LETTRE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

n° 97
Janvier 2012

TRÉSOR-ÉCO

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009[1]

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

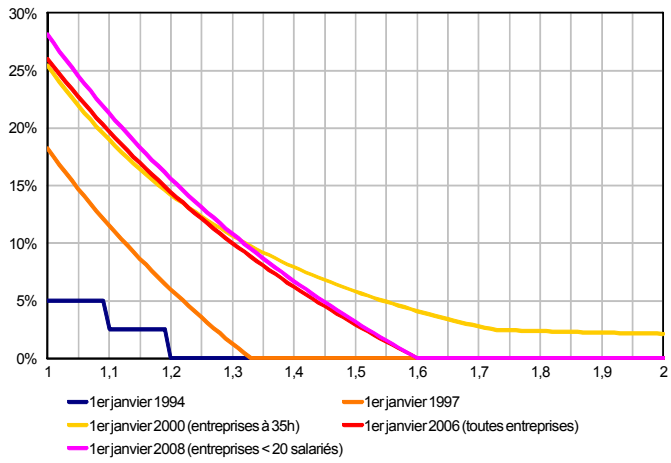
- Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, créés en 1993 et progressivement étendus depuis, sont une composante essentielle de la politique de l'emploi en France. Leur coût brut pour les finances publiques était de 22,2 Mds€ pour l'année 2009 (sans tenir compte des recettes liées à leurs effets positifs sur l'emploi et des moindres dépenses d'indemnisation chômage qui en découlent). Synthèse des résultats des études consacrées à ce dispositif, ce travail est une actualisation de Boissinot et *alii*[2].

- Cette politique est considérée, par les études existantes, comme fortement créatrice d'emplois, même si l'ampleur exacte des effets prête à débat. Elle présente une grande efficacité en termes de coût par emploi créé dans les conditions actuelles de fonctionnement de notre marché du travail.

- Les effets sur les salaires sont plus ambigus : la baisse du chômage ainsi que le partage du surplus entre salarié et employeur peuvent conduire à une hausse des salaires négociés ; inversement la progressivité des taux de cotisation peut limiter l'effet sur les salaires des gains de productivité. Les études existantes ne permettent pas de mettre en évidence des mécanismes de « trappe à bas salaires ».

- La combinaison, à partir de 1998, de l'extension des allègements et d'autres mesures importantes de politique économique complique l'évaluation des effets du dispositif depuis lors. En particulier, la réforme Fillon de 2003 combinait une extension des allègements généraux avec une convergence des différents salaires minima créés lors du passage aux « 35 heures ». Les études suggèrent que le surcroît d'allègements a globalement compensé l'effet négatif sur l'emploi de la hausse des bas salaires.

Barème des allègements (en points de cotisations) en fonction du niveau du salaire, exprimé en multiples de la rémunération minimale applicable



Sources : DARES et DG-Trésor.

Lecture : au 1er 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 20 salariés et plus (respectivement, moins de 20 salariés).

Note : au 1er janvier 2000, la rémunération minimale applicable dans les entreprises passées aux 35 heures était la 2ème Garantie Mensuelle de Rémunération (correspondant à un salaire horaire supérieur au SMIC de 8 %) ; le barème des allègements correspondant représenté sur le graphique est exprimé en multiple de cette GMR ; pour tous les autres cas, il s'agit du SMIC horaire.

(1) Ce document a été élaboré avec la Direction de l'Animation, de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES). Cette collaboration a donné lieu également à une publication plus détaillée de la DARES dans la série « *Documents d'Études* » n°169.

(2) J. Boissinot, J. Deroyon, B. Heitz et V. Rémy (2008), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007 », dans Salaire minimum et bas revenus de P. Cahuc, G. Cette et A. Zylberberg, rapport du Conseil d'Analyse Économique.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

1. La genèse du dispositif et ses fondements économiques

Le tournant vers les mesures générales de réduction du coût du travail a été 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 cessait d'augmenter depuis 1991, touchant fin 1993 plus de 10 % de la population active.

