

CRÉER DES EMPLOIS NON QUALIFIÉS EST-IL LA MEILLEURE VOIE POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE ?

En France, le financement de la protection sociale pèse plus qu'ailleurs sur le coût du travail et contribue au maintien d'un chômage élevé, particulièrement pour les salariés peu qualifiés. Les allègements de charges visent donc à réduire le chômage en stimulant la demande de travail, notamment quand ils sont ciblés sur les bas salaires. L'efficacité de ces mesures est cependant matière à débat, comme l'a encore illustré l'évaluation du CICE ; elles ont surtout des effets indésirables à long terme sur la croissance et la montée des qualifications. Un soutien à la compétitivité du secteur exportateur offrirait une voie alternative, susceptible d'assurer à plus long terme plus d'activité et d'emploi, du moins tant que les salaires n'augmentent pas trop vite.

Les allègements de charges, une idée ancienne mais controversée

Baisser les charges sociales réduit le coût du travail pour l'employeur sans modifier le revenu du salarié. On peut donc par ce biais tenter de réduire le chômage sans grever le pouvoir d'achat des ménages. Jean-Paul Fitoussi attribue à Arthur Cecil Pigou la paternité de cette idée, dès 1932, que différents États ont expérimentée depuis. Jusque dans les années 1980, la littérature économique est restée prudente. Le discours a changé dans les années 1990, surtout en France, quand les effectifs de chômeurs non qualifiés ont brutalement augmenté. De plus en plus d'auteurs ont conseillé de cibler les allègements sur les bas salaires et les actifs peu qualifiés.

En théorie, on sait pourquoi. Dans un marché du travail à l'équilibre, comme celui des travailleurs qualifiés, l'offre est peu élastique donc tout accroissement de la demande de travail induit d'abord une hausse des salaires. Sur le marché du travail non qualifié, en revanche, certains travailleurs sont maintenus au chômage involontaire parce que le salaire minimum est supérieur à ce que reflète leur productivité. Alléger les charges accroît la demande de travail sans modifier le salaire d'équilibre.



Mais il existe d'autres raisonnements, également théoriques, expliquant pourquoi cela peut ne pas fonctionner. On peut d'abord craindre de ne pas s'attaquer à la cause véritable du chômage des non qualifiés (la corrélation entre ce dernier et les variations du SMIC n'a, par exemple, rien d'évident). Plus généralement, il faut se demander quel rôle joue la demande en travail non qualifié parmi les autres facteurs explicatifs du chômage correspondant : deux auteurs britanniques l'estiment à environ 20 % en Europe¹. L'essentiel serait donc à chercher ailleurs que dans le coût du travail (asymétrie d'information, manque de mobilité géographique ou professionnelle...).

On peut, d'autre part, redouter que le remède ne fonctionne pas, en particulier sous l'effet de ce que les économistes appellent l'incidence fiscale : il arrive qu'une baisse de charges soit convertie non pas en emplois pour les chômeurs mais en hausse de salaires pour les actifs, ce qui n'est pas le but recherché. C'est ce qui s'est déroulé par exemple au Chili en 1981, suite à une réforme générale du financement de la protection sociale. Dans d'autres cas, sans que cela ne soit toujours expliqué, les baisses de charges n'ont créé ni emplois ni hausse des salaires. Il existe en fait plusieurs modèles théoriques de marchés du travail, qui rendent plus ou moins compte des réalités observables çà et là.

Troisièmement et enfin, même dans les scénarios optimistes, il reste à savoir quelle part du chômage non qualifié on peut espérer réduire avec des budgets publics réalistes, et à prendre en compte l'effet récessif du financement de ces allègements.

Un pari fait en France dès 1993

Les allègements sur les bas salaires ont été lancés en France en 1993, sur les recommandations du Commissariat général au plan. Les arguments généraux à l'appui de cette idée étaient controversés, comme on l'a vu plus haut, mais un nombre croissant d'économistes concédait tout de même que cela pourrait ralentir la vive progression du chômage non qualifié, phénomène nouveau et préoccupant.

