

extrait de :

Salaires minimum et bas revenus

Rapport du CAE n°79, 2008

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007

Jean Boissinot et Julien Deroyon

DGTPE

Benoît Heitz et Véronique Rémy

DARES

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, instaurés en 1993 et progressivement étendus depuis, constituent aujourd'hui le socle de la politique en faveur de l'emploi en France. Depuis le 1^{er} juillet 2007, les exonérations prévues par la loi Fillon sont maximales au niveau du SMIC (26 points pour les entreprises de plus de vingt salariés, 28,1 points dans les entreprises de moins de vingt salariés) et leur montant est linéairement décroissant jusqu'à 1,6 SMIC ; leur coût brut (sans tenir compte des recettes liées à leurs effets sur l'emploi) pour les finances publiques est de l'ordre de 21,5 milliards d'euros pour l'année 2007.

1. Rapide historique

Le tournant vers les mesures générales de réduction du coût du travail est pris au début des années quatre-vingt-dix à la suite des travaux du Commissariat général du Plan (rapports Charpin, 1992 et Brunhes, 1993). À l'époque, le chômage ne cesse d'augmenter depuis 1991, touchant à la fin de 1993 plus de 10 % de la population active.

La population active augmente alors certes de manière dynamique, mais au regard de ses partenaires, la France crée moins d'emplois pour un niveau de croissance donné. On estime alors que pour stabiliser le chômage, une croissance de l'ordre de 2,5 % par an serait nécessaire. Il faut soit pousser les feux de la croissance, soit « enrichir la croissance en emplois », c'est-à-dire créer plus d'emplois pour un niveau d'activité donné.

Ces rapports suggèrent qu'au sein des pays industrialisés, après plusieurs années de modération salariale, la France ne souffre pas d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen. En revanche, alors que jusqu'en 1968 le salaire minimum prenait du retard par rapport au salaire moyen, l'écart entre le coût du travail au niveau du SMIC et celui au niveau du salaire moyen s'est fortement réduit de 1970 à 1985. *Ces années ont, par ailleurs, été marquées par la détérioration de la situation de l'emploi, qui a affecté plus particulièrement les personnes peu qualifiées. Ainsi, les pouvoirs publics ont décidé de réduire de manière ciblée le coût du travail au niveau du SMIC.*

En effet, le salaire minimum en France, de par sa proximité avec le salaire médian, empêchait que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité, induisant une très forte concentration du sous-emploi chez ces salariés. *Dans ce contexte, l'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires, en réduisant le coût du travail sans abaisser le niveau de rémunération du salarié, permet un meilleur ajustement de l'offre à la demande de travail et réduit donc le chômage des peu qualifiés tout en préservant leur pouvoir d'achat.* Des mesures d'allègement des cotisations sociales patronales pesant sur le travail non qualifié ont donc été préconisées.

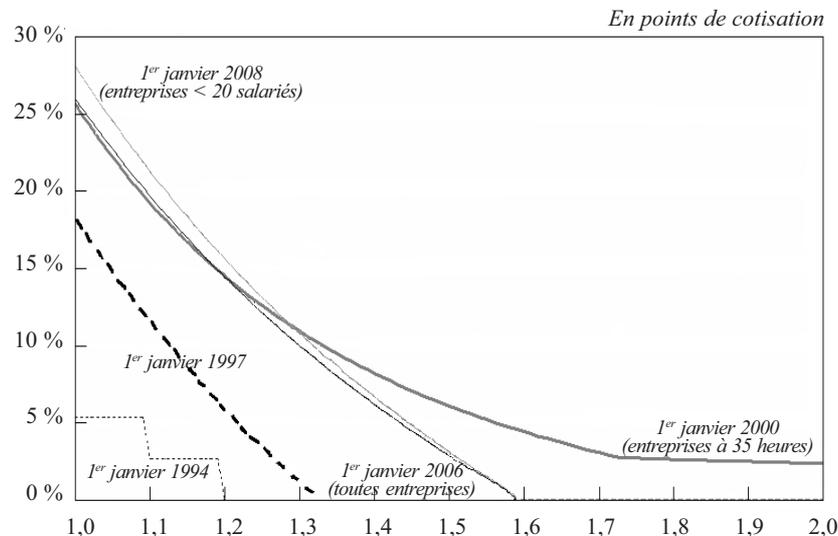
Ces allègements vont connaître une évolution en trois temps (ils seront modifiés presque chaque année) :

- jusqu'en 1998, il s'agit d'une démarche de réduction du coût du travail au voisinage du SMIC (avec un seuil de sortie variant entre 1,1 et 1,33 SMIC) pour toutes les entreprises (allègements « Balladur » puis « Juppé ») ;
- dans un deuxième temps, de 1998 à 2002, le champ des allègements est étendu pour les entreprises qui réduisent leur temps du travail (allègements « Aubry »), afin de compenser l'impact de cette mesure sur le coût du travail : l'allègement au niveau du salaire minimum passe de 18,2 à 26 points de cotisation, il décroît ensuite pour atteindre un plancher de 4 000 francs annuels un peu au-dessus de 1,7 SMIC ;
- enfin, les allègements « Fillon », instaurés progressivement de 2003 à 2005, sont accordés à toutes les entreprises pour neutraliser l'impact de la convergence vers le haut du SMIC et des garanties mensuelles de rémunération (GMR, mises en place à l'occasion du passage aux 35 heures) qui affecte en particulier les entreprises restées à 39 heures⁽¹⁾. Après une mesure d'extension des allègements dans les plus petites entreprises intervenue au 1^{er} juillet 2007, le montant maximal est de 26 points (respectivement, 28,1 points) au niveau du SMIC dans les entreprises de plus de vingt salariés (respectivement, moins de vingt salariés) et le seuil de sortie est fixé à 1,6 SMIC.

(1) Cette réforme modifie également le mode de calcul des allègements qui sont alors basés sur le salaire horaire.

Le graphique 1 qui suit présente les différentes formes des principaux barèmes mis en œuvre (certains barèmes ne sont pas représentés) (pour une présentation détaillée des barèmes voir l'encadré 1).

1. Barème des allègements en fonction du niveau du salaire (en parts de SMIC)



Lecture : Au 1^{er} janvier 2008, l'allègement est de 19,7 points de cotisation (respectivement, 21,3 points de cotisation) pour un salaire de 1,1 SMIC dans une entreprise de plus de vingt salariés (respectivement, moins de vingt salariés).

Source : DARES-DGTPE.

