

## ALLÈGEMENTS DES CHARGES SOCIALES : POURQUOI LES ÉCONOMISTES SE DISPUTENT

**Une baisse des charges sociales est-elle justifiée, ou est-ce un cadeau aux patrons inutile et coûteux ? Faut-il la concentrer sur les bas salaires pour résorber le chômage des moins qualifiés ou sur les salaires plus confortables payés par les entreprises ayant le plus d'effet d'entraînement sur l'économie ? N'y a-t-il pas des mesures plus urgentes ou plus efficaces pour soutenir la compétitivité de nos entreprises et leur capacité à créer des emplois ?**

Les charges patronales, part du financement de la protection sociale assumée par les employeurs, sont notablement plus élevées en France qu'ailleurs (13 % du PIB en 2015, contre 7 % en Allemagne et dans l'Union européenne). Cet écart, très faible au niveau du salaire minimum, résulte surtout de la taxation des salaires intermédiaires et élevés. Ainsi, pour un salarié célibataire et sans enfant touchant 167 % du salaire moyen, les charges patronales représentent 43,5 % du salaire brut en France, contre 15,5 % en Allemagne et 17,5 % dans l'OCDE.

Plusieurs économistes préconisent de concentrer les allègements sur les bas salaires afin de rendre plus attractive l'embauche de travailleurs peu qualifiés, les plus touchés par le chômage. D'autres recommandent de privilégier l'amélioration de la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence internationale, dans lesquels les salaires sont plus élevés, et dont l'effet d'entraînement sur l'économie et sur l'emploi à long terme est plus important. D'autres encore jugent les allègements inefficaces, soit parce qu'une augmentation des salaires en annule rapidement les effets, soit parce que des mesures moins coûteuses peuvent mieux stimuler la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale, comme le soutien à l'investissement ou à la R&D.

Le débat a été vif lors de l'introduction en 2012 d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) assis sur une partie de la masse salariale, équivalent à un allègement des



charges sur les salaires concernés. Il l'est à nouveau aujourd'hui, puisqu'on envisage de transformer ce crédit d'impôt en allègement pérenne de certaines charges.

### CE QUE L'ON OUBLIE SOUVENT DE RAPPELER

#### Un cadeau aux patrons ?

Dès l'annonce du CICE, fin 2012, des voix se sont élevées pour dénoncer un cadeau aux patrons sans efficacité économique.

Certains ont proposé de conditionner ce crédit d'impôt à son bon usage. Mais quel bon usage ? Si l'on vise à renforcer la compétitivité immédiate de l'entreprise, le crédit d'impôt doit être utilisé pour baisser les prix de vente afin de rendre son offre plus attractive. Si l'on vise un effet immédiat sur l'emploi, les marges supplémentaires de l'entreprise doivent servir à embaucher.

Ces marges peuvent aussi être utilisées pour augmenter les salaires des employés déjà présents ou les dividendes versés aux actionnaires. Elles peuvent également servir à acheter des machines plus modernes, à former les salariés à de nouvelles compétences, à concevoir des produits innovants, à améliorer la qualité ou à promouvoir l'offre de l'entreprise à l'étranger. Tous ces usages ont des impacts sur la compétitivité future de l'entreprise et sur l'emploi.

Certains effets sont indirects : ceux dont le revenu augmente peuvent acheter des biens et des services produits localement (stimulant ainsi la création d'emplois sur le territoire) ou importés (ce qui ne fera que creuser notre solde commercial), ou encore investir dans la création ou le développement des entreprises du territoire (ou d'ailleurs).

Comme on ne sait pas prédire ce que feront les bénéficiaires de leurs ressources supplémentaires, il est difficile d'évaluer l'impact d'un crédit d'impôt ou d'un allègement de charges, et hasardeux de conditionner celui-ci à un bon usage.