La France se distingue aujourd'hui par l'ampleur de ces allègements (de l'ordre de 25 milliards par an avant le lancement du CICE) et par le relatif consensus des chercheurs et évaluateurs autour de leur efficacité pour créer ou préserver des emplois non qualifiés, du moins tant que l'on parle de la "première vague" des allègements (1993-1996). En effet, au moment de leur mise en place, la France a arrêté de détruire des emplois non qualifiés et en a même créé substantiellement. Plus précisément, l'industrie a continué à détruire des emplois peu qualifiés tandis que le secteur tertiaire en a créé en grand nombre. Cela montre au passage qu'une mesure générale peut avoir des effets hétérogènes sur le terrain. La crise de 2001, dite de la bulle internet, a mis un terme à cette embellie et l'emploi non qualifié représente depuis une part sans cesse décroissante de l'emploi total.

De la théorie à la pratique : les premières dissonances

Plusieurs anomalies ont été relevées dans la mise en œuvre des allègements en France. D'une part, selon Yannick L'Horty, les paramètres des mesures (montant, assiette, barème et point de sortie) n'ont pas été calibrés de manière scientifique. Le montant des mesures était fixé par le débat politique et le point de sortie calé de manière arbitraire. Le gouvernement n'était même pas convaincu en 1993 qu'il fallait cibler uniquement les bas salaires, mais a simplement trouvé commode « *de commencer par là* »².

D'autre part, les allègements de charges ont presque toujours été défensifs et non offensifs. Ils ont compensé des hausses du coût du travail : "coup de pouce" au SMIC et réduction du temps de travail. C'est ce qui fait dire à L'Horty que la France ne s'est jamais véritablement engagée dans une politique volontariste de réduction du coût du travail non qualifié.

Enfin, ces mesures seraient coûteuses pour l'État si elles n'étaient pas toujours "compensées" par la réduction de dépenses publiques et l'augmentation de prélèvements obligatoires. Il existe donc un contrecoup négatif sur l'emploi, qualifié ou non, qui n'est pas toujours pris en compte par les évaluations.

En pratique, donc, tout ou partie des emplois créés ou préservés selon les évaluations peuvent tout aussi bien avoir été détruits ou menacés dans le même temps, par un jeu de ricochets

macroéconomiques sur lesquels ces mêmes évaluations s'attardent rarement.

Que disent les évaluations empiriques ?

La Fabrique de l'industrie a mené une analyse approfondie de 70 articles, dont 43 cherchent explicitement à déterminer si les allègements de charges sur les bas salaires créent des emplois. Ces articles sont en majorité optimistes, fût-ce avec réserves, mais les travaux académiques soumis dans des revues à comité de lecture et fondés sur une analyse microéconomique sont plus réservés que les autres.

Schématiquement, les allègements ont eu des effets très réduits, voire nuls, sur l'emploi en Amérique du Sud et en Scandinavie. Aux États-Unis, où les dispositifs ont été plus nombreux, l'appréciation générale est mitigée, comme en Allemagne. En France, une vingtaine d'ouvrages, articles ou rapports d'évaluation concluent à un effet plutôt positif, au moins à court terme (contre moins d'une demi-douzaine qui concluent à l'absence d'effets ou à leur non automaticité). Cependant, sur sept documents indiquant des effets positifs sans réserve, trois sont des ouvrages grand public publiés par l'équipe de Cahuc, Carcillo et Zylberberg³. En réalité, si l'on ne considère que les travaux menés sur la base de données réelles et soumis à des revues à comité de lecture, on ne trouve

plus que trois articles optimistes et deux réservés ou négatifs. Il est donc exagéré d'invoquer un consensus scientifique solide autour de l'efficacité de cette mesure pour créer durablement des emplois.

La disparité géographique des résultats montre que les effets réels des allègements sont plus complexes que les raisonnements théoriques sur lesquels ils reposent.

