

Islem GAFSI
Yannick L'HORTY
Ferhat MIHOUBI

Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires

P

lus d'un salarié sur deux est aujourd'hui concerné par les dispositifs d'exonérations sur les bas et moyens salaires qui constituent de très loin le premier poste des politiques pour l'emploi. Avec un budget total de 15 milliards d'euros en 2003, le manque à gagner pour les prélèvements sociaux équivaut au coût annuel de 750 000 emplois au Smic à temps

complet, soit 1 % du PIB, 3 % des ressources de la protection sociale, 8,5 % de l'ensemble des cotisations des employeurs ou encore l'équivalent de 150 téléthons.

Au-delà de ces budgets vertigineux, la France est le premier pays à avoir mis en œuvre ces dispositifs, avant d'être suivie par la Belgique (Plan global) et les Pays-Bas (dispositif SPAK), et c'est aussi celui où le plus grand nombre de dispositifs ont été instaurés. Depuis 1993, près d'une dizaine de mesures différentes se sont succédées. Les plus gros budgets, la plus grande ancienneté, la plus grande diversité, la France constitue un terrain d'étude privilégié pour discuter les effets sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales.

Nous rappelons dans un premier temps la petite histoire des dispositifs d'exonération, avant de discuter leurs effets en théorie et selon les estimations économiques qui ont été réalisées ces dix dernières années. Puis, nous proposons un nouveau chiffrage sur la base d'une estimation originale s'appuyant sur des données sectorielles en panel (Gafsi, L'Horty et Mihoubi, [2004-b]). En théorie, ces dispositifs sont potentiellement très efficaces, mais en pratique, leurs effets se sont avérés très limités. En recherchant les causes d'un tel écart on est amené à souhaiter une nouvelle réforme des exonérations de cotisations sociales... pourvu qu'elle soit la dernière.

Un panorama des exonérations

Selon les services statistiques de l'Urssaf, il existe 28 dispositifs différents d'exonération de cotisations sociales qui représentent un coût budgétaire de 19,5 milliards d'euros, soit 8,9 % du total des cotisations perçues (tableau n° 1). Ces exonérations sont pour l'essentiel compensées par l'Etat ou le Forec (à hauteur de 17,4 milliards d'euros). Dans cet ensemble, les exonérations de cotisations sociales sur les bas et moyens salaires, qui sont toutes

Tableau 1

Les exonérations de cotisations sociales en 2003 : 19,5 milliards d'euros en 28 dispositifs

Illustration non autorisée à la diffusion

* Mesures non compensées (depuis la loi du 25 juillet 1994, toute nouvelle mesure d'exonération de cotisations de Sécurité sociale est intégralement compensée).

** Mesures prises en charges par le Fonds de réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (Forec) mis en place fin 2001.

Source : Acof-Urssaf.

compensées, représentent plus des trois quarts, avec 15,5 milliards d'euros et cinq dispositifs.

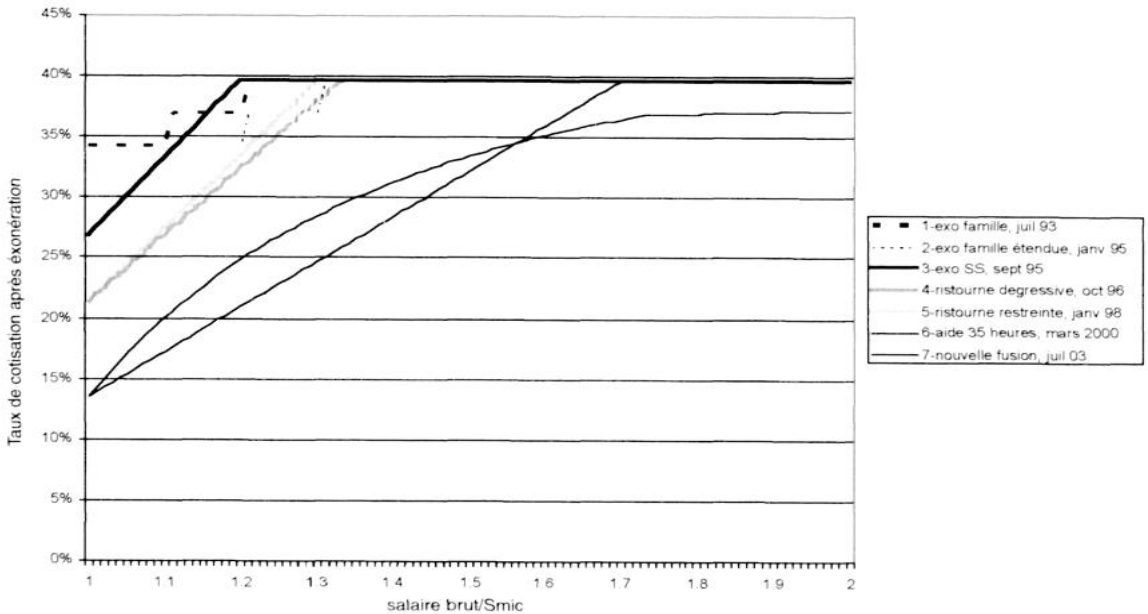
Ces exonérations sont générales puisqu'elles s'appliquent à tous les salariés du privé, quel que soit leur âge, leur secteur d'activité ou leur localisation géographique, contrairement aux exonérations catégorielles accordées pour l'emploi des jeunes, des chômeurs de longue durée ou dans certaines régions. Mais elles sont aussi ciblées puisqu'elles ne bénéficient pas aux salariés au-delà d'un certain plafond de rémunération, défini relativement au Smic. Une exonération ciblée a néanmoins des effets plus ou moins marqués selon les différentes catégories de main-d'œuvre. Elle profite à l'emploi des jeunes, qui sont sur-représentés dans les bas salaires, aux services et aux secteurs industriels traditionnels (cuir, textile, habillement, chaussure) et aux régions où les bas salaires sont plus fréquents : selon l'ACOSS, les employeurs d'Ile-de-France en bénéficient le moins, ceux du Limousin en profitent le plus.

Près d'une dizaine de dispositifs différents se sont succédés depuis la première mise en œuvre de ce type de politique. Mais il y a une certaine continuité dans ces changements. Les trois paramètres qui définissent une exonération ciblée ont en effet été presque toujours modifiés dans le même sens : l'ampleur de l'exonération au niveau du salaire minimum a été progressivement étendue ; la fenêtre d'exonération a été élargie vers des salaires de plus en plus élevés ; la forme de l'exonération a été lissée (suppression des effets de seuil).