### Connait-on les vrais bénéficiaires ?

Les bénéficiaires ne sont pas toujours ceux que l'on croit. À moins d'économies importantes sur les dépenses publiques, les allègements doivent être compensés par d'autres recettes. Si, par exemple, ils sont financés par une "TVA sociale", tout ou partie du pouvoir d'achat distribué aux consommateurs nationaux leur est repris.

Les effets positifs des exonérations sur l'emploi sont donc souvent décevants, car ils sont en partie compensés par les effets récessifs des nouveaux dispositifs de financement. En revanche, les effets sur la compétitivité, lorsque l'entreprise répercute les allègements sur ses prix de vente, ne dépendent pas des modalités de financement, tant que celles-ci épargnent les entreprises.

Bref, on ne sait pas qui va réellement récupérer les marges supplémentaires apportées à l'entreprise (quels que soient les salariés ciblés par les allègements) ni l'usage qui en sera fait. Ceci conduit à interroger les arguments souvent évoqués dans le débat.

### QUELQUES "EVIDENCES" DISCUTABLES

#### Baisser le coût des bas salaires suscite-t-il la création d'emplois non qualifiés ?

Baisser leur coût pour l'employeur devrait favoriser la création d'emplois peu rémunérés. Cependant, encore faut-il que l'entreprise espère une demande rentable qui justifie qu'elle augmente ses capacités de production et que des gens peu qualifiés puissent occuper les postes à pourvoir.

Par ailleurs, la baisse des charges ne réduit le coût du travail que si elle n'est pas rapidement compensée par une augmentation des salaires nets. Or, paradoxalement, des promoteurs inconditionnels de cette baisse avancent que les salariés ciblés bénéficient d'augmentations substantielles de salaires.<sup>1</sup>

Cette question de l'effet des allègements sur l'inflation salariale, à différents niveaux de rémunération, est donc cruciale pour apprécier leur efficacité. Or, elle est très controversée parmi les chercheurs. C'est une des conclusions du rapport du Comité de suivi des aides publiques aux entreprises<sup>2</sup> (COSAPE) de juillet 2017, selon lequel « on ne dispose à ce jour d'aucune évaluation des effets sur l'emploi de cette politique [d'exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires] sur l'ensemble des vingt-cinq dernières années. [En outre], on sait peu de choses sur la nature

*des emplois créés ou sauvegardés (par sexe, âge, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, expérience) et sur leur ventilation par secteur d'activité ou taille d'entreprise* ».<sup>3</sup>

#### Une baisse des charges sur les salaires des spécialistes conduit-elle ceux-ci à négocier de meilleurs salaires ?

Cette idée est très souvent mise en avant par ceux qui s'opposent au principe des exonérations sur les salaires intermédiaires, arguant qu'elles sont accaparées par les salariés et ainsi détournées de leur objectif de compétitivité. Pourtant, ce dévoiement n'est pas inéluctable.

Dans les secteurs exposés à la compétition internationale, les entreprises multinationales réagissent aux différences significatives de coût des cadres en localisant les projets là où elles y ont avantage. Les hauts salaires ne captent donc pas si facilement la marge dans ces secteurs. Les données des directions des ressources humaines de grands groupes suggèrent plutôt que les salaires nets des hauts cadres, plus mobiles que les autres salariés, tendent à s'homogénéiser.

La situation est sans doute plus favorable aux cadres dans les secteurs abrités de la mondialisation. Ces professionnels peuvent en effet capter les allègements sur leurs charges sociales,

mais aussi sur celles de leurs employés moins payés : l'avocat d'affaires pourra augmenter ses émoluments grâce au moindre coût de son réceptionniste. L'argument viendrait donc plutôt contester la pertinence d'exonérations pour ce type d'activité, quelles que soient les tranches de salaires ciblées.