Par exemple, les allègements mis en place en Suède pour les travailleurs de moins de 25 ans ont eu un effet très faible sur l'emploi et sur les salaires. Selon les évaluateurs de la mesure, le coût du travail est encore trop élevé, même après allègements, pour refléter la productivité attendue des jeunes. En d'autres termes, un coût du travail élevé rendrait les allègements inefficaces en Suède alors que ce serait exactement l'inverse en France.

Les évaluations des allègements en France dessinent une fourchette assez ample d'emplois créés ou préservés, tournant autour de la valeur de 250 000. Pour mémoire, en 2014, l'Insee comptait 430 000 ouvriers et 820 000 employés au chômage en France. Il est important de noter que toutes ces évaluations ne portent pas sur les mêmes mesures ni sur les mêmes montants. De même, certaines intègrent l'effet du financement de la mesure, d'autres l'estiment négligeable, d'autres encore ne l'intègrent pas du tout. Toujours selon L'Horty, les écarts s'expliquent surtout parce que ces évaluations ne reposent pas sur la même définition des emplois non qualifiés.

Les inconvénients des allègements sur les bas salaires

Outre le risque d'inefficacité, le principal inconvénient des allègements sur les bas salaires est qu'ils peuvent créer ou préserver des emplois non qualifiés au détriment des emplois qualifiés.

Plusieurs mécanismes interviennent en ce sens : une substitution du travail non qualifié au travail qualifié (parce que le coût relatif du travail peu qualifié diminue), une concurrence accrue entre les secteurs intensifs en travail peu qualifié et les autres, et plus largement une perte de compétitivité du travail qualifié si c'est lui qui porte le poids du financement des allègements. L'appréciation empirique de cet effet est toutefois assez floue. Il est significatif selon certaines études et négligeable selon d'autres. Lorsque les allègements ne sont pas trop étroitement ciblés au voisinage du SMIC, il est même possible d'escompter un effet positif sur l'emploi qualifié. Comme tous ces articles n'étudient pas les conséquences macroéconomiques du financement des allègements, l'incertitude n'en est que plus grande.

Les allègements ont un deuxième effet pervers : ils freinent la progression des bas salaires puisque celle-ci se traduit désormais par une augmentation du taux de charges pour l'employeur. On parle de trappes à bas salaires. Pour une majorité d'auteurs théoriques, c'est une vieille évidence. D'autres réfutent toutefois cette hypothèse : Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo par exemple la jugent infirmée parce qu'une partie des allègements est récupérée sous forme d'une hausse de salaires (alors même que leur modèle théorique prédit l'inverse). En réalité, on sait encore mal distinguer les effets purs des allègements de ceux de phénomènes concomitants, et notamment de la hausse du SMIC. Le débat est donc toujours ouvert.

Si l'appréciation de ces effets indésirables est aussi complexe, c'est aussi parce que leur ampleur varie selon la manière dont sont élaborés les mécanismes d'allègements. Ces effets pervers sont en effet d'autant plus prononcés que les allègements sont massifs et ciblés au voisinage immédiat du SMIC. En d'autres termes, plus les allègements sont profilés pour avoir un effet maximal sur l'emploi non qualifié, plus leurs effets indésirables sont importants.

Terminons par l'examen des inconvénients à plus long terme : une désincitation à la formation des salariés et à leur montée en compétence, d'une part, et par conséquent un effet négatif sur la compétitivité du secteur exportateur, les gains de productivité et la croissance potentielle, d'autre part. Le premier est connu de longue date et a fait l'objet d'approches théoriques ; il faut encore le valider empiriquement. Le second, à notre connaissance, n'a pas fait l'objet d'une publication académique. Pierre Cahuc admettait ce risque dès 2003 mais l'ignore désormais.

Des allègements au service de la compétitivité ?