1. Historique des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires

Dès juillet 1993, le gouvernement d'Édouard Balladur met en place une exonération de cotisations sociales d'allocations familiales, totale pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,1 SMIC, partielle (de 50 %) pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 SMIC. Il est prévu une extension progressive de la mesure jusqu'à 1,6 SMIC. La formule de la franchise de cotisations portant sur une partie du salaire et concernant tous les salariés n'a pas été retenue. Elle présentait l'avantage de ne pas poser de problème de seuil mais était excessivement coûteuse.

À partir de 1995, un allègement dégressif des cotisations patronales d'assurance-maladie est introduit. En 1996, le gouvernement d'Alain Juppé fusionne l'ensemble des dispositifs dans un allègement dégressif de cotisations sociales employeurs pour tous les salaires inférieurs à 1,33 SMIC. La baisse du coût du travail au niveau du SMIC est de 12 % et, au total, plus de 5 millions de salariés bénéficient en 1997 de ces allègements. À partir de 1996, ces mesures représentent une dépense de l'ordre de 6 milliards d'euros par an, soit plus que

les aides à l'emploi marchand ciblées sur des personnes en difficulté qui avaient été jusqu'alors le principal moyen d'action de la politique de l'emploi.

En 1997, le gouvernement de Lionel Jospin maintient les allègements de charges tandis que la réflexion se développe sur leur pertinence et leur profil (Malinvaud, 1998). Les lois « Aubry » instaurent, sous condition de mise en œuvre de la réduction de la durée du travail (RTT), de nouveaux allègements de cotisations sociales employeurs plus élevés au niveau du SMIC (26 points de cotisations contre 18,2 précédemment) et plus étendus dans l'échelle des salaires (avec un plancher de 4 000 francs annuels un peu au-dessus de 1,7 SMIC).

Enfin, les allègements instaurés par la loi « Fillon » de 2003 visent, outre la simplification des dispositifs (l'aide forfaitaire de 4 000 francs par salarié a été au passage supprimée), à éviter un surcoût pour les entreprises, lié à la convergence vers le haut du SMIC et des GMR.

Il est ensuite possible de s'interroger sur ce que serait aujourd'hui le montant d'allègements de cotisations destinés aux travailleurs à bas salaires si la RTT n'avait pas été mise en place, si la convergence des salaires minima n'avait pas eu lieu et si le barème n'avait pas été modifié depuis 1998.

Dans les 21,5 milliards d'euros qui, en 2007, ont été consacrés aux allègements de cotisations destinés aux travailleurs à bas salaires, une part importante est imputable à la réduction du temps de travail et à la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui en a découlé. En effet, les modifications du barème intervenues depuis 1998 ont été principalement motivées par la forte croissance du SMIC horaire consécutive à la réduction du temps de travail et à la convergence des GMR (+ 31 % entre 1998 et 2005).

Pour quantifier la part des allègements qui est liée à la RTT et à la convergence des garanties mensuelles de rémunération qui s'en est suivie, il faut imaginer un scénario contrefactuel dans lequel le barème n'aurait pas été modifié depuis 1998 et la RTT n'aurait pas été mise en place. Sous l'hypothèse que le SMIC, dans ce scénario, aurait crû de 1998 à 2007 à la même vitesse que le salaire moyen, les allègements auraient augmenté au même rythme que la masse salariale. Une hypothèse supplémentaire consiste à supposer que cette dernière aurait elle-même progressé comme la valeur ajoutée, soit environ 4,0 % par an sur la période. Sachant que 6,4 milliards d'euros étaient consacrés aux allègements « Juppé » en 1998, dernière année avant la RTT, le montant des allègements « Juppé » serait dans un tel scénario égal à 9 milliards d'euros en 2007.

D'après les hypothèses retenues pour l'évolution des dépenses d'allègements et avec les réserves exprimées précédemment, le coût des allègements sur les bas salaires serait donc de l'ordre de 9 milliards d'euros en 2007, dans un scénario où la RTT n'aurait pas été appliquée et où le barème n'aurait pas été modifié après 1998. Sous ces hypothèses, on en déduit par différence qu'environ 12 milliards d'euros seraient donc imputables aux modifications du barème liées à la RTT puis à la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui s'en est suivie.

Néanmoins ce calcul, qui cherche à séparer les coûts des allègements « offensifs » de celui des allègements « défensifs » n'implique en aucun cas qu'ils aient eu, du fait d'un contexte différent, des effets différenciés sur l'emploi : les allègements constituent une politique globale d'abaissement du coût du travail sur les bas salaires, indépendamment du contexte dans lequel ils ont été mis en œuvre. Dans ce contexte, les estimations disponibles de l'effet sur l'emploi des allègements mis en place entre 1993 et 1997 et l'extrapolation de ces effets aux

vagues suivantes d'allègements de charges laissent à penser que :

- la remise en cause des allègements mis en place entre 1993 et 1997 aurait entraîné en 1998, avant la mise en place de la RTT, la destruction de 300 000 emplois pour un gain brut de 6,4 milliards d'euros ;
- une remise en cause aujourd'hui de l'ensemble des allègements de charge entraînerait la destruction de plus de 800 000 emplois pour un gain brut de 21,5 milliards d'euros de 2008.

Évolution des cotisations sociales patronales de Sécurité sociale au niveau du SMIC

