



15 ans de régression sociale « à la belge » ont préparé les attaques du gouvernement MR-NVA...

Xavier Dupret
Juillet 2018
13.200 signes

En octroyant des diminutions de cotisations sur une base inconditionnelle, le gouvernement Michel ne risque-t-il pas de favoriser un certain nombre d'effets d'aubaine dans le chef de certains employeurs? Effets d'aubaine?

A la suite de Pierre Picard de l'UCL (IRES)¹, nous définirons les effets d'aubaine en termes financiers comme "des gains résultant de la différence entre les transferts financiers du gouvernement et les coûts nets attribuables aux emplois additionnels occasionnés par la subvention. En d'autres mots, on peut dire qu'une firme privée s'engageant à atteindre un niveau d'emploi déterminé reçoit un transfert financier qui excède ce qui est strictement nécessaire pour engendrer sa décision d'emploi. C'est ce surplus de transfert que nous appelons effet d'aubaine (windfall gain)".

Pas récent

Dès 2004, des analystes s'interrogeaient sur la manière dont les plans de réduction de cotisation patronales avaient fonctionné en Belgique et en arrivaient à la conclusion qu'"en absence de ciblage, comme dans le cas d'une baisse généralisée des cotisations sociales, le

¹ Pierre Picard, "Aide à l'emploi, effet d'aubaine et déplacement d'activités", in Rapport préparatoire de la Commission au XIIIème Congrès des Economistes Belges de Langue Française, Charleroi, 26-27 novembre 1998, p. 418.

travailleur serait souvent embauché même en absence de l'aide (effets d'aubaine") (...)"² S'en suivait une recommandation visant à accorder "la priorité (...) à la création de postes de travail pour les personnes moins qualifiées. Dès lors, les allègements de charges patronales devraient être concentrés sur une fourchette assez étroite de travailleurs à bas salaires pour avoir le plus d'effet au moindre coût".³

Ces mêmes analystes enfonçaient, dans une autre publication, le clou en précisant qu'un ciblage étroit au niveau des salaires minima constitue un élément-clé pour assurer le succès en termes d'emploi d'une politique de réductions structurelles des charges sociales. "Dès que le ciblage se fait moins étroit et couvre l'ensemble des travailleurs aux revenus les plus faibles (...), les effets sur l'emploi sont fortement réduits".⁴

Dans d'autres pays d'Europe, le ciblage des réductions de cotisation vers les bas salaires a été privilégié par les pouvoirs publics. Depuis 2000, c'est le cas en France où un nouveau système d'allègement des cotisations patronales met en œuvre une réduction forfaitaire applicable à tous les salaires et un allègement dégressif spécifique centré sur les bas salaires. Les effets attendus quant à ce volet spécifique "bas salaires" sont "difficiles à apprécier mais quatre types d'effets positifs peuvent être espérés".⁵

Il s'agit, en l'espèce, d'un effet d'incitation à l'embauche de personnes peu qualifiées dans la mesure où une réduction des charges annulerait l'a priori négatif des employeurs qui estiment que les personnes peu qualifiées leur sont plus coûteuses de par leur faible niveau de productivité. Autre effet positif attendu des opérations de réduction des cotisations patronales : une stimulation de l'embauche de travailleurs peu qualifiés dans la mesure où, le coût de leur travail baissant, la demande augmentera pour les biens et services qu'ils produisent.

Par ailleurs, une baisse des coûts du travail, d'après ses partisans, rendrait possible un effet de substitution entre les facteurs de production correspondant à une réduction de l'incitation des entreprises à substituer du capital au travail. Enfin, diminuer les cotisations patronales, dans une optique de soutien à la compétitivité, serait de nature à renforcer les capacités des entreprises à exporter et à résister aux importations.

Face à ces espoirs, on constatera que les dispositifs de réductions de cotisations patronales présentent un certain nombre de limites. A commencer par le risque de blocage des salaires. Un dispositif de réduction des cotisations patronales illimité dans le temps et concernant l'ensemble des travailleurs génèrera un alourdissement du taux de prélèvement social au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des salaires. Il existe donc un risque que les entreprises tirent les salaires vers le bas. Par exemple, en bloquant des carrières ou en dévalorisant des diplômes. Un autre danger a trait à ce que la littérature spécialisée nomme l'élasticité de la demande de main d'œuvre qualifiée.

² Bart Cockx, Henri Sneessens et Bruno Van der Linden, "Allègement de charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer", in Reflets et perspectives de la vie économique, XLIII, 2004 (1), pp. 55-68.

³ Ibid.

⁴ Bart Cockx, Henri Sneesens et Bruno Van Der Linden, "Allègement des cotisations patronales à la sécurité sociale : pourquoi, pour qui et comment ?" in Revue belge de sécurité sociale, 4^{ème} trimestre 2005, p.590.

⁵ Alain Euzéby, "L'allègement des cotisations de sécurité sociales patronales : quels espoirs pour quels emplois ?" in Droit Social, n°4, avril 2008, p.372.

C'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, l'augmentation potentielle de la demande de travailleurs peu qualifiés suite à une diminution de leur "prix". S'il est vrai que les entreprises seront peut-être incitées à engager davantage de travailleurs peu qualifiés parce qu'ils lui reviennent moins chers, il n'en reste pas moins que la diminution du coût du travail peu qualifié comme facteur de production pourrait ne pas peser, à terme, bien lourd face à la tendance séculaire de substitution du capital au travail.

Et la compétitivité ?

