800 000 emplois ».

Le pacte de responsabilité prévoit la suppression des charges pour les employeurs pour chaque salarié payé au Smic, la suppression en trois ans des contributions sociales de solidarité des sociétés, en vigueur depuis 1992 et permettant le financement de la Sécurité sociale, la réduction de 28 % du taux normal de l'impôt sur les sociétés d'ici 2020, la baisse au niveau du Smic des cotisations salariales au 1^{er} janvier 2015, la baisse des cotisations familiales de 1,8 point en 2016... François Rebsamen parie sur la création d'environ 200 000 emplois, auxquels s'ajoutent les 300 000 emplois espérés d'ici 2017 grâce au CICE.

La socialiste Valérie Rabault, rapporteure du budget, avance quant à elle un tout autre chiffre : 190 000 emplois d'ici la fin du quinquennat. Le patron du Medef promettait en octobre dernier « un million d'emplois en 5 ans » si le gouvernement respectait ses conditions, chiffre magique puisqu'il refusait dans le même temps toute contrepartie chiffrée !

« Les conclusions sont dans les hypothèses ! On se pince quand on entend les chiffres. Ces politiques d'allègements sont absurdes et nous conduisent droit dans le mur, encore plus dans le contexte actuel d'austérité qui plombe l'activité économique. Un employeur n'embauche pas parce que vous baissez les charges, l'effet est marginal. Il crée ou maintient de l'emploi s'il a de la demande, s'il y a de la croissance », pointe Pierre Khalfa de la fondation Copernic.

Pour lui, un observatoire des contreparties du pacte de responsabilité, afin que ces milliards d'« évasion sociale » ne servent pas à gonfler les dividendes des actionnaires, est « illusoire à moins d'avoir un inspecteur du travail dans chaque entreprise et d'avoir un syndicalisme très implanté dans les PME, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ». Il insiste encore sur les multiples effets d'aubaine, difficilement mesurables, que provoquent les exonérations de cotisations sur les bas salaires. Ce que de nombreux économistes ont pointé lors de leur audition devant le Sénat.

À l'image du discours de Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation de l'Observatoire français des conjonctures économiques, dont nous reproduisons un extrait : « Pour d'aucuns, la solution miracle serait dès lors de concentrer ces exonérations sur les bas salaires, une fabuleuse élasticité ouvrant la voie à une création considérable d'emplois non qualifiés. Massivement mise en œuvre en France, cette stratégie est soutenue par tous les économistes français spécialistes du marché du travail. Il est pourtant difficile d'estimer cette élasticité. Les travaux empiriques étant très fragiles, les défenseurs de cette politique s'appuient sur des travaux américains anciens, de telle sorte qu'un consensus administratif s'est fait autour d'une fourchette de 0,8 pour le Smic à 0,2 pour les salaires les plus élevés, soit une élasticité moyenne de 0,6. Cela signifie que chaque emploi créé par une exonération sur les cotisations revient à 44 000 euros, contre 24 000 euros pour un emploi public au Smic. Le risque est de créer beaucoup d'emplois non qualifiés en détruisant des emplois mieux qualifiés. »

« La manipulation du Smic, ajoute-t-il, favorise les entreprises où la main-d'œuvre est mal payée, instable, à mi-temps, au détriment de celles où la main-d'œuvre est stable et a une possibilité d'évolution. Cette politique ne correspond pas aux besoins de la France : monter en gamme, trouver des emplois pour des jeunes de mieux en mieux formés. Un taux de chômage des non-qualifiés supérieur au taux moyen n'est en rien une caractéristique française : on le retrouve partout. Ce n'est pas dû au Smic, mais à l'effet perroquet : l'employeur cherche toujours le salarié le plus qualifié, même pour un emploi qui ne le requiert pas. Cette politique développe des emplois non qualifiés précaires, à mi-temps et installe dans certaines familles une pauvreté qu'il a fallu compenser par le RSA. »