Selon Gilles Koléda, une amélioration de la compétitivité-coût des entreprises exportatrices crée plus d'emplois – et des emplois globalement plus qualifiés – qu'une amélioration comparable pour les entreprises abritées⁴. Cela induit également de meilleurs résultats sur la croissance et sur le solde des échanges commerciaux. Il compare donc les effets à dix ans d'allègements sur les bas salaires (1 à 1,6 SMIC) et sur les salaires intermédiaires (1,6 à 3,5 SMIC). Le second scénario bénéficie davantage aux entreprises du secteur exportateur, dans lesquelles les salaires sont en moyenne plus élevés. Une fois pris en compte la dissipation de l'effet en direction du secteur non exportateur, il conclut qu'un ciblage sur les salaires intermédiaires reste bénéfique, dans l'hypothèse – assez forte – que les allègements ne soient pas dissipés sous forme d'augmentations salariales.

Cette contribution, commentée par plusieurs économistes, a reçu deux types d'objections. Certains font valoir qu'il est plus efficace de soutenir les marges des entreprises exposées par d'autres moyens (par exemple par des mesures telles que le sur-amortissement). D'autres la contestent au motif qu'elle sous-estime le risque d'incidence fiscale, autrement dit que les allègements soient dissipés en augmentations de salaires. Koléda n'ignore pas ce risque mais compare deux scénarios – un où le rattrapage salarial dissipe le choc initial et un autre où les salaires sont contenus – tout en laissant à l'État et aux partenaires sociaux la responsabilité de fixer un cadre permettant cet effort de modération, effectivement indispensable au succès durable de la mesure.

La littérature sur l'incidence fiscale est prolifique et contrastée. Certes, il est établi que l'augmentation des charges sur le travail (et même sur le capital) est souvent *in fine* supportée par les salariés. Mais il est beaucoup moins évident de savoir dans quelles proportions cette incidence pèse sur les salaires ou sur l'emploi, d'affiner le raisonnement par niveaux de qualification des travailleurs ou encore de déduire de ces travaux, par simple symétrie, ce que serait l'effet d'une baisse des charges.

En réalité, on ne trouve aucune évaluation d'allègements sur les salaires médians dans une optique d'amélioration de la compétitivité, hormis le récent cas du CICE français. Les mesures



comparables ayant touché toutes les catégories de travailleurs sont rarissimes ; encore plus rares sont les évaluations qui ont analysé des effets différenciés par niveaux de qualification. Selon Gruber, qui a étudié les effets de la privatisation du système de sécurité sociale chilien en 1981, la baisse des charges a été totalement répercutée en augmentation des salaires, pour les cols blancs comme pour les cols bleus, avec un effet plus fort pour les cols blancs⁵.

Plus récemment, l'équipe de Clément Carbonnier, chargée d'évaluer les effets du CICE, a décelé un effet positif, « *quoiqu'empreint d'un doute méthodologique* », de la récente mesure française sur les salaires horaires⁶. Cet effet serait plus fort pour les cadres et les professions intellectuelles, alors même que ces catégories ne sont pas ou peu concernées par les allègements de charges. Cela peut être interprété comme une confirmation d'un effet de rente : les salaires médians et élevés captent une majeure partie des marges supplémentaires dégagées et tirent profit des allègements portant sur d'autres salariés. Mais, selon les auteurs, cela peut également provenir d'un ralentissement du rythme de revalorisation du SMIC. Carbonnier conclut que « *le lien entre CICE et augmentation salariale n'a donc rien de mécanique* ». De son côté, l'équipe de Fabrice Gilles, chargée dans le même temps de réaliser une évaluation comparable, conclut à une *modération salariale* dans les entreprises bénéficiaires du CICE⁷, sans qu'il soit possible de distinguer les variations individuelles d'un éventuel effet de composition (les auteurs montrent par exemple que l'effet sur l'emploi des cadres a été négatif, donc que le poids relatif des bas salaires augmente), et sans non plus établir de distinction entre les différents niveaux de qualification.