Le premier dispositif mis en œuvre en juillet 1993 était une exonération de cotisations familiales en palier : intégrale jusqu'à 1,1 Smic, soit 5,4 % du salaire brut, et de moitié jusqu'à 1,2 Smic, soit 2,7 % (graphique n° 1). Ce dispositif en palier a été étendu à 1,3 Smic en janvier 1995. On a ensuite mis en place une ristourne linéairement dégressive de cotisations patronales de Sécurité sociale s'annulant à 1,33 fois le Smic et dont le montant permettait de neutraliser l'impact sur le coût du travail du « coup de pouce » donné au Smic après les élections présidentielles de 1995. Par souci de simplification, les deux dispositifs ont été fusionnés en 1996. En 1998, on a fait passer le seuil de

Graphique 1

Dix ans d'exonération de cotisations sociales en France



1,33 à 1,3 Smic pour réaliser 4 milliards de francs d'économie budgétaire. Dans le cadre de la réduction du temps de travail, une nouvelle exonération de cotisations patronales a été utilisée à des fins incitatives pour compenser les hausses de coût horaire au niveau du Smic. Le dispositif représenté dans le graphique est celui des mesures dites Aubry II (pour simplifier, on n'a pas représenté les profils des mesures de Robien et Aubry I, de portée plus limitée). L'exonération s'élève alors à 26 points de Smic brut et est réservée aux entreprises à 35 heures, les autres demeurant dans le dispositif de 1998. La dernière mesure a été adoptée avec la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi (loi dite Fillon). L'exonération redevient linéaire, le seuil est fixé à 1,7 Smic et le montant au Smic est de 26 % comme dans le dispositif Aubry II. Cela correspond à environ 300 euros en moins de coût du travail mensuel, soit les trois quarts des cotisations employeur au niveau du salaire minimum. Surtout, l'exonération s'applique désormais à toutes les entreprises, qu'elles soient ou non à

35 heures. Cette nouvelle fusion de dispositifs va coïncider avec une forte hausse du Smic horaire, dans le cadre de l'harmonisation des salaires minimum.

Cette succession impressionnante de mesures a conduit à rendre les prélèvements sociaux globalement progressifs en France. Les cotisations sociales à la charge des employeurs représentent aujourd'hui 13,6 points pour les bas salaires, et 39,6 pour les hauts salaires. En 1950, la situation était exactement inversée. Les prélèvements sociaux à la charge des employeurs représentaient pour les bas salaires 26,8 points de salaire brut et étaient de seulement 0,6 point dans les tranches de salaires les plus élevées. Ils étaient donc dégressifs avec le montant du salaire il y a cinquante ans et ils sont devenus progressifs, à la manière de l'impôt sur le revenu. La progressivité des prélèvements sociaux est une situation originale, à la fois d'un point de vue historique et du point de vue de la comparaison internationale. Dans la plupart des pays, les cotisations employeurs sont dégressives ou proportionnelles au salaire, ce qui est plus conforme à une logique assurantielle. Les prélèvements sociaux sont en effet destinés à couvrir des risques, tels que la maladie, les accidents professionnels ou le chômage, et lorsque l'on paye une assurance, il est logique que le prix du service ne varie pas avec le revenu. La France se distingue donc des autres pays en utilisant les prélèvements sociaux comme instruments de politique de l'emploi.

Effets sur l'emploi : la théorie

Il est étonnant de constater que parmi tous les dispositifs successifs d'exonération qui ont été mis en œuvre en France, aucun n'a véritablement été conçu de façon à optimiser les effets sur l'emploi. Les motivations étaient soit de réaliser des économies budgétaires (en 1993, où l'on souhaitait réduire le coût du travail en général, en commençant par les bas salaires pour des raisons

budgétaires, et en 1998 où l'on souhaitait réaliser 4 milliards d'économies), soit d'amortir les effets des hausses de salaire minimum sur le coût du travail (en 1995, 2000 et 2003), soit encore de fusionner des dispositifs existants pour des raisons de simplicité et de lisibilité (en 1996 et 2003). Avec le recul de plus d'une décennie de réformes, on peut soutenir que les paramètres cruciaux des exonérations, leur montant au voisinage du Smic, la fenêtre et le profil, ont toujours été déterminés sur la base de considérations étrangères aux effets sur l'emploi.

Pourtant, ces dispositifs ont des effets potentiellement importants. On peut mobiliser ici la théorie de la demande de facteurs, selon laquelle une exonération de cotisations sociales peut modifier le niveau de l'emploi au travers de trois mécanismes principaux. Tout d'abord, un effet de substitution intervient entre facteurs de production ou entre produits : à niveau de production donné, la baisse du coût favorise l'emploi de travailleurs peu qualifiés au détriment des travailleurs qualifiés et de l'investissement. Ensuite, un effet volume se traduit par le fait qu'à combinaison donnée de facteurs, la baisse du coût de production est répercutée dans les prix de vente ce qui augmente la demande et est favorable à l'emploi de tous les facteurs. Ces deux premiers effets déterminent la sensibilité de la demande de travail à son coût. Le troisième est l'effet d'assiette qui détermine l'ampleur de la baisse du coût lorsque l'enveloppe budgétaire des exonérations est donnée. Ce troisième canal est à lui seul suffisant pour préférer un prélèvement social progressif à un prélèvement proportionnel si l'objectif est de maximiser le nombre d'emplois.

L'argument en faveur du ciblage ne dépend ni de la structure de marché, ni de la technologie utilisée, ni du nombre de facteurs, ni de la nature des rendements d'échelle. Dans le cas le plus général, l'élasticité de la demande du facteur i (par exemple, le travail non qualifié) dépend de l'élasticité de substitution (notée σ) et de l'élasticité de la demande au prix (notée ε), pondérées par la part des facteurs dans les coûts de production :

$$\eta_i' = - \sum_{j \neq i} s_j \sigma_j^i - s_i \varepsilon \quad (1)$$

Cette expression très générale de l'élasticité de la demande de travail à son coût, qui dérive du lemme de Shephard (*cf.* Hamermesh, [1993]) met en jeu deux effets qui vont dans le même sens. L'effet de substitution est d'autant plus important que le facteur dont le coût varie occupe une faible part de l'ensemble des coûts et que les possibilités de substitution sont fortes. L'effet volume est quant à lui d'autant plus important que le facteur occupe une part importante dans l'ensemble des coûts et que la demande est élastique aux prix. Ils jouent séparément l'un de l'autre et constituent donc deux canaux indépendants qui peuvent se renforcer.