En %

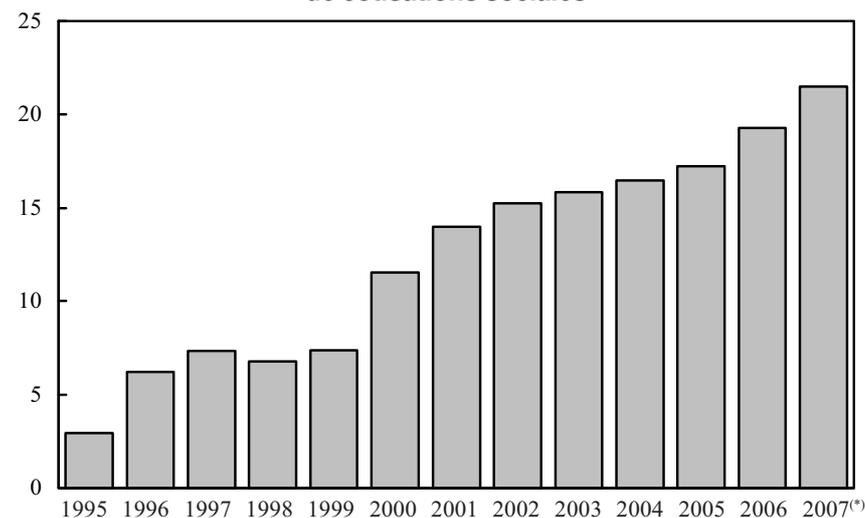
Période Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction en points du taux de cotisations employeur au niveau du SMIC	Taux de cotisations employeurs de Sécurité sociale au niveau du SMIC	Réduction en points du coût du travail au niveau du SMIC ^(**)
Avant le 30 juin 1993	—	30,2 ^(*)	—
Du 1 ^{er} juillet 1993 au 31 décembre 1994 Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8	3,7
Du 1 ^{er} janvier 1995 au 31 août 1995 Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8	3,7
Du 1 ^{er} septembre 1995 au 30 septembre 1996 Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 francs par mois au SMIC, s'annulant à 1,33 SMIC	18,2	12,0	12,6
Du 1 ^{er} octobre 1996 au 31 décembre 1997 Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12,0	12,6
Du 1 ^{er} janvier 1998 au 30 juin 2003 Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12,0	12,6
Du 1 ^{er} janvier 2000 au 30 juin 2003 Pour les entreprises passées à 35 heures, la partie allègements bas salaires vient s'ajouter à l'aide structurelle de 4 000 francs pour réduire le coût du travail des salariés percevant environ jusqu'à 1,8 SMIC mensuel. Cette aide est dégressive, maximale au niveau du SMIC (de 21 500 francs par an)	26,0	4,2	17,9
A partir du 1 ^{er} juillet 2003 Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. Réduction dégressive de cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC dans sa version finale. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en juillet 2005)	26,0	4,2	17,9
A partir du 1 ^{er} janvier 2005 Idem mais le seuil final est ramené de 1,7 à 1,6 SMIC	26,0	4,2	17,9
A partir du 1 ^{er} juillet 2007 Idem, mais dans les entreprises de moins de 20 salariés, l'exonération est portée à 28,1 points au niveau du SMIC horaire (ce qui induit un effet de seuil très significatif)	26,0/28,1	4,4/2,3	17,9/19,4

Notes : (*) Maladie 12,8 % ; famille 5,4 % ; vieillesse 9,8 % ; accidents du travail 2,2 % (moyenne 2002) ; (**) On ne tient pas compte des évolutions du taux de cotisations employeurs hors allègements et on suppose un taux moyen de 45% sur l'ensemble de la période.

Source : DARES-DGTPE.

La succession de ces mesures a amplifié le coût de ces allègements pour les finances publiques. Il a ainsi augmenté par paliers (graphique 2), pour atteindre en 2007 environ 21,5 milliards d'euros. On peut considérer que dans ce total environ 9 milliards d'euros correspondent aux allègements généraux sur les bas salaires antérieurs à la RTT⁽²⁾. Le reste, soit environ 12 milliards d'euros, correspond à l'accroissement des allègements liés à la mise en œuvre de la RTT et la convergence vers le haut des SMICs et des GMR qui s'en est suivie (compensation du surcoût horaire pour les entreprises ayant réduit la durée du travail, et compensation des fortes hausses du salaire minimum entre 2003 et 2005 pour les autres). Cet accroissement a porté l'allègement maximum au niveau du SMIC de 18,2 à 26 points pour toutes les entreprises de vingt salariés et plus (et à 28,1 points pour celles de moins de vingt salariés) et a étendu le champ des salariés concernés de ceux rémunérés jusqu'à 1,3 à ceux rémunérés jusqu'à 1,6 SMIC⁽³⁾.

2. Évolution du montant des allègements généraux de cotisations sociales



Champ : Régime général y compris régimes spéciaux (MSA...).

Lecture : En 1995, le montant consacré aux allègements généraux de cotisations sociales représentait 2,9 milliards d'euros pour le régime général.

Note : (*) Estimation.

Source : ACOSS.

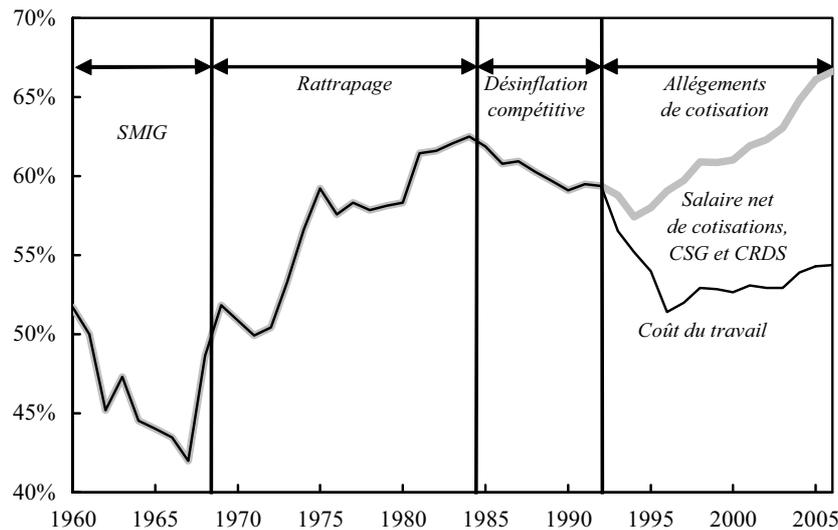
(2) Ce qui signifie que si la RTT et les hausses consécutives de SMIC n'avaient pas eu lieu et que le barème pré-RTT avait été maintenu, le total des allègements généraux sur les bas salaires serait aujourd'hui de l'ordre de 9 milliards d'euros.

(3) Ainsi qu'à l'augmentation du taux d'allègement maximum au SMIC dans les entreprises de moins de vingt salariés intervenu au 1^{er} juillet 2007, dont le coût est estimé à 640 millions d'euros en année pleine et à 320 millions d'euros en 2007.

2. Les effets des allègements sur l'emploi

Ces mesures ont eu un impact très net sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum (graphique 3). Jusqu'en 1993, SMIC net et coût du travail augmentaient à peu près au même rythme avec un resserrement marqué de l'échelle de rémunération et de coûts de la fin des années soixante au milieu des années quatre-vingt puis d'une détente de celle-ci jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Ensuite, une augmentation rapide du SMIC a conduit à un nouveau resserrement de l'éventail des rémunérations, le SMIC net augmentant plus rapidement que le salaire net médian entre 1993 et 2006. Avec la mise en œuvre et l'augmentation des allègements de cotisations sociales employeurs, le coût du travail au niveau du SMIC a en revanche évolué moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian, diminuant le coût relatif du travail peu qualifié pour les employeurs.

3. Évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian

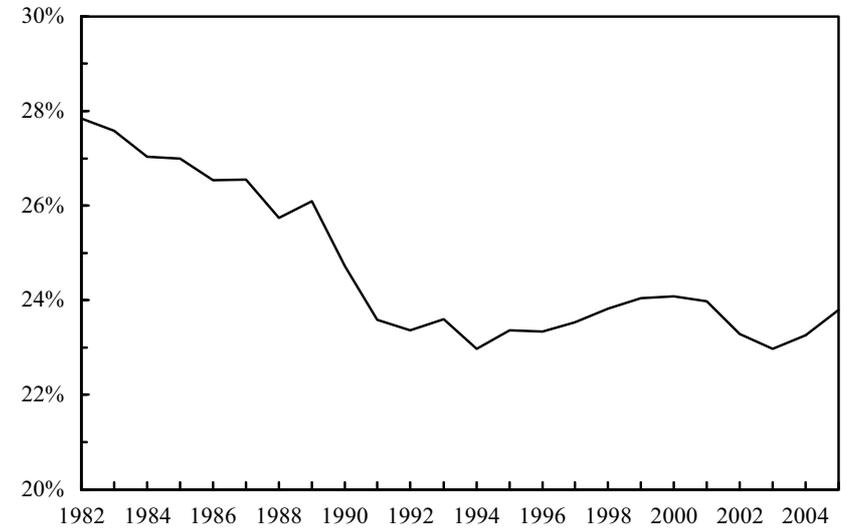


Lecture : En 2005, la rémunération nette d'un salarié à temps complet au SMIC représentant 68 % du salaire net médian tandis que le coût du travail représentait 56 % du coût (au niveau du salaire) médian.

Sources : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE.

Cette réduction très substantielle du coût relatif du travail au niveau du SMIC s'est accompagnée d'une stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total (graphique 4) qui décroissait auparavant tendanciellement. On observe d'ailleurs que c'est dans les secteurs qui ont le plus bénéficié des allègements de cotisations que la part de l'emploi non qualifié s'est le plus redressée.

4. Part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi



Lecture : En 1982, l'emploi non qualifié représentait 27,8 % de l'emploi total.

Notes : Un redressement a été opéré pour corriger les ruptures de série ; (1) Rupture de série Enquête Emploi annuelle/Enquête Emploi trimestrielle ; (2) Rupture de série nomenclature PCS 1982/PCS 2003

Source : INSEE, Enquête Emploi.

Cette stabilisation de la part de l'emploi non qualifié semble essentiellement imputable aux allègements : si le niveau du coût du travail peu qualifié au début des années quatre-vingt-dix n'avait pas conduit à un sous-emploi de non qualifiés en France, les premiers allègements de cotisations sociales, mis en place au cours de cette période, se seraient d'abord traduits par une hausse du salaire brut de ces travailleurs (du fait de l'augmentation de la demande de travail peu qualifié de la part des entreprises consécutive à la mise en place des allègements). Cela n'a pas été observé : le salaire relatif des peu qualifiés n'a pas augmenté sur la période.

Les évaluations quantitatives confirment par ailleurs le très bon rapport coût-efficacité à moyen terme de la politique d'allègement de cotisations sociales.

L'évaluation de l'efficacité de la politique d'allègements est complexe à mener : alors que la plupart des mesures de politiques de l'emploi sont ciblées sur un public particulier (choisi selon des critères d'âge, de secteur d'activité – marchand ou non marchand – ou bien encore d'employabilité), les allègements de cotisations s'appliquent à tous les salariés, pour un niveau de salaire donné. Il est donc difficile d'évaluer économétriquement l'effet des allègements de cotisations sur l'emploi des travailleurs à bas salaires, car il n'existe pas à proprement parler de population « témoin », qui ne bénéficierait pas de la mesure.

2. Les mécanismes d'action des allègements sur l'emploi

Les créations d'emploi induites par les allègements de cotisations sociales transitent par deux canaux.

D'une part, la baisse du coût du travail permet à l'entreprise soit de baisser ses prix de vente, soit d'augmenter la profitabilité de sa production. Si l'entreprise répercute une partie de la baisse de son coût de production sur son prix de vente, ceci entraîne, par un effet « volume » (accroissement de la consommation), une augmentation de la demande de travail bénéficiant à tous les niveaux de qualification.

D'autre part, l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci, au sein de son processus de production, à du travail qualifié et du capital.

Le premier effet ne se distingue pas qualitativement d'une autre forme de baisse de prélèvement ; le second a au contraire une incidence spécifique sur la demande de travail non qualifié. En pratique, on estime que cet effet « substitution » ne joue pleinement qu'au bout de cinq ans environ. Au final, cette mesure stimule clairement l'emploi non qualifié et son effet sur l'emploi qualifié reste théoriquement ambigu (il dépend de l'ampleur respective des effets « substitution » et « volume »).

Par ailleurs, les allègements de cotisations ont souvent été couplés à d'autres mesures. Ainsi, l'extension des allègements intervenue depuis 1998 a eu pour but de compenser l'impact sur le coût du travail de la RTT et de la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui s'en est suivie. C'est pourquoi beaucoup d'évaluations portent sur les créations d'emplois induites par la RTT ainsi que par les réductions de charges qui ont eu lieu concomitamment, sans chercher à isoler les effets de ces derniers.

Ces difficultés d'évaluation expliquent qu'un grand nombre d'études qui ont cherché à estimer l'impact sur l'emploi des allègements de cotisations sociales ont adopté une démarche prospective : ces études procèdent à une évaluation ex ante, en simulant des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués. Leurs conclusions dépendent par conséquent de la spécification du modèle retenu ainsi que des valeurs prises par certains paramètres, dont tous ne font pas l'objet d'un consensus. Un second type d'études, moins nombreuses mais plus intéressantes, évalue ex post l'effet des allègements sur l'emploi via des méthodes économétriques (pour une synthèse détaillée des études, voir les encadrés 3 et 4).

3. Synthèse des principales études

Un premier type d'études consiste à évaluer ex ante la politique d'allègement de cotisations en s'appuyant sur des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués. Trois grandes familles de modèles peuvent être recensées dans ce cadre.