Toutefois, les auteurs ne détectent à ce jour aucun effet du CICE sur la compétitivité des entreprises (mesurée au travers de son chiffre d'affaires, son profit, son taux de marge, sa rentabilité économique, son niveau d'investissement ou sa productivité). La troisième équipe en charge de l'évaluation du CICE, celle de Sarah Guillou, confirme quant à elle qu'on est en droit d'attendre à moyen terme des effets positifs sur la compétitivité et les exportations si les entreprises ne font pas le choix d'utiliser leur créance CICE pour augmenter le coût du travail⁸.

Pour toutes ces raisons, La Fabrique, comme d'autres laboratoires d'idées, a conclu en 2015 que la stratégie incarnée par le Pacte de responsabilité et le CICE devait reposer sur un accord entre partenaires sociaux autour de la nécessaire modération salariale, notamment dans les secteurs exposés. Le poids du contexte concurrentiel dans la négociation salariale rend cette modération plausible.

Conclusion

Globalement, l'efficacité des mesures d'allègements de charges sur les bas salaires reste un sujet controversé : les résultats diffèrent grandement d'un pays à l'autre et ne sont pas forcément stables dans le temps. Dans le cas français, la majorité des études concluent positivement, du moins pour les allègements lancés entre 1996 et 1999, mais les estimations du nombre d'emplois créés varient considérablement et laissent entière la question du rendement de ces mesures.

Les effets des allègements sur la compétitivité des entreprises exportatrices restent, quant à eux, très peu étudiés. À ce jour, selon les trop rares observations empiriques disponibles, l'efficacité des allègements portant sur les bas salaires semble aussi incertaine que

celle des allègements sur les salaires intermédiaires (étant entendu que les explications de l'inefficacité ne mobilisent pas les mêmes mécanismes et que les variables à mesurer sont différentes).

Le principal risque est que ces allègements soient convertis en hausses de salaires, y compris pour ceux qui ne sont pas ciblés par la mesure mais simplement en position favorable pour réclamer une part du supplément de marge dégagée par l'entreprise. C'est pourquoi La Fabrique de l'industrie précise dans sa précédente étude que : « *les termes de la négociation collective et, plus généralement, les accords pouvant intervenir entre partenaires sociaux sont donc un élément essentiel d'une telle stratégie de compétitivité.* »

Un renforcement de l'évaluation des politiques publiques, dans le respect de la pluralité des méthodes d'évaluation, paraît donc extrêmement souhaitable.

Vincent Charlet et Philippe Frocrain,
La Fabrique de l'industrie

NOTE

¹ Nickell, S. J., et Bell, B., « Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment? », *Unemployment policy: Government options for the labour market*, Cambridge University Press, 1997.

² L'Horty, Y., *Les nouvelles politiques de l'emploi*, La découverte, 2006.

³ Cahuc, P., et Carcillo, S., « Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite », Institut Montaigne, 2014.

Cahuc, P., et Carcillo, S., « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, 2012/2, p. 19-61.

Cahuc, P., et Zylberberg, A., *Le Négationnisme économique – Et comment s'en débarrasser*, Flammarion, 2016.

Cahuc, P., et Zylberberg, A., *Les ennemis de l'emploi – Le chômage, fatalité ou nécessité*, Flammarion, 2015 (nouvelle édition).

⁴ Koléda, G., « Allègements du coût du travail : pour une voie favorable à la compétitivité française », La Fabrique de l'industrie/Presses des Mines, 2015.

⁵ Gruber, J., « The incidence of payroll taxation: evidence from Chile », *Journal of Labor Economics*, vol. 15, juillet 1997, p. 72-101.

⁶ Carbonnier, C., Rot, G., et Malgouyres, C., « Evaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires », Sciences Po, 2016.

⁷ Gilles, F., Bunel, M., L'Horty, Y., Mihoubi, F., et Yang, X., « Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et la R&D : une évaluation *ex post* », TEPP, n° 2016-09.

⁸ Guillou, S., Sampognaro, R., Treibich, T., et Nesta, L., « L'impact du CICE sur la marge intensive des exportateurs », OFCE, 2016.

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.anales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal mai 2017

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.anales.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