L'impact sur l'emploi des autres facteurs de production est quant à lui théoriquement indéterminé, puisque les effets volume et substitution jouent en sens inverse. Une exonération ciblée peut donc entraîner des destructions d'emplois qualifiés, dès lors que l'élasticité de substitution dépasse en valeur absolue l'élasticité de la demande aux prix. La différence entre ces deux élasticités détermine en effet le signe de l'impact sur l'emploi qualifié (ou, pour ne pas perdre en généralités, le signe de l'effet sur l'emploi non ciblé par l'exonération) :

$$\eta_i^i = s_i(\sigma_i^i - \varepsilon) \quad (2)$$

Si l'on sait déterminer la valeur de ces différents paramètres, on connaît la valeur de l'élasticité inconditionnelle qui permet par définition de calculer les effets sur l'emploi d'une variation du coût du travail :

$$\frac{\Delta L_i}{L_i} = \frac{\Delta w_i}{w_i} \eta_i^i \quad (3)$$

Mais un troisième effet intervient également. A budget B donné, l'exonération aura d'autant plus d'effets sur le coût du travail que les salaires sur lesquels elle est appliquée sont faibles. Le taux de croissance du coût du travail est donné par le rapport de B à la masse salariale des travailleurs sur lesquels porte l'exonération.

$$\frac{\Delta w_i}{w_i} = - \frac{B}{L_i w_i} \quad (4)$$

En développant l'expression (3), à l'aide de (1) et (4), il apparaît que le nombre d'emplois qui peut être potentiellement issu d'une exonération est une fonction inverse du niveau du coût du travail avant exonération :

$$\Delta L_i = \frac{B}{w_i} \left(\sum_{j \neq i} s_j \sigma_j^i + s_i \varepsilon \right) \quad (5)$$

L'effet d'assiette $\frac{B}{w_i}$ renforce l'effet de substitution $(\sum_{j \neq i} s_j \sigma_j^i)$ et l'effet volume $(s_i \varepsilon)$. Si l'on dispose de 15 milliards d'euros à consacrer aux exonérations de cotisations sociales, il est toujours préférable d'affecter ce budget aux 50 % de salariés les moins bien rémunérés plutôt qu'au 50 % les mieux payés (car w_i est plus faible). Il vaut mieux concentrer l'effort sur les bas salaires parce que l'on pourra obtenir une baisse du coût du travail plus importante que pour les hauts salaires, et donc plus d'emplois. Au sein des bas salaires, on a d'ailleurs intérêt pour la même raison à concentrer l'effort sur les salaires les plus bas.

Le mécanisme, valable quel que soit le nombre de qualifications, peut être appliqué si l'on distingue deux qualifications seulement. L'effet sur chaque type de qualification d'une exonération ciblée sur les moins qualifiés est alors donné par les expressions suivantes :

$$\begin{cases} \Delta L_Q = - \frac{B}{w_{NQ}} \frac{L_Q}{L_{NQ}} \eta_{NQ}^Q \\ \Delta L_{NQ} = - \frac{B}{w_{NQ}} \eta_{NQ}^{NQ} \end{cases} \quad (6)$$

La variation totale de l'emploi s'écrit, $\Delta L = \Delta L_{NQ} + \Delta L_Q$, soit :

$$\Delta L = B \left(\frac{\sigma}{w_{NQ}} - \frac{(\sigma - \varepsilon)}{w} \right) \quad (7)$$

qui est toujours positif puisque le salaire moyen w est supérieur au salaire des non-qualifiés. A budget donné, le ciblage dans le bas de la distribution des salaires revient à baisser le salaire des non-qualifiés, w_{NQ} , ce qui est toujours favorable à l'emploi, même pour une valeur très faible de l'effet de substitution devant l'effet volume. L'optimalité du ciblage ne dépend donc pas de la valeur de l'élasticité de la demande de travail. Même si elle est uniformément faible, on a toujours intérêt à cibler tout en bas de la hiérarchie des salaires si l'objectif est de baisser le taux de chômage et d'augmenter le nombre d'emplois. En d'autres termes, le ciblage sur les bas salaires est toujours la stratégie la plus efficace pour l'emploi.

Si l'on s'arrêtait là, le dispositif le plus efficace serait une mesure massive et concentrée au strict voisinage du $Smic$. Cela serait souhaitable si l'on cherchait uniquement à augmenter la quantité d'emplois, mais cela ne l'est plus si l'on prend en compte la qualité des emplois. Un ciblage excessif peut déclencher des effets de seuil. Avec un dispositif très concentré au voisinage du salaire minimum, la moindre hausse de salaire impliquerait pour l'employeur une très forte hausse du coût du travail (le taux marginal de prélèvement est localement infini). La mesure idéale sur la quantité d'emploi creuse une trappe à bas salaires.

Il faut donc prendre en compte un autre argument, qui est la possibilité de voir son salaire progresser, les perspectives en matière de carrière salariale. Si l'on ne regardait que cet argument, la mesure idéale serait une franchise de cotisations sociales. Par exemple, exonérer les 200 premiers euros de cotisations sociales pour tout le monde ne pénaliserait les hausses de salaires pour personne. Mais ce type de mesure est aussi le moins ciblé et le moins bénéfique du point de vue de la quantité d'emplois.

En bref, il y a un arbitrage entre quantité et qualité des emplois en œuvre dans le choix des exonérations pour les prélèvements sociaux. A budget donné, il s'agit d'ouvrir l'accès à l'emploi sans fermer dans le même temps l'accès à des perspectives de progression de salaire. Cet arbitrage n'est pas un problème économique, c'est une question politique. Le choix d'un barème idéal doit révéler des préférences collectives. Force est de constater

que les choix collectifs, tels qu'ils peuvent être révélés par les dispositifs mis en œuvre ces dix dernières années, ont été pour le moins tâtonnants.

Il serait exagéré d'en conclure que les exonérations ciblées sur les bas salaires constituent « la mesure la plus puissante pour l'emploi ». Les économistes ont seulement montré que toutes choses restant égales par ailleurs, et notamment à budget et salaires donnés, une mesure ciblée de baisses de cotisations sur les bas salaires créait plus d'emplois qu'une exonération générale s'appliquant uniformément à tous les salariés, ce qui est déjà un résultat important. Ils ont également insisté sur certaines limites de ces dispositifs, qui peuvent freiner les carrières salariales et avoir un effet de long terme négatif sur l'innovation et la croissance.

Effets sur l'emploi : les estimations

Les premières estimations des politiques d'exonération de cotisations sociales ont été réalisées au sein de la direction de la Prévision en 1995 puis au sein du CSERC à partir de 1996, dans le cadre d'une commande que le Premier ministre lui avait adressée¹. Ces estimations laissaient attendre la création de 200 000 à 350 000 emplois pour 6 milliards d'euros d'allègement, soit le budget alloué à l'époque à ces dispositifs (graphique n° 2). Les estimations ultérieures (Laffargue, [1996] ; DARES, [1997] ; Malinvaud, [1998] ; Salanié, [1999] ; Audric, Givord et Prost, [2000] ; L'Horty, [2000] ; Laffargue, [2000]) ont confirmé ces ordres de grandeur, certaines allant même jusqu'à dépasser les 400 000 emplois (Laffargue, [2000] ; Laroque et Salanié, [2000]). Mais tous ces chiffres restaient théoriques et prospectifs. Rétrospectivement, il est en particulier très difficile de savoir comment ont été financés ces dispositifs. Selon le rapport du CSERC de 1996, le financement est à même de diviser au moins par deux les effets sur l'emploi tout en élargissant considérablement l'in-

Graphique 2

Le coût budgétaire des exonérations de cotisations sociales

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : ACOSS-URSSAF.

certitude sur le chiffre final. L'effet net serait plutôt compris entre 40 000 et 200 000 emplois.