Ce pouvoir de négociation des spécialistes n'est pas toujours durable. Le marché vient corriger cet excès de demande, parfois avec un certain délai. Ainsi,

lorsqu'au début des années 1990 les entreprises disaient ne pas trouver assez d'ingénieurs, elles ont encouragé avec succès les écoles d'ingénieurs à augmenter très substantiellement leurs effectifs et facilité la formation et la promotion des techniciens supérieurs. À long terme, sauf grave inefficacité de notre système de formation, le "signal prix" conduit l'offre à s'adapter à la demande, effaçant des rentes de rareté éphémères.

Là encore, on trouve peu de résultats empiriques convaincants pour étayer ou réfuter cette thèse de la capture des allègements ciblés sur les salariés qualifiés.<sup>4</sup>

La rareté des personnes disposant des compétences dont les entreprises ont besoin, qu'elle conduise ou non à une inflation des salaires, reste de toute façon un des principaux enjeux de notre économie et de notre société. Indépendamment des actions menées pour alléger le coût du travail, un gigantesque effort de formation est indispensable.

#### Les allègements de charges sur les salaires intermédiaires améliorent-ils la compétitivité ?

Alléger les charges sur les salaires intermédiaires aide à rendre les entreprises exportatrices plus compétitives. Elles peuvent augmenter leurs parts de marché et embaucher pour répondre

à cette demande supplémentaire. De plus, la création de ces emplois qualifiés induit d'autres emplois dans le reste de l'économie,<sup>5</sup> plus que ne le fait la création d'emplois abrités : l'embauche d'ingénieurs et techniciens chez Airbus induit des emplois dans le supermarché local, l'inverse n'est pas vrai.

Les effets sur la compétitivité et l'emploi seraient très importants s'il était possible de concentrer les exonérations sur l'industrie. Toutefois, les règles communautaires interdisant toute mesure sectorielle, on ne peut les cibler que par tranches de salaires. Les effets sont alors plus limités, même s'ils peuvent rester significatifs.<sup>6</sup>

Comme dans les autres options, le bilan net de la mesure dépend du rythme de rattrapage salarial, de l'usage que font les acteurs de leur revenu supplémentaire et surtout du financement (nouvelles taxes) et de ses éventuels effets récessifs.

### Taxer le travail est-il contreproductif, et que faut-il taxer alors ?

Certaines sécurités universelles ont été historiquement financées par des taxes assises sur le travail. Pourtant, certains droits (compensation d'une perte de revenu au-delà de la protection universelle, par exemple) relèveraient plutôt de l'assurance. En outre, les revenus, consommations et actifs disponibles sont moins corrélés que naguère aux salaires. Pourtant, la France continue à taxer le travail à un niveau élevé, plutôt que les capacités contributives ou les externalités négatives (actions provoquant une nuisance collective, comme l'émission de gaz à effet de serre).

La taxation des capacités contributives trouve ses limites dans le consentement à payer et la facilité pour l'État de la percevoir. Celle des externalités négatives se heurte parfois à des intérêts constitués efficaces. Cela peut, de surcroît, s'avérer difficile quand les fiscalités sont différentes dans une zone de libre échange commercial : une taxation de 35 euros sur chaque paquet de cigarettes, même justifiée par le coût social induit, susciterait la grogne des consommateurs et la contrebande. En outre, interdire ou taxer certains produits sans pouvoir contrôler les importations nuit à l'industrie locale en ne faisant que déplacer les nuisances. Diverses solutions existent cependant pour permettre une taxation des nuisances incorporées dans les importations sans mettre en péril la compétitivité de nos entreprises.<sup>7</sup>

### Les allègements de charges n'ont-ils que des effets temporaires ?

Selon les macroéconomistes, il existe un système de prix d'équilibre traduisant la structure générale de l'économie (productivité des facteurs, institutions, mécanismes de redistribution). Une dévaluation temporaire de la compétitivité, car les mécanismes d'indexation des salaires font que ceux-ci retrouvent leur pouvoir d'achat et que l'inflation compense la dévaluation initiale.

