

*Comité de suivi des aides publiques aux entreprises*

**Les politiques d'exonérations générales de cotisations sociales employeurs**

**Note d'étape des travaux du comité et perspectives  
Juillet 2015**

Le comité de suivi des aides publiques aux entreprises a été installé en novembre 2014 par le Premier Ministre, élargissant les compétences du comité de suivi du CICE qui préexistait. Six plénières ont eu lieu depuis son installation, dont deux consacrées uniquement au CICE.

L'élargissement de son champ d'investigation se fait de façon progressive. Pour l'année 2015, le comité a engagé une réflexion sur l'évaluation des exonérations générales de cotisations sociales patronales<sup>1</sup>. Pour cela, il a réexaminé les motivations initiales de ces dispositifs, puis a identifié l'ensemble des questions jugées importantes pour évaluer de façon complète les politiques de réduction des cotisations sociales employeurs aujourd'hui. Il a ensuite commencé à examiner les travaux existants sur ces questions et à réfléchir aux travaux nouveaux qui pourraient être menés. Un rapport rendant compte de ses conclusions sera produit au premier trimestre 2016. Cette note d'étape présente l'état des travaux du comité sur ce sujet en juillet 2015. Elle revient d'abord sur les origines, justifications et premières évaluations des allègements (section 1), puis examine l'impact de la deuxième vague d'allègements (section 2) et termine par de nouvelles questions (section 3).

---

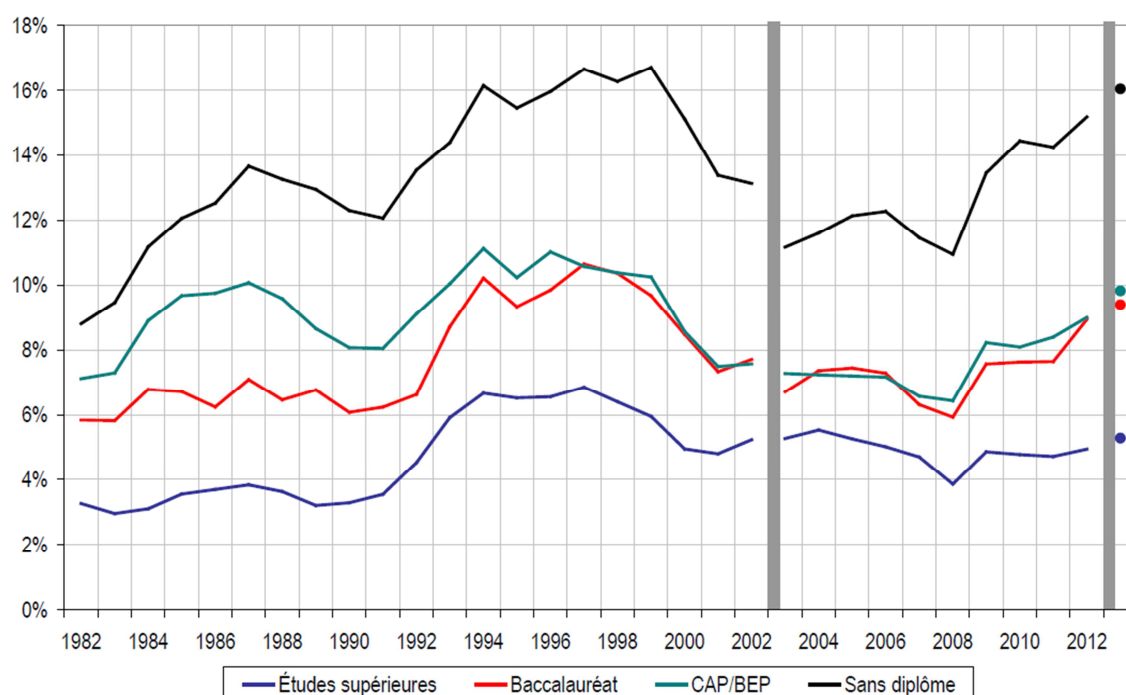
<sup>1</sup> Plus précisément, il s'agit d'examiner d'abord les exonérations non ciblées, c'est-à-dire dont le champ n'est réduit ni à des publics particuliers (contrats aidés par exemple), ni à des secteurs d'activité ou profils d'entreprises (emploi à domicile, jeunes entreprises innovantes), ni à des zones géographiques prédéfinies. Bien que générales au regard des critères ci-dessus, ces mesures n'en ont pas moins des champs d'application définis par leur assiette de calcul.