Par la suite, l'étude de Crépon et Desplat [2001] a ouvert la voie aux évaluations rétrospectives de ces dispositifs. Contrairement aux autres estimations, l'approche retenue par ces auteurs est non paramétrique et micro-économique. Toutefois, elle ne mesure pas non plus un effet net puisqu'elle ne prend pas en compte « l'effet du financement de ces mesures et les effets macro-économiques indirects qui ont pu les accompagner ». Les résultats sont en outre singuliers dans la mesure où ils concluent à un impact rapide de ces dispositifs, en moins de deux ans, là où toutes les études antérieures n'attendaient que des effets à cinq ou dix ans. Ils détonnent aussi par le fait que les exonérations profitent beaucoup plus aux travailleurs qualifiés. Le nombre d'emplois qualifiés créés est d'ailleurs plus élevé que le nombre d'emplois non qualifiés. Techniquement, cela signifie qu'il y a peu de substitution entre travailleurs et beaucoup d'effet volume

(la baisse du coût des bas salaires est répercutée dans les prix ce qui augmente la demande et la production, profitant ainsi à tous les travailleurs, à bas salaires ou non). Dans les évaluations antérieures, les effets les plus massifs étaient obtenus au contraire avec beaucoup de substitution entre travailleurs. Or, si l'effet volume l'emporte, la prise en compte du financement des mesures va exercer un impact beaucoup plus négatif sur le nombre d'emplois créés. Ces remarques et d'autres encore ont été formulées dans les commentaires publiés autour de l'étude (Lacroix, [2001] ; L'Horty, [2001] ; Sterdyniak, [2002] ; Crépon et Desplatz, [2002] ; OFCE, [2003]).

Deux nouvelles études rétrospectives sont désormais disponibles (Jamet, [2003] ; Gafsi, L'Horty et Mihoubi, [2004-b]). Il s'agit dans les deux cas d'estimations sectorielles et temporelles qui mobilisent les données des enquêtes Emploi de l'Insee. Les effets des exonérations de cotisations sociales y sont estimés jusqu'en 1997 afin d'éviter toute interférence avec la réduction de la durée collective du travail, qui pose des problèmes d'évaluation très spécifiques. Le champ est celui des salariés des secteurs marchands non agricoles, en excluant donc le secteur public et les salariés des services domestiques qui ne sont pas concernés par les exonérations générales. On ne traite pas non plus les stagiaires, les apprentis et les contrats aidés qui ont des règles en matière de coût du travail ou d'exonérations trop spécifiques. Les données ainsi constituées montrent qu'entre 1982 et 2002, l'emploi peu qualifié mesuré en effectifs salariés a connu deux grandes phases (Gafsi, L'Horty et Mihoubi [2004-a]). La première décennie (1982-1992) est marquée par une baisse régulière. Alors que l'emploi qualifié a progressé de près de 200 000 emplois, environ 800 000 emplois peu qualifiés ont été supprimés. Au cours de la deuxième décennie (1992-2002), l'emploi peu qualifié a en revanche enregistré une progression sensible, avec plus de 400 000 emplois créés. Sur la même période, l'emploi qualifié a crû de 1 300 000 salariés. L'objet de ces études est de contribuer à l'explication de cette rupture de tendance.

Dans Gafsi, L'Horty et Mihoubi [2004-b], nous estimons un système complet de demande de facteur issu du lemme

de Shephard, en introduisant l'éventualité d'un biais de progrès technique, des qualifications hétérogènes et du capital. Cela nous distingue de l'étude de Jamet [2003] où les possibilités de substitution avec le capital ne sont pas considérées. Le modèle utilisé ne repose pas sur des formes fonctionnelles particulières, les fonctions de production sont uniquement supposées à rendements d'échelle constants, et les fonctions de demande sont supposées iso-élastiques. Les estimations sont effectuées par la méthode du maximum de vraisemblance à information complète, pour tenir compte des fortes simultanités, sur un panel annuel de 16 secteurs d'activité couvrant la période 1982-2002 en mobilisant les techniques univariées de tests de co-intégration en panel développées par Pedroni [1999] et Kao [1999].

Notre estimation sectorielle prend en compte les principaux effets macro-économiques des exonérations de cotisations sociales, et leurs impacts indirects sur l'emploi. En particulier, les changements de taux de cotisations, surtout lorsqu'ils ont lieu sur plus d'une décennie, ont des effets potentiellement importants sur la formation des salaires : 100 euros de cotisations employeur en moins n'impliquent par 100 euros de coût du travail en moins, même lorsque l'on est au voisinage du Smic et surtout lorsque l'on se place à un horizon de long terme. Nous intégrons par ailleurs les effets des baisses de cotisations sur la formation des prix et sur l'activité, ainsi que les effets en retour des créations d'emploi sur la formation des salaires et sur le coût du travail, ce qui nous distingue à nouveau de l'estimation de Jamet [2003]. Tous ces relais ont été ignorés par les études antérieures alors qu'ils jouent un rôle potentiellement important dans les effets des exonérations de cotisations employeur.

Une autre originalité de notre chiffrage est d'avoir multiplié les tests de robustesse pour apprécier la validité de nos résultats. Afin de tester la sensibilité à la définition de la qualification, les estimations ont été réalisées avec trois définitions différentes des travailleurs peu qualifiés (*cf.* Bisault, Destival et Goux [1994] qui accordent une large place à la formation du travailleur ; Chardon [2001] qui valorise davantage les pré-requis du poste de travail ; Burnod et Chenu [2001] qui font jouer au

salairer un rôle primordial). Plusieurs définitions de l'emploi ont été testées (en effectif total, en équivalent temps plein et pour les seuls temps complets). De nouvelles estimations ont été effectuées en excluant ou en incluant les années 1999 à 2001 dans le but de se prémunir d'une mauvaise appréciation des exonérations de cotisations sociales avec le passage aux 35 heures. Afin de prendre en compte les effets du développement du recours au travail externalisé sur l'emploi peu qualifié, les estimations ont été conduites en excluant ou non le secteur des services aux entreprises du champ de l'analyse. Nous avons considéré plusieurs hypothèses concurrentes pour préciser la mesure du coût du capital (taux d'intérêt identiques dans tous les secteurs, avec partage de la valeur ajoutée stable ou variable dans le temps, taux de marge constant dans le temps), pour modéliser le biais de progrès technique (en le supposant différencié ou indifférencié selon les secteurs), ou pour mesurer l'effet de la conjoncture sur l'emploi (pas d'effet ; élasticité librement estimée et identique dans tous les secteurs ; élasticité de l'emploi à la conjoncture contrainte à l'unité).