- les analyses effectuées sur la base d'une maquette simplifiée de l'économie en équilibre partiel sur le marché du travail (pas de prise en compte des éventuels effets sur l'équilibre du marché des biens ; voir par exemple, Audric, Givord et Prost, 2000). D'inspiration néoclassique, les conclusions de ces études ne sont valables que dans le moyen/long terme (le temps que les salaires s'ajustent à la nouvelle situation). On distingue en général le travail « non qualifié », qui bénéficie des allègements de cotisations, et le travail « qualifié », qui ne connaît pas le chômage car le mode de formation de son salaire est concurrentiel. Lorsque le capital est modélisé, on suppose qu'il n'est substituable qu'avec le travail non qualifié. L'impact sur le travail qualifié de la politique d'allègements est alors nul par construction, puisqu'on suppose que la demande de travail qualifié s'ajuste toujours à l'offre, qui est exogène. Son effet sur le travail non qualifié est quant à lui directement relié à l'élasticité de substitution entre les deux types de travail (et à l'élasticité de substitution entre le travail non qualifié et le capital, lorsque ce dernier est modélisé). Les valeurs de ce paramètre varient du simple au triple selon les études, ce qui explique la variabilité des résultats obtenus (en général compris entre 200 000 et 500 000 emplois, lorsqu'ils sont étalonnés sur les allègements « Juppé »). Plus récemment, l'attention s'est portée sur le biais d'agrégation inhérent à ces approches macroéconomiques, qui négligent l'hétérogénéité sectorielle⁽¹⁾. Les premiers résultats (Jamet, 2005) semblent toutefois indiquer empiriquement que ce biais est faible ;

- les analyses qui reposent sur un modèle macro-économétrique (voir, par exemple, Cornilleau et Heyer, 2001). Ce modèle d'inspiration keynésienne n'est par conséquent pas adapté aux évaluations des effets de long terme, l'offre n'étant pas modélisée. La logique est ici différente : la baisse des cotisations sociales se traduit d'abord par une baisse des prix à la production et à la consommation (via une baisse du coût unitaire de production), qui permet aux entreprises de gagner des parts de marché et qui accroît le pouvoir d'achat des ménages. S'ensuit une augmentation de la demande qui stimule l'emploi. Ce type d'évaluation, qui ne permet pas d'estimer l'effet de substitution entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production, est complémentaire de la précédente. Elle sous-estime sans doute l'effet des mesures dégressives.

Les analyses qui reposent sur des équations sous forme « réduite »⁽²⁾ (par exemple, Malinvaud, 1998). Le cadre théorique est réduit au minimum de façon, dans l'esprit des auteurs, à ce que les calculs effectués aient une portée aussi large que possible. Mais l'estimation des paramètres reste problématique, et peut conduire à des résultats peu vraisemblables (cf. Gafsi et alii, 2004).

(1) La baisse du coût du travail non qualifié est susceptible d'augmenter la demande de biens produits dans des secteurs employant en plus grande proportion de la main d'œuvre non qualifiée, et donc de modifier le poids des différents secteurs dans l'ensemble de l'économie.

(2) Les équations sous forme « réduite », à l'inverse des modèles « structurels », ne reposent pas sur une spécification du fonctionnement de l'économie et se contentent de mettre en relation différentes variables, sans identifier les mécanismes économiques sous-jacents.

Synthèse des résultats des différentes études

Étude Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
<i>Malinvaud (1998)</i> Maquette analytique	300 à 400 000 emplois au bout de dix ans
<i>Administration économique : INSEE-DP-DARES (1998)</i> Maquette analytique	250 000 emplois au terme de cinq ans
<i>Audric, Givord et Prost (2000)</i> Maquette analytique de Salanié (2000)	120 000 emplois à long terme avec une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de 0,7 et 410 000 avec une élasticité de 2,5
<i>Laffargue (2000)</i> Maquette analytique	116 000 emplois à long terme avec une élasticité de 0,7 ; 440 000 avec une élasticité de 2,5
<i>L'Horty (2000)</i> Maquette analytique	280 000 emplois avec une élasticité de 1
<i>Laroque et Salanié (2000)</i> Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
<i>Crépon et Desplatz (2001)</i> Estimation économétrique à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997
<i>Doisy, Duchêne, Gianella (2002)</i> Maquette analytique, avec modélisation du chômage frictionnel	320 000 emplois
<i>Jamet (2005)</i> Maquette analytique avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 à 200 000(*)
<i>Gafsy, L'Horty, Mihoubi (2004)</i> Maquette estimée avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000(**)

Notes : (*) Si les effets emploi (ETP) de cette étude sont relativement faibles, c'est en raison de la spécification retenue (pas de capital), et des valeurs faibles retenues pour l'élasticité de substitution et l'élasticité prix de la demande ; (**) Pour cette étude, la faiblesse des effets emploi n'est pas due à la prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle mais aux valeurs peu consensuelles des paramètres issus de l'estimation (faible élasticité de la demande au prix des biens notamment).

Source : DARES-DGTPE à partir des études citées.

Un second type d'études, nettement moins nombreuses, évalue *ex post* l'effet des allègements sur l'emploi. Deux approches peuvent être distinguées :

- l'analyse la plus fréquemment menée est indirecte : elle consiste à comparer, au niveau macroéconomique, l'évolution constatée de l'emploi avec la simulation de l'emploi à partir d'une équation usuelle. Quelle que soit l'équation retenue, une divergence est toujours observée à partir de 1993, même en tenant compte des autres politiques de l'emploi sur la période, telles que le développement du temps partiel, les contrats aidés, ou la RTT (*cf.* par exemple INSEE, 2003). Une partie de ce décalage est en général imputée aux allègements de cotisations. Toutefois, cette méthode indirecte est d'autant moins satisfaisante, que l'ampleur du décalage observé est encore plus élevée que les estimations « hautes » obtenues par les autres méthodes (il est vrai qu'on peut toujours invoquer une rupture de tendance sur la productivité pour d'autres raisons) ;

- l'analyse basée sur l'étude économétrique d'un échantillon d'entreprises. Comme indiqué *supra*, le caractère général de la mesure, qui limite la variabilité entre les observations, ne facilite pas l'identification des effets de la mesure. Pour contourner ces difficultés, Crépon et Desplatz (2001) mettent en œuvre une méthode statistique sophistiquée pour estimer l'impact sur l'emploi en 1997 des allègements de cotisations Juppé. Le principe consiste à comparer l'évolution de l'emploi dans des entreprises qui ont des caractéristiques proches, mais qui se différencient par l'intensité de la baisse du coût du travail consécutive aux allègements. Ce type d'étude, qui s'abstrait de tout cadre théorique, présente à la fois l'avantage de ne pas reposer sur une spécification, forcément discutable, de l'économie, et l'inconvénient de pas pouvoir être utilisé, de ce fait, pour des simulations de politique économique (*cf.* encadré 4). Leurs résultats sont plus favorables que la plupart des études prospectives, puisqu'ils trouvent une moyenne de 460 000 emplois créés (en fait, sur la période d'estimation, ce sont plutôt des emplois sauvegardés), alors même que la mesure n'a que deux ans d'âge. L'étude a de ce fait essuyé de nombreuses critiques, mais beaucoup ne sont guère fondées ; en particulier, il n'est pas surprenant que l'arrêt des destructions d'emploi soit plus rapide à intervenir que la création d'emplois supplémentaires. Néanmoins, reste le fait que les auteurs ont supposé que les entreprises ne bénéficiant pas des allègements n'étaient pas affectées par la mesure. Cette hypothèse peut tout à la fois majorer les effets de cette dernière sur l'emploi, en négligeant les effets de concurrence entre les entreprises (celles qui ont le plus bénéficié des allègements ont pu prendre des marchés aux autres), ou les minorer, en négligeant les effets d'entraînement entre les entreprises (par exemple, des fournisseurs qui ont peu bénéficié des allègements ont tout de même profité du dynamisme de leurs entreprises clientes).