Les baisses de charges ont les mêmes effets. Par exemple, les salariés devant acquitter une TVA sociale pour financer les allègements constatent une baisse de leur pouvoir d'achat, même si leur salaire net nominal n'a pas varié, et réclament une hausse de celui-ci. L'utilité d'une mesure d'exonération dépend donc uniquement de la capacité du gouvernement à profiter de cette période où les acteurs ont une vision confuse ou déformée du système de prix pour engager des réformes structurelles.

On remarquera cependant que certains "prix", comme le niveau du salaire minimum, dépendent de la loi et non de l'équilibre du coût des facteurs. Si une réduction nominale du salaire minimum serait politiquement très dangereuse, des allègements financés par une hausse de TVA, en revanche, peuvent aboutir au même résultat tout en étant mieux acceptés. Une "dévaluation salariale" peut ainsi modifier durablement la structure des coûts dans un sens favorable à l'emploi et à la compétitivité.

### Peut-on soutenir autrement les secteurs dont la prospérité diffuse dans l'ensemble de l'économie ?

Afin de soutenir l'industrie (et plus généralement les secteurs exposés à la concurrence internationale) sans user de mesures sectorielles proscrites par Bruxelles, certains économistes préconisent des mesures générales dont l'industrie capte l'essentiel des bénéfices, comme le Crédit d'impôt recherche ou le sur-amortissement des investissements, autorisé jusqu'au printemps 2017.

Pour aller plus loin, la suppression des impôts fixes de production (qui n'ont pas de justification économique et sont plus lourds en France que chez nos voisins) ainsi que la consolidation des dispositifs en faveur de la recherche, de la formation, de l'investissement et de l'exportation restent des enjeux prioritaires pour l'industrie et l'économie françaises.



## RECOMMANDATIONS

Les nombreuses incertitudes qui viennent d'être soulignées ne doivent pas nous empêcher d'agir. Certains choix restent opportuns, tandis que d'autres relèvent d'un nécessaire arbitrage collectif.

### Trois options sans regrets

Baisser le coût du travail ne sert à rien si les entreprises ne trouvent pas de candidats maîtrisant les compétences dont elles ont besoin ou capables de les acquérir rapidement. Sans une amélioration substantielle de notre système de formation et de l'attractivité des métiers en tension, même les entreprises ayant de belles perspectives de croissance et des capacités d'investissement devront produire ailleurs, quelles que soient les incitations à embaucher en France.

Ensuite, les résultats d'un allègement des charges sont d'autant plus probants que ce qui est donné d'une main n'est pas repris de l'autre par un alourdissement d'autres prélèvements, c'est-à-dire si cet allègement traduit au moins en partie une baisse de la pression fiscale globale. C'est ce qui s'est passé en Suède dans les années 1990 grâce à d'ambitueuses réformes du secteur public, évoquées ci-après.<sup>8</sup>

Enfin, quels que soient les débats techniques et politiques sur le scénario le plus pertinent, il serait logique de minimiser les charges sur le travail qui pénalisent l'emploi en France et d'augmenter les charges sur les sources de nuisances ou le manque de responsabilité sociale et environnementale. La diminution des charges assises sur les salaires va également dans le sens souhaitable d'une convergence des fiscalités européennes. Si la fiscalité globale pesant sur le travail (exprimée en points du salaire super-brut) n'est pas très différente en France, en Allemagne ou en Suède<sup>9</sup>, les autres pays prélèvent nettement moins de charges patronales sur les salaires. Ceci risque de dissuader les multinationales de localiser en France des activités à forte valeur ajoutée et à fort effet d'entraînement pour l'économie.

### Choix relevant d'arbitrages politiques

C'est aux décideurs politiques qu'il appartient de fixer le juste niveau des prestations universelles (indemnisation du chômage, couverture maladie...). À eux également de déterminer le compromis entre la création d'emplois à court terme et le renforcement de la compétitivité et de l'emploi qualifié. À eux encore d'établir le bon niveau d'engagement de notre économie dans la transition énergétique, d'encouragement de nos entreprises à se moderniser et d'ambition pour redéfinir les règles du commerce international.