Selon nos résultats, en retenant le modèle le plus complet parmi 22 modèles canoniques, il s'avère que la réduction du coût du travail est potentiellement un instrument très efficace pour soutenir l'emploi peu qualifié. L'élasticité de la demande de travail peu qualifié à son coût est, tous comptes faits, proche de l'unité. Cela renvoie au niveau élevé de l'élasticité de substitution entre qualification (de l'ordre de 2,5), beaucoup plus qu'aux effets volume. Les effets de volume associés aux baisses de cotisations sociales auraient été surestimés par les travaux précédents, en particulier par Crépon et Desplatz [2001] alors que les effets de substitution auraient été en revanche sous-estimés. Les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires produiraient ainsi un effet beaucoup plus important sur la structure de l'emploi par qualification que sur le niveau de l'emploi agrégé. Elles expliqueraient l'essentiel de la progression de la part de l'emploi peu qualifié depuis 1992 mais une partie beaucoup plus faible de la progression des effectifs peu qualifiés et de l'emploi total.

Si les baisses de cotisations sociales ont des effets modérés sur l'emploi, c'est d'abord parce que la population des peu-

qualifiés n'est pas celle des bénéficiaires du salaire minimum ni celle des bénéficiaires des exonérations. Une part non négligeable des emplois qualifiés sont rémunérés au voisinage du Smic et, de façon symétrique, de nombreux emplois peu qualifiés ne sont pas concernés par les mesures d'exonération. Identifier les trois populations, comme l'ont fait de nombreuses études prospectives, est une source de biais non négligeable.

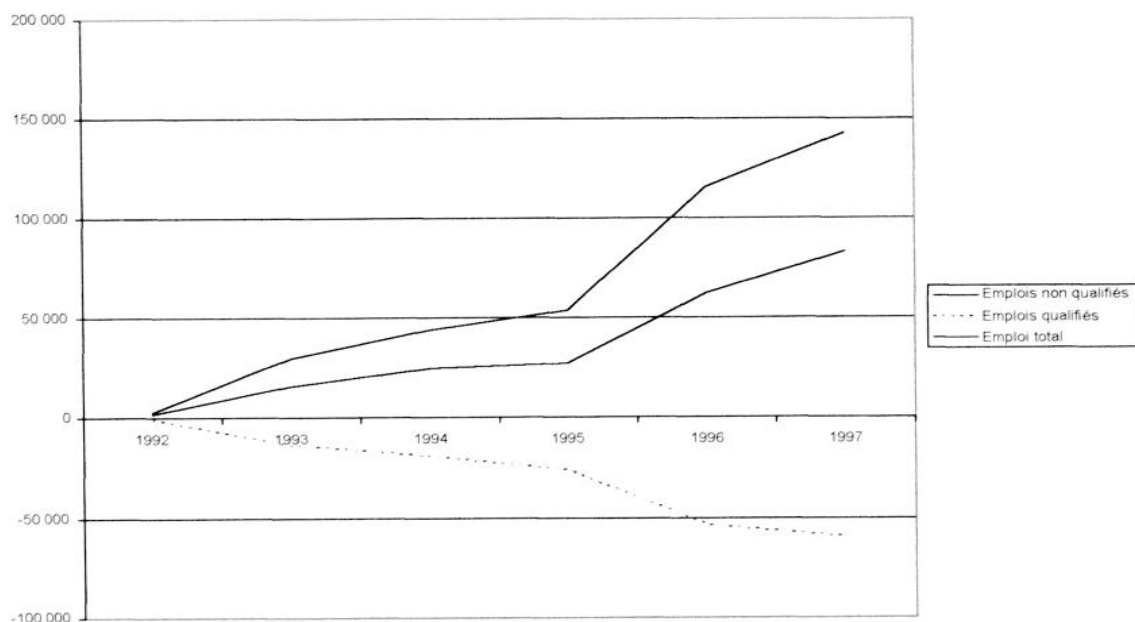
Les effets modérés sur l'emploi s'expliquent aussi par le fait qu'il y a loin d'une baisse de cotisations à une baisse du coût du travail. De façon comptable, les allègements de cotisations sociales en vigueur jusqu'en 1997 auraient dû baisser le coût du travail peu qualifié de 5,35 points. Mais d'après nos estimations, cet effet potentiel sur le coût du travail a été divisé par deux par l'intermédiaire de relais macro-économiques variés, notamment l'action des termes de l'échange intérieur (la baisse des prix de vente liée aux allègements de cotisations renchérit le coût du travail réel), ou encore parce que les salaires nets augmentent (comme les cotisations sociales interviennent dans le « coin salarial », la baisse des prélèvements sociaux peut induire des hausses du salaire lors des négociations). Le coût réel n'a baissé que de 1,9 point, car les salaires ont augmenté de 2,2 points et les prix de valeur ajoutée ont baissé de 1,2 point.

Au total, le nombre d'emplois peu qualifiés sauvegardés ou créés ne dépasserait pas 150 000 (pour les exonérations en vigueur jusqu'en 1997). Surtout, l'effet sur l'emploi qualifié aurait été négatif (graphique n° 3). Les exonérations augmentent le coût réel des qualifiés, à la fois en termes relatifs et absolus, ce qui conduit à un effet négatif sur l'emploi lorsque les effets de substitution dominant largement les effets volume. Ce résultat est cohérent avec le fait qu'en 1994 la part de l'emploi peu qualifié remonte avant le niveau puis bien davantage que le niveau (Gafsi, L'Horty et Mihoubi [2004-a]).

Ce chiffrage est tout à fait compatible avec les estimations antérieures. Pour le vérifier, nous avons normalisé les résultats de l'ensemble de ces estimations sur une base de cinq milliards d'euros de baisse de cotisations sociales, soit un tiers du coût de 2003. Il est indispensable de ramener les estimations sur une base

Graphique 3

Evaluations des effets sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales



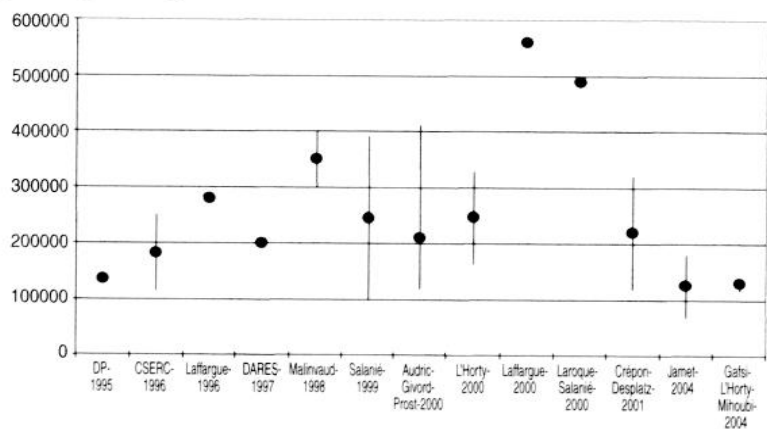
Lecture : ce graphique reprend les résultats de notre simulation centrale (cf. Gafsi, L'Horty et Mihoubi, [2004-b]).

comparable dans la mesure où il est fréquent que les chiffrages ne portent pas sur un choc de même nature (certains évaluent les effets de la baisse des cotisations sociales telle qu'elle a eu lieu, d'autres estiment les effets d'une baisse de 10 milliards de francs, d'autres une réduction de 10 points de cotisations, etc.). Le graphique n° 4 présente le bilan de cette normalisation pour trois champs de définitions de l'emploi : le travail peu qualifié, le travail qualifié et l'emploi total.