La population active augmentait certes de manière dynamique, mais au regard de ses partenaires, la France créait moins d'emplois pour un niveau de croissance donné. On estimait alors que pour stabiliser le chômage, une croissance de l'ordre de 2,5 % par an était nécessaire. Il fallait soit augmenter le potentiel de croissance de l'économie, soit « enrichir la croissance en emplois », c'est-à-dire créer plus d'emplois pour un niveau d'activité donné.

Ces rapports suggéraient qu'au sein des pays industrialisés, après plusieurs années de modération salariale, la France ne souffrait plus d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen trop élevé. 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 avaient par ailleurs été marquées par la détérioration de la situation de l'emploi, qui avait 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, l'analyse était que 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 de réduire le chômage des peu qualifiés tout en préservant leur pouvoir d'achat.** Des mesures d'allègement des cotisations sociales patronales ciblées sur les bas salaires ont donc été mises en œuvre.

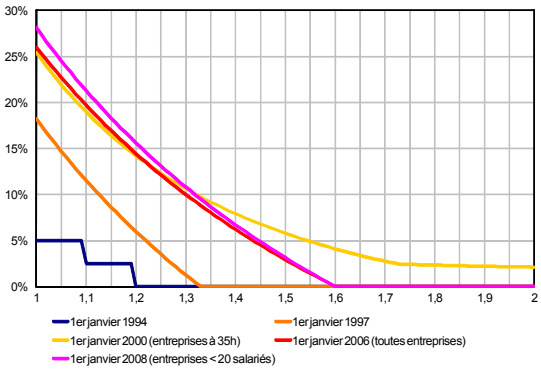
Ces allègements ont connu une évolution en trois principales étapes (ils seront modifiés en fait presque chaque année) :

- 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 1,2 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 FF 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 au 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 1er juillet 2007, le montant maximal est de 26 points (respectivement, 28,1 points) au niveau du SMIC dans les entreprises de 20 salariés et plus (respectivement, moins de 20 salariés) et le seuil de sortie est fixé à 1,6 SMIC. De plus, le mode de calcul du taux d'exonération a été modifié entre 2007 et 2011 de façon à ne plus pénaliser le recours aux heures supplémentaires, qui induisaient par leur majoration une baisse du taux d'exonération à niveau de salaire donné.

Le graphique 1 présente les différentes formes des principaux barèmes mis en œuvre.

Graphique 1 : barème des allègements (en points de cotisations) en fonction du niveau du salaire, exprimé en multiples de la rémunération minimale applicable



Sources : DARES et DG-Trésor.

Lecture : au 1er 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 20 salariés et plus (respectivement, moins de 20 salariés).

Note : au 1er janvier 2000, la rémunération minimale applicable dans les entreprises passées aux 35 heures était la 2ème Garantie Mensuelle de Rémunération (correspondant à un salaire horaire supérieur au SMIC de 8 %) ; le barème des allègements correspondant représenté sur le graphique est exprimé en multiple de cette GMR ; pour tous les autres cas, il s'agit du SMIC horaire.

La succession de ces mesures a amplifié le coût de ces allègements pour les finances publiques. Il a ainsi augmenté par paliers (cf. graphique 2), pour atteindre 22,2 Mds€ en 2009. On peut considérer que dans ce total 9,3 Mds€ correspondent au coût actualisé des allègements généraux sur les bas-salaires antérieurs à la réduction du temps de travail (RTT)[2]. Le reste, soit 12,9 Mds€, correspond à l'accroissement des allègements liés à la mise en œuvre de la RTT et à la convergence vers le haut du SMIC 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'allège-

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

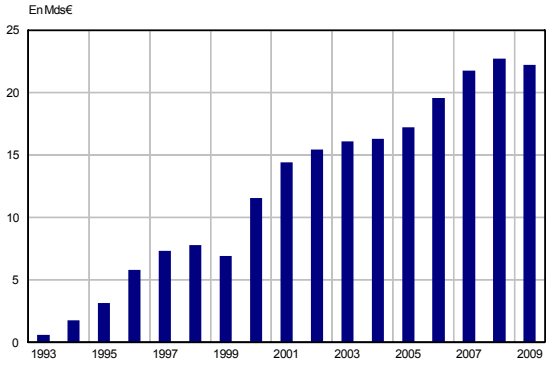
(2) Ce qui signifie que si la RTT et les hausses consécutives de SMIC n'avaient pas eu lieu et que le barème pré-RTT avait été maintenu, le total des allègements généraux sur les bas-salaires serait aujourd'hui de l'ordre de 9,4 Mds€ en supposant que le coût des allègements ait augmenté comme la valeur ajoutée ; un tel scénario reflète une triple hypothèse : en l'absence de modification du barème des allègements, leur coût aurait augmenté comme la masse salariale (ce qui suppose notamment une évolution similaire du SMIC et du salaire moyen), celle-ci aurait augmenté au même rythme que la valeur ajoutée, et la croissance de la valeur ajoutée aurait été identique à celle observée.