En ce qui concerne la compétitivité, il est évident que vis-à-vis des pays à bas salaires, les écarts de coût de main d'œuvre seront toujours plus élevés dans les pays industrialisés. Il s'agit là de la résultante d'une différence évidente de niveau de développement des forces productives entre nations. Les réductions de cotisations patronales s'avèrent, de ce point de vue, absolument inopérantes.

Entre nations développées, les compressions de salaires ou de cotisations patronales (ce qui, nous l'avons vu, revient au même) risquent bien de fonctionner comme une machine à déprimer l'économie. "La baisse du salaire n'a pas que des vertus. Le capitalisme a, en effet, besoin de profits élevés mais aussi de demande. Or, la recherche de la compétitivité par baisse des salaires déprime la consommation. Et cet effet est démultiplié quand tous les pays d'une zone économique intégrée, comme l'Europe, mènent de manière coordonnée ce type de politique".⁶

Tout cela ne résoudra pas le problème du chômage puisque chacun tentera, en quelque sorte, d'exporter son chômage chez son voisin. Quadrature du cercle? Abaisser le coût du travail pour stimuler la création d'emplois ne constitue pas une évidence. Il n'existe aucune corrélation univoque entre d'une part, le taux de prélèvement social et d'autre part, le taux de chômage. Pour preuve, alors que le taux de prélèvement est strictement identique pour les trois régions du pays, ces dernières connaissent, depuis des années, des taux de chômage sensiblement différents.

Prise de distance

Question de sens : à quels objectifs affère la création de la CSG ? Laissons la parole à un sénateur français. "La création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, puis la mise en place de "paniers fiscaux" en 2006 et 2007, afin de compenser les coûts des politiques d'allègements ou d'exonérations de charges [nous soulignons], constituent les traits marquants de cette fiscalisation".⁷

Plus globalement, les politiques alternatives de financement de la sécurité sociale peuvent être appréhendées à partir du concept de "tax shifting" visant explicitement à diminuer les cotisations sociales des employeurs en renforçant la fiscalité alternative. A ce sujet, les organisations syndicales avaient déjà fait entendre leurs mises en garde, il y a près de 15 ans.

⁶ Michel Husson, " Pour dégonfler la baudruche de la compétitivité", 21 mai 2003 in <http://hussonet.free.fr/competi.pdf> (date de consultation du site : 25 juillet 2018)

⁷ Philippe Marini, "Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ?", Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les prélèvements obligatoires et leur évolution par M., Sénateur, rapporteur général, Rapport enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2009.

Ainsi, Luc Cortebecq, président de la CSC, qui indiquait que les rabais de "charges" à destinations des employeurs en Belgique ont trop souvent constitué des cadeaux fiscaux sans effets réels sur l'emploi. Aussi, le président de la CSC recommandait de revoir à la hausse les ressources de la sécurité sociale en mettant en œuvre "un refinancement par les revenus du capital et de l'énergie".⁸

André Mordant, lorsqu'il était secrétaire général de la FGTB, émettait, pour sa part, le message suivant : "les décisions prises, ces dernières années, ont diminué les recettes et augmenté les dépenses sans prévoir de financement parallèle. Il est donc urgent de trouver d'autres sources de financement".⁹ Pour le patronat belge regroupé au sein de la FEB, l'application de mesures de fiscalité alternative doit, par contre, impérativement s'accompagner d'un tax shifting afin d'amplifier la politique d'abaissement de la part des cotisations patronales dans les recettes de la sécurité sociale.

Quelques indices nous amènent à penser qu'en tout état de cause, le tax shifting est inscrit dans les gènes des politiques de fiscalisation. Il y a, en effet, une continuité historique entre le projet néolibéral de diminution des salaires et la mise en œuvre de la fiscalisation en France. C'est sous la pression de l'idéologie néolibérale que l'expression "charges sociales" a vu le jour, en France, dans les années 80 au moment où la part des salaires dans les PIB européens a commencé à décroître.¹⁰ Et c'est la fiscalisation des recettes de sécurité sociale qui aura, au cours des années 90, permis la compensation des coûts des politiques d'allègements et d'exonérations de charges.

Il n'y a pas de coïncidences. Diminuer les cotisations patronales, dans la mesure où elles constituent une partie du salaire, constitue une forme de diminution de ce dernier, plus précisément la partie mutualisée dans les systèmes de protection sociale. La fiscalisation et le tax shift interviennent fonctionnellement pour permettre précisément à de nouveaux types de rentrées de se substituer à cette partie du salaire dans le financement de la sécurité sociale.

Qu'il s'agisse de la promotion de la compétitivité, des programmes de réductions de cotisations patronales ou de la fiscalisation des cotisations de sécurité sociale, le salaire est, de nos jours, décrit, avant tout, comme un coût. Cette façon d'envisager les choses est unilatérale. Et la généralisation de cette approche a, au cours des dernières décennies, contribué à perturber la logique de fonctionnement de notre système de sécurité sociale. Les attaques orchestrées par le gouvernement Michel ne tombent pas du ciel. Autant s'en souvenir alors qu'un automne social caniculaire s'annonce...

⁸ Interview de Luc Cortebecq, "La sécu dans la tourmente" in Politique, Revue des débats, n°37, décembre 2004, p.28.

⁹ Interview d'André Mordant, "La sécu dans la tourmente" in Politique, Revue des débats, n°37, décembre 2004, p.30.

¹⁰ Bruno Palier, Gouverner la sécurité sociale, Paris, PUF, 2005, p.345.