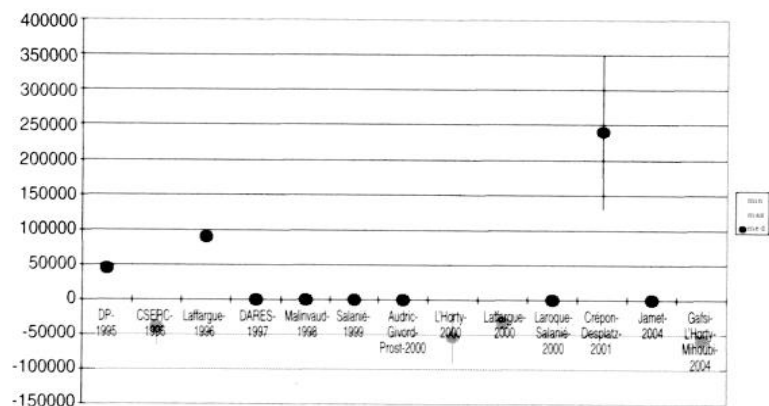
Notre chiffrage des effets sur l'emploi peu qualifié n'est que faiblement inférieur à celui de la grande majorité des études précédentes. Cela est remarquable dans la mesure où nous considérons des canaux plus riches, avec les effets sur les salaires et les prix en particulier. Nous parvenons d'ailleurs à retrouver les résultats des autres études en annulant les effets de ces canaux macro-économiques. Le chiffrage des effets sur l'emploi qualifié est également un peu en dessous de la majorité des études anté-

Graphique 4
Effets d'une exonération de 5 milliards d'euros sur l'emploi

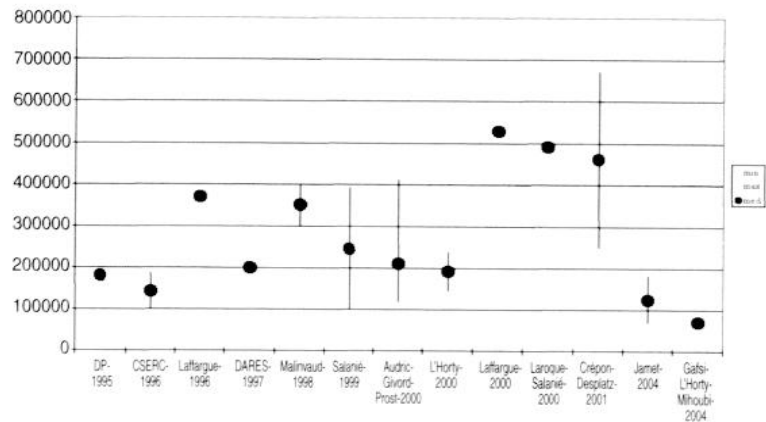
Graphique 4-a
Sur l'emploi peu qualifié



Graphique 4-b
Sur l'emploi qualifié



Graphique 4-c
Sur l'emploi total



rieures. Il convient de noter ici que dans les estimations réalisées à l'aide de maquettes théoriques, les effets des exonérations des cotisations sociales sur l'emploi qualifié ont le plus souvent été tout simplement ignorés (ils ont été supposés nuls). Finalement, l'effet sur l'emploi total que nous trouvons est un peu en dessous des études antérieures parce qu'il agrège ces deux sources de différences (prise en compte de canaux plus riches, absence d'hypothèses fortes sur l'emploi qualifié).

De la théorie à la pratique

Il y a bien un problème dans le passage de la théorie à la pratique des exonérations. En théorie, ces dispositifs sont potentiellement très efficaces. Les paramètres structurels de l'économie plaident effectivement pour ce type de mesure. En pratique, leurs effets se sont avérés très limités. Pour expliquer cet écart, on peut mettre en avant l'influence qu'ont exercée les baisses de cotisations sur la formation des salaires, mais aussi rappeler l'instabilité chronique de ces dispositifs. Les exonérations de cotisations sociales sont des mesures structurelles qui peuvent produire des effets durables sur l'emploi... à condition de ne pas changer de dispositif tous les dix-huit mois. L'instabilité des dispositifs est certainement un facteur qui a limité leurs effets potentiels sur l'emploi. A cette instabilité, il faut ajouter l'élargissement régulier de l'assiette des exonérations sur les bas salaires, qui a contribué à atténuer la progressivité des prélèvements et donc les effets sur l'emploi (à budget donné).

Une autre raison à cet écart est que les exonérations de cotisations, telles qu'elles ont été mises en œuvre en France, ont agi à la manière d'un « trompe-l'œil ». Les exonérations ont été largement utilisées pour compenser les effets sur le coût du travail des hausses du Smic brut. C'était le cas en 1995 et l'opération est répétée en juillet 2003. Le pouvoir d'achat du salaire mini-

mum a augmenté de plus de 15 % entre 1992 et 2002, si bien que le coût réel du travail au Smic a augmenté de 5 % sur ces dix ans, malgré les exonérations. Les salariés au Smic y ont-ils gagné ? Pas vraiment, car dans le même temps, les cotisations sociales salariales et les impôts (avec la montée en charge de la CSG) ont été accrus. Le pouvoir d'achat du Smic net de tous prélèvements n'a ainsi que faiblement augmenté. Globalement, les allègements de cotisations sociales n'ont pas été utilisés comme une politique offensive de réduction du coût du travail peu qualifié.

Il faut enfin évoquer le financement de ces exonérations. Les gains en emploi d'une baisse des prélèvements sont en partie compensés par des pertes en emploi liées au surcroît de prélèvements ou aux économies de dépenses publiques. De façon comptable, les trois quarts du coût des exonérations sont financés par les droits de consommation sur le tabac et sur les alcools. Le solde est financé par un ensemble hétéroclite de recettes fiscales (taxe spéciale sur les conventions d'assurance, contribution sociale sur le bénéfice des sociétés, taxes sur les véhicules de société, taxe générale sur les activités polluantes). Mais les droits sur les tabacs et alcools existaient avant les exonérations et étaient utilisés à d'autres fins. Leur ré-affectation au financement des exonérations a conduit à rechercher de nouvelles ressources fiscales ou des économies de dépenses et l'on ne peut dire lesquelles. On ignore donc, en réalité, comment sont financées les exonérations, ce qui limite très sérieusement la pertinence de tous les chiffrages des effets sur l'emploi (y compris le nôtre).