Au final, on peut considérer que les allègements mis en place entre 1993 et 1997 ont permis de créer ou de sauvegarder de l'ordre de 300 000 emplois.

4. L'évaluation réalisée par Crépon et Desplatz (2001)

Dans leur article « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », les auteurs cherchent à évaluer, à partir des évolutions observées, les effets des extensions du dispositif de réduction de cotisations entre 1994 et 1997 sur différentes variables, parmi lesquelles l'emploi. Réalisée au niveau microéconomique, cette étude utilise des informations issues de source de données très riches comptant plusieurs centaines de milliers d'entreprises et des millions de salariés.

Pour identifier l'effet des allègements, les auteurs s'appuient sur les méthodes dites d'appariement, développées notamment par Heckman, qui consistent à comparer la situation d'individus ayant bénéficié de la mesure à celle d'individus n'en ayant pas bénéficié mais présentant des caractéristiques proches. Comme la mesure étudiée n'est pas « discrète », mais « continue », au sens où elle concerne l'ensemble des entreprises, mais différemment selon la proportion de salariés à bas salaires qu'elles emploient, les auteurs étendent cette

méthode, en comparant les performances des entreprises selon les valeurs de la réduction ex-ante de coût du travail et en contrôlant l'effet des autres facteurs qui leur sont communs.

Les auteurs construisent pour chaque entreprise un indicateur synthétique qui mesure le taux de réduction du coût du travail imputable aux réductions de cotisations. Cette variable est calculée à partir des rémunérations au sein de l'entreprise en 1994. L'analyse consiste ensuite à comparer les performances des entreprises selon la valeur de la réduction du coût du travail. Ces comparaisons sont réalisées entre entreprises « proches » car les entreprises fortement touchées par les réductions de cotisations ont des caractéristiques qui peuvent aussi influencer directement leurs résultats. Ainsi, il est possible que les entreprises dont l'activité décline sous l'effet de la concurrence des pays à bas salaires soient les plus concernées par les réductions de cotisations. Dans ce cas, se contenter simplement de mesurer la corrélation entre les performances des entreprises et la réduction de cotisations ex-ante conduirait à sous-évaluer l'effet des allègements de cotisations.

Pour mesurer correctement l'impact de la politique d'allègements de cotisations, il est donc nécessaire d'isoler leurs effets de ceux des autres facteurs extérieurs. Les auteurs approchent ces facteurs par une cinquantaine de variables, qu'ils répartissent en quatre groupes distincts : caractéristiques passées, variables de concurrence, variables financières et variables sur la structure des qualifications.

Les auteurs réalisent deux types d'estimation : dans la première, la méthode utilisée est paramétrique, l'effet de la mesure est donc considéré comme identique pour toutes les entreprises. Dans la seconde, qui est privilégiée par les auteurs, la méthode est non paramétrique, ce qui permet de faire varier l'effet de la mesure selon les entreprises et le degré de réduction de cotisations. Les emplois créés sont estimés respectivement à 300 000 et 460 000 selon la méthode, ce qui correspond à un coût par emploi créé de 13 000 et 20 000 euros. Les créations d'emplois qualifiés seraient aussi nombreuses que celles d'emplois non qualifiés, ce qui signifie que l'effet volume l'aurait emporté sur l'effet substitution.

Les résultats de cette étude ont été largement débattus. Outre le caractère massif de ces résultats à court terme, qui a surpris, la critique la plus forte concerne l'absence de prise en compte des interactions entre entreprises alors qu'elles pourraient conduire à revoir à la baisse les résultats. Il est en effet possible que les entreprises ne bénéficiant pas des allègements aient pâti du dispositif en perdant des parts de marché au profit de celles qui en ont le plus bénéficié.

Au vu de l'ensemble de ces études, un consensus s'établit aujourd'hui sur deux éléments :

- selon notre appréciation commune après une analyse approfondie des différentes études, *la politique d'allègement de cotisations sur les bas salaires a fait la preuve de son efficacité*. Les allègements décidés au début des années quatre-vingt-dix et ayant été mis en œuvre avant la RTT, soit de 1993 à 1997, auraient permis de créer ou de sauvegarder autour de 300 000

emplois. Le coût brut par emploi créé aurait alors été d'un peu plus de 20 000 euros de l'époque environ. Le coût net (en tenant compte du surcroît de cotisations sociales généré par les emplois créés, ainsi que des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage) aurait été pour sa part de près de 10 000 euros de 1998, ce qui fait de cette politique l'un des instruments les moins coûteux à moyen terme en termes de création d'emplois dans le secteur marchand⁽⁴⁾ ;

- la première vague d'allègements de charges au début des années quatre-vingt-dix a permis de baisser le coût du travail. La seconde vague à compter de la fin des années quatre-vingt-dix a permis d'éviter que la RTT et la convergence vers le haut du SMIC et des GMR n'entraînent un trop fort accroissement du coût du travail non qualifié et ne viennent ainsi ruiner les bénéfices des politiques antérieures. De ce fait, *la distinction souvent faite entre allègements « défensifs » (ceux qui permettent de contenir une hausse du coût du travail) et allègements « offensifs » (ceux qui permettent de baisser le coût du travail) importe peu du point de vue de l'efficacité* : toute politique visant à diminuer le coût du travail par rapport à une situation de référence donnée a un effet positif sur l'emploi par rapport à cette même situation de référence. Seule la nature de l'emploi est affectée, dans le premier cas, il s'agit d'emplois préservés (qui auraient été détruits sinon) et dans le second cas, d'emplois créés. Quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, si on supprimait aujourd'hui totalement ces allègements, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées dans le cadre de la RTT et de la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui s'en est suivie, on peut estimer en extrapolant les résultats précédents que le nombre d'emplois détruits serait de l'ordre de 800 000 en l'espace de quelques années.