ment maximum au niveau du SMIC de 18,2 à 26 points pour toutes les entreprises de plus de 20 salariés (28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés, à partir du 1er juillet 2007[3]) et a étendu le champ des salariés concernés de ceux rémunérés jusqu'à 1,3 SMIC à ceux rémunérés jusqu'à 1,6 SMIC.

Ces estimations correspondent à des coûts bruts et ne tiennent donc pas compte des retours pour les finances publiques liés, notamment, aux effets sur l'emploi du dispositif.

Depuis le 1er janvier 2011, les paramètres pris en compte pour déterminer le montant de l'allègement sont mesurés sur une base annuelle. De plus, il est mis fin, à compter du 1er janvier 2012, à la neutralisation des majorations sur les heures supplémentaires. Ces mesures devraient contribuer à réduire le coût des allègements.

Graphique 2 : évolution du montant des allègements généraux de cotisations sociales

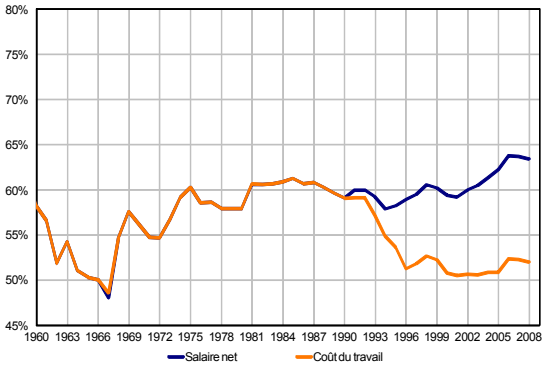


Sources : Roguet, 2008 ; Pessoa e Costa et Roguet, 2011 ; Acoss.
Champ : régime général y compris régimes spéciaux (MSA,...).
Lecture : en 1995, le montant consacré aux allègements généraux de cotisations sociales représentait 3,1 Mds€ pour le régime général.

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 (cf. graphique 3). Jusqu'en 1993, SMIC net et coût du travail augmentaient à peu près au même rythme avec un resserrement marqué de la distribution des rémunérations et des coûts de la fin des années 1960 au milieu des années 1980 suivi d'un élargissement jusqu'au début des années 1990. 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.

Graphique 3 : évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian

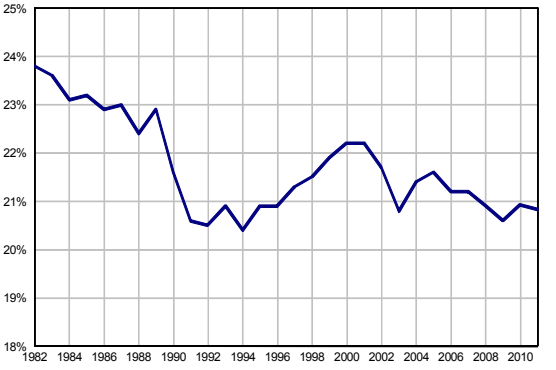


Sources : Insee, DADS, calculs DARES et DG-Trésor.
Lecture : En 2008, la rémunération nette d'un salarié à temps complet au SMIC représentant 63 % du salaire net médian tandis que le coût du travail représentait 52 % du coût (au niveau du salaire) médian.

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 (cf. graphique 4) qui décroissait auparavant tendanciellement.

Les allègements ont contribué à cette stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total. Si le niveau du coût du travail peu qualifié au début de la décennie 1990 n'avait pas conduit à un sous-emploi des non qualifiés en France, les premiers allègements de cotisations sociales se seraient d'abord traduits par une hausse sensible 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). Or, cela ne semble avoir été que partiellement le cas[4].