L'histoire de dix années d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires en France illustre l'écart entre la théo-

rie et la pratique des politiques pour l'emploi. Elle montre comment un bon instrument de lutte contre le chômage peut être mal utilisé. D'un côté, les effets sur l'emploi de la progressivité des prélèvements sociaux sont potentiellement importants. D'un autre côté, lorsqu'est considéré l'ensemble des enchaînements macro-économiques, *via* l'activité, les prix, les salaires et les comptes sociaux, l'impact sur l'emploi paraît rétrospectivement modeste au regard de l'effort budgétaire consenti. Les multiples réaménagements de ces dispositifs, l'absence de garanties quant à leur pérennité et les élargissements successifs de l'assiette n'ont probablement contribué ni à leur lisibilité ni à leur efficacité.

Au terme de cette histoire, on aimerait pouvoir dire oui à la progressivité et non aux exonérations, c'est-à-dire inscrire la progressivité dans le barème des cotisations sociales employeur, comme le suggérait déjà le rapport Malinvaud [1998]. Il s'agit de proposer un changement de barème, pour ne plus en changer. En outre, pour pérenniser plus encore ce changement, il semble nécessaire de recentrer l'effort budgétaire sur les catégories de travailleurs les plus touchées par le chômage, les bas salaires et les travailleurs peu qualifiés, en amplifiant le montant des exonérations au voisinage du salaire minimum tout en réduisant la fenêtre de l'exonération.

Islem Gafsi est doctorante en économie à l'université d'Evry Val-d'Essonne et chercheuse à l'EPEE. E-mail : islem.gfasi@eco.univ-evry.fr

Yannick L'Horty est professeur de sciences économiques à l'université d'Evry Val-d'Essonne et chercheur à l'EPEE. E-mail : Yannick.lhorty@eco.univ-evry.fr

Ferhat Mihoubi est professeur de sciences économiques à l'université d'Evry Val-d'Essonne et chercheur à l'EPEE.

Adresse : boulevard François Mitterrand 91025 Evry cedex. Tél : (33) 1 69 47 70 66, Fax : (33) 1 69 47 70 50. E-mail : ferhat.mihoubi@eco.univ-evry.fr

Annexe

Un survol des évaluations des effets des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires

Source	Données	Mesure évaluée	Méthode utilisée	Résultats (pour 5 milliards d'euros ex ante)	Limites
Evaluations prospectives					
Direction de la Prévision [1995]	Comptes trimestriels	Effets à l'horizon de 5 ans d'une baisse de cotisations sociales de 10 milliards de FF (0.16 point de PIB)	Macro-simulation du modèle Métric	Non-qualifiés : +135 000 Qualifiés : + 45 000 Total : 180 000	Elasticités critiques non estimées, modèle à qualifications homogènes
CSERC [1996]. L'allègement des charges sociales sur les bas salaires. La documentation française. Collection des rapports au Premier ministre	Calibrage avec les distributions des salaires DADS 1996 et choix raisonné de paramètres	Effets de long terme de la ristourne fusionnée de 1996 (jusqu'à 1.33)	Maquette analytique de demande de travail (élasticité de la demande de travail comprise entre -0.3 et -0.7)	Bas salaires : + 115 000 à 250 000 Hauts salaires : - 14 000 à - 64 000 Total : 101 000 à 186 000	Pas de bouclage macro-économique
J-P. Laffargue [1996]. « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emplois ». Economie et prévision, n°125. [1996-4]	Calibrage sur les comptes nationaux base 1980 et enquêtes Emploi de 1982 à 1993	Effets de court et de long terme d'une baisse de 1 point du taux de cotisations sociales des travailleurs peu qualifiés (22,6 % de la main-d'œuvre)	Modèle d'équilibre général calculable JULIEN à deux niveaux de qualification	Non-qualifiés : +280 000 Qualifiés : + 90 000 Total : 370 000	Les non-qualifiés sont tous payés au Smic
DARES [1997]. La politique de l'emploi. La découverte. Coll. Repères. Paris	Calibrage et recours à des variantes de modèles macro-économétriques	Effets d'une baisse du coût du travail sous 1.33 Smic à l'horizon de 5 à 10 ans	Maquettes analytiques et macro-simulations	Total : 200 000 emplois	Elasticités critiques non estimées, modèle à qualifications homogènes.
E. Malinvaud [1998]. Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique. Rapport du Conseil d'analyse économique	Calibrage sur la base d'un choix raisonné de paramètres	Effets à l'horizon de 10 ans d'une baisse de 10 % du coût du travail s'appliquant à 20 % des emplois (ceux rémunérés en dessous de 1,1 Smic)	Maquette analytique simple (élasticité de la demande de travail à bas salaires supposée égale à -1.2)	Le maintien de la ristourne dégressive conduit « à la création probable de 300 à 400 000 emplois au bout de dix ans »	Le coût des non-qualifiés résulte directement du SMIC (pas de bouclage salarial). Les effets sur l'emploi qualifié ne sont pas mesurés.
B. Salanié [1999]. « Une maquette analytique de long terme du marché du travail ». doc. de travail de l'Insee, G9912.	Calibrage sur la base d'un choix raisonné de paramètres et des données de l'enquête Emploi 1996	Allègement de 10 points du taux des cotisations sociales sur les non-qualifiés (pour un coût ex ante estimé à 18 milliards de FF, soit une baisse de 6.1 %)	Maquette analytique macro-économique	De 100 000 à 390 000 emplois non qualifiés (pour un allègement uniforme de 10 points de cotisations sociales sur le coût du travail non qualifié). Pas de création d'emplois qualifiés	Les non qualifiés sont payés au Smic (mais l'allègement provoque bien une hausse des salaires des qualifiés)

.../...

.../...

S. Audric, P. Givord et C. Prost [2000]. « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges ». <i>Revue économique</i> , vol. 51, n° 3.	Calibrage d'une maquette analytique en mobilisant les séries d'emplois et de coût des enquêtes Emploi	Allègement de 10 points du taux des cotisations sociales sur les non qualifiés	Maquette analytique macro-économique	De 120 000 à 410 000. 210 000 emplois avec une élasticité de substitution de 0.7.	
Y. L'Horty [2000]. « Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail ». <i>Revue économique</i> , vol. 51, n° 3.	Calibrage avec les distributions des salaires DADS 1996 et choix raisonné de paramètres	Effets à long terme de la rotation fusionnée de 1996 (jusqu'à 1.33)	Maquette analytique de demande de travail (élasticité de substitution entre bas et hauts salaires va de 0.2 à 2)	Effet sur les bas salaires : entre 164 000 et 328 000	Pas de bouclage macro-économique
J-P. Laffargue [2000]. « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires ». <i>Revue économique</i> , vol. 51, n° 3.	Calibrage avec données rétrospectives de 1974 à 1993 (comptes nationaux, enquêtes Emploi)	Baisse du taux de cotisations sur le travail non qualifié de 10 points (soit 23.8 milliards de FF [1993] - <i>idem</i> Salanié, [1999])	Modèle d'équilibre général calculable JULIEN 4 à deux niveaux de qualification (élasticité de substitution de 2.5)	Hausse de l'emploi non qualifié : + 560 000 Baisse de l'emploi qualifié : - 32 000	Les non qualifiés sont tous payés au Smic
G. Laroque et B. Salanié [2000]. « Une décomposition du non-emploi en France »	Enquête Emploi 1997. Echantillon représentatif de 9.6 millions de personnes de 25 à 49 ans, hors temps partiels	Effets à long terme de la suppression de la rotation fusionnée de 1996 (jusqu'à 1.33). Coût <i>ex ante</i> : 13 milliards de FF	Micro-simulation d'équations individuelles de salaire et de participation estimées en coupe	490 000 emplois, dont 60 000 liés à la hausse des salaires (baisse du non-emploi volontaire) et 430 000 liés à la baisse du coût du travail (baisse du non-emploi classique)	Pas de ventilation par grandes catégories de qualification (<i>continuum</i>)

Evaluations rétrospectives

B. Crépon, R. Desplat [2001]. « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires ». <i>Economie et statistique</i> , n° 348-2001-08, pp. 3-25	Panel cylindré d'entreprises présentes de 1993 à 1997 tiré des fichiers des BRN et des DADS.	Effets cumulés de 1994 à 1997 de l'extension des dispositifs de 1995 et 1996, soit un profil d'allègement décroissant en dents de scie. Le coût de l'extension est de moins de 5 milliards d'euros, ce qui correspond à 1.7 point de coût du travail en moins.	Estimations non paramétriques. Méthodes inspirées de Rubin et Heckman appliquées à des mesures de politiques de l'emploi continues	« 460 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés entre 1994 et 1997 ». « La moitié de ces emplois serait des emplois non qualifiés ». (220 000 emplois non qualifiés créés ; 240 000 emplois qualifiés créés)	Ces évaluations ne prennent en compte qu'une partie des effets. Leur échappent, en particulier, les effets du financement de ces mesures et les effets macro-économiques indirectes
S. Jamet [2004]. « Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique », miméo, DARES	Calibrage et estimations avec les données des enquêtes Emploi 1982-1997	Effets cumulés de 1992 à 1997 de la baisse du coût du travail peu qualifié résultant d'une simulation des feuilles de paie sur la base des enquêtes Emploi entre 1992 et 1997 (le coût des non qualifiés baisse de 6 %).	Maquette analytique modélisant l'hétérogénéité sectorielle. Elasticité de la demande de travail estimée à partir d'un panel de secteurs. Elasticité de substitution comprise entre -0.3 et -1	Entre 70 000 et 180 000 emplois peu qualifiés créés ou sauvegardés	Absence du capital, du chômage qualifié et de négociations des salaires des peu qualifiés

.../...

.../...

I. Gafsi, Y. L'Horty et F. Mihoubi [2004]. « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation »	Enquêtes Emploi. 1982-2002 et comptes nationaux annuels	Effets cumulés de 1992 à 1997 de la baisse du coût du travail peu qualifié résultant d'une simulation des feuilles de paie sur la base des enquêtes Emploi (le coût des non-qualifiés baisse de 6 %)	Estimation de systèmes de demande de travail, d'équations de prix et de salaires sur un panel sectoriel 1982-2002	Entre 118 000 et 140 000 emplois peu qualifiés créés ou sauvegardés. Entre 41 000 et 76 000 emplois qualifiés supprimés	Erreurs de mesure sur le prix du capital
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------

Notes

1. Le rapport du CSERC [1996] contient un survol des chiffrages disponibles en 1996 et notamment ceux de la direction de la Prévision.

Références

- S. Audric, P. Givord et C. Prost [2000] : *Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charge*. **Revue économique**, vol 51, n° 3.
- L. Bisault, V. Destival et D. Goux [1994] : *Emploi et chômage des « non qualifiés » en France*. **Economie et statistique** n° 273.
- G. Burnod et A. Chenu [2001] : *Employés qualifiés et non qualifiés : une proposition d'aménagement de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles*. **Travail et emploi**, n° 86, avril.
- O. Chardon [2001] : *Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans*. **Insee première** n° 796, juillet.
- B. Crépon et R. Desplatz [2001] : *Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires*. **Economie et statistique**, 348.
- B. Crépon et R. Desplatz [2002] : *Baisses de charges et emploi : évaluer la critique*. **Revue de l'OFCE** n° 82, juillet 2002.
- CSERC [1996] : **L'allègement des charges sociales sur les bas salaires**. La documentation française, coll. des rapports au Premier ministre.
- DARES [2003] : **La politique de l'emploi**. La découverte, coll. Repères.
- I. Gafsi, Y. L'Horty et F. Mihoubi [2004-a] : *Vingt ans d'évolution de l'emploi peu qualifié et du coût du travail : des ruptures qui coïncident ?* doc. de recherche de l'EPEE, n° 04-02 R.
- I. Gafsi, Y. L'Horty et F. Mihoubi [2004-b] : *Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation*. doc. de recherche de l'EPEE, n° 04-03 R.
- J-M. Germain [1997] : *Allègements des charges sociales, coût du travail et emploi dans les modèles d'équilibre : enjeux et débats*. **Economie et statistique**, n° 301-302.
- D. S. Hamermesh [1993] : **Labor demand**. Princeton University Press.
- S. Jamet [2003] : *Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique*, mimeo DARES.
- C. Kao [1999] : *Spurious Regression and Residuals Based Tests for Cointegration in Panel Data*. **Journal of Econometrics**, 90, pp. 1-44.
- G. Lacroix [2001] : *Baisse de charges sur les bas salaires et créations d'emplois*. **Economie et statistique**, n° 348.
- J-P. Laffargue [1996] : *Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi*. **Economie et prévision**, n° 125.
- J-P. Laffargue [2000] : *Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires*. **Revue économique**, vol 51, n° 3.
- G. Laroque et B. Salanié [2000] : *Une décomposition du non-emploi en France*. **Economie et statistique**, n° 331.
- Y. L'Horty [2000] : *Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail*. **Revue économique**, vol 51, n° 3.
- Y. L'Horty [2001] : *Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation*. **Economie et statistique**, n° 348.
- E. Malinvaud [1998] : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, rapport du Conseil d'analyse économique.

OFCE [2003] : *L'évaluation des politiques économiques en débat : les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires*, **Revue de l'OFCE**, n° 85, avril 2003.

P. Pedroni [1999] : *Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors*, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, 61 special issue, pp. 653-670.

L. Rouxelin [2004] : *En 2003, les cotisations exonérées se sont stabilisées*. **ACOSS Stat** n° 16, septembre.

B. Salanié [1999] : *Une maquette analytique de long terme du marché du travail*, doc. de travail de la DESE, G 9912, Insee.

H. Sterdyniak [2002] : *Une arme miracle contre le chômage ?* **Revue de l'OFCE**, n° 81.