3. Les allègements ont-ils un impact sur les salaires ?

Les mesures d'allègements de charges peuvent potentiellement avoir un effet de « trappe à bas salaires ». En effet, en présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement à la hausse des salaires accordée par l'entreprise. Cette progressivité du coût du travail risque de freiner les carrières salariales des intéressés et même, dans le cas le plus défavorable, de les enfermer dans une situation de « trappe à bas salaires », les employeurs refusant d'augmenter leurs rémunérations en raison du surcoût qu'ils encourent (sur la question de degré de ciblage souhaitable de la politique d'allègements voir l'encadré 5). Selon Malinvaud (1998), les trappes à bas salaires peuvent également induire des comporte-

(4) Cette estimation de 300 000 emplois créés ou sauvegardés correspond à des évaluations portant sur l'économie française en 1997-1998, à l'époque où les allègements Juppé coûtaient environ 6,4 milliards d'euros.

ments contre-productifs de la part des salariés, ces derniers ne cherchant plus à suivre de formations complémentaires⁽⁵⁾.

Les quelques études réalisées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne permettent pas de conclure à un ralentissement marqué des carrières salariales lié aux allègements de cotisations sociales employeur (cf. encadré 6). Si elles ne permettent pas de confirmer l'existence de trappes à bas salaires liées aux allègements de charges, elles ne permettent pas non plus de l'écarter totalement. De plus, elles n'apportent pas d'éléments de réponse sur l'éventuel effet désincitatif des allègements sur les décisions prises par les salariés en matière de formation professionnelle.

5. Degré de ciblage de la politique d'allègement

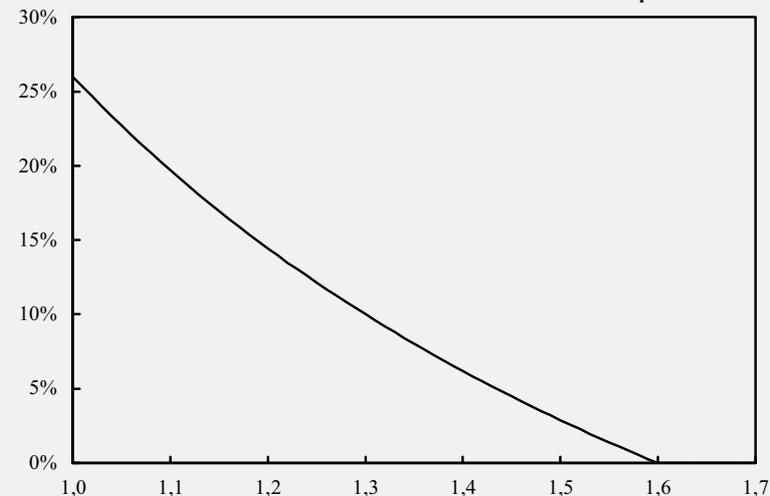
Concernant le degré de ciblage de la politique d'allègement, trois effets doivent être pris en compte : un effet sur la demande de travail et un effet d'assiette, allant dans le sens d'un ciblage étroit avec un taux élevé ; l'effet de « trappes à bas salaires », favorisant plutôt une fenêtre d'exonération étendue. Ces effets se définissent ainsi :

- l'effet sur la demande de travail : les différentes études montrent que l'élasticité de la demande de travail par rapport au salaire semble d'autant plus importante que les travailleurs sont peu qualifiés. Ces estimations vont non seulement dans le sens d'un recours aux allègements mais aussi de leur ciblage sur les rémunérations proches du salaire minimum ;
- l'effet d'assiette est lié au fait qu'un budget donné affecté à la politique de l'emploi est d'autant plus efficace qu'il porte sur une population de travailleurs ayant des salaires bas. En effet, la baisse relative du coût du travail induite par un montant donné (en euro) d'allègement est d'autant plus forte – donc le nombre d'emplois créés est d'autant plus élevé – que le salaire considéré est proche du salaire minimum ;
- le potentiel effet de « trappe à bas salaires » que peuvent générer les mesures d'allègement conduit à modérer le degré de ciblage souhaitable. Il est lié à la progressivité du coût du travail introduite par les allègements de charge. En présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement suite à une hausse de salaire consentie par l'entreprise (par exemple, avec le dispositif actuel, augmenter le salaire brut au niveau du SMIC de 1 euro coûte 1,90 euro à l'employeur). Cette progressivité risque de freiner les carrières salariales des intéressés et même, dans le cas le plus défavorable, de les enfermer dans une situation de « trappe à bas salaires », les employeurs refusant d'augmenter leurs rémunérations en raison du surcoût qu'ils encourent. Malinvaud (1998) préconisait ainsi une fenêtre d'exonération étendue jusqu'à 2 SMIC.

(5) Dans ce cas, les trappes à bas salaires peuvent s'avérer extrêmement difficiles à mettre en évidence : en effet, pour mesurer la dynamique salariale, il est nécessaire de contrôler de l'évolution de la qualification des salariés (une meilleure qualification devant *a priori* conduire à une hausse de la rémunération) qui serait elle-même impactée par la dynamique salariale.

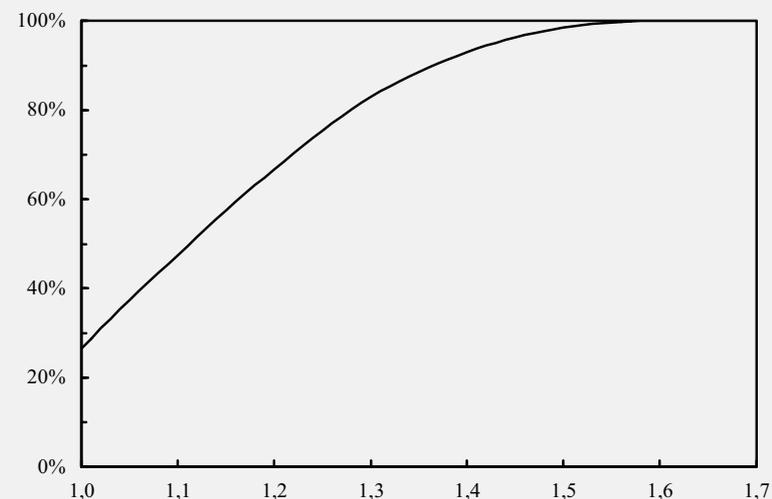
Le dispositif d'allègement actuel semble représenter un bon compromis entre ces différents aspects : le taux d'allègement est relativement conséquent au niveau du SMIC ; 90 % du montant des allègements actuels bénéficient à des salariés dont le salaire est inférieur à 1,35 SMIC ; le seuil d'extinction à 1,6 SMIC reflète un compromis entre le souci de limiter le risque de « trappe à bas salaires » et celui de limiter le coût budgétaire du dispositif.

1. Points de cotisation exonérés en fonction du salaire en parts de SMIC



Sources : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE.

2. Répartition cumulée du montant des exonérations en fonction du salaire en parts de SMIC



Sources : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE.

6. Principaux résultats des études sur les effets des allègements sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires

Le potentiel effet de « trappe à bas salaires » des mesures d'allègement modère le degré de ciblage souhaitable des allègements. En effet, comme mentionné dans l'encadré 5, en présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement à la hausse des salaires accordée par l'entreprise.

Les quelques études réalisées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne permettent pas de conclure à un ralentissement marqué des carrières salariales lié aux allègements de cotisations sociales employeurs. Les travaux d'Audenis, Laïb et Roux (2002) sur données françaises ne semblent en effet pas confirmer l'existence de telles trappes. Au cours de la décennie 90, malgré l'importance des politiques d'allègements engagées en France, les perspectives d'évolution de salaires des travailleurs situés dans la partie basse de la distribution ne sont pas devenues moins favorables. Les auteurs constatent que la décote salariale liée au fait d'avoir occupé un emploi à bas salaire au cours de l'année précédente ne s'est pas aggravée avec la mise en place des allègements. Il existe effectivement une persistance dans le fait d'occuper un emploi à bas salaire mais elle existait déjà au début des années quatre-vingt-dix. De plus, les nouveaux salariés embauchés ne semblent pas avoir subi une baisse de leurs salaires en raison de comportements stratégiques des employeurs pour bénéficier des allègements⁽¹⁾. Les conclusions des auteurs restent néanmoins prudentes : l'effet de trappe ne serait pas prépondérant ou serait masqué par d'autres mécanismes comme les hausses de SMIC. En revanche, Lhommeau (2005) montre qu'il y a eu un ralentissement de la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires même si on ne peut l'attribuer avec certitude aux allègements.

Plus récemment, Sraer (2007) conclut que les allègements mis en place sur la période 1994-1997 ne semblent pas avoir significativement ralenti les trajectoires salariales des individus à bas salaires. En effet, il constate que le différentiel de taux de croissance des salaires entre un individu rémunéré à un salaire inférieur à 1,33 SMIC et un individu rémunéré à un salaire compris entre 1,33 et 1,6 SMIC sur la période 1984-1988 n'est pas significativement différent de ce même différentiel sur la période 1994-1998. Néanmoins, la méthode utilisée ne permet pas de différencier dans l'évolution des salaires ce qui relève de la croissance du SMIC (forte sur la période) et des allègements. Lhommeau et Rémy (2008) aboutissent à des résultats un peu différents en étudiant les carrières salariales des individus restés au moins trois ans dans la même entreprise à l'aide du panel DADS sur la période 1984-2003. Ils étudient les déterminants du taux de croissance des salaires mensuels inférieurs à

(1) Le fait de ne pas avoir été employé l'année précédente ne semble pas jouer un rôle plus négatif sur le salaire à l'embauche après la mise en place des allègements ; au contraire, cette décote a eu tendance à diminuer depuis 1994.

1,3 SMIC en tenant explicitement compte de la forme du barème des allègements. Les allègements ont un effet théorique ambigu sur le taux de croissance des salaires : d'un côté, le coût moyen du travail est réduit et le surplus ainsi dégagé par les entreprises peut être en partie utilisé pour accélérer la promotion salariale. D'un autre côté, le coût marginal du travail augmente en raison de la dégressivité des allègements, ce qui renchérit d'autant le coût d'une augmentation donnée du salaire brut. Les estimations empiriques permettent de décomposer ces deux effets et montrent que l'effet négatif de la progressivité du coût marginal sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires tendrait à l'emporter. Les allègements semblent ainsi avoir conduit à un ralentissement limité mais significatif de la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires en place dans l'entreprise. Toutefois, l'étude ne s'intéresse pas aux conséquences des allègements sur les trajectoires salariales des salariés nouvellement embauchés grâce aux allègements de cotisations.

Références bibliographiques

- Audenis C., N. Laïb et S. Roux (2002) : « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années » in *L'économie française. Édition 2002-2003*, INSEE, Le Livre de Poche, Coll. 'Références', pp. 159-201.
- Audric S., P. Givord et C. Prost (2000) : « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse des charges », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, pp. 513-522.
- Conseil d'orientation pour l'emploi (2006) : *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, février.
- Cornilleau G. et É. Heyer (2001) : « L'emploi » in *Les problèmes actuels de l'économie française*, Vesperini (dir.), Presses Universitaires de France.
- Crépon B. et R. Desplatz (2001) : « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, pp. 1-24.
- Crépon B. et R. Desplatz (2002) : « Réduction des charges et emploi : évaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, n° 82, juillet, pp. 231-245.
- DARES et DGTPE (2005) : *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2005*, Mimeo.

- Doisy S., S. Duchêne et C. Gianella (2004) : « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », *Économie et Prévision*, n° 162, pp. 1-22.
- Gafsi I., Y. L'Horty et F. Mihoubi (2004) : « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation » in *Le travail non qualifié : permanences et paradoxes*, Meda et Vennat (eds), La Découverte.
- INSEE, DP et DARES (1999) : *Les effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires : quelques enseignements tirés des sources statistiques disponibles*, Mimeo.
- Jamet S. (2005) : « Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié : de l'impact sectoriel à l'effet macroéconomique », *Revue Française d'Économie*, vol. 19, n° 3, pp. 57-90.
- L'Horty Y. (2001) : « Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation », *Économie et Statistique*, n° 348, pp. 25-31.
- Laffargue J-P. (2000) : « Effets et financement d'une réduction des charges sociales sur les bas salaires », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, pp. 489-498.
- Laroque G. et B. Salanié (2000) : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66.
- Lhommeau B. (2005) : « Les perspectives salariales des 'bas salaires' dans les années quatre-vingt-dix » in *Les salaires en France*, INSEE Éditions.
- Lhommeau B. et V. Rémy (2008) : « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », *Document d'Études de la DARES*, n° 134, janvier.
- Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, La Documentation française.
- Sraer D. (2007) : « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Document de Travail INSEE*, n° G 2007/01, février.