Graphique 4 : part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi



Source : Insee, enquête emploi.
Lecture : En 1982, l'emploi non qualifié représentait 23,8 % de l'emploi total.

Les évaluations quantitatives suggèrent un bon rapport coût-efficacité à moyen terme de la politique d'allègements 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 ou bien encore d'employabilité), les allègements de cotisations s'appliquent à tous les salariés, pour un niveau de

(3) Le coût de l'augmentation du taux d'allègement maximum au SMIC dans les entreprises de moins de 20 salariés intervenu au 1er juillet 2007 est estimé à 640 M€ en année pleine ; la neutralisation de la majoration des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'exonération à partir du 1er octobre 2007, contribue également de façon significative à la croissance du montant des allègements généraux en 2007 et en 2008.

(4) Cf. T.Amossé, O.Chardon (2006), « Les travailleurs non qualifiés : une nouvelle classe sociale ? », *Économie et Statistiques* n°393-394.

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.

L'encadré 2 présente les principales études disponibles, qui portent essentiellement sur les allègements tels qu'ils existaient en 1997 (allègements « Juppé »). L'effet de l'élargissement des allègements lors de l'introduction de la RTT puis de la réforme Fillon est plus difficile à évaluer à cause de sa concomitance avec les hausses de salaires minimums (cf. encadré 3).

Deux éléments ressortent de l'ensemble de ces études :

- **la politique d'allègements de cotisations sur les bas salaires a fait la preuve de son efficacité.** Les allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en place avant la RTT, soit de 1993 à 1997, auraient permis de créer ou sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois. En actualisant par la croissance de la valeur ajoutée par salarié, cela représente en 2009 un coût brut par emploi créé de l'ordre de 20 000 € à 40 000 €. 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[5]) représenterait de l'ordre de 8 000 € à 28 000 € de 2009 par emploi créé, ce qui fait de cette politique l'un des instruments les moins coûteux à moyen terme en termes de créations d'emplois dans le secteur marchand ;
- la première vague d'allègements de cotisations au début des années 1990 a permis de baisser le coût du travail. La seconde vague, à compter de la fin des années 1990, a permis d'éviter que la RTT et la convergence vers le haut des salaires minimaux n'entraînent un trop fort accroissement du coût du travail non qualifié. Le passage de 39 heures à 35 heures hebdomadaires s'est en effet accompagné d'une hausse du salaire horaire pour les salariés qui étaient au salaire minimum, afin de garantir le maintien de leur niveau de vie. La distinction parfois 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.

La combinaison, à partir de 1998, de l'extension des allègements et d'autres mesures importantes de politique économique (RTT, puis convergence des SMIC et des GMR) complique cependant l'évaluation des effets du dispositif depuis lors. Il est donc difficile d'estimer précisément quel serait l'effet sur l'emploi d'une suppression totale des allègements aujourd'hui. Une méthode approximative consiste à calculer un coût par emploi créé à partir des créations d'emploi imputables aux allègements estimées sur la période antérieure à 1998 et à l'appliquer au montant total des allègements aujourd'hui. Comme indiqué supra, on peut estimer que le coût brut des premiers allègements représente, en actualisant à la valeur de 2009, 20 000 € à 40 000 € par emploi créé. **En appliquant ces valeurs au montant total des allègements en 2009, soit 22,2 milliards d'euros, on en déduit qu'entre 0,6 et 1,1 millions d'emplois pourraient être détruits en l'espace de quelques années si l'on supprimait totalement les allègements.** Cette extrapolation repose cependant sur des hypothèses fortes : en particulier, elle ne tient pas compte de l'extension significative du barème entre 1997 et 2009 et suppose ainsi des « rendements constants » dans les effets des allègements sur l'emploi. Cette hypothèse n'a rien d'évident. Par exemple, Barlet et *alii* (2010)[6] proposent un modèle dans lequel les effets des allègements sur l'emploi peuvent ne pas être complètement linéaires ; dans leurs simulations, le rendement des allègements aurait ainsi été diminué de moitié entre la première et la deuxième vague[7]. **À titre illustratif, sous l'hypothèse que le coût par emploi créé pour la deuxième vague d'allègement ait été multiplié par deux, l'estimation du nombre d'emploi détruits suite à leur suppression totale serait ramenée à une fourchette de 400 000 à 800 000**.