Aucun de ces objectifs ne peut être complètement négligé. Le dosage des allègements de charges par tranches de salaires dépend des priorités respectives données au court et au long terme. Une solution simple est de transformer le CICE en baisse de charges et d'augmenter le plafond des salaires concernés (aujourd'hui entre 1,6 et 2,5 SMIC) au niveau de 3,5 à 4 SMIC. Sans mettre en cause les efforts sur les petits salaires, cette extension contribuerait à la compétitivité des entreprises industrielles et des services exportables.

La Suède fournit une source d'inspiration intéressante. Depuis les années 1990, après une concertation exemplaire, les charges portant sur le travail et sur le capital ont fortement diminué, grâce à une augmentation de l'efficacité des services publics et surtout des impôts sur les revenus des particuliers. De plus, une fiscalité environnementale volontariste a progressivement été

mise en place, conduisant le pays à faire plus que doubler son efficacité énergétique.

Une coopération européenne est nécessaire pour réduire les distorsions en son sein, que ce soit au regard des assiettes et taux des différentes taxes (travail, consommation, énergie, revenus...) ou des restrictions douanières face aux principales nuisances (émissions polluantes, conditions de travail non conformes aux normes européennes, produits présentant des risques sanitaires...).

Ce besoin d'une plus grande coopération limite nos marges de manœuvre mais ne saurait être un prétexte pour ne pas les utiliser. L'exemple suédois montre qu'on peut faire beaucoup, malgré les contraintes européennes et en restant dans le cadre actuel du commerce mondial. Faire dès aujourd'hui des réformes courageuses et efficaces renforcerait notre compétitivité, nous aiderait à faire régresser le chômage et nous mettrait en meilleure position pour négocier avec nos partenaires.

Vincent Charlet et Thierry Weil, *La Fabrique de l'industrie*

## NOTE

<sup>1</sup> Cahuc, P., « Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? », *Revue française d'économie*, vol. 17, n°3, 2003, pp. 3-54.

<sup>2</sup> [http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs\\_rapport\\_cosape\\_2017.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_rapport_cosape_2017.pdf)

<sup>3</sup> Une synthèse de *La Fabrique de l'industrie* (Charlet et Frocrain, 2016) montre que la littérature économique est très divisée sur l'impact favorable des baisses ciblées sur les bas salaires.

<sup>4</sup> Une inflation salariale a bien été observée au Chili dans les années 1980, à la suite d'une hausse uniforme de la fiscalité, mais dans un contexte très différent (une économie moins ouverte).

<sup>5</sup> Frocrain, P., Giraud, P.-N., *Les emplois exposés et abrités en France*, La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, 2016.

<sup>6</sup> Koléda, G., *Allègements du coût du travail : pour une voie favorable à la compétitivité française*, La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, 2015.

<sup>7</sup> Weil, T., « Taxer le carbone sans nuire à notre compétitivité », publié sur [theconversation.com](http://theconversation.com), 2015.

<sup>8</sup> Bourdu, E., *Les transformations du modèle économique suédois*, La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, 2013.

<sup>9</sup> Voir <https://www.fipeco.fr/pdf/0.20663100%201506254283.pdf>

### La Gazette de la société et des techniques

*La Gazette de la société et des techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :  
<http://www.annales.org/gazette.html>

### RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal mars 2018

#### *La Gazette de la Société et des techniques*

est éditée par les *Annales des mines*,  
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris  
<http://www.annales.org/gazette.html>  
Tél. : 01 42 79 40 84  
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : michel.berry@ensmp.fr  
N° ISSN 1621-2231.

**Directeur de la publication** : François Valérian

**Rédacteur en chef** : Michel Berry

**Illustrations** : Véronique Deiss

**Réalisation** : PAO - SG - SEP 2 C

**Impression** : France repro



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES