

MISSION SUR L'ARTICULATION ENTRE LES SALAIRES, LE COUT DU TRAVAIL ET LA PRIME D'ACTIVITE : QUELS EFFETS SUR L'EMPLOI, LE NIVEAU DES SALAIRES ET L'ACTIVITE ECONOMIQUE ?

Document d'étape

Antoine Bozio

Maitre de conférences à l'EHESS, professeur associé à PSE, et directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP).

Etienne Wasmer

Professeur à New York University Abu Dhabi et professeur associé à Sciences Po.

RAPPORTEURS

Sophie Maillard, rapportrice générale, Inspection générale des finances

Nicolas Baaklini, Direction générale du Trésor

Marin Guédo-Guilloteau, Direction de la sécurité sociale

Michaël Orand, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Hélène Poncet, Insee

CONTRIBUTEURS

Marie Gouyon, Dares

Clotilde Nietge, Dares

Ismaël Ramajo, Dares

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 7 |
| <i>Le contexte historique et institutionnel</i> | 7 |
| <i>Discours sur la méthode</i> | 8 |
| <i>L'ambition du rapport final et les difficultés</i> | 10 |
| <i>Les apports d'une nouvelle littérature scientifique</i> | 11 |
| <i>Vers un diagnostic partagé ?</i> | 13 |
| <i>Quelles pistes de réforme instruire ?</i> | 15 |
| 1. Trente ans de politique de réduction des cotisations employeurs | 16 |
| 1.1. Sans cesse renforcée depuis les années 1990, la politique d'exonération générale s'est vu assigner de nouveaux objectifs | 17 |
| 1.2. Le coût du travail au salaire minimum en France a diminué en relatif de celui à des niveaux de salaire plus élevé ou en comparaison internationale | 28 |
| 1.3. Le taux d'emploi en France a progressé nettement depuis les années 1990, mais l'inactivité et le chômage restent importants pour des catégories spécifiques de personnes et dans les bassins d'emploi les moins dynamiques..... | 33 |
| 1.4. Le coût du dispositif est estimé à 75 Md€ en 2023, augmentant sous divers effets : progression de l'emploi, de la masse salariale et du niveau du Smic | 46 |
| 1.5. Les exonérations de cotisation bénéficient en premiers lieux aux employeurs de salariés proches du Smic | 52 |
| 2. Ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas : analyse économique et évaluation de politiques publiques | 57 |
| 2.1. Les effets attendus par la théorie économique des exonérations de cotisation sur l'emploi : la théorie de la demande de travail statique | 57 |
| 2.2. Des évaluations empiriques indiquant des effets emploi substantiels pour les emplois peu qualifiés, en France comme à l'étranger | 64 |
| 2.3. Les autres effets théoriques associés à des taux marginaux élevés sur la formation de capital humain : les théories de la demande de travail dynamique..... | 71 |

| | |
|--|-----|
| 2.4. La démonstration empirique de l'existence de trappes à bas salaire est néanmoins délicate | 84 |
| 2.5. Des résultats beaucoup plus mitigés pour le haut de la distribution des salaires et lorsque d'autres indicateurs que l'emploi (compétitivité, exportations) sont considérés | 90 |
| 3. La politique d'exonération des cotisations employeur sur les bas salaires participe-t-elle à réduire la dynamique salariale ? | 94 |
| 3.1. Les taux marginaux de prélèvement dans le bas de la distribution des salaires sont élevés, résultats de la superposition de dispositifs dont les avantages sont retirés petit à petit au-dessus du Smic | 94 |
| 3.2. Le barème des exonérations générales participe à des taux marginaux implicites de prélèvement élevés | 100 |
| 3.3. Des salaires plus concentrés au cours du temps entre 1,2 et 1,3 Smic et plus dynamiques pour les salariés proches du Smic | 105 |
| 3.4. Le profil des travailleurs au Smic (et qui y restent)..... | 116 |
| Conclusion..... | 126 |

Introduction

A la suite de la conférence sociale qui s'est tenue le 16 octobre 2023 et conformément à ce qui avait été annoncé, la Première ministre Mme Elisabeth Borne nous a confié une "mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique", mission confirmée par le Premier ministre M. Gabriel Attal.

Ce rapport intermédiaire vise à présenter de premiers éléments de diagnostic sur le rôle que joue notre système socio-fiscal dans le fonctionnement du marché du travail et la détermination des salaires. Dans quelle mesure les différents dispositifs de réduction de cotisations employeurs, ainsi que les prestations d'aide au retour à l'emploi comme la prime d'activité, contribuent-ils à soutenir de façon efficace l'emploi, la productivité, et ainsi la dynamique salariale ? Ce n'est qu'une fois le diagnostic posé que de possibles pistes de réformes pourront être étudiées, et présentées dans le rapport final.

L'ambition de ce rapport d'étape est double : il tente d'explicitier l'acquis des trente années de politiques d'allègements généraux et notamment ce qu'elles ont apporté de positif en emploi ; il est ensuite de mettre en garde sur les conséquences à terme du renforcement continu de ces politiques.

Le contexte historique et institutionnel

La politique de réduction des cotisations employeurs pour les bas salaires a joué un rôle clé dans le fonctionnement du marché du travail depuis 30 ans en France. Elle a permis de soutenir l'emploi et a contribué à réduire le chômage des moins qualifiés quand celui-ci avait atteint des niveaux très élevés dans les années 1990. Cette politique a été constamment renforcée au cours des décennies suivantes, et a étendu les réductions de cotisations sociales aux salaires intermédiaires. Ce faisant, l'objectif initial d'emploi a été doublé d'un objectif de soutien à la compétitivité.

Si l'on prend un peu de recul historique, cette politique doit s'appréhender dans le cadre du modèle social français, avec le choix de dépenses de protection sociale élevées. Celles-ci représentent aujourd'hui près d'un tiers du PIB, notamment en raison d'un haut niveau de couverture publique du système de retraites. Ce modèle a historiquement reposé sur des cotisations sociales plafonnées, faisant ainsi reposer le financement de la protection sociale sur les salaires. La combinaison de taux élevés de cotisations employeur et d'un salaire minimum à un haut niveau conduisait à un coût relatif très important du travail peu qualifié, notamment en comparaison internationale.

Une série de réformes a transformé le modèle initial avec, dans un premier temps, le dé plafonnement des cotisations sociales dans les années 1980, puis la mise en place graduelle et continue de politiques de réductions de cotisations sur les bas salaires. Ainsi, le financement de la protection sociale est devenu fortement progressif : les taux de cotisation employeurs sur les bas salaires sont aujourd'hui faibles mais augmentent continûment jusqu'au salaire médian (1,6 fois le Smic) et ils augmentent fortement pour les salaires intermédiaires.

Cette politique est aussi devenue de plus en plus coûteuse à mesure de ces évolutions, de façon graduelle mais avec des accélérations en particulier dans la période récente : le retour d'une inflation non anticipée a compressé la distribution des salaires et rendu plus d'emplois éligibles aux exonérations. Dans le même temps, afin de faciliter le retour en emploi des personnes sortant des minima sociaux, la prime d'activité a été renforcée pour venir représenter une part non négligeable du revenu disponible des salariés au salaire minimum.

Ces politiques visant à soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat des bas salaires ont progressivement contribué à changer la philosophie d'ensemble du modèle traditionnel de financement de la protection sociale française : les cotisations sociales assises sur les salaires étaient au départ la source principale de ressources dans l'esprit d'un financement contributif des droits sociaux. Avec la mise en place de la progressivité des cotisations employeur et l'affectation de nouvelles recettes fiscales, le modèle a, de fait, profondément évolué, sans pour autant qu'on parvienne à un nouveau modèle de financement dont les fondements soient explicités.

Discours sur la méthode

Avant de poursuivre, il est utile de préciser notre méthode de travail dans l'élaboration de ce rapport, et plus généralement dans la poursuite de la mission qui nous a été confiée. Cela tient essentiellement en trois points qui méritent d'être explicités.

Tout d'abord, au cours de ce travail, nous avons décidé d'accorder un poids particulier aux études scientifiques d'évaluation des politiques publiques - ce ne sera une surprise pour personne, dirigeant ou ayant dirigé, l'un comme l'autre, des centres de recherche dédiés à l'évaluation des politiques publiques, et ayant contribué comme chercheurs à des travaux d'évaluation de réformes socio-fiscales ou du marché du travail. D'ailleurs, l'évaluation des politiques publiques sur données microéconomiques a véritablement commencé en France avec l'évaluation des réductions de cotisations sociales, et s'est poursuivie avec les nombreux travaux sur le CICE, le pacte de responsabilité, la bascule du CICE en réduction de cotisations, ainsi que de certains dispositifs d'exonération spécifiques (politiques de revitalisation des zones urbaines par exemple). Ces travaux d'évaluation ont

été essentiels dans les débats des dernières décennies et il faut continuer à encourager cette dynamique de recherche.

Cela étant dit, il nous semble aussi important de trouver un équilibre entre la force des résultats des études microéconomiques qui ont un standard de preuve élevé, et le besoin d'évaluation de phénomènes de plus long terme, qui par essence ne peuvent reposer sur le même type d'identification. En effet, sur un horizon de 5 à 10 ans, voire *a fortiori* de trois décennies, il est impossible d'isoler spécifiquement l'impact causal d'une seule politique. Ce sont souvent des mécanismes diffus et graduels qui jouent. Ainsi, les politiques d'allègements de cotisation peuvent avoir conduit à une sur-spécialisation dans certains types d'emplois ou de secteurs à bas salaires, au détriment d'autres à plus forte valeur ajoutée voire exportateurs qui auraient ainsi pu être pénalisés. En réalité, la très grande majorité des rapports précédant le nôtre ont souligné l'existence de risques de ce type, ce que nous documentons plus loin. Au cours de nos discussions, nous avons été frappés par un déficit d'études sur ces points importants. L'absence d'identification aisée de ces effets ne permet pas pour autant de les disqualifier, ni ne justifie de les ignorer dans ce rapport. Pour dire les choses de façon imagée, malgré notre attachement à des évaluations avec un haut degré de preuves scientifiques, nous avons cherché à éviter le travers du lampadaire, c'est-à-dire ne formuler un jugement que sur les points bien éclairés en ignorant totalement ce qui ne l'est pas. Absence de preuve ne vaut pas preuve de l'absence. Il faut dès lors utiliser toute la gamme des outils de sciences sociales et l'ensemble des arguments théoriques et empiriques disponibles, tout en pondérant les jugements par la robustesse ou *a contrario* la fragilité des résultats et des méthodes, au cas par cas.

Enfin, nous avons souhaité recueillir un maximum de points de vue et d'analyses, variés et possiblement contradictoires : une seule approche méthodologique ne permet pas de faire le tour des questions qui se sont posées. Le sujet est de fait ardu, et aucune piste ne s'imposait avant de commencer ce travail. Nous avons donc conduit une cinquantaine d'entretiens avec des universitaires de différentes disciplines et de différentes approches méthodologiques, avec des organisations syndicales et patronales et avec les responsables de toutes les administrations susceptibles d'avoir une expertise sur la question qui nous était posée. A chaque fois, nous avons cherché à écouter les différents points de vue, et surtout à comprendre sur quels arguments, théories ou preuves empiriques, ces points de vue s'appuyaient. Nous avons également proposé à chaque personne ou institution auditionnée de fournir un court texte résumant leur approche, afin de l'annexer au rapport et de le rendre disponible à tous. Qu'ici soient remerciées toutes les personnes qui ont pris sur leur temps pour partager avec nous leurs analyses.

L'ambition du rapport final et les difficultés

Le rapport final publié en juin prochain tentera de proposer plusieurs pistes de réforme des allègements de cotisations dans un sens plus favorable à une montée en gamme de l'emploi et des compétences. À court terme, les contraintes imposées par la lettre de mission sont de maintenir constant l'effort budgétaire consacré aux allègements, et de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires ce qui n'offre que peu de marges de manœuvre. Dans une perspective de plus long terme en revanche, des pistes plus ambitieuses de simplification, de changements d'assiette, de barèmes ou visant à mieux cibler les allègements, de façon à articuler cette stratégie avec le reste du système redistributif seront étudiées.

L'objectif doit être de coordonner durablement cette stratégie de montée en gamme. Il nous faudra identifier les politiques publiques les plus efficaces pour favoriser les efforts des entreprises et des salariés pour investir en capital, dans des technologies nouvelles, dans des formations et des qualifications. Plutôt qu'opposer les politiques en faveur de l'emploi et celles en faveur de la compétitivité, notre parti pris sera de chercher les politiques publiques visant à soutenir globalement l'emploi, et notamment l'emploi qualifié, qui est la seule véritable option pour soutenir un système de protection sociale de haute qualité.

Nous ne sommes pas particulièrement ignorants des difficultés. Au contraire, lors des entretiens que nous avons conduits, plusieurs collègues ont souligné l'impossibilité d'améliorer simultanément les salaires, l'emploi, la compétitivité et la situation des finances publiques, une forme de quadrature du cercle. Au-delà du sujet des préférences politiques qui peuvent se dessiner entre ces objectifs, il existe en effet un "triangle d'impossibilité" entre avoir un système socio-fiscal qui soit généreux pour les plus modestes, incitatif au travail, et à faible coût pour les finances publiques. Seuls deux des trois objectifs peuvent être atteints, mais jamais les trois, sauf à sortir par le haut de cette contradiction.

Dans le cas de la politique des allègements, cela s'exprime comme l'impossibilité d'avoir en même temps un soutien maximal à l'emploi au niveau du salaire minimum, une incitation forte à la progression salariale et un faible coût pour les finances publiques. Si l'on souhaite à la fois des réductions de cotisation maximales au niveau du salaire minimum, il faut accepter soit une forte désincitation à la progression salariale (une forte pente, ou un retrait rapide de ces allègements), soit un fort coût pour les finances publiques.

Il est cependant possible de sortir de ce trilemme par le haut : une augmentation du taux d'emploi de plusieurs points pour rattraper le niveau de l'Allemagne ou des Etats-Unis et parallèlement, une amélioration des compétences et des incitations à progresser dans les carrières, peut être une solution, si l'ensemble du système fiscal, dont le mode de

financement de la protection sociale, concourt à cet objectif. Le rapport final évaluera donc les pistes pour tenter d'aller dans ces deux directions.

Notre réflexion sur la politique d'exonération de cotisations devra aussi tenir compte d'un contexte de chômage redescendu à un peu plus de 7 % contre 13 % au lancement de la politique au début des années 1990, les poches résiduelles de chômage affectent des publics particuliers, qui plus est dont les trajectoires au niveau du Smic sont sensiblement différentes : les salariés jeunes qui démarrent au Smic en sortent assez rapidement dès lors qu'ils ont des qualifications et une formation initiale minimale ; les travailleurs peu qualifiés, souvent plus âgés, ainsi que les personnes vivant en périphérie des grands centres d'emplois, dans des zones rurales éloignées ou des zones urbaines concentrant les difficultés économiques et sociales, sont, elles, dans des situations différentes.

Preuve de la reconnaissance par le législateur de ces dynamiques différentes, il existe un très grand nombre de dispositifs spécifiques recensés dans ce rapport d'étape. Ces dispositifs restent difficilement évaluables et doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie. Compte-tenu de la diversité de ces publics et de leurs problématiques, la question à se poser en la matière est la suivante : est-ce qu'un dosage de politiques de mobilité, de formation initiale et d'apprentissage et de coûts salariaux contenus et un ciblage des allègements peut être préférable à une politique univoque de baisse de coût du travail. Il faut alors engager une discussion sur les principes qui doivent guider d'éventuels redéploiements des efforts budgétaires.

Les apports d'une nouvelle littérature scientifique

Au-delà de ces considérations générales sur la stratégie à suivre, notre rapport veut aussi renouveler les discussions académiques et tirer parti de la riche littérature sur les allègements de cotisations sociales en France. Les enseignements des travaux anciens et bien établis étaient que la baisse du coût de l'emploi au niveau du Smic a renforcé l'emploi des travailleurs moins qualifiés. Des progrès considérables ont été réalisés récemment dans la compréhension des mécanismes et des effets que peuvent avoir des réformes des cotisations sociales sur l'emploi, l'investissement et les salaires.

Ce rapport présente en détail une littérature plus récente en contrepoint des travaux plus anciens consacrés aux réductions de cotisations sociales dans les années 1990. Cette littérature nouvelle, sur données françaises, comme avec des expériences étrangères, en Suède, ou en Finlande par exemple, apporte de nouveaux éclairages sur les mécanismes d'une politique de réduction des cotisations sociales et permet de beaucoup en améliorer la compréhension. Les effets en emploi de réductions sont confirmés dans de nombreux cas de figure - ainsi en Suède une réduction pour les moins de 26 ans entraîne une hausse de l'emploi des jeunes -, mais les effets ne se limitent pas à des créations d'emplois au niveau du salaire minimum et peuvent s'étendre à plus de catégories de salariés. Toutes

les études concordent ainsi pour montrer que les effets ont lieu au niveau de l'entreprise qui réagit, en fonction de ses caractéristiques propres, en développant son activité et en embauchant à des niveaux de salaires variés. Une partie des effets positifs des allègements de cotisations doit donc se comprendre comme un soutien aux entreprises qui en bénéficient, et pas uniquement comme un soutien aux salariés ciblés par le dispositif. Ces effets diffus dans l'entreprise peuvent, du reste, s'expliquer de deux façons dans la théorie économique : d'une part, la baisse des coûts des entreprises leur permet d'augmenter leur échelle de production et de faire jouer les complémentarités avec d'autres facteurs de production (salariés de niveaux de qualification différents, investissement en capital), d'autre part, les allègements contribuent à desserrer les contraintes de liquidité de certaines entreprises et leur permet de financer des développements que le coût du travail hors exonérations ne permettrait pas.

Un autre pan de littérature, qui nous a semblé pertinent mais insuffisamment mobilisé dans les débats français, est l'étude de l'impact de la progressivité du système fiscal dans son ensemble sur les différentes facettes de l'offre de travail. Ces travaux théoriques illustrent comment un système fiscal en partie non-contributif - ne donnant pas de droits en proportion des cotisations - ou très progressif -c'est-à-dire donnant des droits inférieurs aux efforts des individus ou des entreprises pour améliorer la productivité et les salaires bruts - peut engendrer des effets non-désirés. La reprise d'emploi (ce qu'on appelle la marge extensive) ou l'augmentation de la quotité travaillée (marge intensive) peuvent se trouver découragées tandis que les rendements de la formation initiale et continue sont amoindris, ce qui peut donc réduire les efforts à se former.

Le silence relatif sur ces aspects de liens entre offre de formation et de travail et progressivité dans les débats français nous semble devoir être corrigé, et la question des trappes à bas salaires et des refus de promotion, largement évoquée par nos interlocuteurs, devrait faire plus encore l'objet de travaux théoriques et de quantifications, ce qui est rendu difficile par le caractère par essence diffus de ces effets.

Enfin, si les effets de trente années de baisse des cotisations sur les bas salaires font l'objet d'un large consensus, dans un contexte où le taux de chômage était élevé, il faut pouvoir, dans le contexte récent, renouveler le cadre d'analyse à trois niveaux.

A un premier niveau, les dispositifs d'allègements de cotisations peuvent être d'efficacité variables selon le point du cycle dans lesquels ils sont mis en place. Ceci est d'autant plus plausible que ces allègements, qualifiés de généraux, sont essentiellement ciblés en fonction du salaire. Dans ce contexte, une réduction de cotisations sera plus créatrice d'emploi en période de cycle bas qu'en haut du cycle, et quand l'offre de travail sera elle-même plus réactive. Les effets sont plus forts si le ciblage des réductions est plus fort sur les salariés peu qualifiés, sur les publics avec un plus faible taux d'emploi initial, et à l'inverse seront absorbés par des hausses de salaires s'ils visent des publics déjà

largement en emploi ou a fortiori sur des segments en tension de recrutement comme cela a été le cas depuis la fin du Covid.

A un second niveau, la demande de travail n'est pas statique, mais dynamique, prenant en compte les anticipations du cycle économique et du cycle politique - en la matière, l'instabilité chronique des politiques ne peut que diminuer leurs effets, les acteurs économiques préférant attendre de la visibilité et de la pérennité. Les travailleurs voient leurs compétences s'améliorer avec le retour à l'emploi qu'une baisse des cotisations a pu favoriser. Il s'ensuit que des effets asymétriques en emploi des hausses et des baisses de cotisations sont plausibles à court et moyen terme : autour et au niveau du Smic, une baisse des cotisations favorise l'emploi, mais pour des salariés avec une certaine ancienneté ayant acquis des compétences, une légère hausse des cotisations est en principe d'autant plus susceptible de rester sous le seuil conduisant à se séparer du salarié que leur salaire est resté bas malgré leur compétences, en raison des désincitations à augmenter les salaires à cause de la progressivité des cotisations.

Enfin, alors que la littérature économique des années 1990-2000 avait clairement démontré l'existence de progrès technique biaisé en faveur des plus qualifiés et au détriment des moins qualifiés, ces derniers étant également touchés par la mondialisation et la relocalisation des activités, les nouveaux chocs technologiques semblent plutôt orienter le marché du travail dans une phase de *polarisation* des emplois, les bas salaires comme les très hauts salaires progressant plus vite que les salaires intermédiaires. Si cela se confirmait, le dispositif des allègements de cotisations devrait alors suivre cette évolution de long terme du marché de l'emploi.

C'est à l'aune de ces questions, appuyées par une littérature scientifique renouvelée et un examen minutieux des éléments statistiques disponibles sur le cas français, que nos réflexions ont été conduites.

Vers un diagnostic partagé ?

Lors de nos entretiens avec les représentants des organisations syndicales et patronales, avec les responsables d'administrations centrales et avec nos collègues universitaires, nous avons été frappés par le fait qu'un certain nombre des diagnostics présentés dans ce rapport intermédiaire semblaient assez largement partagés. Cela n'empêche pas des divergences de vues sur les voies pour y remédier, mais cela mérite d'être souligné.

Nous résumons ici les points essentiels de ce diagnostic qui sera présenté en détail dans ce rapport intermédiaire :

- La politique de réduction des cotisations employeurs sur les bas salaires a eu un impact significatif sur l'emploi, bien adapté dans la période où le chômage de masse

touchait en priorité la population moins qualifiée. En cohérence avec les effets mis en lumière par les études scientifiques, personne aujourd'hui ne conteste cette efficacité, ni ne souhaite sa remise en cause complète.

- Le mécanisme derrière les exonérations de cotisations est également compris par les représentants syndicaux et patronaux comme proche de ce que décrivent les études scientifiques récentes, c'est-à-dire que les variations des cotisations employeurs sont en grande partie perçues et gérées au niveau de l'entreprise, impliquant des impacts dans la fonction de production qui ne peuvent se résumer à des effets attachés aux salariés individuels ayant entraîné ces variations de cotisations sociales. Cela implique que de possibles modifications du barème des réductions de cotisations sociales doivent s'analyser au niveau des entreprises, avec des effets sectoriels à prendre au sérieux, et pas uniquement comme la variation de coût relatif entre les salariés de différents niveaux de qualification.
- L'écrasement de la dynamique des salaires, conséquence de la forte dégressivité du barème des exonérations de cotisation et des retraits d'autres prestations sociales, préoccupe l'ensemble des acteurs. Une même réalité est décrite par des mots différents : les économistes soulignent les taux marginaux élevés, les employeurs l'ampleur de l'augmentation du coût du travail pour augmenter le salaire net, et les représentants des salariés la faible dynamique salariale. Les craintes sont fortes d'effets décourageant la formation, les efforts pour des promotions et au final les gains de productivité. Notre analyse est qu'aucune étude empirique ne vient réellement effacer ces craintes légitimes. La difficulté de mettre en évidence l'impact causal de la pente des allègements sur l'existence de trappes à bas salaires, ne peut pas conduire à la conclusion que des taux marginaux atteignant 80 % pour une part importante de salariés ne puisse pas avoir des effets importants. Notre conclusion est que réduire cette pente devrait faire partie de l'objectif de toute piste de réforme. Nous sommes, sur ce point de vue, entièrement en accord avec les préventions déjà exprimées il y a plus de 20 ans par Edmond Malinvaud qui écrivait dans un rapport pour le CAE en 1998 : « *corriger l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du Smic. (...) En somme, une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses.* »
- La politique de réduction des cotisations employeurs pâtit d'un manque criant de lisibilité et de stabilité, des caractéristiques pourtant essentielles au succès de toute politique publique. L'empilement des dispositifs, ayant changé de modalité à un rythme effréné depuis 30 ans, les dispositifs spécifiques tellement nombreux que l'administration peine à les recenser et à chiffrer leur coût, ou encore les dérogations de l'assiette des exonérations, donnent un tableau vertigineux d'une complexité des barèmes qui ne peuvent pas poursuivre efficacement les objectifs

initiaux. De façon plus fondamentale, le financement de la protection sociale par des cotisations sociales, en partie exonérées, puis compensées par d'autres prélèvements obligatoires rend illisible à la fois la notion de salaire, mais aussi la perception de qui paie pour la protection sociale. Une réforme d'ampleur de cette politique devrait ainsi viser à redonner lisibilité et clarté au financement de la protection sociale.

Quelles pistes de réforme instruire ?

Ce rapport intermédiaire ne présente aucune réforme précise comme cela avait été annoncé, car il est important de parvenir à échanger sur le diagnostic avant de proposer des pistes. Nous sommes par ailleurs toujours en cours de réflexion sur certains aspects du diagnostic, comme les évolutions sectorielles ou l'importance de tendances ayant émergé ces dernières décennies, comme les phénomènes de polarisation. Ces deux dimensions liées l'une à l'autre ont fait l'objet d'une vaste littérature académique et elles ont des conséquences possibles sur notre analyse. Enfin, des réformes en apparence simples peuvent être complexes à mettre en œuvre : elles doivent être instruites, c'est-à-dire examinées en termes de conséquences sur l'emploi, les finances publiques et les potentiels effets sur la dynamique des salaires. Cela demande des travaux spécifiques qui sont aujourd'hui en cours, et ne permettent pas encore d'obtenir des estimations fiables de leurs avantages et inconvénients relatifs. Nous traçons ci-dessous néanmoins les grandes lignes des possibles pistes :

- Nous devons réfléchir aux avantages et inconvénients de modifications progressives du barème à assiette donnée.
- Une réforme du financement de la protection sociale pourrait faire reposer le financement sur d'autres prélèvements obligatoires que les cotisations sociales, et donc d'autres assiettes.
- Enfin, un choc de clarté est indispensable pour une plus grande transparence pour les salariés, les contribuables et les employeurs, sans pour autant bouleverser les équilibres économiques notamment des entreprises.

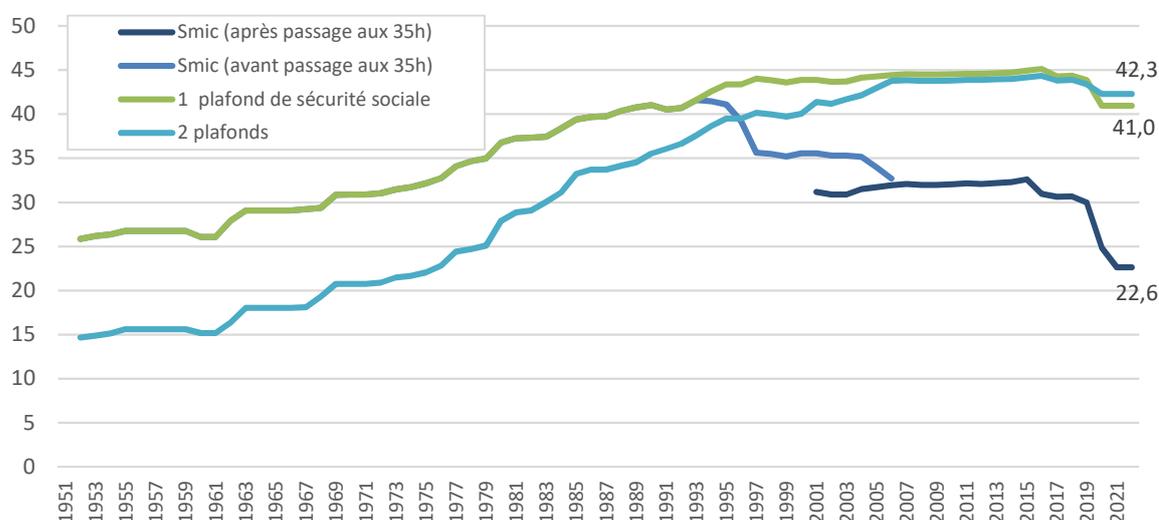
1. Trente ans de politique de réduction des cotisations employeurs

La France fait figure aujourd'hui d'exception parmi les pays développés en ayant suivi une politique combinant des taux importants de cotisations sociales, un salaire minimum relativement élevé, et des réductions de cotisations employeurs. Pour comprendre pourquoi la France a suivi cette approche, il faut revenir sur les évolutions historiques du système, et le choix initial d'un modèle d'inspiration bismarckienne faisant reposer le financement de la protection sociale principalement sur les cotisations sociales.

Au début des années 1980, la hausse séculaire des cotisations et la dégressivité de ces cotisations avec le niveau des salaires avait conduit à des taux de prélèvements élevés au niveau du Smic et nettement plus faibles au niveau de salaires plus élevés, comme le Graphique 1 le montre, avec un écart de taux de cotisations conséquents et économiquement très défavorables à l'emploi des moins qualifiés, la France connaissant à l'époque un retard de qualification et de niveau de formation initiale depuis en grande partie rattrapé. Le taux de chômage des ouvriers était de 15 % en 1986, celui des professions intermédiaires était de moins de 6 %¹. Au début des années 1990, cette politique a été largement infléchie, par étapes progressives, de sorte que le taux de prélèvement global pour la rémunération d'un salarié au niveau du Smic décroche par rapport à celui d'un salarié rémunéré à un niveau équivalent au plafond de sécurité sociale. En 2021, ce taux de prélèvement au Smic atteint ainsi 22,6 % contre 41,0 % au niveau du plafond de la sécurité sociale (Graphique 1).

¹ Rapport du CSERC 1996 p. 29, INSEE Enquête emploi.

Graphique 1 – Taux de prélèvement effectif global (cotisations employeurs et salariales) depuis 1951 pour trois niveaux de rémunérations brutes



Lecture : en 2021, le taux de prélèvement global pour un salarié rémunéré au Smic (cotisations employeur et salarié), calculé comme $1 - \text{salaires net} / \text{coût employeur}$, s'élève à 22,6 % du coût employeur. Un plafond de sécurité sociale correspond à un salaire de 3 864 euros mensuel brut en 2024, soit 2,2 fois le smic.

Source : Insee.

1.1. Sans cesse renforcée depuis les années 1990, la politique d'exonération générale s'est vu assigner de nouveaux objectifs

Depuis 1993, une série de dispositifs visant à réduire le coût du travail des bas salaires ont été mis en place en France. Ces dispositifs ont largement évolué au fil du temps, principalement dans le sens d'un renforcement, avec des logiques politiques et économiques qui ont toutefois pu évoluer assez sensiblement. On peut distinguer cinq grandes périodes autour de ces dispositifs :

- Entre 1993 et 1995 : les allègements dit « Balladur », première mesure importante d'allègement général de cotisation sociale pour les salaires proches du Smic ;
- Entre 1996 et 2005 : instauration d'un barème dégressif pour différents dispositifs (ristournes dites « Juppé », « Aubry » puis allègements dits « Fillon »). Cette période est marquée notamment par l'interaction fine des dispositifs d'allègements avec les politiques de réduction du temps de travail dans le cadre du passage aux 35 heures ;
- Entre 2006 et 2012 : stabilisation des allègements dits « Fillon », les taux maximums d'exonération et le seuil n'évoluent pas ;

- Entre 2013 et 2019 : mise en place de politiques de compétitivité-prix (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi puis Pacte de responsabilité et de solidarité) qui élargissent le champ des salariés concernés par les mesures de réduction de cotisation à des niveaux de salaire plus élevés et renforcent les dispositifs précédents ;
- Depuis 2020 : stabilisation des barèmes et des seuils.

1993-1995 : les allègements Balladur inaugurent les politiques d'allègement du coût du travail

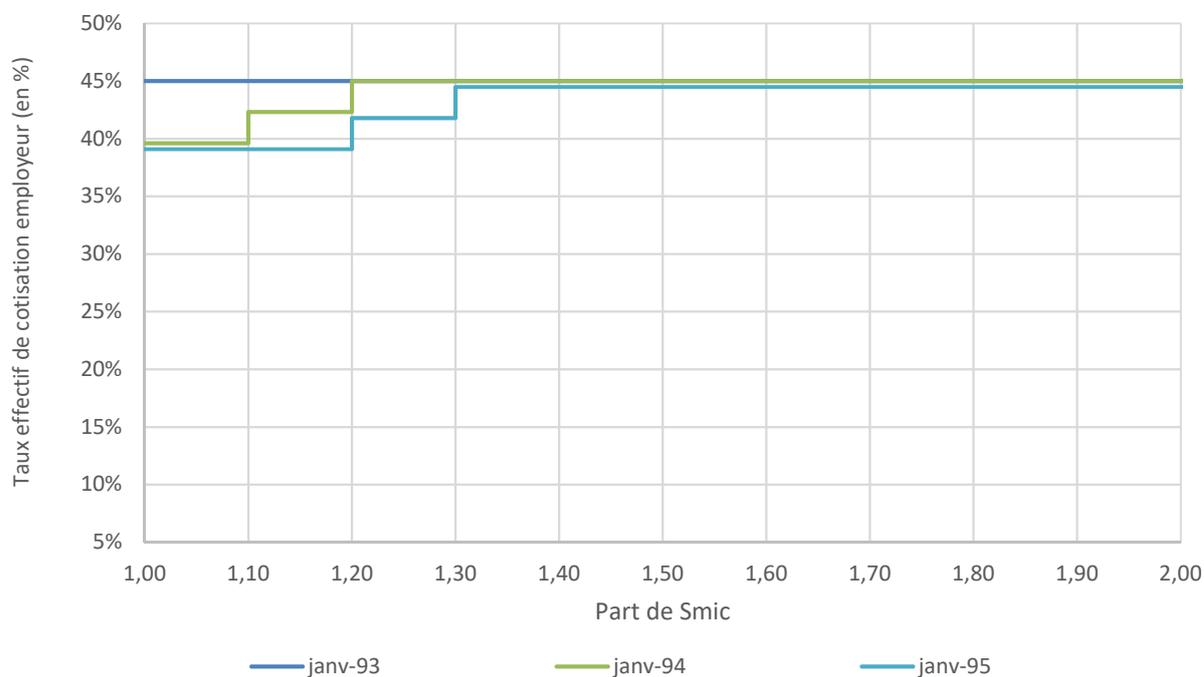
Les premières mesures d'exonérations de cotisations dans un objectif de baisse ciblée du coût du travail sont instaurées en 1993. Jusqu'alors, les variations de taux de cotisations employeur au long de la distribution des salaires répondaient plutôt aux logiques contributives de la Sécurité sociale, avec des cotisations plafonnées à partir de certains seuils exprimés en multiples du plafond annuel de sécurité sociale. Ces cotisations plafonnées répondent généralement à des prestations elles aussi plafonnées, même si cette logique contributive s'est atténuée progressivement au cours du XX^e siècle.

Sur la période 1993-1995, les premières mesures d'exonérations prennent la forme de plateaux et sont concentrées sur les bas salaires :

- Les allègements dits « Balladur » sont mis en place à partir de juillet 1993. Il s'agit d'allègement généraux sur les bas salaires à travers la suppression des cotisations familles (5,4 points) entre 1 et 1,1 Smic et leur diminution de moitié (2,7 points) entre 1,1 et 1,2 Smic.
- En janvier 1995, la mesure est prolongée mais les seuils sont décalés sur la droite et portés respectivement à 1,2 et 1,3 fois le Smic.

Au total, sur la période, le taux de cotisation employeur au niveau du SMIC est passé de 45 % en janvier 1993 à 39,09 % en janvier 1995 (Graphique 2).

Graphique 2 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1993 et 1995



Lecture : en janvier 1993, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 45 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

La forme de ces dispositifs d'exonération en marche d'escalier fait apparaître des effets de seuil, avec des coûts importants au franchissement des seuils de 1,1 et 1,2 Smic en 1994 puis 1,2 et 1,3 Smic en 1995. Pour illustration, en 1995, une augmentation du salaire brut de 1 720 € (20 640 € annuels) à 1 721 € conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 575 €, contre un gain net pour le salarié d'environ 9 € sur l'année.

1996-2005 : des dispositifs dégressifs articulés avec le passage progressif aux 35 heures

La période 1996-2005 voit l'abandon du dispositif en marches d'escalier pour des dispositifs dégressifs jusqu'au point de sortie, permettant d'éviter l'effet de seuil mentionné ci-dessus. Plusieurs formes de dégressivité sont expérimentées selon les périodes. L'autre fait majeur est l'interaction des dispositifs avec le passage progressif aux 35 heures, avec des barèmes d'exonération différents selon que l'entreprise a ou non signé un accord de réduction du temps de travail. Ces barèmes finissent par converger en janvier 2006 vers celui qui correspond dans sa forme générale aux allègements généraux encore en vigueur actuellement, avec une dégressivité linéaire en montant et un point de sortie à 1,6 fois le Smic. Par opposition à la période précédente, ces allègements ont parfois été présentés

comme des mesures « défensives » en réaction à une hausse du coût du travail (en l'occurrence liée au passage aux 35 heures), alors que les dispositifs précédents étaient plutôt vus comme « offensifs », l'objectif final étant bien une baisse du coût du travail.

Avant la période de réduction du temps de travail, les principales mesures sont les suivantes :

- En janvier 1996 (à partir de septembre 1995), l'allègement « Balladur » se poursuit mais un nouvel allègement est mis en place, il s'agit d'une ristourne dite « Juppé », dégressive, de 800 FF par mois (soit 12,8 points) au niveau du Smic, s'annulant à 1,2 Smic. La dégressivité est linéaire en taux, ce qui signifie que l'exonération est de 6,4 points à 1,1 Smic, au milieu de la plage de salaires concernés.
- À partir d'octobre 1996, les deux dispositifs précédents (allègements « Balladur » et ristourne dégressive « Juppé ») fusionnent sous la forme d'une ristourne dégressive unique, avec un taux maximal d'exonération au Smic de 18,2 % et un seuil d'extinction du dispositif à 1,33 Smic, éliminant ainsi tout effet de seuil. La dégressivité reste linéaire en taux.
- En janvier 1998, le point de sortie de la mesure précédente est ramené à 1,3 fois le Smic.

D'autres allègements sont mis en place à cette période : les allègements « Robien » en 1996 et les allègements « Aubry I » en 1998. Ces dispositifs sont des aides incitatives à la réduction du temps de travail, dépendant d'un quota d'embauches et mises en place en amont du passage aux 35 heures. Ces dispositifs étaient provisoires et n'ont pas été reconduits avec la réforme des 35 heures. Les allègements « Robien » et « Aubry I » sont forfaitaires, par salarié, dégressifs dans le temps et d'une durée limitée. Contrairement aux dispositifs précédemment présentés, ils ne ciblent pas particulièrement les bas salaires et s'appliquent à tous les salariés, et même si le taux effectif est dégressif avec le salaire dans le cas des allègements « Aubry I », le lien avec les politiques d'allègement sur les bas salaires n'est pas immédiat. Ils ne sont donc pas présentés plus en détail ici.

À partir de 2000 sont mis en place les allègements Aubry II, qui se substituent à la ristourne « Juppé » pour les entreprises passant aux 35 heures. Il s'agit d'un allègement pérenne sur les bas et moyens salaires, composé d'une exonération forfaitaire (dont une aide structurelle à la réduction du temps de travail) et d'une exonération dégressive :

- Le seuil de sortie de ce dispositif n'est plus exprimé en part de Smic, mais en part de GMR : les garanties mensuelles de rémunération sont en effet des minimas de salaire qui remplacent le Smic pour les entreprises ayant mis en œuvre la réduction du temps de travail et permettant une garantie des niveaux de salaire mensuels au

niveau du salaire minimum. Le seuil initial en 2000 est de 1,73 fois la GMR2, ce qui correspond à 1,94 Smic.

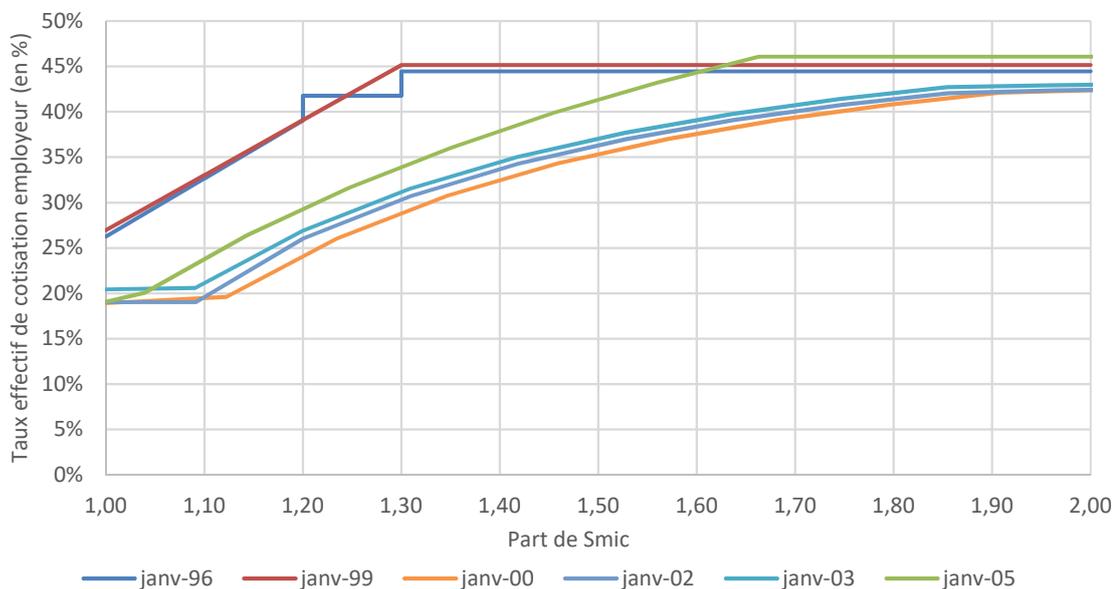
- En ce qui concerne la dégressivité, le système de calcul de l'allègement Aubry II est plus complexe que précédemment puisqu'il s'agit à la fois d'une exonération forfaitaire exprimé en montant au-delà du seuil d'extinction de la partie dégressive et d'une exonération dégressive calculé selon divers paramètres et également exprimée en montant. La dégressivité n'est alors plus linéaire en taux mais a une forme hyperbolique (non linéaire en taux et en montant).

Ainsi, à partir de janvier 2000, deux régimes en parallèle coexistent, selon que l'entreprise a déjà conclu un accord de passage aux 35 heures, auquel cas elle se voit appliquer le barème « Aubry II », ou pas, auquel cas elle continue de bénéficier de la ristourne « Juppé ». Par ailleurs, les entreprises peuvent cumuler les dispositifs « Aubry I » et « Aubry II » jusqu'en 2003.

À partir de 2003, les deux systèmes vont progressivement converger vers un système unique en juillet 2005. À cette date, l'allègement dégressif « Fillon » devient unique pour toutes les entreprises, avec un taux maximal d'exonération de 26 points au niveau du Smic et un point de sortie à 1,6 Smic.

Au total, le taux de cotisation au niveau du Smic est passé de 26,27 % en 1996 à 20,26 % en juillet 2005 (Graphique 3). L'adoption progressive d'un barème dégressif linéairement en montant permet de faire disparaître les effets de seuil des exonérations Balladur. D'autres formes de dégressivité ont été mises en œuvre au cours de cette période, linéaire en taux (ristourne « Juppé ») notamment, voire non linéaire ni en taux ni en montant (aide « Aubry II » jusqu'en 2003).

Graphique 3 – Taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1996 et 2005, pour une entreprise passée aux 35h



Lecture : en janvier 1999, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 27 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris, passée aux 35h. Les taux pour des salaires inférieurs aux GMR apparaissent sur le barème mais n'existent pas en pratique.

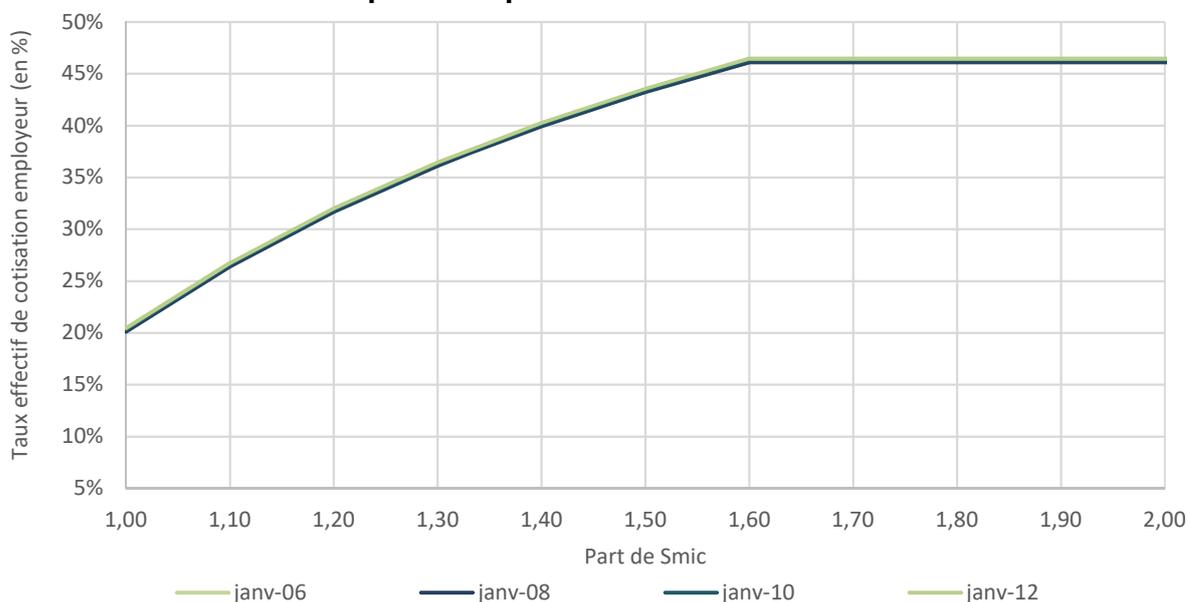
Source : Dares.

2006-2012 : le dispositif des allègements généraux se stabilise

La fin de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail en juillet 2005 marque le début d'une période de stabilité pour les dispositifs d'allègements de cotisation généraux, les allègements dits « Fillon » évoluant relativement peu jusqu'en 2012. Le seuil de sortie reste stable à 1,6 Smic, et le taux maximal est majoré une seule fois, de 2,1 points, pour les entreprises de moins de 20 salariés. La forme d'une exonération dégressive et linéaire en montant est également maintenue dans la durée. Sur la période 2006-2012, le taux de cotisation au Smic passe de 20,26 % à 20,46 %, évoluant principalement sous l'effet de mesures plus générales sur les cotisations (Graphique 4).

Sur cette période, d'autres mesures visent cependant à réduire le coût du travail, mais sans prendre la forme d'allègements généraux. On peut citer en particulier à partir de 2007 la déduction forfaitaire patronale pour les heures supplémentaires (loi TEPA), ou l'aide à l'embauche dans les TPE qui complétait les allègements généraux pour une exonération totale au niveau du Smic.

Graphique 4 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 2006 et 2012



Lecture : en janvier 2012, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 20,46 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

2013-2019 : élargissement des exonérations à des salaires éloignés du Smic avec les mesures de compétitivité

La période 2013-2019 est marquée par la mise en place de nouveaux dispositifs d'exonération forfaitaires qui viennent compléter les allègements « Fillon » qui sont désormais considérés plus simplement sous l'appellation « d'allègements généraux sur les bas salaires ». Ces nouveaux dispositifs prennent différentes formes, notamment celle du crédit d'impôt pour le CICE, et même si ce point faisait débat au moment de leur mise en place, notamment sur la question de la continuité avec les mesures précédentes, on les considère ici tout de même comme une mesure de réduction ciblée du coût du travail. Un des objectifs de ces nouvelles mesures est d'améliorer la compétitivité prix de la France vis-à-vis notamment de l'Allemagne qui sortait d'une période de forte modération salariale, en cherchant à toucher y compris des niveaux de rémunération plus élevés pour que le secteur industriel bénéficie également des mesures. Ces mesures étaient notamment suggérées par le rapport Gallois² rendu à la fin de l'année 2012.

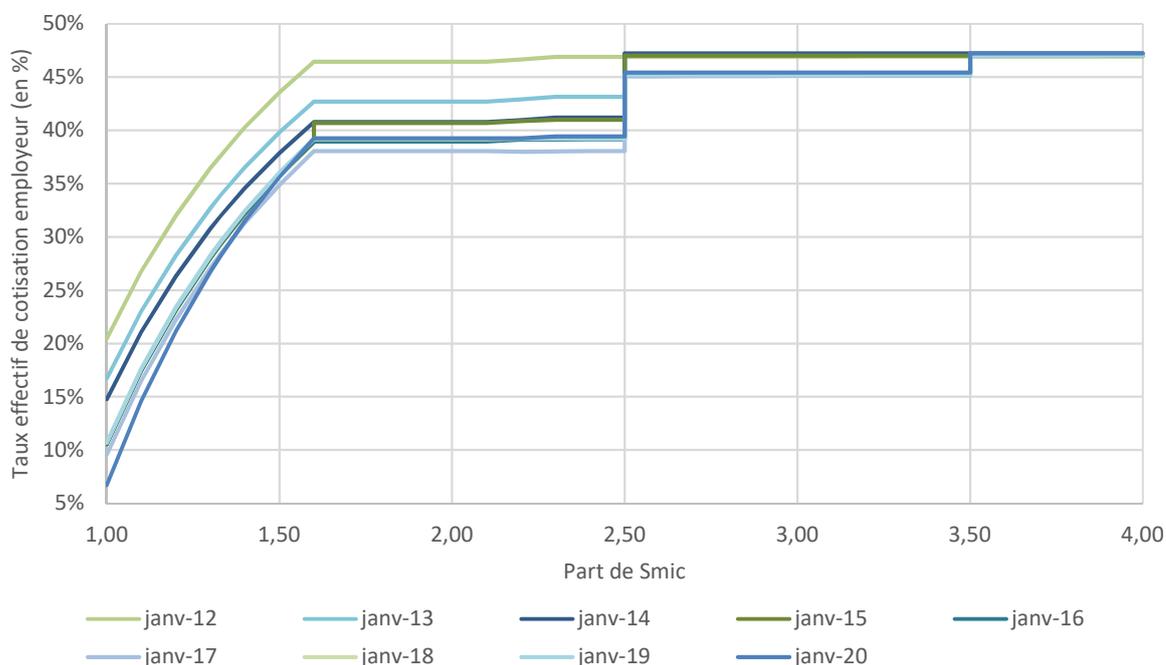
Les principales mesures autour des allègements de cotisations sociales sur la période 2013-2019 sont les suivantes :

² [Pacte pour la compétitivité de l'industrie française](#), Gallois L. (2012).

- En 2013, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est mis en place. Ce dispositif est une réduction du coût du travail égale à 4 % du salaire pour les salariés rémunérés jusqu'à 2,5 fois le Smic. Son taux évolue à de nombreuses reprises par la suite : il sera de 6 % à partir de 2014, puis 7 % en 2017 avant de revenir à 6 % en 2018.
- En janvier 2015, le taux maximal des allègements généraux est augmenté pour atteindre 28,35 % au niveau du Smic contre 26 % auparavant (les cotisations FNAL, CSA et AT/MP sont désormais incluses dans les cotisations exonérées).
- En janvier 2015 également, dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité (Pacte de responsabilité), une exonération supplémentaire sur les bas salaires est mise en place : il s'agit d'une baisse forfaitaire du taux de cotisation patronale famille de 1,8 point jusqu'à 1,6 Smic. Ce seuil de sortie de l'allègement « Pacte » est décalé dès l'année suivante jusqu'à 3,5 fois le Smic.
- En janvier 2019, le CICE change de forme. Auparavant versé sous la forme d'un crédit d'impôt disponible à partir de l'année suivante et utilisable dans les quatre ans, il est transformé en un allègement de cotisation pérenne de 6 points sur les cotisations maladies. Comme le crédit d'impôt, l'exonération est forfaitaire et le seuil n'est pas modifié et reste à 2,5 fois le Smic. Avec la baisse du taux de cotisation maladie, un changement d'assiette des allègements généraux est également nécessaire pour qu'il n'y ait pas de conséquence sur les taux effectifs. C'est pourquoi les cotisations Agirc-Arrco sont intégrées aux cotisations exonérées à ce moment-là, à hauteur de 6 points.
- En octobre 2019, le barème dégressif des allègements généraux est élargi à l'ensemble des cotisations d'assurance chômage, pour 4,05 points d'exonération supplémentaire au niveau du Smic.

En janvier 2020, le taux d'exonération au niveau du Smic atteint ainsi 32,54 %, pour un total d'exonération de 40,34 % en tenant compte de l'allègement correspondant au CICE et de l'allègement « Pacte ». Le taux de cotisation au niveau du Smic est donc passé de 20,46 % en 2012 à 6,7 % en janvier 2020 (Graphique 5).

Graphique 5 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 2012 et 2020



Lecture : en janvier 2020, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 6,7 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

Alors que la mise en place des allègements « Fillon » avait permis de limiter les effets de seuil à 1,6 Smic, les deux nouveaux dispositifs majeurs, avec la forme d'exonérations en taux forfaitaires, réintroduisent des seuils à 2,5 fois le Smic pour le CICE et à 3,5 fois le Smic pour le Pacte de responsabilité et de solidarité. Ainsi, en 2019, une augmentation du salaire brut mensuel de 3 803 € (45 636 € annuels) à 3 804 € conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 2 756 €, contre un gain net pour le salarié d'environ 9,50 € sur l'année. De même, une augmentation du salaire brut mensuel de 5 324 € (63 888 € annuels) à 5 325 € conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 1 158 €, contre un gain net pour le salarié d'environ 9,54 € sur l'année.

2020-2024 : stabilisation du dispositif

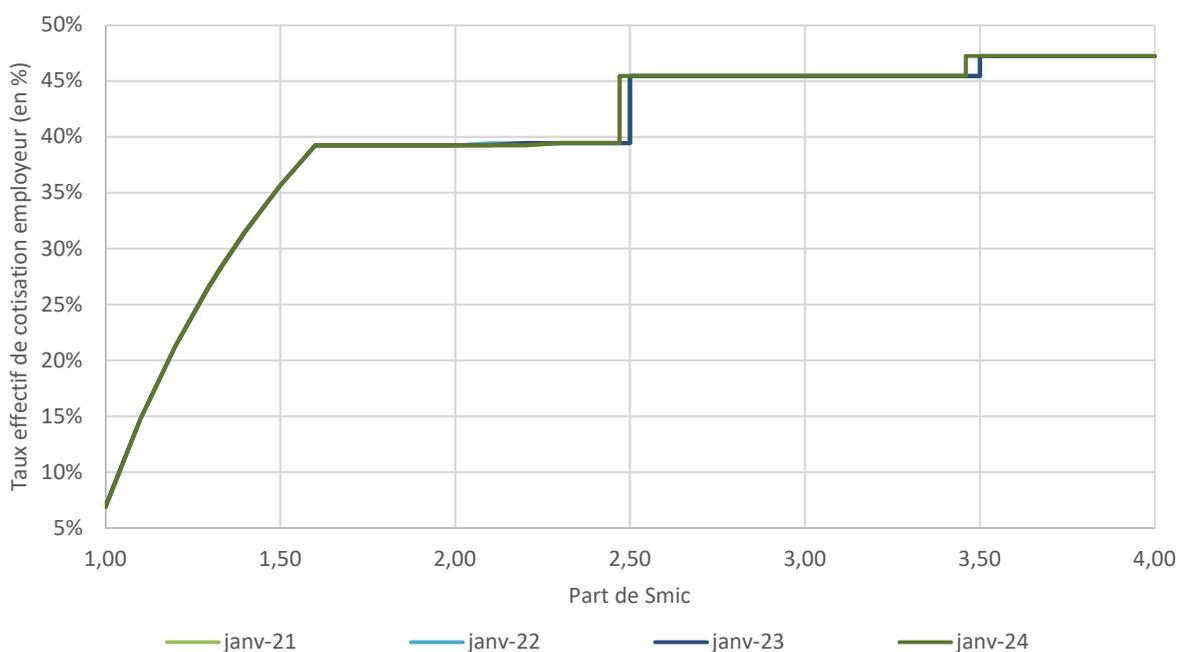
Depuis 2020, comme précédemment entre 2006 et 2012, les dispositifs d'exonération du coût du travail se sont stabilisés et ont connu peu d'évolutions majeures. Sous l'effet de mesures plus générales autour du coût du travail, le taux de cotisation au niveau du Smic est passé de 6,7 % en 2020 à 6,9 % en 2024 (Graphique 6).

En janvier 2024, toutefois, les seuils à 2,5 Smic et 3,5 Smic qui correspondent aux exonérations CICE et « Pacte » sont gelés à leurs niveaux de décembre 2023. Cette

mesure vise à répondre à l'augmentation du coût des exonérations de cotisation sous l'effet de la hausse rapide du Smic liée à l'inflation, qui décalent fortement les seuils des bandeaux en niveau. En pratique, ce gel en montant conduit en 2024 à décaler les seuils de sorties des bandeaux maladie et famille à respectivement 2,47 et 3,46 Smic (contre 2,5 et 3,5 auparavant).

Par ailleurs, deux mesures exceptionnelles de réduction du coût du travail ont été mises en place pendant la crise sanitaire. Les exonérations « Covid » permettent de compléter les dispositifs d'allègements déjà existants afin d'atteindre 26,05 % d'exonération pour l'intégralité des salaires. Ce dispositif est progressif puisque pour les bas salaires, les allègements généraux opèrent déjà. L'aide pour le paiement des prélèvements sociaux, d'autre part, est une aide prioritaire au paiement de l'ensemble des cotisations employeurs et représente un montant égal à 20 % de la rémunération brute des salariés (aide forfaitaire). Ces mesures se sont éteintes au cours de l'année 2022.

Graphique 6 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 2020 et 2024



Lecture : en janvier 2024, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 6,9 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 10 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

30 ans de mesures cumulées ont conduit à une réduction massive du coût du travail au niveau du Smic

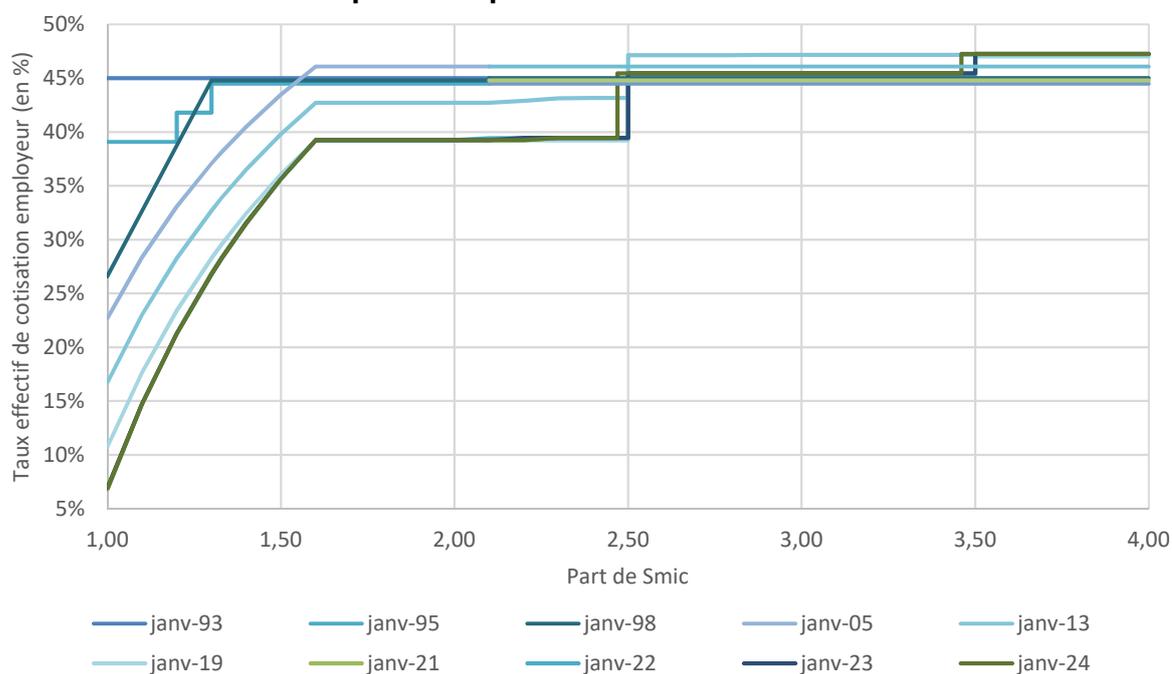
Les dispositifs successifs d'allègement de cotisations sociales patronales ont modifié les taux de cotisation selon la distribution salariale par des mesures de forme diverse :

dégressives continues limitant l'apparition d'effets de seuil (allègement « Fillon », « Aubry II » ou ristourne « Juppé ») ou mesures forfaitaires conduisant à des effets de seuil sous la forme de marche d'escalier (allègement « Balladur », bandeau famille du Pacte de responsabilité et de solidarité et bandeau maladie du CICE) notamment. En 2024 coexistent finalement une mesure dégressive linéairement en montant s'éteignant à 1,6 fois le Smic, héritière des allègements « Fillon », et deux exonérations forfaitaires courant respectivement jusqu'à 2,5 fois et 3,5 fois le Smic, avec des effets de seuil important à ces deux niveaux de salaire.

La diversité des mesures de réduction du coût du travail au cours des trente dernières années présente tout de même une constante, à savoir une diminution continue des taux de cotisation employeur au niveau du Smic : ces derniers passent de 45 % en 1993 à successivement 39 % en 1995, 26,6 % en 1998, 22,7 % en 2005, 16,7 % en 2013, 10,7 % en 2019 pour aboutir à 6,9 % en 2024. Au total cela représente donc une diminution de 40 points de cotisations au niveau du Smic sur la période, soit près de 90 % du taux initial en 1995 (Graphique 7).

Par ailleurs, une autre conséquence de ces mesures successives est également une augmentation du champ des salariés concernés, avec des seuils d'exonération qui ont presque systématiquement augmenté au fil du temps. En 1995, le seuil de 1,3 Smic couvrait environ un tiers des salariés. Avec le seuil de 1,6 Smic qui se stabilise progressivement pour les allègements généraux, ce sont presque deux fois plus de salariés que précédemment qui sont couverts, autour des deux tiers. Enfin, environ 89 % des salariés sont rémunérés sous le seuil du CICE de 2,5 Smic et près de 98 % sous le seuil de 3,5 Smic. En 2023, seuls 2 % des salariés ne sont donc concernés par aucune mesure d'exonération de cotisation.

Graphique 7 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1993 et 2024



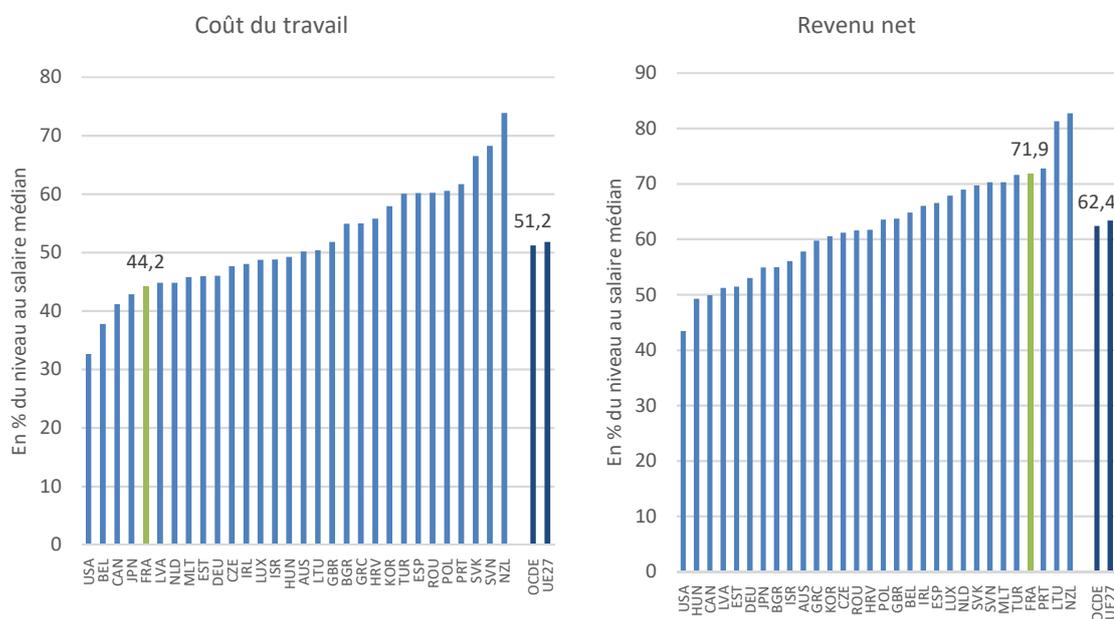
Lecture : en janvier 2023, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 6,9 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

1.2. Le coût du travail au salaire minimum en France a diminué en relatif de celui à des niveaux de salaire plus élevé ou en comparaison internationale

Une des conséquences économiques des dispositifs d'allègements de cotisation successifs est de garantir en France une rémunération nette relativement élevée au salaire minimum, tout en ayant un coût du travail modéré. Ainsi, si on raisonne en termes de revenu net disponible, le revenu au niveau du salaire minimum en France se situe à 72 % de celui au niveau du salaire médian (ce ratio est appelé indice de Kaitz), un des plus hauts niveaux des pays de l'OCDE (Graphique 8). Seules la Lituanie, la Nouvelle-Zélande et le Portugal ont un ratio plus élevé. En termes de coût du travail, au contraire, le coût du travail au niveau du salaire minimum représente 44 % du salaire minimum, ce qui place la France à la cinquième place des pays de l'OCDE où ce ratio est le plus faible. Le revenu net calculé ici inclut également certaines prestations sociales, dont celles liées à l'activité, notamment la prime d'activité dans le cas français. Cette dernière, venant augmenter le revenu net des salariés sans coût direct pour les employeurs, contribue, en plus des dispositifs d'exonérations, à l'écart entre les deux ratios.

Graphique 8 – Coût du travail et revenu net au niveau du salaire minimum exprimés en pourcentage du niveau au salaire médian dans les pays de l'OCDE

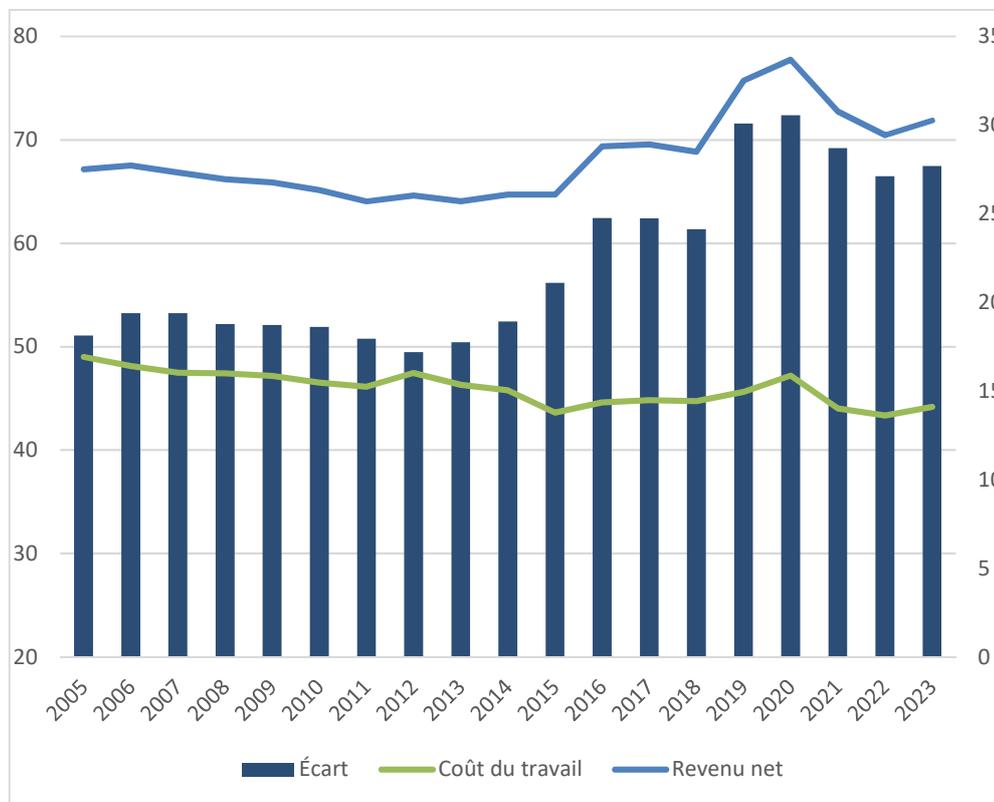


Lecture : en France en 2023, le coût du travail au salaire minimum représente 44 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu net au salaire minimum représente 72 % du niveau de vie au salaire médian. Champ : 2023 pour la France, les États-Unis, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Espagne ; 2021 pour les autres pays. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant et sur les modélisations des politiques en place dans les différents pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben.

Cette déconnexion entre un coût du travail relativement faible par rapport au salaire médian et un revenu net relativement élevé s'est creusée au fil du temps en France, sous l'effet du renforcement progressif des politiques d'allègements sur les bas salaires. En 2003, l'indice de Kaitz pour le coût du travail était de 49 % contre 67 % pour le revenu net, soit un écart de 18 points. Vingt ans plus tard, l'écart est donc de 28 points, avec un indice de 44 % pour le coût du travail et de 72 % pour le revenu net.

Graphique 9 – Coût du travail et revenu net au niveau du salaire minimum exprimés en % du niveau au salaire médian en France entre 2005 et 2023, et écart entre les deux valeurs



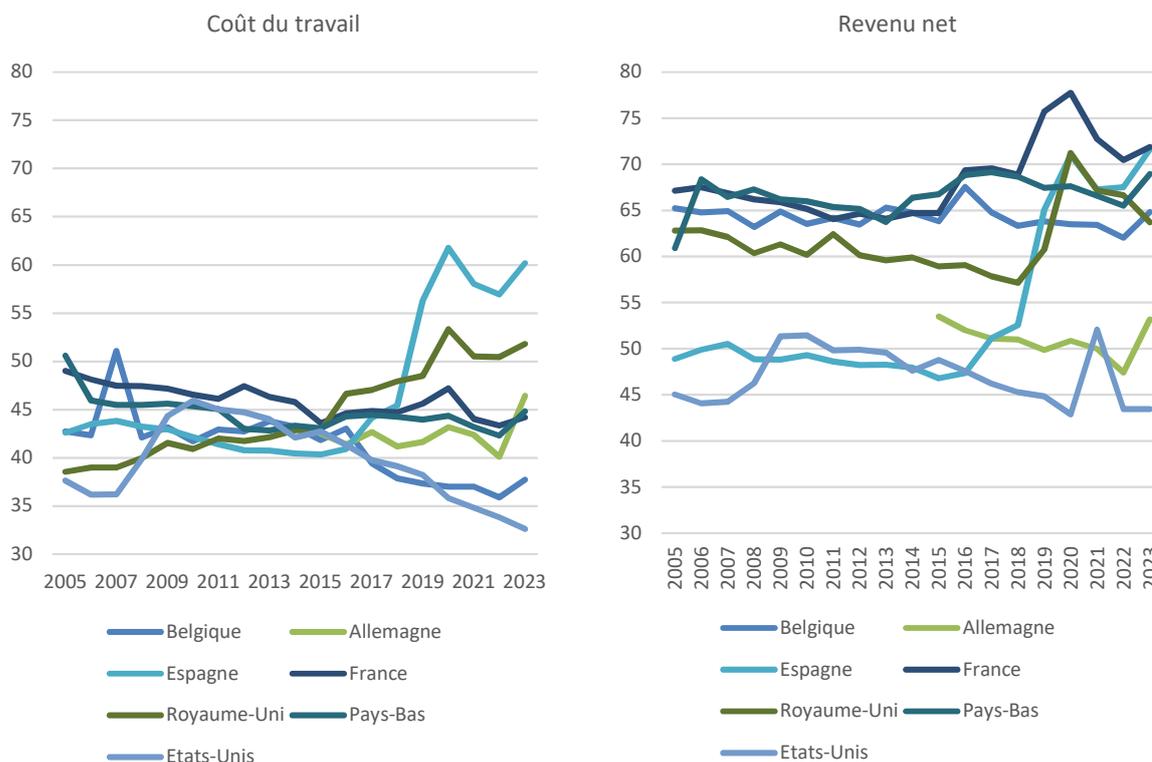
Lecture : en France en 2023, le coût du travail au salaire minimum représente 44 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu net au salaire minimum représente 72 % du niveau de vie au salaire médian. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant et sur les modélisations des politiques en place dans les différents pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben.

En comparaison à d'autres pays de l'OCDE, la situation française, caractérisée par un niveau de revenu net au salaire minimum relativement élevé malgré un coût du travail relativement modéré, apparaît durable sur la période 2005-2023 (Graphique 10). En particulier, le ratio de revenu net entre une personne rémunérée au salaire minimum et une personne rémunérée au salaire médian est parmi les plus élevés des pays étudiés ici, notamment depuis la hausse de la prime d'activité en 2019. Les États-Unis et l'Allemagne se distinguent des autres pays étudiés par un revenu net relatif plus faible, en l'absence de mesures socio-fiscales particulièrement ciblées sur ces niveaux de salaires. La forte progression du salaire minimum en Espagne au cours de la période récente s'est bien traduite par une progression du revenu net relatif des personnes rémunérées au salaire minimum, mais également par une rapide augmentation du coût du travail relatif. Enfin, quelques pays dont la Belgique et les Pays-Bas parviennent comme la France à garantir

un revenu net relatif important tout en modérant le coût du travail relatif au niveau du salaire minimum.

Graphique 10 – Coût du travail et revenu net au niveau du salaire minimum exprimés en % du niveau au salaire médian dans quelques pays de l'OCDE entre 2005 et 2023

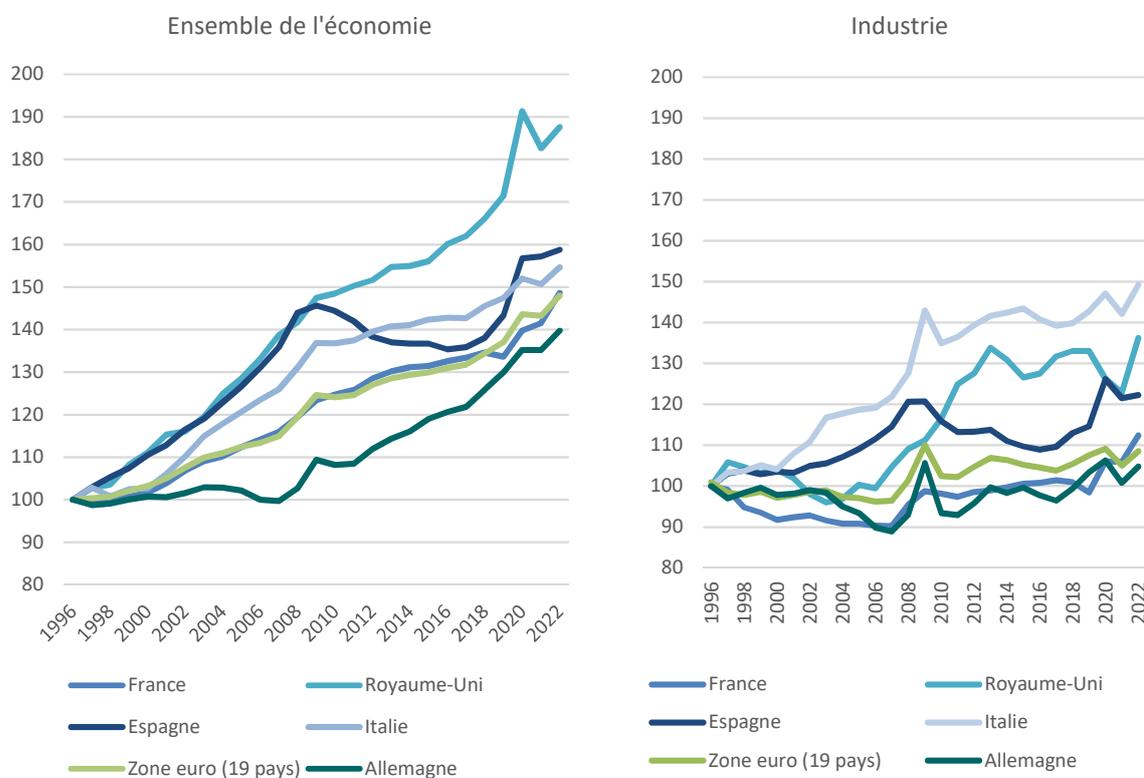


Lecture : en France en 2005, le coût du travail au salaire minimum représente 49 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu net au salaire minimum représente 67 % du niveau de vie au salaire médian. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant et sur les modélisations des politiques en place dans les différents pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben.

Sous l'effet des dispositifs d'exonération de cotisations sociales notamment, les coûts unitaires de la main-d'œuvre ont ralenti en France dans la décennie 2010 par rapport aux années 2000 : entre 1996 et 2010, ceux-ci avaient crû de 25 %, contre 15 % au cours des dix années suivantes. Ce ralentissement a permis notamment de réduire l'écart avec l'Allemagne qui s'était creusé sensiblement au début des années 2000, sous l'effet d'une politique de modération salariale. En 2022, l'écart de progression depuis 1996 des coûts unitaires français et allemands de la main-d'œuvre n'était plus que de 9 points, contre 17 points en 2010 (Graphique 11).

Graphique 11 – Évolution des coûts unitaires de la main-d'œuvre dans les pays de l'Union européenne depuis 1996 (base 100 en 1996)



Lecture : Le coût unitaire de la main-d'œuvre, exprimé en base 100 en 1996, est de 139,7 en Allemagne pour l'ensemble de l'économie, contre 104,8 dans le secteur de l'industrie (y compris énergie).

Source : OCDE

Sur le secteur industriel en particulier, les dynamiques de coût du travail dans les pays européens sont plus atténuées que celles pour l'économie globale, sauf dans le cas italien. L'Allemagne se distingue notamment dans le courant des années 2010 par une modération plus marquée que les autres pays, même si la France suit des évolutions finalement assez proches, l'écart ne se creusant qu'en toute fin de période, à partir de 2020, avec une progression nettement plus rapide en France qu'en Allemagne des coûts unitaires de la main-d'œuvre dans l'industrie.

1.3. Le taux d'emploi en France a progressé nettement depuis les années 1990, mais l'inactivité et le chômage restent importants pour des catégories spécifiques de personnes et dans les bassins d'emploi les moins dynamiques

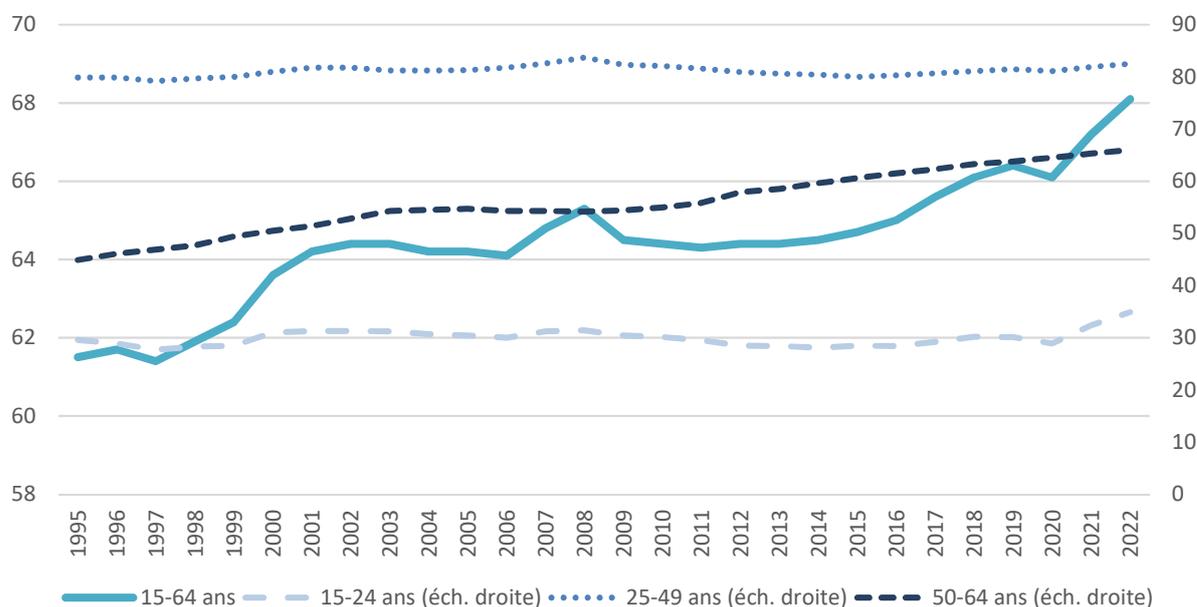
Depuis 1995, le taux d'emploi en France a sensiblement augmenté, passant de 61,5 % à 68,1 % en 2022. Cette hausse est essentiellement portée par les seniors : le taux d'emploi des 25-49 ans n'a progressé que de 3 points sur la période, et a même baissé légèrement par rapport à un point haut en 2008, tout en restant à des niveaux élevés au-delà de 80 % (Graphique 12).

Le taux d'emploi des 15-24 ans oscille autour de 30 % sur la période, en lien avec des politiques éducatives qui influent sur l'âge de sortie des études. Par exemple, l'espérance de scolarisation, et l'âge de sortie en conséquence, ont légèrement diminué à partir du milieu des années 1990³, notamment en raison de la réduction des redoublements. Sur les dernières années, le taux d'emploi des jeunes augmente plus sensiblement, pour atteindre 35 % en 2022, sous l'effet de la réforme de l'apprentissage et des entrées importantes de jeunes dans ces dispositifs où ils cumulent un emploi avec leurs études.

C'est donc sur la tranche d'âge 50-64 ans que porte la plus forte progression du taux d'emploi entre 1995 et 2022, de 21 points sur la période. Cette hausse est liée notamment aux réformes des retraites successives qui ont mené à des sorties plus tardives du marché du travail, et à une augmentation en conséquence du taux d'emploi aux âges concernés par ces réformes notamment autour de et après 60 ans.

³ Lombard F. (2022).

Graphique 12 – Évolution du taux d'emploi par âge entre 1995 et 2022 (en %)

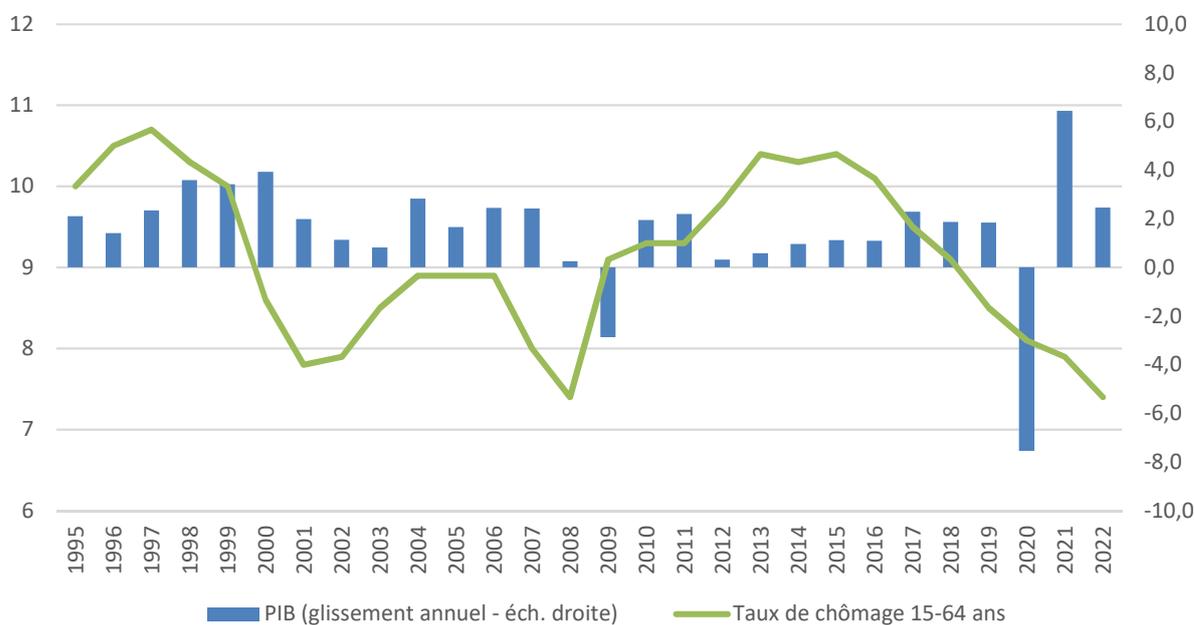


Lecture : en 1995, 61,7% des personnes âgées de 15 à 64 ans sont en emploi. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 64 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

En 2022, le taux de chômage atteint un niveau historiquement bas depuis 1995 avec 7,4 % des actifs au chômage. Ce taux avait déjà été atteint en 2008, mais sans jamais repasser sous ce seuil depuis (Graphique 13). Sur la période 1995-2022, le taux de chômage évolue de façon cyclique, en lien notamment avec la conjoncture macroéconomique plus globale. En période de croissance élevée, le taux de chômage diminue (entre 1997 et 2001 et entre 2004 et 2008 par exemple), alors que les crises provoquent des hausses du taux de chômage : éclatement de la bulle internet à partir de 2001, crise financière de 2008 puis crise des dettes souveraines européennes autour de 2011. Depuis 2015, le taux de chômage a entamé une baisse durable, interrompue très brièvement par la crise sanitaire du Covid-19, non visible en données annuelles, mais qui a provoqué une hausse du taux de chômage au courant de l'année 2020, rapidement corrigée.

Graphique 13 – Évolution du taux de chômage et du Produit intérieur brut entre 1995 et 2022 (en %)

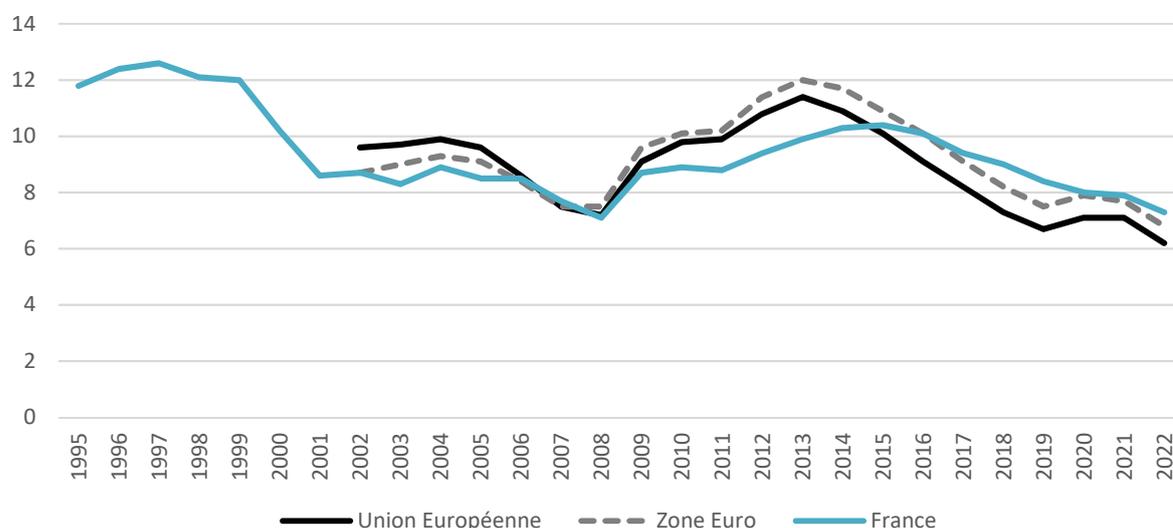


Lecture : en 1995, le taux de chômage est de 10,0 % pour les personnes âgées de 15 à 64 ans, et la croissance du PIB est de 2,1 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 64 ans pour le taux de chômage ; France entière pour le PIB.

Source : Insee, enquête *Emploi et comptes nationaux*.

En comparaison internationale, le taux de chômage français a connu depuis 2002 une évolution relativement comparable à celle de l'Union européenne et de la zone euro, avec un cycle marqué notamment par la crise financière de 2008 et ses suites. L'effet de la crise financière a été de moindre ampleur en France que pour l'ensemble de l'Union européenne, mais la reprise par la suite a été un peu plus tardive et plus lente : entre 2013 et 2022 le taux de chômage de la Zone euro a baissé de 5 points, contre une baisse de 2,6 points en France (Graphique 14).

Graphique 14 – Évolution du taux de chômage en France, dans l'Union européenne et en Zone euro entre 1995 et 2022 (en %)



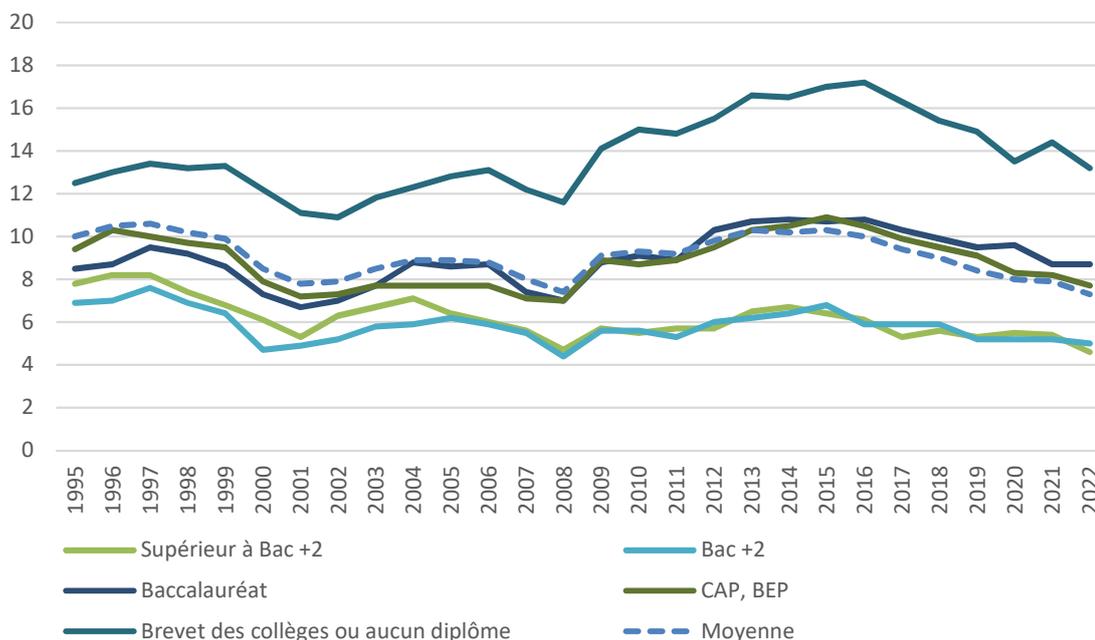
Lecture : en 2002, le taux de chômage est de 8,7 % en France, de 10,0 % dans l'Union européenne et de 8,7 % dans la Zone euro.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

L'amélioration du marché du travail n'a pas profité aux peu diplômés

Les écarts de situation sur le marché de travail sont fortement liés au niveau de qualification des personnes. Le taux de chômage des peu diplômés (titulaires au mieux du brevet des collèges ou sans diplôme) est notamment sensiblement plus élevé que celui des autres niveaux de qualification, et l'est resté durablement (Graphique 15). En 2022, les peu diplômés connaissent ainsi un taux de chômage de 13,2 % contre 7,3 % pour la moyenne. L'écart s'est accentué au cours de la période, notamment au gré des crises, les peu diplômés étant plus touchés par ces dernières : en 1995, l'écart de taux de chômage entre les peu diplômés et la moyenne des 15 ans et plus était de 4,7 points de pourcentage, il est de 8,6 points en 2022.

Graphique 15 – Évolution du taux de chômage des 15 ans et plus selon le niveau de diplôme entre 1995 et 2022 (en %)



Lecture : en 1995, le taux de chômage des personnes titulaires du brevet des collèges ou sans diplôme est de 12,5 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 ans et plus.

Source : Insee, enquête Emploi.

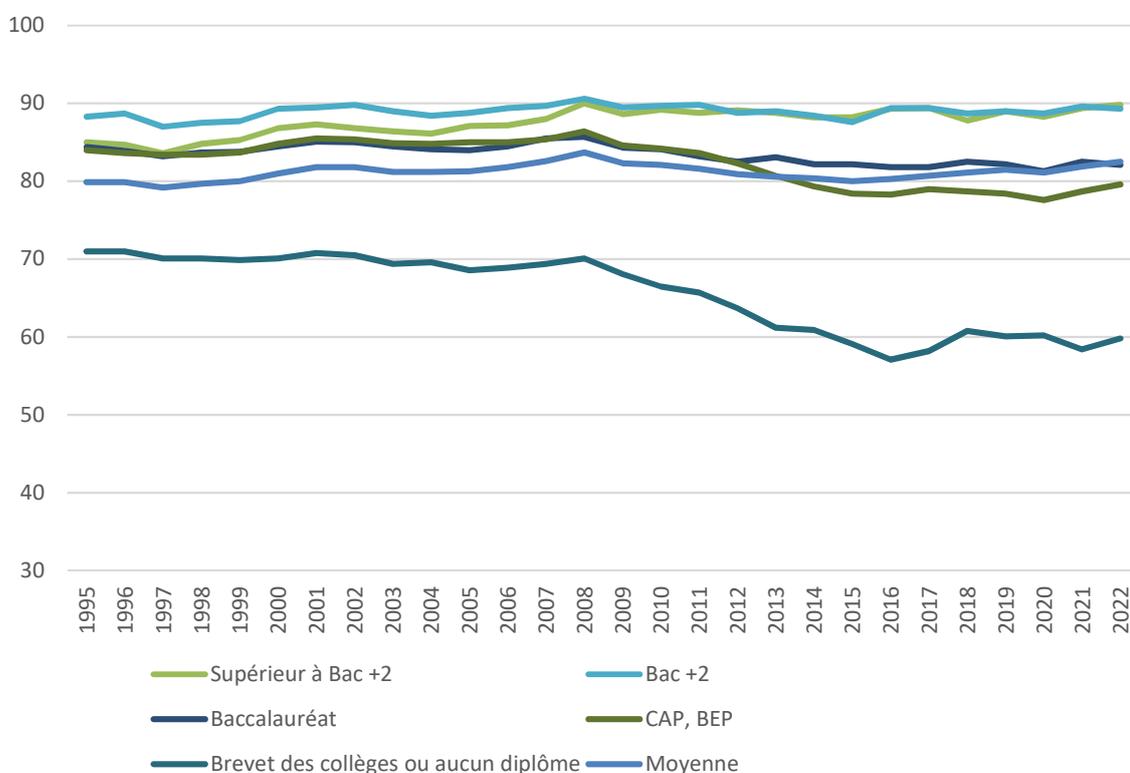
En ce qui concerne le taux d'emploi, le constat est très similaire à celui sur le taux de chômage, avec une situation moins favorable pour les moins qualifiés et un écart qui s'accroît depuis le milieu des années 1990. Le taux d'emploi des peu diplômés a ainsi baissé sensiblement entre 2008 et 2017, de même que pour les titulaires d'un BEP ou d'un CAP, dans une moindre mesure. Pour les autres niveaux de qualification il est resté stable, à un niveau particulièrement haut (près de 90 %) pour les titulaires d'un diplôme du supérieur (Graphique 16).

Depuis 1995, le niveau de qualification moyen de la population a continué à s'améliorer, et la part de personnes peu diplômées a baissé sensiblement : une personne sur trois était titulaire au mieux du brevet des collèges parmi les 25-49 ans en 1995, contre une sur dix sur les dernières années⁴. Cette diminution de la part des peu diplômés peut expliquer en partie la baisse de leur taux d'emploi sur la période. Cela pourrait passer par un effet de sélection, c'est-à-dire que les personnes n'ayant pas atteint un niveau de diplôme supérieur au brevet en fin de période, alors que le niveau de diplôme moyen a augmenté, ont sans doute une position relative sur l'échelle de la productivité moindre. Autrement dit, parmi les personnes qui auraient été peu ou pas diplômées avec le système de

⁴ Dares (2017).

qualification du début de période, ce sont celles qui sont relativement plus productives qui ont bénéficié de l'accès plus large aux diplômes en fin de période. Il en résulte que la position relative moyenne des personnes peu diplômées est plus élevée en début de période qu'en fin de période. Une autre explication pourrait être un effet signal : la situation d'être peu diplômé devenant de plus en plus rare, celle-ci est de plus en plus mal perçue par les employeurs, créant une éviction progressive des peu diplômés du marché du travail. Toutefois, ces explications restent partielles : la baisse de la part des peu diplômés a été régulière sur la période, alors que la baisse du taux d'emploi a lieu principalement sur la période 2008-2016.

Graphique 16 – Évolution du taux d'emploi des 25-49 ans selon le niveau de diplôme entre 1995 et 2022 (en %)



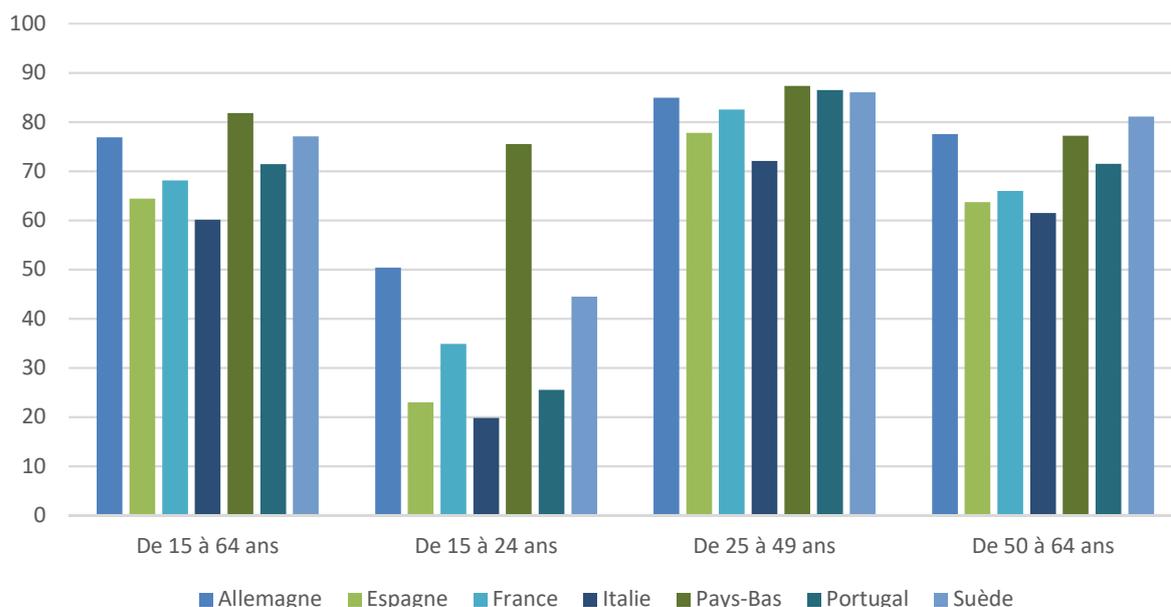
Lecture : en 1995, 71% des personnes âgées de 25 à 49 ans et titulaires du brevet des collèges ou sans diplôme sont en emploi. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 25 à 49 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

En comparaison internationale, l'essentiel des différences de taux d'emploi entre la France et ses voisins porte sur les travailleurs moins qualifiés et sur les travailleurs plus âgés

Le taux d'emploi des 15 à 64 ans reste plus faible en 2022 en France que dans d'autres pays voisins, notamment l'Allemagne ou les Pays-Bas (Graphique 17) avec notamment une différence de 8,8 points avec l'Allemagne. Sur les 25-49 ans, l'écart de taux d'emploi reste cependant relativement limité (2,5 points avec l'Allemagne). L'essentiel des écarts porte sur les âges aux extrémités de la population active, c'est-à-dire sur les jeunes (15-24 ans, 15,5 points de différentiel avec l'Allemagne) et sur les seniors (50-64 ans, 11,5 points d'écart avec l'Allemagne). Ces deux tranches d'âges présentent des enjeux spécifiques qui relèvent aussi des politiques d'éducation ou des politiques sociales dans un sens plus large.

Graphique 17 – Taux d'emploi par âge dans quelques pays de l'Union européenne en 2022 (en %)



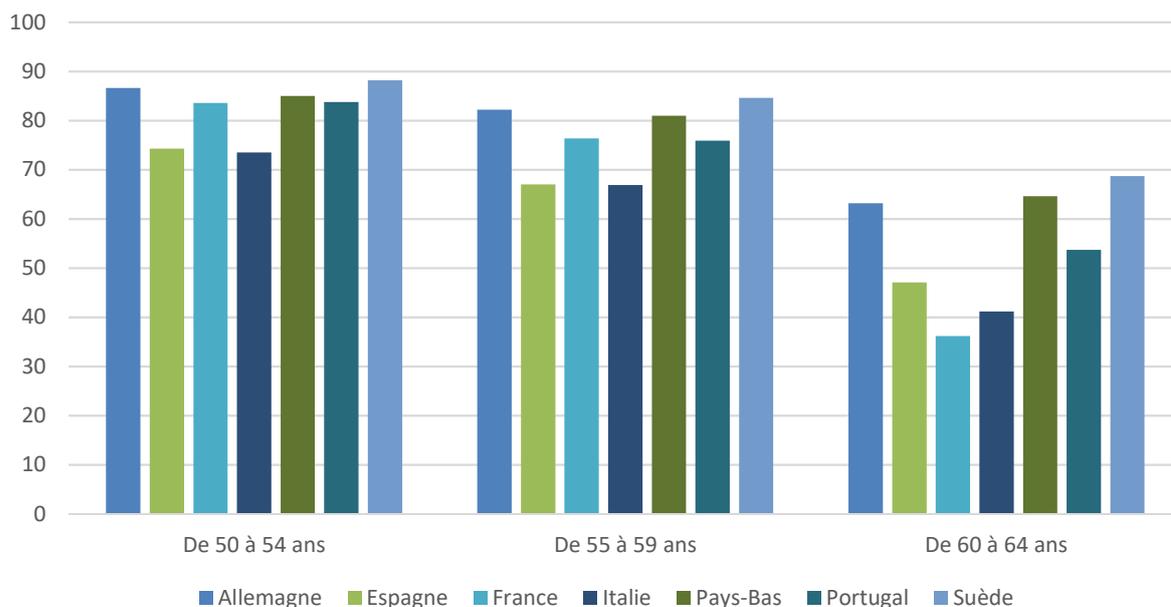
Lecture : en 2022, 34,9 % des personnes âgées de 15 à 24 ans sont en emploi en France.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

En ce qui concerne les seniors, le système de retraite joue un rôle important sur leur taux d'emploi. Celui-ci est en effet principalement déterminé par l'âge de sortie du marché du travail, qui est lui-même directement dépendant des règles en vigueur sur l'âge de départ en retraite. La France se distingue notamment par des âges d'ouverture des droits plus bas que la plupart des autres pays européens, ce qui contribue à un taux d'emploi plus faible sur la tranche des 50-65 ans. C'est d'ailleurs bien sur les 60-64 ans que l'écart de

taux d'emploi entre la France et ses principaux voisins est le plus marqué, avec par exemple un écart entre la France et l'Allemagne de 27 points sur cette tranche d'âge. En revanche, avant 60 ans, sur les âges pas encore concernés par les départs en retraite, ou plus marginalement, l'écart est plus faible, notamment avec l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Graphique 18 – Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge détaillée dans quelques pays de l'Union européenne en 2022 (en %)



Lecture : en 2022, 83,6 % des personnes âgées de 50 à 54 ans sont en emploi en France.

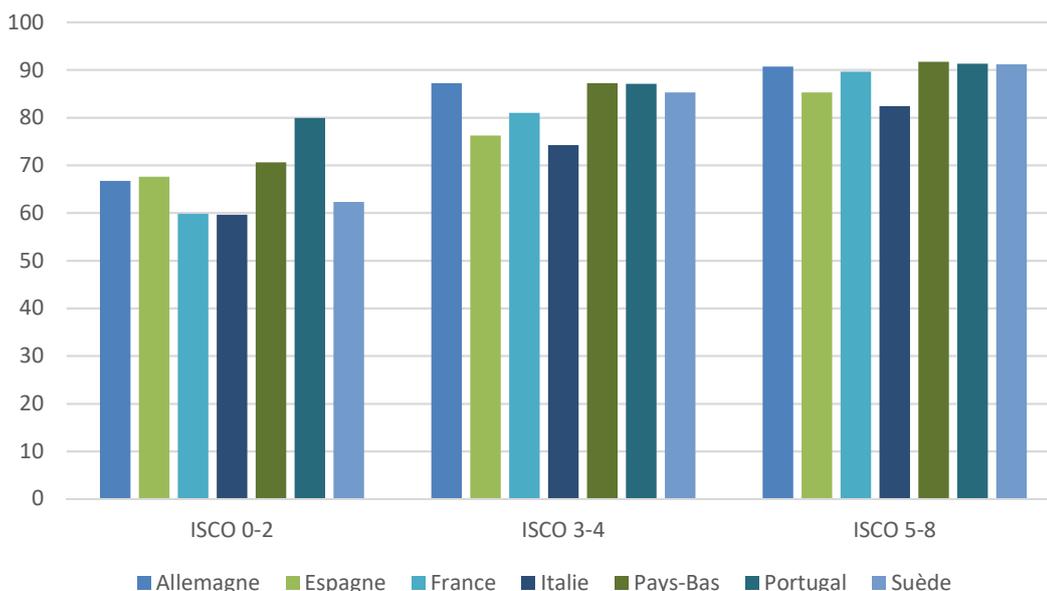
Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

En ce qui concerne les plus jeunes, le taux d'emploi est déterminé notamment par la durée des études (plus les études moyennes sont longues, plus le taux d'emploi sur la tranche d'âge concernée par ces études sera faible) et par la vitesse d'insertion sur le marché du travail après les études. Par ailleurs la nature des diplômes, et notamment le poids de l'apprentissage (considéré comme de l'emploi au sens du BIT), peuvent jouer sur le taux d'emploi : c'est notamment le développement de l'apprentissage qui a contribué à une hausse du taux d'emploi des jeunes sur la période récente en France.

Lorsqu'on compare les taux d'emploi aux voisins européens, le taux d'emploi des peu diplômés en France apparaît plus bas que nos voisins, notamment en comparaison au taux d'emploi des plus diplômés (Graphique 19). En 2022, le taux d'emploi des diplômés du supérieur (ISCO 5-8) est comparable en France à celui de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Portugal ou de la Suède, autour de 90 %. Pour les titulaires d'un diplôme de niveau Bac ou BEP-CAP (ISCO 3-4), le taux d'emploi en France est inférieur d'environ 6 points à ces mêmes pays, et l'écart est similaire voire légèrement supérieur pour les peu diplômés

(ISCO 0-2). La structure de la qualification est relativement proche en France et dans ces pays, sauf pour le Portugal où la part de peu diplômés reste élevée en 2022, et n'explique donc a priori pas ces écarts entre pays. Il semble donc que le faible taux d'emploi relatif des peu diplômés reste une spécificité française.

Graphique 19 – Taux d'emploi par niveau de diplôme atteint dans quelques pays européens en 2022 parmi les 25-49 ans (en %)

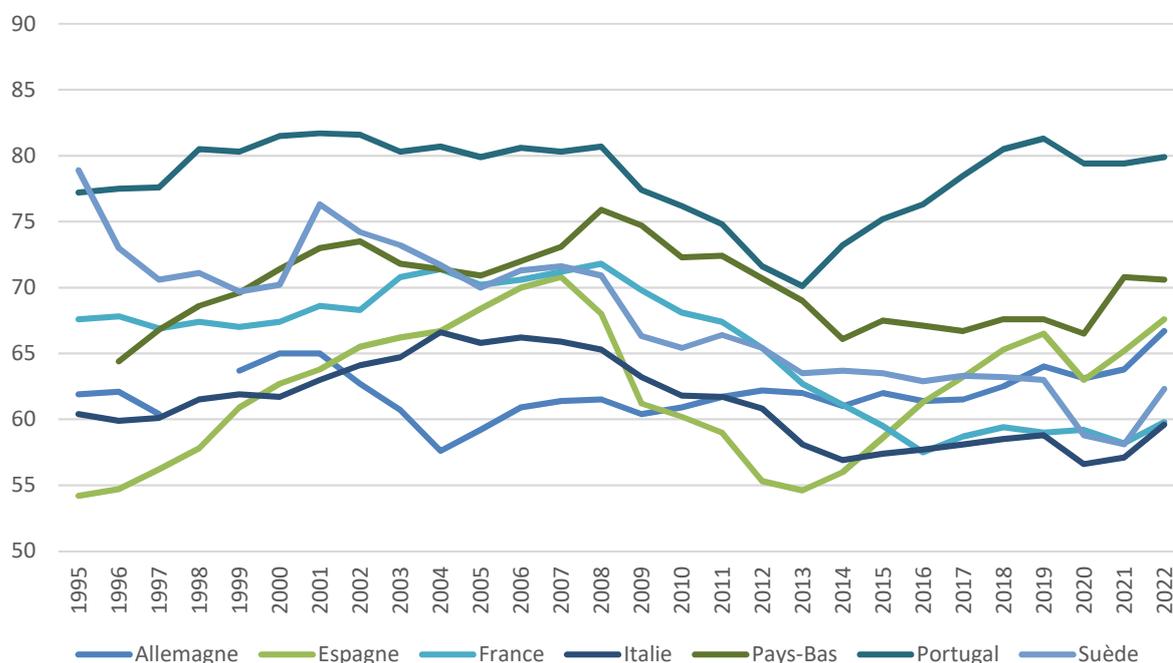


Lecture : en 2022, en France, 61,6 % des 25-49 ans titulaires d'un diplôme de niveau 0 à 2 dans la nomenclature européenne ISCO (équivalent au brevet des collèges ou inférieur) sont en emploi. Champ : personnes âgées de 25 à 49 ans.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

D'autres pays européens ont connu une baisse durable du taux d'emploi des peu diplômés à partir de 2008, à l'instar de la France. C'est le cas notamment de la Suède et de l'Italie (Graphique 20). En Espagne et au Portugal, le taux d'emploi des peu diplômés a également diminué au moment de la crise financière, mais a retrouvé un niveau équivalent à la situation pré-crise. Enfin, en Allemagne, le taux d'emploi des peu diplômés a augmenté depuis 2004, y compris au cours des années suivant la crise financière de 2008.

Graphique 20 – Taux d’emploi des peu diplômés (ISCO 0-2) entre 1995 et 2022 parmi les 25-49 ans (en %)



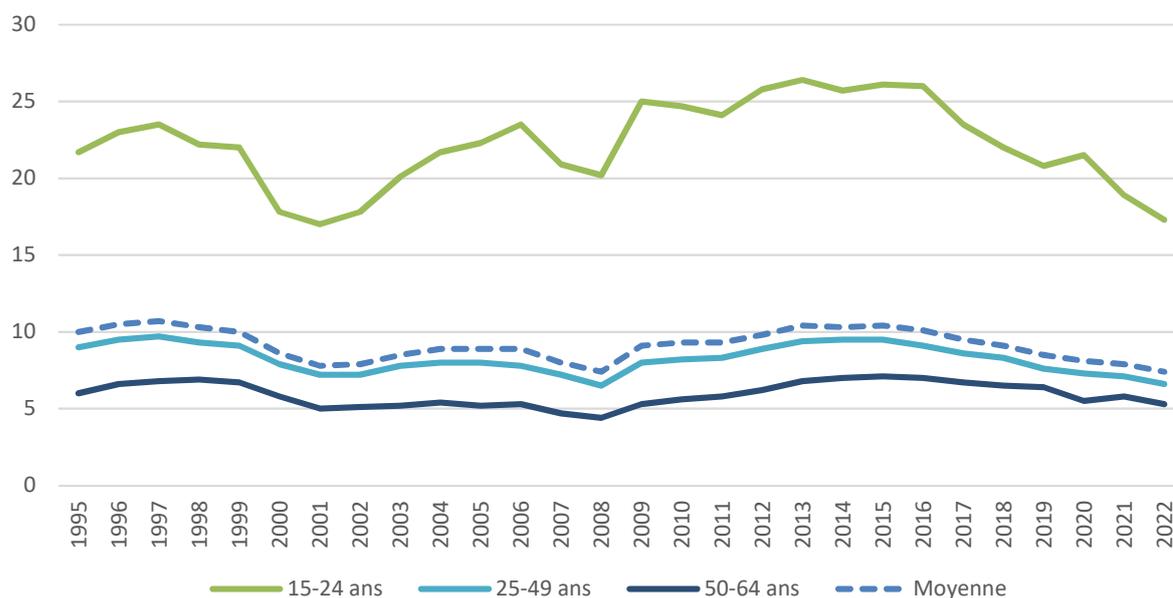
Lecture : en 1995, en France, 67,6 % des 25-49 ans titulaires d’un diplôme de niveau 0 à 2 dans la nomenclature européenne ISCO (équivalent au brevet des collèges ou inférieur) sont en emploi. Champ : personnes âgées de 25 à 49 ans.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

Le taux de chômage élevé des jeunes s’explique en partie par les spécificités de la période d’insertion professionnelle

Les 15-24 ans ont un taux de chômage également nettement supérieur à la moyenne : en 2022, celui-ci s’établit à 17,3 % contre 6,6 % pour les 25-49 ans et 5,3 % pour les 50-64 ans. Le taux de chômage des jeunes évolue globalement de la même façon que le taux de chômage du reste de la population, notamment en lien avec la conjoncture macroéconomique. Sur la période 1995-2022, les deux séries de taux de chômage des jeunes et celui de la moyenne des 15-64 ans évoluent avec la conjoncture avec une cyclicalité plus forte pour les jeunes (Graphique 21). Les écarts de taux de chômage se réduisent, passant de 15 points en 2013 à 10 points en 2022. Le ratio des taux de chômage est lui plus stable autour d’une valeur de 2,4.

Graphique 21 – Évolution du taux de chômage selon l'âge entre 1995 et 2022 (en %)



Lecture : en 1995, le taux de chômage des personnes âgées de 15 à 24 ans est de 21,7 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 64 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

Le niveau élevé du taux de chômage des jeunes semble donc plutôt une donnée structurelle, qui peut s'expliquer principalement par la période d'insertion sur le marché du travail à l'issue des études initiales. Tant que les jeunes sont étudiants, ils sont principalement considérés comme étant inactifs (à l'exception des formations en alternance et des jeunes cumulant emploi et études⁵) et n'entrent donc pas dans le calcul du taux de chômage pour lequel le dénominateur est uniquement la population active. En revanche, dès qu'ils sont sortis de leurs études initiales, les jeunes deviennent pour l'essentiel considérés comme actifs et sont donc comptabilisés dans le taux de chômage, alors même qu'ils entrent seulement dans leur période d'insertion sur le marché du travail, et que l'obtention d'un premier emploi peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années pour le premier emploi stable⁶.

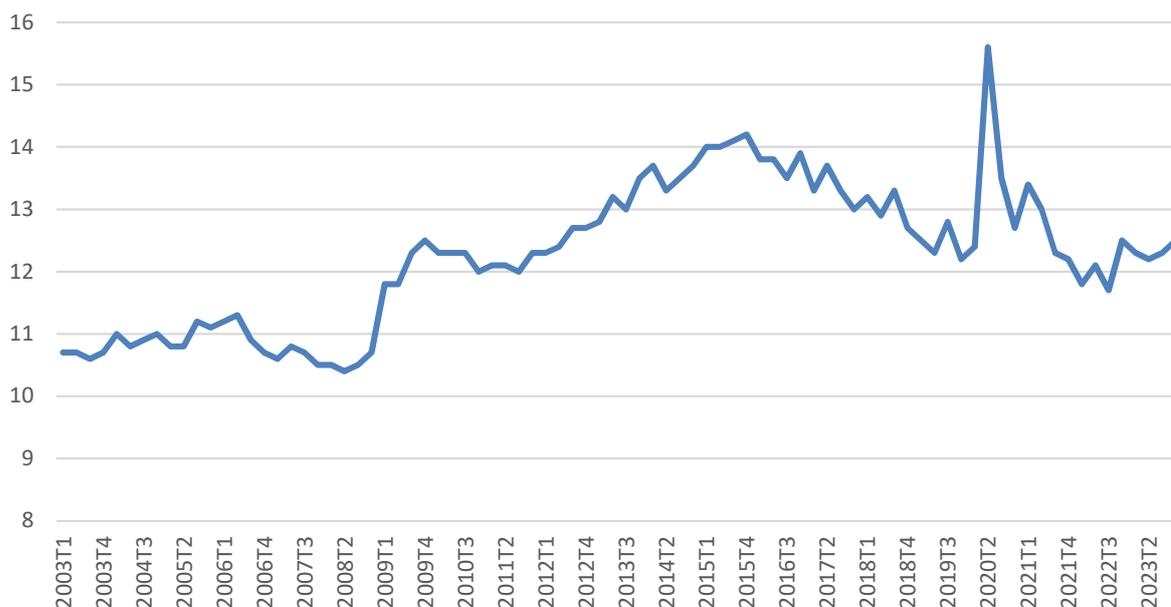
Pour ces raisons notamment, on peut mesurer la situation des jeunes sur le marché du travail par des indicateurs plus adaptés, par exemple la proportion de jeunes dits « NEETs », c'est-à-dire ni en emploi, ni en formation, ni en études. Cette proportion, calculée conventionnellement parmi les jeunes âgés de 15 à 29 ans, a évolué depuis 2003 en ligne avec le taux de chômage : une hausse au moment de la crise financière de 2008, puis à nouveau lors de la crise des dettes souveraines européennes, et une baisse à partir

⁵ Gouyon M., Makhzoum S. et A. Verdin (2023).

⁶ Coupié T., Gaubert E. et E. Personnaz (2022).

de 2016. L'amplitude de ces évolutions est toutefois plus faible que celle du taux de chômage. Fin 2023, la part de NEETs était de 12,5 %, un niveau comparable à celui de 2010-2011, immédiatement après la crise financière, et 2 points au-dessus de celui de 2003 (Graphique 22).

Graphique 22 – Part ni en emploi, ni en formation, ni en études parmi les 15-29 ans (en %)



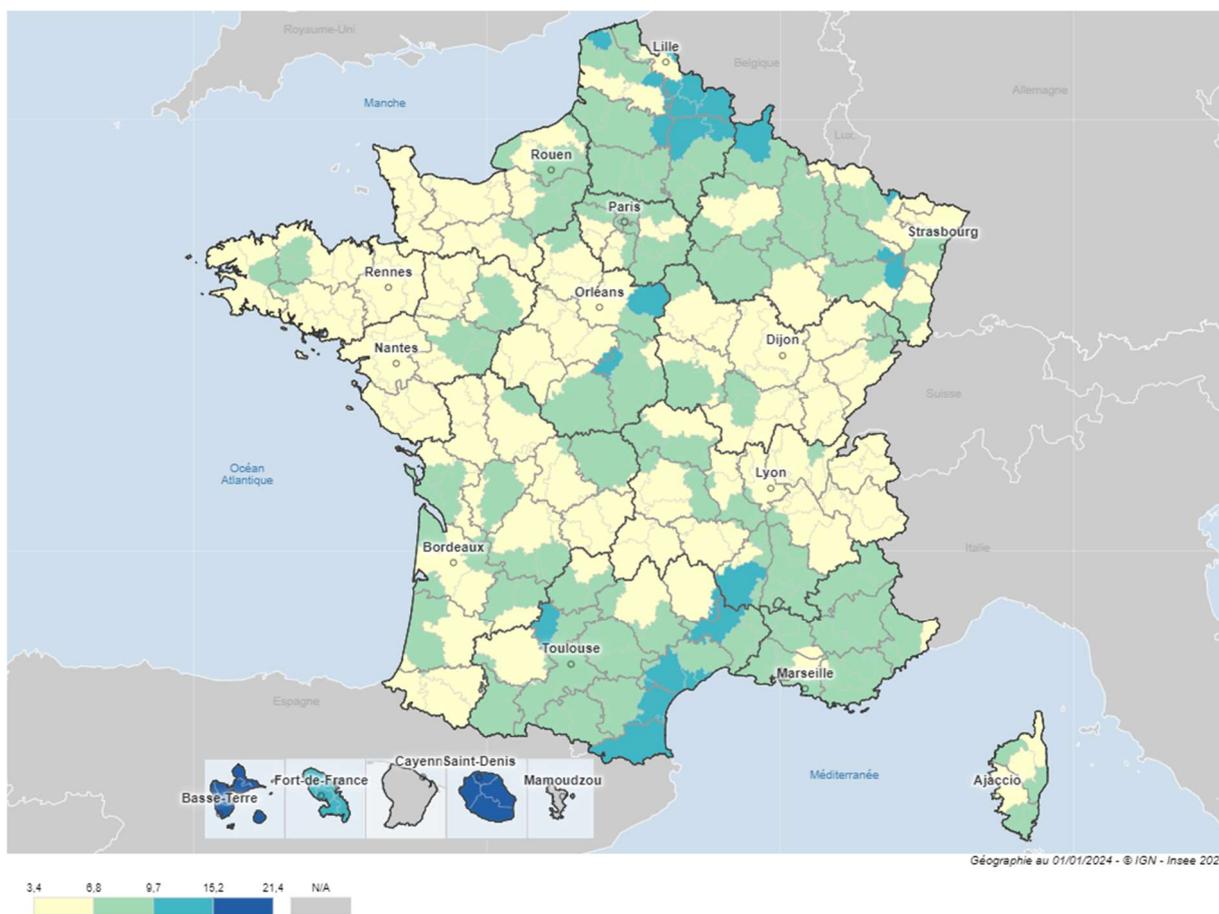
Lecture : au premier trimestre 2003, la part de jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en études est de 10,7 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 29 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

Certains bassins d'emploi restent concernés par des taux de chômage plus élevés que le reste de la France

D'un point de vue géographique également, la baisse du taux de chômage sur la période 1995-2022 n'a pas bénéficié de façon égale à l'ensemble du territoire français. Le taux de chômage dans les différentes zones d'emploi en 2022 varie de 21,4 % à 3,4 %. Les départements et régions d'outre-mer notamment sont caractérisés par un taux de chômage particulièrement élevé, et la plupart des zones d'emploi au taux de chômage les plus hauts y sont situés. Pour la France métropolitaine, la zone d'emploi avec le taux de chômage le plus élevé est celle d'Alès-Le Vigan en Occitanie, avec un taux de chômage de 12,0 %. Le taux de chômage le plus faible est de 3,4 % pour la zone d'emploi des Herbiers-Montaigu en Pays de la Loire.

Graphique 23 – Taux de chômage en 2022, par zone d'emploi (en %)



Lecture : le taux de chômage en moyenne en 2022 dans la zone d'emploi de Nantes est de 5,6 %. Note : Les estimations de taux de chômage localisés sont calculées à partir du taux de chômage au sens du BIT, avec une répartition au sein du territoire qui s'appuie sur des données complémentaires, notamment les déclarations sociales des entreprises et les inscrits à Pôle Emploi.

Source : Insee, estimations de taux de chômage localisés.

La stabilité de la hiérarchie des zones d'emploi selon leur taux de chômage est particulièrement notable, ce qui indiquerait plutôt que les politiques de lutte contre le chômage ne sont pas parvenues à cibler efficacement des zones de chômage durablement élevé : parmi les 20 zones d'emploi de France métropolitaine où le taux de chômage est le plus élevé en 2022, 13 étaient déjà dans ce cas en 2003. De la même façon, parmi les 20 zones d'emploi où le chômage est le plus bas en 2022, 13 aussi étaient déjà dans cette situation en 2003.

Ces chiffres au niveau des zones d'emploi indiquent donc des différentiels notables de taux de chômage⁷ sur le territoire national. Ces différentiels sont amplifiés si l'on descend à des niveaux géographiques plus fins. Si l'on descend au niveau des cantons, le taux de chômage de 10 % de ces cantons dépasse 18 % en 2019⁸. Les quartiers prioritaires de la ville (QPV) et les autres quartiers des unités urbaines englobant ces quartiers ont un taux de chômage de 18,3 % en 2023⁹ contre 7,5 % en France métropolitaine, et ce taux atteint 25,6 % pour les 15-29 ans.

1.4. Le coût du dispositif est estimé à 75 Md€ en 2023, augmentant sous divers effets : progression de l'emploi, de la masse salariale et du niveau du Smic

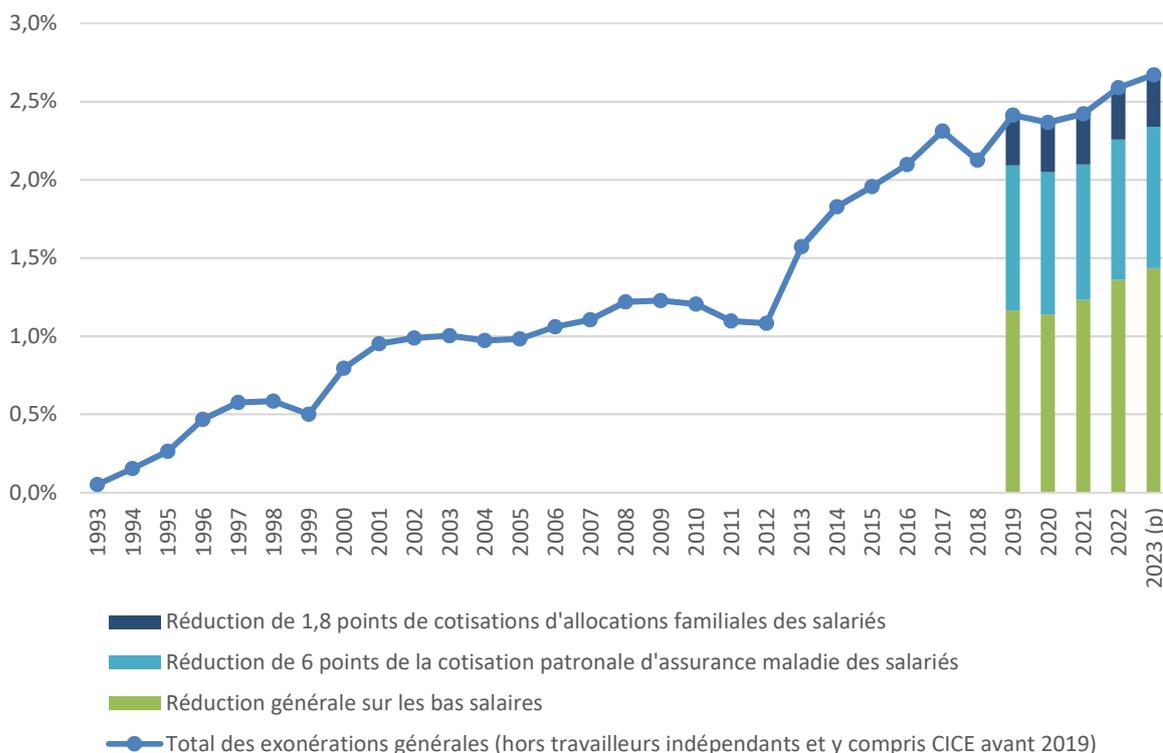
Depuis la mise en place des premières exonérations générales en 1993, le coût estimé pour les finances publiques de ces exonérations générales a crû de manière continue pour atteindre 75 Md€ en 2023, soit 2,7 points de PIB (Graphique 24). Une première phase d'accélération dans les années 1990 coïncide avec la montée en charge progressive du dispositif et ses réformes successives. Un deuxième moment de croissance au début des années 2000, les exonérations passant de 0,5 point de PIB à plus de 1 point, correspond au moment où le dispositif vise à accompagner la réduction du temps de travail (voir *supra*). Un troisième changement de régime intervient avec la création du CICE en 2013 (ici compté conventionnellement comme une exonération) : entre 2012 et 2018, le montant des exonérations progresse de 1,1 point à 2,1 points de PIB. Après une période de stabilité en 2019-2021, les exonérations générales progressent à nouveau plus rapidement en 2022 et 2023.

⁷ Le taux de chômage est ici mesuré grâce au recensement de la population. Il est déterminé à l'aide de deux critères (le fait de se déclarer spontanément comme chômeur et le fait de rechercher un emploi) recueillis *via* le questionnaire du recensement annuel. Il diffère en cela du chômage au sens du BIT, déterminé pour sa part par trois critères plus précis (le fait de n'avoir pas travaillé lors de la semaine de référence, des démarches actives de recherche d'emploi au cours des semaines précédentes, et la disponibilité pour travailler dans les deux semaines suivantes), mesurés par un questionnaire détaillé lors des enquêtes Emploi trimestrielles.

⁸ Calcul sur la base de <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/taux-de-chomage-des-15-64-ans-rp>.

⁹ Source : Observatoire National de la Politique de la Ville (<http://www.onpv.fr/donnees/les-10-chiffres-cles>).

Graphique 24 – Montants des exonérations générales depuis 1993 en points de PIB



Lecture : En 2022, le montant des exonérations générales (hors travailleurs indépendants) s'élève à 68,3 Md€ (2,6 points de PIB) dont 35,9 Md€ au titre de la réduction générale sur les bas salaires (1,4 point), 23,6 Md€ de la réduction de 6 points de cotisation maladie (0,9 point) et 8,8 Md€ de la réduction de cotisation famille (0,3 point).

Source : CCSS septembre 2023 et PLFSS 2024 depuis 2017, Urssaf open data de 2009 à 2016 et B. Ourliac et C. Nouveau 2012 de 1993 à 2009.

Entre 2023 et 2019, première année où le barème des exonérations est globalement similaire à celui actuellement en vigueur, le montant nominal des exonérations générales a progressé de 30 % (et 36 % en considérant la prévision pour l'année 2024 - Tableau 1). Rapporté au PIB nominal, l'évolution 2019-2023 s'élève à 10,6 %, l'essentiel de cette progression ayant eu lieu entre 2021 et 2022. Elle est portée à plus des deux tiers par la progression de la réduction générale sur les bas salaires qui, exprimée en points de PIB, augmente de 23 % sur la période, les bandeaux étant eux moins dynamiques (-2 % pour le bandeau maladie, 3 % pour le bandeau famille).

Tableau 1 – Évolution des montants d'exonérations générales depuis 2019 (Md€)

| | 2019 | 2022 | 2023 (p) | 2024 (p) | Évolution 2023 / 2019 (nominal) | Évolution 2023/2019 (en part de PIB) |
|--|-------|-------|----------|----------|---------------------------------------|--|
| Total des exonérations générales | 57,74 | 68,29 | 74,90 | 78,39 | 30 % | 11 % |
| Réduction générale sur les bas salaires | 27,85 | 35,88 | 40,21 | 42,08 | 44 % | 23 % |
| Bandeau maladie | 22,16 | 23,64 | 25,36 | 26,62 | 14 % | -2 % |
| Bandeau famille | 7,73 | 8,77 | 9,32 | 9,69 | 21 % | 3 % |

Lecture : Entre 2019 et 2023, le montant total des exonérations générales a progressé de 30 % en nominal (sans prise en compte de l'inflation) et de 11 % lorsque la dépense est rapportée au PIB nominal (en corrigeant donc des effets de la progression de l'activité et des prix).

Source : CCSS septembre 2023 et PLFSS 2024.

Ces estimations de coût pour les finances publiques doivent cependant être interprétées avec précaution. En particulier, elles ne donnent pas d'indication précise sur les éventuelles économies qui pourraient être faites en rendant le barème des exonérations moins généreux (voir encadré 1).

**Encadré 1 – Précaution dans l'interprétation des coûts estimés des exonérations
(et des gains associés à leur retrait)**

Les chiffrages présentés ci-dessus doivent être compris comme des résultats statiques, qui n'indiquent pas ce qui se passerait si l'on modifiait de façon importante les règles d'application de ces exonérations.

En dynamique, dès lors que l'on suppose que les exonérations ont des effets sur l'emploi, les montants exonérés actuellement ne seront pas forcément prélevés dans l'hypothèse où ces exonérations seraient rabattues. Ainsi, sous l'effet des pertes d'emploi, les cotisations exonérées ne seront plus dues et ne pourront pas contribuer au financement de la sécurité sociale. Seule la part des cotisations attachées à de l'emploi inélastique aux variations de coût du travail pourra être récupérée en cas de réforme des exonérations. Symétriquement, rendre plus généreux le barème des exonérations est susceptible de coûter plus cher aux finances publiques que prévu sur la base de l'emploi mesuré actuellement, sous l'effet d'entraînement des créations d'emploi suscitées par un barème plus avantageux.

À titre d'illustration, un scénario radical de suppression complète des exonérations générales conduirait, suivant des élasticités emploi standards, à la destruction d'environ 2,1 millions d'ETP. Ce chiffre est cependant obtenu en négligeant le financement de ces allègements par la hausse d'autres prélèvements obligatoires (cf. infra). En y appliquant le

taux de cotisation maximal sans allègement (47 % en 2024) au salaire moyen par tête pour estimer les pertes de cotisation associées à ce nombre de destructions d'emploi, la perte de recette pour la sécurité sociale serait alors de l'ordre de 40 Md€, à mettre en balance des cotisations supplémentaires recouvrées sous l'hypothèse d'absence d'effets sur l'emploi (82 Md€). Dans un tel scénario, les recettes nettes seraient ainsi estimées à 42 Md€, toujours sous l'hypothèse d'élasticités emploi usuellement utilisées par les modèles des administrations. Il faudrait en outre retrancher de cette estimation d'autres effets plus difficiles encore à estimer. Par exemple, en cas de réduction des exonérations et de destruction d'emploi, non seulement les cotisations patronales ne sont plus prélevées, mais des dépenses d'assurance-chômage pour la prise en charge des salariés ayant perdu leur emploi doivent également être anticipées, voire des moindres recettes fiscales (CSG, TVA ou impôt sur le revenu).

Par ailleurs, ce montant du coût réel des allègements doit aussi prendre en compte la compensation intégrale par de nouvelles ressources fiscales à budget de la Sécurité Sociale constant. Cela conduit à réviser de façon significative le chiffre de deux millions d'emplois sauvegardés ou créés. Si l'on suit les estimations du rapport Malinvaud de 1998¹⁰, l'ordre de grandeur de l'effet en emploi est en effet réduit d'un facteur deux à trois selon le mode de financement des exonérations. Dans ce cas, le gain en emploi cité ci-dessus revient entre 660 et 1 millions d'emplois. Le coût des exonérations pour les finances publiques doit prendre en compte les effets de leur financement par d'autres prélèvements obligatoires. Comme les effets emploi sont plus faibles, le coût est plus proche de 60 que de 40 milliards.

Dernière précaution nécessaire, les élasticités emploi utilisées dans ces calculs dépendent du niveau des salaires – plus forts pour les bas salaires – mais elles peuvent être légitimement débattues, et peuvent varier selon le cycle, donnant ainsi des variantes au coût effectif des exonérations.

¹⁰ « Les bases de calcul retenues ci-dessus conduiraient ainsi à environ 500 000 emplois supplémentaires à long terme, de l'ordre de 300 à 400 000 au bout de dix ans. Mais ce résultat ne tient pas compte des effets de la compensation budgétaire des allègements de charge. (...) Quant à la forme et à l'effet de ces compensations il est naturel que nous commençons par porter l'attention sur la TVA puisque c'est la modalité la plus étudiée dans notre travail. (...) Si nous admettons qu'environ un tiers de la baisse initiale serait ainsi dissipée à la longue, (...) d'où un effet net additionnel de quelques 200 000 emplois. Dans l'alternative du barème ACGF, (...) le gain net serait de l'ordre de 150 000 emplois. » Malinvaud (1998), Annexe ; pages 89-91.

Le calcul des exonérations générales pour chaque salarié dépend du ratio entre rémunération¹¹ et Smic, le temps de travail étant fixé pour la comparaison de ces grandeurs. Précisément, la formule du coefficient de la réduction générale s'écrit :

$$\max\left(\frac{\text{Taux d'exo maximal}}{60\%} \times \left(1,6 \times \frac{\text{Heures annuelles travaillées} \times \text{Smic horai}}{\text{Rémunération annuelle brute}} - 1\right); 0\right)$$

où taux d'exo maximal = 32,34 % dans les entreprises de 50 salariés ou plus et 31,94 % dans les entreprises de moins de 50 salariés en 2024.

Étant donné ce mode de calcul, les exonérations générales peuvent évoluer sous l'effet de différents facteurs (voir encadré 2) :

- à salaire moyen donné, elles progressent sous l'effet d'une hausse du niveau de l'emploi (et d'autant plus que les postes créés sont éligibles à de hauts niveaux d'exonérations en comparaison des postes détruits) ;
- à emploi donné, elles sont d'autant plus importantes que les rémunérations des salariés exprimées en fraction de Smic sont plus faibles (le coefficient de la réduction générale étant plus favorable / les réductions proportionnelles ne s'appliquant que sous les plafonds de 2,5 et 3,5 Smic) ;
- à emploi et rémunérations relatives au Smic donnés, les exonérations augmentent également en fonction du niveau de la rémunération car un même taux d'exonération appliqué à des salaires bruts plus élevés conduit à des montants exonérés plus importants.

Ces différents facteurs de progression des montants exonérés sont ainsi de natures très diverses : une hausse induite par une élévation du niveau de l'emploi et donc par conséquent de la masse salariale et des exonérations associées à celles-ci doit ainsi être relativisée par la progression concomitante des cotisations prélevées, voire la baisse d'autres dépenses de prestation, d'assurance-chômage ou de solidarité.

Les deux autres facteurs de progression des exonérations sont plus inattendus. En effet, le taux d'exonération applicable à un même salaire nominal peut varier au cours du temps sous l'effet des variations du Smic, en fonction duquel le barème des exonérations s'exprime. Ainsi, lors de hausse du Smic, un salaire brut inchangé peut ouvrir droit à une plus forte exonération (s'il est ou passe sous le seuil de 1,6 fois le nouveau Smic¹²), ou un

¹¹ La notion de salaire retenue pour le calcul des exonérations générales est la base brute de sécurité sociale (ou assiette brute déplafonnée) définie à l'article L242-1 du code de la sécurité sociale, voir *infra*.

¹² Ce type de mécanisme ne joue plus aux points de sortie des bandeaux maladie et famille, gelés à leur valeur nominale de décembre 2023, et qui n'évoluent donc plus au gré des variations du Smic.

salaires progressant à due proportion du Smic est exonéré au même taux, soit un montant d'exonération plus important.

Encadré 2 – Décomposition de la variation des exonérations générales entre effet du barème, distribution des salaires et effet noria

En notant EG_n les exonérations générales de l'année n , $SB_{i,n}$ le salaire brut d'un individu i l'année n et taux d' $exo_{i,n}$ le taux d'exonération qui s'applique au salaire perçu par cet individu, on peut décomposer en trois facteurs la variation du coût des exonérations générales entre l'année $n-1$ et l'année n :

$$\begin{aligned}
 EG_n - EG_{n-1} &= \sum_{i \text{ présents } n} \text{taux d}'exo_{i,n} \times SB_{i,n} - \sum_{i \text{ présents } n-1} \text{taux d}'exo_{i,n-1} \times SB_{i,n-1} \\
 &= \underbrace{\sum_{i \text{ présents } n \text{ et } n-1} (\text{taux d}'exo_{i,n} - \text{taux d}'exo_{i,n-1}) \times SB_{i,n}}_{\text{Effet barème}} \\
 &\quad + \underbrace{\sum_{i \text{ présents } n \text{ et } n-1} \text{taux d}'exo_{i,n-1} \times (SB_{i,n} - SB_{i,n-1})}_{\text{Effet distribution de salaire}} \\
 &\quad + \underbrace{\sum_{\substack{\text{présents } n \\ \text{absents } n-1}} \text{taux d}'exo_{i,n} \times SB_{i,n} - \sum_{\substack{\text{présents } n-1 \\ \text{absents } n}} \text{taux d}'exo_{i,n-1} \times SB_{i,n-1}}_{\text{Effet noria sur les exonérations}}.
 \end{aligned}$$

L'effet barème correspond, pour un salarié présent les deux années $n-1$ et n , à la pure conséquence de l'évolution du Smic qui se transmet en une modification du barème, pour un salaire inchangé.

L'effet distribution de salaire est la composante de l'évolution des exonérations imputable, pour un barème donné et une population en emploi inchangée, au seul effet de la modification de la distribution de salaires des salariés présents aux deux périodes.

L'effet « noria » correspond la variation des exonérations générales conséquente aux entrées et sorties de l'emploi éligible aux exonérations entre les deux années $n-1$ et n .

La décomposition de la hausse des exonérations a pu être conduite à ce stade uniquement pour la réduction générale (hors contrats d'apprentissage et Outre-mer) et en distinguant seulement la variation des exonérations pour les salariés présents deux années de suite (à la fois effet barème et effet distribution de salaire) et effet de noria. Les résultats font apparaître un effet de noria de l'ordre de 80% de la hausse des exonérations entre 2019 et 2021. Autrement dit, au sortir de la crise covid, c'est plutôt un effet de croissance de l'emploi et de la masse salariale dans le bas de la distribution des salaires qui explique le plus la croissance des exonérations. Pour les années suivantes, qui correspondent à des années de plus forte inflation où le Smic a été augmenté à plusieurs reprises, le constat est un peu différent : la croissance des exonérations pour les salariés déjà présents en emploi l'année précédente est plus forte et représente environ la moitié de la hausse des exonérations entre 2021 et 2022 et presque les deux tiers entre 2022 et 2023. Une

décomposition plus fine entre effet barème et effet distribution de salaire devra établir quel est le principal effet derrière cette forte contribution des exonérations des salariés déjà en poste dans la progression des montants exonérés.

1.5. Les exonérations de cotisation bénéficient en premiers lieux aux employeurs de salariés proches du Smic

Il est possible de calculer des taux d'exonération apparents, ratios entre le montant des cotisations exonérées et la masse salariale par taille d'entreprise et par secteur. Dans le secteur privé, ce taux d'exonération apparent est en augmentation continue et atteint un niveau historiquement élevé de 10,9 % en 2022 (après 10,5 % en 2021 et 2020). Ce taux d'exonération apparent est négativement et fortement corrélé au salaire moyen par tête versé aux salariés dans les secteurs ou par type d'entreprise : en moyenne, moins une entreprise rémunère ses salariés, plus elle bénéficie d'un taux d'exonération élevé – étant donné le profil dégressif du barème de la réduction générale, qui contribue à 47 % des exonérations accordées au secteur privé.

Ainsi, le taux d'exonération apparent est décroissant avec la taille de l'entreprise : il s'élève à 16,2 % pour les entreprises de moins de 10 salariés, contre 8,1 % pour celles de 250 salariés et plus (Tableau 2). Les petites entreprises sont sur-représentées dans les cotisations exonérées (22,1 % pour les moins de 10 salariés) par rapport à leur part dans la masse salariale totale du secteur privé (14,9 %), en raison de salaires moyens par tête plus faibles. Néanmoins, en montant, les entreprises de 250 salariés et plus perçoivent tout de même un tiers des cotisations exonérées (pour 44,7 % de la masse salariale). Malgré ces différences de taux, les montants d'exonération par tranche d'entreprise sont répartis de façon à peu près équilibrée.

Tableau 2 – Cotisations exonérées, masse salariale et taux d'exonération apparent en fonction de la taille d'entreprise en 2022

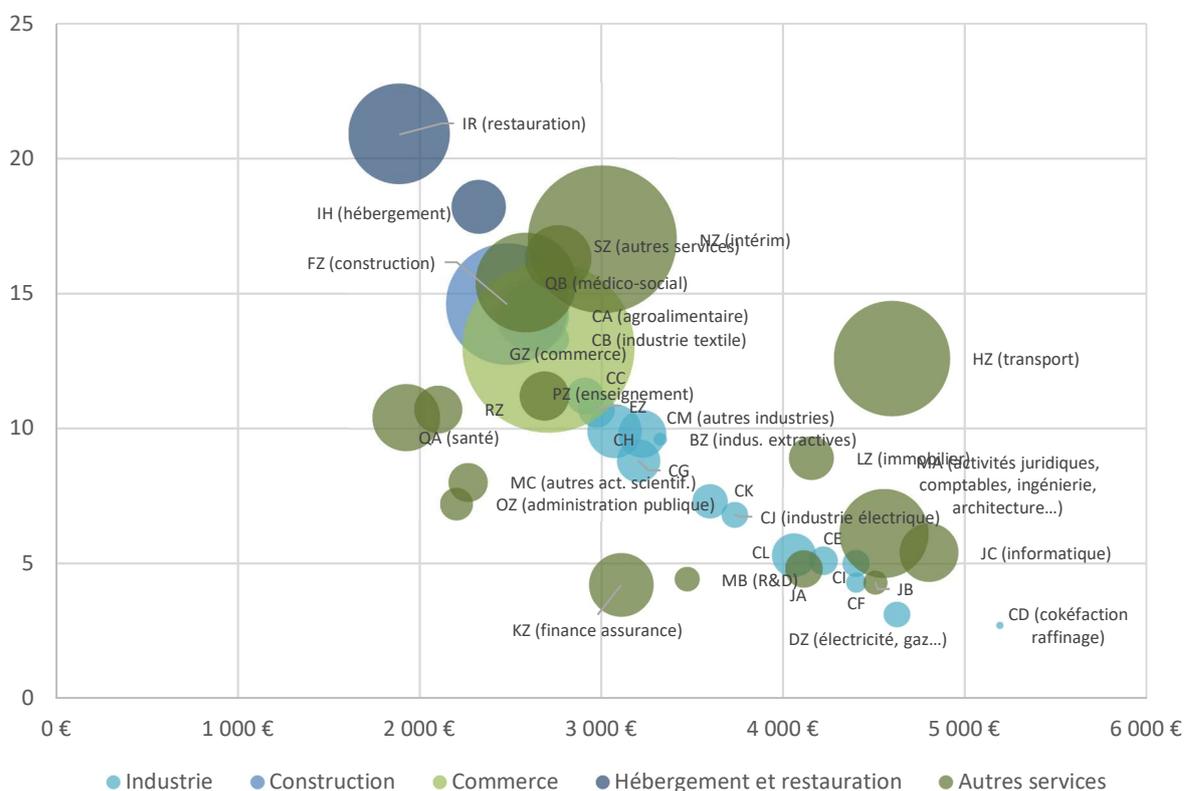
| | Cotisations exonérées | | Masse salariale | | Taux d'exonération apparent |
|----------------------|-----------------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------------------|
| | (M€) | (%) | (M€) | (%) | |
| 0 à 9 salariés | 16 030 | 22,1% | 99 073 | 14,9% | 16,2% |
| 10 à 49 salariés | 18 183 | 25,0% | 135 914 | 20,4% | 13,4% |
| 50 à 249 salariés | 14 435 | 19,9% | 132 986 | 20,0% | 10,9% |
| 250 salariés et plus | 24 049 | 33,1% | 297 004 | 44,7% | 8,1% |
| Total | 72 697 | 100% | 664 977 | 100% | 10,9% |

Lecture : les entreprises de 0 à 9 salariés ont versé en 2022 une masse salariale de 99 073 M€. Les cotisations exonérées pour cette strate de taille s'élèvent à 16 030 M€ soit un taux d'exonération de 16,2 %.

Source : Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

Par ailleurs et en moyenne, la restauration (20,9 %), l'hébergement (18,2 %), les activités de services administratifs et de soutien, dont l'intérim (17 %) bénéficient d'un taux d'exonération apparent élevé (Graphique 25). En termes de montants financiers, la hiérarchie sectorielle est un peu différente avec le commerce qui arrive premier (13,2 Md€), la construction (6,7 Md€) et le transport et entreposage (6,0 Md€) étant aussi mieux représentés qu'en taux. À l'opposé, les secteurs industriels ou les services aux entreprises (MA : activités juridiques, comptables, d'ingénierie et architecture, JC : activités informatiques, MB : recherche et développement), dans lesquels les rémunérations sont en moyenne plus élevées, ont des taux d'exonération moindres, inférieurs à 10 %.

Graphique 25 – Montants et taux d'exonération apparent par secteur d'activité en fonction du salaire moyen par tête en 2022

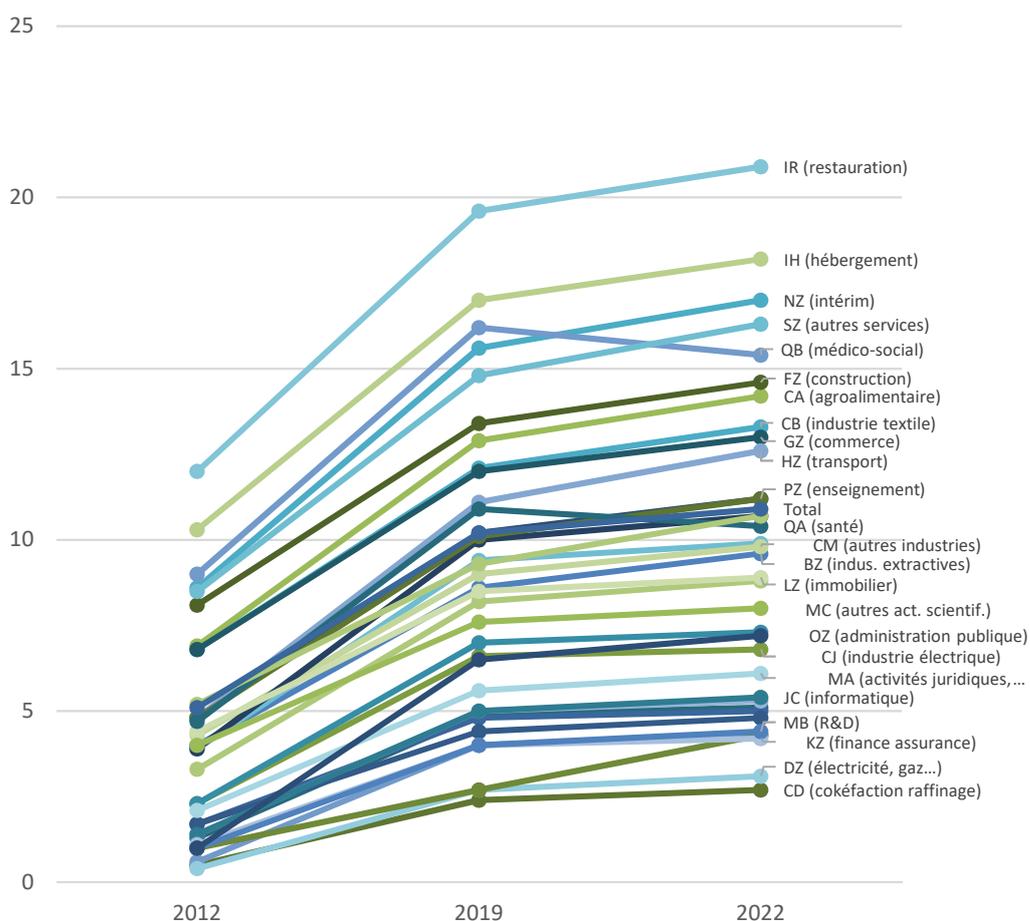


Lecture : le secteur de la restauration est celui dont le taux d'exonération apparent en 2022 est le plus élevé (20,9 %), pour le salaire moyen par tête (SMPT) le plus faible (1 888 €). En termes de montant d'exonérations, la restauration se classe comme le cinquième secteur bénéficiaire, derrière le commerce (GZ), les activités de services administratifs et de soutien dont l'intérim (NZ), la construction (FZ) et le transport et entreposage (HZ).

Source : Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

L'évolution des taux d'exonération apparents depuis 2012 fait apparaître une hausse générale de ceux-ci, pour tous les secteurs d'activité. La progression a cependant été nettement plus forte pour les secteurs du tertiaire à bas salaire, de l'ordre de 8 points, que pour les secteurs dont les niveaux de rémunération sont plus élevés (de l'ordre de 2 à 4 points – Graphique 26). Malgré les importantes modifications du barème des exonérations générales survenues entre 2012 et 2022, l'ordre des secteurs en fonction de leur taux d'exonération est demeuré assez stable. Parmi les variations les plus importantes on retrouve les secteurs de l'hébergement médico-social (QB) et de la santé (QA) dont le taux d'exonération a chuté entre 2019 et 2022 – évolution qui peut être imputable aux mesures de revalorisation salariale du « Ségur » de la santé : le SMPT dans ces secteurs a progressé entre le quatrième trimestre 2019 et 2022 de 13,4 % et 12,8 % respectivement (à comparer à une progression de 6,4 % sur l'ensemble du secteur privé)¹³.

Graphique 26 – Taux d'exonération apparent en 2012, 2019 et 2022 par secteur d'activité



Lecture : le secteur de la restauration est celui dont le taux d'exonération apparent est le plus élevé sur toute la période 2012-2022. Ce taux est passé de 12 % en 2012 à 19,6 % en 2019 puis 20,9 % en 2022.

Source : Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

2. Ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas : analyse économique et évaluation de politiques publiques

Cette partie présente une revue de nos connaissances sur les effets des politiques d'allègements des cotisations sociales en insistant à la fois sur les aspects théoriques et sur les travaux empiriques, notamment les travaux les plus récents.

2.1. Les effets attendus par la théorie économique des exonérations de cotisation sur l'emploi : la théorie de la demande de travail statique

La théorie économique permet de décrire les effets attendus d'une variation du coût d'un facteur de production (travail, capital) sur la demande de tous les facteurs. En particulier, un changement du niveau des allègements de cotisations affecte toute la demande de travail de l'entreprise. Il faut distinguer les effets selon le cadre d'analyse - marchés parfaits ou imparfaits - et le caractère statique ou dynamique de la demande de travail.

L'effet du coût des facteurs est double : d'une part, un effet dit de substitution qui correspond à la notion d'élasticité de demande à output constant (on parle alors d'élasticité de la demande compensée, c'est-à-dire que le coût des facteurs est maintenu constant), et un effet d'échelle (où le coût des facteurs s'ajuste et affecte l'échelle de production, si les rendements ne sont pas constants ou si la demande de produit est sensible au prix – voir encadré 3).

Le premier effet est une allocation différente des facteurs de l'entreprise : la baisse du coût des facteurs permet d'optimiser les différents facteurs et favoriser l'embauche des salariés moins qualifiés relativement aux autres facteurs, travail plus qualifié et capital par exemple. Une baisse du coût salarial des salariés moins qualifiés diminue la demande de travail à output constant des travailleurs qualifiés, par ré-optimisation de la demande des facteurs de l'entreprise.

Le second effet est un effet d'échelle : la baisse du coût d'un facteur réduit le coût de production et permet de produire moins cher et donc d'augmenter la production et donc la demande pour tous les facteurs. En particulier, l'élasticité de la demande du produit à son prix joue un rôle et son effet s'ajoute à l'effet de substitution. Lorsque les marchés sont très réactifs au prix, une baisse du coût d'un des facteurs de production a plus d'effet : l'entreprise peut augmenter sa part de marché par la baisse du coût d'un de ses facteurs plus facilement. À noter que cet effet disparaît si toutes les entreprises sont affectées de la même façon par la baisse des coûts salariaux puisque l'avantage en prix est celui de toutes les entreprises. Sur un secteur de biens non échangeables, l'effet est donc plus proche de la demande de travail à output constant ; sur un secteur ouvert à l'international, l'effet d'échelle est au contraire plus important.

Par ailleurs, l'élasticité totale de demande croisée du travail plus qualifié au coût salarial des moins qualifiés peut désormais changer de signe si la demande de bien est très élastique au prix : la baisse du coût d'un facteur permet d'augmenter la demande de produits et favorise donc l'embauche de salariés pas forcément affectés par la baisse des cotisations.

Encadré 3 – Élasticités compensées, non-compensées, croisées

Dans le cadre d'une production à deux facteurs et rendements d'échelle constants, travail qualifié S et travail non-qualifié U, $Y=F(U,S)$ avec capital fixe – correspondant à un effet de court terme, et en notant par :

$$\sigma = \frac{d.\ln\left(\frac{S}{U}\right)}{d.\ln\left(\frac{w_U}{w_S}\right)} = \frac{F_S F_U}{Y F_{US}}$$

l'élasticité de substitution entre les deux facteurs, avec $w_J, J = U, S$ le coût total des facteurs, l'élasticité à output constant de la demande de travail à son coût salarial ou d'Allen (Hamermesh, 1996) s'écrit (pour le travail non-qualifié) :

$$\eta_{UU} = -(1 - \alpha_U)\sigma < 0,$$

avec $\alpha_U = w_U U / Y$ la part du travail non-qualifié dans les coûts des facteurs de l'entreprise. L'élasticité de demande croisée du travail plus qualifié au coût salarial des moins qualifiés est (en adaptant le cas avec capital et travail dans Hamermesh) toujours à output constant :

$$\eta_{SU} = (1 - \alpha_S)\sigma > 0.$$

Il s'ensuit un premier résultat : une baisse du coût salarial des salariés moins qualifiés diminue la demande de travail à output constant des travailleurs qualifiés, par ré-optimisation de la demande des facteurs de l'entreprise. C'est l'effet de substitution classique, correspondant à une p-substituabilité (*price-substituability*) des deux facteurs travail.

Le second effet est un effet d'échelle : la baisse du coût d'un facteur réduit le coût de production et permet de produire moins cher et donc d'augmenter la production et donc la demande pour tous les facteurs. En particulier, l'élasticité de la demande du produit à son prix (qui est négative et dont la valeur absolue est notée $\varepsilon > 0$), joue un rôle et son effet s'ajoute à l'effet de substitution. On a alors l'élasticité totale (à output variable) de la demande de travail moins qualifié à son coût donnée par l'expression :

$$\eta'_{UU} = -(1 - \alpha_U)\sigma - \alpha_U \varepsilon < \eta_{UU} < 0.$$

Lorsque les marchés sont très réactifs au prix, ce qui est le cas si ε est plus élevé, une baisse du coût d'un des facteurs de production a plus d'effet : l'entreprise peut augmenter sa part de marché par sa baisse du coût d'un de ses facteurs plus facilement. À noter que cet effet disparaît si toutes les entreprises sont affectées de la même façon par la baisse des coûts salariaux puisque l'avantage en prix est celui de toutes les entreprises. Sur un secteur de biens non échangeables, l'effet est donc plus proche de la demande de travail

à output constant ; sur un secteur ouvert à l'international, l'effet d'échelle est au contraire plus important grâce au terme $\alpha_U \varepsilon$.

L'élasticité totale de demande croisée du travail plus qualifié au coût salarial des moins qualifiés est maintenant :

$$\eta'_{SU} = (1 - \alpha_S)(\sigma - \varepsilon).$$

La demande croisée totale peut désormais changer de signe si la demande de bien est très élastique au prix : la baisse du coût d'un facteur permet d'augmenter la demande de produits et favorise donc l'embauche de salariés pas forcément affectés par la baisse des cotisations. L'élasticité de la demande de produits avec des rendements non constants dépend à la fois des rendements d'échelle notés θ , et la formule de l'élasticité totale croisée devient :

$$\eta'_{SU} = (1 - \alpha_S)\left(\sigma - \frac{\nu}{\nu - \theta}\right),$$

où $\nu = \frac{1}{1 + \varepsilon_Y^P} > 0$ est et $-1 < \varepsilon_Y^P < 0$ est l'élasticité de la demande inverse du prix à la production de l'entreprise (Cahuc, Carcillo et Zylberberg 2014). Sur un marché plus concurrentiel, le prix dépend moins de la production de l'entreprise, le cas limite est celui où ce prix est indépendant : $\varepsilon_Y^P = 0, \nu = 1$. On retrouve la formule d'Hamermesh si l'on réintroduit des rendements constants $\theta = 1$ en notant que :

$$\frac{\nu}{\nu - 1} = \frac{\frac{1}{1 + \varepsilon_Y^P}}{\frac{1}{1 + \varepsilon_Y^P} - 1} = \frac{1}{-\varepsilon_Y^P} = \varepsilon.$$

Lorsque les rendements d'échelle θ se rapprochent de 1, l'élasticité croisée η'_{SU} est plus susceptible d'être négative, puisque l'entreprise bénéficie de l'effet d'échelle en étant moins pénalisée par des rendements décroissants (d'échelle décroissants).

Lorsque le nombre de facteurs augmente, les formules sont similaires mais les démonstrations passent par le problème dual de la minimisation des coûts des facteurs. Par exemple, à trois facteurs travail non-qualifié, qualifié et capital K au coût d'usage r, le coût des facteurs s'écrit :

$$C(K, U, S) = rK + w_U U + w_S S.$$

L'entreprise qui fait face à une baisse du coût du travail non-qualifié réoptimise sa demande de facteurs et la fonction indirecte de coût réagit.

Si dans le cas à deux facteurs, l'élasticité de substituabilité $\sigma = \frac{F_S F_U}{Y F_{US}}$ était nécessairement positive, le cas à plusieurs facteurs permet d'introduire des substituabilités croisées : par exemple, le travail qualifié peut être complémentaire au capital dans la production ; et le travail non-qualifié peut être substituable. Il est important, pour ne pas introduire de confusion, de se référer à la q-complémentarité lorsqu'on parle de productivité à travers la fonction de production : ainsi, plus de capital augmente la productivité des travailleurs qualifiés $F_{KS} > 0$. Si une hausse du coût du capital r fait diminuer la demande de capital et par conséquent la demande de travailleurs qualifiés, l'élasticité croisée de la demande de travailleurs qualifiés au coût du capital η_r^S est négative : on dit que les facteurs sont alors

p-complémentaires par rapport au coût de leurs facteurs. En revanche, si la hausse du coût du capital r fait augmenter la demande de travailleurs non-qualifiés, l'élasticité croisée de la demande de travailleurs non-qualifiés au coût du capital η_r^S est positive : on dit que les facteurs sont alors p-substituables par rapport aux variations de leur coût (Hamermesh, 1996).

Hamermesh (1996) distingue les politiques d'ajustement des coûts des facteurs (dites *P-politiques*, sur les prix par opposition aux *Q-politiques*, jouant sur l'offre, par exemple les politiques migratoires), notamment salariaux mais aussi dans l'usage du capital ou de l'énergie, selon qu'elles sont générales (s'appliquant à tous les travailleurs) ou spécifiques, ciblées ou limitées en fonction du salaire.

Nous étudions ici dans un premier temps l'effet d'une variation de charges sur les bas salaires. Cet effet combine l'effet de la demande et de l'offre de travail (voir encadré 4).

Si l'offre de travail est inélastique, tout l'effet passant dans les salaires (qui augmentent si les charges baissent), la semi-élasticité de la demande de travail à la taxe tend vers 0. Si au contraire l'offre est infiniment réactive, la demande d'emploi est directement l'élasticité de la demande de travail au coût salarial. Une offre de travail réactive maximise les effets en emplois des allègements de cotisations (voir encadré 5).

Enfin, la présence d'un salaire minimum maximise l'effet négatif des augmentations de taxes assises sur les salaires, puisque les salaires par définition ne peuvent diminuer. En revanche, un salaire minimum introduit une asymétrie : si une hausse des cotisations a un effet mesuré par l'élasticité de la demande de travail, une baisse des cotisations peut avoir un effet amoindri si le salaire augmente partiellement en réponse à cette baisse.

Selon Hamermesh (1996) qui passe en revue tous les travaux disponibles à la date de parution de son ouvrage, il était à l'époque à peu près établi que :

- L'élasticité de la demande à output constant est sans doute dans un intervalle compris entre -0,75 et -0,15 ;
- L'élasticité de la demande diminue avec le niveau de qualification.

Les élasticités de la demande de travail au coût du travail incluant les effets d'échelle se trouvent en général dans l'intervalle [-1,5 ; -1,0]. Une étude de référence pour la France est celle de Kramarz et Philippon (2001) qui se basent sur les transitions emploi / non-emploi sur la période 1990 à 1998 suite à la mise en place des allègements de cotisation. En France, l'étude récente de Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2018) obtient, sur la base d'un changement temporaire du coût du travail, limité dans le temps, une élasticité

beaucoup plus forte en valeur absolue, avec une pente de -4. Cela peut s'expliquer par le caractère limité dans le temps du dispositif, les entreprises se précipitant pour bénéficier d'une mesure vouée à être supprimée. Par ailleurs, leur exercice théorique indique que le coût par emploi créé varie en fonction du cycle économique : si la politique est contracyclique (plus de subventions en bas du cycle, moins en haut), le coût par emploi créé diminue de moitié. Cela suggère que l'élasticité de la demande de travail au coût diminue quand le cycle économique est meilleur. La présomption des auteurs du rapport est en effet que les élasticités d'emploi au coût du travail sont cycliques et baissent selon le cycle. Ce point avait du reste été déjà abordé par Edmond Malinvaud dans son rapport pour le CAE : « Si, par exemple, le taux du chômage frictionnel était de 5 %, on ne pourrait pas, selon ces théories du chômage d'équilibre, espérer obtenir par voie fiscale un taux de chômage qui serait durablement inférieur à peut-être 6 %, peut-être 8 %, en fonction de ce que seraient les niveaux des autres déterminants du « chômage d'équilibre. » (Malinvaud, 1998, p. 34).

Encadré 4 – Lien entre les élasticités de la demande de travail et la politique de baisse des taxes sur les salaires

Dans un marché du travail où l'offre de travail peut réagir à une variation du coût des facteurs, c'est-à-dire où le salaire peut s'ajuster et que l'offre peut varier, la formule de la semi-élasticité de la demande de travail à la taxe est (Hamermesh 1996, p. 168) :

$$\frac{d \ln L}{d \tau} = \eta_{LL} \left(1 + \frac{\eta_{LL}}{\eta^s / (1 + \tau) - \eta_{LL}} \right).$$

Avec une élasticité de l'offre de travail notée η^s et η_{LL} est l'élasticité de la demande de travail (à output constant). La semi-élasticité vaut zéro si l'offre de travail est inélastique, tout l'effet passant dans les salaires (qui augmentent si les charges baissent). Si au contraire l'offre est infiniment réactive, la demande d'emploi est directement η_{LL} . Cela indique que l'offre de travail doit être réactive pour maximiser les effets en emplois des allègements de cotisations.

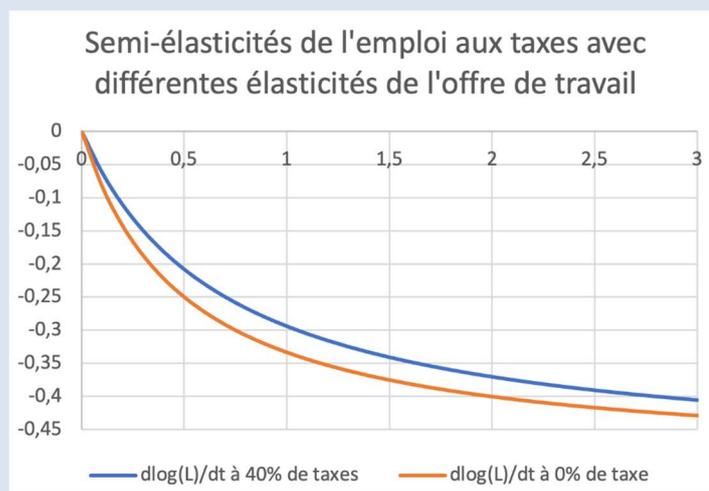
Autour du salaire minimum, les calculs ci-dessus ne sont pas valables tels quels. Au niveau du salaire minimum, la semi-élasticité est maximale en réponse à une hausse du taux de taxe et correspondent à une valeur de $\eta^s = 0$ et donc $\frac{d \ln L}{d \tau} = \eta_{LL}$, mais une baisse du taux de taxe sur les salaires peut en revanche être partagée entre un effet emploi et un effet salaire et donc la baisse des taxes aura un effet plus réduit sur l'emploi. En revanche, si l'on se place plus loin dans la distribution des rémunérations, les effets d'une variation des taxes assises sur les salaires sont partagés entre un effet salaire et un effet emploi.

Les élasticités de la demande peuvent dépendre du cycle économique. Au premier ordre, ces effets ne sont pas forcément importants. Ainsi, l'élasticité de la demande de travail à un seul facteur est indépendante de l'emploi si la fonction de production est iso-élastique dans l'emploi. En revanche, l'élasticité de la demande de travail aux taxes dépend de l'élasticité de l'offre et celle-ci est a priori plus faible en période d'expansion, quand plus de

travailleurs sont employés et dans le cas limite qu'il y a des tensions à l'embauche. Dans ce cas extrême, l'élasticité devient égale à zéro par construction.

Un calcul intéressant est de comparer l'impact d'une hausse du paramètre τ dans la formule ci-dessus dans le cas où le taux de taxe initial est nul ; et dans le cas où il est de 40 %. L'axe horizontal représente l'élasticité de l'offre de travail au salaire, dans un intervalle compris entre 0 (offre fixe) à 3 (offre de travail qui serait très élastique). En prenant $\eta_{LL} = -0,5$, la Figure ci-dessous montre que l'effet en emploi se rapproche de zéro lorsque η^s se rapproche de zéro et de cette valeur de -0,5 quand l'offre devient infiniment réactive. La courbe est uniformément plus proche de zéro lorsqu'on part de 40 % de taxes mais la différence est relativement faible.

Sur l'interaction entre offre et demande de travail, Malinvaud (1998) notait en effet pages 20 et 21 : « Un raisonnement à l'aide de la figure habituellement utilisée pour expliquer la « loi de l'offre et de la demande » montre que la hausse du prix (ici du salaire) sera d'autant plus élevée que la demande est plus élastique au prix et que l'offre l'est moins. À la limite, si l'offre était totalement rigide, une hausse du salaire égale au montant de la détaxation serait requise pour que les demandeurs se satisfassent du même emploi qu'antérieurement, le coût du travail taxe comprise étant inchangé. Dans ce cas limite, l'allègement des charges des employeurs ne leur aurait rien rapporté et aurait été transféré intégralement aux travailleurs. Or ce cas limite n'est pas très éloigné de ce qui se passerait, toutes choses égales d'ailleurs, sur le marché du travail s'il était « en équilibre », car les études empiriques montrent que l'offre de travail est beaucoup moins élastique que la demande de travail. »



Source : calculs des auteurs ; $\eta_{LL} = -0,5$; axe horizontal : η^s ; axe vertical : $\frac{d\ln L}{d\tau}$

D'autres effets s'ajoutent en effet si l'on considère la demande de travail d'un point de vue dynamique : en phase d'expansion, les entreprises forment des anticipations optimistes qui rendent les recrutements moins sensibles à leur coût et peuvent donc être plus disposées à investir dans la main-d'œuvre supplémentaire, même si les salaires

augmentent. L'élasticité serait alors plus faible. Inversement, les entreprises dans une phase de récession font face à une demande plus faible pour leurs produits et services, à une incertitude accrue et souvent à des conditions financières plus serrées. Ces facteurs rendent les entreprises plus sensibles aux coûts salariaux et plus prudentes dans les recrutements. La demande de travail peut alors devenir plus élastique, car elles répondent à ce contexte en comprimant les coûts, dont les coûts salariaux.

Encadré 5 – L'élasticité de l'offre

Du côté de l'offre de travail, l'élasticité η^s ou ses variantes η^h (l'élasticité des heures au revenu net) dépendent de paramètres structurels liés aux préférences et au système socio-fiscal. Par exemple, Keane (2011) calcule l'élasticité des heures au revenu net est :

$$\eta^h = \frac{1 - \sigma^C s^w}{\sigma^h + \sigma^C s^w},$$

où $\sigma^C > 0$; $\sigma^h > 0$ sont respectivement le coefficient d'aversion relative au risque (ou l'inverse de l'élasticité de substitution intertemporelle ou la courbure de l'utilité des revenus) et l'élasticité de la désutilité aux heures dans la fonction objectif (avec une fonction de la consommation C et des heures h donnée par $U(C, H) = \frac{C^{1-\sigma^C}}{1-\sigma^C} - B \frac{h^{1-\sigma^h}}{1-\sigma^h}$) et s^w est la part des revenus du travail nets de taxes dans le revenu total. Plus les revenus non-salariaux et plus les taxes sont élevées, plus s^w est faible et plus l'élasticité est elle-même faible. La littérature de fiscalité optimale se base sur ces élasticités pour déduire un taux de taxation optimal qui dépend aussi de la distribution des revenus générée par une distribution sous-jacente des capacités productives et qui peut aller jusqu'à 100% dans le haut de la distribution ou même pour toute la distribution lorsque l'offre est parfaitement inélastique. Cette élasticité des heures peut-être nettement plus élevée lorsque les choix intertemporels d'heures le permettent : une taxation temporaire peut réduire nettement l'offre si celle-ci remonte par la suite lorsque la fiscalité remonte. D'une manière générale, les études théoriques suggèrent l'importance des anticipations des changements de politiques qui peuvent amoindrir leurs effets si elles sont perçues comme temporaires. Les études empiriques ne peuvent généralement pas appréhender les perceptions des agents à ce sujet.

Le consensus est que les élasticités partielles (compensées, Marshalliennes) ou totales (de Hicks, Frisch) pour les hommes adultes sont généralement faibles, entre 0.10 et à 0.3 (Keane 2011, Table 6) et plus élevées pour des groupes historiquement moins attachés à la force de travail (jeunes) et peu qualifiés.

Les enseignements théoriques peuvent se résumer ainsi :

- L'élasticité de la demande de travail au coût est négative, et plus négative si on tient compte des effets d'échelle de l'entreprise et de la concurrence imparfaite sur le marché des produits.
- La semi-élasticité de la demande de travail au taux de taxes sur les salaires dépend en plus de l'élasticité de l'offre de travail. Moins elle est réactive, moins la demande de travail réagit. Dans le cas limite où l'offre est fixe et qu'il y a des tensions à l'embauche, cette semi-élasticité devient nulle et l'effet des taxes passe dans les salaires. La semi-élasticité de la demande de travail varie peu avec le taux de taxe initial.
- Les effets négatifs en emploi d'une hausse des cotisations sont plus élevés au niveau du SMIC que plus loin dans la distribution car les salaires ne peuvent pas s'ajuster à la baisse.
- L'élasticité croisée de la demande de travail plus qualifié au coût du travail non qualifié peut être négative (et donc l'emploi de tous les groupes de travailleurs peut bénéficier des allègements ciblés sur certains groupes).
- C'est le cas si l'effet d'échelle est important ou si les facteurs sont très substituables. En pratique, cela signifie qu'une baisse des charges au niveau du Smic peut aussi faire augmenter l'emploi au voisinage du Smic ou plus loin si la demande réagit beaucoup aux prix.

2.2. Des évaluations empiriques indiquant des effets emploi substantiels pour les emplois peu qualifiés, en France comme à l'étranger

La littérature sur l'expérience française de réduction de cotisations employeur est à la fois importante, mais en grande partie ancienne, datant de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Après avoir rappelé les principaux résultats de cette littérature, nous nous concentrons sur les travaux les plus récents et sur ce qu'ils nous apprennent des effets et des mécanismes des politiques de réduction des cotisations employeurs. Nous présentons également les résultats des expériences étrangères de réduction de cotisation employeur qui bénéficient souvent de données plus complètes et des progrès réalisés dans les méthodes d'évaluation des politiques publiques.

Les premiers travaux d'évaluation sur l'expérience française

Les premières études reposaient sur des maquettes analytiques du marché du travail calibrant des élasticités de la demande de travail avec une sensibilité plus ou moins forte de cette demande à son coût. On peut ainsi citer dans cette démarche les travaux de

Direction de la prévision (1995), CSERC (1996), Laffargue (1996), Malinvaud (1998), Salanié (1999), Audric, Givord et Prost (2000), L'Horty (2000), et Laffargue (2000). Les résultats de ces analyses conduisaient à mettre en avant des effets notables en termes d'emploi non qualifiés, chiffrés à cette époque dans des ordres de grandeur de 100 000 à 400 000 emplois supplémentaires, pour une politique de réduction des cotisations sociales ciblées au niveau du salaire minimum et s'arrêtant au niveau de 1,3 Smic. Ainsi, le rapport du CSERC (1996) envisageait 115 000 à 250 000 emplois non qualifiés créés, Laffargue (1996) proposait une estimation à 280 000 emplois non qualifiés, et E. Malinvaud (1998) jugeait que le maintien de la ristourne dégressive entraînerait «la création probable de 300 à 400 000 emplois au bout de dix ans ».

La seconde vague de travaux d'évaluation de la politique de réduction de cotisations employeur a reposé sur des travaux empiriques d'évaluation *ex post* autour des réformes Juppé de 1995 et 1996. Un article publié dans le *Journal of Public Economics* (Kramarz et Philippon, 2001) a mis en lumière des effets positifs sur l'emploi des premiers allègements généralisés en comparant avec l'enquête Emploi de l'Insee les probabilités de perte d'emploi et d'entrée en emploi des salariés touchés et non-touchés avant et après l'introduction des réductions de cotisation employeur. Les effets sont significatifs et très nets pour la réduction des pertes d'emploi entre 1 et 1,2 Smic (cf. Fig. 4, p. 126), et moins nets pour les entrées en emploi. Avec une estimation de l'effet des réductions en différence de différences, les auteurs obtiennent une élasticité de -1,5, signifiant qu'une baisse du coût du travail de 1 % entraînerait une hausse de l'emploi de 1,5 %.

L'étude la plus connue, au vu de sa répercussion médiatique, est celle réalisée par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, publiée dans la revue *Économie et Statistique* (Crépon et Desplatz, 2001). Elle repose sur de bien meilleures données que les études précédentes, exploitant un panel d'entreprises issues des données administratives (BRN et DADS), et elle exploite une stratégie d'identification des impacts plus proche des méthodes récentes d'évaluation. Les résultats apparaissent très forts à l'époque, puisque les auteurs concluent qu'avec la politique de réduction de cotisations employeur « 460 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés entre 1994 et 1997 » et l'estimation suggère que la moitié de ces emplois seraient des emplois non qualifiés. L'étude fait l'objet de nombreuses controverses et critiques, notamment sur l'absence de prise en compte des effets du financement des mesures, et sur l'ampleur de l'impact emploi avancé.¹⁴ D'autres études économétriques viendront apporter des estimations plus faibles sur les effets emplois, mais qui restent positives et significatives. Ainsi Jamet (2005) estime entre 70 000

¹⁴ Notons ainsi Yannick L'Horty (2001) dans le commentaire initial de l'article, Henri Sterdyniak (2002), ou les articles de presse très critiques de Michel Husson « L'INSEE dans la campagne », *Libération*, 19 mars 2002, de Gilbert Cette et Alain Gubian « Le mauvais calcul de l'Insee », *Les Echos*, 3 avril 2002, de Thomas Coutrot « L'Insee doit réapprendre à douter », *Le Monde*, 3 avril 2002, ou au contraire la défense de l'étude par Thomas Piketty « Les baisses de charges en question », *Libération*, 25 mars 2002.

et 180 000 emplois peu qualifiés créés ou sauvegardés, Gafsi, L'Horty and Mihoubi (2005) obtiennent entre 118 000 et 140 000 emplois peu qualifiés créés ou sauvegardés, et entre 41 000 et 76 000 emplois qualifiés supprimés.

A la suite à ces travaux sur l'évaluation ex post des premiers allègements de cotisations employeurs, plusieurs études ont évalué dans quelle mesure aller plus loin dans la politique de réduction des cotisations sur les bas salaires pourrait créer plus d'emplois. Cahuc (2003) propose ainsi d'accroître de 30 points les allègements au niveau du salaire minimum sur une plage de salaire restreinte jugeant les effets de trappe à bas salaire peu importants. Chéron, Hairault et Langot (2005, 2008) proposent une maquette du marché du travail avec un arbitrage entre les effets emplois dus aux exonérations de cotisations sociales au niveau du salaire minimum et aux effets négatifs sur la productivité qu'entraînerait le profil de retraite des allègements. Ils recommandent une réduction supplémentaire de cotisations employeur ciblé sur les bas salaires mais sur une plage de salaire plus large afin de diminuer les effets négatifs sur la productivité qu'entraînerait une dégressivité trop forte des allègements.

Bunel et L'Horty (2012) exploitent la réforme Fillon des allègements de cotisation qui a succédé à la mise en place des 35h. Le barème des réductions de cotisation est unifié et permet d'identifier des variations dues à la réforme. Bunel, Edmond et L'Horty (2012) proposent une méta-analyse de la littérature et analysent des variantes de réforme du barème d'allègement. Ils concluent que tout aplatissement de la pente des allègements est négatif pour l'emploi : à budget constant, leurs simulations indiquent qu'il est plus efficace de concentrer les réductions de cotisation sur les plus bas salaires. Ils notent néanmoins que les simulations réalisées avec leur maquette ne prennent pas en compte de potentiels effets trappe à bas salaire.

Les travaux récents sur l'expérience française

Les travaux récents sur les politiques de réduction des cotisations employeur concernent en particulier l'évaluation de la mise en place du Crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les mesures du Pacte de responsabilité ainsi que la bascule du CICE en réduction de cotisations employeurs. Il faut également ajouter des travaux récents issus de la thèse de doctorat de Sophie Cottet qui revisitent les allègements Juppé de 1995 et 1996 (Cottet, 2023, 2024).

Le travail de Sophie Cottet est particulièrement intéressant en ce qu'il donne à la fois un retour sur l'expérience française des années 1990, et sur les travaux conduits à l'époque, mais aussi dans les mécanismes identifiés aux effets emplois entraînés par la politique de réduction de cotisations employeur. L'auteure exploite des données administratives combinant l'information individuelle sur les salariés (DADS) avec des informations sur les entreprises (BRC, DADS).

Le premier résultat de ce travail est de montrer de façon convaincante et graphique, les effets des réductions de cotisations employeur sur l'emploi dans les entreprises bénéficiaires, confirmant ainsi les analyses initiales de Crépon et Desplatz (2001). La figure 4 reproduite ci-dessous montre que l'emploi de salariés entre 1 et 1,3 Smic a augmenté beaucoup plus fortement que pour les salariés n'ayant pas bénéficié des allègements.

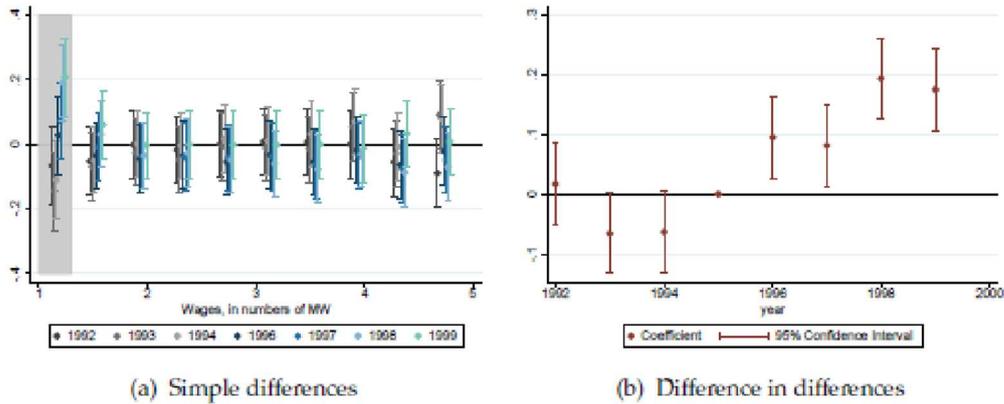
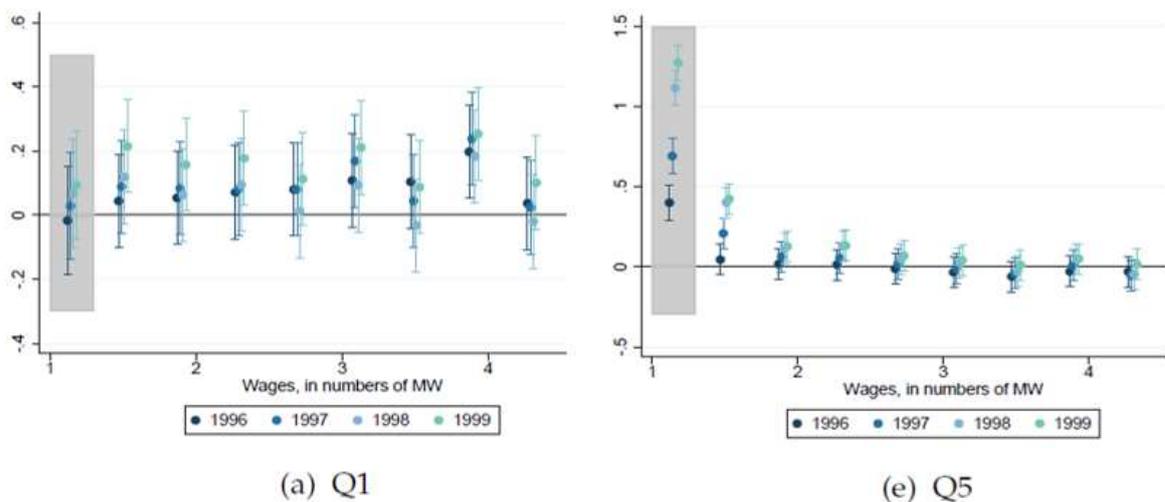


Figure 4: Simple difference and Difference in differences estimates

Les figures 8.a et 8.e comparent les effets emploi (entre 1996 et 1999) des allègements Juppé selon l'intensité de traitement des entreprises. Ainsi à gauche, les entreprises les plus touchées (qui ont le plus de salariés dans la zone de salaire de 1 à 1,3 Smic, ou les entreprises traitées dans l'approche Crépon-Desplatz), ont vu des effets emploi forts, mais pas concentrés uniquement au niveau du Smic. Les entreprises ont utilisé la baisse forte du coût de leur masse salariale pour recruter à tous les niveaux de salaire. A l'inverse, dans le graphique de droite les entreprises a priori peu touchées (les entreprises avec une faible proportion de salariés au Smic, ou les entreprises contrôle dans l'approche Crépon-Desplatz) ont bien réagi en créant des emplois dans la zone spécifique de salaire visée par les réductions de cotisation. On obtient donc ici deux mécanismes distincts des effets emploi, l'un représentant un effet du coût relatif des facteurs favorisant l'emploi des salariés bénéficiant des réductions de cotisation, l'autre un effet d'échelle, par lequel le coût global de la masse salariale étant réduit, conduit à un effet positif sur l'activité et l'emploi à tous les niveaux de salaire.



Source : Cottet (2024), Fig. 8. Q1 (respectivement Q5) : 20 % des entreprises dont le coût du travail ex ante a le plus (resp. moins) diminué sous l'effet de la réforme.

Il est intéressant de noter, au regard de ces résultats sur la période analysée par Sophie Cottet, qu'il y a 30 ans, la crainte était plutôt de voir une substitution des emplois peu qualifiés aux emplois qualifiés ; et les maquettes de l'époque indiquaient que ce serait le cas : dans le rapport du CSERC missionné par le Premier Ministre Alain Juppé en 1996, page 60 « *Les estimations sur données micro-économiques concluent à une élasticité d'environ - 0,5 avec cependant à nouveau une grande diversité de résultats suivant les études (Dormont, 1993 et Dormont et Pouchet, 1994). Une baisse de 1 % du coût du travail augmenterait ainsi ex-ante l'emploi d'environ 0,5 %. (...) Dans le cas où ces possibilités seraient fortes, les créations d'emplois non qualifiés liées à la baisse des charges seront plus importantes mais auront pour corollaire de moindres créations d'emplois qualifiés.* »

Effets d'une réduction de dix milliards de cotisations patronales : une illustration

| | Hypothèse basse (travailleurs peu substituables en-dessous et au-dessus du seuil) | Hypothèse haute (travailleurs très substituables en-dessous et au-dessus du seuil) |
|--|--|---|
| Elasticité de substitution partielle entre bas salaires et hauts salaires ^(a) | 0,2 | 1,0 |
| Elasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires | - 0,3 | - 0,7 |
| Variation de l'emploi en-dessous du seuil | 35 400 | 76 200 |
| Variation de l'emploi au-delà du seuil | - 4 300 | - 19 600 |
| Variation directe de l'emploi total | 31 100 | 51 500 |
| Effet de la demande (élasticité prix de 0,5) | 17 000 | 17 000 |
| Effet net sur l'emploi | 48 000 | 71 000 |

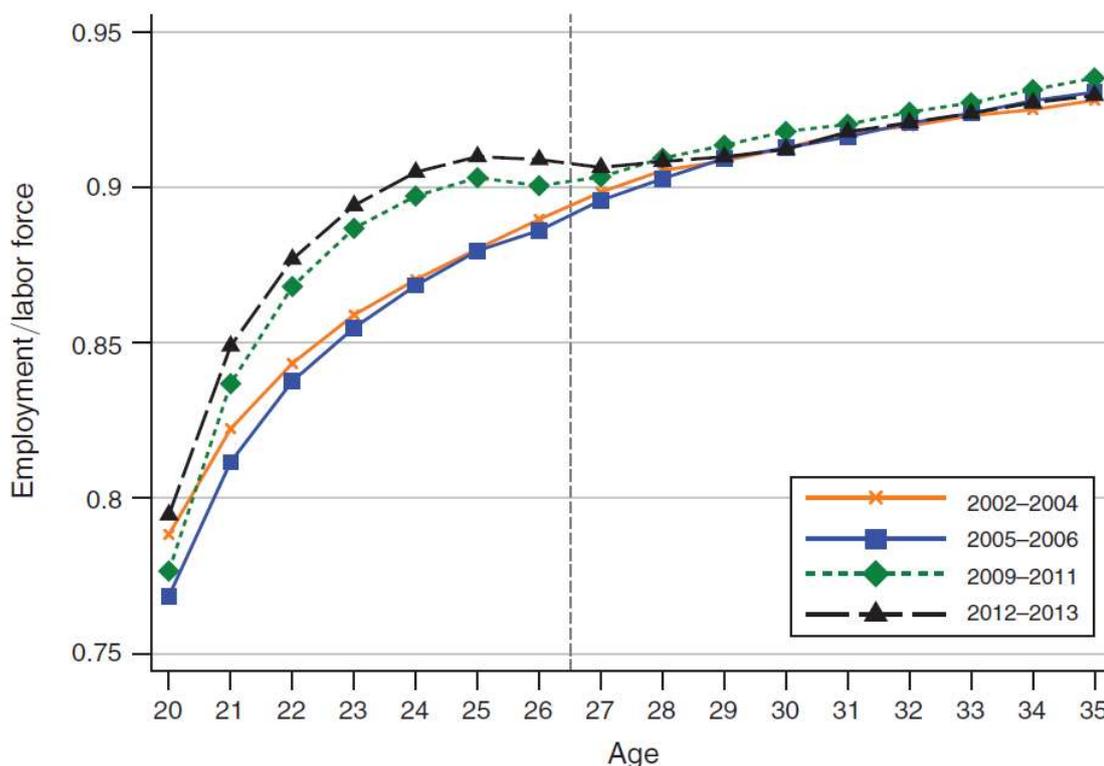
(a) Les bas salaires sont ici les salariés dont la rémunération brute ne dépasse pas le seuil de 1,33 SMIC.

Source : Rapport CSERC de 1996, page 62

Les enseignements des expériences étrangères

Plusieurs pays ont mené des politiques de réduction des cotisations employeur dans le but de soutenir l'emploi. Ces réformes diffèrent généralement de l'expérience française au sens où il ne s'agit pas forcément de baisses ciblées sur le salaire minimum mais sur des sous-groupes restreints de population. Trois expériences ont donné lieu récemment à des études publiées dans des revues internationales : la Suède, la Finlande et la Hongrie.

Les réformes suédoises. Les réformes suédoises ont consisté en une réduction importante de cotisations employeur pour les jeunes salariés âgés de moins de 26 ans entre 2008 et 2015. La réduction correspond à une baisse du taux de cotisation de 31,4 % à 15,5 % pour ces salariés. L'article de Saez et al. (2019) publié dans l'*American Economic Review* met en évidence une absence de répercussion de ces baisses sur les salaires des jeunes concernés (les salaires bruts restent inchangés) mais l'emploi des jeunes réagit très fortement à la hausse. Le graphique reproduit ci-dessous décrit l'évolution du taux d'emploi selon l'âge (en abscisse), le trait en pointillé indiquant la limite de l'intervention de baisse des cotisations employeur (à gauche). Le taux d'emploi des 20-26 ans après la réforme (lignes noires et vertes) est significativement au-dessus du taux d'emploi avant réforme. L'emploi réagit donc à la hausse de l'ordre de 2 points de pourcentage, suggérant une élasticité à la baisse du taux de cotisation de -0,2 (ce qui reste une élasticité modeste au vu de la littérature).



Saez et al. (2019) mettent également en évidence les mécanismes derrière ces effets emploi. Ils comparent les entreprises avec une forte part de jeunes et celles avec une part plus faible et montrent que les entreprises ayant le plus bénéficié des réductions de cotisation croient plus vite, voient leur activité se développer (hausse de la valeur ajoutée) et embauchent donc plus en conséquence. Comme dans l'analyse de Cottet (2024) l'effet des baisses de cotisation est médié au niveau entreprise.

En 2015-16, le gouvernement suédois met un terme à l'expérience et supprime la réduction de cotisation employeur¹⁵. Saez et al. (2021) poursuivent l'analyse précédente avec les données les plus récentes, et mettent en lumière un effet d'hystérèse de la politique précédente. L'emploi des plus jeunes salariés se maintient à un niveau élevé malgré la hausse du taux de cotisation qui revient au taux normal. Un tel effet asymétrique n'est pas forcément facile à expliquer. Les auteurs proposent comme mécanisme explicatif que la baisse des cotisations a permis aux employeurs d'incorporer de jeunes salariés contre lesquels il existait auparavant une forme de discrimination, et une fois ces jeunes en emploi, cet a priori négatif aurait disparu.

L'expérience finlandaise. La Finlande est un autre pays européen avec un taux de cotisation employeur important, et où les pouvoirs publics ont régulièrement tenté des

¹⁵ Le nouveau gouvernement suédois issu des élections de 2014 estimera pourtant que les effets emploi sont trop faibles pour justifier le coût pour les finances publiques et met un terme au dispositif d'exonération.

expériences de réduction de ces cotisations à des fins de soutien à l'emploi. Korkeamki et Uusitalo (ITPF, 2009) étudient une réforme en Finlande qui a consisté en une baisse indifférenciée et temporaire de cotisation employeur (sur les petites entreprises) dans le Nord du pays : une baisse de 3 à 6 points de pourcentage de cotisations employeur pour 3 ans. Les résultats ne montrent aucun effet significatif sur l'emploi, et une moitié des baisses de cotisation se retrouve dans des salaires plus élevés. Benzarti et Harju (JPuBE 2021) analysent la même réforme mais après la récession de 2008. Ils trouvent là des effets durables des réductions de cotisation employeur sur l'emploi et l'activité des entreprises. Les auteurs concluent au caractère cyclique de l'efficacité des réductions de cotisation, plus susceptibles d'avoir des effets positifs en bas de cycle qu'en haut de cycle.

Benzarti and Harju (JEEA, 2021) analysent une autre réforme finlandaise qui conduit à une variation de 5 points de pourcentage du taux de cotisation employeur selon un seuil précis de la législation de l'imposition des bénéficiaires des sociétés. Ils comparent des deux côtés de ce seuil les entreprises finlandaises en termes d'emploi, d'activité et de croissance, et trouvent des effets très significatifs, notamment sur l'emploi. Pour autant les effets sont très hétérogènes selon les types d'emploi : les effets sur l'emploi sont plus forts pour les salariés peu qualifiés, et pour les métiers dans lesquels les tâches de routine sont les plus importantes.

L'expérience hongroise. Biro et al. (2022) étudient une baisse de cotisation employeur en Hongrie ciblée sur les plus de 55 ans. Ils trouvent des effets emploi significatifs, une baisse du coût du travail de 5,3 % entraînant une hausse de 1,6 % de l'emploi des salariés concernés (une élasticité de -0,3). L'étude met en évidence également que les effets emploi sont très hétérogènes, se concentrant dans des entreprises à faible productivité avec des emplois de faibles qualités. Dans les entreprises plus productives avec des emplois de meilleure qualité, une partie des effets se traduit sous la forme de hausse de salaires.

2.3. Les autres effets théoriques associés à des taux marginaux élevés sur la formation de capital humain : les théories de la demande de travail dynamique

Un aspect largement étudié dans la littérature est la façon dont l'offre de qualification dépend des incitations salariales, qui elles-mêmes dépendent de la progressivité du système fiscal. Pour cela, il faut d'abord considérer le recrutement comme une décision plus complexe que la demande de travail statique telle que présentée en 2.1.

Suivant cette approche, les travailleurs sont recrutés pour des durées longues, au cours desquelles ils peuvent voir leurs qualifications progresser. Le recrutement est coûteux, la formation aussi ; celle-ci peut se traduire par des niveaux de salaires plus élevés ou profiter

en partie aux entreprises, leur assurant ainsi une rente ; dans ce dernier cas, une augmentation ou une baisse des coûts salariaux ont des effets asymétriques : la baisse des coûts augmentent les embauches, mais une hausse des coûts ne conduira à une baisse de l'emploi que si elle est supérieure aux gains de productivité des salariés non-incorporés dans les salaires et comparée au coût de remplacement.

Pour expliciter cela, imaginons un marché dans lequel l'entreprise doit payer un coût de recrutement et un coût de formation. Imaginons le cas extrême dans lequel le salarié voit son salaire rester constant à un niveau w après la formation - en général, les gains de productivité finissent par être partagés s'il s'agit de formation spécifique à l'emploi et finissent par être entièrement dans le salaire s'il s'agit de formation générale, c'est-à-dire transférable à d'autres emplois. Ceci est un peu plus compliqué lorsque le marché du travail est plus frictionnel pour le salarié : dans ce cas les qualifications générales sont de facto partagées (Acemoglu et Shimer 1999, Wasmer 2006).

Il est facile de montrer, que même en l'absence de coûts de licenciements, les salariés qui ont vu leur productivité individuelle progresser avec l'ancienneté (savoir-faire accumulé) ne sont pas menacés par une augmentation des cotisations salariales si la valeur actualisée de leur augmentation de productivité nette de l'augmentation du salaire reste supérieure à l'augmentation de cotisations.

En résumé, dans un marché du travail frictionnel (où les coûts de recrutement, de formation et de licenciement sont une dimension importante des décisions des entreprises), et notamment lorsque la formation qualifiante prend du temps, est coûteuse et n'est pas entièrement reflétée dans les salaires (capital humain spécifique ou général avec frictions), la présomption est que les emplois existants ne sont pas menacés à court terme par une faible hausse des cotisations.

En revanche, si l'entreprise fait face à un déclin de sa demande, certains emplois seront plus menacés ; à charge pour l'entreprise de former mieux dans ce cas, ou de réagir en améliorant sa compétitivité : la politique d'allègement de charge n'est a priori pas conçue pour protéger des activités sous-performantes structurellement ou conjoncturellement.

L'emploi, les salaires et la demande de formation et de promotion et la progressivité du système socio-fiscal

La formation des salaires par négociation salariale

Dans un modèle de négociation salariale sur le salaire brut, le salaire brut va dépendre du pouvoir de négociation du salarié, mais aussi du coût salarial pour l'entreprise et de sa pente, notée a (dans le système actuel, cette pente dépasse 2 entre une fois et 1.6 fois le Smic, par le jeu des cotisations et des allègements progressifs) et également de la pente des transferts qu'on note $-c$, $c > 0$. Le lien entre le salaire brut et la productivité du salarié

dans son poste est tenu, puisqu'il s'agit du ratio α/a où α est un indicateur du pouvoir de négociation. Si la négociation partage les gains de la relation employeur-employé de façon équilibrée (50-50) alors α vaut 0.5. Cela signifie que la productivité du salarié ne compte que pour moins de la moitié de son pouvoir de négociation parce que l'entreprise paie des cotisations plus élevées avec une augmentation négociée et donc elle négocie plus durement. La progressivité compresse donc les salaires vers le bas (voir par exemple Pissarides 1998). Du côté des entreprises, la baisse de salaire, tant qu'elle ne bute pas sur un palier de salaire minimum, est suffisante pour maintenir la hausse des cotisations d'une progressivité forte : la progression des cotisations est absorbée par la baisse des salaires.

La demande de formation professionnelle

La façon dont les salaires reflètent la progressivité du système et la productivité individuelle n'est pas qu'une question d'équité. C'est aussi une question d'efficacité, car elle conditionne aussi les gains de capital humain. Nous passons en revue une littérature empirique et utilisant des modèles structurels où cet argument est central. Ici, nous passons en revue les effets principaux de la progressivité sur la formation et les gains de productivité individuels.

C'est en effet un aspect souvent abordé par les partenaires sociaux : le relatif désintérêt des salariés pour des promotions – car l'augmentation de l'effort et du risque ne sont pas compensés par le gain de revenu disponible net, celui-ci étant grevé par deux aspects : la perte de prestations (aides familiales ou logement, prime pour l'emploi) ; et la faible compensation des efforts de productivité par l'augmentation des cotisations sociales avec le salaire brut.

Pour illustrer ces points, l'on peut reprendre l'analyse précédente de formation des salaires en l'enrichissant d'un modèle de formation professionnelle où le gain de productivité Q est le résultat de l'effort de formation pour ce salarié par l'entreprise et l'effort du salarié qui peut être un effort en temps ou financier direct.

L'écrasement des salaires et plus encore du revenu disponible net par rapport aux gains de productivité de la formation implique qu'au premier ordre, le gain de revenu disponible est très faible : moins du quart de ce gain pour un pouvoir de négociation des salariés α de 0,5 et des taux marginaux effectifs de 50 %. Dans la pratique, le pouvoir de négociation est encore plus faible et les taux marginaux encore plus élevés et cette fraction peut facilement devenir inférieure à 15 voire 10 %.

Tous les éléments de progressivité (des cotisations employeurs et des transferts) concourent à une désincitation à la progression de carrière dans l'intervalle 1 à 1,6 Smic. Du côté des entreprises, la progressivité socio-fiscale n'a pas d'effet direct. Mais si l'effort des salariés et de l'entreprise pour des formations qualifiantes sont complémentaires,

c'est-à-dire que l'effort e améliore le rendement de l'investissement dans le salarié et réciproquement, ce qui semble une hypothèse logique, les deux effets se cumulent ; voir le graphique en encadré pour les effets multiplicateurs. Le système socio-fiscal entraîne donc vraisemblablement des trappes à promotion (cf. encadré 6).

Encadré 6 – Les incitations des salariés et des entreprises à investir dans la formation

Pour illustrer ces points, l'on peut reprendre l'analyse précédente en l'enrichissant d'un modèle de formation professionnelle où le gain de productivité Q des sous-sections précédentes est le résultat de trois facteurs : sa contribution obligatoire à la formation professionnelle Φ , qu'elle ne choisit pas ; son effort de formation pour ce salarié noté i (un investissement social ; par exemple en finançant plus que la partie obligatoire ou la perte induite par l'absence du salarié en formation) et enfin l'effort du salarié que l'on note e , qui peut être un effort en temps ou financier direct.

Les choix de i et de e vont dépendre des gains à investir ; cela dépend du salaire net w et des transferts vers les travailleurs $T(w)$ et du côté entreprises, du coût du travail $aw + b$, ainsi que de leurs options par défaut notées $\underline{U}, \underline{\Pi}$ respectivement pour les salaires et les entreprises. Celui-ci et désormais le résultat d'une négociation similaire à la précédente :

$$\text{Max}_w (w + T(w) - e - \underline{U})^\alpha (x + Q(\Phi, i, e) - (aw + b) - i - \Phi - \underline{\Pi})^{1-\alpha},$$

et qui conduit, en notant $T(w) = T0 + c \cdot (smic - w)$ le profil des transferts et notamment c sa pente avec le salaire brut, au salaire suivant :

$$w = \frac{\alpha}{a} [x + Q(\Phi, i, e) - i - \Phi - b - \underline{\Pi}] - \frac{1-\alpha}{1-c} [T0 - e + c \cdot smic - \underline{U}].$$

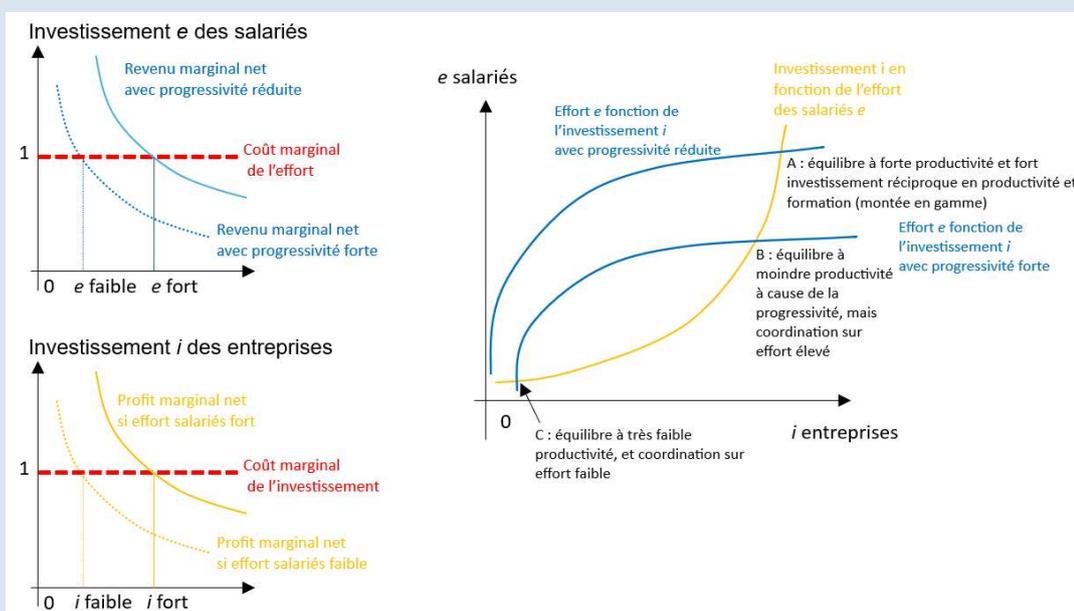
Le bénéfice marginal en termes de revenu disponible après transfert pour le salarié n'est pas $\partial Q / \partial e$ (c'est-à-dire son gain marginal de productivité) ; mais une fraction seulement. Compte-tenu des paramètres du système socio-fiscal, ce gain marginal est très réduit : avec $\alpha = 0,25$, $a=2$ et $c=0,3$, on a $\frac{\alpha}{a} (1 - c) \frac{\partial Q}{\partial e} \approx 0,0875 \frac{\partial Q}{\partial e}$ soit moins de 10 % de ce gain de productivité. Même si son pouvoir de négociation est de 0,5 (cas où la négociation est plus équilibrée entre les acteurs de la négociation) il obtiendrait 17,5 % de ces gains. L'effet d'un faible pouvoir de négociation est connu sous le nom du problème de hold-up – l'entreprise capture une partie de l'augmentation de salaire ; on verra plus loin qu'il est bilatéral. L'effet du système socio-fiscal est la partie $\frac{1-c}{a}$ qui elle-même efface les deux tiers des gains de productivité. Côté entreprise, les enjeux sont similaires, et le gain marginal de la formation est pour elle :

$$(1 - \alpha) \frac{\partial Q}{\partial i} \approx 0,5 \frac{\partial Q}{\partial i}.$$

Dans les deux cas, il y a un sous-investissement en formation qualifiante, plus prononcé du côté des salariés, mais aussi du côté des entreprises à travers l'IS (non modélisé ici).

Si en plus les deux facteurs sont complémentaires, c'est-à-dire que l'effort e améliore le rendement de l'investissement i et réciproquement, ce qui semble une hypothèse logique,

les deux effets se cumulent ; voir le graphique ci-dessous. Les deux graphiques de gauche représentent le gain et le coût marginal (égal à 1) de l'investissement des deux parties (salariés et entreprises). La progressivité du système affecte plus l'effort du salarié que celui de l'entreprise, mais celle-ci réagit néanmoins à un effort moindre du salarié et sous-investit. Le graphique de droite indique les courbes de réaction ; lorsque la progressivité est contenue, le salarié et l'entreprise se coordonnent sur l'équilibre vertueux A ; si la progressivité augmente, l'effort diminue et l'équilibre B est associé à moins d'investissement en formation des deux parties ; enfin, il se peut que l'équilibre bascule sur un équilibre très inférieur, noté par le point C et qui traduit un désintérêt des deux parties l'une pour l'autre et donc un sous-investissement massif en qualification.



En posant la forme fonctionnelle des gains de formation $Q(\Phi, i, e) = Q_0(\Phi) i^{\mu_i} e^{\mu_e}$ qui peut être aisément généralisée à toute autre forme fonctionnelle, nous faisons l'hypothèse de rendements décroissants : $\mu_i + \mu_e = 1 - \varphi < 1$. La condition d'effort marginal d'un salarié est

$$\frac{\alpha}{a} (1 - c) \frac{\partial Q}{\partial e} = \frac{\alpha}{a} (1 - c) Q_0(\Phi) i^{\mu_i} \mu_e e^{\mu_e - 1} = 1,$$

et celle de l'entreprise est :

$$(1 - \alpha) \frac{\partial Q}{\partial i} = (1 - \alpha) Q_0(\Phi) \mu_i i^{\mu_i - 1} e^{\mu_e} = 1.$$

Si la pente a est changée, l'investissement de l'entreprise ne change pas à effort du salarié donné, comme noté au-dessus, mais celui-ci change, et l'effet total sur la formation est la résultante des deux effets.

Une étude de l'OCDE (Torres, 2012)¹⁶ a étudié pour un grand nombre de pays de l'OCDE - mais pas la France - l'interaction entre le système socio-fiscal et les incitations à se former, en études initiales et en formation continue. Sur le plan des principes, la fiscalité doit au mieux être neutre fiscalement - ne pas décourager le rendement salarial ou économique des gains de productivité liés à de meilleures qualifications - et idéalement les encourager en présence d'externalités positives. L'auteure conclut son étude en notant les facteurs suivants comme susceptibles de limiter les efforts de formation : un niveau de salaire minimum élevé qui ne permet pas aux salaires d'internaliser les rendements de l'expérience et de l'acquisition de compétences générales ; des augmentations salariales basées sur l'ancienneté plutôt qu'à la productivité qui réduisent les gains relatifs de se former ; une forte protection de l'emploi qui limite le risque de chômage et donc d'entretenir des compétences générales ; la conception des prestations de retraites et de chômage si celles-ci ne reconnaissent pas l'effort de formation dans le calcul des droits ; un âge de départ en retraite bas, qui réduit les retours sur investissement de la formation professionnelle. Wasmer (2006) insiste en revanche sur la nécessaire protection des compétences spécifiques par la protection de l'emploi, qui peut améliorer le niveau de productivité des salariés et leur implication dans l'entreprise.

Pour résumer le propos ci-dessus :

- Les effets des hausses et des baisses d'allègements ne sont pas symétriques : une hausse des charges ne conduit à des pertes d'emploi si la valeur de l'augmentation de taxe dépasse le gain de productivité du salarié depuis son recrutement (actualisée sur la durée de la période de formation) et cela même en négligeant les coûts de séparation.
- Les incitations pour le salarié à se former sont réduites par : la faiblesse de leur pouvoir de négociation ; la progressivité des cotisations employeurs ; la progressivité des prestations sociales par rapport au salaire brut. Pour l'entreprise, le salaire brut internalise en revanche les deux derniers effets et son incitation à former le salarié dépend essentiellement de son propre pouvoir de négociation.
- Un système socio-fiscal plus progressif diminue les incitations à se former pour les salariés. Si les efforts de l'entreprise sont complémentaires à ceux des salariés, un équilibre de faible intensité de formation et de faible fréquence des promotions peut en résulter.
- Une diminution de la pente des allègements peut avoir un effet multiplicateur fort sur la formation de compétences et donc permettre la montée en gamme des salariés au niveau du Smic.

¹⁶ Torres, Carolina. "Taxes and Investment in Skills." (2012).

- En revanche, par symétrie, ces effets jouent dans l'autre sens lorsque les salariés voient leur pente progresser, ce qui peut être le cas en supprimant les bandeaux à coût budgétaire constant des allègements. Dans la transition cependant, ces salariés déjà formés ne vont pas perdre leurs compétences. En état stationnaire, il faut tenter d'alléger les pentes et donc réaliser des bascules de charges.
- Dans un modèle de négociations salariales où l'entreprise peut prendre l'initiative de négocier ou de ne pas négocier, et où la discussion peut porter sur des conditions également non-salariales (conditions de travail ; formation), le système socio-fiscal très progressif conduit à un moindre aboutissement des négociations salariales et à un équilibre inefficace sur les conditions non-salariales.

Fiscalité, progressivité et incitations aux qualifications

Une littérature importante aux Etats-Unis a émergé pour appréhender le rôle de la fiscalité sur le marché du travail et sur les choix de formation et de qualification. Cette littérature complète celle sur les effets en emploi ou sur les heures travaillées, en ce qu'elle considère l'impact du système socio-fiscal sur la troisième dimension de l'offre de travail, l'offre de qualifications par les ménages et les travailleurs. Contrairement à la littérature précédente où les grandeurs pertinentes sont facilement observables dans les enquêtes, comme le nombre d'heures travaillées et le statut en emploi, le niveau de productivité résultant des choix de formation et de qualification est plus difficile à mesurer directement, la productivité individuelle d'un travailleur dépendant de son emploi et de son interaction avec le reste de l'entreprise. Pour cette raison, et pour la raison que les effets de la fiscalité et de ses changements sont d'équilibre général, modifiant et les choix individuels et les prix, en particulier le rendement des qualifications, une grande partie de cette littérature repose soit sur des études agrégées sur données macroéconomiques, avec des identifications économétriques plus difficiles à mener, soit sur des modélisations théoriques calibrées, qui reposent sur des choix de paramètres transparents. Comme l'expliquent Browning, Hansen et Heckman (1999) en introduction de leur revue de littérature sur les modèles structurels estimés avec des données microéconomiques : « *Des modèles d'équilibre général dynamique sont nécessaires pour évaluer les politiques appliquées au niveau national. Utiliser ces modèles pour faire des prévisions quantitatives nécessite la connaissance d'un vaste éventail de valeurs de paramètres pour l'économie dans son ensemble.* » Voir aussi Heckman et alii. (1999) pour un plaidoyer pour la prise en compte des effets d'équilibre général. La politique d'allègements de cotisations, par son ampleur, et notamment par la progressivité qu'elle impose, se traite particulièrement bien à l'analyse par des modèles structurels. Si ceux-ci ont été moins utilisés qu'aux Etats-Unis, la littérature sur les liens entre progressivité, choix d'offre et choix de qualifications peuvent apporter un éclairage sur les questions afférentes aux cotisations sociales. En particulier,

nous pourrons apporter un focus sur les réponses comportementales des individus de différents niveaux de qualifications. Dans ce qui suit nous suivons la convention consistant à appeler capital humain ce qui est le résultat d'un effort de la part de l'individu pour améliorer ses capacités productives à travers l'éducation (souvent *high school vs college* aux Etats-Unis) et la formation professionnelle (on-the-job training).

Les effets de la progressivité des taxes sur ces choix de capital humain ont été étudiés aux Etats-Unis par notamment des auteurs comme Jim Heckman, Christopher Taber et Lance Lochner et leurs co-auteurs. Dans Dupor et alii (1996), les auteurs s'intéressent à deux effets des distorsions engendrées par la fiscalité du travail. Ils notent les distorsions du système fiscal vis-à-vis des choix éducatifs. D'une part, les investissements en capital humain ont un coût direct ou indirect qui n'est pas amortissable par le système fiscal ; le coût financier supporté par les acteurs privés n'est pas déductible et le coût d'opportunité en termes de temps consacré à la formation et donc à ne pas assurer la production de biens et services ne l'est pas non plus, une augmentation des taxes diminue les gains à la formation. D'autre part, la progressivité du système fiscal diminue les rendements de l'investissement en capital humain. Selon leurs estimations, la progressivité du système fiscal des années 1970 aux Etats-Unis réduit de 5 % le montant du capital humain qui aurait été atteint dans l'économie par rapport à un système sans progressivité. La réforme de 1990 rend le système globalement plus plat mais pour certains individus, le capital humain serait moindre de près de 20 % par rapport à un système de taxation non-progressif. La question de l'hétérogénéité de la réponse comportementale de différents individus et ménages est essentielle et sera abordée plus tard dans ce survey.

Dans Heckman et alii (1998a), les auteurs établissent qu'en l'absence de coûts d'investissement en capital humain ou d'effets désincitatifs sur l'offre de travail du système fiscal, une taxe proportionnelle sur les salaires n'aurait pas d'effet sur l'accumulation de capital humain. Par ailleurs, les effets des taxes peuvent être ambigus dans d'autres modèles. Par exemple, dans un modèle à générations imbriquées Heckman et alii (1998b), l'effet des taxes sur le niveau d'investissement éducatif initial peut être positif ou négatif. Cela peut s'expliquer par la redistribution entre périodes et entre générations que les taxes impliquent, ou par des effets de revenu s'ajoutant à la désincitation des taxes (effets de substitution). La question est de savoir quelles hypothèses sont pertinentes, et ils plaident pour une approche empirique de ces questions. Ils remarquent que le système fiscal américain de cette période peut être représenté par un taux de taxation du capital plat et un taux de taxation du travail progressif. Au-delà de 9660 dollars, un dollar de revenu est associé à un taux marginal implicite de 7,55 %. Ils simulent alors les conséquences de deux réformes fiscales : un aplatissement de la taxe sur les revenus du travail ; et une taxe sur la consommation uniforme ; ces deux réformes sont calibrées pour maintenir le budget constant ("*revenue neutral*"). Ils distinguent les effets d'équilibre partiel et général. Ceux-ci atténuent l'effet du changement car les rendements du capital humain augmentent 10 fois

moins qu'à offre constante de capital humain. Néanmoins, même en équilibre général, le stock de capital humain au niveau « *college* » augmente de 2,82 % avec une taxe constante (*flat tax*) sur les revenus du travail et de 0,90 au niveau « *high school* », la production augmentant de 1,15 % et les salaires de 2,4 à 2,6 % selon le niveau d'études.

Reprenant cette méthodologie et l'étendant à la formation en cours d'emploi (*on-the-job training*) Taber (2002) étudie les effets de cette même réforme aplatissant le profil de taxes conduit à des effets ambivalents sur l'accumulation de capital humain en cours d'emploi, avec des effets allant de -1,6 % à +3,3 %. Lorsqu'il considère la formation professionnelle tout au long de la vie, la différence entre le capital humain à l'entrée et à la sortie de la carrière professionnelle, la diminution de la progressivité des taxes augmente le capital humain en équilibre partiel, mais les effets d'équilibre général les amoindrissent considérablement. Le groupe des plus qualifiés voit son capital humain augmenter de près de 30 % mais celui des travailleurs moins qualifiés voit son capital humain diminuer du même ordre de grandeur.

Suite à ces travaux, de nouvelles modélisations macroéconomiques avec agents hétérogènes ont permis d'étudier les effets de la progressivité du système fiscal sur la dynamique d'accumulation de l'épargne, de l'offre de travail et des investissements en capital humain. Ainsi, Heathcote et alii (2017) modélisent l'économie américaine et illustrent les arbitrages de la progressivité, qui contient les inégalités de patrimoine et dont les principes redistributifs introduisent de facto une assurance collective contre les chocs individuels, mais qui réduit l'offre de travail dans sa marge extensive (participation au marché du travail) et intensive (heures travaillées et investissement éducatifs et en qualifications). Leur modèle étudie le taux de progressivité optimal qui serait un taux marginal de taxation du revenu représentatif (pondéré par le revenu) de 26 % (correspondant à un paramètre t de 0,084 sur le graphique), il est inférieur au degré de redistribution du système fiscal américain en vigueur de 34 % ($t=0,181$). Ce résultat est sensible à la spécification des choix d'offre de travail et de capital humain. Le choix de l'électeur médian est à l'intérieur de cet intervalle, plus proche du système actuel que de cet optimum social ($t=0,144$). Au-delà du taux marginal de taxation en vigueur, le bien-être collectif diminue rapidement, et les deux forces qui limitent la progressivité sont l'offre de travail et les investissements en qualification. Ces conclusions rejoignent qualitativement celles de Conesa et Krueger (2006) qui étudient la progressivité optimale et les arbitrages redistribution-incitations dans un modèle dynamique où les choix d'épargne et d'heures de travail sont explicites et avec un système assurantiel incomplet contre les aléas de revenu, mais sans introduire explicitement de choix de formation. Les auteurs trouvent qu'un taux marginal de taxation de 17,2 % et une déduction fixe de \$9400 serait préférable au système actuel, et que près des deux tiers de la population gagnerait à une telle réforme.

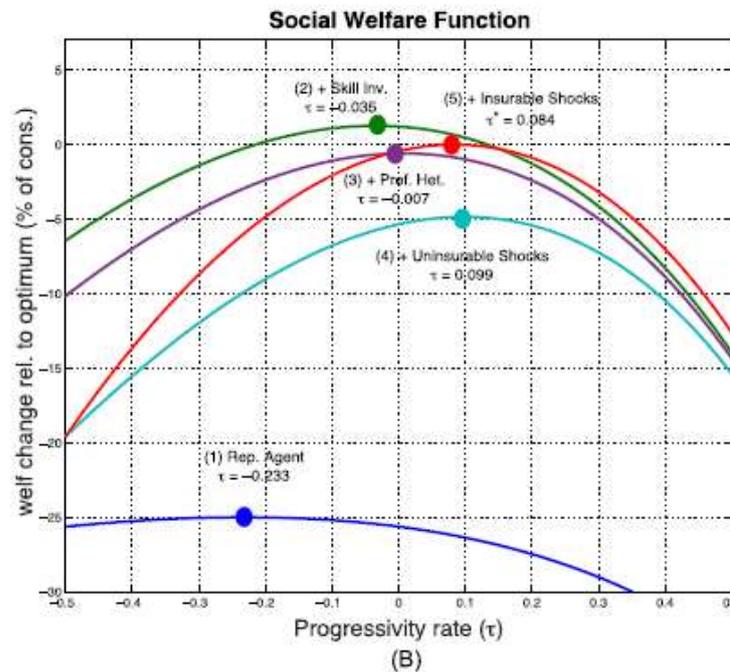
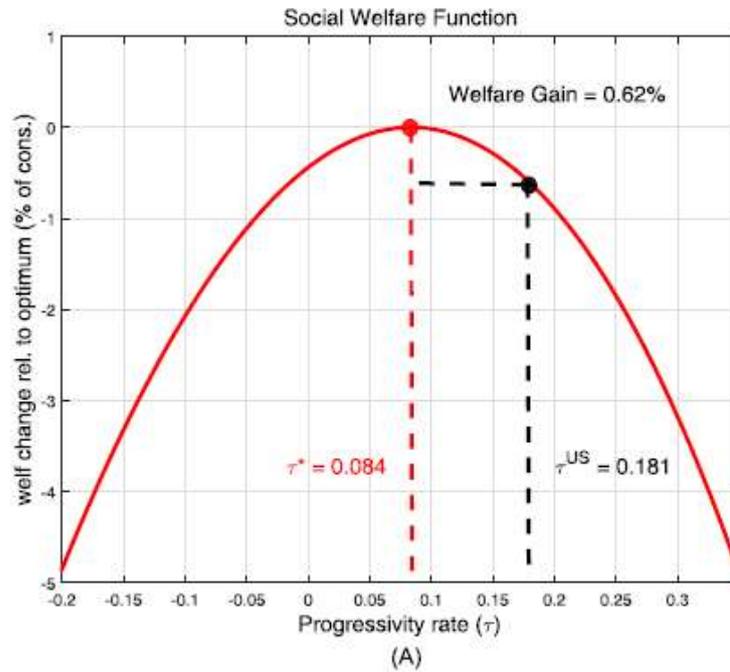


FIGURE III

Panel A: Social Welfare as a Function of τ and Welfare Gain Relative to the Current U.S. System. Panel B: Decomposition of Social Welfare into the Components Described in [Section V.B.](#)

Dans Heathcote et alii (2017), l'estimation de la réponse comportementale des individus de différents groupes d'études et de capacités (*abilities*) repose sur des élasticités de réponse de formation de capital humain aux efforts consentis par les ménages. En

particulier, l'investissement en qualification réagit au revenu net de taxes, et donc à la fois au prix des qualifications et à la progressivité du système fiscal, avec une élasticité (notée ψ dans leur texte) qui est celle de la désutilité de l'effort pour atteindre un niveau de qualifications données. Cette élasticité est choisie à une valeur de 0,65 (p. 1732) et donc une désutilité convexe et des rendements décroissants à l'acquisition de capital humain pour un effort donné. Elle est par ailleurs considérée comme homogène entre groupes. Dans la revue de littérature de Browning et alii (1999), le tableau 2.4 rapporte que cette élasticité peut être choisie à des valeurs différentes selon les groupes de la force de travail. Ainsi, Heckman, Lochner et Taber (1998b) retiennent des valeurs différentes de ce paramètre pour les plus qualifiés (*college*) que les moins qualifiés (*high school*).

Cette hypothèse de réponse hétérogène n'est cependant pas prise en compte dans un autre travail comparant la fiscalité de différents pays européens et les inégalités salariales (Güvenen, Kuruscu et Ozkan 2014). Ce travail introduit des choix de formation à chaque période, un risque individuel sur les revenus et une taxation progressive. Leur analyse porte sur les choix de capital humain général uniquement. Leur fonction d'accumulation de capital humain est différente de celle de Heathcote et alii. Car elle intègre un terme de capital humain initial (connaître plus permet d'apprendre plus) mais cet effet est compensé par le coût d'opportunité d'apprendre qui est lui aussi proportionnel au capital humain accumulé à la date du choix de capital humain (*learning or doing*). L'élasticité retenue de formation de capital humain est constante entre groupes, et plus proche de 1 (0,80). En calibrant le modèle sur les différents taux de progressivité des différents pays considérés (voir notamment leur figure 4 qui montre la relation entre progressivité et changement de la structure des inégalités et la figure 5 qui montre l'adéquation entre leurs prédictions et les changements observés de la distribution des salaires), les auteurs rendent compte de la distribution des salaires dans les différentes économies et expliquent entre les deux tiers et la totalité des écarts de différences entre salaires par le système socio-fiscal (voir leur table 6 partie B qui décompose l'effet séparé du niveau de fiscalité globale, des taxes sur le travail et de la progressivité) ; notamment, les taxes sur les salaires et leur progressivité jouent un rôle de premier plan sur la compression salariale.

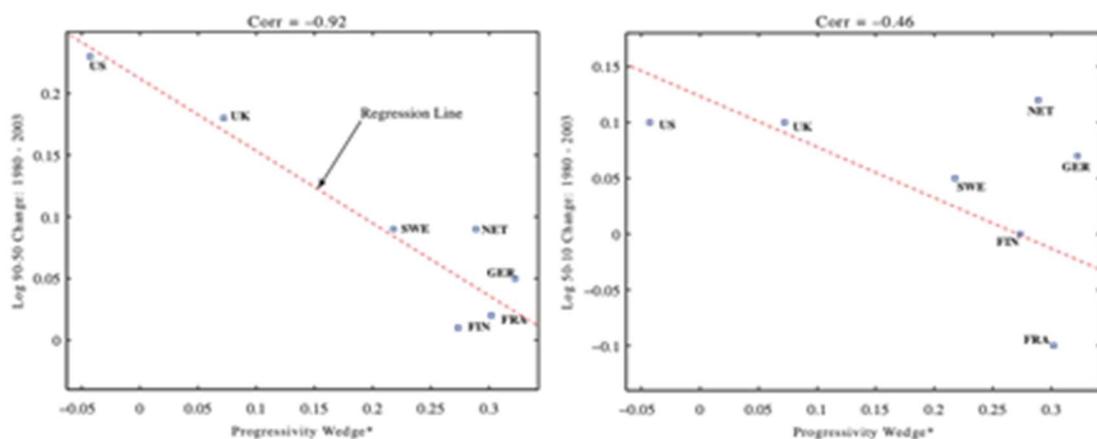


FIGURE 4

Progressivity wedge* ($PW^*(0.5, 2.5)$) and change in L90-50 (Left) and L50-10 (Right): 1980 to 2003

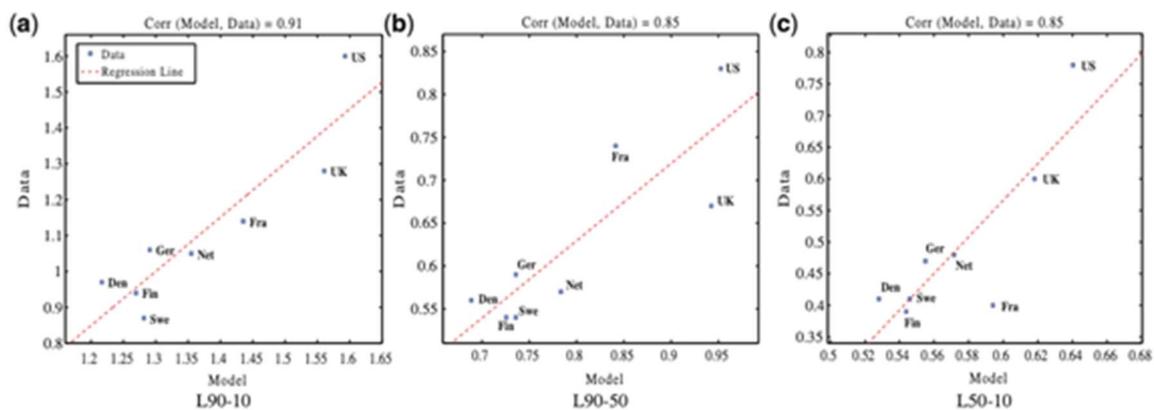


FIGURE 5

Wage Dispersion: model versus data

TABLE 6
Decomposing the effects of different policies

| <i>Diff. from Benchmark:</i> | Benchmark (1) | All taxes (2) | Lab. Inc. Tax (3) | Progressivity (4) |
|---|------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| Progressivity | — | — | — | — |
| Average income taxes | — | — | — | set to US |
| Consumption tax | — | — | set to US | set to US |
| Benefits institutions | — | set to US | set to US | set to US |
| A. Correlation between data and model | | | | |
| 90-10 | 0.91 | 0.90 | 0.85 | 0.88 |
| 90-50 | 0.85 | 0.87 | 0.85 | 0.87 |
| 50-10 | 0.85 | 0.84 | 0.78 | 0.81 |
| B. Fraction of U.S.–CEU difference explained by model | | | | |
| 90-10 | 0.48 | 0.46 (96%) ^a | 0.38 (79%) | 0.32 (67%) |
| 90-50 | 0.84 | 0.79 (94%) | 0.67 (80%) | 0.55 (66%) |
| 50-10 | 0.24 | 0.23 (96%) | 0.18 (75%) | 0.16 (67%) |

^aThe numbers in parentheses express the fraction explained by the model in each column as a percentage of the benchmark case reported in column (1).

On peut déduire de leur modélisation l'effet désincitatif de la fiscalité sur les choix de capital humain et la productivité du travail. Dans leur table 9, ils indiquent que la productivité du travail est inférieure pour les pays d'Europe continentale à celle des Etats-Unis de 10 %, leur modèle implique une productivité plus faible de 20 %. Toute la différence étant attribuable aux effets de la productivité, cela signifie soit que l'élasticité de la réponse comportementale est trop élevée, soit que ces facteurs européens non pris en compte dans le modèle permettent de restaurer la moitié de l'écart de productivité (infrastructures, autres dépenses publiques).

TABLE 9
Labour productivity: model versus data

| | GDP per hour worked (% of U.S.) | | | | | | | | |
|-------|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | Den. | Fin. | Fra. | Ger. | Net. | Swe. | U.K. | U.S. | CEU |
| Data | 88.8 | 79.8 | 95.8 | 92.7 | 99.3 | 85.9 | 78.4 | 100 | 90.4 |
| Model | 78.7 | 81.0 | 90.4 | 81.6 | 85.0 | 82.0 | 98.8 | 100 | 83.2 |

Note: Data statistics are obtained from OECD *StatExtract* and pertain to year 2011, which is the year data were available for these countries. Notice that the data measure of hours includes all workers, male and female.

D'autres articles permettent d'appréhender le lien entre progressivité et mobilité salariale mais sans impliquer les choix d'éducation. Ainsi, Alloza (2020) trouve qu'aux Etats-Unis, sur des données portant sur la période 1967 à 1996, une augmentation d'un point de pourcentage du taux marginal de taxation conduit à une baisse de 0,5 % de la probabilité de changer de quintile de revenu. Une réforme qui réduirait le taux de taxe marginal de 7 % correspond à un dixième de mobilité salariale en plus. Ces effets semblent plus importants dans le bas de la distribution des salaires.

Malgré une progressivité du système fiscal en France plus importante qu'aux Etats-Unis, il existe peu de travaux à notre connaissance sur le lien entre incitations à la formation et progressivité, même si les liens théoriques entre les deux sont présents de façon implicite dans beaucoup de travaux, comme par exemple Chéron et Terriau (2018).

2.4. La démonstration empirique de l'existence de trappes à bas salaire est néanmoins délicate

La question de « trappes à bas salaire » recouvre plusieurs notions décrivant une concentration des emplois dans le bas de la distribution des salaires (cf. encadré 7). Cette concentration peut être la résultante de trois mécanismes : i) les augmentations du salaire minimum rattrapent les salaires plus haut et conduisent à une concentration au Smic, ii) les réductions de cotisation employeurs conduisent à la création d'emplois à bas salaires, et iii) le retrait des réductions de cotisation à mesure que les salaires s'élèvent conduit à une hausse importante du taux marginal d'imposition, et donc une forte désincitation à la progression salariale, à la formation et à la promotion. C'est ce dernier effet qui fait l'objet des plus grandes craintes dans le dispositif des exonérations de cotisations sociales.

Pourquoi est-ce difficile de mettre en évidence les effets de trappe ?

Mettre en évidence empiriquement un effet de trappe à bas salaire dû aux politiques d'allègement des cotisations employeur est particulièrement difficile pour quatre raisons principales.

Premièrement, les carrières salariales suivent pour chaque salarié une progression en fonction de l'expérience qui est forte en début de carrière et qui tend à progresser moins fortement au fur et à mesure que le salaire augmente. De façon structurelle, les bas salaires croissent plus vite que les plus hauts salaires, et ce à toutes les périodes. Pour détecter un effet de la politique d'exonération sur la dynamique salariale, il ne faut donc pas montrer une faible croissance des bas salaires, mais un effet de moindre croissance salariale par rapport à un contrefactuel qui aurait pu être une croissance plus forte. La plupart des études qui restent sceptiques sur l'existence de trappes à bas salaire s'arrêtent vite au constat que les bas salaires croissent plus vite que les salaires plus élevés, ce qui ne démontre rien sur l'absence de trappes à bas salaire.

Deuxièmement, les évolutions du niveau du salaire minimum viennent également jouer sur la dynamique salariale des bas salaires. Les effets de diffusion des hausses du Smic – les entreprises voulant garder une hiérarchie salariale – jouent ainsi sur la dynamique des bas salaires sans être directement liés au niveau de dégressivité des exonérations de cotisation.

Troisièmement, la dynamique salariale à différents niveaux de salaire est influencée par les évolutions tendanciennes de la croissance des salaires qui vont venir se mélanger à des effets cohorte dans la dynamique salariale. La baisse du taux de croissance moyen modifie donc aussi la dynamique salariale.

Enfin, il faut reconnaître que la dégressivité n'a que peu évolué depuis la mise en place des premiers allègements, ne conduisant pas à des ruptures nettes pouvant servir à une identification empirique.

Encadré 7 – Définition et décomposition des potentiels effets de trappes

Les effets de trappes à bas salaires sont la résultante de plusieurs mécanismes distincts, qui peuvent se cumuler. Cet encadré vise à clarifier ces différents effets. Tous les effets n'ont pas les mêmes conséquences sur le choix du barème optimal. Les effets sont par ailleurs soit individuels, soit au niveau entreprises ou secteurs, et leur identification diffère selon les cas. En particulier, la dynamique salariale individuelle ne suffit pas et il faut regarder la distribution des salaires dans les entreprises ou des secteurs.

Le premier effet est au niveau des nouvelles embauches. Celles-ci se font dans le bas de la distribution des salaires pour bénéficier des allègements de cotisation ; les salariés peuvent cependant progresser en particulier dans le cas des jeunes travailleurs qui sortent assez rapidement du voisinage du smic. Nous appellerons cet effet **la trappe à bas salaire d'embauche**. Si la politique de réduction de cotisations employeur est efficace, elle conduira à plus d'embauches dans la tranche de salaire concernée par les exonérations.

Un deuxième effet est au niveau de la dynamique salariale individuelle. Ce salaire d'embauche peut ne pas progresser beaucoup même si la personne a gagné en ancienneté car cela coûte trop cher à l'employeur, avec un taux marginal effectif de 50 % sur les charges patronales qui sont régressives. Nous appellerons cet effet **la trappe à non-augmentation salariale**.

Un troisième effet est que les salariés sont désincités à investir en qualifications s'ils ne capturent qu'une très faible partie de l'augmentation de productivité. C'est aussi le cas de l'employeur qui ne veut pas investir si le salarié ne le souhaite pas. Ces deux phénomènes se renforcent et constituent **une trappe de sous-investissement en qualifications**.

Les salariés peuvent aussi refuser des promotions car le gain salarial est trop faible pour justifier plus de responsabilités et d'efforts. Si cette promotion requière une formation, elle est similaire à la trappe précédente. Sinon, il s'agit juste d'**une trappe de démotivation ou de refus de promotion**.

Ces effets sont des trappes qui passent par le tissu d'entreprises existants, et peuvent être appréhendés par la dynamique salariale individuelle (d'embauche et leur progression), ou la dynamique de formation et de compétence

Néanmoins d'autres effets de trappes peuvent se matérialiser via la demande d'emploi des entreprises. D'une part, les entreprises ont des niveaux de technologie et de productivité distincts ; en allégeant le coût du travail sur les bas salaires, on peut favoriser l'entrée ou la survie de plus d'entreprises parmi les moins productives. On a alors **une trappe à bas salaires due à des entreprises sous-performantes**.

Cet effet peut d'ailleurs être dynamique : les entreprises sous-investissant en nouvelles technologies car elles bénéficient d'une main d'œuvre subventionnée. C'est une **trappe à basse productivité par sous-investissement en technologie et innovation**.

D'autre part, cet effet peut être sectoriel (on favorise des secteurs à plus faible valeur ajoutée). On aurait une **trappe à bas salaires par mauvaise allocation sectorielle**.

Ces effets de trappe entreprises et secteurs ne peuvent pas se mesurer à l'aune de la dynamique salariale individuelle, mais sont des effets de composition du tissu productif, particulièrement difficile à identifier empiriquement.

Néanmoins, ces effets ont été discutés à toutes les étapes de la mise en place des politiques. Ainsi, les deux premiers rapports du Commissariat général du Plan qui mettent sur la place publique le débat sur l'opportunité de réduction des cotisations sociales, le rapport de Jean-Michel Charpin (Commissariat général du Plan, 1993) et le rapport de Gérard Maarek (Commissariat général du Plan, 1995) proposent tous les deux la mise en place de franchises d'exonération de cotisations sociales, permettant ainsi de limiter la pente (ou le taux marginal) en faisant bénéficier l'ensemble des salariés de ces franchises.¹⁷

Dès 1993, comme le rappellent Jérôme Gautié (Université Paris 1) et Frédéric Lerais (IRES)¹⁸, lors des débats de 1993 sur le projet « Loi quinquennale », le député socialiste Jean-Yves Le Déaut exprime sa crainte que les salaires soient « *tirés vers le bas - toutes les organisations syndicales en parlent - car à partir du moment où les exonérations seront limitées aux bas salaires les entreprises auront tendance à moins payer.* »¹⁹ Dans ce même rapport, les auteurs citent Pierre Mauroy qui, en tant que sénateur PS, « *avait interpellé la ministre des Affaires sociales, sur ce point. Il lui avait demandé quelles mesures elle envisageait de prendre pour réduire le risque de geler les salaires en dessous du seuil d'exonération. La ministre avait répondu que le gouvernement avait bien conscience du problème, et que c'est pour ça qu'il était envisagé, dans la loi quinquennale en préparation, que la dégressivité soit progressivement portée jusqu'au seuil de 1,6 Smic (à l'horizon 1998).* »²⁰

Le rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) missionné par le Premier Ministre Alain Juppé en mai 1996, auquel ont participé notamment Paul Champsaur et Yannick L'Horty, indiquait ainsi que « *le dispositif étudié peut donc avoir des*

¹⁷ Le rapport Charpin propose ainsi une franchise de 1000 francs d'exonération quand le rapport Maarek propose en 1995 5000 francs de franchise. Voir par exemple L'Horty (2000) pour une description des origines du dispositif français d'exonération.

¹⁸ [Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels](#), rapport à la CFDT, 2024.

¹⁹ Journal Officiel de la République Française (Débats parlementaires), séance du 29/09/1993, p.3398.

²⁰ JO Sénat du 12/08/1993 - p.1365 ; et JO Sénat du 18/11/1993 - p.2193.

effets pervers dans la mesure où les taux de cotisations sociales sont progressifs. En rendant plus que proportionnel l'effet sur le coût salarial d'une progression du salaire brut, il tend à freiner les carrières salariales en bas de la hiérarchie ou pour les jeunes salariés. L'incitation à la formation en est réduite, ce qui est contradictoire avec l'amélioration des qualifications que l'on doit viser. » Un point d'attention sur la progressivité est fait dans le rapport sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires²¹. Ce dernier avait sollicité la Cour des Comptes sur les allègements dans le contexte d'exonérations sur les heures supplémentaires. Il est notamment écrit *« compte tenu des travaux antérieurs de la Cour sur l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations patronales, le changement de norme que serait l'adoption d'un barème devrait être mis à profit pour réduire sensiblement la plage susceptible d'être concernée par la progressivité. »*

Le rapport du Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE 2006) par Raymond Soubie, Jean-Luc Tavernier et Eric Aubry souligne ces risques : *« Premièrement, ces exonérations ciblées sur les faibles rémunérations créeraient des « trappes à bas salaires » : les employeurs seraient désincités à la revalorisation des salaires par la réduction concomitante des allègements de cotisations. Ceci peut avoir potentiellement des conséquences de long terme négatives en réduisant l'incitation à la formation et en portant ainsi préjudice à la productivité globale de l'économie. »* et note la rareté des travaux : *« Les travaux empiriques sont en la matière particulièrement difficiles et rares. À ce stade, ils ne permettent pas de conclure que les allègements ont renforcé le phénomène de trappes à bas salaires. Certes l'écrasement du bas de la hiérarchie salariale est une réalité indiscutable. Les allègements de cotisations sociales ne sont cependant qu'une des causes possibles de cet écrasement, qui peut également être lié au niveau relativement élevé du salaire minimum en France par rapport au salaire médian. »*

Le rapport d'Edmond Malinvaud pour le CAE (Malinvaud, Gauron, Pisani-Ferry) de 1998 est très clair dans ses positions sur la question. Il développe le risque de la progressivité page 61 en ces termes (soulignement de notre part) : *« De fait, corriger l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du Smic. En effet alors qu'un barème proportionnel peut prétendre être neutre vis-à-vis des choix des salariés et des employeurs, le barème progressif ici considéré crée désincitations, d'abord celle de faire davantage appel à de la main-d'œuvre non-qualifiée (c'est précisément son objet), ensuite peut-être aussi des incitations secondaires moins désirables. Or celles-ci risquent de se produire d'autant plus que la progressivité joue sur une plage plus étroite. »*

²¹ Assemblée Nationale (2008).

À l'époque, les écarts de coût du travail et de rémunération nette étaient moins importants : « *Ainsi on a fait valoir que, avec le système tel qu'il était appliqué en 1997 (il est peu différent en 1998), une hausse de 100 francs du salaire net d'une personne rémunérée antérieurement au Smic supposait une hausse de 128 francs du salaire brut (du fait de l'augmentation de la cotisation personnelle et de la CSG), mais signifiait surtout pour l'employeur une hausse de 260 francs. Le même calcul, mais concernant une personne rémunérée à 1,33 fois le Smic conduisait pour l'employeur à une hausse de 187 francs, donc nettement plus faible.* »

Mais déjà, Edmond Malinvaud explique : « *Dans les entreprises où travaillent des salariés rémunérés au Smic, les majorations au titre de la promotion, de l'ancienneté ou du mérite seront nettement plus coûteuses aux bas niveaux de qualification qu'aux niveaux plus élevés. Le fait sera pris en compte dans la gestion du personnel par l'entreprise, et même vraisemblablement dans les négociations avec les représentants du personnel. Nous devons nous attendre à ce que, l'imagination aidant, des échappatoires soient inventés, ce qui pourrait même être un moindre mal par rapport à un refus patronal systématique de toute promotion du personnel peu payé. Nous devons aussi nous attendre à ce que, y étant moins incités qu'autrefois par leurs employeurs, certains salariés concernés cherchent moins qu'autrefois à obtenir une formation complémentaire, ce qui irait à l'encontre du déplacement souhaitable de l'offre de travail vers de plus hautes qualifications.* »

Il conclut avec des mots forts et des extensions au-delà de deux fois le Smic a coût budgétaire important (surlignement de notre part) : « *En somme, une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses.* Il faut donc envisager des barèmes dont la progressivité se manifeste sur une plus large plage, par exemple sur celle allant d'une à deux fois le Smic, si nous voulons considérer un barème nettement autre : la différence incriminée serait alors ramenée à celle entre 211 et 187 francs. Cela signifierait, par rapport à la situation présente, une nouvelle diminution du taux moyen des cotisations patronales pour les salariés rémunérés en dessous de deux fois le Smic. Compte tenu de la forme de la distribution statistique des salaires, la compensation budgétaire aurait à être plus du double de ce qu'elle est aujourd'hui. »

La littérature disponible sur la France offre des évidences limitées

On ne peut pas dire que la littérature française sur l'impact des allègements sur la dynamique salariale soit très étendue. On peut citer deux études.

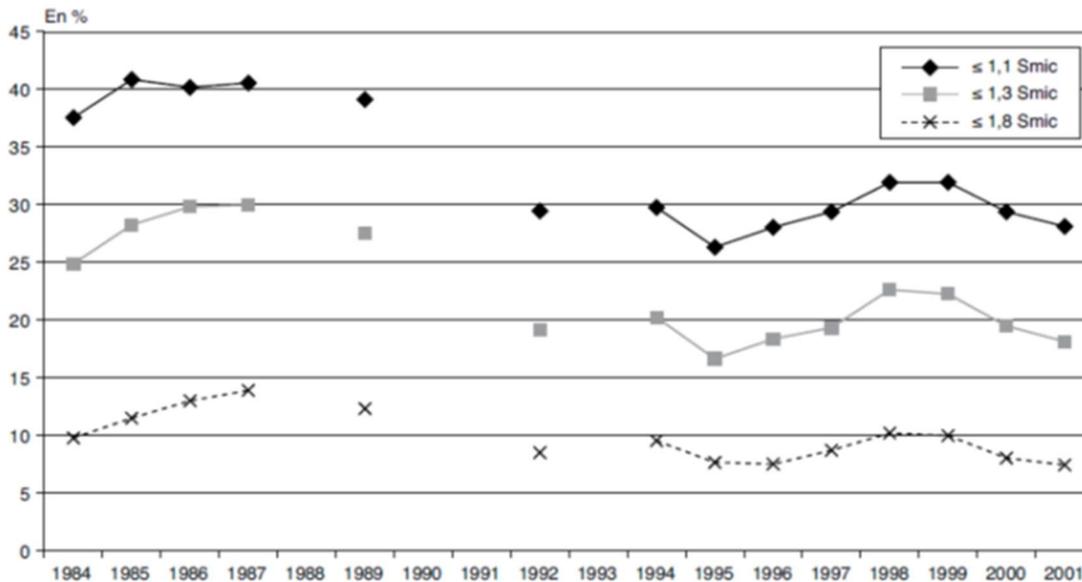
Aeberhardt et Sraer (2010) exploitent les données administratives des DADS et la mise en place des allègements Juppé en 1995 et 1996. Ils utilisent des méthodes de différence en différences pour comparer la croissance des salaires des emplois initialement entre 1,2 et

1,33 Smic (traités par la dégressivité) et les salaires entre 1,33 et 1,5 Smic (le groupe de contrôle). Ils n'obtiennent aucune variation du différentiel de croissance des salaires sur la période 1996-97 par rapport à 1994-95. Ils réalisent également une méthode de et régression de discontinuité au seuil de 1,33 Smic pour tester le différentiel de croissance des salaires et rejettent toute différence significative. Cette étude ne détecte donc pas de trappes à bas salaire à court terme et sur cette période, mais ne permet pas de mesurer des effets de plus long terme sur la dynamique salariale. Il est ainsi utile de citer la conclusion des auteurs : « *Cet article se limite cependant à une évaluation de court et moyen terme. Or, il est possible que les allègements de charges aient des effets de long terme importants sur la progression salariale. Ainsi, en diminuant les rendements de la formation professionnelle, les allègements de charges peuvent conduire à une plus faible productivité relative des entreprises intenses en main-d'œuvre peu qualifiée.* » (Aeberhardt et Sraer, 2010, p. 188)

Lhommeau et Rémy (2009) utilisent également les données administratives, celles du panel DADS qui permet une étude sur une période plus longue de 1984 à 2001. Ils présentent une série de faits statistiques qui sont compatibles avec l'existence d'une trappe à bas salaire apparaissant après la mise en place des exonérations de cotisation employeur. D'abord les auteurs mettent en évidence une part plus importante d'emplois à bas salaire, ce qui est compatible aussi bien avec des effets emplois des exonérations qu'avec un possible effet de trappe. Par contre, ils mettent en lumière une moindre mobilité des bas salaires après le milieu des années 1990 : les taux de sortie à 2 ans d'une situation de bas salaire chutent fortement entre les années 1980 et la fin des années 1990. Par exemple la proportion de personnes à moins de 1,3 Smic qui en est sorti par le haut passe de 1985-86 à 1997-2000 de 40 % à 30 % (cf. graphique reproduit ci-dessous).

Les auteurs estiment également un modèle à effet individuel pour tester le rôle de l'intensité des réductions de cotisation employeur (susceptible d'avoir un effet positif sur les salaires) et de la dégressivité de ces exonérations (susceptible de peser négativement sur la dynamique salariale). Ils obtiennent des effets positifs de l'intensité des réductions, et négatifs pour la dégressivité, ce qui les amène à conclure : « *L'effet global des allègements sur la mobilité salariale des bas salaires est donc significativement négatif* » (Lhommeau et Rémy, 2009, p. 42).

Graphique IV
Taux de sortie de bas et moyens salaires des salariés qui restent trois ans et plus dans la même entreprise



Lecture : on entend par bas salaires des salaires de l'ordre de 1,1 et 1,3 Smic, et par salaires moyens des salaires de l'ordre de 1,8 Smic. 24,8 % des salariés rémunérés à hauteur de moins de 1,3 fois le Smic en 1984 gagnaient plus de 1,3 fois le Smic deux ans plus tard. Champ : salariés du secteur privé EB-EF EH-EP, hors apprentissage, intérim et contrats aidés. Source : panel DADS 1984-2003, Insee, calculs Dares. Les valeurs manquantes sont liées au fait que les données du panel DADS ne sont pas exploitables en 1990 et 1993.

Source : Lhommeau et Rémy (2009), Graph. IV.

2.5. Des résultats beaucoup plus mitigés pour le haut de la distribution des salaires et lorsque d'autres indicateurs que l'emploi (compétitivité, exportations) sont considérés

La mise en place du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a donné lieu à plusieurs travaux d'évaluation confiés par France Stratégie à des laboratoires universitaires (LIEPP, TEPP et OFCE), utilisant des méthodologies variées (quantitatives sur données individuelles, macroéconomiques ou qualitatives). Les résultats de ces travaux et leurs discussions par des experts sont disponibles sur la page du comité de suivi du CICE sur le site de France Stratégie.²² Nous ne présentons ici que les résultats essentiels de ces travaux.

Les résultats des travaux d'évaluation du CICE. Sur données individuelles, l'équipe de chercheurs du LIEPP (Carbonnier et al., 2017, 2022) utilise une méthode de différence en différences, comparant les entreprises traitées, c'est-à-dire intensives en CICE (avec une forte proportion de salariés sous 2,5 Smic) aux entreprises moins traitées. Ils obtiennent

²² Voir les rapports du comité de suivi du CICE disponible sur la page suivante : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2018-comite-de-suivi-credit-dimpot-competitivite-lemploi>

un effet non significatif sur l'emploi de la mise en place du CICE, mais un effet positif sur les salaires des employés les plus qualifiés, notamment ceux dont les rémunérations dépassent 2,5 Smic. L'incidence du CICE est ainsi estimée avoir été transmise dans les salaires pour au moins 50 %. Le graphique ci-dessous reproduit les deux résultats principaux de l'étude : à gauche (panel A) l'impact sur les salaires horaires, qui augmentent suite à la mise en place du CICE dans les entreprises les plus touchées, à droite (panel B), l'impact sur l'emploi qui est non significativement différent de zéro pendant toutes les années avant et après la mise en place du crédit d'impôt.

Impact du CICE sur l'emploi et les salaires selon Carbonnier et al. (2022)

A. Impact sur les salaires horaires B. Impact sur l'emploi

Figure 5: Effects on Mean Hourly Wages: Event Study Estimates

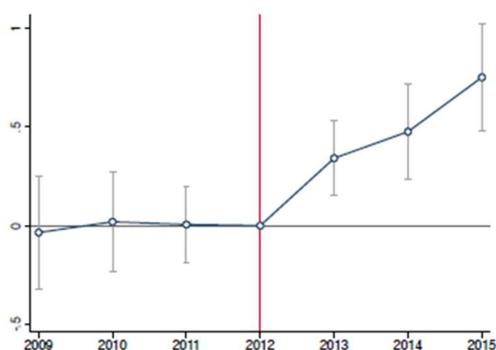
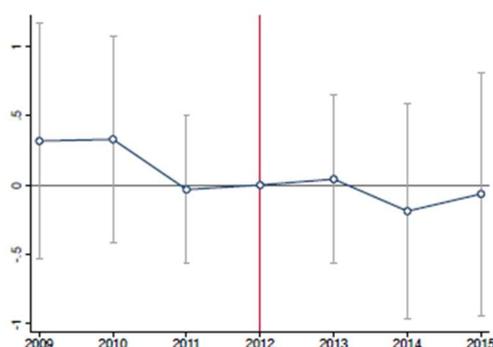


Figure 8: Effects on Employment: Event Study Estimates



Source : Figures 5 et 8 de Carbonnier et al. (2022).

Également sur données individuelles, l'équipe de chercheurs du TEPP (Gilles F., Y. L'Horty, F. Mihoubi et X. Yang, 2017, 2018a) utilise une méthode similaire de double, voire triple, différences, comparant les entreprises selon l'intensité du traitement, c'est-à-dire l'exposition au CICE, pour la période 2009 à 2014. Les auteurs obtiennent des effets positifs sur l'emploi pour les entreprises les plus traitées (le quartile d'entreprises les plus bénéficiaires du CICE), les effets étant plus forts en 2014 qu'en 2013. Selon ces estimations, "le CICE aurait créé ou sauvé environ 38 000 emplois en 2013 et environ 118 000 en 2014". Dans un rapport reprenant l'analyse avec une légère modification de la spécification principale (Gilles et al. 2018b), les auteurs obtiennent des effets positifs pour les quartiles Q2 et Q4, c'est-à-dire les entreprises fortement touchées par le CICE (Q4) comme celles faiblement touchées par le CICE (Q3), mais pas d'effets pour les entreprises touchées de façon intermédiaire par le dispositif. Avec ces dernières estimations, les auteurs obtiennent des créations ou sauvegarde d'emplois de l'ordre 85 000 emplois pour les entreprises de Q4 et 170 000 pour celles de Q2. Les auteurs concluent ainsi : « Au total, le chiffrage sur 2014-2015 conduit à 255 000 emplois créés ou sauvegardés ».

A la demande de France Stratégie, une équipe de chercheurs de l'OFCE (Ducoudré B. et N. Yol, 2018) incorpore les estimations microéconomiques d'impact sur l'emploi de Gilles et al. (2018a) dans le modèle macro-économétrique de l'OFCE e-mod.fr. L'objectif est ici d'obtenir des effets de contagion du CICE sur l'ensemble des entreprises de l'économie et des effets de bouclage budgétaire, le financement du CICE devant se faire par la hausse d'autres prélèvements et la baisse de la dépense publique. Les chercheurs concluent que *“le CICE aurait permis de créer entre 111 000 (scénario bas) et 281 000 (scénario haut) emplois entre 2013 et 2015, alors que les effets sur le PIB seraient quasi-nuls.”*

Enfin, des divergences sur les effets en emploi entre les deux équipes de recherche mandatées par France Stratégie (effets nuls pour le LIEPP, effets positifs pour le TEPP), ont conduit à une discussion et une tentative de réconciliation des résultats par l'Insee. Au-delà de ces discussions méthodologiques, Gilles et al. (2018) concluent leur article en écrivant : *“Notre évaluation ex post de l'impact du CICE conduit à un effet sur l'emploi plus de deux fois plus faible que celui de la moyenne des effets indiqués par les évaluations ex ante du CICE. (...) nos résultats sont aussi très inférieurs aux chiffrages obtenus par les évaluations ex post des exonérations générales de cotisations sociales qui reposent sur des méthodologies proches.”* (Gilles et al. 2018, p. 24). Une raison qui a été avancée est le CICE diffère des exonérations précédentes de cotisations sociales pour au moins deux caractéristiques :

- Le CICE est mis en place comme dispositif de crédit d'impôt sur l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Les travaux d'évaluation du LIEPP ont ainsi mis en lumière le fait qu'il était peu lisible au départ par les entreprises, l'effet de baisse de coût du travail n'étant pas du tout saillant pour les ressources humaines. L'impact différé sur la trésorerie pour de nombreuses entreprises non profitables est une autre conséquence de la forme particulière du CICE qui ne peut s'apparenter exactement à une exonération de cotisations sociales. Bozio, Cottet et Malgouyres (2018) discutent de ces dimensions et de leurs possibles effets en amont de la conversion du CICE en une réduction de cotisations sociales en 2019 (ladite “basculé du CICE”).
- Le CICE est un dispositif beaucoup moins ciblé que le dispositif des allègements généraux concentré au niveau du salaire minimum dont on sait qu'il sont les plus importants (Cahuc et Carcillo, 2014).

L'impact sur la compétitivité. Malgouyres et Mayer (2018) réalisent une estimation de l'effet de la baisse du coût des facteurs sur la probabilité d'exportation mais ne détectent aucun effet significatif sur les exportations jusqu'en 2015. Malgouyres (2019) prolonge cette étude pour les années 2016 et 2017 et ses résultats subsistent. Par ailleurs, son évaluation de la réforme du pacte de stabilité mis en place en 2015 avec la création du bandeau “famille” réduisant les cotisations famille de 1,8 % jusqu'à 3,5 fois le Smic et conclut à l'absence d'effet de court terme sur les variables de commerce international

(exportation, marges, valeur unitaire). En étudiant par ailleurs les réductions de cotisations sociales mises en place en 1996 (allègements Juppé), l'auteur retrouve des effets positifs sur l'emploi (comme Crépon et Desplatz, 2001, et Cottet, 2020) mais conclut à l'absence d'effet sur les variables de commerce international. Il est cependant difficile de conclure sur les effets de plus long terme, compte-tenu de la fenêtre temporelle de l'étude. Les effets sur le commerce international de politiques publiques comme les exonérations de cotisations sont en effet difficiles à capturer. Les stratégies d'exportations peuvent prendre du temps et être le fait d'entreprises se spécialisant dans les exportations. Ainsi, l'Insee indique que 70,5 % des entreprises de grande taille et de taille intermédiaires exportent, mais seulement 28 % des PME (www.insee.fr/Statistiques/2120836). Les efforts d'adaptation des produits et normes à l'exportation peuvent introduire des indivisibilités et une taille critique rendant les effets de court-terme difficilement détectables.

Une implication de cette discussion est néanmoins qu'il est en général plus efficace de n'utiliser qu'un instrument de politique économique par objectif (les allègements pour l'emploi, des politiques d'exportation ou d'innovation pour les autres dimensions comme l'export ou l'adaptation des produits).

3. La politique d'exonération des cotisations employeur sur les bas salaires participe-t-elle à réduire la dynamique salariale ?

Un des risques d'une politique d'exonération ciblée sur les bas salaires est qu'elle est susceptible de réduire la dynamique salariale en réduisant les incitations pour des hausses de salaires, et ainsi conduire à la concentration des emplois à ces niveaux de faibles rémunérations. Dans cette partie, nous rassemblons les éléments empiriques qui permettent d'évaluer dans quelle mesure ces craintes sont réalisées ou non en décrivant les calculs des taux marginaux de prélèvements qui mesurent les incitations financières du système socio-fiscal à une hausse de salaire et en passant en revue leur conséquences possibles sur la distribution des salaires.

3.1. Les taux marginaux de prélèvement dans le bas de la distribution des salaires sont élevés, résultats de la superposition de dispositifs dont les avantages sont retirés petit à petit au-dessus du Smic

Dans ce rapport, l'analyse du système socio-fiscal mobilise différents concepts qu'il faut commencer par clarifier.

Le concept le plus parlant est celui de la variation de coût salarial pour atteindre une augmentation de salaire net ou de revenu disponible. C'est ce que l'employeur prend en compte dans ses décisions d'augmentations salariales, individuelles ou collectives. Il y a ensuite le concept de taux marginal de taxation : si un salarié reçoit une augmentation de salaire, quelle partie est un revenu net d'impôt, et quelle partie lui revient après prise en compte de la variation des transferts divers. Le taux marginal est dit implicite ou effectif lorsqu'il prend en compte la variation relative du revenu net disponible mis en regard du salaire brut ou du coût salarial. Les deux concepts sont liés, comme expliqué dans l'encadré 8, et nous utiliserons l'un ou l'autre pour décrire le système actuel.

Encadré 8 – Taux marginaux implicites et ratio coûts salariaux supplémentaire pour une hausse de revenu disponible

Il existe deux façons de visualiser les incitations financières à la progression salariale implicites dans un système socio-fiscal.

Le premier est le concept de **taux marginal effectif de prélèvement (TMEP)**. Pour un euro supplémentaire versé par l'employeur, ce taux, appelons le C , est défini comme le

montant supplémentaire (1-C) en fraction d'euro perçu par le salarié.²³ Ainsi, un taux effectif de 70 % conduit une augmentation du coût salarial de 100 € à distribuer 30 € supplémentaires au salarié, une fois pris en compte : le surcroît de cotisations patronales, salariales, de CSG-CRDS et d'impôt sur le revenu, et la baisse éventuelle de prime d'activité et autres prestations de solidarité perçues par le ménage (aides au logement, allocations familiales, etc.).

L'autre concept est la **variation de coût salarial** pour une augmentation donnée de revenu disponible ou de salaire net. Ce concept est directement lié au précédent mais en inversant le calcul, en indiquant le coût salarial pour l'employeur pour augmenter le revenu disponible d'un individu de 1 €. Il faut augmenter le coût salarial de l'employeur de $1/(1-C)$, soit avec un taux C de 70 %, d'un facteur 3,33 et donc de 333 €. Dans des simulations de cas type, le montant à payer pour l'employeur peut être plus élevé. Au niveau de 400 €, cela correspond donc à un taux de taxation marginal implicite de :

$$1-C = 1/4,0$$

ou encore :

$$C = 75,0 \%$$

Si ce montant atteint 500 euros, on obtient par exemple un taux marginal à 80 %.

Enfin, il faut garder à l'esprit que la notion de taux marginal effectif de taxation ne doit pas se confondre avec la notion de taux moyen d'imposition. Un système socio-fiscal est dit progressif si les taux moyens sont croissants. A l'inverse, les taux marginaux implicites ne décrivent pas la progressivité du système socio-fiscal, mais uniquement les incitations financières à la progression salariale.

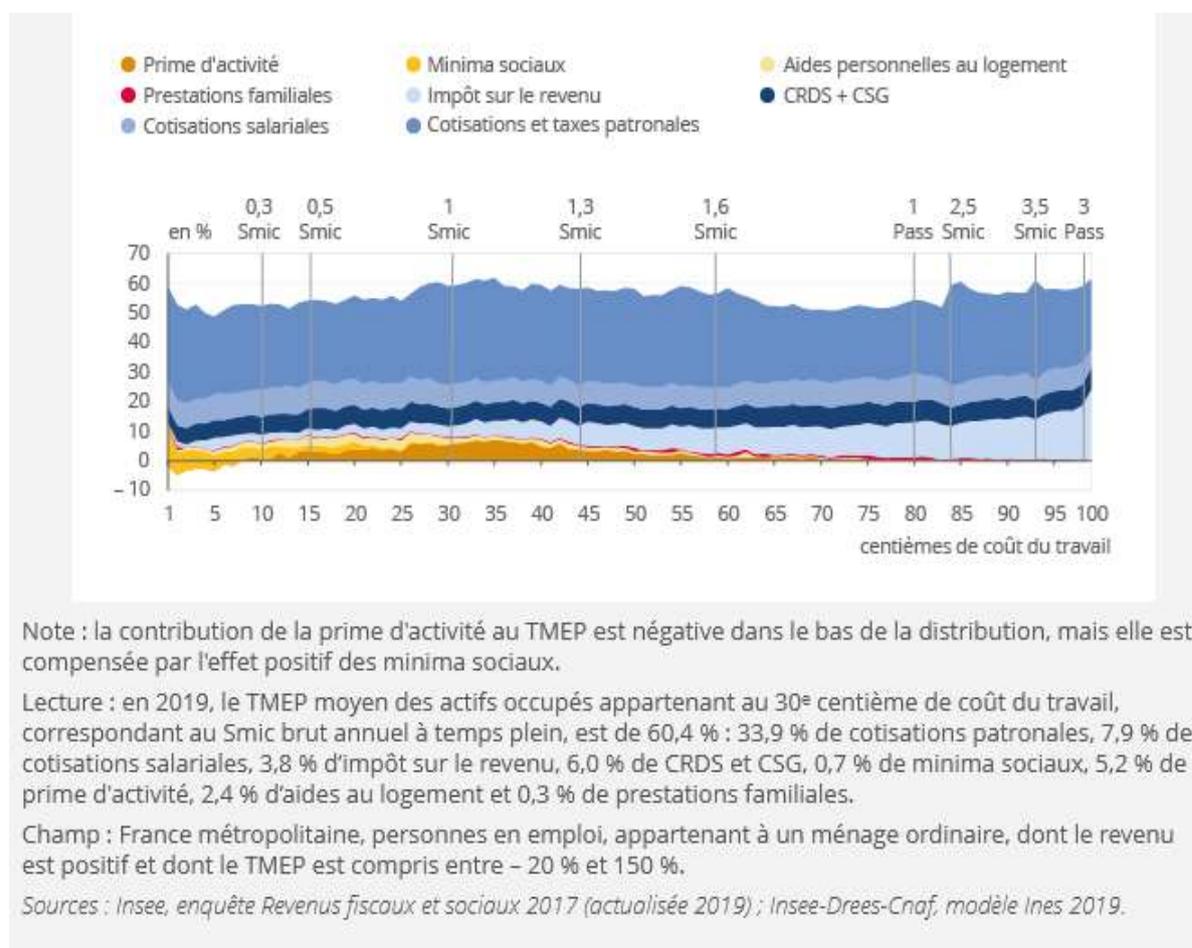
Dans le bas de la distribution des revenus, une partie des taux marginaux d'imposition vient du retrait des prestations sociales avec la hausse des revenus : les taux marginaux élevés sont synonymes d'une forte redistribution avec des taux moyens d'imposition négatifs (via les prestations sociales). Le retrait des allègements de cotisations entraîne également des taux marginaux élevés pour les bas salaires du fait que le profil des cotisations sociales employeur est fortement progressif : le taux moyen de cotisation augmente vite avec le niveau de salaire.

Pour se rendre compte de l'importance des taux marginaux implicites de taxation des salariés et de l'écart entre le coût salarial et le revenu net, on peut adopter deux points de vue. Une approche est de calculer une moyenne des taux marginaux par tranche de coût du travail. Cela conduit à des taux marginaux implicites élevés mais compris en moyenne

²³ Par rapport aux notations de l'encadré 6, cette notation C combine l'effet de la pente des transferts qui était notée c et la pente du coût salarial des entreprises par rapport au brut qui était notée a : on a $(1-c)/a=1-C$.

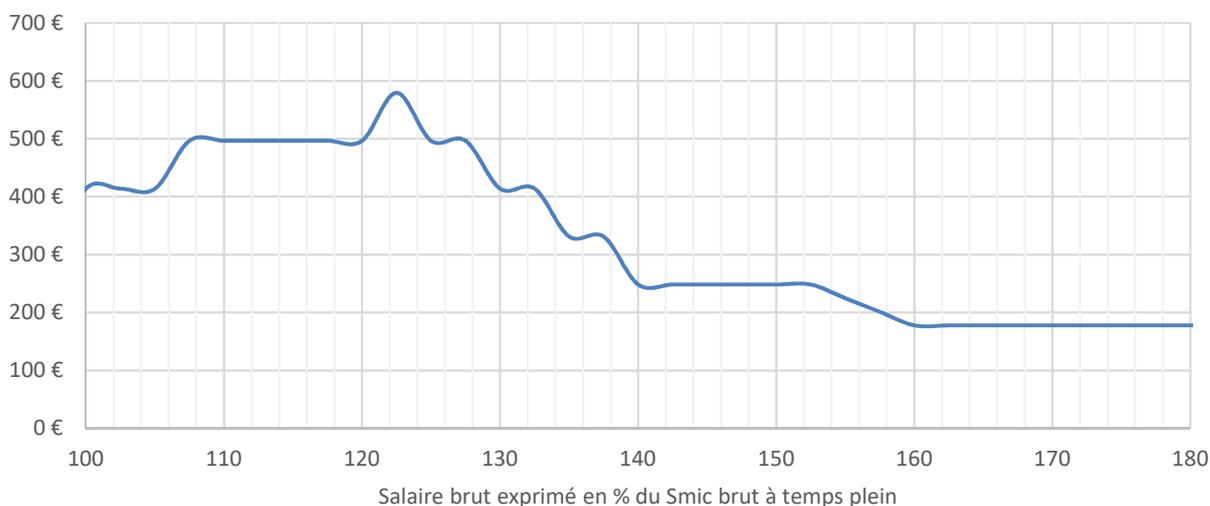
à un niveau de 50 % comme le montre le Graphique 27 issu des travaux de Sisic et Vermersch (2021).

Graphique 27 – Décomposition des taux marginaux effectifs de prélèvement moyens par type de transfert, en fonction du niveau du coût du travail en 2019



Source : Graphique 3 issu de Sisic et Vermersch (2021), « Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014 », *INSEE Analyses*, no. 66.

Graphique 28 – Variation du salaire super-brut nécessaire pour une augmentation de revenu disponible de 100 euros en 2023 – Approche par cas-type



Lecture : pour augmenter de 100 € une personne rémunérée l'équivalent de 1,2 Smic, vivant seule, sans enfant, non bénéficiaire de l'AAH et locataire en zone 2, touchant toutes les prestations auxquelles elle est éligible, l'employeur doit augmenter son coût du travail de 497 € en 2023.

Source : Drees, maquette Edifis 2023.

L'autre approche est de considérer des cas-types particuliers qui peuvent présenter en fonction de leur situation familiale ou le type de logement qu'ils occupent des taux marginaux assez différents, et en général nettement plus élevés. Le Graphique 28 représente une telle situation pour une personne en 2023 vivant seule sans enfant et étant locataire. Cela met en évidence des taux marginaux implicites qui peuvent être ponctuellement très élevés. Par exemple, on voit sur ce graphique une variation de 500 euros du coût du travail sur certaines plages de salaire, ce qui correspond à un taux marginal effectif de 80 % (cf. encadré 8).

Le Graphique 27 illustre également la contribution de la prime d'activité à l'augmentation des TMEP aux alentours du Smic : cette évolution des TMEP est, en bas de la distribution des revenus, essentiellement guidée par les prestations sociales : la dégressivité des aides au logement au-delà d'un plafond de revenu, qui se traduit par une hausse progressive des taux marginaux moyens en fonction du revenu ; le caractère différentiel du RSA a le même impact ; et la prime d'activité, dont le montant augmente d'abord avec les revenus du travail, compense en partie ces effets ; néanmoins, elle devient ensuite dégressive, son taux marginal augmente, culminant un peu après 1 Smic, et reste positif jusqu'au point de sortie de la prestation qui varie en fonction des autres ressources et de la configuration familiale.

La prime d'activité est une prestation sociale créée en 2015²⁴ et entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Issue de la fusion du revenu de solidarité active (RSA) activité et de la prime pour l'emploi (PPE), elle vise à soutenir l'activité et le pouvoir d'achat des travailleurs modestes. La prime d'activité est versée sous conditions de ressources (le salaire maximum pour pouvoir y prétendre est de 1,33 Smic dans la plupart des cas). Son montant est dégressif en fonction du revenu et dépend de la situation familiale du bénéficiaire.

Depuis sa création, le montant de la prime d'activité a considérablement progressé : d'environ 50 % entre 2017 et 2022, pour atteindre environ 160 € par mois pour les bénéficiaires percevant des revenus d'activité au niveau du Smic. En particulier, en janvier 2019, dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales faisant suite au mouvement des gilets jaunes, le « bonus » de la prime d'activité a été fortement revalorisé²⁵, à hauteur de 90 € par mois pour une personne seule percevant le Smic.

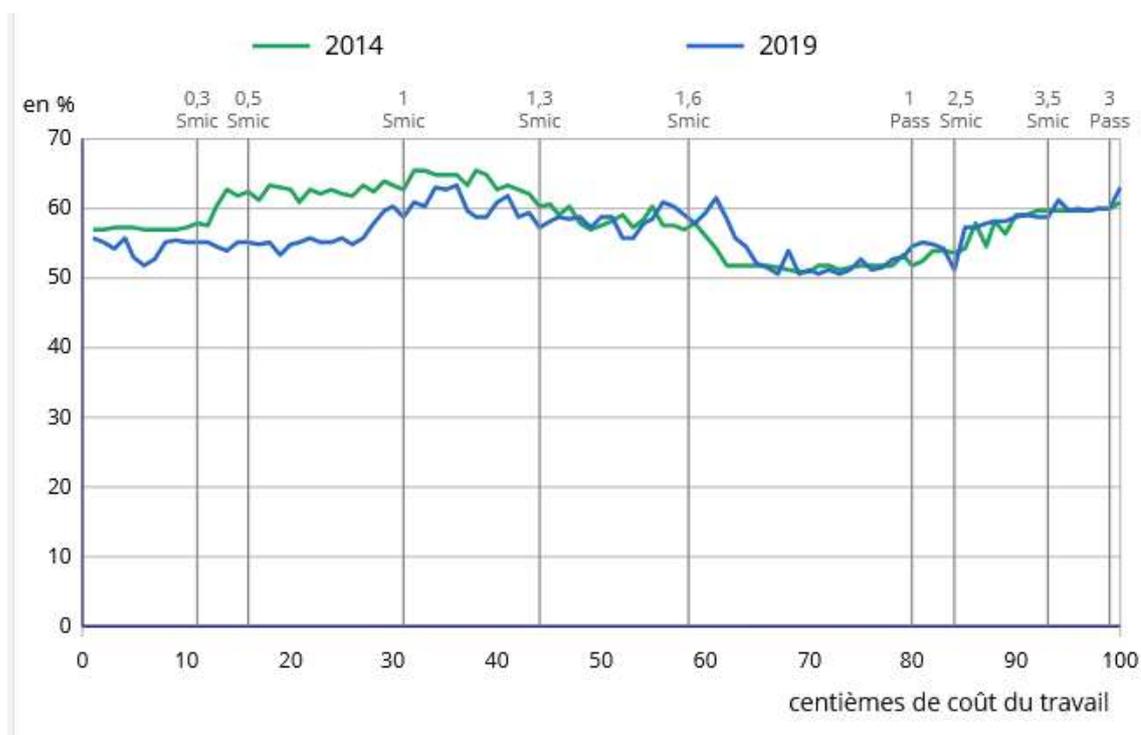
Cette montée en puissance de la prime d'activité se traduit par une diminution sensible des taux marginaux effectifs de prélèvement (TMEP) aux alentours du Smic. Une étude²⁶ comparant les situations de 2014 et 2019 met en évidence cette nette baisse des taux marginaux effectifs médians dans le bas de la distribution des salaires (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). En effet, le taux marginal effectif médian présente un profil en tilde aplati. En 2019, il est d'abord stable dans le bas de la distribution du coût du travail, à 55 %. À partir de 0,85 Smic annuel, il augmente progressivement, pour atteindre son maximum (63 %) autour de 1,1 Smic : il s'agit d'une hausse qui s'explique conjointement par l'entrée dans l'impôt sur le revenu et par la dégressivité des montants de la prime d'activité. En 2014, cette hausse du taux marginal effectif se produisait à un niveau plus bas (autour de 0,3 Smic), notamment parce que la dégressivité du RSA activité intervenait plus tôt que pour la prime d'activité. Cette baisse des TMEP s'inscrit dans la continuité des réformes depuis les années 2000 (prime pour l'emploi, RSA) qui avaient augmenté les incitations monétaires au travail des personnes faiblement rémunérées. Cependant, la baisse des TMEP induite au voisinage du Smic, le profil de la courbe en tilde restant sensiblement le même au-delà, rend les augmentations de salaire aux alentours du Smic plus coûteuses. Ainsi, pour une personne seule sans enfant dont le revenu d'activité est au niveau du Smic, l'augmentation du coût du travail nécessaire à une augmentation du revenu disponible de 100 euros par mois est, en octobre 2023, de 483 euros, dont 78 euros s'expliquent par la variation de la prime d'activité (source : conférence sociale 2023, calculs Drees).

²⁴ Loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

²⁵ « [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#) », Drees, Études & résultats n°1225, 2022.

²⁶ « [Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014](#) », Michaël Sicsic, Gaston Vermersch, Insee analyses n°66, 2021.

Graphique 28 – Taux marginaux effectifs de prélèvement médians en fonction du coût du travail en 2014 et 2019



Note : les seuils de Smic et de Pass (plafond annuel de sécurité sociale) correspondent aux valeurs 2019.

Lecture : en 2019, le TMEP médian des personnes appartenant au 30^e centième de coût du travail, correspondant au Smic brut annuel à temps plein, est de 60 %.

Champ : France métropolitaine, personnes en emploi, appartenant à un ménage ordinaire dont le revenu est positif.

Sources : Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2012 et 2017 (actualisées 2014 et 2019) ; Insee-Drees-Cnaf, modèles Ines 2014 et 2019.

Source : Graphique 2 issu de Sicsic et Vermersch (2021), « Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014 », *INSEE Analyses*, no. 66.

Il convient de garder à l'esprit que les situations individuelles peuvent être très dispersées autour de la médiane, en particulier dans la première moitié de la distribution où, à revenu donné, la variabilité des taux marginaux est élevée. Ainsi, en 2019, au niveau du Smic, l'intervalle entre le 1^{er} décile des TMEP (39 %) et le 9^e décile (74 %), qui regroupe 80 % des individus, est de 35 points, contre 21 points à 2 Smic. Cet intervalle est de 44 points à la moitié du Smic, et est encore plus élevé dans l'extrême bas de la distribution. Enfin, les taux marginaux sont plus faibles pour les couples, car les prestations sociales et l'impôt sur le revenu sont familialisés.

3.2. Le barème des exonérations générales participe à des taux marginaux implicites de prélèvement élevés

Les premiers dispositifs d'exonération de cotisation sur les bas salaires, avec une forme de marche d'escalier, présentaient le défaut d'avoir des effets de seuil important aux niveaux de salaire concernés par ces marches (voir partie 1.1). Ils ont donc été rapidement abandonnés et remplacés par des dispositifs où les taux étaient dégressifs, qui présentent l'avantage de faire disparaître ces effets de seuil. Mais la contrepartie de ce lissage des taux est une augmentation du coût pour l'employeur d'une augmentation de salaire, à tous les niveaux de salaire concernés plutôt qu'au seul passage des seuils. En effet, une augmentation du salaire net implique pour l'employeur non seulement la hausse attendue du salaire brut, mais elle implique également une diminution en niveau des allègements auquel l'employeur peut prétendre, qui se traduisent donc en un surcoût supplémentaire pour ce dernier.

C'est ce phénomène de coût supérieur du point de vue de l'employeur pour augmenter d'un même montant un salarié plus proche du Smic qui peut contribuer à une trappe à bas salaires²⁷. Celle-ci se manifesterait par des hausses moindres de salaire pour les personnes rémunérées dans les niveaux concernés par les exonérations, puisque pour un montant donné attribué par l'employeur à la hausse des salaires, la hausse du salaire net sera d'autant moindre que le coût pour l'employeur a augmenté. On peut également imaginer un effet de trappe qui passerait par une optimisation de l'employeur qui consisterait à attribuer les montants d'augmentation salariale disponibles aux salariés qui se situent aux niveaux de salaire où l'augmentation du revenu net serait plus importante, c'est-à-dire dans notre cas aux salaires les plus élevés.

D'un point de vue mathématique, ce surcoût dépend de la forme de la dégressivité choisie. Pour une dégressivité linéaire en montant, qui est la forme actuelle des allègements généraux, il est assimilable globalement à la « pente » de décroissance du montant, et dépend essentiellement de deux paramètres :

- Le montant maximal d'allègements : plus celui-ci est élevé, plus la pente est élevée, et plus le surcoût pour l'augmentation du salaire net est important.
- Le seuil d'extinction des allègements : plus celui-ci est proche du Smic, plus la pente est importante ; au contraire, un seuil d'extinction élevé réduit la pente et le surcoût associé.

Pour réduire la pente des allègements, et donc le surcoût pour l'employeur sur les salaires concernés par les exonérations, les mesures envisageables présentent donc des effets

²⁷ Malinvaud E. (1998), « [Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique](#) », rapport du Conseil d'analyse économique, pp. 60-63.

négatifs importants. On peut d'une part réduire le taux maximal d'exonération au niveau du Smic, mais au prix d'une augmentation du coût du travail à ce niveau, et d'un effet moindre sur l'emploi. Ou bien on peut d'autre part augmenter le niveau du seuil de sortie, mais cela se traduit par une hausse de l'assiette des salaires exonérés, et par des coûts pour les finances publiques supplémentaires.

Les différentes formes de dégressivité expérimentées impliquent des surcoûts avec des dynamiques différentes

Après les allègements « Balladur », les premiers dispositifs d'exonération dégressifs présentaient une dégressivité linéaire selon le taux de cotisation. Non seulement ce type de barème produit un surcoût pour les salaires concernés par rapport aux niveaux de salaire plus élevés, mais en plus ce surcoût augmente progressivement avec le niveau de salaire jusqu'au seuil du dispositif. Ainsi, en 1996, le coût d'une augmentation d'un euro du salaire net était de 2,45 € au niveau du Smic, soit 63 centimes de plus que pour les salaires au-delà du seuil. Juste avant le seuil de 1,2 Smic, ce coût est de 2,74 €, soit 92 centimes de plus que pour les salaires au-delà du seuil. Du point de vue de la théorie économique, le fait d'avoir un coût de la hausse de salaire qui augmente le long de la distribution peut provoquer un effet directement désincitatif à la hausse des salaires, voire un blocage des salaires.

Ces dispositifs vont d'abord être complétés par l'aide « Aubry II », qui concerne les entreprises passées aux 35 heures. Ce dispositif est particulier car sa dégressivité n'est pas linéaire en taux, ni en montant. Sa forme conduit en pratique à une réduction progressive du coût pour l'employeur jusqu'au seuil d'extinction. Par rapport à la version précédente, ce nouveau système permet d'éviter l'effet désincitatif à la hausse de salaire. Il subsiste toutefois un surcoût substantiel par rapport aux salaires non concernés par l'exonération.

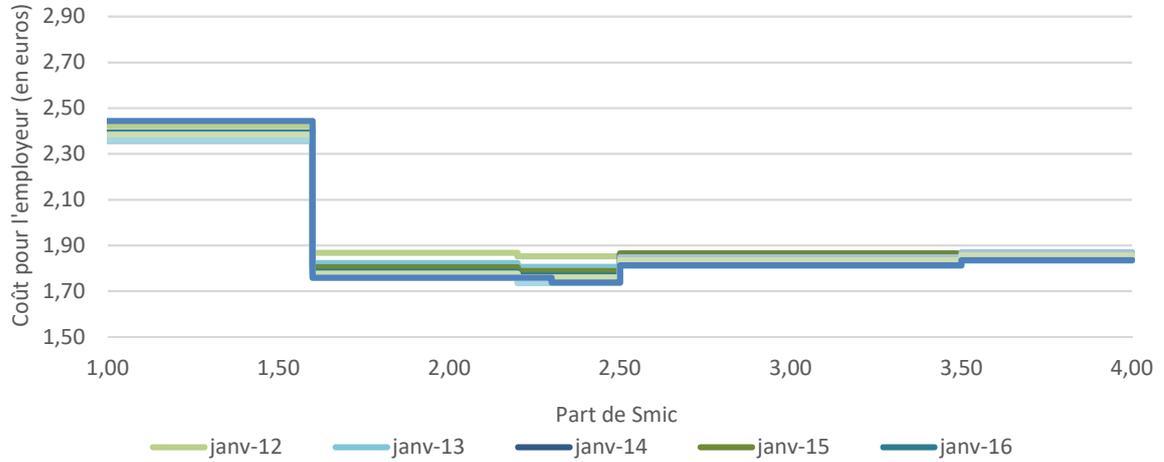
Enfin, le choix a été fait finalement d'une dégressivité des allègements linéaire en montant (avec en conséquence une forme hyperbolique sur le taux d'exonération), qui est la forme actuelle des allègements généraux. Avec ce type de dégressivité, le surcoût pour l'employeur à une augmentation du salaire net pour les salariés exonérés est constant sur toute la plage des allègements, et directement lié à la pente de la dégressivité. En 2019, avec la stabilisation du dispositif « Fillon », le coût d'augmentation est ainsi de 2,42 € avant le seuil de 1,6 fois le Smic, puis de 1,87 € après le seuil, soit une différence de 55 centimes.

À partir de 2012, le renforcement des allègements augmente le surcoût d'augmentation du salaire pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic

Comme on l'a vu précédemment, pour un dispositif d'exonération dégressif linéairement en montant, le surcoût pour l'augmentation du salaire net est directement lié à la pente des allègements, c'est-à-dire, lorsque le seuil reste constant, au niveau maximal d'exonération au niveau du Smic. Or à partir de 2012, en plus de l'instauration des exonérations

forfaitaires liées au CICE et au Pacte de responsabilité, plusieurs mesures ont contribué successivement à un renforcement des allègements généraux au niveau du Smic (voir partie 1.1) sans modifier le seuil d'extinction à 1,6 Smic (Graphique 29). Ainsi, le surcoût pour l'employeur d'une augmentation salariale entre les salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic par rapport à ceux dont la rémunération est supérieure à 1,6 Smic passe de +55 centimes à +68 centimes entre 2012 et 2024 (Graphique 30).

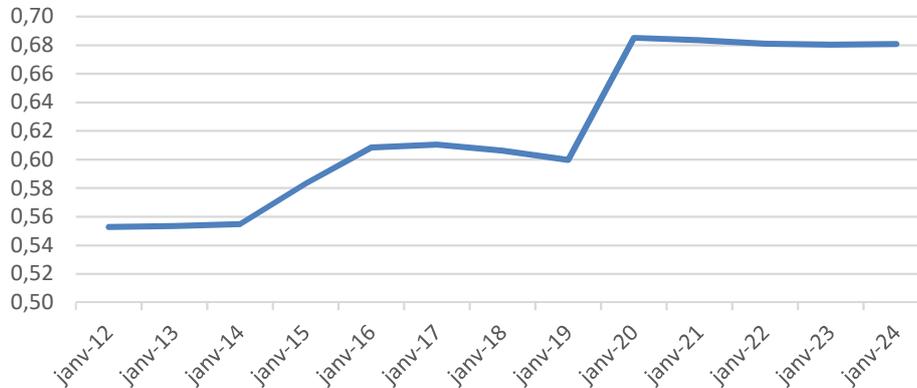
Graphique 29 – Coût pour l’employeur d’une hausse de 1 € du salaire net en fonction du niveau de salaire en part de Smic entre 2012 et 2024 (en euros)



Lecture : en janvier 2024, le coût pour l’employeur d’une hausse de 1 euros du salaire net au niveau du Smic est de 2,44 euros. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

Graphique 30 – Évolution du surcoût pour l’employeur d’une hausse de 1 € du salaire net entre en dessous et au-delà de 1,6 Smic entre 2012 et 2024 (en €)



Lecture : en janvier 2024, le surcoût pour l’employeur d’une hausse de 1 euros du salaire net au-delà de 1,6 Smic par rapport à en dessous de 1,6 Smic est de 0,68 euros. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

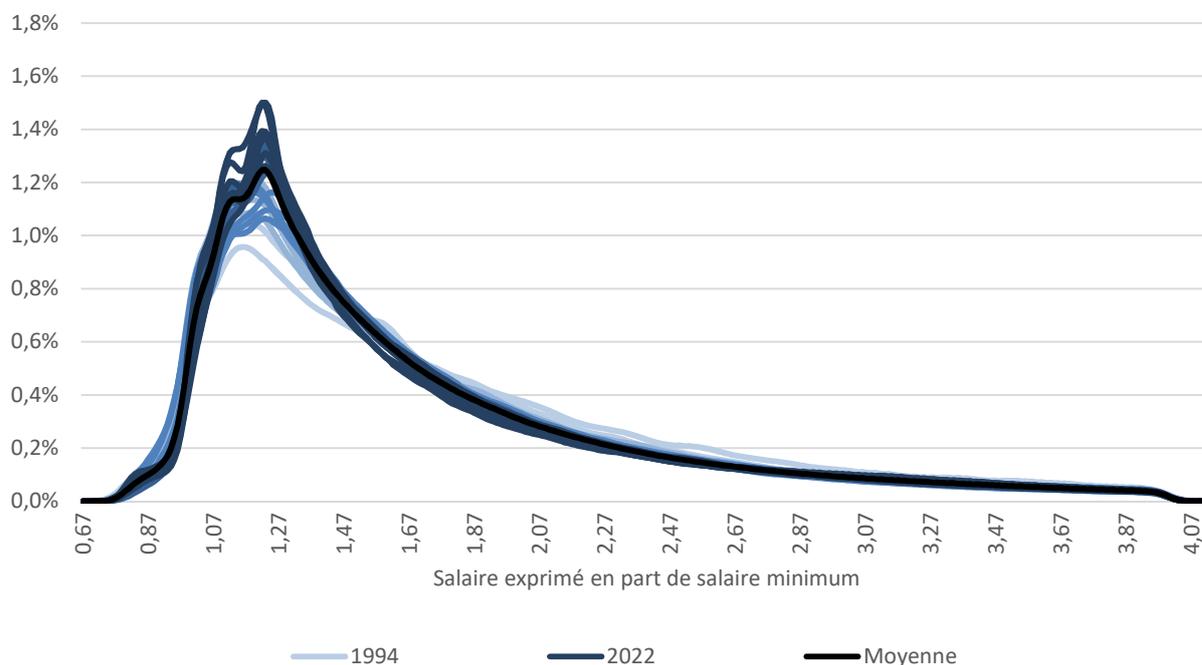
Par ailleurs, on peut noter que les bandeaux Pacte et CICE ont réintroduit des effets de seuil qui avaient été supprimés à partir de 1997 (avec la création de la ristourne dégressive unique) : en 2023 faire passer le salaire net de 4 273 € à 4 274 € brut mensuel coûte à l’employeur 3 094 € pour une augmentation nette du salaire annuel de 9,5 €.

Les renforcements progressifs des dispositifs d'exonération de cotisation ont accentué des sources potentielles de trappes à bas salaires

Depuis 1993, les effets des dispositifs d'exonération sur le coût pour l'employeur d'une augmentation du salaire net semblent avoir été pris en compte, pour éviter les effets de seuil tout d'abord, puis pour limiter les effets de surcoût par rapport aux salaires non concernés par les exonérations (Graphique 31). En effet, des implications théoriques de tels surcoûts pourraient se traduire par un effet de trappe à bas salaire. C'est finalement une exonération dégressive linéairement en montant qui a été adoptée et stabilisée : celle-ci présente un surcoût constant sur l'ensemble de la plage de salaires exonérés.

À partir de 2012, le renforcement progressif du taux d'exonération des allègements généraux au niveau du Smic a contribué à augmenter le surcoût représenté par la perte des exonérations quand le salaire augmente, et encore plus l'écart de coût pour les salariés rémunérés sous 1,6 Smic par rapport aux salariés rémunérés au-delà de 1,6 Smic. Sous l'hypothèse d'un effet de trappe à bas salaire avéré, une telle évolution serait de nature à renforcer l'effet de trappe, et donc à limiter la progression des bas salaires relativement aux autres.

Graphique 32 – Distribution du salaire brut horaire exprimé en parts de Smic entre 1994 et 2022

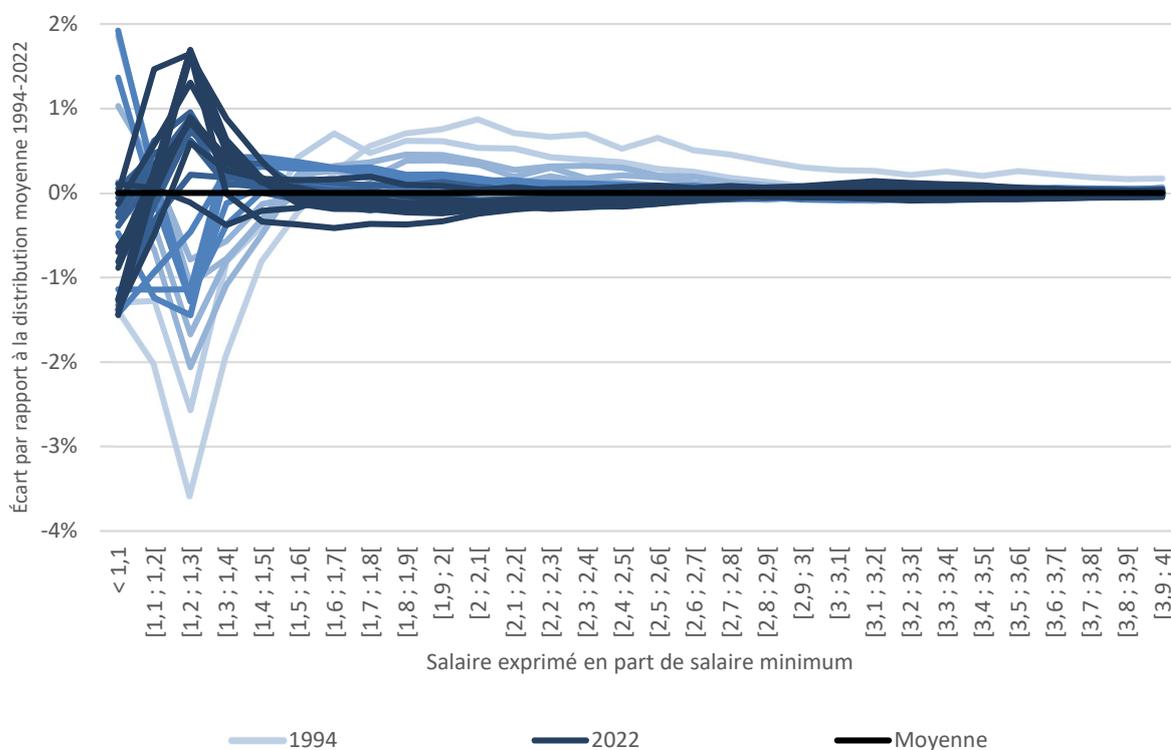


Lecture : en 2022, 1,5 % des salariés du secteur privé âgés de 18 à 64 ans perçoivent un salaire brut horaire entre 1,22 et 1,23 fois le Smic. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

En comparant la distribution des salaires horaires bruts chaque année à la moyenne de la période 1994-2022, on confirme bien l'analyse précédente (Graphique 33) : la part de salariés entre 1,2 et 1,3 fois le Smic est plus importante pour les années récentes (en foncé) que pour le début de la période (en clair). Au voisinage très proche du Smic, les distributions oscillent régulièrement autour de la moyenne, en lien avec la dynamique de celui-ci notamment. Cette fréquence plus importante de salaires autour de 1,2-1,3 fois le Smic se traduit par une moindre proportion de salariés rémunérés entre 1,5 et 2,5 fois le Smic en fin de période par rapport au début de période. Au-delà de 2,5 Smic, les différences sont moindres.

Graphique 33 – Distribution du salaire brut horaire exprimé en parts de Smic, en écart par rapport à la moyenne 1994-2022



Lecture : en 2022, la proportion de salariés percevant un salaire brut horaire compris entre 1,1 et 1,2 fois le Smic est de 1,5 point supérieure à celle observée en moyenne sur la période 1994-2022. Champ : poste principal (c'est-à-dire le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

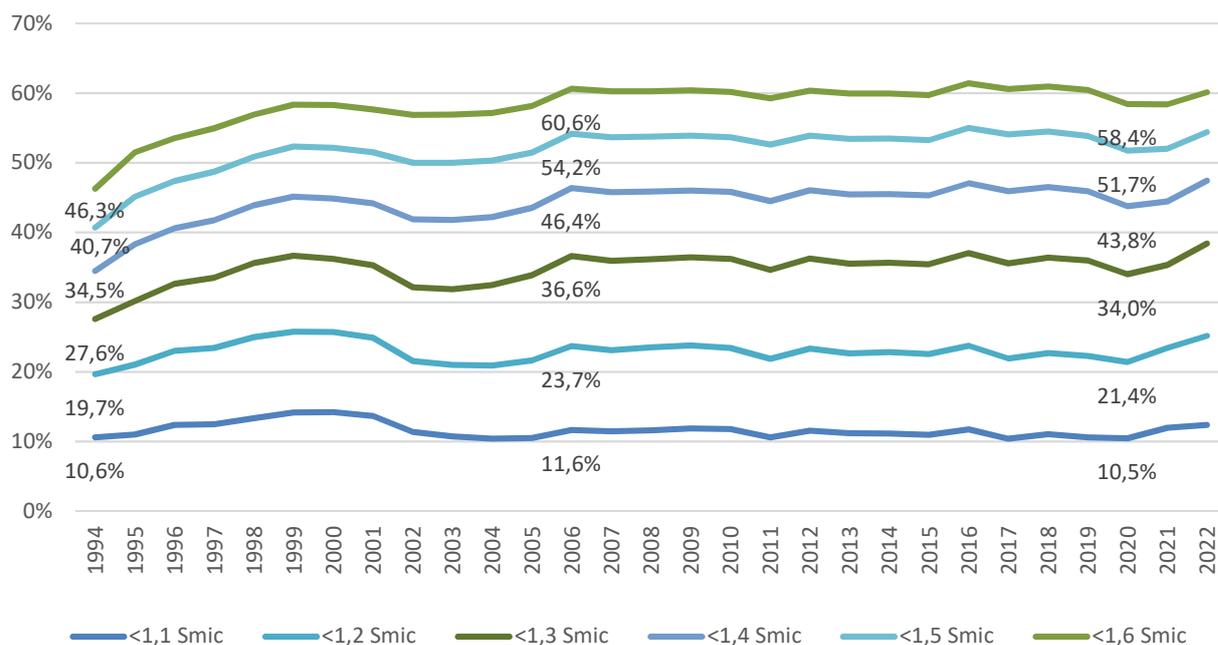
Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Cette concentration s'est principalement manifestée au moment du passage aux 35 heures

Si l'on étudie en détail la chronique temporelle de l'évolution de la distribution des salaires sur la période 1994-2022, on peut distinguer deux grandes périodes (**Graphique 34**). Entre 1994 et 2006, la concentration à des niveaux de rémunération peu élevés augmente sensiblement, notamment au moment du passage aux 35 heures (sans doute sous l'effet d'une forte dynamique du Smic à ce moment). Par la suite, elle se stabilise et varie légèrement, là aussi en partie en lien avec les évolutions du Smic. On constate notamment un pic en 2012, dernière année où un coup de pouce a été accordé sur le Smic. En 2021 et 2022, le dynamisme du Smic sous l'effet du retour d'une inflation forte a contribué à une contraction de la distribution des salaires.

La proportion de personnes rémunérées moins de 1,1 fois le Smic est ainsi passée de 10,6 à 11,6 % entre 1994 et 2006, et était de 10,5 % en 2022, légèrement inférieure à la valeur de 1994. De la même façon, la part de personnes rémunérées moins de 1,6 fois le Smic a augmenté de près de 15 points entre 1994 et 2006 (plus de 1 point de pourcentage par an en moyenne), et est stable autour de 60 % depuis 2006.

Graphique 34 – Évolution de la part de salariés dont le salaire horaire brut est situé sous un seuil exprimé en parts de Smic entre 1994 et 2022

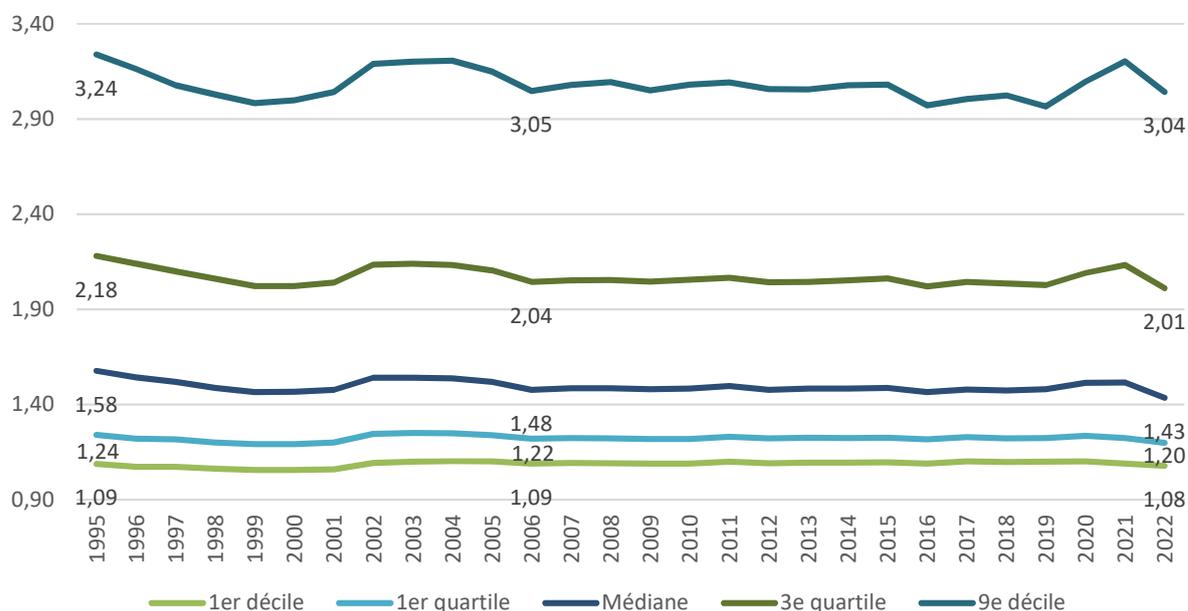


Lecture : en 2020, 10,5 % des salariés du secteur privé âgés de 18 à 64 ans perçoivent un salaire brut horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

On peut mettre en évidence ces deux périodes distinctes également en analysant comment les quantiles majeurs de la distribution des salaires ont évolué. Ces derniers ont connu une évolution symétrique aux parts de salariés sous les seuils de multiple du salaire minimum : leur niveau a diminué entre 1994 et 2006 puis est resté relativement stable (Graphique 35). Le salaire médian était ainsi de 1,58 fois le Smic en 1995, et de 1,48 fois le Smic en 2006, niveau auquel il est resté jusqu'en 2020. L'évolution est moindre pour les quantiles les plus bas, en particulier pour le premier décile, particulièrement stable dans le temps, autour et légèrement en-dessous de 1,1 fois le Smic.

Graphique 35 – Évolution des quantiles de la distribution du salaire horaire brut exprimés en parts de Smic, entre 1994 et 2022



Lecture : en 2022, les 10 % de salariés percevant les salaires horaires les plus bas perçoivent moins de 1,08 fois le Smic. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Si les salaires horaires bruts se sont effectivement concentrés autour du Smic entre 1994 et 2022, cette concentration a essentiellement eu lieu avant 2006, dans une période où le passage aux 35 heures se mettait progressivement en place. Le salaire minimum a été particulièrement dynamique au cours de ces années-là. Entre janvier 2000 et janvier 2006, le Smic horaire brut passe ainsi de 42,02 FF (6,41 €) à 8,03 € soit une hausse de 25 %. La concentration de la distribution des salaires sur cette période pourrait donc plutôt témoigner d'un effet de diffusion moindre du Smic à des niveaux de salaire plus élevés. La stabilité de la distribution après 2006, alors que les dispositifs d'exonération se sont sensiblement renforcés sur cette période, ne semble pas indiquer particulièrement un effet de trappe à bas salaires lié à l'intensité de ces dispositifs.

Toutefois, entre 2006 et 2022, les salaires du haut de la distribution ont progressé relativement au Smic, notamment au niveau du neuvième décile, alors que les autres connaissent plutôt une stagnation. On peut y voir une autre manifestation d'un phénomène de « trappe à bas salaires », qui consisterait en une moindre progression des

salaires les plus bas, notamment sous l'effet de coûts d'augmentation du salaire net qui sont de plus en plus importants²⁸, comme on l'a documenté précédemment (partie 3.2).

L'évolution individuelle du salaire est plus dynamique à des bas niveaux de salaire

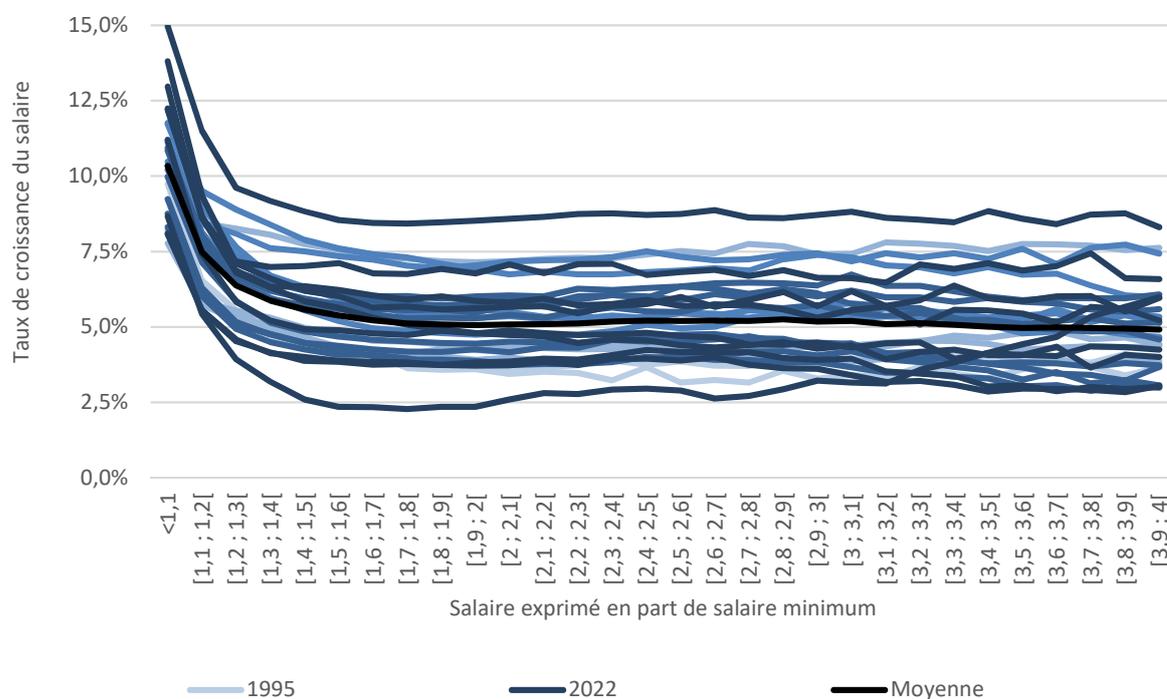
Tester cette vision d'une trappe à bas salaires qui se traduirait par une moindre progression pour les salaires concernés par la plage des allègements généraux nécessite de mesurer des évolutions salariales et de les comparer le long de la distribution des salaires. On se restreint dans cette partie aux personnes présentes deux années de suite dans la même entreprise : pour des personnes ayant changé d'entreprise ou entrant plus généralement dans un nouvel emploi, les déterminants du salaire ne sont a priori pas affectés par le phénomène de trappe tel qu'il est entendu ici, celui-ci concernant plutôt la décision d'augmentation salariale d'une année sur l'autre par l'employeur. Si on se concentre spécifiquement sur cette hypothèse dans cette partie, rappelons que d'autres manifestations d'une trappe à bas salaires sont toutefois possibles, qui passeraient par exemple par le niveau des salaires d'embauche ou par des opportunités moindres de progression de carrière en raison d'effets désincitatifs sur la formation.

À première vue, le phénomène de moindre progression salariale pour les bas salaires relativement aux salaires plus élevés n'est pas observé dans le cas français. En effet le taux de croissance annuel moyen des salaires apparaît plus dynamique pour les salariés dont le niveau est plus proche du Smic que pour les salariés à des niveaux de salaire plus élevés²⁹, et ce pour l'ensemble des années entre 1994 et 2022 (**Graphique 36**).

²⁸ Malinvaud E. (1998), « [Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique](#) », rapport du Conseil d'analyse économique, pp.60-63

²⁹ Ce résultat est confirmé par d'autres études, notamment Pora P. et Wilner L. (2016) « [Les évolutions du revenu salarial le long de l'échelle salariale : quels constats selon l'âge, le sexe et le secteur ?](#) », Insee Références « Emploi, chômage, revenus du travail », édition 2016, juillet.

Graphique 36 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 18-64 ans en fonction du niveau exprimé en parts de Smic



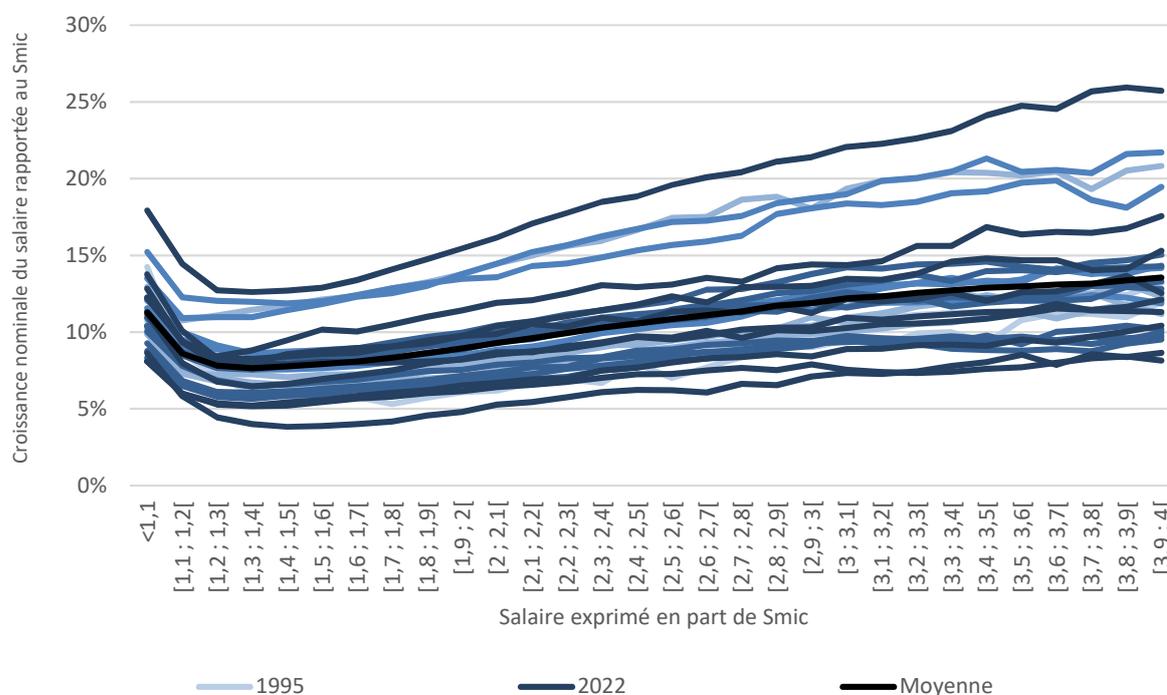
Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a augmenté en moyenne de 8,5 %. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Une première piste d'explication de ce plus fort dynamisme des bas salaires en termes relatifs pourrait être un effet « dénominateur » : pour une augmentation d'un même montant, l'augmentation relative est en effet deux fois plus importante pour un salarié au Smic que pour un salarié rémunéré deux fois le Smic. Toutefois, même les augmentations en niveau sont plus importantes aux plus bas niveaux de rémunération (**Graphique 37**). À partir de 1,4-1,5 Smic, les évolutions en niveau apparaissent quasiment proportionnelles au niveau de rémunération, ce qui est conforme avec la stabilisation des taux de croissance observée précédemment.

Graphique 37 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 18-64 ans en part de Smic horaire*, en fonction du niveau exprimé en parts de Smic

En % du Smic horaire



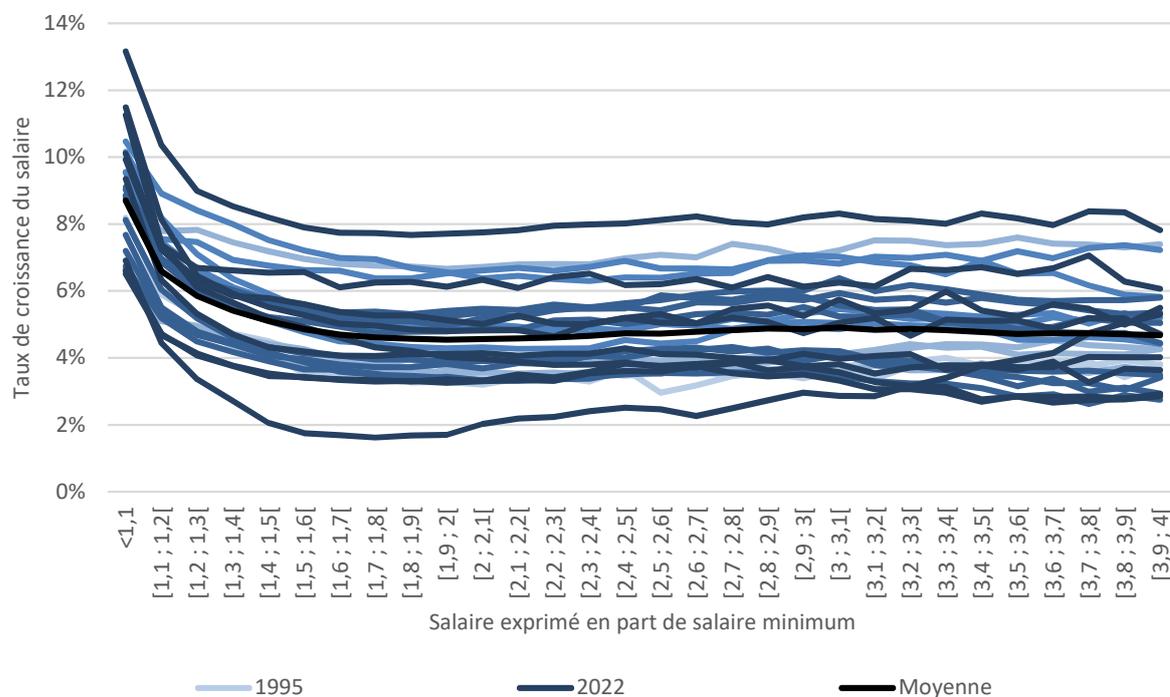
* Hors GMR.

Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés âgés de 18 à 64 ans percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a augmenté de 12,9 % du Smic horaire. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Une autre piste permettant d'expliquer le dynamisme particulier des salaires les plus bas résulterait de la conjonction de deux effets : les jeunes sont plus souvent rémunérés autour du salaire minimum et ont des salaires plus dynamiques que leurs aînés, ce qui résulte mécaniquement en des progressions de salaire plus rapides dans le bas de la distribution, liées uniquement à des effets de début de carrière. Pour contrôler cet effet, on reproduit l'analyse en se restreignant aux salariés de plus de 30 ans (**Graphique 38**). Le constat reste toutefois le même que précédemment, avec des salaires plus dynamiques dans le bas de la distribution que dans le haut de la distribution. D'autres effets que la composition par âge du marché du travail expliquent donc ces évolutions de salaire.

Graphique 38 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 30-64 ans en fonction du niveau exprimé en parts de Smic



Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a augmenté en moyenne de 7,9 %. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 30 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Une forte hétérogénéité entre les années ne permet pas d’analyser précisément des effets qui pourraient être liés aux dispositifs d’exonérations de cotisations sociales : le surcoût à augmenter les bas salaires ayant augmenté au fil des années, il serait possible par un effet de trappe que la dynamique des salaires diminue relativement au fil du temps.

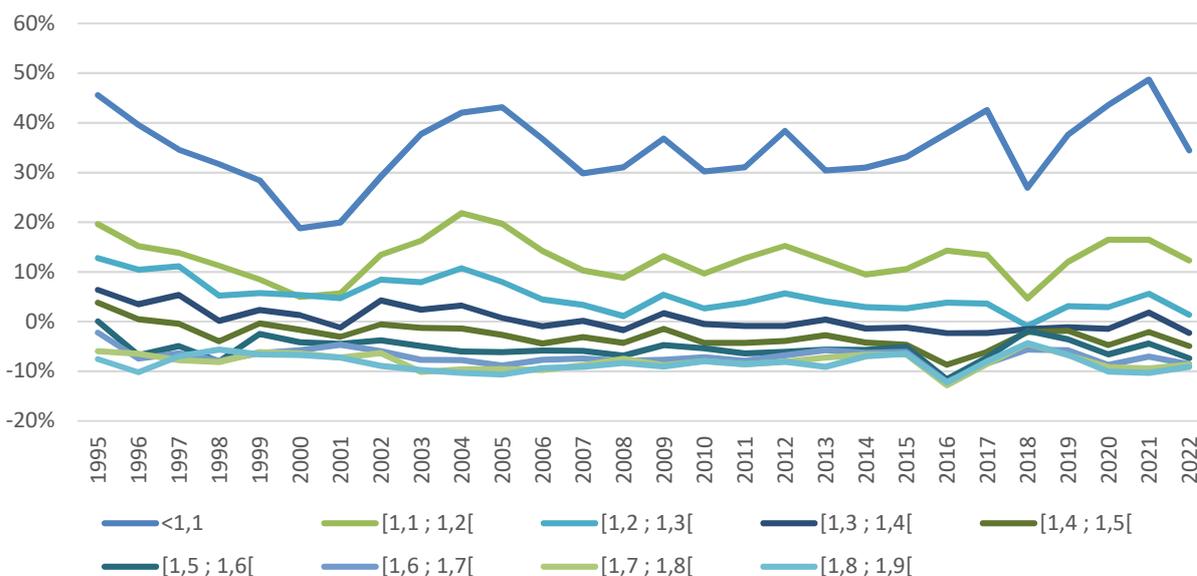
Une grande partie de cette hétérogénéité des progressions de salaire individuel selon les années provient du contexte macroéconomique et de l’évolution moyenne des salaires sur l’année. On peut en tenir compte en calculant des données centrées-réduites sur chaque année³⁰ plutôt que les évolutions brutes. En appliquant cette correction, on observe toujours la dynamique nettement plus importante des salaires du bas de la distribution, jusqu’à 1,5 Smic environ. L’ensemble des années semble relativement homogène, rien n’indiquant une dynamique moindre des salaires proches du Smic pour les années les plus

³⁰ Pour chaque personne, on calcule donc le taux de croissance de son salaire entre deux années N-1 et N, puis on retranche la moyenne des taux de croissance ainsi calculés sur l’année, et on divise par l’écart-type de ces taux de croissance. Pour chaque année, la moyenne des évolutions de salaire est donc de 0 et l’écart-type de 1, ce qui permet une comparaison plus directe de la répartition selon le niveau de salaire entre les années.

récentes. Plus précisément, pour les niveaux de salaire entre 1 Smic et 1,6 fois le Smic, on n’observe effectivement pas de dynamique temporelle particulière sur la période 1994-2022 que l’on pourrait identifier avec des évolutions particulières des dispositifs d’exonération, qu’il s’agisse de changements des seuils ou d’augmentations du coût relatif d’augmentation du salaire net à ces niveaux de salaire (Graphique 39).

Pour les rémunérations comprises entre 1,1 et 1,2 fois le Smic, de même que pour celles comprises entre 1,2 et 1,3 fois le Smic, on observe même plutôt une dynamique de plus en plus forte du salaire entre 2014 et 2019, alors que c’est une période où l’écart de coût d’une augmentation du salaire net entre ces niveaux de salaire et les niveaux hors allègements généraux a sensiblement augmenté (partie 3.2). Plus notablement, les progressions salariales pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic semblent avoir connu une évolution temporelle relativement identique à celle des salaires immédiatement supérieurs, pourtant non concernés par les allègements généraux.

Graphique 39 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 30-64 ans en fonction du niveau exprimé en parts de Smic (données centrées réduites)



Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a diminué en moyenne centrée réduite de 2,1 %. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 30 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 1,9 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Encadré 9 – Sources et méthodes

Base et Panel *Tous salariés*

L'analyse des salaires présentée ici couvre les salaires du secteur privé (hors particuliers-employeurs), en France métropolitaine entre 1994 et 2022. Elle s'appuie sur la Base *Tous salariés* (BTS, ex-DADS Grand Format) et le panel *Tous salariés* (PTS), tous deux produits par l'Insee.

La BTS est extraite de la Déclaration sociale nominative (DSN), qui s'est substituée à la Déclaration annuelle des données sociales (DADS). Elle permet d'analyser les emplois et les salaires selon la nature de l'emploi (durée, condition d'emploi, qualification, rémunération...), les caractéristiques du salarié (sexe, âge, département de résidence) et de l'établissement employeur (secteur d'activité, lieu d'implantation, taille...). Chaque millésime de la BTS met en regard, pour un poste donné, ses caractéristiques de l'année courante et de l'année précédente.

Le passage à la DSN à partir de 2016 induit une rupture dans les séries de salaires - les postes de très courte durée et/ou à bas salaires étant désormais mieux captés – rendant difficile la comparaison des résultats postérieurs à 2016 avec ceux de la période antérieure.

Le PTS est une base statistique permettant de suivre un échantillon de salariés depuis 1976. Chaque observation correspond à l'emploi d'un individu dans une entreprise au cours d'une année. Pour sa partie hors fonction publique, il est alimenté par la BTS. Jusqu'en 2001, le panel est au 24^e, au 12^e au-delà.

On retient ici pour chaque année et pour chaque salarié ayant travaillé au moins une heure les caractéristiques du poste dont le salaire brut annuel est le plus élevé.

La garantie mensuelle de rémunération (GMR)

Instaurée par l'article 32 de la loi du 19 janvier 2000 (loi Aubry II), la garantie mensuelle de rémunération (GMR) assure au salarié payé au salaire minimum une rémunération mensuelle au moins identique à celle qu'il percevait avant la réduction collective du temps de travail (RTT), si celle-ci a eu lieu après le 15 juin 1998, date de promulgation de la première loi Aubry.

Pour toute réduction du temps de travail mise en œuvre à compter de cette date, les salariés au Smic voient leur rémunération maintenue dans la limite de 169 fois le Smic horaire en vigueur au moment de la RTT.

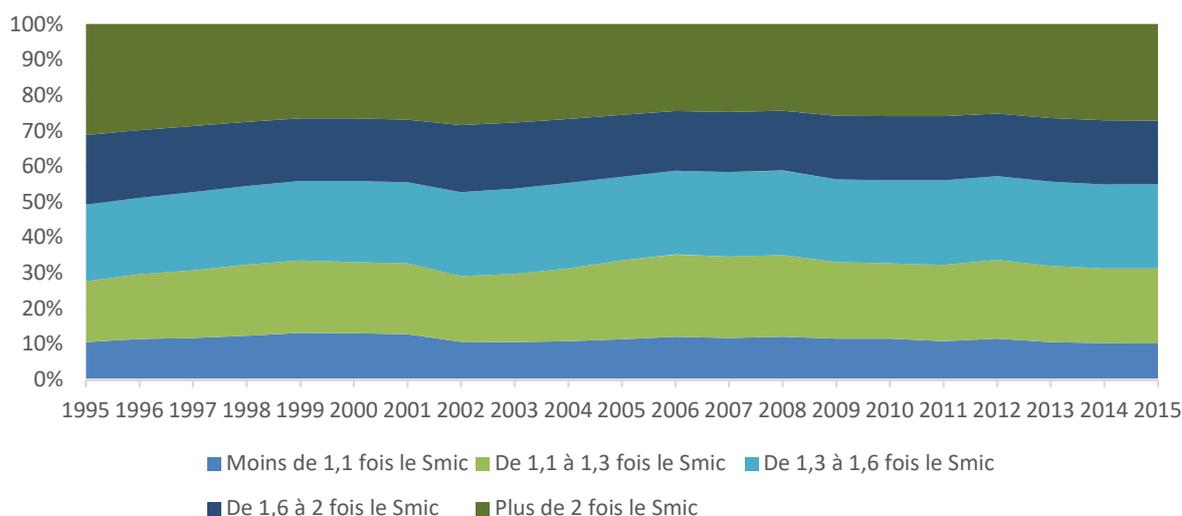
La GMR consiste donc en un indice ajouté à la valeur du Smic horaire brut en vigueur, variable selon la date à laquelle l'entreprise a conclu l'accord de passage aux 35 heures (voir par exemple <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/000822484> pour le détail de la série). La majoration associée à la GMR est mise en œuvre entre 1998 et 2005, date au-delà de laquelle le Smic horaire brut a une valeur unique, quelle que soit la date de passage de l'entreprise aux 35 heures.

3.4. Le profil des travailleurs au Smic (et qui y restent)

Près de 70 % des épisodes d'emploi rémunérés au voisinage du Smic durent moins d'un an

La plupart des salariés rémunérés au voisinage du salaire minimum ne le restent pas durablement. Selon la Dares³¹, environ un salarié sur 10 était rémunéré au voisinage du salaire minimum (salaire horaire inférieur à 1,1 fois le salaire minimum en vigueur) entre 1995 et 2015 chaque année, une proportion qui est restée stable sur toute la période (Graphique 40). Cette situation concerne plus souvent les femmes et les jeunes³². Cependant, les périodes de rémunération au salaire minimum sont généralement transitoires. Près de la moitié des salariés au voisinage du Smic ne le sont plus l'année suivante, et 15 % ont même un salaire qui dépasse 1,3 Smic. Ainsi, en moyenne entre 1995 et 2015, les deux-tiers des épisodes passés au salaire minimum n'ont duré qu'une seule année au plus, et moins de 10 % ont duré plus de trois ans (Graphique 41).

Graphique 40 - Structure des rémunérations entre 1995 et 2015



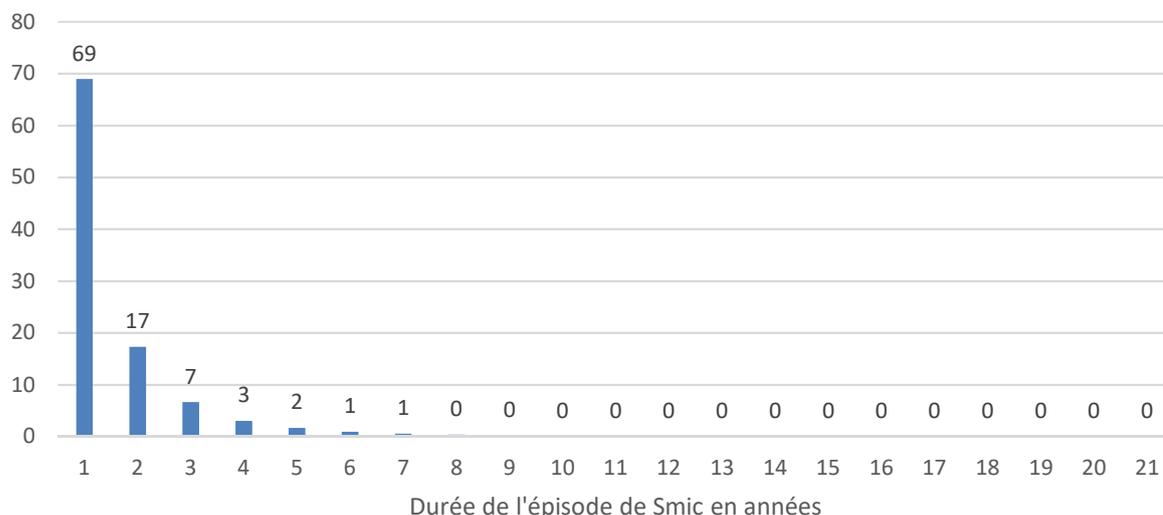
Lecture : en 2015, 10 % des salariés sont rémunérés moins de 1,1 Smic, 21 % entre 1,1 et 1,3 Smic, 24 % entre 1,3 et 1,6 Smic, 18 % entre 1,6 et 2 Smic et 27 % 2 Smic et plus. Champ : France, personnes âgées de 18 à 65 ans.

Source : Insee, panel tous salariés 1995-2015, graphique Dares (2019).

³¹ Dares (2019), « La conjoncture du marché du travail au 4^e trimestre 2018, Focus : les salariés rémunérés au salaire minimum : une minorité le reste durablement », à partir du Rapport du groupe d'experts Smic le 29 novembre 2018.

³² 15 % des femmes sont rémunérées au voisinage du Smic, contre 9 % des hommes. Par ailleurs, un salarié sur 4 est rémunéré au voisinage du Smic autour de 20 ans, contre un sur 6 à 25 ans et un sur 10 à 30 ans.

Graphique 41 – Répartition des épisodes de rémunération au voisinage du salaire minimum en fonction du nombre d'années (en %)



Lecture : 69 % des épisodes de rémunération au voisinage du Smic durent 1 an ou moins. Champ : France, personnes âgées de 18 à 65 ans.

Source : Insee, panel tous salariés 1995-2015, graphique Dares (2019).

Cependant, plus un salarié reste au voisinage du Smic, plus il a de chance que cette situation dure dans le temps, et pour certaines catégories de personnes – comme les femmes et les salariés à temps partiel – cet effet est plus probable. La probabilité de rester au voisinage du salaire minimum augmente avec le temps passé à ce niveau de rémunération. Une personne qui est rémunérée au voisinage du Smic depuis 3 ans a une chance sur 2 de ne plus l'être l'année suivante, cette chance tombe à une sur 3 si la personne est rémunérée au voisinage du Smic depuis 5 ans. Les femmes, les employés et les personnes à temps partiel sont plus souvent concernés par cet effet de stagnation au niveau du Smic³³ (Tableau 3).

Les épisodes de crise peuvent dégrader les perspectives d'ascensions salariales ou de maintien dans l'emploi des salariés rémunérés au salaire minimum. À partir de données sur les salariés de 2005 à 2013, une étude de la Dares et de la DG Trésor¹ montre que la crise de 2008 a affecté les perspectives d'ascensions salariales et de maintien dans l'emploi des salariés au voisinage du Smic. La probabilité pour un salarié au voisinage du Smic d'être au chômage cinq trimestres plus tard est passée de 6,2 % avant crise à 8,7 % après la crise, soit une augmentation de 2,5 points de pourcentage (contre +0,9 pp pour l'ensemble des salariés). Les salariés toujours en emploi ont également vu leurs

³³ Dares et DG Trésor (2018), « Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise », document de travail.

perspectives salariales se détériorer : la probabilité pour un salarié au voisinage du Smic d'atteindre un niveau de rémunération supérieur à 1,05 Smic cinq trimestres plus tard, parmi les salariés encore en emploi, est passée de 43 % avant crise à 39 % après la crise.

Le contexte économique et le niveau de diplôme influencent le niveau des salaires, mais les chances d'évoluer dans la hiérarchie salariale sont restées stables au fil des générations. Selon l'Insee (2021)³⁴, le niveau moyen d'études, les conditions légales du départ à la retraite ou encore les contextes économiques différents ont pu affecter les carrières des salariés et leurs trajectoires salariales. Pour les salariés nés entre 1940 et 1980, les salaires ont connu une hausse moyenne de 1 % à 2 % par an en termes réels sur l'ensemble de la carrière. Ces évolutions reflètent en premier lieu l'expérience professionnelle, pour l'ensemble des générations, mais les salaires des générations les plus récentes, au même âge, sont de plus en plus élevés en euros constants, reflétant notamment la croissance économique. En revanche, à mesure que le niveau d'éducation global a augmenté, le diplôme est apparu de moins en moins rémunérateur pour les salariés nés après 1950, à contexte économique et niveau de qualification moyen donné. À 30 ans, être titulaire du baccalauréat permettait aux salariés de la génération 1970 de percevoir environ 80 % du salaire moyen de l'ensemble des salariés, contre 120 % pour les bacheliers de la génération 1950 et 167 % pour ceux de la génération 1940. Il faut ainsi étudier plus longtemps au fil des générations pour disposer d'un diplôme d'une rareté équivalente. Enfin, la position des individus dans la hiérarchie salariale reste déterminée par la position en début de carrière. En vingt ans, entre les générations 1950 et 1970, les chances de parcourir l'échelle des salaires au cours de la carrière ont peu évolué. La position d'un individu sur l'échelle des salaires de sa génération (exprimée en dixièmes, de 1 à 10) en fin de carrière est souvent proche de sa position en début de carrière.

³⁴ Insee (2021), « Salaires des générations 1940 à 1980 : des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales », Insee Références.

Tableau 3 – Logit binomial de la probabilité d'appartenir à une catégorie définie de trajectoires, étude Dares et DG Trésor (2018)

| Caractéristiques | Au voisinage du Smic de façon permanente (1) | Du Smic vers des salaires supérieurs (2) | Allers-retours entre Smic et salaires supérieurs (3) | Du Smic au hors champ (4) | Évolution vers des salaires supérieurs puis hors champ (5) | Allers-retours entre Smic éventuellement salaires supérieurs et hors champ (6) |
|-------------------------|--|--|--|---------------------------|--|--|
| Constante | -2,53*** | -1,31*** | -2,31*** | -1,01*** | -1,96*** | -1,79*** |
| Sexe | | | | | | |
| Femme | 0,21*** | -0,08*** | 0,31*** | -0,13*** | -0,04*** | -0,05*** |
| Homme | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. |
| Tranche d'âge | | | | | | |
| 18-24 ans | -1*** | 0,28*** | -0,1*** | -0,51*** | 0,06*** | 0,47*** |
| 25-34 ans | -0,66*** | 0,04*** | -0,2*** | -0,01 | 0,2*** | 0,3*** |
| 35-49 ans | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. |
| 50-65 ans | -0,22*** | -0,46*** | -0,31*** | 0,68*** | 0,59*** | -0,42*** |
| PCS | | | | | | |
| Cadres et chefs d'ent. | -0,78*** | 0,57*** | -0,52*** | -0,25*** | 0 | -0,05 |
| Prof. interméd. | -0,65*** | 0,49*** | -0,51*** | -0,19*** | 0 | -0,08*** |
| Employés | 0,07*** | 0,16*** | -0,11*** | -0,23*** | 0,04*** | -0,05*** |
| Ouvriers | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. |
| Durée du travail | | | | | | |
| Temps complet | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. | Réf. |
| Temps partiel | 0,18*** | -0,45*** | -0,14*** | 0,55*** | 0,02 | 0,19*** |

Note : salariés en poste principal sur l'année. Les valeurs indiquées dans le tableau correspondent aux coefficients estimés.

Le modèle a été estimé par maximum de vraisemblance sur l'ensemble des neuf cohortes de salariés au voisinage du Smic la première année. Des indicatrices de cohorte ont été également introduites dans les modèles (la référence étant la cohorte observée sur la période 2007-2011). Les catégories présentées ont été définies dans cette étude en classifiant les trajectoires des individus en fonction de trois états (salaire au voisinage du Smic, salaires supérieurs au Smic, hors champ), permettant de constituer ces six types de parcours salariaux. Cela diffère de la méthodologie adoptée dans notre étude, avec laquelle des groupes de trajectoires homogènes sont définis à partir d'un algorithme de classification.

***Coefficient significatif au seuil de 1 %, **coefficient significatif au seuil de 5 %, *coefficient significatif au seuil de 10 %.

L'ancienneté dans le panel correspond au nombre d'années entre l'année observée et la date d'entrée de l'individu dans le panel DADS.

Source : Dares et DG Trésor (2018). A partir des données de l'Insee, panel DADS 2007-2013.

Une analyse des trajectoires salariales des salariés au voisinage du Smic indique qu'une minorité d'individus reste durablement à ces niveaux de rémunération

Un échantillon représentatif de 5 000 salariés rémunérés au voisinage du Smic en 2013 est constitué, et leurs trajectoires salariales individuelles sont suivies sur la période 2013-2019 (voir encadré 10). Les individus sont tirés au sort au sein du panel tous salariés, qui représente un échantillon d'environ 1/12^{ème} des salariés, et permet de suivre les trajectoires individuelles sur la période 2013-2019. Chaque année, les individus de l'échantillon sont classés selon 7 états correspondant à cinq catégories de salaire brut horaire moyen par année converti en part de Smic³⁵, un état de chômage et un état d'inobservation (inactivité, chômage prolongé, départ à la retraite, à l'étranger, passage à une activité non salariée...).

Encadré 10 – Sources et méthodes

Cette étude s'appuie sur les données du panel « Tous salariés » de 2013 à 2019, qui concerne les salariés (sauf agricoles), soit à la fois les salariés du secteur privé et des entreprises publiques, de la fonction publique, et ceux des particuliers employeurs. Le panel provient de la concaténation des DADS, puis des DSN, et de fichiers de paie de l'État. Les chômeurs indemnisés apparaissent dans le panel depuis 2008 si l'individu a eu au moins une période en poste l'année N-1. Au total, le panel représente un échantillon d'environ 1/12^e des salariés et comprend les individus nés un jour couvert par l'Échantillon Démographique Permanent. Par conséquent, plusieurs situations peuvent conduire à une sortie du champ de certains individus : un passage en inactivité (ex : retraite), une période de chômage prolongée (plus d'un an), le passage à une activité non salariée (indépendants, entrepreneurs individuels, profession libérale, etc.) ou encore un départ à l'étranger.

Parmi plus de deux millions de salariés observés en 2013 dans le Panel Tous salariés 2013-2019, un premier sous-échantillon de 5 000 salariés (« échantillon Tous salariés ») est tiré au sort aléatoirement en 2013 ; les individus de l'échantillon sont catégorisés en fonction de leur salaire brut horaire moyen par année converti en part de Smic. Cet échantillon est représentatif de la population totale, c'est-à-dire l'ensemble des individus de 15-64 ans du Panel « tous salariés » en 2013, en termes d'âge, de genre et de salaire brut horaire moyen annuel des individus (cf. tableau 1.1).

Un salaire journalier moyen est calculé pour chaque année et pour chaque individu. Il correspond à la somme des rémunérations brutes perçues rapportée au nombre d'heures travaillées au cours de l'année. Pour prendre en compte les périodes de chômage et les périodes inobservées, l'état « Chômage » est assigné aux individus ayant été en majorité

³⁵ Les catégories de salaire sont les suivantes : inférieur à 1,1 Smic, supérieur ou égal à 1,1 et inférieur à 1,6 Smic, supérieur ou égal à 1,6 et inférieur à 2,5 Smic, supérieur ou égal à 2,5 et inférieur à 3,5 Smic et supérieur ou égal à 3,5 Smic.

au chômage indemnisé au cours de l'année (plus de 6 mois) et l'état « Non observé » à ceux étant totalement inobservés au cours de l'année. Pour les autres individus, cinq catégories de salaires sont créées, selon le Smic horaire en vigueur au 1er janvier de l'année correspondant chacun à un état différent : inférieur à 1,1 Smic, supérieur ou égal à 1,1 et inférieur à 1,6 Smic, supérieur ou égal à 1,6 et inférieur à 2,5 Smic, supérieur ou égal à 2,5 et inférieur à 3,5 Smic et supérieur ou égal à 3,5 Smic. L'état « Inférieur à 1,1 Smic » correspond donc aux individus au voisinage du Smic.

En 2013, 13 % des salariés de ce premier sous-échantillon était au voisinage du SMIC. La moitié des individus percevait un salaire brut horaire inférieur à 1,6 Smic, 4,8 % percevaient un salaire brut horaire supérieur à 3,5 Smic et 14,1 % des individus étaient au chômage. Au cours du temps, une part significative des individus sort du champ : 20,2 % de l'échantillon initial n'est plus observé en 2019. Hormis ce phénomène, la distribution des états traduit une déformation progressive de la distribution vers les catégories à plus haut revenu au fil des années.

Un second sous-échantillon de 5 000 salariés (« échantillon de salariés au voisinage du Smic ») est ensuite tiré au sort aléatoirement parmi l'ensemble des salariés rémunérés au voisinage du Smic (c'est-à-dire moins de 1,1 Smic) en 2013. Cet échantillon est représentatif de l'ensemble des individus de 15-64 ans du Panel « tous salariés » rémunérés au voisinage du Smic en 2013, en termes d'âge, de genre et de salaire brut horaire moyen annuel des individus (cf. tableau 1.1). Il s'agit de l'échantillon de référence pour l'analyse des trajectoires des salariés au voisinage du Smic. Les salariés de ce second sous-échantillon sont catégorisés selon les mêmes états que le premier sous-échantillon (cf. supra).

Sur la période d'étude, seule une minorité d'individus reste durablement au voisinage du Smic. Parmi les individus de l'échantillon, 44 % ne sont plus au voisinage du Smic dès l'année suivante : pour 28 % d'entre eux, cela est lié à une ascension salariale (majoritairement entre 1,1 et 1,6 Smic), 7 % sont au chômage et 9 % sont inobservés³⁶. En 2019, 19 % des individus de l'échantillon sont au voisinage du Smic, 32 % sont soit au chômage soit inobservés, et 50 % sont rémunérés au moins 1,1 Smic. Par ailleurs, l'analyse des trajectoires individuelles montre que seuls 8,7 % des individus restent au voisinage du Smic sur toute la période d'étude, et que 47,5 % des individus passe au moins une fois par une période de chômage ou d'inobservation.

Les salariés rémunérés au voisinage du Smic en 2013 connaissent des trajectoires diversifiées (ascendantes, aller-retour avec le chômage ou le hors champ, ou durablement au voisinage du Smic). À l'aide d'un algorithme de classification permettant de partitionner les trajectoires en groupes homogènes (voir encadré 11), cinq groupes de trajectoires

³⁶ Ces résultats sont concordants avec ceux de la Dares (2019), qui trouve que près de la moitié des salariés au voisinage du Smic ne le sont plus l'année suivante, et 15 % ont même un salaire qui dépasse 1,3 Smic.

types peuvent être identifiés parmi un échantillon de salariés rémunérés au voisinage du Smic en 2013 :

- Deux groupes de salariés ont des trajectoires ascendantes (39,7 % de l'échantillon). Un premier groupe (10,5 %) connaît une forte ascension salariale (plus de 8 individus sur 10 perçoivent une rémunération supérieure ou égale à 2,5 Smic en 2019) : il s'agit principalement de jeunes, de cadres et de travailleurs à temps plein. Un second groupe (29,3 %) connaît une plus faible ascension salariale (les trois quarts étant rémunérés entre 1,1 et 1,6 Smic pendant 4 années ou plus parmi les 7 années observées ; cf. tableau 1.5). Les femmes, les jeunes et les non cadres y sont surreprésentés.
- Un groupe se caractérise par le passage par un ou plusieurs épisodes de chômage (16,7 % de l'échantillon). Au sein de ce groupe, tous les salariés passent au moins par une année de chômage et 26,7 % restent 4 années ou plus au chômage entre 2013 et 2019 ; en dehors de ces épisodes de chômage, 65,9 % d'entre eux sont rémunérés entre 1,1 et 1,6 Smic au moins une année et 7,4 % le sont pendant au moins 4 ans. Les hommes, les salariés de 25 à 54 ans, les employés, les salariés à temps partiel et les salariés du commerce ont une probabilité plus forte d'appartenir à ce groupe.
- Un groupe est caractérisé par de longues périodes d'inobservation (17,7 %). Ces salariés sont pour plus d'un quart (28,1 %) des seniors (55-64 ans) dont on peut présumer qu'ils se retirent du marché du travail : toutes choses égales par ailleurs, ces derniers ont 15 fois plus de chance d'appartenir à ce groupe qu'un salarié de 25 à 54 ans. Les ouvriers et employés, les salariés du secteur de l'agriculture et les salariés à temps partiel ont aussi une probabilité plus forte d'appartenir à ce groupe.
- Un dernier groupe de salariés se trouve souvent au voisinage du Smic (25,8 %). Parmi ce groupe, une grande majorité (95,1 %) sont rémunérés au voisinage du Smic pendant 4 années ou plus.

Encadré 11 – La méthode d'analyse de séquence

Dans ce travail, la méthode dite d'analyse séquentielle est retenue, qui permet d'étudier des données longitudinales en prenant pour unité d'analyse des séquences d'évènements. Elle vise généralement à identifier des modèles de séquences typiques, ainsi que leurs déterminants et conséquences.

Tout d'abord, afin de regrouper des séquences de trajectoires semblables, une mesure d'*Optimal Matching* (OM) est utilisée. Celle-ci permet d'évaluer la dissemblance entre deux séquences d'évènements pour ensuite pouvoir regrouper des séquences présentant des similarités. L'OM repose sur la comparaison de séquences deux à deux en calculant la distance les séparant comme le nombre minimum d'opérations élémentaires (e.g. insertion,

suppression, substitution d'un événement de la séquence) nécessaires à la transformation d'une séquence en une autre.

Ces trajectoires sont ensuite classifiées à l'aide d'un algorithme de classification/clustering reposant sur une classification hiérarchique ascendante. Les groupes sont enfin constitués selon le critère de Ward qui, à chaque étape, cherche à minimiser l'hétérogénéité à l'intérieur des classes (inertie intra-classe), ce qui est équivalent à maximiser l'hétérogénéité entre les classes (inertie inter-classe). Le nombre optimal de classes est déterminé en observant les gains d'inertie intra classe à chaque nouvelle agrégation. Il est obtenu en maximisant les gains d'inertie intra classe tout en minimisant le nombre total de partitions.

Les femmes, les employés et les salariés du tertiaire ont plus de chances de se trouver durablement au voisinage du Smic. Toutes choses égales par ailleurs, les femmes ont 1,2 fois plus de chances que les hommes de se trouver dans le groupe de trajectoires durablement voisines du Smic, tandis que les employés ont plus de deux fois plus de chances de se trouver dans cette situation que les autres catégories socioprofessionnelles (hors cadres et ouvriers)³⁷, et 3,7 fois plus de chances que les cadres, un résultat cohérent avec celui de l'étude de la Dares et de la DG Trésor (2018)³⁸. Cette situation touche également plus souvent les salariés du secteur des services qui ont 1,6 fois plus de chances de se trouver durablement au voisinage du Smic que les salariés de l'industrie et 1,5 fois plus de chances que les salariés du commerce.

D'autres travaux empiriques sur données françaises mettent en avant les facteurs pouvant affecter les trajectoires salariales des individus : un effet de persistance – plus un salarié reste au voisinage du Smic, plus il a de chance que cette situation dure dans le temps, selon la Dares (2019)³⁹ ; les effets d'hystérèse des épisodes de crise peuvent dégrader les perspectives d'ascensions salariales ou de maintien dans l'emploi des salariés rémunérés au salaire minimum, comme le montre une étude de la Dares et de la DG Trésor (2018)⁶ dans le contexte de la crise de 2008.

³⁷ Quatre catégories socioprofessionnelles sont retenues dans la présente étude : employés, cadres, ouvriers et autres (catégorie agrégée rassemblant les agriculteurs, les artisans et commerçants et les professions intermédiaires).

³⁸ Dares et DG Trésor (2018). Selon cette étude, les femmes et les employés sont plus souvent concernés par cet effet de stagnation au niveau du Smic (cf. tableau 2.1), mais également les personnes à temps partiel. Ce dernier résultat n'apparaît pas significatif avec la décomposition retenue dans la présente analyse.

³⁹ Dares (2019).

Conclusion

Ce rapport d'étape a décrit dans le détail notre cheminement intellectuel, ainsi que notre évolution en réponse aux éléments qui nous ont été communiqués par nos nombreux interlocuteurs. Ceux-ci ont à plusieurs reprises souligné l'évidence, qu'à budget constant et prélèvements obligatoires constants, il y avait relativement peu de marges de manœuvre et en aucun cas celles de contourner les impossibilités (salaires nets élevés ; redistribution importante ; coût du travail contenu ; incitations à payer mieux pour les employeurs et à se former pour les salariés).

Il nous semble désormais indispensable de tenir compte de l'évolution du contexte et de réfléchir à la politique optimale compte tenu d'une nouvelle donne : la conjoncture du marché de l'emploi est différente des années 1990 ; les baisses d'allègements au niveau du SMIC créent à la fois de l'emploi et une pente plus élevée du coût du travail par rapport au revenu disponible des salariés, et donc des phénomènes plausibles de trappes. Si en période de chômage élevé, la priorité est à l'emploi, en période de chômage plus réduit et de tensions à l'embauche, la priorité est à la progression des salaires et à la réduction des effets désincitatifs. Le discours des organisations sur les trappes à promotion et bas salaires est assez clair et récurrent ; il y a une logique désincitative du système de dégressivité des allègements. Si l'on souhaite participer à la montée en gamme des emplois, les arbitrages doivent être revisités. Cela ne signifie pas que tout le problème de 'emploi est résolu, et qu'il faut peut-être cibler les catégories souffrant de sous-emploi.

A ce sujet, il nous semble qu'il faut trouver un équilibre entre un ciblage adéquat des politiques et la complexité qui en résulte. Au-delà des exonérations générales, de nombreux dispositifs spécifiques subsistent et de déclinent de façon particulière, qui devront être documentés dans le rapport final, afin d'évaluer dans quelle mesure ils sont au service de la stratégie d'une montée en gamme des emplois et de l'augmentation du taux d'emploi.

Par ailleurs, il faut continuer de documenter les changements structurels de l'économie françaises : les métiers changent, les secteurs évoluent, des forces de polarisation nouvelles ont émergé, de nouvelles catégories de métiers peuvent être touchées négativement par ces changements structurels.

Il va donc nous falloir penser à toutes ces évolutions à venir dans le triple sens d'une montée en gamme des emplois existants, d'une augmentation des taux d'emploi, notamment de l'emploi qualifié et ne pas hésiter à proposer des pistes nouvelles sur les assiettes. Enfin, si inflexion de la politique il doit y avoir, il conviendra de le faire avec discernement et progressivement : ce que nous ne savons pas reste trop important au regard des enjeux.

Références bibliographiques

- Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality, and the labor market. *Journal of Economic Literature*, 40(1), 7-72.
- Aeberhardt, R., et Sraer, D. (2009). Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale. *Économie et statistique*, 429(1), 177-189. <https://doi.org/10.3406/estat.2009.8068>
- Alloza, M. (2021). The impact of taxes on income mobility. *International Tax and Public Finance*, 28(4), 794-854.
- Ananian, S., et Calavrezo, O. (2011). Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du Smic dans le secteur privé. Une analyse empirique sur données françaises entre 1995 et 2007. *Economie et statistique*, 448(1), 49-78. <https://doi.org/10.3406/estat.2011.9748>
- Ananian, S., Chamkhi, A., Bernard, C., et Caurier, M. (2018). *Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise | DARES*.
- Assemblée Nationale (2008). Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement Par la Commission des Affaires Culturelles Familiales et sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires et présenté par M. Pierre Méhaignerie
- Autor, D. H., Levy, F., et Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly journal of economics*, 118(4), 1279-1333.
- Bayet, A., et Demailly, D. (1996). La hiérarchie des salariés. Insee Première, (487).
- Benmarker, H., Mellander, E., et Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment?. *Labour Economics*, 16(5), 480-489. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.04.003>
- Benzarti, Y., et Harju, J. (2021). Can payroll tax cuts help firms during recessions?. *Journal of Public Economics*, 200, 104472. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104472>
- Benzarti, Y., et Harju, J. (2021). Using payroll tax variation to unpack the black box of firm-level production. *Journal of the European Economic Association*, 19(5), 2737-2764. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvab010>
- Bíró, A., Branyiczki, R., Lindner, A., Márk, L., et Prinz, D. (2022). Firm Heterogeneity and the Impact of Payroll Taxes. *Policy Research Working Paper Series*, Article 10265.
- Borjas, G. J., et Ramey, V. A. (1994). The relationship between wage inequality and international trade. In *Contributions to Economic Analysis* (Vol. 223, pp. 217-241). Elsevier.
- Bozio, A., Breda, T., et Grenet, J. (2017). Incidence and behavioural response to social security contributions: An analysis of kink points in France. *De Economist*, 165, 141-163. <https://doi.org/10.1007/s10645-017-9297-4>

- Bozio, A., Breda, T., et Guillot, M. (2023). Using payroll taxes as a redistribution tool. *Journal of Public Economics*, 226, 104986. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104986>
- Bozio, A., Cottet, S., et Malgouyres, C. (2018). Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ? *Notes IPP*, (36).
- Bozio, A., Cottet, S., et Malgouyres, C. (2022). *Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur*, Rapport IPP, No. 38, Institut des politiques publiques (IPP).
- Bozio, A. (2024). The unusual French policy mix towards labour market inequalities. *Fiscal Studies*, 45(1), 43-54. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12329>
- Brunello, G., et De Paola, M. (2004). Market failures and the under-provision of training. Available at SSRN 608944.
- Bunel, M., Emond, C., et L'horty, Y. (2012). Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales. *Revue de l'OFCE*, 126(7), 57-103. <https://doi.org/10.3917/reof.126.0057>
- Cahuc, P., et Carcillo, S. (2012). Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. *Revue française d'économie*, 122(2), 19-61. <https://doi.org/10.3917/rfe.122.0019>
- Cahuc, P., et Kramarz, F. (2004). *De la precarité à la mobilité : Vers une Sécurité sociale professionnelle*.
- Cahuc, P., Carcillo, S., et Le Barbanchon, T. (2019). The effectiveness of hiring credits. *The Review of Economic Studies*, 86(2), 593-626. <https://doi.org/10.1093/restud/rdy011>
- Cahuc, P., Carcillo, S., et Zylberberg, A. (2014). *Labor economics*. MIT press.
- Cahuc, P., Marque, F., et Wasmer, E. (2008). A theory of wages and labor demand with intra-firm bargaining and matching frictions. *International Economic Review*, 49(3), 943-972.
- Cahuc, P. (2003). Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? *Revue française d'économie*, 17(3), 3-54. <https://doi.org/10.3406/rfeco.2003.1465>
- Carbonnier, C., Foffano, C., Malgouyres, C., Py, L., et Urvoy, C. (2018). *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière d'emplois et de salaires* (Doctoral dissertation, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques).
- Carbonnier, C., Fredon, S., Gauthier, B., Malgouyres, C., Mayer, T., Py, L., ... et Urvoy, C. (2016). *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires* (No. info: hdl:2441/4v8c8tnfgu8g392dpm6uaefuus). Sciences Po.

Carbonnier, C., Malgouyres, C., Mayer, T., Py, L., et Urvoy, C. (2017). *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de profitabilité et de salaires*.

Carbonnier, C., Malgouyres, C., Py, L., et Urvoy, C. (2022). Who benefits from tax incentives? The heterogeneous wage incidence of a tax credit. *Journal of Public Economics*, 206, 104577. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104577>

Cengiz, D., Dube, A., Lindner, A., et Zipperer, B. (2019). The effect of minimum wages on low-wage jobs. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454.

Chéron, A., et Terriau, A. (2018). Life cycle training and equilibrium unemployment. *Labour Economics*, 50, 32-44.

Chéron, A., Hairault, J. O., et Langot, F. (2008). A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach. *Journal of Public Economics*, 92(3-4), 817-843.

COE : Rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi de 2006 au Premier Ministre relatif aux aides publiques, par Raymond Soubie, Président du COE, Jean-Luc Tavernier, vice-Président du COE et Eric Aubry, secrétaire général

Commissariat général du Plan (1993), *L'économie française en perspective*. Rapport du groupe « Perspectives économiques » du XI^e Plan présidé par Jean-Michel Charpin, La découverte, La documentation française.

Commissariat général du Plan (1995), *Coût du travail et Emploi. La nouvelle donne*. Rapport du groupe « Perspectives économiques » présidé par Gérard Maarek, La découverte, La documentation française.

Conesa, J. C., et Krueger, D. (2006). On the optimal progressivity of the income tax code. *Journal of Monetary Economics*, 53(7), 1425-1450.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2006). Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques.

Cottet, S. (2023) *Les entreprises face à la demande de travail et au coût du travail : impact des réformes de cotisations employeur en France*, thèse de doctorat, EHESS.

Cottet, S. (2024). "Payroll tax reductions for minimum wage workers: Relative labor cost or cash windfall effects?", CESifo working paper No. 11076, Munich.

Coupié T., Gaubert E. et Personnaz E. (2022), « [Enquête 2020 auprès de la Génération 2017 : des parcours contrastés, une insertion plus favorable, jusqu'à...](#) », Céreq Bref n°422, mai.

Crépon, B., et Desplatz, R. (2001). Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires suivi de commentaires de Yannick L'Horty et Guy Lacroix. *Economie et statistique*, 348(1), 3-34, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376044?sommaire=1376054>

Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), Rapport missionné par le Premier Ministre Alain Juppé en mai 1996.

Dardier, A., Doan, Q.-C., et Lhermet, C. (2022). *La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité* | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Depew, B., et Sørensen, T. A. (2013). The elasticity of labor supply to the firm over the business cycle. *Labour Economics*, 24, 196-204.

Dares (2017), « [La hausse du taux d'emploi depuis 2011 s'accompagne de fortes disparités par niveau de diplôme](#) », *Rendez-vous de Grenelle*, décembre.

Dares (2019), « La conjoncture du marché du travail au 4^e trimestre 2018, Focus : les salariés rémunérés au salaire minimum : une minorité le reste durablement », à partir du Rapport du groupe d'experts Smic le 29 novembre 2018.

Dares et DG Trésor (2018), « Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise », document de travail.

DREES « La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité », Drees, *Études et résultats* n°1225, 2022.

Duco, Q. (2021). *Salaires des générations 1940 à 1980 : Des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales – Emploi, chômage, revenus du travail* | Insee.

Dupor, B., Lochner, L., Taber, C., et Wittekind, M. B. (1996). Some effects of taxes on schooling and training. *The American Economic Review*, 86(2), 340-346.

Egebark, J., et Kaunitz, N. (2014). Do payroll tax cuts raise youth employment?. IFN Working Paper No. 1001. <https://ssrn.com/abstract=2369989>

Flipo, A., Fougère, D., et Olier, L. (2007). Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions? The French case. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 365-385.

Gallois, L. (2012). *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française : rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012*. Documentation française.

Gautié, J., et Lerais, F. (2024). *Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels* Rapport de l'Ires.

Gilles, F., L'Horty, Y., Mihoubi, F., et Yang, X. (2017). *Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises : une nouvelle évaluation ex post pour la période 2013-2015* (Doctoral dissertation, CNRS, UPX).

Gilles, F., L'Horty, Y., Mihoubi, F., et Yang, X. (2018). Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises : approfondissements et extensions pour la période 2013-2015.

Gilles, F., L'Horty, Y., Mihoubi, F., et Yang, X. (2018). Les effets du CICE: une évaluation ex post. *Économie et prévision*, (2), 1-36. <https://doi.org/10.3406/ecop.2018.8237>

Goos, M., Manning, A., et Salomons, A. (2011). Explaining job polarization: the roles of technology, offshoring and institutions. *Offshoring and Institutions* (December 1, 2011).

Goos, M., Manning, A., et Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509-2526.

Gouyon, M., Makhzoum, S., et Verdin, M.-A. (2023). « [S'insérer professionnellement avant la fin des études : le cumul emploi-étude](#) », *Dares Analyses* n°2023-21, mars.

Guvenen, F., Kuruscu, B., et Ozkan, S. (2014). Taxation of human capital and wage inequality: A cross-country analysis. *Review of Economic Studies*, 81(2), 818-850.

Hamermesh, D. S. (1996). *Labor demand*. Princeton University press.

Harasztosi, P., et Lindner, A. (2019). Who pays for the minimum wage?. *American Economic Review*, 109(8), 2693-2727.

Heathcote, J., Storesletten, K., et Violante, G. L. (2017). Optimal tax progressivity: An analytical framework. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1693-1754.

Heckman, J. J., Lochner, L., et Taber, C. (1998). Explaining rising wage inequality: Explorations with a dynamic general equilibrium model of labor earnings with heterogeneous agents. *Review of economic dynamics*, 1(1), 1-58.

Heckman, J. J., Lochner, L., et Taber, C. (1998). Tax policy and human capital formation.

Heckman, J. J., Lochner, L., et Taber, C. (1999). Human capital formation and general equilibrium treatment effects: a study of tax and tuition policy. *Fiscal Studies*, 20(1), 25-40.

Huttunen, K., Pirttilä, J., et Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, 49-60.

Insee (2021), « Salaires des générations 1940 à 1980 : des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales », Insee Références.

INSEE, Note de conjoncture mars 2023, « [Prime de partage de la valeur : des versements massifs fin 2022, avec de potentiels effets d'aubaine](#) », <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6967902?sommaire=6966784>

INSEE (2024) Liaisons sociales, Salaire minimum brut interprofessionnel de croissance (en euros par heure) (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/000822484>).

Katz, L. F., et Murphy, K. M. (1992). Changes in relative wages, 1963–1987: supply and demand factors. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1), 35-78.

Kaas, L., et Kircher, P. (2015). Efficient firm dynamics in a frictional labor market. *American Economic Review*, 105(10), 3030-3060. <https://doi.org/10.1257/aer.20131702>

- Korkeamäki, O., et Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16, 753-772. <https://doi.org/10.1007/s10797-008-9088-6>
- Kramarz, F., et Philippon, T. (2001). The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment. *Journal of Public Economics*, 82(1), 115-146. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00137-7](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00137-7)
- Jean-Pierre Laffargue (1997). Chômage des non-qualifiés et progrès technique. Le modèle Charlotte, *Revue économique*, Vol. 48, No. 5, Inégalités, progrès technique et internationalisation (Sep., 1997), pp. 1311-1335 (25 pages)
- Lamo, A., Messina, J., et Wasmer, E. (2005). Labor reallocation in imperfect labor markets. Theory and an empirical assessment.
- Lee, David S. (1999). "Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage?" *Quarterly Journal of Economics* 114 (3): 977–1023.
- Lehmann, E., et L'Horty, Y. (2014). Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux. *Revue française d'économie*, 29(1), 25-61. <https://doi.org/10.3917/rfe.141.0025>
- Lehmann, E., Marical, F., et Rioux, L. (2013). Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms. *Journal of Public Economics*, 99, 66-84. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.01.004>
- Leuven, E. et Oosterbeek, H. (2004). Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics*, 22(2), 461-488.
- Lhommeau, B., et Rémy, V. (2009). Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaire ? *Économie et statistique*, 429(1), 21-49. <https://doi.org/10.3406/estat.2009.8062>
- Lombard F. (2022), « [L'espérance de scolarisation à 2 ans en France a augmenté d'un an et demi depuis 1985](#) », *Note d'information DEPP* n°22.05, février.
- L'horty, Y., Martin, P., et Mayer, T. (2019). Baisses de charges : stop ou encore?. *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, (1), 1-12. <https://doi.org/10.3917/ncae.049.0001>
- L'horty, Yannick (2000) « Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail ». *Revue économique* 51, n° 3: 499-512. <https://doi.org/10.2307/3503140>.
- L'Horty, Y. (2001). Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation. *Économie et statistique*, 348, 25-31.
- Malgouyres, C., et Mayer, T. (2018). Exports and labor costs: evidence from a French policy. *Review of World Economics*, 154(3), 429-454. <https://doi.org/10.1007/s10290-018-0320-x>

Malgouyres, C. (2019). *Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises*, Rapport IPP, No. 20, Institut des politiques publiques (IPP).

Malinvaud, E. (1998). *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*. Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris : La Documentation française.

Messina, J. (2005). Institutions and service employment: A panel study for OECD countries. *Labour*, 19(2), 343-372.

OECD. (1995). *The OECD jobs study: Taxation, employment and unemployment*. Paris : OECD.

OECD. (1997). *The Tax/Benefit Position of Employees: 1995/1996 1997 Edition*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Piketty, T. (1997). La redistribution fiscale face au chômage. *Revue française d'économie*, 12(1), 157-201. <https://doi.org/10.3406/rfec.1997.1016>

Piketty, T. (1998). L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période. *Économie et statistique*, 318(1), 73-99.

Pora, P., et Wilner, L. (1026). *Les évolutions annuelles de revenu salarial le long de l'échelle salariale : Quels constats selon l'âge, le sexe et le secteur ? – Emploi, chômage, revenus du travail | Insee*.

Saez, E., Schoefer, B., et Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763. <https://doi.org/10.1257/aer.20171937>

Saez, E., Schoefer, B., et Seim, D. (2021). Hysteresis from employer subsidies. *Journal of Public Economics*, 200, 104459. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104459>

Sicsic, M., et Vermersch, G. (2021). *Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014—Insee Analyses—66*.

Sicsic, M. (2018). Financial Incentives to Work in France between 1998 and 2014. *Economie et Statistique*, 503(1), 13-35. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.503d.1955>

Sterdyniak, H. (2002). Une arme miracle contre le chômage ? Fiche de lecture sur 'Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires'. *Revue de l'OFCE*, (81), 301-315.

Stole, L. A., et Zwiebel, J. (1996). Intra-firm bargaining under non-binding contracts. *The Review of Economic Studies*, 63(3), 375-410.

Taber, C. (2002). Tax reform and human capital accumulation: evidence from an empirical general equilibrium model of skill formation. *Advances in Economic Analysis et Policy*, 2(1), 1048.

Thomas, C., Emilie, G., et Elsa, P. (2022). "Enquête 2020 auprès de la Génération 2017. Des parcours contrastés, une insertion plus favorable, jusqu'à... », *Céreq Bref*, 2022/6 (N° 422), p. 1-8. <https://doi.org/10.57706/cereqbref-0422>

Torres, C. (2012). Taxes and Investment in Skills, OECD

Urssaf caisse nationale, [Effectifs salariés et masse salariale trimestriels du secteur privé](#).

Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

van Ewijk, C., et Tang, P. J. G. (2007). Unions, progressive taxes, and education subsidies. *European Journal of Political Economy*, 23(4), 1119–1139.

Van Reenen, J. (2011). Wage inequality, technology and trade: 21st century evidence. *Labour economics*, 18(6), 730-741.

Verdugo, Gregory (2014). The Great Compression of the French Wage Structure, 1969–2008, *Labour Economics*, 28, 2014, p. 131-144.

Verdugo, Gregory (2017). Les nouvelles inégalités du travail. Pourquoi l'emploi se polarise. 2017. <https://sciencespo.hal.science/hal-03392442>

Wasmer, E. (2006). General versus specific skills in labor markets with search frictions and firing costs. *American Economic Review*, 96(3), 811-831.

Zago, R. (2018). Job Polarization, Skill Mismatch, and the Great Recession.

Annexe 1 – lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le 23 NOV. 2023

à

Monsieur Antoine BOZIO
Directeur de l'Institut des politiques publiques
et chercheur associé à l'école d'économie de Paris

Monsieur Étienne WASMER
Professeur à l'université de New York Abu Dhabi et
professeur associé à Sciences Po

Objet : Mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique

Dans un contexte inflationniste sans précédent depuis plus de 40 ans, une conférence sociale, réunissant l'ensemble des organisations syndicales et patronales s'est tenue le 16 octobre 2023 sur les dynamiques de parcours professionnels et de rémunération.

Afin de concilier plein emploi et bon emploi, plusieurs thèmes ont été évoqués comme le temps partiel, la fréquence et la qualité du dialogue des branches, l'égalité professionnelle mais également notre système socio-fiscal. Votre mission s'inscrit dans la continuité de la conférence sociale. Elle s'intéressera plus particulièrement aux liens entre les salaires et notre système socio-fiscal. Elle étudiera les améliorations qui pourraient lui être apportées dans le but de favoriser les salaires, les incitations au travail et les gains de productivité en cohérence avec nos objectifs de plein emploi et de réindustrialisation.

Le marché du travail a connu une forte amélioration depuis 2017. Près de 1,9 million d'emplois salariés ont ainsi été créés entre la fin du deuxième trimestre 2017 et la fin du deuxième trimestre 2023, le taux de chômage au sens du BIT a baissé de 2,1 points pour atteindre 7,4 % de la population active en France (hors Mayotte) au troisième trimestre 2023, et le taux d'emploi est à un niveau historiquement élevé à 68,3 %.

Concernant les revenus, la part des salaires dans la valeur ajoutée est remontée depuis une quinzaine d'années, au niveau atteint au cours des Trente Glorieuses, malgré quelques variations lors des crises majeures. Pour autant, le ralentissement structurel de la productivité a entraîné une croissance plus lente des salaires, en particulier ces vingt dernières années, le salaire moyen par tête (SMPT) dans les branches marchandes non agricoles passant d'une croissance annuelle moyenne de + 3,1 %, entre 2001 et 2007, à + 1,9 % sur la période 2008-2019. Sur la période récente, entre juillet 2017 et juillet 2022, le pouvoir d'achat d'une personne seule travaillant à temps plein au SMIC a néanmoins progressé de 8,7 %, soit 125 € par mois supplémentaires, porté par la forte revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en 2019.

L'amélioration du marché du travail a été permise par le déploiement de mesures ambitieuses de soutien à l'activité et à la demande de travail, avec notamment la politique importante d'allègement de cotisations sur les bas salaires, la réforme de la fiscalité des entreprises et du capital, la loi Pacte ou encore les baisses d'impôts de production. En 2022, les montants des différents dispositifs d'allègements à vocation générale, à destination des salariés s'élevaient à près de 70 Md€ (réduction générale dégressive de cotisations, bandeaux « maladie » et « famille »). Ces exonérations, qui ont soutenu les créations d'emploi via une baisse de coût du travail, ont également contribué à réduire la part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale.

Depuis le début de l'année 2023, la situation sur le marché du travail combine des tensions de recrutement historiquement élevées avec un ralentissement de l'emploi et invite à s'interroger sur les dispositifs de soutien à l'emploi et d'incitation à l'activité en vue d'atteindre le plein emploi. L'atteinte de l'objectif de plein emploi nécessite notamment de renforcer le soutien à l'offre de travail, et d'améliorer l'efficacité du marché du travail à laquelle contribuera notamment France Travail. Dans ce contexte, le rôle et l'ampleur des mesures de soutien à l'emploi et au pouvoir d'achat doivent être examinés, afin d'en renforcer l'efficacité.

Le choix de soutenir les revenus et l'emploi, en particulier pour les salariés proches du SMIC, s'est fait par la superposition de différents dispositifs, notamment les allègements généraux de cotisations sociales et la prime d'activité. Le ciblage de ces dispositifs autour du Smic accroît en retour le coût pour l'entreprise d'une hausse donnée du salaire net. A ces niveaux de salaires, augmenter de 100 € le revenu disponible peut nécessiter d'augmenter le coût du travail de 483 € (pour une personne seule sans enfants) du fait notamment d'une augmentation marquée des cotisations patronales, de l'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu et d'une baisse de la prime d'activité. Une telle structure du système socio-fiscal peut conduire à des effets de trappe à bas revenus.

La littérature économique montre que les dispositifs d'allègement du coût du travail ont un effet plus important sur l'emploi lorsqu'ils sont ciblés sur les bas salaires et qu'ils sont peu efficaces, au regard de leur objectif d'emploi, sur les salaires intermédiaires à élevés. Les allègements sur les salaires intermédiaires à élevés poursuivent cependant également des objectifs de compétitivité et d'attractivité de l'économie française en particulier dans les secteurs intensifs en main d'œuvre qualifiée. Si la littérature récente ne met pas en évidence d'effet direct des dispositifs de baisse du coût du travail, y compris sur les salaires intermédiaires à élevés, sur les exportations, le renforcement de l'attractivité de l'économie française pour les investissements en particulier dans des secteurs intensifs en main d'œuvre qualifiée a été concomitant à la baisse conjointe du coût du travail et des impôts de production.

La prime d'activité, dont les modalités actuelles ont été fixées au moment de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, a été largement renforcée en 2019 par une augmentation substantielle du montant du bonus individuel, destinée à encourager dans tous les cas le retour à l'activité. L'interaction entre la prime d'activité et les autres prestations sociales pourrait toutefois faire apparaître des effets de bord à certains niveaux de rémunération, notamment inférieurs à 0,5 SMIC et supérieurs à 1,5 SMIC.

Plus généralement, le financement de notre protection sociale, dont les recettes sont passées de 27,6% du PIB en 1990 à 34,6% du PIB en 2021, continue de reposer principalement sur les rémunérations du travail. Il s'est toutefois fortement diversifié avec une part des cotisations et contribution sociales et de la fiscalité assise sur les salaires dans les ressources de la protection sociale de 81 % en 2021, contre 95% en 1990.

Nous souhaitons donc vous confier une mission d'expertise relative aux améliorations à apporter concernant l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité pour atteindre nos objectifs de plein emploi et de réindustrialisation :

- Dans un premier temps, vous pourrez formuler des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et l'articulation de certaines dispositions socio-fiscales liées au travail et à sa rémunération. Vous pourrez notamment analyser l'efficacité des dispositifs d'allègement du coût du travail, leur articulation avec la prime d'activité (et plus généralement l'ensemble des prestations de solidarité susceptibles de bénéficier aux salariés) et leur effet sur le niveau des salaires. Les effets de l'ajustement proposé sur l'emploi, les salaires, le revenu disponible, et la compétitivité de l'économie pourront être discutés et illustrés par des cas-types et micro-simulations. Ces effets pourront être mis en regard des effets attendus de la poursuite de la baisse des impôts de production.

- Dans un second temps, vous pourrez analyser les conséquences des prélèvements assis sur le travail sur l'emploi, les salaires, la compétitivité, l'attractivité et l'activité et vous pourrez formuler vos recommandations associées en vue de soutenir les salaires, l'emploi et la compétitivité de l'économie française.

Vos recommandations devront s'inscrire dans le respect de la trajectoire de finances publiques à la fois en termes de solde public mais également de taux de prélèvements obligatoires. Vous êtes également invités à présenter des propositions permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Les recommandations que vous formulerez concernant la prime d'activité devront s'inscrire en cohérence avec le projet de la solidarité à la source et, en particulier, l'harmonisation des bases-ressources de la prime d'activité avec d'autres minima sociaux.

Vos travaux permettront d'analyser les résultats de la littérature, et pourront mobiliser des études de cas d'investissements industriels en France sur des technologies nécessitant de l'emploi qualifié, ainsi que des parangonnages internationaux de distribution de salaires et système socio-fiscal. Vous pourrez procéder par ailleurs à des auditions d'experts et des partenaires sociaux. En particulier, votre mission s'inscrit dans la continuité de la conférence sociale du 16 octobre dernier et doit donc être conduite en y associant les partenaires sociaux selon des modalités qu'il vous appartiendra de déterminer après en avoir échangé avec les organisations.

Vous pourrez vous appuyer pour vos travaux sur France Stratégie et le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale pour l'organisation des concertations avec les partenaires sociaux, sur la Direction générale du Trésor, la Direction de la sécurité sociale, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la Direction générale de la cohésion sociale et la direction de l'animation, de la Recherche, des études et des statistiques pour réaliser des cas-types, simuler et chiffrer vos propositions. Vous pourrez solliciter l'OCDE pour les parangonnages internationaux. Vous bénéficierez de l'appui de quatre rapporteurs, au sein de la direction de l'animation, de la Recherche, des Etudes et des Statistiques, de la Direction de la sécurité sociale, de la direction générale du Trésor et au sein de l'Insee. Vous bénéficierez également de l'appui d'un rapporteur général issu de l'Inspection générale des finances.

Nous souhaitons que vous nous remettiez un premier rapport intermédiaire, portant sur les recommandations d'amélioration de l'efficacité des dispositifs existants, au plus tard le 30 avril 2024, et un rapport final, incluant l'analyse macroéconomique, au plus tard le 16 juin 2024.



Elisabeth Borne

Annexe 2 – liste des personnes auditionnées

Partenaires sociaux :

- CFDT : Paul Busi, Jocelyne Cabanal, Luc Mathieu
- CGT : Alexis Jeamet, Agathe Le Berder, Thomas Vacheron, Loïck Tange
- FO : Hélène Fauvel et Eric Gautron
- CFE-CGC : Anais Filsoofi
- CFTC : Manuel Lecomte, Julie Bestel
- UNSA : Vanessa Jereb, Jérôme Leleu
- Solidaires : Murielle Guilbert
- Medef : Clarisse Costa, France Henry-Labordère, Pierre-Matthieu Jourdan, Christine Lepage, Garance Pineau, Gwenaëlle Pilon
- CPME : Gwendoline Delamare-Deboutteville, Claire Richier
- FNSEA : Jérôme Volle, Céline Camgrand Vila

Universitaires, économistes, chercheurs en sciences sociales :

- Les membres du Conseil d'Analyse Économique auprès du Premier Ministre
- Guillaume Allègre, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) - Sciences Po
- Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS, professeur d'économie à l'École normale supérieure
- Laurent Bach, professeur associé à l'ESSEC, directeur de programme à l'Institut des politiques publiques
- Thomas Breda, professeur à PSE, chargé de recherche CNRS, coresponsable du pôle travail et emploi Institut des politiques publiques
- Pierre Cahuc, professeur d'économie à Sciences Po
- Clément Carbonnier, professeur d'économie à l'université Paris 8, chercheur au Laboratoire d'économie dionysien (LED), codirecteur de l'axe de recherche « Politiques socio-fiscales » au LIEPP – Sciences po
- Stéphane Carcillo, chef de la division emploi et revenus à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), professeur affilié au département d'économie de Sciences Po
- Gilbert Cette, professeur à NEOMA Business School, président du Conseil d'orientation des retraites (COR)
- Sophie Cottet, post-doctorante à l'université de Stavanger Business School

- Laurent Cordonnier, économiste, professeur à l'université de Lille
- Thomas Dallery, économiste, maître de conférences en économie à l'Université du Littoral Côte d'Opale
- François-Xavier Devetter, professeur à l'université de Lille, membre du Centre Lillois d'Etudes et de Recherches en Sociologie et Économie (Clersé)
- Sarah Guillou, économiste, directrice du département innovation et concurrence de l'OFCE – Sciences po
- Éric Heyer, économiste, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE
- Guillaume Gaulier, économiste à la Banque de France
- Jérôme Gautié, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- François Geerolf, économiste à l'OFCE - Sciences Po
- Thomas Grjebine, économiste, responsable du programme scientifique « Macroéconomie et finance internationales » au CEPII.
- Xavier Jaravel, professeur d'économie à la London School of Economics (LES), membre du CAE
- Yannick L'Horty, économiste, directeur de TEPP-CNRS et directeur de l'ONDES, université Gustave Eiffel
- Camille Landais, professeur d'économie à la LSE, président délégué du CAE
- Etienne Lehmann, économiste, professeur de sciences économiques à l'université Paris 2 Panthéon-Assas
- Frédéric Lerais, directeur général de l'Institut de Recherche Économiques et Sociales (IRES)
- Clément Malgouyres, chercheur au CREST, professeur associé à l'IP Paris
- Franck Malherbet, chercheur au CREST et à Paris School of Economics
- Bruno Palier, directeur de recherche CNRS en sciences politique au CEE, Sciences Po
- Hélène Paris, secrétaire générale du CAE
- Muriel Pucci-Porte, maîtresse de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et chercheuse associée à l'OFCE
- Xavier Ragot, président de l'OFCE – Science Po
- Roland Rathelot, professeur associé d'économie à l'IP Paris
- Alexandra Roulet, professeure d'économie à l'INSEAD, chercheuse affiliée au CEPR
- Emmanuel Saez, économiste, professeur à l'université de Californie à Berkeley
- Raul Sampognaro, économiste au département analyse et prévision de l'OFCE – Sciences po

- Julie Valentin, maîtresse de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Michaël Zemmour, maître de conférences en économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, codirecteur de l'axe "Politiques socio-fiscales"

Administrations et organismes publics :

- Dares : Michel Houdebine
- Direction générale des entreprises : Paul Cusson, Benjamin Delozier
- Direction générale du Trésor : Dorothee Rouzet, Albane Sauveplane, Stéphane Sorbe
- Direction de la législation fiscale : Sébastien Catz, Laurent Martel
- Drees : Fabrice Lengart
- Direction de la sécurité sociale : Morgan Delaye, Paul-Antoine Georges, Frank von Lennep, Cléo Lhermet, Harry Partouche, Thomas Ramljaona
- Haut conseil pour le financement de la protection sociale : Emmanuel Chion, Dominique Libault
- Insee : Nicolas Carnot, Jean-Luc Tavernier
- Urssaf Caisse Nationale : Yann-Gaël Amghar, Alain Gubian, Damien Ientile, Anne-Laure Zennou

Autres institutions et personnalités :

- Marc Ferracci, député des Français établis hors de France (6e circonscription)
- Mouvement des entreprises intermédiaires : David Lauvray, Florence Naillat
- Rexecode : Denis Ferrand, Olivier Redoulès
- France industries : Alexandre Saubot
- Fipeco : François Ecalé
- Afep : Bruno Clément-Ziza, Nicolas Ragache