Encadré 1 : **Les mécanismes d'action des allègements sur l'emploi**

Les créations ou sauvegardes d'emplois 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 à 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.

Au final, et à terme, 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 « volume » et « substitution »).

(5) En 2009, les cotisations sociales (employeurs et salariés) pour un salarié à temps complet rémunéré au SMIC s'élevaient à 6 500 € sur l'ensemble de l'année ; le montant du RSA était de 454 € par mois pour un célibataire sans enfant, soit 5 500 € environ par an. Ainsi, l'économie réalisée en matière de dépenses publiques peut être estimée à 12 000 €, en supposant que les bénéficiaires des emplois créés (ou sauvegardés) grâce aux allègements généraux sont rémunérés au SMIC, et que les prestations sociales qu'ils toucheraient sans emploi auraient été égales au montant du RSA pour un célibataire sans enfant uniquement ; ces hypothèses ne recouvrent bien sûr pas la diversité des situations envisageables, mais donnent une approximation de l'économie moyenne raisonnable. Le coût net est alors obtenu en retranchant 12 000 € du coût brut par emploi créé (ou sauvegardé).

(6) M. Barlet, D. Blanchet, T. Le Barbanchon (2010), « Microsimulation et modèles d'agents : une approche alternative pour l'évaluation des politiques de l'emploi », *Économie et Statistique* n°429-430.

(7) Dans ce modèle cette non-linéarité des effets est due principalement au fait que le SMIC contraint de moins en moins la distribution des salaires au fur et à mesure que les allègements sont étendus.

Encadré 2 : **Synthèse des principales études sur les effets sur l'emploi**

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 du marché du travail.** D'inspiration néo-classique, 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. Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi peuvent varier fortement selon les choix relatifs à la fonction de production et aux valeurs de ses principaux paramètres. Selon les spécifications et les études, le coût brut par emploi créé peut varier du simple au quadruple (entre 10 000 € et 40 000 € en euros 2009[a]) en tenant compte de l'incertitude sur les possibilités de substitution entre emploi qualifié et emploi non qualifié.
- **Les analyses qui reposent sur un modèle macro-économétrique.** Cette classe de modèles, d'inspiration keynésienne, n'est cependant pas adaptée aux évaluations des effets de moyen-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 (par l'intermédiaire d'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. Les évaluations de ce type, qui ne prennent pas en compte l'effet de substitution entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production, sont complémentaires de celles recourant à des maquettes simplifiées du marché du travail pour décrire la montée en charge de ce type de dispositif et quantifier les effets à court terme.
- **Les analyses qui reposent sur une maquette désagrégée, notamment sectorielle.** L'estimation des paramètres reste problématique, et peut conduire à des résultats peu vraisemblables. Ces analyses permettent néanmoins de contrôler de l'importance du biais d'agrégation inhérent aux approches macroéconomiques précédentes, qui négligent l'hétérogénéité sectorielle[b] ou le ciblage des allègements. Les résultats disponibles semblent indiquer empiriquement que ce biais est faible en ce qui concerne l'hétérogénéité sectorielle, mais important pour le ciblage des allègements ; le coût brut par emploi créé estimé pour les allègements Juppé est ainsi plus élevé que celui obtenu dans les maquettes simplifiées, de 60 000 € à 130 000 € selon les études.

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

- **Une première approche, indirecte, 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 la spécification retenue, une divergence est toujours observée à partir de 1993, même en tenant compte des autres politiques de l'emploi, telles que le développement du temps partiel, les contrats aidés, ou la RTT. Une partie de ce décalage est en général imputée aux allègements de cotisations. Toutefois, cette méthode indirecte est peu satisfaisante car elle est très sommaire. L'ampleur du décalage observé est de plus généralement supérieur aux estimations « hautes » obtenues par les autres méthodes, ce qui conduirait à conclure également à une rupture de tendance sur la productivité pour d'autres raisons ; toute tentative d'évaluation des allègements selon cette approche est conditionnelle aux hypothèses sur l'évolution de la productivité tendancielle sur la période de montée en charge.
- **D'autres travaux *ex post* se fondent 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 de ses effets. Pour contourner ces difficultés, Crépon et Desplatz[c] mettent en œuvre une méthode statistique sophistiquée pour estimer l'impact 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. Selon cette étude, les effets estimés sur l'emploi auraient été plus importants que ne le suggéraient les simulations ex ante : entre 260 000 et 640 000 emploi créés ou sauvegardés entre 1994 et 1997, pour un coût brut par emploi créé compris entre 11 000 € et 28 000 € (en euros de 2009).

Au vu de l'éventail relativement large des résultats des différentes études sur le sujet, il semble raisonnable de retenir une fourchette large tant pour les effets sur l'emploi que le rendement de ce dispositif : le coût brut par emploi créé aurait ainsi été compris entre 20 000 € et 40 000 €, pour 200 000 à 400 000 emplois créés ou sauvegardés.

a. Ces coûts par emploi créé, comme dans le reste du document, sont exprimés en euros de 2009 ; il s'agit en fait de coûts bruts par emploi créé au moment où les évaluations ont été réalisées, actualisés par l'évolution de la valeur ajoutée par tête entre ce moment et l'année 2009. Conceptuellement, cela revient à mesurer l'efficacité par le coût (en 2009) par emploi créé (en 2009). Une telle actualisation par l'évolution de la valeur ajoutée par tête revient à supposer que la structure de l'économie (la proportion de travailleurs non qualifiés, leur salaire relatif et la part des salaires dans la valeur ajoutée) serait demeurée inchangée jusqu'à 2009, une fois tenu compte des effets de la première vague des allègements. Elle permet de neutraliser l'impact éventuel des politiques mises en place ultérieurement à cette première vague.

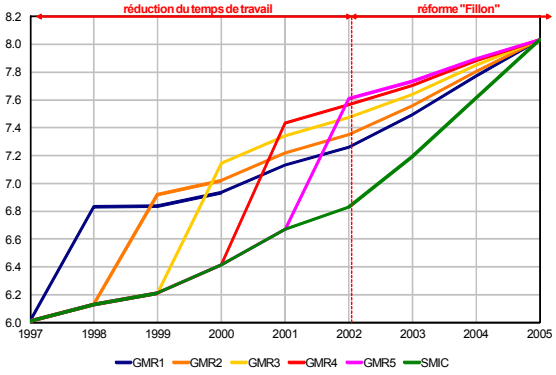
b. La baisse du coût du travail non qualifié est susceptible d'augmenter la demande de biens produits dans des secteurs employant en plus grande proportion de la main d'œuvre non qualifiée, et donc de modifier le poids des différents secteurs dans l'ensemble de l'économie.

c. B. Crépon, R. Desplatz (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistiques*, n°348, p. 1-24, août.

Encadré 3 : **La difficile évaluation de la réforme Fillon**

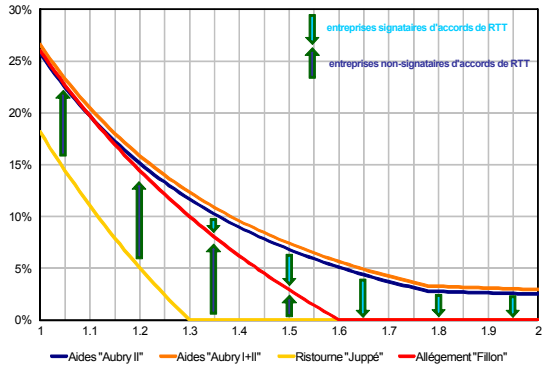
Les effets de la réforme Fillon sur le coût du travail sont complexes : le choc est différencié selon la situation en 2003 et selon la structure des salaires. Les graphiques 5 et 6 illustrent l'impact de cette réforme sur les minima salariaux et sur les barèmes d'allégement. Cette hétérogénéité peut être utilisée à des fins d'évaluation. C'est l'objet de l'appel à projet auprès de chercheurs lancé en 2006 par la DARES, afin d'obtenir des évaluations des allègements plus récentes que les études existantes.

Graphique 5 : salaires minimas (en €/heure) depuis le début de la RTT jusqu'à la fin de la convergence du SMIC et des GMR décidée par la réforme « Fillon »



Sources : DARES et DG Trésor.

Graphique 6 : harmonisation des barèmes d'exonération pendant la réforme « Fillon »



Sources : DARES et DG Trésor.

Note : les barèmes des allègements sont exprimés en multiples de la rémunération minimale applicable.

Compte tenu de la différence des méthodes utilisées (modèles structurels, modèles de différences de différences contrôlées…), de l'hétérogénéité des données considérées, notamment sur l'emploi (estimation sur les taux de sortie de chômage, les flux bruts de création d'emploi, les effectifs des entreprises…) ou de l'identification de l'effet de la réforme à l'aide de groupes d'entreprises différents (entreprises à 39 heures versus entreprises à 35 heures ou encore entreprises bénéficiant plus ou moins d'allègements de cotisations…), il est difficile de tirer une conclusion principale unique de ces études. Néanmoins, les trois rapports de recherche concluent plutôt à un impact faible ou globalement neutre de la réforme Fillon sur l'emploi :

- avec une méthodologie proche de celle utilisée par Crépon et Desplatz, l'équipe du Centre d'Études de l'Emploi[a] montre que l'évolution de l'emploi a été plus favorable dans les entreprises dont le coût du travail a crû de façon relativement plus limitée du fait de la réforme Fillon, à majorité des entreprises non signataires d'accord de RTT ; les effets positifs sur l'emploi dans ces entreprises auraient toutefois été globalement compensés par les effets négatifs constatés dans les entreprises dont le coût du travail a augmenté au cours de la période du fait de la réforme Fillon, à majorité des entreprises ayant signé des accords de RTT avant cette réforme.
- l'équipe du Centre d'Économie de la Sorbonne[b] étudie pour sa part, à l'aide de modèles de durées, l'évolution des opportunités d'emploi des chômeurs sur la période 2002-2007, au regard de l'évolution du coût d'embauche des travailleurs à bas salaires dans les entreprises signataires ou non d'un accord de RTT. Les auteurs estiment ainsi que l'harmonisation des salaires minimaux combinée à l'unification des barèmes d'allègements aurait eu pour effet global d'accroître légèrement la durée des épisodes de chômage ; ils en concluent que les baisses de cotisations patronales associées à la réforme de 2003 semblent avoir été insuffisantes pour compenser la hausse du coût du travail dans les entreprises à 35 heures alors qu'elles auraient permis de compenser cette hausse dans les entreprises restées à 39 heures.

a. M. Bunel, F. Gilles et Y. L'Horty (2009), « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique* n°429-430, pp. 77-105.
b. V. Simonnet et A. Terracol (2010), « Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique* n°429-430 pp. 107-128.

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

D'un point de vue théorique, les effets sur les salaires et sur la productivité du dispositif d'allègements sont ambigus :

- à productivité donnée les allègements ont un effet positif sur le salaire en raison d'un partage du surplus entre employeur et salarié, ainsi que, à plus long terme, par le renforcement du pouvoir de négociation des salariés lié à la baisse du chômage qu'ils induisent ;
- en revanche, les allègements tendent à réduire la croissance des salaires lorsque la productivité augmente, puisqu'ils renchérissent le coût d'une augmentation salariale ;
- enfin, à moyen terme, les allègements peuvent avoir un effet négatif sur la productivité (et donc les salaires), en réduisant les incitations à la formation.

Ces deux derniers effets potentiels ont engendré la crainte que les allègements créent des « trappes à bas salaires » : d'une part, les employeurs pourraient refuser d'augmenter la rémunération de leurs salariés en raison du surcoût qu'ils encourent (sur la question du degré de ciblage souhaitable de la politique d'allègements, voir l'encadré 4) ; d'autre part, selon Malinvaud (1998)[8], les trappes à bas salaires pourraient également induire des comportements contre-productifs de la part des salariés,

(8) E. Malinvaud (1998), « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », Rapport du Conseil d'Analyse Économique, *La Documentation Française*.

ces derniers ne cherchant plus à suivre de formations complémentaires (c'est le troisième effet mentionné ci-dessus)[9].

Plusieurs articles ont étudié les évolutions des rémunérations des salariés affectés par les allègements. Ces évolutions peuvent cependant résulter du barème des allègements, mais également d'autres facteurs, et en particulier du dynamisme de l'évolution du salaire minimum. Deux études tentent plus précisément d'identifier et de séparer les différents canaux par lesquels les allègements peuvent impacter les salaires (baisse du taux moyen de cotisations sociales et hausse du taux marginal). Ces deux études trouvent des résultats opposés :

- Lhommeau et Rémy[10] estiment que les allègements pourraient avoir conduit à un ralentissement limité mais significatif de la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires en place dans l'entreprise.
- Lehmann, Marical et Rioux[11] trouvent au contraire que les allègements n'auraient pas d'effet positif sur les salaires, mais que la progression des salaires ne serait pas non plus entravée par la hausse du taux marginal de cotisations.

Au final, les études menées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne semblent pas confirmer l'existence de « trappes à bas salaires» significatives, même si elles ne permettent pas non plus de l'écarter totalement. Elles n'apportent de plus que des éléments de réponse partiels à la question des dynamiques salariales. Ainsi, elles n'étudient que les trajectoires salariales de personnes demeurant en emploi ; elles ne permettent pas de mesurer l'impact possible sur les salaires à l'embauche. L'éventuel effet désincitatif des allègements sur les décisions prises par les employeurs et les salariés en matière de formation professionnelle n'est pas non plus étudié. Enfin, les carrières salariales des individus demeurés en emploi ou nouvellement embauchés ne sont observées que sur des périodes très courtes, au moment de la mise en place des allègements.

Encadré 4 : **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 :

- **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[a].
- **Effet d'assiette :** 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 euros) d'allègements est d'autant plus forte - donc le nombre d'emplois créés est d'autant plus élevés - que le salaire considéré est proche du salaire minimum.
- **Effet potentiel de « trappe à bas salaires » :** la progressivité du coût du travail induite par le ciblage sur les bas salaires conduit à ce que le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement avec la hausse du salaire (par exemple, avec le dispositif actuel, augmenter le salaire brut au niveau du SMIC de 1 € coûte 1,9 € à l'employeur). Cette progressivité peut freiner les carrières salariales des intéressés et même, dans le cas le plus défavorable, 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.

Alors que les deux premiers effets plaident pour un dispositif très concentré sur les plus bas salaires, le troisième milite au contraire pour qu'il ne soit pas trop ciblé. Le dispositif d'allègement actuel semble représenter un bon compromis entre ces différents aspects : (i) 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) ; (ii) le seuil d'extinction à 1,6 SMIC reflète un compromis entre le souci de contenir le risque de « trappes à bas salaires » et celui de limiter le coût budgétaire du dispositif.

a. À ce sujet, voir V. Rémy (2005), « Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs », Dares, document d'étude, n°101, juillet.

Cyril NOUVEAU[12], Benoît OURLIAC

(9) 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.

(10) B. Lhommeau et V. Rémy (2010), « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaire ? », *Économie et Statistique*, n°429-430, pp.21-49.

(11) E. Lehmann, F. Marical et L. Rioux (2011), "Labor Earnings Respond Differently to Income-Tax and Payroll-Tax Reforms", IZA *Discussion Papers* 6108, Institute for the Study of Labor (IZA).

(12) Cyril Nouveau est en poste à la DARES.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris Cedex 12

Directeur de la Publication :

Ramon Fernandez

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent

(01 44 87 18 51)

tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos

ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Décembre 2011

n°96. La situation économique mondiale à l'automne 2011 : une reprise vulnérable
Sylvain BAILLEHACHE, Pierre LISSOT

Novembre 2011

n°95. Intégration commerciale internationale et évolution des prix à la consommation en Europe de 1998 à 2008
Sylvie MONTOUT, Clément de RIVAS, Arthur SODE

n°94. Y a-t-il un problème d'insertion des titulaires de doctorat dans les centres de R&D des entreprises ?
Nicolas RIEDINGER, Meryam ZAIEM

Octobre 2011

n°93. Quels enseignements tirer de la première mondialisation (1870-1914) ?
Violaine FAUBERT

http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco