

Faut-il arrêter de subventionner les bas salaires ?

 alternatives-economiques.fr/faut-arreter-de-subventionner-bas-salaires/00088767

Vincent Grimault, *Alternatives économiques*, 25 mars 2019

Après 25 ans d'exonérations de cotisations sur les bas salaires, quel bilan peut-on tirer ? Réponse en 6 points.

Les samedis se suivent et se ressemblent depuis le 17 novembre et le coup d'envoi du mouvement des gilets jaunes. Les manifestants réclament, entre autres, plus de pouvoir d'achat. Réponse d'Emmanuel Macron : une hausse de la prime d'activité... c'est-à-dire une hausse du pouvoir d'achat pour les salariés qui gagnent moins de 1,6 Smic... mais sans augmenter les salaires.

Cette mesure revient donc à subventionner un peu plus des bas salaires déjà largement exonérés de cotisations. De quand datent ces politiques ? La France est-elle un cas isolé ? Et surtout, ces mesures qui coûtent des dizaines de milliards d'euros sont-elles efficaces ? Éléments de réponse en six points.

1/Une politique continue depuis vingt-cinq ans

Le 1^{er} juillet 1993, Edouard Balladur, Premier ministre depuis peu, décide de supprimer le versement par les employeurs de certaines cotisations sur les salaires compris entre 1 et 1,1 Smic. C'est le début d'une politique continue de baisse du coût du travail au niveau du Smic dans le but de lutter contre le chômage, en incitant les employeurs à embaucher les personnes peu qualifiées.

Alain Juppé, Gilles de Robien, Martine Aubry, François Fillon, puis, plus récemment, François Hollande avec son crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice) transformé en baisse définitive de cotisations par Emmanuel Macron... Les gouvernements passent, mais pas les dispositifs de réduction du coût du travail proche du Smic. En octobre prochain, de nouvelles exonérations entreront en vigueur, de sorte qu'« *au niveau du Smic, plus aucune cotisation ou contribution sociale patronale ne sera due*¹ », écrit le Groupe d'experts sur le Smic dans son dernier rapport.

A ces exonérations de cotisations patronales, côté employeur, se sont ajoutés de multiples dispositifs côté salarié : d'une part, des crédits d'impôts ou des aides directes, à l'image de la prime d'activité versée aux travailleurs pauvres, et, d'autre part, un système fiscal qui exonère les bas salaires de l'impôt sur le revenu.

2/Une spécificité française

[Sur le même sujet](#)

Toutes ces politiques ne sont pas l'apanage de la France. Mais aucun autre pays au monde ne les a poussées aussi loin. La France a certes un niveau de Smic brut plutôt élevé par rapport à ses voisins, mais, avec les exonérations, l'Hexagone se distingue par une « *combinaison, unique parmi les pays OCDE, de revenu net élevé et de coût du travail dans la moyenne* », relève le Groupe d'experts sur le Smic.

Les exonérations de cotisations ne sont pas l'apanage de la France. Mais aucun autre pays au monde ne les a poussées aussi loin

Concrètement, pour un employeur, embaucher une personne au Smic coûte 46 % d'un recrutement au salaire médian², un ratio qui est plutôt faible par rapport aux autres pays riches. Pour le salarié en revanche, être embauché au salaire minimum, c'est toucher un salaire net représentant environ 78 % du salaire net médian, un record mondial.

Dit autrement, pour un patron français qui se comparerait à son homologue étranger, recruter un salarié au Smic en payant les cotisations coûterait très cher, mais, avec les exonérations, ce n'est pas le cas. Pour le smicard français, la situation est beaucoup plus favorable qu'ailleurs, car son salaire représente 78 % du salaire médian (contre moins de 50 % aux Etats-Unis ou en Espagne).

Le système français encourage donc clairement la création de bas salaires, à la fois parce qu'ils ne coûtent pas très cher à l'employeur, et parce qu'ils rémunèrent les salariés plutôt mieux que dans d'autres pays. Quelles en sont les conséquences ?

3/ Créations d'emplois : des résultats décevants

La question des créations d'emplois est le principal sujet de controverse entre les économistes mais aussi le principal arbitre de ces politiques. Baisser le coût du travail au niveau du Smic aide-t-il à créer (ou à ne pas supprimer) des emplois ? Tout dépend de ce que les économistes appellent l'élasticité au prix.

Si le coût du travail baisse de 100, l'emploi va-t-il augmenter de 100 ? De 200 ? Ou de 0 ? De très nombreuses études se sont penchées sur la question, notamment dans le cadre des évaluations du Cice, qui a coûté au total 110 milliards d'euros. Pour l'économiste Michel Husson, qui les suit de près, le bilan est au mieux faible, au pire nul.

Mesurer les créations d'emplois n'est pas simple, car il faut neutraliser plusieurs biais, explique Eric Heyer, économiste à l'OFCE et coauteur d'une note sur l'impact des allègements Fillon. « *Ces allègements coûtent très cher aux finances publiques, et comme ils ne sont pas autofinancés, vous prenez à certains ce que vous donnez à d'autres. Exemple, vous augmentez la TVA pour réduire les cotisations sur les bas salaires : quand vous calculez combien vous avez créé d'emplois grâce aux cotisations, vous devez aussi calculer combien vous en avez détruit en augmentant la TVA. On regarde souvent l'impact direct de la baisse des cotisations en oubliant de mesurer l'impact des mesures qui la financent. On compte souvent les plus en omettant de compter les moins.* »

Baisser les cotisations proches du Smic crée (ou maintient) plus d'emplois que pour les hauts salaires

Malgré tout, poursuit l'économiste, « *même si l'on n'a pas de certitudes absolues sur son niveau exact, l'élasticité est plus élevée sur les bas salaires que sur les hauts* ». En clair, baisser les cotisations proches du Smic crée (ou maintient) plus d'emplois que pour les hauts salaires. Et malgré les critiques sur ces « cadeaux » aux entreprises, « *à court terme, ces politiques sont profitables pour enrichir la croissance en emploi* », estime Eric Heyer, qui rappelle que les personnes les plus diplômées, et donc les mieux payées, sont proches du plein-emploi.

L'économiste Michaël Zemmour se montre en revanche plus critique sur cette élasticité, sur laquelle le débat public se serait trop focalisé : « *Prenons un exemple un peu absurde pour bien comprendre : si la baguette de pain passe à 10 euros demain, personne ne l'achètera. Mais si, au lieu, de 90 centimes, elle passe à 85 centimes, cela fera-t-il exploser la consommation ? C'est peu probable.* »

« On regarde souvent l'impact direct de la baisse des cotisations en oubliant de mesurer l'impact des mesures qui la financent »

Pour l'économiste, « *on a trop regardé le Smic comme un indice de non-productivité du salarié, en disant : les gens au Smic sont peu productifs. Si vous n'incitez pas les employeurs à les embaucher à bas prix, ils ne les prendront pas. Mais si baisser le coût du travail de 50 euros par mois créait tant d'emplois, on aurait dû en avoir beaucoup plus depuis toutes ces années. Les entreprises pour qui 50 euros de plus ou de moins est décisif dans la décision d'embaucher ou de ne pas embaucher, cela existe, mais c'est assez rare* », poursuit Michaël Zemmour.

L'absence de trappe à bas salaires (voir plus bas) pour la plupart des salariés semble confirmer cette idée : les patrons augmentent rapidement leurs salariés, et se plaignent d'ailleurs ces derniers temps davantage des difficultés de recrutement que du coût du travail.

4/ Salaires : un effet d'aubaine ?

Les subventions aux bas salaires sont en théorie risquées, car elles auraient tendance à encourager la création d'une société de smicards, enfermant les travailleurs pauvres dans ce que les économistes appellent une « trappe à bas salaires ». Les patrons sont en effet incités à embaucher et à maintenir leurs employés au Smic pour ne pas payer de cotisations.

Contrairement aux craintes potentielles, les exonérations de cotisations n'ont pas fabriqué une société de smicards

Une étude récente de la Dares apporte des réponses plutôt rassurantes à cette vieille question. Globalement, le Smic est surtout un sas par lequel on transite, notamment lorsque l'on est jeune. Les salariés piégés dans une trappe à bas salaires sont en fait minoritaires. Contrairement aux craintes potentielles, les exonérations de cotisations n'ont pas fabriqué une société de smicards. Au point que l'on peut se demander : ces exonérations ne constituent-elles pas un effet d'aubaine pour les entreprises, qui en profitent pour embaucher moins cher des salariés qu'elles auraient de toutes façons embauchés ?

5/ Compétitivité : le fiasco

L'autre grande justification des baisses de cotisations porte sur le coût global du travail. Face à la concurrence des pays de l'Est, de l'Espagne, de l'Italie, voire du Royaume-Uni et de l'Allemagne, notre coût du travail serait trop élevé pour se battre à armes égales dans la mondialisation. Mais, là aussi, les baisses successives du coût du travail n'ont pas eu d'effets notables, comme l'observent plusieurs études, ou tout simplement l'évolution de la balance commerciale de la France, toujours plus dégradée.

Le fiasco du Cice s'explique notamment par le mauvais ciblage des exonérations de cotisations sur les salaires

Ce fiasco s'explique par plusieurs raisons, et notamment par le mauvais ciblage des exonérations de cotisations sur les salaires. Ces exonérations étant proches du Smic, elles aident essentiellement les secteurs qui emploient à bas salaires...or, ce sont des secteurs globalement peu exposés à la concurrence internationale (services à la personne, services aux entreprises à faible valeur ajoutée, restauration...). L'industrie exportatrice elle, très exposée à la concurrence internationale et offrant généralement des salaires plus élevés, bénéficie moins de ces exonérations.

Eric Heyer se montre moins critique sur l'intérêt des exonérations de cotisations proches du Smic quant à la compétitivité future de l'économie française : *« A court terme, elles permettent à des salariés peu qualifiés d'être en emploi. C'est une bonne façon d'éviter qu'ils ne décrochent en attendant de régler les problèmes structurels de la France, à savoir le coût du logement et le décrochage scolaire. »*

Pour l'économiste, le problème du Smic, c'est en effet avant tout celui du logement. *« Si vous baissez le coût du logement, le Smic actuel permettrait aux salariés de vivre décemment, sans alourdir le coût du travail. »* Côté décrochage scolaire, la problématique concerne la formation. *« Ce sont deux politiques de très long terme. En attendant, les exonérations de cotisations proches du Smic sont un compromis acceptable »*, juge Eric Heyer.

6/ Menaces sur la protection sociale à la française

La baisse des cotisations sociales, que ce soit côté patronal ou salarial, remet en cause la protection sociale à la française, qui fonctionne en bonne partie sur le modèle bismarckien, c'est-à-dire sur une logique d'assurance assise sur les cotisations payées par les salariés et les employeurs : je suis actif aujourd'hui et je cotise aujourd'hui pour les allocataires d'aujourd'hui (chômeurs, retraités). Ce faisant, j'acquiers des droits, et demain, si je suis malade, au chômage ou à la retraite, les actifs de demain cotiseront pour moi. Ce système s'oppose au système beveridgien qui consiste à participer à l'effort commun par l'impôt et à toucher des aides seulement en cas de besoin.

| Notre système tend à devenir de moins en moins bismarckien, et de plus en plus beveridgien

Ces dernières années, notre système tend à devenir de moins en moins bismarckien, et de plus en plus beveridgien. En témoigne la récente suppression des cotisations chômage et maladie sur les salaires (depuis le 1^{er} octobre dernier) au profit d'une hausse de la CSG (contribution sociale généralisée), un impôt qui pèse sur l'ensemble des revenus (salaires, prestations sociales, revenus du patrimoine) et pas seulement sur les salaires des actifs. D'autres mesures moins connues ont le même effet, comme la suppression du forfait social.

Pour certains, ces évolutions répondent à une idéologie politique de libéralisation. Pour d'autres, elles s'adaptent simplement au fait que l'emploi et le salaire ne peuvent plus constituer la base de la protection sociale étant donné que 3 à 6 millions d'actifs sont au chômage et que les carrières professionnelles sont moins stables qu'avant. Quoi qu'il en soit, ces baisses de cotisations accélèrent la tendance à la décorrélation entre travail et revenus.

Ainsi, à un niveau proche du Smic, les salariés et les patrons ne cotisent presque plus, et pour éviter d'augmenter le Smic, le gouvernement a préféré augmenter la prime d'activité, qui est une prestation sur laquelle les travailleurs pauvres ne cotisent pas. Pour Eric Heyer, « *dans un système basé sur les cotisations comme le nôtre, tout ce qui pousse à baisser les salaires (et donc les cotisations) pose un problème car cela revient à baisser les revenus futurs. Si l'on va au bout de la logique qui consiste à transformer notre système de cotisations en un système basé sur les impôts, décorrélérer salaire et revenu n'est pas particulièrement problématique. Mais l'entre-deux actuel pose des problèmes* ».

Autre difficulté : les exonérations de cotisations se concentrent essentiellement sur les Français les plus modestes, ce qui a tendance à rendre la protection progressive, c'est-à-dire que riches paient, en proportion de leurs revenus, plus que les pauvres.

Comme l'écrivait déjà Denis Clerc³ en 2002 : « *On peut s'en réjouir sur le plan de la justice sociale, mais cela a aussi pour conséquence de pousser les salariés du haut de l'échelle à contester de façon croissante l'organisation même de la protection sociale. Soit en incitant les employeurs à privilégier les hausses de rémunération sous des formes non soumises à cotisations (intéressement, participation, stocks-options), soit en imaginant des modes de protection sociale plus individualisés (fonds de pension, épargne salariale).* »

« Notre système de protection sociale n'est pas décrié parce qu'il coûte trop cher, mais parce que ceux qui sont du bon côté du manche estiment qu'il leur coûte trop cher »

Avant de conclure : « *Si notre système de protection sociale est aujourd'hui décrié, ce n'est pas parce qu'il coûte trop cher, c'est parce que ceux qui sont du bon côté du manche estiment qu'il leur coûte trop cher.* » Un argument partagé par Michaël Zemmour, qui juge que lorsque la protection sociale devient progressive, « *cela crée un débat entre gagnants et perdants, car les riches, qui ont moins besoin de la protection sociale, ont le sentiment de payer pour les autres. On risque de créer des fractures qui n'existaient pas parce que tout le monde cotisait et que la protection sociale était considérée comme une protection collective et non pas comme un outil de redistribution* ». Au vu des effets incertains, voire négatifs, des exonérations de cotisations, faut-il vraiment prendre le risque de fissurer le cœur même du modèle social français ?