# 1- Les allègements de cotisations sociales : origines, justifications et premières évaluations

## a. Rappel du contexte et des motivations initiales

A la fin des années 1980, en dépit d'une conjoncture économique favorable, un taux de chômage élevé persiste. La situation du marché du travail s'est encore aggravée suite à la récession de 1993. Le diagnostic porté à l'époque notamment par le Commissariat Général du Plan (Charpin (1992) et Brunhes (1993)) faisait état de l'absence de problème au niveau du coût du travail moyen après plusieurs années de modération salariale (désinflation compétitive) mais d'une proximité du smic et du salaire médian (voir graphique 4), empêchant un ajustement du salaire des peu qualifiés à leur productivité et entraînant ainsi une concentration du sous-emploi sur cette catégorie de travailleurs (voir graphique 1).

**Graphique 1 - Taux de chômage selon le niveau de diplôme**



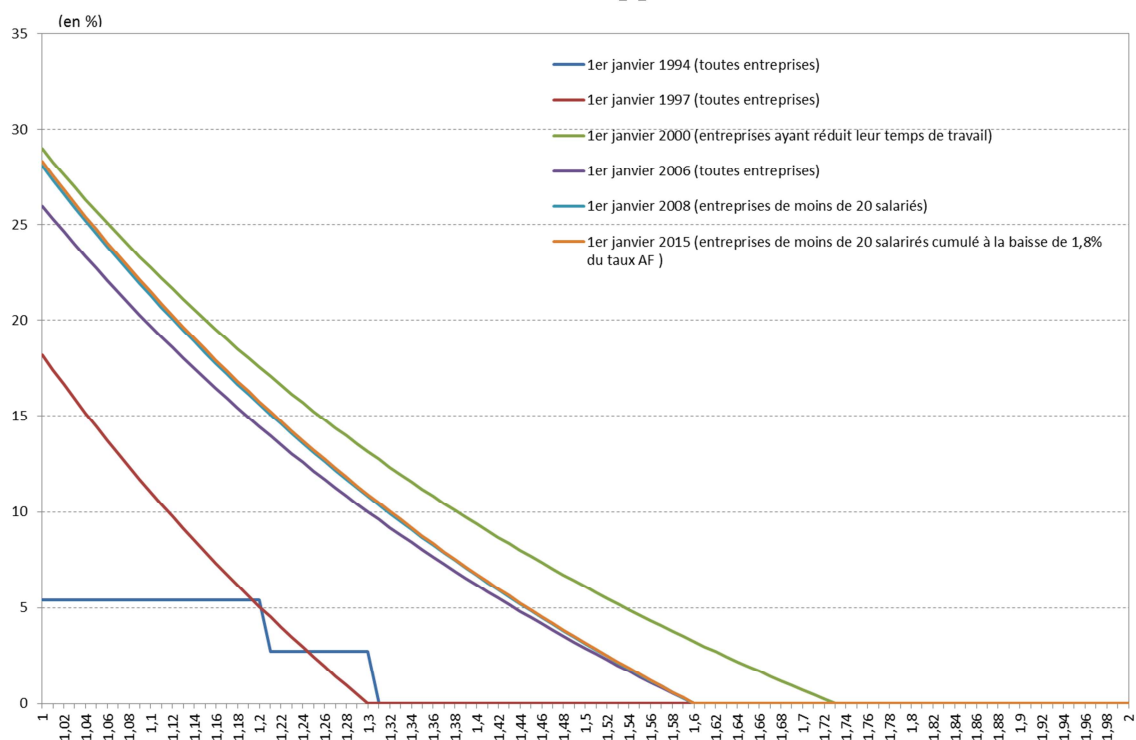
Source : Enquête Emploi (Insee), calculs Dares.

Note : les données ne sont pas corrigées des ruptures de séries de 2003 et 2013, signalées sur le graphique.

Dans ce contexte de forte concentration du sous-emploi chez les travailleurs non-qualifiés, les pouvoirs publics ont décidé de réduire de manière ciblée le coût du travail sur les bas salaires. Les premières mesures d'allègement de cotisations sociales patronales ciblées sur les bas salaires sont mises en œuvre en 1993.

Elles ont dans un premier temps pour objet de réduire le coût du travail au niveau du smic sans affecter le pouvoir d'achat des salariés et ainsi de lutter contre le chômage des peu qualifiés. Le barème de ces exonérations est modifié pratiquement chaque année, contribuant à accroître l'ampleur de la mesure. Cette première phase considérée comme « offensive » sera suivie d'une seconde phase plutôt « défensive » (cf. infra).

**Graphique 2 – Barème des allègements dégressifs (en points de cotisations) en fonction du niveau du salaire, exprimé en multiples de la rémunération minimale applicable**



Source : législation, calculs France stratégie.

Note : pour le 1<sup>er</sup> janvier 2000, seuil exprimé en multiple de GMR, dans les autres cas, il s'agit du smic horaire.

## b. Rappel des résultats des évaluations initiales des effets sur l'emploi

Les dispositifs de réduction des cotisations sociales patronales ont fait l'objet d'évaluations relativement nombreuses.

Compte tenu du fait que l'objectif principal était l'emploi non qualifié, les évaluations des exonérations générales de cotisations sociales patronales ont principalement porté sur l'effet « emploi » de ces dispositifs.

Comme l'indique le rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi de 2013 sur « les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi », les résultats des différentes évaluations portant sur la période antérieure à 1998 « s'inscrivent dans une fourchette relativement large : entre 200 000 et 400 000 emplois créés ou sauvegardés<sup>2</sup> (une fois que la mesure est montée en charge et est supposée avoir produit tous ses effets) pour un coût brut de 6,4 milliards d'euros en 1998 (valeur 1998).» Le COE avait ainsi considéré, dans ses rapports de 2006 et de 2013<sup>3</sup>, le chiffre de 300 000 emplois créés ou sauvegardés par les seuls allègements « Juppé » comme un ordre de grandeur raisonnable et partagé par la plupart des économistes.

### Résultats des principales évaluations de la première vague d'exonérations générales

	Auteurs	Mesure évaluée	Année d'estimation ou de calibration	Elasticité de substitution Entre qualifications	Effets sur l'emploi non qualifié (en milliers)	Effets sur l'emploi qualifié (en milliers)
<b>Simulations ex-ante à partir de maquettes agrégées</b>	Audric, Givord, Prost	Baisse de 10 points	1996	-0,7 -2,5	120 410	0 0
	Laffargue	Baisse de 10 points	1996	-0,7 -2,5	116 440	
	Cahuc	Baisse de 10 points	2000	-0,7 -2,5	150 350	
	Doisy, Duchêne, Gianella	Ristourne Bas salaires	2000	-0,7 -0,8	239 319	0 0
<b>Simulations ex ante à partir de maquettes estimées ex-post</b>	Jamet	Ristourne Bas salaires	1997	-1,2	160	0
	Gafsi, L'Horty, Mihoubi	Ristourne Bas salaires	1997	-4,2*	130	-60
<b>Evaluation ex-post</b>	Crépon, Deplat (estimation centrale)	Extension du dispositif entre 1994 et 1997	1997	Sans objet	220	240

Source : Nouveau C. et B. Ourliac, 2012.



<sup>2</sup> On parle généralement d'emplois créés ou sauvegardés ; car la mesure peut permettre le maintien de certains emplois qui auraient été supprimés en son absence.

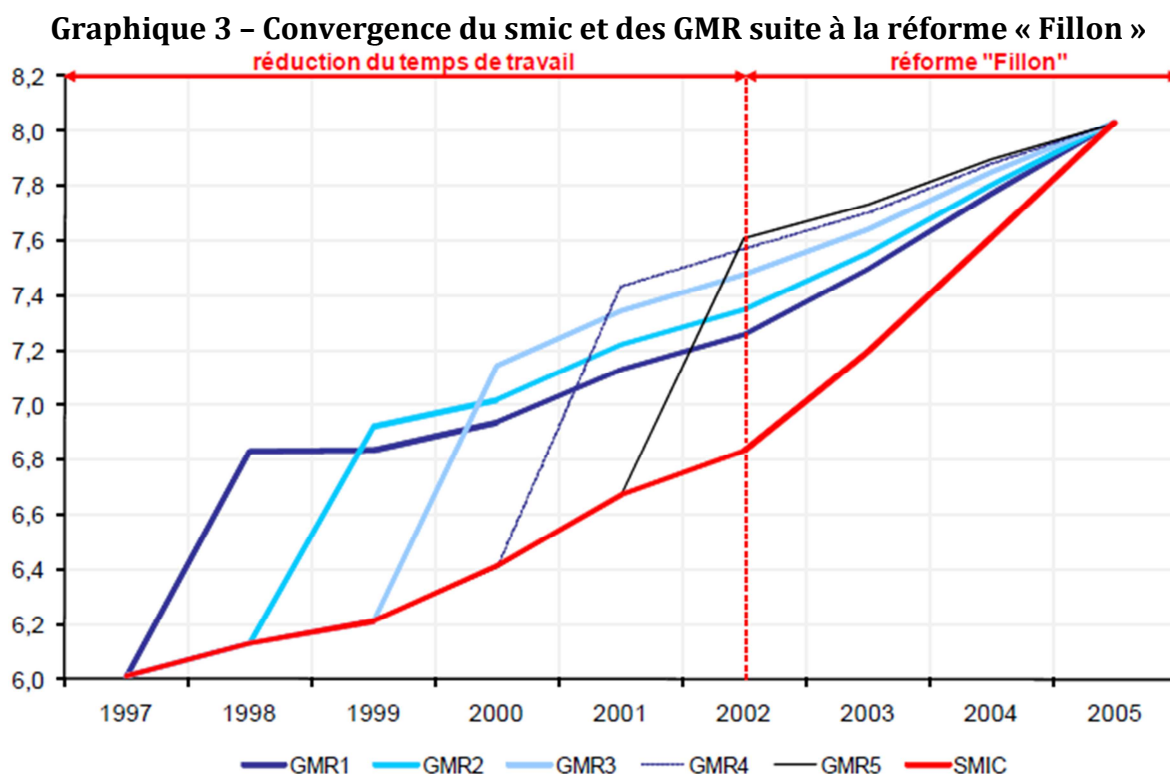
<sup>3</sup> Cf. COE (2006), Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques et COE (2013), Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi.

## 2- Un impact sans doute plus faible sur l'emploi de la deuxième vague d'allègements

### a) Le rôle spécifique des allègements Fillon

Suite à la réduction de la durée légale de travail de 39 heures à 35 heures, des garanties mensuelles de rémunération (GMR) ont été instaurées afin que les salariés payés au smic dont l'horaire de travail avait été réduit bénéficient du maintien de leur rémunération antérieure. Cinq GMR différentes ont été créées en fonction de la date de passage aux 35 heures et de la valeur du smic mensuel à cette date. Dans le même temps, les entreprises pouvaient bénéficier d'allègements de cotisations sociales renforcées (aides « Aubry 1 et/ou 2 »).

Les allègements dits « Fillon » visaient sur la période 2003-2005 à neutraliser l'impact sur le coût du travail de la convergence vers le haut des smic multiples issus de la réduction du temps de travail et à harmoniser les différents barèmes des réductions de cotisations sociales patronales. Le smic a ainsi fortement augmenté pour rejoindre le niveau de la plus forte GMR et un dispositif unique d'allègements a été mis en place réduisant de 26 points les cotisations sociales patronales au niveau du smic, et dégressif jusqu'à 1,6 smic.



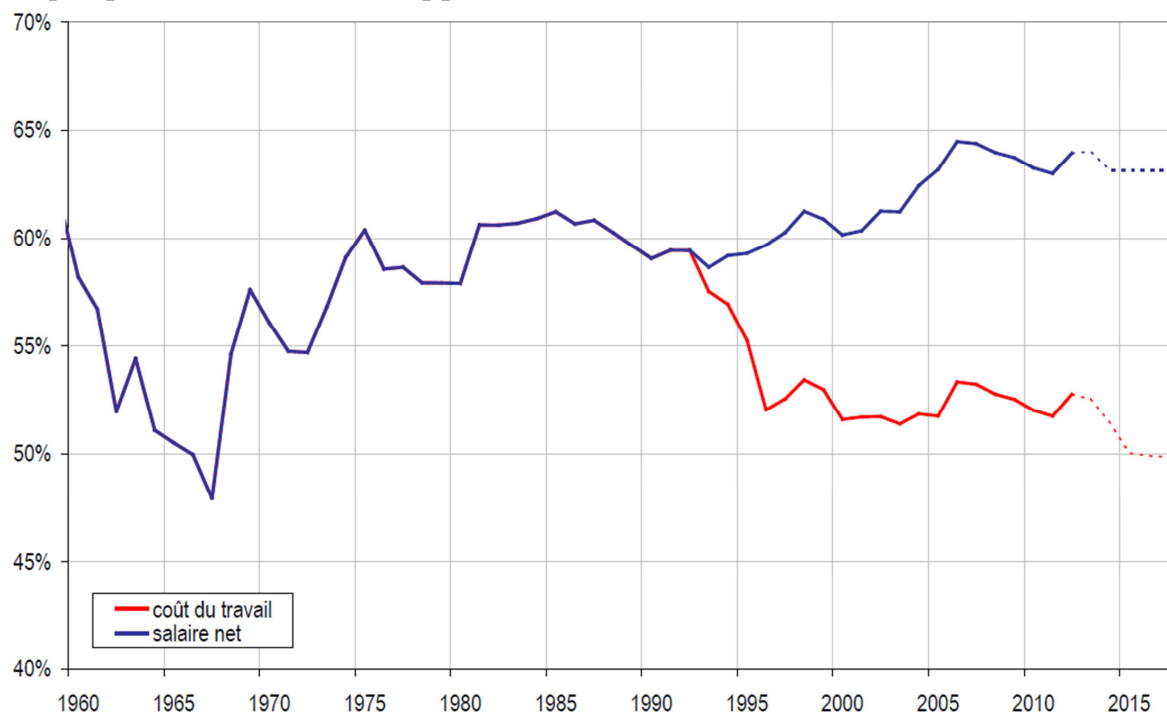
Source : législation, Nouveau C., Ourliac B. (2012).

L'objet de la réforme « Fillon » était ainsi de limiter la hausse du coût du travail induite par la convergence vers le haut des minima salariaux, et non de baisser le coût du travail des moins qualifiés afin de stimuler l'emploi comme pour la première vague d'exonérations générales de cotisations.

## b) La question de l'endogénéité du smic

Le lien fort entre exonérations générales et niveau du smic, accentué au moment des réformes Fillon interroge sur ce qu'aurait impliqué l'absence de politique d'exonérations sur la dynamique de ce dernier. A l'inverse, les décisions de coup de pouce et le choix de convergence par le haut des smic multiples issus de la réduction du temps de travail auraient-ils été différents en l'absence de ces dispositifs ?

**Graphique 4- Evolution du rapport entre le smic et le salaire médian**



Source : Insee, DADS, calculs Dares.

Note : les évolutions de 2012 à 2017 sont estimées pour les mesures d'abaissement du coût du travail déjà programmées sous l'hypothèse d'évolutions similaires du smic et du salaire médian.

### **c) Les effets d'assiette**

L'élargissement progressif du ciblage a permis de réduire le risque de trappe à bas salaire mais a diminué également l'effet d'assiette. Cette notion fait référence au fait qu'à enveloppe constante, plus un dispositif est ciblé sur les bas salaires, plus la baisse du coût du travail est proportionnellement importante. L'effet attendu sur l'emploi est donc plus fort et ce indépendamment de l'élasticité de la demande de travail à son coût. En élargissant le point de sortie de l'exonération, on attend alors un effet moindre sur l'emploi.

L'évaluation de la deuxième vague d'allègements est rendue difficile par la simultanéité des mesures. Cependant, trois rapports d'évaluation de cette réforme (Bunel et alii, 2009, Simmonet et Terracol, 2010, Cahuc et alii, 2009) ont été produits dans le cadre d'un appel à projet de recherche lancé par la Dares en 2006. Parmi les trois études, une seule (Bunel et alii.) propose une estimation de l'effet de la réforme au niveau macroéconomique. Les auteurs concluent à un effet global de la réforme « Fillon » de 2003 sur l'emploi « très faible, et peut-être légèrement négatif », s'expliquant par un impact sur le coût du travail très légèrement positif pour les entreprises ayant réduit leur temps de travail (+1,7% en moyenne), et très légèrement négatif pour les autres (-1,0% en moyenne).

La faiblesse de cet effet n'est cependant pas surprenante au regard de la logique de compensation de la hausse du coût du travail au niveau du smic qui a guidée la mise en œuvre de ces exonérations.

## **3- De nouvelles questions dans un cadre économique transformé**

### **a) Un contexte différent**

La situation macroéconomique de la France a connu depuis l'instauration des premières mesures d'exonérations générales de profondes mutations. Le chômage demeure à un niveau élevé et la crise économique qui a débuté en 2008 perdure. La situation financière de l'Etat s'est dégradée avec un déficit financier important et une dette qui ne cesse de s'accroître. La structure productive a continué à évoluer avec un recul de la part de l'industrie dans l'économie au profit du tertiaire. La France a également vu ses parts de marché reculer et l'objectif de répondre à la perte de compétitivité française depuis 15 ans est désormais regardé comme une priorité. L'ensemble des modifications du contexte économique rend nécessaire le renouvellement des évaluations des effets des mesures d'exonérations de cotisations sociales



En outre des dispositifs comme les exonérations générales ne peuvent être envisagés indépendamment des tendances exogènes qui induisent potentiellement, à un rythme plus ou moins rapide selon les pays, une substitution massive des emplois peu ou au contraire très qualifiés aux emplois moyennement qualifiés. Ce phénomène de polarisation de l'emploi s'affirme depuis 30 ans aux Etats-Unis et, à des degrés divers, en Europe. Il signifie que les emplois les plus qualifiés (cadres, techniciens supérieurs) s'accroissent, tandis que les postes moyennement qualifiés (ouvriers et surtout employés qualifiés) déclinent et que les moins qualifiés (ouvriers et employés peu qualifiés) sont en hausse ou au moins restent stables (Goos et al., 2009 ; Cedefop, 2011 ; Autor et Dorn, 2013, Autor, 2014, Fernández-Macías et Hurley, 2014). Un travail récent de la Dares<sup>4</sup> montre cependant qu'en France, ce phénomène a été jusqu'ici très limité et qu'il concerne des secteurs bénéficiant de dispositifs d'exonérations de cotisations sociales spécifiques, pour lesquels les exonérations générales de cotisations ne sont pas vraiment un enjeu. Cela ne signifie pas qu'il ne va pas se manifester à l'avenir.

## **b) Des questions à approfondir**

L'objectif initial et central des exonérations centrées sur les bas salaires est a priori clair : lutter contre le chômage, notamment des non qualifiés. Les travaux d'évaluation existant visent principalement à documenter l'effet de ces dispositifs sur la sauvegarde ou la création d'emploi. Mais il importe pour enrichir le débat de ne pas rester focalisé sur les seuls effets directs sur le volume d'emploi.

Le comité de suivi a défini une liste de questions que l'on peut structurer autour de trois thématiques:

### **Les effets des exonérations sur la structure de l'emploi et des qualifications**

Au-delà de l'effet agrégé sur l'emploi, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les types d'emplois créés, en termes de qualification et de qualité. Cette question se pose d'abord sur le flux d'embauche : dans quelle mesure ces dispositifs ont-ils incité les employeurs à privilégier l'embauche de travailleurs pour des emplois moins qualifiés ? Par extension, les exonérations ont-elles conduit les entreprises à recruter des salariés surqualifiés sur des postes rémunérés au voisinage du smic au détriment de travailleurs moins qualifiés ?

Si l'on raisonne en termes de stock d'emploi ou de capital humain, on peut également s'interroger sur l'effet des exonérations sur l'évolution des qualifications des salariés. Notamment, l'existence durable des allègements a-t-elle pu conduire les entreprises à sous-investir en formation pour les salariés peu qualifiés ?



<sup>4</sup> En 30 ans, forte progression de l'emploi dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services, DARES analyse, Avril 2015



## Les effets des exonérations sur la dynamique salariale

Les effets sur les salaires sont ambigus. En effet, les dispositifs de réduction du coût du travail peuvent affecter le niveau et la distribution des salaires dans deux sens contraires. Le ciblage sur les bas salaires risque de créer une « trappe à bas salaires » concentrant les salaires au voisinage du smic, là où la baisse du coût du travail est la plus forte. Les travaux d'évaluation portant sur ce sujet n'ont toutefois pas conduit à conclure à l'existence ou à l'absence d'un tel effet<sup>5</sup>. A l'inverse, si les exonérations conduisent à réduire le taux de chômage, selon la théorie économique, le pouvoir de négociation des salariés s'accroît et permet des augmentations de salaires. Le taux de chômage restant relativement élevé parmi les peu qualifiés, il est peu probable qu'un tel effet s'observe pour les allègements ciblés sur les bas salaires. S'agissant des exonérations s'appliquant à des salaires plus éloignés du smic, il est possible que, en raison du moindre chômage affectant les salariés qualifiés et du caractère flexible et négocié de salaires éloignés du smic, les allègements se traduisent essentiellement par des augmentations salariales et aient donc peu d'effets directs sur l'emploi.

De nouveaux travaux devront donc être initiés sur les effets des exonérations sur la dynamique salariale. En outre, la question de la prise en compte des exonérations dans les différents mécanismes intervenant dans la politique salariale des firmes, qu'il s'agisse des négociations de branche, d'entreprise ou de négociations individuelles, mérite d'être analysée.

## Les effets des exonérations sur la structure productive

Les réductions ciblées sur les bas salaires touchent différemment les entreprises et les secteurs selon la structure de leur masse salariale. Comment les effets du dispositif se diffusent entre secteurs ou entreprises plus ou moins exposés au dispositif ? Observe-t-on plutôt un effet de concurrence ? Ou un effet d'entraînement via par exemple une baisse des prix des intrants ou encore une augmentation de la demande des secteurs exposés ?

Il importe de distinguer les effets de court terme liés à un choc sur les coûts du travail de changements plus profonds dans les stratégies des entreprises et donc dans la structure productive dans son ensemble. In fine, 20 ans de mesures ciblées sur les bas salaires ont-elles ralenti la montée en gamme de l'économie ou favorisé le développement de certains secteurs intensifs en main d'œuvre peu qualifiée au détriment d'autres domaines d'activité plus riches en progrès technique ? Ces dispositifs peuvent-ils à l'inverse avoir soutenu le développement des entreprises, des secteurs et des emplois à plus forte valeur ajoutée ?



<sup>5</sup> Aeberhardt et Sraer, 2009, Lhommeau et Remy, 2009

Pour documenter ce type d'effets de long terme, il apparaît essentiel d'envisager une évaluation conjointe de l'ensemble des effets sur l'emploi, les salaires, les heures travaillées mais également sur les profits, la valeur ajoutée, les prix, etc. afin d'avoir une vision plus globale de l'impact d'une telle politique d'exonérations de cotisations sociales patronales sur les décisions des entreprises.

Au-delà de la mesure des effets directs et indirects d'un dispositif donné, l'évaluation devra apprécier l'efficacité du dispositif en comparaison avec d'autres dispositifs alternatifs. Elle devra aussi approfondir la notion d'effet d'aubaine et de manière plus systémique de tenir compte de la superposition des dispositifs et de la complexité qui en découle. Si l'on perçoit aisément la difficulté technique de telles démarches d'évaluation, on ne peut s'affranchir d'une telle réflexion au moment de définir les axes pertinents d'évaluation à ce jour.

### **c) Des travaux d'évaluation à renouveler**

Pour les raisons méthodologiques évoquées précédemment, ce sont les exonérations de cotisations sociales patronales mises en œuvre entre 1993 et 1998 qui ont davantage été étudiées. Les évolutions du contexte économique qui ont eu lieu depuis les années 1990 appellent à renouveler les questions d'évaluation et à lancer de nouveaux travaux.

Un tel renouvellement est possible à condition d'étendre à la fois le champ des questions posées par l'évaluation et la gamme des méthodes employées. Le comité envisage plusieurs pistes de recherche :

- évaluer des réformes récentes jouant sur le coût du travail comme par exemple les variations de taxes sur les salaires, l'accroissement du taux du forfait social, l'évolution du CIR afin d'améliorer l'état de la connaissance sur la manière dont la demande de travail réagit à une baisse du coût du travail. Un tel exercice est en cours dans le cadre des travaux du comité de suivi du CICE ;
- s'inspirer de l'étranger. Les expériences étrangères apportent un éclairage pertinent sur la manière dont les employeurs modifient leurs décisions d'emploi suite à une réduction ou une hausse du coût du travail ;
- mobiliser des méthodes nouvelles. Un renouvellement méthodologique des évaluations menées jusqu'à présent des exonérations générales de cotisations sociales patronales est possible comme en témoigne certains travaux menés sur des dispositifs étrangers. C'est le cas par exemple des techniques de « bunching » utilisées pour analyser les effets sur l'emploi d'une augmentation durable et massive du salaire minimum en Hongrie (Harasztosi et Lindner, 2015) à partir de la modification de la distribution des salaires observée suite à la mise en œuvre



de cette politique. Les modèles structurels du marché du travail peuvent également donner lieu à de nouveaux développements pour mieux appréhender les effets des exonérations générales.



## Bibliographie

Aeberhardt R. et Sraer D. (2009), Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale. *Économie et statistique*.

Autor D. (2014), Polanyi's paradox and the shape of employment growth, papier présenté à l'Economic policy symposium "reevaluating labor market dynamics", organisé par la Federal reserve bank of Kansas City, 21-23 août.

Autor D., Dorn D. (2013), The growth of low skill service jobs and the polarization of the US labor market, *American Economic Review*, 103(5)

Bunel M., Duhautois R., Gilles F., Kwok P., L'Horty Y., Pauchet M., et Perraudin C. (2009). Une évaluation des effets des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre de la réforme Fillon de 2003, Rapport du centre d'études de l'emploi.

Cahuc P., Crepon B., Kramarz F., Quantin S., Radtchenko N. (2009), Evaluation des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre du dispositif Fillon 2003, Rapport du GRECSTA.

Cedefop : Descy P., Ranieri A. (2011), Labour-market polarisation and elementary occupations in Europe, Research Paper n°9, Office des publications de l'Union européenne : Luxembourg.

Fernández-Macías E., Hurley J. (2014), Drivers of recent job polarisation and upgrading in Europe: *European Jobs Monitor 2014*.

Koleda G., (2015) Allègements du coût du travail : pour une voie favorable à la compétitivité française, *La Fabrique de l'Industrie*.

Goos M., Manning A., Salomons A, (2009), Job Polarization in Europe, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 99(2), pages 58-63, May.

Hamermesh, D. S. (1993). *Labor demand*. Princeton University Press.

Harasztosi P., Lindner A., (2015), Who pay for the minimum wage? , *Job market paper*.

Lhommeau B. et Remy V., (2009), Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ?, *Économie et statistique*.

Nouveau C., Ourliac. B. (2012). Les allègements de cotisations sociales patronales sur les salaires en France de 1993 à 2009. Documents d'études de la DARES.

Simonnet V., Terracol A. (2010). Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003. *Economie et Statistique* n°429-430 pp. 107-128.

