# Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires

Pierre Cahuc[1] et Stéphane Carcillo[2]

Mars 2012

[1] CREST et Ecole Polytechnique.

[2] Université Paris 1 et Sciences Po (Paris).

# Résumé

Cette étude analyse les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires à partir des dernières données disponibles en adoptant une approche sectorielle. Ces allégements constituent la principale politique de l'emploi en France avec une dépense annuelle d'environ 1 point de PIB. Depuis 2006 l'allégement est dégressif jusqu'à 1,6 SMIC, mais de facto 90% du montant total bénéficient aux salariés rémunérés moins de 1,3 SMIC. Les secteurs qui en bénéficient le plus sont logiquement ceux qui emploient le plus grand nombre de salariés rémunérés à proximité du salaire minimum, au premier titre desquels les services. Par ailleurs, les PME bénéficient plus largement de ce dispositif du fait de salaires en moyenne moins élevés que dans les grandes entreprises.

Malgré les importantes sommes consacrées aux allégements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, le coût du travail au niveau du salaire minimum reste élevé en France en comparaison avec les principaux partenaires commerciaux. En France le coût minimum du travail est de 70 % plus élevé que celui observé aux Etats-Unis et de 80% plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE. Cette situation est la conséquence de la rapide progression du salaire minimum depuis le début des années 1980, comparée à celle des autres pays de l'OCDE. Cette progression a eu tendance à comprimer par le bas la distribution des salaires en France. Le rapport entre le salaire minimum et le salaire médian, qui atteignait 52% en 1991, a crû significativement pendant les deux dernières décennies pour atteindre 60% en 2010. C'est le plus élevé parmi les pays de l'OCDE, après la Turquie.

Cette étude rappelle que le niveau élevé du coût minimum du travail est préjudiciable à l'emploi peu qualifié dans tous les secteurs, y compris le tertiaire. En effet, les emplois des secteurs en apparence protégés de la concurrence internationale sont en fait soumis à une forte pression concurrentielle, de dimension internationale, qui passe notamment par la substitution du capital au travail peut qualifié. Ainsi, par exemple, l'augmentation du coût du travail peu qualifié dans le commerce de détail se traduit par une « délocalisation » de ses emplois vers les pays qui produisent les caisses automatiques ou les scanners qui se substituent à la main-d'œuvre de ce secteur. La substitution du capital au travail implique que beaucoup d'emplois faiblement qualifiés sont potentiellement délocalisables. En fin de compte, les études empiriques montrent qu'un coût minimum du travail élevé constitue un obstacle à l'emploi des personnes les moins qualifiées pour toutes les activités concernées. C'est cette propriété qui justifie les exonérations généralisées de cotisations salariales sur les bas salaires en présence d'un salaire minimum.

Cette étude montre, à l'instar des nombreux travaux publiés sur ce thème, que les allégements généraux de cotisations salariales ont un fort impact sur l'emploi dans un pays comme la France caractérisé par un coût minimum du travail élevé. Cet impact est particulièrement important pour la main d'œuvre peu qualifiée, présentant les plus grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail et la plus fréquemment confrontée au chômage. A ce titre, les allégements de cotisations salariales créent ou sauvegardent des emplois en plus grand nombre dans le secteur des services, en apparence moins exposé à la concurrence internationale, mais dont les nombreux emplois faiblement qualifiés sont très sensibles au coût minimal du travail : deux fois plus d'emplois sont ainsi créés ou sauvegardés dans chacun des secteurs du commerce, des services aux particuliers ou des services aux entreprises que dans le seul secteur industriel.

Notre étude rappelle que les différentes réformes envisagées pour réduire le coût budgétaire des allégements se traduiraient par la destruction de centaines de milliers d'emplois peu qualifiés, principalement dans les services. Selon nos estimations, la suppression de l'ensemble du dispositif détruirait environ 800 000 emplois. Supprimer les allégements liés aux 35 heures détruirait environ 400 000 emplois, instituer un point de sortie à 1,5 au lieu de 1,6 SMIC supprimerait environ 50 000 emplois, limiter les allégements à l'industrie entrainerait une perte de l'ordre de 700 000 emplois, et limiter les allégements aux entreprises de moins de 50 salariés supprimerait environ 380 000 emplois.

Ainsi, du point de vue de la sauvegarde de l'emploi, il n'y a aucun fondement à réserver le bénéfice des allégements aux seuls secteurs directement exposés à la concurrence internationale, ou encore aux seules PME. Tout compte fait, il semble que la priorité consiste à conserver un dispositif stable qui pourrait s'avérer progressivement moins coûteux, comme on l'a observé ces dernières années, à la faveur d'une évolution modérée du salaire minimum. Une évolution de la fiscalité, qui assurerait une redistribution plus efficace du revenu vers les personnes les plus en difficultés, favoriserait sans doute ce mouvement.

# Sommaire

**Introduction** ..... 6

**1 Un dispositif créateur d'emploi au voisinage du salaire minimum** ..... 6

1.1 Les conséquences des allégements de cotisations sociales au niveau du salaire minimum ..... 7

1.2 Les conséquences des allégements de cotisations sociales sur des salaires supérieurs au salaire minimum ..... 8

**2 Un dispositif de grande ampleur** ..... 10

2.1 Historique et montant du dispositif ..... 10

2.2 Quels secteurs en bénéficient ? ..... 12

2.3 La répartition des bénéfices des allégements de cotisations salariales selon la taille des entreprises ..... 16

**3 Un coût du travail toujours élevé au niveau des bas salaires** ..... 17

**4 Des effets sur l'emploi importants** ..... 22

4.1 Un effet global positif sur l'emploi ..... 22

4.2 Un effet positif dans tous les secteurs ..... 23

**5 Faut il modifier le dispositif d'exonérations de cotisations sociales?** ..... 24

5.1 Un ciblage sectoriel sur les secteurs exposés à la concurrence ? ..... 24

5.2 Le ciblage sur les petites entreprises ? ..... 26

5.3 Un point de sortie en dessous de 1,6 Smic ? ..... 27

5.4 Supprimer les allégements liés aux 35 heures ? ..... 30

**Conclusion** ..... 31

**Référence bibliographiques** ..... 32

**Annexe 1 : Répartition sectorielle des allégements de cotisations patronales.** ..... 34

**Annexe 2 : Variantes des simulations de l'impact sur l'emploi des modifications du dispositif d'exonérations de cotisations sociales** ..... 35

## Figures

Figure 1 : Conséquences d'un allégement des cotisations sociales sur l'emploi au niveau du SMIC. ..... 7
Figure 2 : Conséquences d'un allégement des cotisations sociales sur l'emploi sur des salaires supérieurs au SMIC. ..... 9
Figure 3 : Evolution des allégements généraux sur les bas salaires sur la période 1993-2012 ..... 12
Figure 4 : Part des allégements généraux et part dans l'emploi par secteur d'activité ..... 13
Figure 5 : Répartition cumulée du montant des exonérations en fonction du salaire en parts de Smic en 2007 ..... 14
Figure 6 : Répartition des salaires dans les secteurs marchands non-agricoles en 2008. ..... 14
Figure 7 : Taux apparent d'exonération lié aux allégements généraux et salaire moyen net mensuel par secteur d'activité (champ concurrentiel), en 2010 ..... 15
Figure 8 : Taux apparent d'exonération lié aux allégements généraux et salaire moyen net mensuel par taille d'entreprise (champ concurrentiel), en 2010 ..... 16
Figure 9 : Coût horaire minimum du travail pour les salariés à plein temps en 2010 en dollars US aux taux de change courant. ..... 17
Figure 10 : Evolution des salaires minima horaires réels en dollars US et parité de pouvoir d'achat depuis 1980 (base 2005) ..... 18
Figure 11 : Evolution du ratio entre les salaires minima nationaux et les salaires médians entre 1991 et 2010 ..... 18
Figure 12 : Taux d'emploi dans les services et taux d'emploi total en 2010. ..... 19
Figure 13 : Taux d'emploi dans le commerce et taux d'emploi total en 2010. ..... 20
Figure 14 : Taux d'emploi et coût du travail dans le commerce et l'hôtellerie-restauration ..... 21
Figure 15 : Taux d'emploi et coût du travail dans le secteur manufacturier ..... 21
Figure 16 : Emplois détruits par secteur en cas de suppression des allégements généraux de cotisations sociales ..... 25
Figure 17 : Emplois détruits par secteur en cas de ciblage sur les entreprises de moins de 50 salariés ..... 27
Figure 18 : Emplois détruits par secteur en cas de point de sortie à 1,3 SMIC ..... 28
Figure 19 : Emplois détruits par secteur en cas de point de sortie à 1,5 SMIC ..... 29
Figure 20 : Evolution du taux d'allégement selon le point de sortie du dispositif, en fonction du niveau de salaire, pour une entreprise de 20 salariés et plus. ..... 29

## Introduction

Pendant de nombreuses années, la France a fait le choix d'un salaire minimum élevé progressant plus vite que les gains de productivité. Ce choix est en partie le résultat d'une protection sociale qui fait assumer à la politique salariale une partie du rôle normalement dévolu à la politique de redistribution. Dès le début des années 1990, les conséquences néfastes de cette politique sur le développement de l'emploi peu qualifié ont été identifiées. La réaction des pouvoirs publics fut alors le développement progressif de réductions générales de cotisations patronales sur les bas salaires, afin de déconnecter l'évolution du coup du travail de celle du salaire net, tandis que le SMIC continuait à progresser à un rythme soutenu, notamment sous l'effet des 35 heures.

Cette politique a désormais un coût d'environ 1 point de PIB chaque année, et elle se trouve soumise comme il se doit à beaucoup de questionnements, surtout dans le contexte budgétaire tendu consécutif à la crise financière. L'une des interrogations porte sur son ciblage : doit-on laisser toutes les entreprises en bénéficier ? La réduction ne serait-elle pas plus efficace en direction de certaines entreprises, comme celles exposées à la concurrence internationale ou dont la taille n'excède pas un certain seuil ? Si l'on devait revenir sur les 35h pourrait on également revenir sur une partie de l'exonération ?

Toutes ces questions sont légitimes. Mais elles nécessitent une analyse approfondie afin de ne pas risquer de mettre en danger l'emploi de centaines de milliers de personnes aujourd'hui rémunérées à proximité au SMIC. Cette étude analyse les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires pour apporter des éléments de réponse à ces questions. Dans un premier temps, elle explique pourquoi les allégements de cotisations sociales ont des effets sur l'emploi plus importants au niveau du salaire minimum qu'à des niveaux de salaire plus élevés. Dans un second temps, elle rappelle les principales caractéristiques du dispositif d'allégement de cotisations sociales et son impact sur le coût du travail. Elle analyse ensuite ses effets sur l'emploi dans les différents secteurs de l'économie française au regard des évaluations existantes. Elle étudie enfin les diverses propositions de réforme de ce dispositif et leurs conséquences. Elle montre que toutes les mesures d'économie envisagées pour réduire le coût budgétaire des allégements de cotisation se traduisent par d'importantes pertes d'emploi peu qualifiés, qui se chiffrent en centaines de milliers.

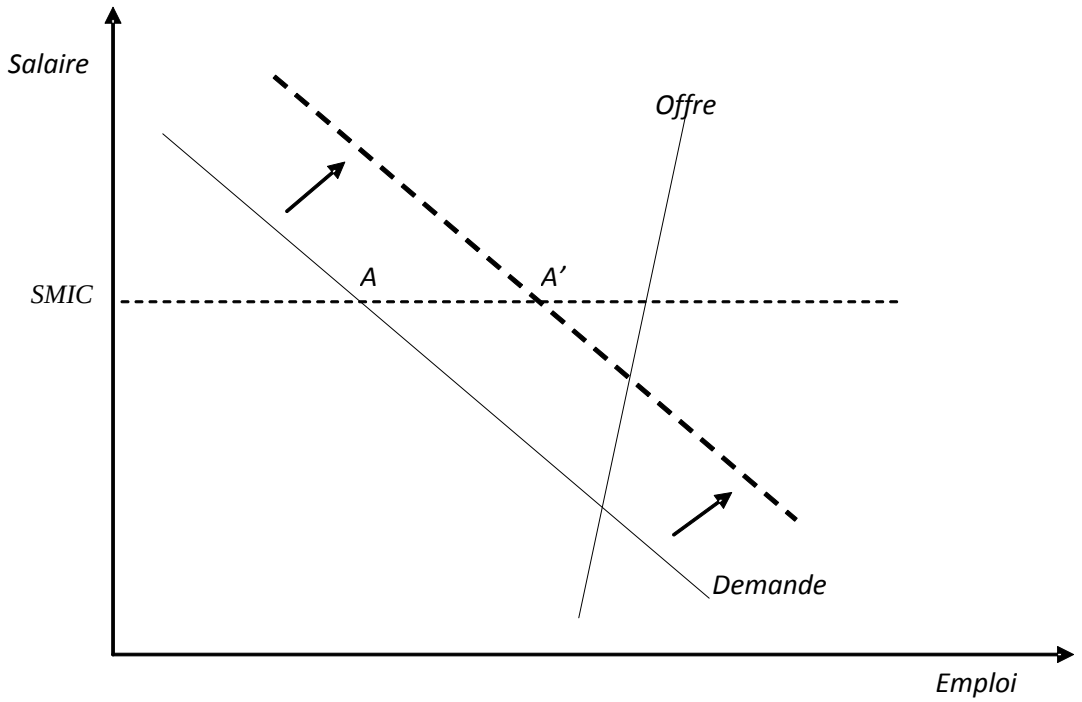
## 1 Un dispositif créateur d'emploi au voisinage du salaire minimum

Les allégements de cotisations sociales sur les bas salaires ont pour objectif premier d'accroître l'emploi grâce à la réduction du coût du travail. Néanmoins, l'impact des allégements de cotisations sur le coût du travail dépend crucialement de la façon dont s'ajustent les salaires. En effet, il est possible que les allégements de cotisations se traduisent par une augmentation des salaires qui peut amoindrir, voire annihiler leur impact sur le coût du travail. A ce titre, les conséquences des allégements de charges sur l'emploi sont très différentes selon que les salaires sont de facto fixés par le salaire minimum ou résultent de la confrontation de l'offre et de la demande de travail.

### 1.1 Les conséquences des allégements de cotisations sociales au niveau du salaire minimum

Au niveau du salaire minimum, tout allégement des cotisations sociales patronales se traduit par une réduction du coût du travail égale au montant de l'allégement. Ce sont les réactions de la demande de travail qui déterminent l'impact de l'abaissement des cotisations sociales sur l'emploi. Dans l'état actuel de notre marché du travail, le chômage des travailleurs les moins qualifiés est essentiellement dû à une insuffisance de la demande de travail. Dans ce contexte, tout accroissement de la demande de travail pour les emplois au niveau du SMIC se traduit par une augmentation de l'emploi sans accroissement significatif des salaires. La figure 1 illustre ce mécanisme. Il apparaît qu'une augmentation de la demande de travail entraîne un accroissement de l'emploi sans augmentation du salaire tant que la demande reste inférieure à l'offre de travail. L'équilibre du marché du travail passe du point A au point A'.

**Figure 1 : Conséquences d'un allégement des cotisations sociales sur l'emploi au niveau du SMIC.**




Les nombreux travaux empiriques consacrés aux estimations de la demande de travail suggèrent que l'emploi des travailleurs les moins qualifiés est assez sensible au coût du travail. Hamermesh (1993) estime qu'une élasticité de l'ordre de 1/3 pour l'ensemble de la main-d'œuvre et de l'ordre de 1 pour les travailleurs les moins qualifiés constitue des ordres de grandeur vraisemblables. Les travaux plus récents de Bunel et al. (2010) portant sur la France trouvent des résultats

compatibles avec de tels ordres de grandeur. Ces résultats jouent en faveur des allégements de charges sur les bas salaires dans la mesure où leurs conséquences sur l'emploi sont d'autant plus fortes que la demande de travail est sensible à son coût. Si l'on s'en tient à ces chiffres et à un raisonnement limité aux conséquences des allégements de charges au niveau du SMIC sur la demande de travail, une réduction de 1% du coût du travail se traduit par une création de 20 000 emplois, car il y a qu'environ 2 millions de salariés percevant un salaire compris entre 1 et 1,1 SMIC. Par conséquent, la suppression de l'allégement actuel qui atteint 26 points au niveau du SMIC et 20 points à 1,1 SMIC, se traduirait par la destruction d'environ 400 000 emplois à ces niveaux de salaire[3].

### 1.2 Les conséquences des allégements de cotisations sociales sur des salaires supérieurs au salaire minimum

Lorsque le salaire est supérieur au salaire minimum, les modifications de la demande de travail ne se répercutent pas telles quelles sur l'emploi, dans la mesure où elles interagissent avec l'offre de travail. Ce mécanisme est illustré par la figure 2, qui montre que l'impact des variations de la demande de travail sur l'emploi est conditionné par la pente de la fonction d'offre de travail. Si l'offre de travail est faiblement sensible au salaire, un accroissement de la demande de travail se traduit essentiellement par une augmentation du salaire et un faible impact sur l'emploi, puisque le passage du point A au point B entraîne une variation du salaire d'autant plus importante que la pente de l'offre de travail est grande dans le plan emploi-salaire. Ainsi, même si la demande de travail est fortement sensible au coût du travail, les allégements de cotisations sociales peuvent avoir un effet très limité sur l'emploi si l'offre de travail est peu sensible aux salaires. En effet, si l'offre de travail est peu sensible aux salaires, d'importantes augmentations de la demande de travail induites par des réductions de cotisations sociales se traduisent simplement par d'importants accroissements de salaires, avec un impact d'autant plus faible sur l'emploi.

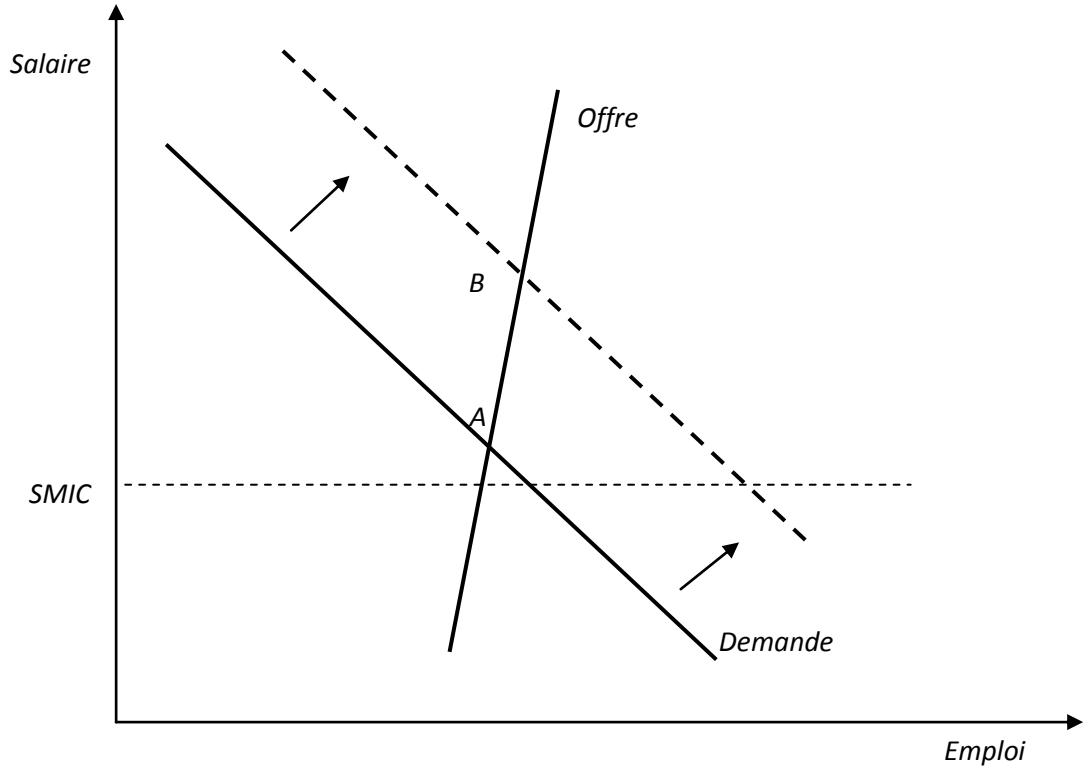
Les nombreux travaux empiriques consacrés à l'offre de travail suggèrent qu'un tel cas de figure est vraisemblable, car l'élasticité de l'offre de travail par rapport au salaire est effectivement d'ampleur très limitée (Blundell et MaCurdy, 1999). La synthèse de Chetty et al. (2011) conduit à une estimation moyenne de l'élasticité[4] de l'offre de travail de 0,25. En supposant toujours une élasticité de la demande de travail égale à 1, ceci signifie qu'une exonération réduisant ex ante le coût du travail de 1% se traduirait non plus par un accroissement de l'emploi de 1%, mais par un accroissement des salaires de 0,75% et une augmentation de l'emploi de 0,25%. L'ajustement des salaires peut donc réduire considérablement l'impact des exonérations de cotisation sur l'emploi. Et encore, ce calcul est sans doute trop optimiste dans la mesure où, comme nous l'avons souligné, la demande de travail qualifié est généralement moins sensible à son coût que la demande de travail faiblement qualifié. Si l'on retient une élasticité vraisemblable de 1/3 pour la demande de travail située au voisinage du salaire médian, correspondant à 1,6 SMIC, une

[3] Cela correspond à un taux d'allégement moyen du coût du travail de 19% entre 1 et 1,1 SMIC.

[4] Nous nous référons ici à l'offre de travail de long terme « à la marge extensive », concernant les effectifs et non les heures qui correspondent à la marge « intensive ».

exonération réduisant a priori de 1% le coût du travail se traduit par un accroissement de salaire de 0,25%[5] et par un accroissement de l'emploi de 0,08%. Ainsi l'impact sur l'emploi d'un euro dépensé serait environ 20 fois moins fort au niveau du salaire médian qu'à celui du SMIC[6]! Par conséquent, en supposant que l'élasticité de l'emploi décroît de manière linéaire, en prenant la valeur 1 au niveau du SMIC pour atteindre 0,08 à 1,6 SMIC, la suppression de l'allégement actuel, allant de 20 points au niveau de 1,1 SMIC puis décroissant pour s'annuler à 1,6 SMIC, détruirait environ 400 000 emplois sur cette plage de salaire, soit le même nombre d'emplois qu'entre 1 et 1,1 SMIC.

**Figure 2 : Conséquences d'un allégement des cotisations sociales sur l'emploi sur des salaires supérieurs au SMIC.**




Ces explications indiquent que les allégements de cotisations ont un effet maximal sur l'emploi au voisinage du SMIC. Ce constat devrait aboutir à recommander de concentrer les allégements au niveau du SMIC. Néanmoins, la progressivité des cotisations patronales sur les bas salaires est d'autant plus marquée que les allégements de charges sont élevés et portent sur une plage étroite de salaires au-delà du salaire minimum. Certains redoutent que cette progressivité accrue puisse constituer une barrière aux augmentations de salaires et à l'évolution des carrières salariales,

[5] soit 0,75 multiplié par 0,33.

[6] Le montant des dépenses associées à une réduction ex ante de 1% du coût du travail au niveau du salaire médian est égal à 1,6 fois le montant nécessaire à réduire ex ante de 1% le coût du travail au niveau du SMIC. Soit M le montant nécessaire à réduire ex ante de 1% le coût du travail de 100 emplois. Cette dépense créée un emploi. Au niveau de 1,6 SMIC, cette même dépense permet de réduire ex ante le coût du travail de 100/1,6=62,5 emplois, dont le volume augmente de 0,08%, ce qui donne une création de 0,05 emplois.

prônant ainsi un étalement des abaissements de charges sur un éventail de salaires dépassant largement le niveau du SMIC. En principe, les effets combinés des allégements de charges et de l'accroissement de la progressivité aboutissent à un impact global a priori ambigu sur le niveau des salaires. D'une part, les allégements de charges contribuent à augmenter le niveau des salaires en accroissant les surplus partagés entre salariés et employeurs. Mais, d'autre part, la progressivité accrue entraîne une moindre progression des salaires. La combinaison de ces effets contraires aboutit à un impact en théorie indéterminé sur les rémunérations. Les travaux empiriques menés sur ce sujet aboutissent à des résultats mitigés qui ne permettent pas de repérer de façon systématique la création de trappes à bas salaires associées aux exonérations mises en œuvre en France jusqu'à présent[7].

Ces quelques réflexions théoriques, agrémentées de quelques ordres de grandeurs empiriques, suggèrent que les allégements de charges sur les bas salaires ont des effets importants sur la demande de travail et sur l'emploi des personnes faiblement qualifiées pouvant prétendre occuper un emploi rémunéré au salaire minimum. En revanche, il semble que les allégements de charges sur des salaires nettement plus élevés que le salaire minimum aient un impact sur l'emploi potentiellement plus faible, car ils peuvent être significativement évincés par des accroissements de salaires.

## 2 Un dispositif de grande ampleur

Depuis leur création en 1993, les allégements généraux de cotisations sociales ont pris une ampleur considérable au point de devenir la principale dépense pour la politique de l'emploi en France, puisqu'environ 1 point de PIB est dépensé chaque année dans ce dispositif. Depuis 2006 l'allégement est dégressif jusqu'à 1,6 SMIC, mais de facto 90% du montant total bénéficient aux salariés rémunérés moins de 1,3 SMIC. Les secteurs qui en bénéficient le plus sont logiquement ceux qui emploient le plus grand nombre de salariés rémunérés à proximité du salaire minimum, au premier titre desquels les services. Par ailleurs, les TPE et les PME bénéficient plus largement de ce dispositif du fait de salaires en moyenne moins élevés que dans les grandes entreprises.

### 2.1 Historique et montant du dispositif

Le dispositif de réduction générale du coût du travail a été institué au début des années quatre-vingt-dix à la suite des travaux du Commissariat Général du Plan. A l'époque, le chômage ne cessait d'augmenter depuis 1991, touchant fin 1993 plus de 12% de la population active. Au regard de ses partenaires, la France créait moins d'emplois pour un niveau de croissance donné, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. Les rapports du Commissariat Général du Plan suggéraient que la France ne souffrait pas d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen,

[7] Voir sur ce point la discussion détaillée et approfondie dans la contribution récente de Nouveau et Ourliac (2012).

mais plutôt dû au coût du travail peu qualifié, renchéri par un accroissement rapide du SMIC dans les années 1970 et 1980 ainsi que par une montée des cotisations sociales.

C'est sur la base de cette analyse qu'a été fait le choix de réduire le coût du travail plus particulièrement au niveau du salaire minimum. L'allégement de cotisations sociales présente l'avantage de réduire le coût du travail sans abaisser le pouvoir d'achat des travailleurs percevant des bas salaires. Des mesures d'allégement des cotisations sociales patronales pesant sur le travail non-qualifié ont donc été préconisées.

Ces allégements ont été modifiés presque chaque année. Il est néanmoins possible de discerner une évolution en 4 temps.

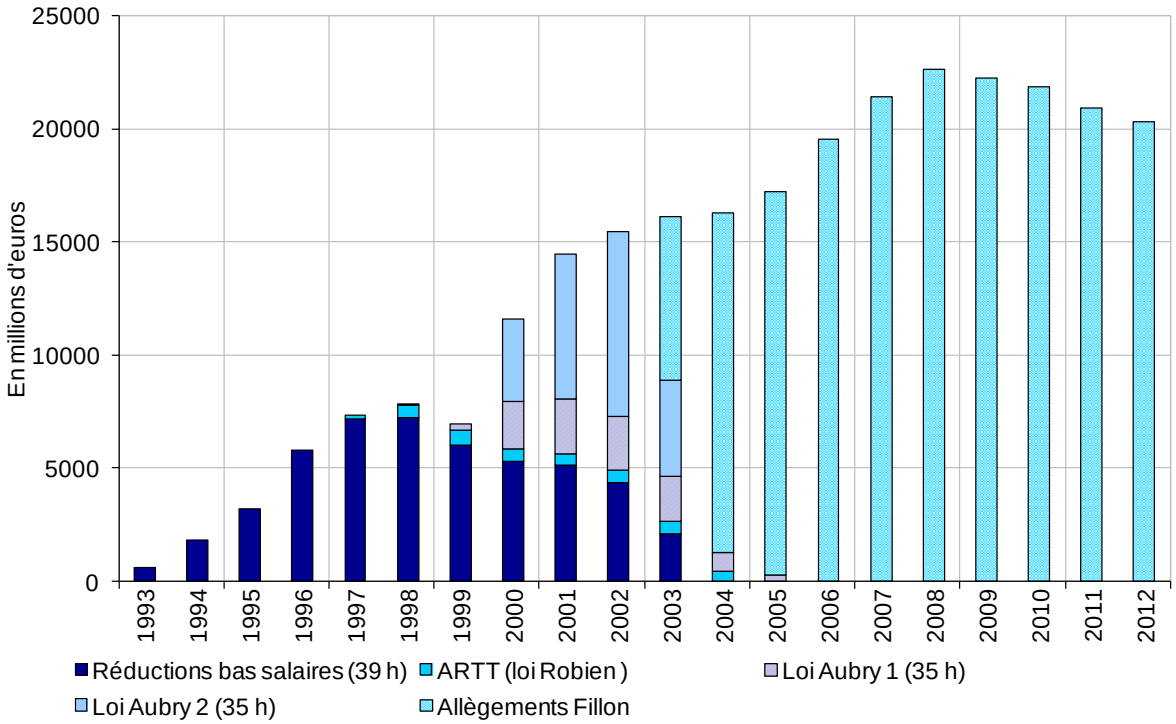
- jusqu'en 1998, le coût du travail est réduit au voisinage du SMIC (avec un seuil de sortie variant entre 1,1 et 1,3 SMIC) pour toutes les entreprises (allégements « Balladur » puis « Juppé ») ;
- de 1998 à 2002, le champ des allégements est étendu pour les entreprises qui réduisent leur temps du travail (allégements « Aubry »), afin de compenser l'impact de cette mesure sur le coût du travail : l'allégement au niveau du salaire minimum passe de 18 à 26 points de cotisation, il décroît ensuite pour atteindre un plancher de 4000 FF un peu au-dessus de 1,7 SMIC ;
- les allégements « Fillon », instaurés progressivement de 2003 à 2005, sont accordés à toutes les entreprises pour neutraliser l'impact de la convergence vers le haut des multi-SMICs qui affecte les entreprises restées à 39 heures. Le montant maximal est toujours de 26 points au niveau du SMIC et le seuil de sortie, en 2006, est fixé à 1,6 Smic.
- Le 1er juillet 2007 les allègements de cotisations sociales ont été étendus à 28,1% au niveau du SMIC (le point de sortie restant inchangé) pour les entreprises de moins de 20 salariés. Depuis cette date, le dispositif d'allégement généralisé est à peu près stabilisé[8].

La succession de ces mesures a amplifié le coût de ces allégements pour les finances publiques, avec néanmoins une stabilisation, voire une légère diminution depuis 2009, comme le montre la figure 3. Ce coût est passé d'un peu moins de 2 milliards d'euros en 1994 à environ 21 milliards d'euros en 2011. On peut considérer que, dans ce total, environ la moitié correspond aux allégements généraux sur les bas-salaires antérieurs à la RTT. L'autre moitié correspond à l'accroissement des allégements liés à la RTT qui courent maintenant jusque 1,6 Smic[9] : compensation du surcoût horaire pour les entreprises ayant réduit la durée du travail, et compensation des fortes hausses du salaire minimum entre 2003 et 2005 pour les autres.

[8] Depuis le 1er octobre 2007, la rémunération mensuelle brute hors heures supplémentaires et complémentaires qui est prise en compte pour calculer les allégements de cotisations. Entre le 4 décembre 2008 et le 1er juin 2010, les entreprises de moins de 10 salariés ont bénéficié d'une ristourne supplémentaire pour les nouvelles embauches. Enfin, les 13èmes mois ont été intégrés dans le calcul des rémunérations de référence depuis le 1er janvier 2011 (ce sont les rémunérations annuelles qui sont prises en compte et non les rémunérations mensuelles).

[9] Pour obtenir ce chiffre il est nécessaire de faire des hypothèses sur ce qui se serait passé en l'absence de la RTT. On suppose pour cela que le SMIC aurait continué à évoluer à partir de 1998 comme le salaire moyen. Dans ce cas les allégements dans leur dernière version avant la RTT, c'est-à-dire les allégements dits « Juppé » jusqu'à 1,3 SMIC, aurait progressé au même rythme que le salaire moyen qui aurait évolué comme la valeur ajoutée (pas de déformation du partage de la valeur ajoutée sur cette période). Sous cette hypothèse, les allégements auraient été d'environ 11,5 Mds d'euros en 2010, comparé à 21 Mds constatés la même année, soit un peu plus que la moitié.

**Figure 3 : Evolution des allégements généraux sur les bas salaires sur la période 1993-2012**




*Source* : PLFSS et Assemblée Nationale

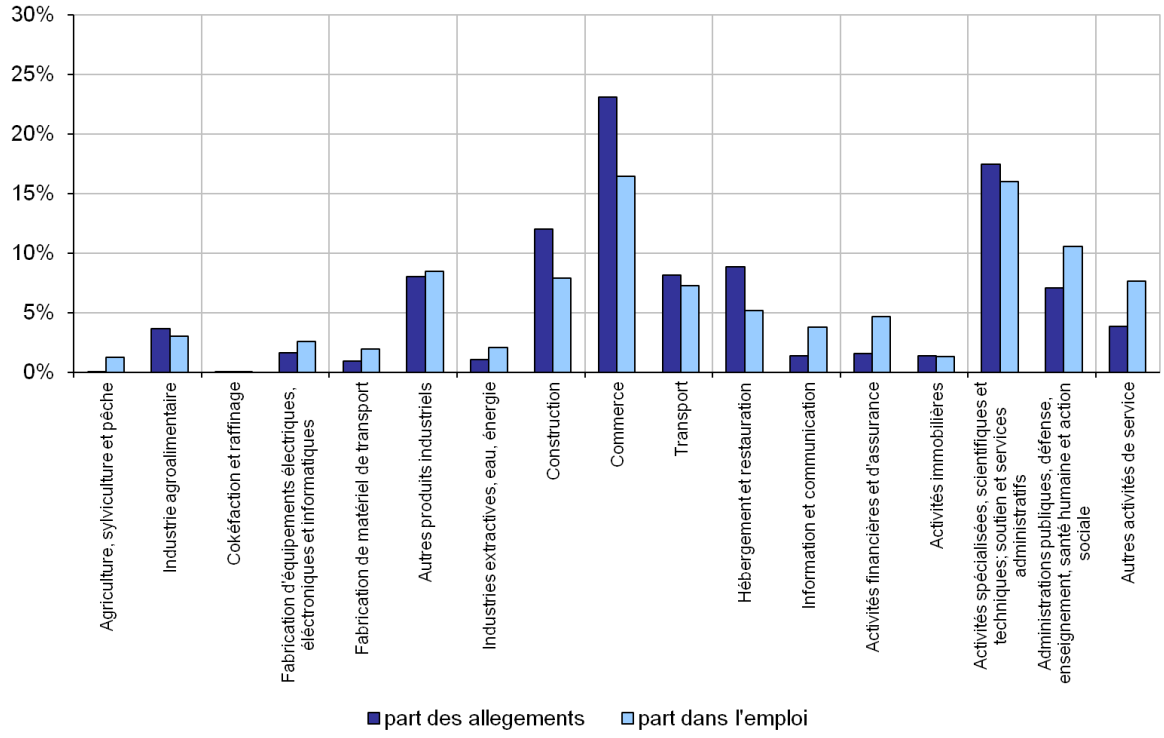
### 2.2 Quels secteurs en bénéficient ?

Les allégements de cotisations bénéficient plus à certains secteurs qu'à d'autres. La figure 4 montre que les services, comprenant notamment le commerce d'une part, et les activités spécialisées, scientifiques, techniques et administratives d'autre part, concentrent à la fois les plus grandes parts de l'emploi total et des allégements de cotisations sociales. Le secteur du commerce représente à lui seul 16% de l'emploi total et près de 23% des allégements de cotisations sociales.

Les parts sectorielles dans l'emploi total et dans les allégements de cotisations sociales diffèrent du fait des différences de salaires entre secteurs: les secteurs dont les rémunérations sont plus faibles ont tendance à plus bénéficier des allégements de cotisations sociales. En effet, la figure 5 montre que les salaires compris entre 1 et 1,1 SMIC concentrent la moitié du coût du dispositif. Cet état de fait provient à la fois de la dégressivité de l'allégement avec le niveau du salaire et de la forte proportion de salariés rémunérés sur ces tranches de salaires. Or, les rémunérations varient fortement entre les secteurs, comme l'illustre la figure 6 qui présente la répartition des salaires au sein des secteurs marchands de l'économie française. Il apparaît que le commerce comprend à lui seul 1,7 millions de salariés (en équivalent temps plein) dont la rémunération est inférieure à 1,6 SMIC sur l'ensemble de l'année, et bénéficiant par conséquent au premier chef des allégements

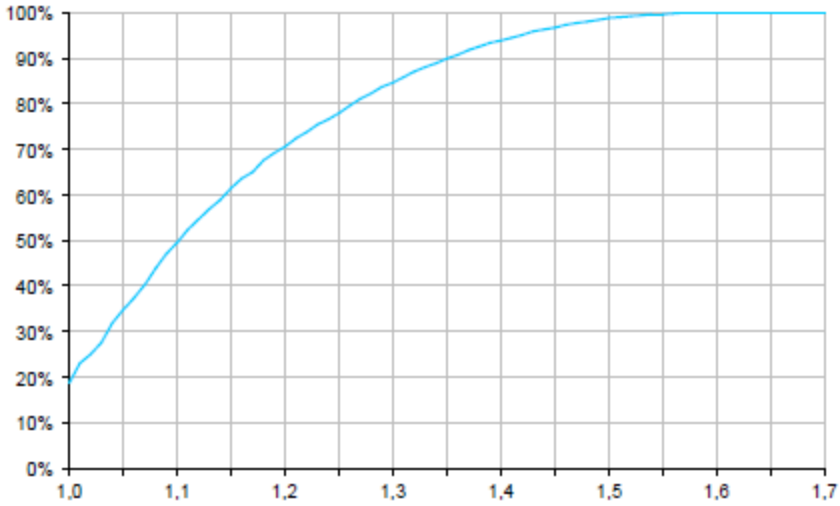
de cotisations. Viennent ensuite les services aux particuliers et les services aux entreprises qui comprennent respectivement 1,5 et 1,4 millions de salariés concernés par les exonérations de cotisations sociales. A l'opposé, l'ensemble des activités de l'information, de la communication, de la finance-assurance et de l'immobilier, dont les rémunérations sont relativement élevées ne comprennent que 0,3 millions de salariés rémunérés sous la barre des 1,6 SMIC. L'industrie dans son ensemble se situe dans une position médiane.

**Figure 4 : Part des allégements généraux et part dans l'emploi par secteur d'activité (champ concurrentiel), en 2010**



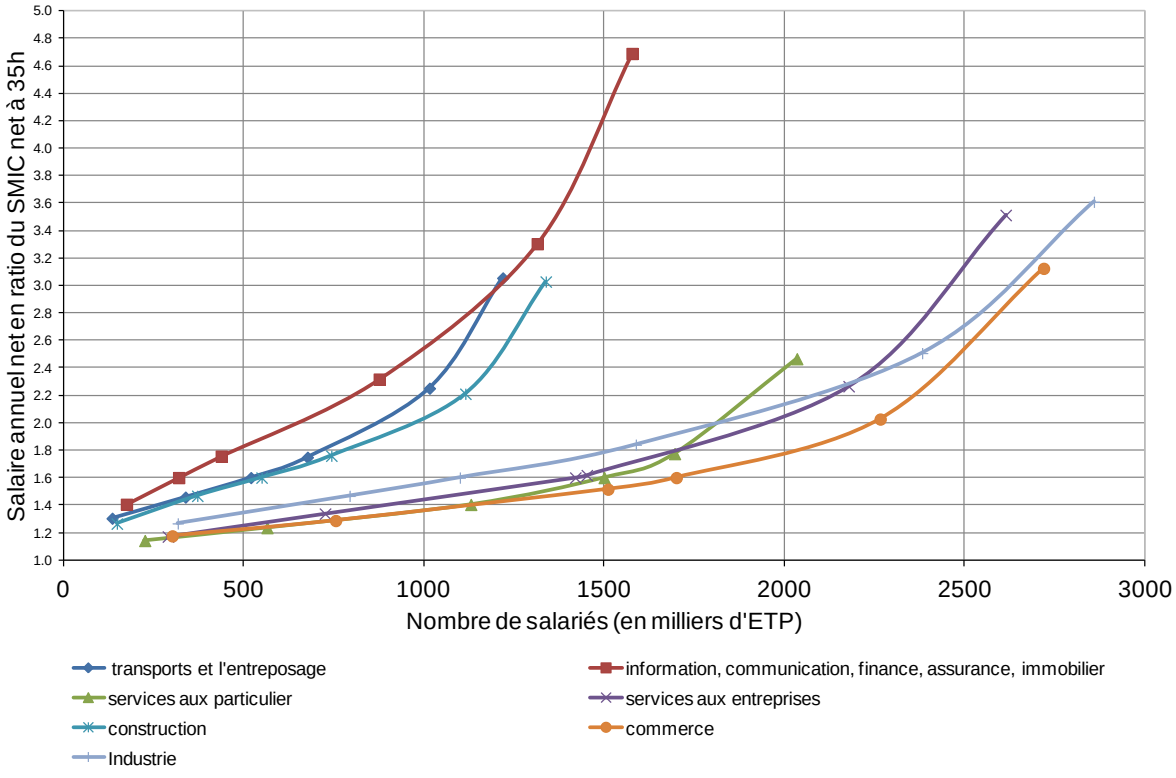

*Source* : ACOSS (tel que présenté dans le PLFSS 2012, Programme de qualité et d'efficience "Financement", données de cadrage, indicateur numéro 10) et INSEE (estimations d'emploi), calculs des auteurs. Champ : ensemble de l'économie hors emploi public dans les secteurs non marchands (administration, éducation, santé et action sociale). Voir l'annexe pour les données détaillées.

**Figure 5 : Répartition cumulée du montant des exonérations en fonction du salaire en parts de Smic en 2007.**




*Source :* Nouveau et Ourliac, 2012, page 21. *Lecture :* 50% des dépenses concernent des salariés rémunérés moins de 1,1 SMIC.

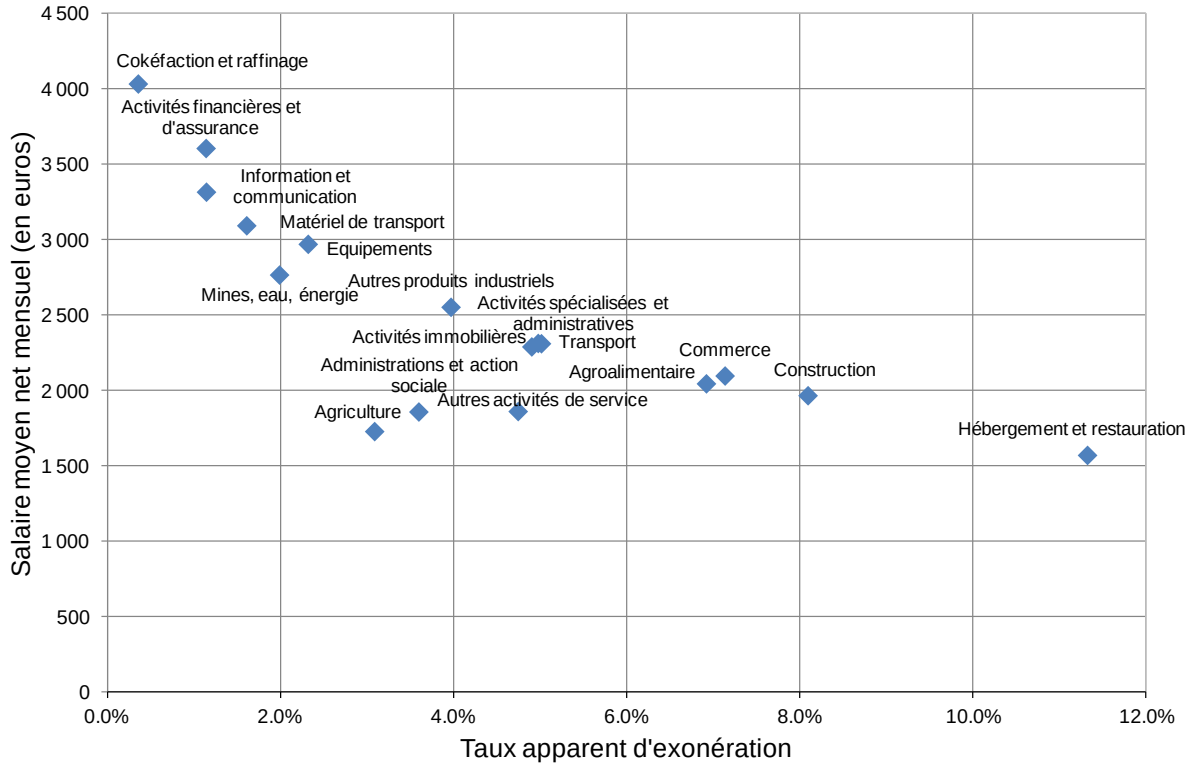
**Figure 6 : Répartition des salaires dans les secteurs marchands non-agricoles en 2008.**




*Source :* DADS (INSEE). *Lecture* : dans le secteur du commerce 1,7 million de salariés (en équivalent temps plein) ont eu une rémunération annuelle inférieure à 1,6 fois le SMIC en 2008. *Note* : les secteurs sont définis sur la base du code NAF Rev2, agrégat A17 ; transports et entreposage : HZ ; information, communication, finance, assurance, immobilier : JZ+KZ+LZ ; services aux particulier : IZ+RU ; services aux entreprises : MN ; construction : FZ ; commerce : GZ ; industrie : DE+C1+C2+C3+C4+C5.

Conséquence de cette forte hétérogénéité intersectorielle des salaires : le taux apparent d'exonération, égal au rapport des exonérations à la masse salariale du secteur, présenté dans la figure 7, est très différent selon les secteurs. Le taux d'exonération apparent est inférieur à 2% pour les secteurs intensifs en main-d'œuvre très qualifiées, comme le raffinage, les activités financières et les activités d'information et de communication où le salaire moyen net mensuel est supérieur à 3500 euros. A l'autre bout du spectre, le taux d'exonération apparent atteint plus de 8% dans la construction et plus de 11% dans l'hébergement et la restauration, employant une main-d'œuvre en moyenne moins qualifiée, dont le salaire moyen est de 1570 euros (les données détaillées sont présentées dans l'annexe 1).

**Figure 7 : Taux apparent d'exonération[10] lié aux allégements généraux et salaire moyen net mensuel par secteur d'activité (champ concurrentiel), en 2010**



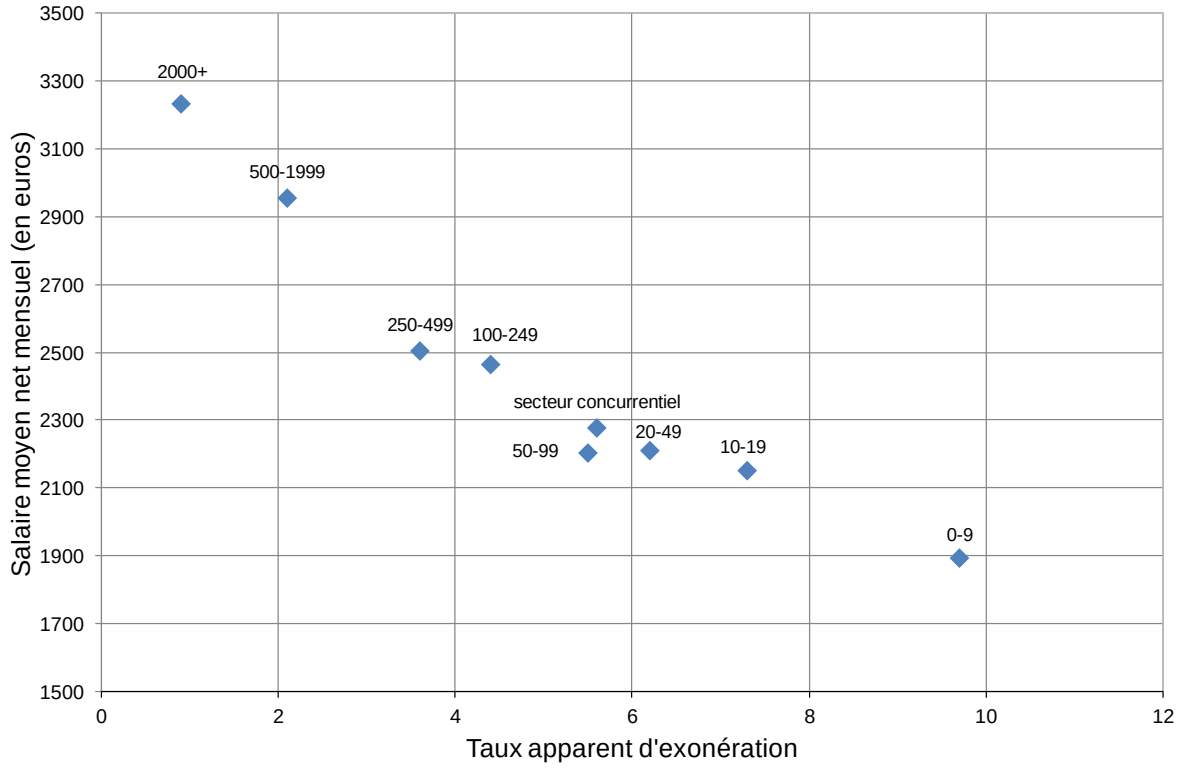

*Source* : ACOSS (tel que présenté dans le PLFSS 2012, Programme de qualité et d'efficience "Financement", données de cadrage, indicateur numéro 10) et INSEE (estimations d'emploi), calculs des auteurs. *Note*: le taux apparent d'exonération est le rapport des exonérations à la masse salariale du secteur. Champ : ensemble de l'économie hors emploi public dans les secteurs non marchands (administration, éducation, santé et action sociale). Voir l'annexe pour les données détaillées.

[10] Egal au rapport des exonérations sur la masse salariale.

### 2.3 La répartition des bénéfices des allégements de cotisations salariales selon la taille des entreprises

Le bénéfice des allégements de cotisations salariales décroît fortement avec la taille des entreprises. La figure 8 indique que le taux apparent d'exonération est de 0,9% pour les entreprises de plus de 2000 salariés tandis qu'il atteint 9,7% pour les entreprises de moins de 10 salariés. Là encore, la figure 8 montre que ces différences importantes reflètent la forte hétérogénéité des salaires selon la taille des entreprises, puisque le salaire mensuel net moyen atteint près de 3200 euros dans les entreprises de plus de 2000 salariés et 1900 euros dans celles qui ont moins de 10 employés. Ces différences de salaires reflètent avant tout des différences d'expérience professionnelle et de qualification. Ce sont en effet les salariés les moins qualifiés, les plus jeunes et cumulant les plus grandes difficultés d'insertion dans l'emploi qui sont le plus fréquemment embauchés par les entreprises les plus petites.

**Figure 8 : Taux apparent d'exonération[11] lié aux allégements généraux et salaire moyen net mensuel par taille d'entreprise (champ concurrentiel), en 2010**




*Source* : ACOSS (tel que présenté dans le PLFSS 2012, Programme de qualité et d'efficience "Financement", données de cadrage, indicateur numéro 10) et INSEE (estimations d'emploi), calculs des auteurs. *Note*: le taux apparent d'exonération est le rapport des exonérations à la masse salariale du secteur.

[11] Egal au rapport des exonérations sur la masse salariale.

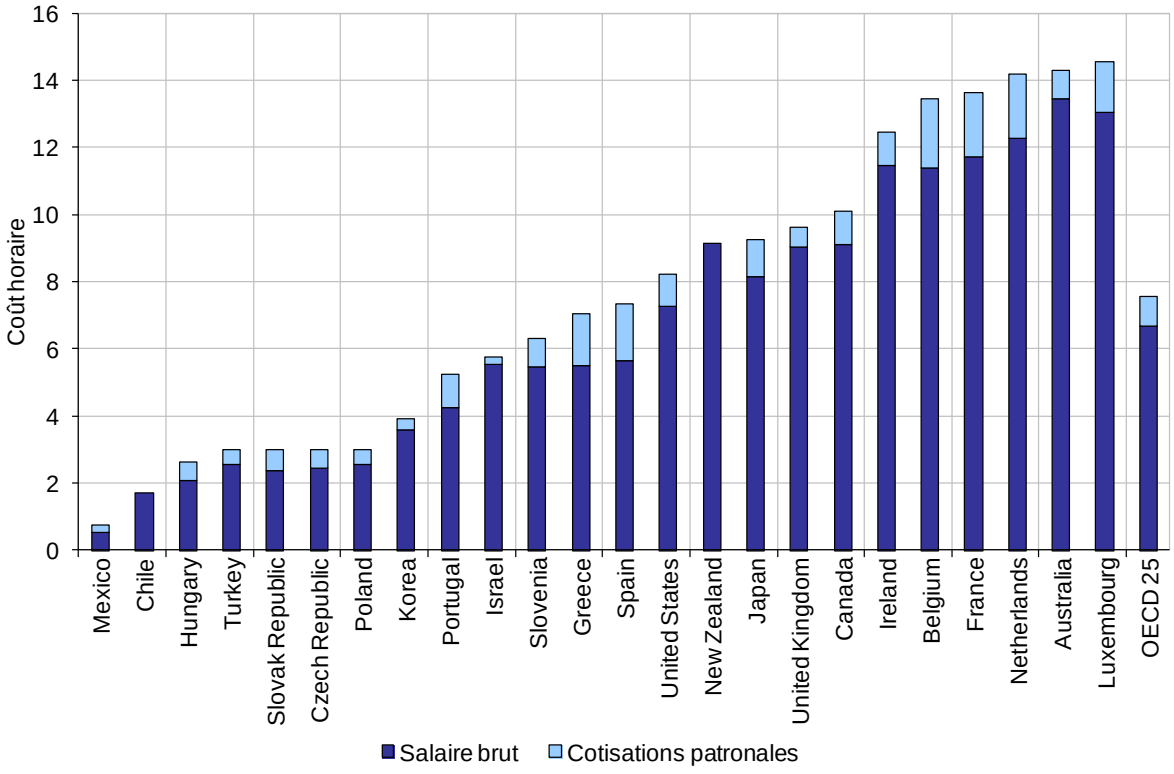
## 3 Un coût du travail toujours élevé au niveau des bas salaires

Malgré les importantes sommes consacrées aux allégements de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires, le coût du travail au niveau du salaire minimum reste élevé en France en comparaison avec les principaux partenaires commerciaux comme le montre la figure 9. Au sein des 21 pays de l'OCDE pour lesquels est répertorié un salaire minimum légal, la France arrive en quatrième position pour le niveau du coût minimum du travail en 2010, de 70 % plus élevé que celui observé aux Etats-Unis et de 80% plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE.

Cette situation est la conséquence de la rapide progression du salaire minimum depuis le début des années 1980, comparée à celle des autres pays de l'OCDE (figure 10). Cette progression a eu tendance à comprimer par le bas la distribution des salaires en France. La figure 11 montre que le rapport entre le salaire minimum et le salaire médian, égal à 60% en France en 2010, est le plus élevé parmi les pays de l'OCDE, après la Turquie. En outre, ce rapport, qui atteignait 52% en 1991, a crû significativement pendant les deux dernières décennies.

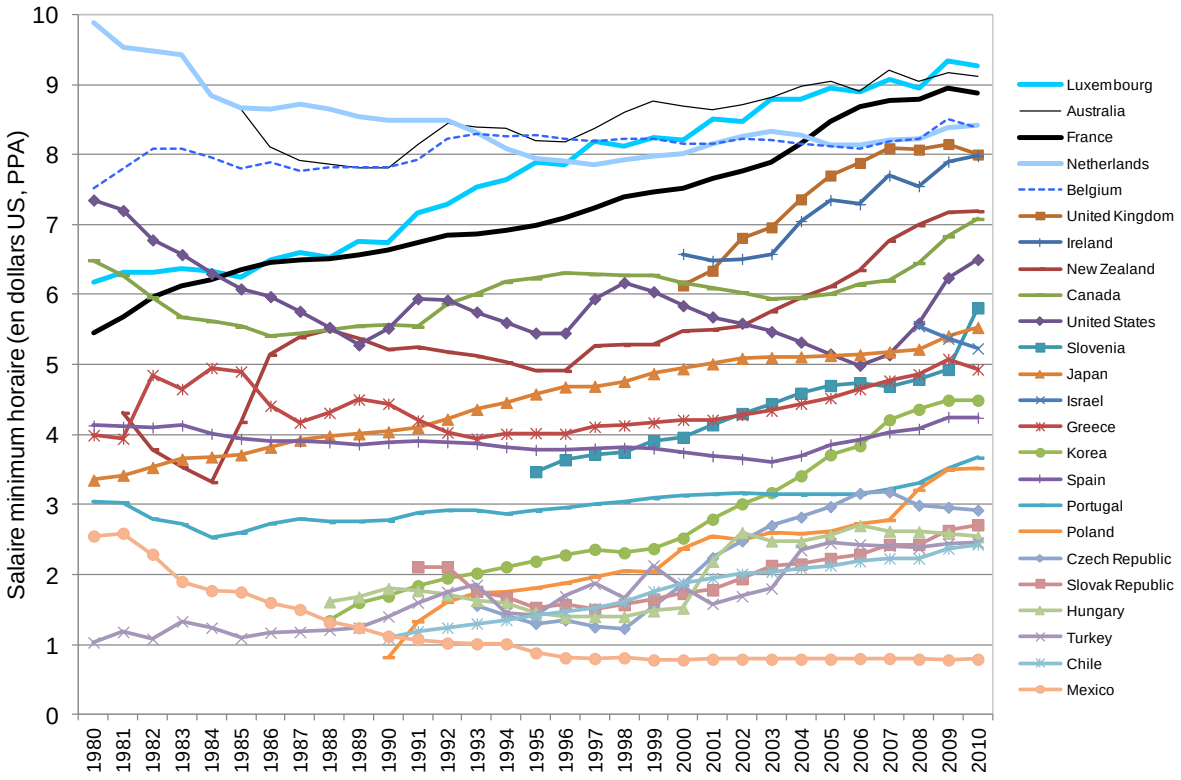
Certes, l'impact sur le coût du travail de cette progression du salaire minimum a été partiellement neutralisé par les exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires à partir des années 1990, mais les comparaisons internationales reportées dans la figure 9 montrent bien que ces allégements restent insuffisants pour que le coût minimum du travail soit en France d'un ordre de grandeur comparable à celui de la moyenne des pays de l'OCDE.

**Figure 9 : Coût horaire minimum du travail pour les salariés à plein temps en 2010 en dollars US aux taux de change courant.**



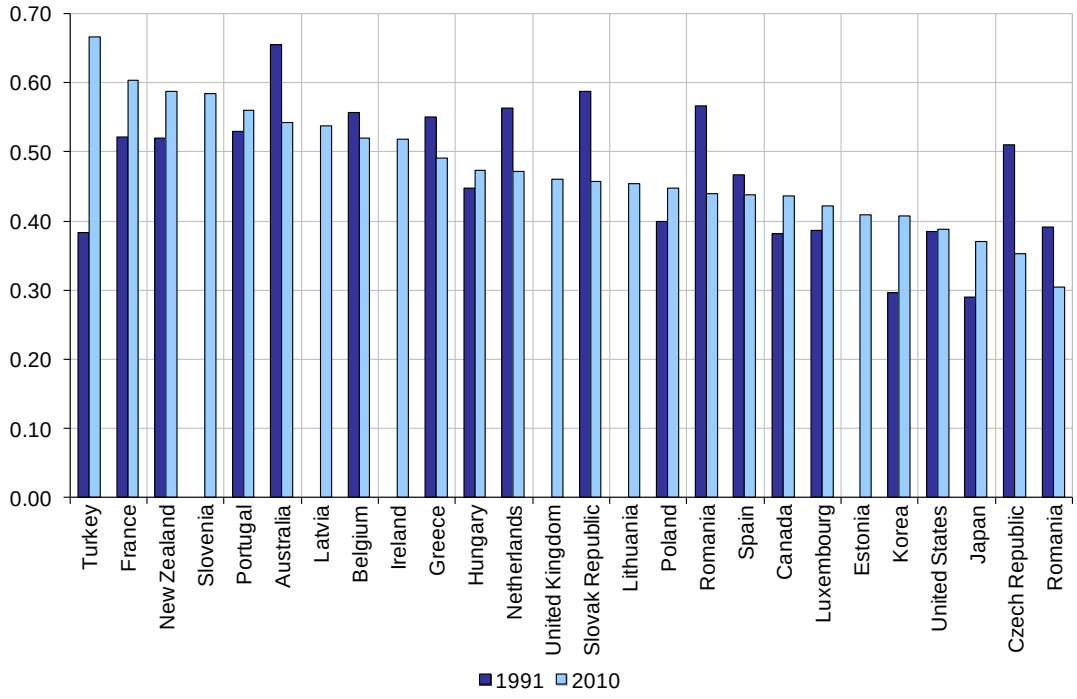

*Source* : Données OCDE, calcul des auteurs.

**Figure 10 : Evolution des salaires minima horaires réels en dollars US et parité de pouvoir d'achat depuis 1980 (base 2005)**




*Source :* Données OCDE.

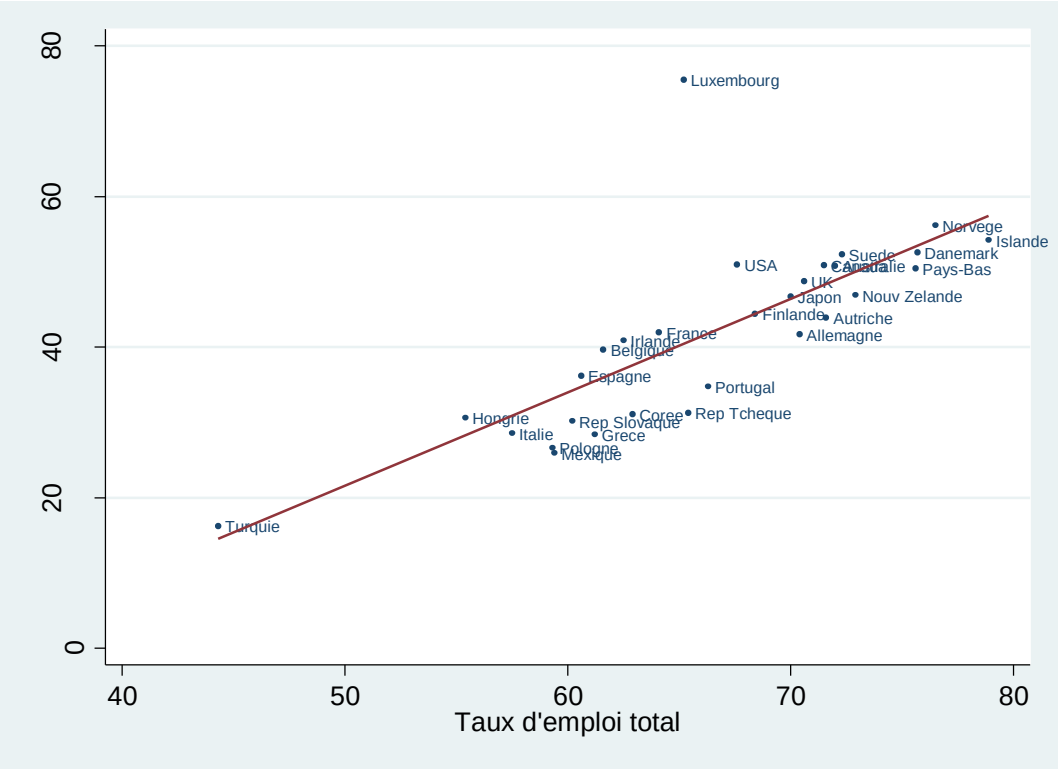
**Figure 11 : Evolution du ratio entre les salaires minima nationaux et les salaires médians entre 1991 et 2010**




*Source :* Données OCDE.

Le coût élevé du travail au niveau des bas salaires exerce un impact négatif non seulement sur l'emploi dans l'industrie, qui diminue depuis le milieu des années 1970, mais aussi dans les secteurs des services, abrités de la concurrence internationale, qui utilisent cependant beaucoup de main d'œuvre peu qualifiée, ne pouvant être employée que si son coût est suffisamment bas. A cet égard, il apparaît que le déficit d'emploi en France par rapport aux pays à taux d'emploi élevé (rapport du nombre d'employés à la population en âge de travailler, âgée de 15 à 64 ans), provient en grande partie d'une insuffisance d'emploi dans les services, et non seulement dans les secteurs directement exposés à la concurrence internationale. La figure 12, montre qu'il existe une très forte corrélation entre le taux d'emploi total et le taux d'emploi dans les services : les pays dont le taux d'emploi est élevé ont un taux d'emploi élevé dans les services. La France a un déficit de taux d'emploi de l'ordre de 10 points par rapport aux pays les plus performants en matière de taux d'emploi global, situés au nord de l'Europe. La figure 12 montre que l'essentiel de ce déficit est la conséquence d'une insuffisance d'emplois dans les services. Par exemple, l'écart de taux d'emploi total est de 11,5 points avec les Pays-Bas, dont 7,5 points dus au déficit d'emploi dans les services en France. Le secteur des services constitue donc un important gisement d'emplois, notamment pour les personnes les moins qualifiés. La figure 13 indique qu'il existe aussi une relation positive très marquée entre l'emploi dans le commerce et l'emploi global[12].

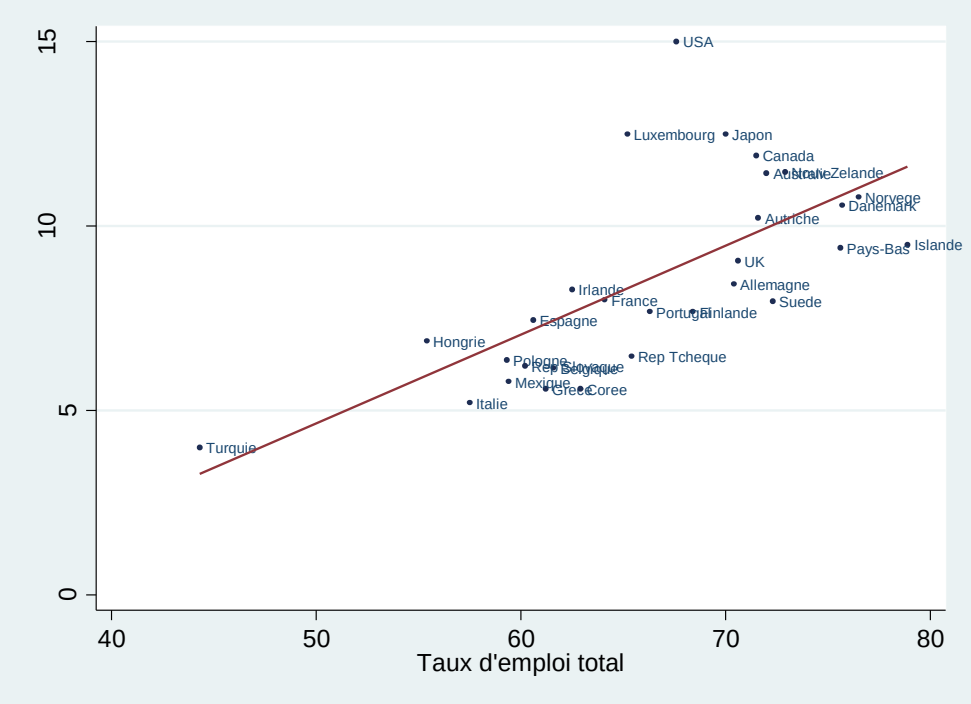
**Figure 12 : Taux d'emploi dans les services et taux d'emploi total en 2010.**




*Source :* Données OCDE.

[12] Voir Cahuc (2004) pour une analyse plus détaillée.

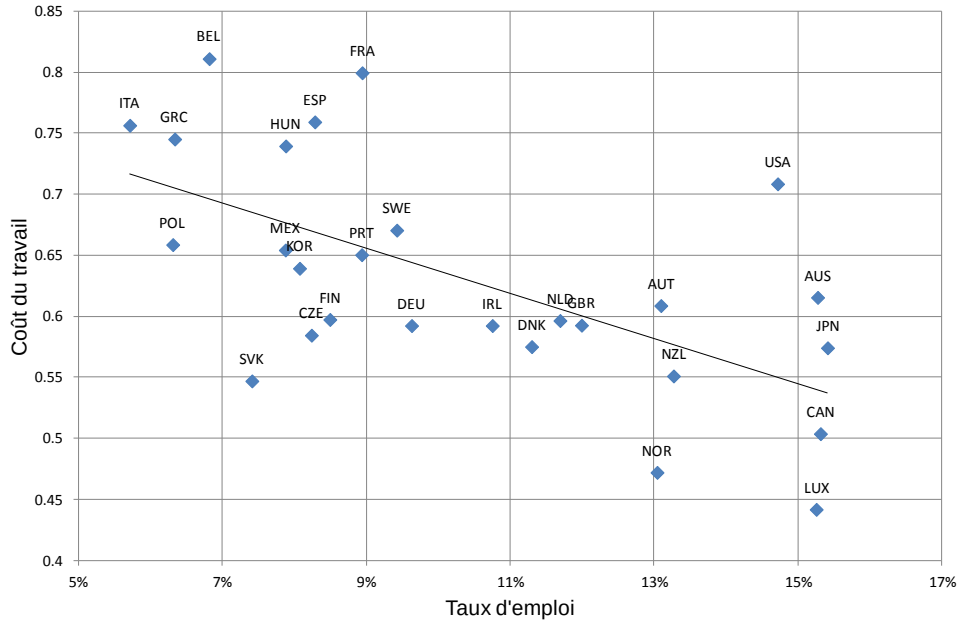
**Figure 13 : Taux d'emploi dans le commerce et taux d'emploi total en 2010.**




*Source :* Données OCDE.

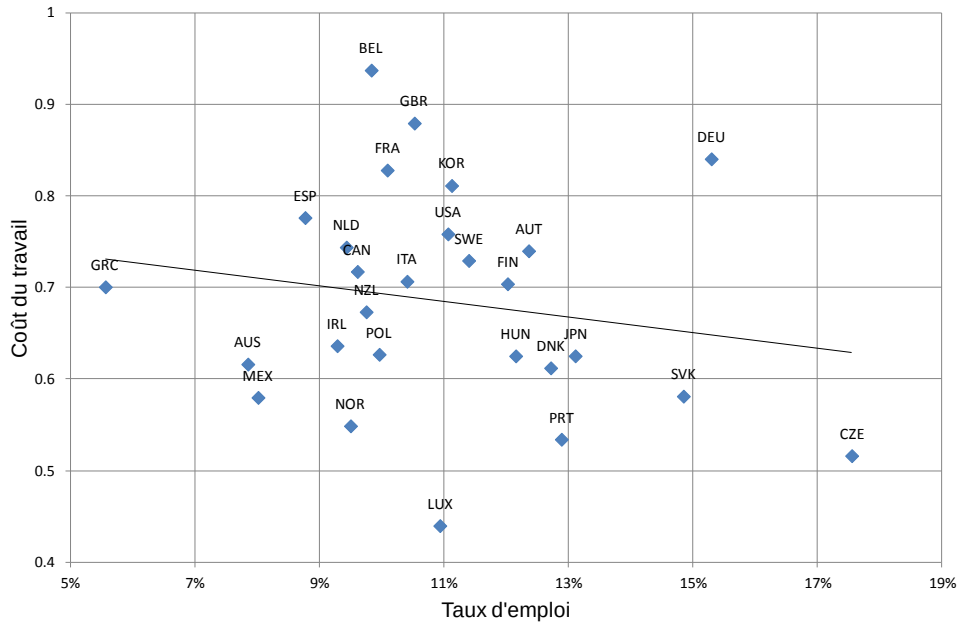
Or, le taux d'emploi dans les services, et plus particulièrement dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration, est clairement associé de manière négative au coût du travail moyen dans ce même secteur (une fois ramené au niveau de vie de chaque pays) comme le montre la figure 14. La France fait partie d'un petit groupe de pays, avec la Belgique, l'Italie, la Grèce et l'Espagne, où le coût « relatif » du travail est très élevé et le taux d'emploi dans ces secteurs faible. Les marchés du travail de ce groupe de pays sont confrontés à un taux de chômage structurel élevé depuis plusieurs décennies. A l'opposé, au Canada, en Norvège, au Luxembourg ou en Nouvelle Zélande, le coût « relatif » du travail est faible et le taux d'emploi est élevé. A ce titre, il est intéressant d'observer qu'il n'y a pas de corrélation semblable dans le secteur manufacturier (figure 15). En effet, dans ce secteur, le coût minimum du travail peut avoir un impact moins fort sur l'emploi, car le niveau de rémunération en moyenne plus élevé est déterminé par la confrontation entre l'offre et la demande de travail dans une plus large mesure que dans les secteurs à bas salaires, où le salaire minimum est plus contraignant.

**Figure 14 : Taux d'emploi et coût du travail dans le commerce et l'hôtellerie-restauration**




*Source :* données OCDE, calculs des auteurs.

**Figure 15 : Taux d'emploi et coût du travail dans le secteur manufacturier**




*Source :* données OCDE, calculs des auteurs.

*Note :* Dans ces deux graphiques, le coût du travail est calculé à partir des données de l'OCDE sur le coût moyen par salarié (hors prestations en nature) pour différents secteurs d'activité divisé par le PIB par tête dans chaque pays.

## 4 Des effets sur l'emploi importants

Les dispositifs d'allégement de cotisations sur les bas salaires ont suscité de nombreuses évaluations empiriques mobilisant diverses méthodologies qui corroborent les enseignements de l'analyse économique : les exonérations de cotisations sociales ont un impact positif significatif sur l'emploi dans l'ensemble des secteurs, et tout particulièrement dans les secteurs à bas salaires.

### 4.1 Un effet global positif sur l'emploi

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

Par ailleurs, les allégements de cotisations ont souvent été couplés à d'autres dispositifs. Ainsi, l'extension des allégements intervenue depuis 1998 a eu pour but de compenser l'impact sur le coût du travail de la RTT (et de la convergence vers le haut des multi-SMICs qui en est une conséquence indirecte).

Malgré ces difficultés, de nombreuses études, utilisant des méthodes différentes et s'appuyant le plus souvent sur des données individuelles, ont obtenu des résultats convergents qui ont forgé un consensus sur l'impact des allégements de cotisations[13].

Dans l'ensemble, la politique d'allégement de cotisations sur les bas salaires a fait la preuve de son efficacité. Les évaluations des allégements mis en place entre 1993 et 1998 aboutissent à une création de 200 000 à 400 000 emplois. Le coût brut par emploi créé aurait ainsi été compris entre 20 000 € et 40 000 € tandis que le coût net, tenant compte du supplément de cotisations et des moindres dépenses sociales associées aux emplois créés ou sauvegardés, se situe dans une fourchette comprise entre 8 000 € et 28 000 €.

Une extrapolation de ces résultats avec une simple règle de trois suggère que le budget de 21 milliards d'euros consacré aux exonérations de cotisations sociales sauvegarderait entre 500 000 et 1 million d'emplois, avec un coût a postériori égal à la moitié des 21 milliards grâce aux ressources et aux économies supplémentaires induites par les emplois sauvegardés. Cette extrapolation sommaire peut néanmoins être considérée comme trop optimiste, dans la mesure où les exonérations de cotisations sont susceptibles d'avoir des rendements décroissants[14]. La prise en compte de cette possibilité conduit Barlet et al. (2010) à estimer que les allégements actuels de cotisations sociales permettraient de sauvegarder de 400 000 à 800 000 emplois. En tout état de cause, toutes ces estimations indiquent que les exonérations de cotisations sociales

[13] On trouvera une présentation synthétique de ces travaux dans la note récente de Nouveau et Ourliac (2012).

[14] voir Cahuc (2003).

ont un impact très important sur l'emploi. Elles donnent des ordres de grandeurs identiques à ceux obtenus à partir de calculs « de coin de table » utilisant les élasticités de la demande et de l'offre de travail présentés ci-dessus dans la section 1 de cette étude.

### 4.2 Un effet positif dans tous les secteurs

Les évaluations montrent que les baisses de cotisations favorisent l'emploi dans tous les secteurs. Le tableau 1 représente l'impact des extensions des allégements de cotisation sur les bas salaires mises en œuvre en 1995 et 1996 sur l'emploi du tertiaire et de l'industrie. Il apparaît que ces allégements ont un impact sur l'emploi de tous les secteurs de l'économie, avec un impact plus important dans le secteur tertiaire que dans l'industrie.

**Tableau 1 : Évaluation des taux de croissance imputables aux réductions de charges introduites en 1995 et 1996.**

| | **Industrie** | **Tertiaire** |
|---|---|---|
| Effectifs salariés (1) | +2,62 % | +3,44 % |
| Coût du travail (2) | -3,1 % | -4,66 % |
| Elasticité de la demande de travail (1)/(2) | -0,85 % | -0,74 |

*Source :* Crépon et Desplatz (2001), tableau 4 page 8.

Ce résultat peut sembler à première vue surprenant dans la mesure où le secteur tertiaire est moins soumis à la pression de la concurrence internationale que l'industrie. Il s'explique par le fait que le secteur tertiaire emploie une plus forte proportion de main d'œuvre peu qualifiée que l'industrie. Le secteur tertiaire bénéficie donc plus des allégements de charge, et crée plus d'emploi en contrepartie. Les résultats du tableau 1 indiquent que l'élasticité de l'emploi à son coût est du même ordre de grandeur dans les services et dans l'industrie. En d'autres termes, une diminution de 1% du coût du travail induit un accroissement de l'emploi de l'ordre de 0,7-0,8% dans chacun de ces deux secteurs[15].

Ainsi, contrairement à une idée quelquefois avancée, la demande de travail n'est pas moins sensible à son coût dans le secteur tertiaire que dans l'industrie[16]. En effet, la sensibilité de la demande de travail à son coût est conditionnée par la sensibilité de la demande pour les produits et par les possibilités de substitutions entre travail et capital. A ce titre, les emplois des secteurs en apparence protégés de la concurrence internationale sont en fait soumis à une forte pression concurrentielle, de dimension internationale, qui passe par la substitution du capital au travail. Le

[15] Les écarts-type non reportés dans le tableau impliquent que les élasticités ne sont pas significativement différentes.

[16] Ce constat est cohérent avec celui de Slaughter (2001) qui ne trouve aucun impact robuste du commerce international sur l'élasticité de la demande de travail aux Etats-Unis.

commerce de détail fournit une bonne illustration de ce phénomène. L'ampleur de l'automatisation des caisses, qui concerne à l'heure actuelle 6000 à 7000 caisses installées sur 200 000 caisses (hors petits commerçants), dépend du coût du travail au niveau des bas salaires. Ces équipements sont montés en Allemagne à partir de composants fabriqués en Asie. Cette évolution du « front office » se retrouve aussi dans le « back office » à travers la robotisation de la réception et du stockage des marchandises ainsi que de la préparation des commandes. En la matière, l'ingénierie est européenne mais la robotique est japonaise, éventuellement montée en Espagne. L'augmentation du coût du travail peu qualifié dans le commerce de détail se traduit donc par une « délocalisation » de ses emplois vers les pays qui produisent les machines qui se substituent à la main-d'œuvre de ce secteur. En bref, la substitution du capital au travail implique que la plupart des emplois sont potentiellement délocalisables.

En fin de compte, les études empiriques montrent qu'un coût minimum du travail élevé constitue un obstacle à l'emploi des personnes les moins qualifiées pour toutes les activités concernées. C'est cette propriété qui justifie les exonérations généralisées de cotisations salariales sur les bas salaires en présence d'un salaire minimum. Il est important de la conserver à l'esprit pour examiner les diverses propositions de modification du dispositif actuel.

## 5 Faut il modifier le dispositif d'exonérations de cotisations sociales?

L'ampleur de l'effort budgétaire consenti pour financer les allègements de cotisations sociales a suscité des propositions pour réaliser rapidement des économies budgétaires, notamment dans le contexte de la crise financière qui met les budgets nationaux sous une forte pression. L'examen des principales propositions montre que leur mise en œuvre risque de détruire un nombre significatif d'emplois peu qualifiés dans un contexte défavorable où le taux de chômage est déjà à un niveau très élevé.

### 5.1 Un ciblage sectoriel sur les secteurs exposés à la concurrence ?

La chute marquée de l'emploi industriel et l'ampleur des exonérations de cotisation dont bénéficie le secteur tertiaire ont conduit certains à envisager de concentrer les allégements de cotisations sociales sur les secteurs industriels directement exposés à la concurrence internationale. Une telle évolution ne nous semble par souhaitable pour les raisons suivantes.

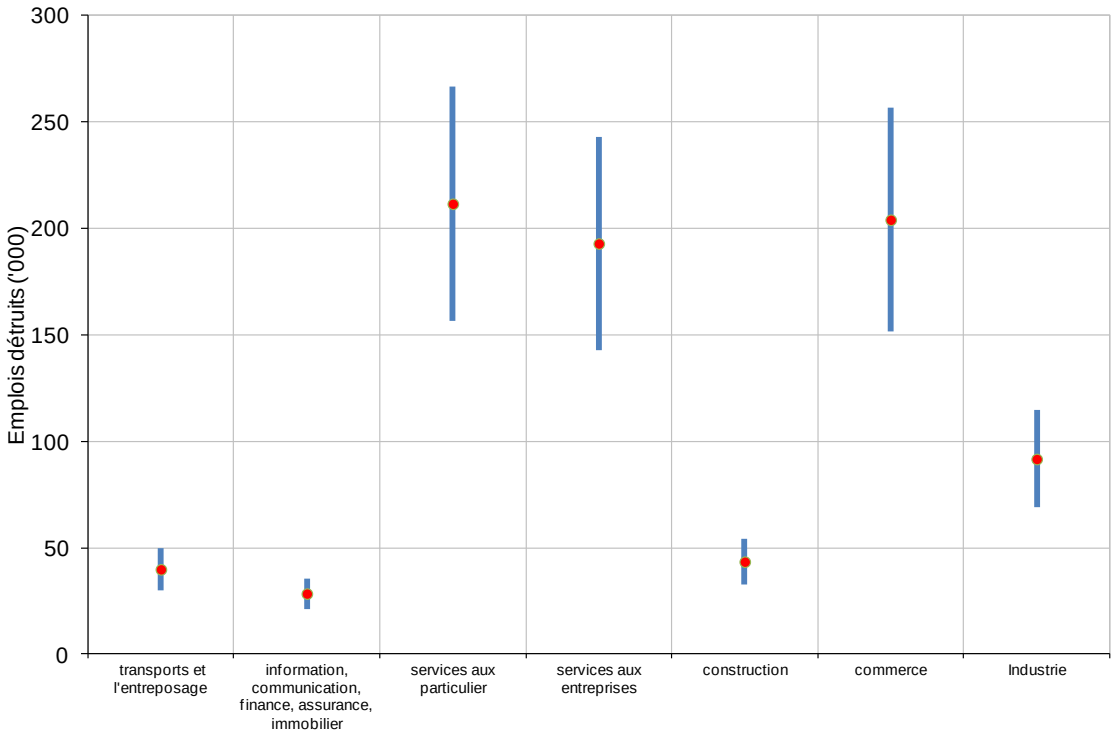
Tout d'abord, un tel redéploiement des exonérations aurait un impact négatif sur l'emploi des personnes les moins qualifiées, confrontées aux plus grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail. En effet, nous avons vu que l'industrie emploie un personnel relativement qualifié, dont les salaires sont en plus grande proportion supérieurs au SMIC que dans les services. Ce redéploiement aurait donc pour conséquence de transférer des allégements de cotisation vers des salaires plus élevés, avec un impact moindre sur l'emploi et plus important sur les rémunérations comme l'illustrent les figures 1 et 2 présentés dans la section 1 ci-dessus. Le dispositif

d'exonération perdrait de son efficacité en matière de création d'emploi et se traduirait en contrepartie par un impact positif plus important sur les hausses de salaires.

Ensuite, l'externalisation d'activités de services par les entreprises de l'industrie rend très difficile le ciblage des exonérations de charges sociales vers les secteurs directement exposés à la concurrence internationale. La suppression des exonérations dans les services en apparence « protégés », mais utilisés par les secteurs directement exposés à la concurrence internationale, peut détériorer la compétitivité de ces derniers. La frontière entre secteurs exposés et non exposés est trop floue pour mettre en œuvre un ciblage qui favorise systématiquement les secteurs directement exposés à la concurrence, en admettant que cela soit souhaitable.

Enfin, le ciblage des exonérations sur le secteur exposé serait contraire aux traités communautaires.

**Figure 16 : Emplois détruits par secteur en cas de suppression des allégements généraux de cotisations sociales**




*Lecture :* La suppression des allègements généraux de cotisations sociales détruirait 40 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 54 000 emplois (volumes d'emplois concernés issus des données ACOSS) et minimale de 33 000 emplois (volumes d'emplois concernés issus des données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

La figure 16 donne un exemple de l'impact par secteur de la suppression des allégements[17]. Il s'appuie, d'une part, sur les effectifs de 2008 qui sont les derniers disponibles - soit tels que

[17] Dans toutes les simulations présentées dans le corps du texte, il est supposé que l'élasticité de l'emploi au coût du travail est égale à 1 entre 1 et 1,3 SMIC et à 0,3 entre 1,3 et 1,6 SMIC. Des simulations reposant sur une hypothèse alternative sont présentées en Annexe 2.

constatés dans les données DADS par secteur (estimation basse), soit ajustés par le volume d'emploi concernés par les allègements tel que constaté par l'ACOSS (estimation haute)[18] - , et, d'autre part, sur la hausse du coût du travail qui serait induite par une suppression en 2012 du dispositif, en supposant des rendements décroissants des allègements entre le SMIC et 1,6 SMIC (élasticité de 1 entre le SMIC et 1,3 SMIC, élasticité de 0,3 entre 1,3 et 1,6 SMIC). Une suppression totale entraînerait la disparition d'environ 800 000 emplois – ce qui rejoint la fourchette haute des estimations issues de la littérature empirique évoquée précédemment –, dont environ 200 000 dans le commerce, ainsi que dans les services aux particuliers ou dans les services aux entreprises et 90 000 dans l'industrie. Une variante de cette estimation avec une élasticité de 1 de l'emploi à son coût constante entre 1 SMIC et 1,6 SMIC est présentée dans l'annexe 2.

### 5.2 Le ciblage sur les petites entreprises ?

Les petites entreprises, qui emploient en moyenne une main d'œuvre moins qualifiée que les grandes, sont aussi plus fréquemment confrontées à des difficultés liées au coût minimal du travail. Pour cette raison, l'emploi dans les petites entreprises est probablement plus sensible au coût du travail. Mais cela ne signifie pas que l'emploi non qualifié dans les grandes entreprises soit moins sensible au coût du travail que dans les petites. Certes, les grandes entreprises ont plus de capacité à amortir des coûts élevés, ce qui pourrait justifier une moindre sensibilité de leur emploi au coût du travail. Mais elles ont aussi plus de possibilités de substituer du travail qualifié ou du capital à un travail peu qualifié plus onéreux, ce qui peut accentuer la sensibilité de l'emploi peu qualifié à son coût[19].

A notre connaissance, aucune étude ne montre que la demande de travail d'un même niveau de qualification soit plus grande dans les petites que dans les grandes entreprises et il n'y a pas de sérieuse raison de penser que ce pourrait être systématiquement le cas. Par conséquent, réaliser des économies budgétaires en limitant les exonérations à l'emploi d'entreprises dont l'effectif se situe au-delà d'un seuil aurait sans aucun doute un impact négatif sur l'emploi. A titre d'illustration, la figure 17 montre l'impact sur l'emploi d'une suppression des allégements pour les entreprises de plus de 50 salariés: environ 380 000 emplois seraient ainsi détruits, tout particulièrement dans les services aux particuliers (près de 130 000 emplois) puis dans le commerce » (autour de 90 000 emplois) et les services aux entreprises (environ 80 000 emplois). En effet, si plus de 97% des entreprises qui emploient des salariés ont moins de 50 employés[20], il

[18] Les volumes d'emplois sous 1,6 SMIC constatés dans les DADS ont été redressés afin de représenter un nombre brut d'emplois (en non en équivalent temps plein). Ils s'appuient sur des calculs annuels de rémunération, comprenant certaines primes, alors que les volumes constatés par l'ACOSS s'appuient sur les rémunérations ayant servi de base au calcul des allégements en 2008, c'est-à-dire les rémunérations mensuelles. Deux raisons nous incitent à considérer également les volumes issus des DADS : d'une part, les allégements sont désormais annualisés et, d'autre part, les allégements (et donc leur retrait éventuel) ont un impact maximal sur les emplois les moins productifs qui sont mieux identifiés en considérant la rémunération globale sur l'année, primes comprises, et non seulement les salaires mensuels.

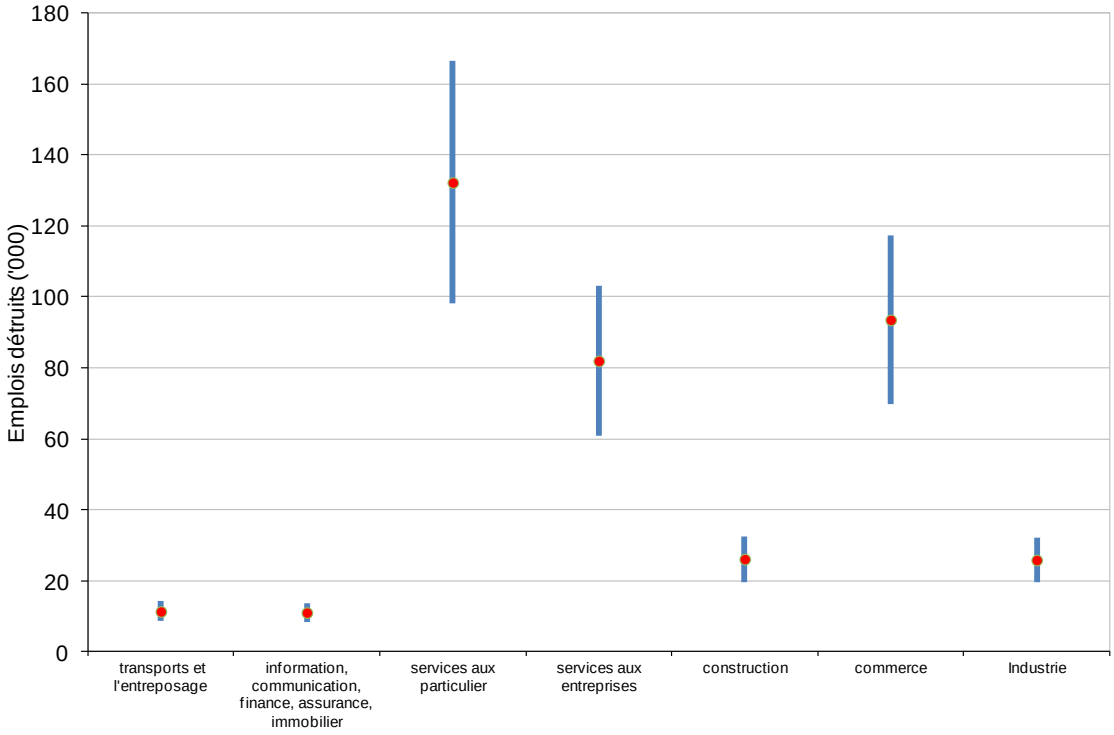
[19] voir Fabbri et al., 2003, par exemple.

[20] Chiffres INSEE début 2010. http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=NATTEF09203

n'en demeure pas moins qu'un peu plus de 50% des salariés travaillent dans des entreprises de 50 employés et plus[21], et cela se vérifie également dans les services.

En outre, ce type de ciblage entraînerait des effets de seuils qui suscitent généralement des stratégies de contournement rendant difficile et coûteuse sa mise en œuvre. Certes, par rapport à une diminution homogène, indépendante de la taille des entreprises, la diminution des exonérations concentrée sur les petites entreprises présente l'avantage de conserver en moyenne des exonérations plus importantes pour les plus basses rémunérations, plus fréquentes dans les petites entreprises. Mais c'est un moyen très indirect et coûteux en matière d'emploi d'atteindre cet objectif comme l'indique clairement la figure 17.

**Figure 17 : Emplois détruits par secteur en cas de ciblage sur les entreprises de moins de 50 salariés**




*Source :* Calcul des auteurs à partir des données DADS et ACOSS.

*Lecture :* La suppression des allègements de cotisations pour les entreprises de plus de 50 salariés détruirait 26 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 33 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 20 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

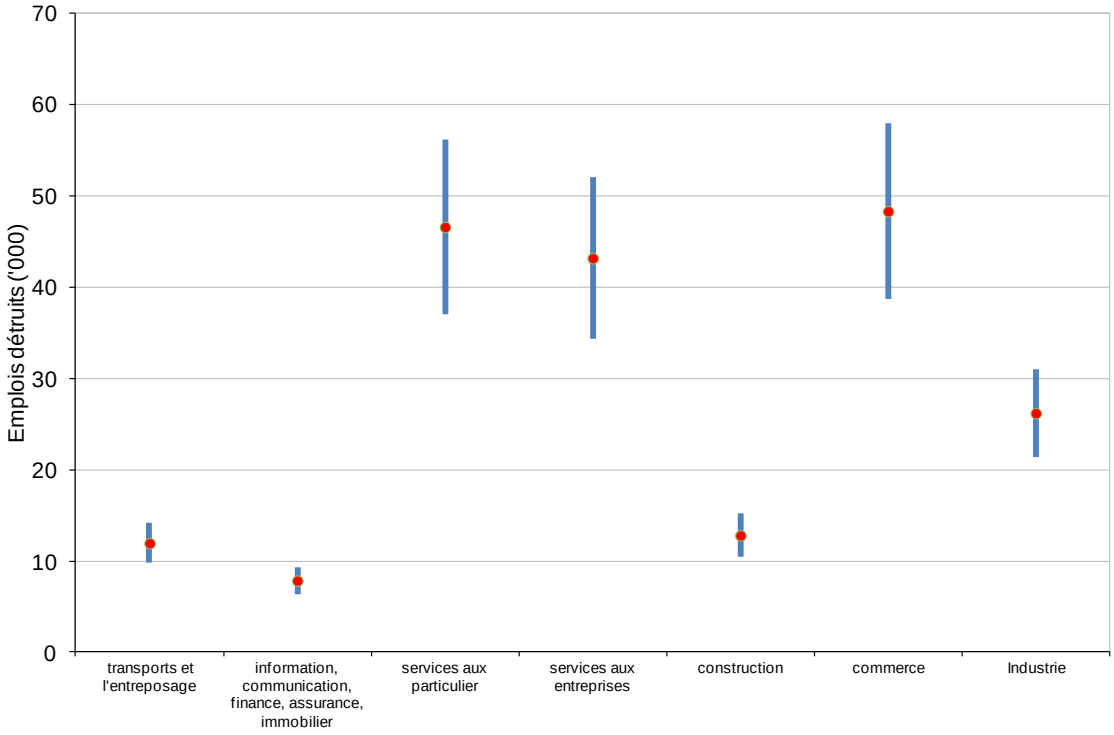
### 5.3 Un point de sortie en dessous de 1,6 Smic ?

Nous avons souligné que l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisation est vraisemblablement beaucoup plus faible au voisinage du salaire médian qu'au niveau du salaire minimum. A ce titre, faire passer le point de sortie du dispositif en dessous de 1,6 SMIC est sans

[21] Chiffres INSEE 2006. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1289

doute la manière de faire des économies la moins coûteuse en termes d'emplois. Mais toute baisse du point de sortie se traduirait aussi par des destructions d'emploi. Ainsi, comme l'illustre la figure 18, faire des économies budgétaires en faisant passer le point de sortie à 1,3 SMIC conduirait à détruire à terme plus de 200 000 emplois. Un passage à 1,5 conduirait à en détruire environ 50 000 (figure 19). En effet, comme le montre la figure 20, l'abaissement du point de sortie, par exemple à 1,3 SMIC, augmente non seulement le coût du travail des emplois dont la rémunération se situe entre 1,6 et 1,3 SMIC, mais cette mesure abaisserait également le taux d'exonération dont bénéficient les emplois entre 1 SMIC et 1,3 SMIC. Seuls les emplois au salaire minimum continueraient à bénéficier du même taux (maximal) d'allégement[22].

**Figure 18 : Emplois détruits par secteur en cas de point de sortie à 1,3 SMIC**

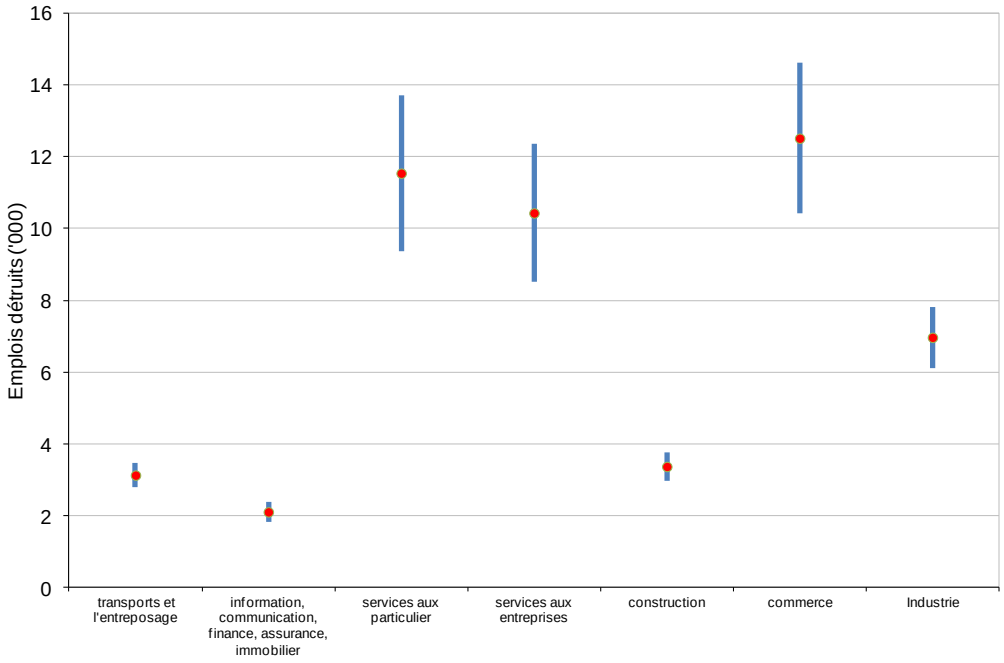



*Source :* Calcul des auteurs à partir des données DADS et ACOSS.

*Lecture :* Réaliser des économies budgétaires en instituant un point de sortie des allégements de cotisations salariales avec un point de sortie à 1,3 SMIC détruirait 13 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 15 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 10 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

[22] C'est la raison pour laquelle seul un reprofilage, qui consisterait à augmenter dans le même temps les allégements au niveau du salaire minimum tout en abaissant le point de sortie et en conservant un budget constant, permettrait d'accroître l'impact du dispositif sur l'emploi global et surtout sur l'emploi faiblement qualifié. L'impact d'un tel reprofilage est discuté dans l'annexe 3.

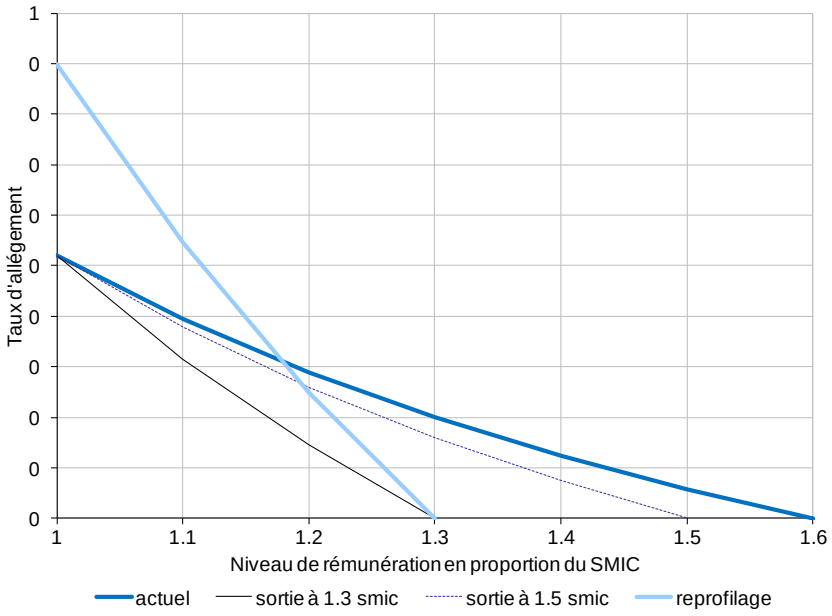
**Figure 19 : Emplois détruits par secteur en cas de point de sortie à 1,5 SMIC**




*Source :* Calcul des auteurs à partir des données DADS et ACOSS.

*Lecture :* Réaliser des économies budgétaires en instituant un point de sortie des allégements de cotisations salariales avec un point de sortie à 1,5 SMIC détruirait 3 400 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 3 800 emplois (données ACOSS) et minimale de 3 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

**Figure 20 : Evolution du taux d'allégement selon le point de sortie du dispositif, en fonction du niveau de salaire, pour une entreprise de 20 salariés et plus.**

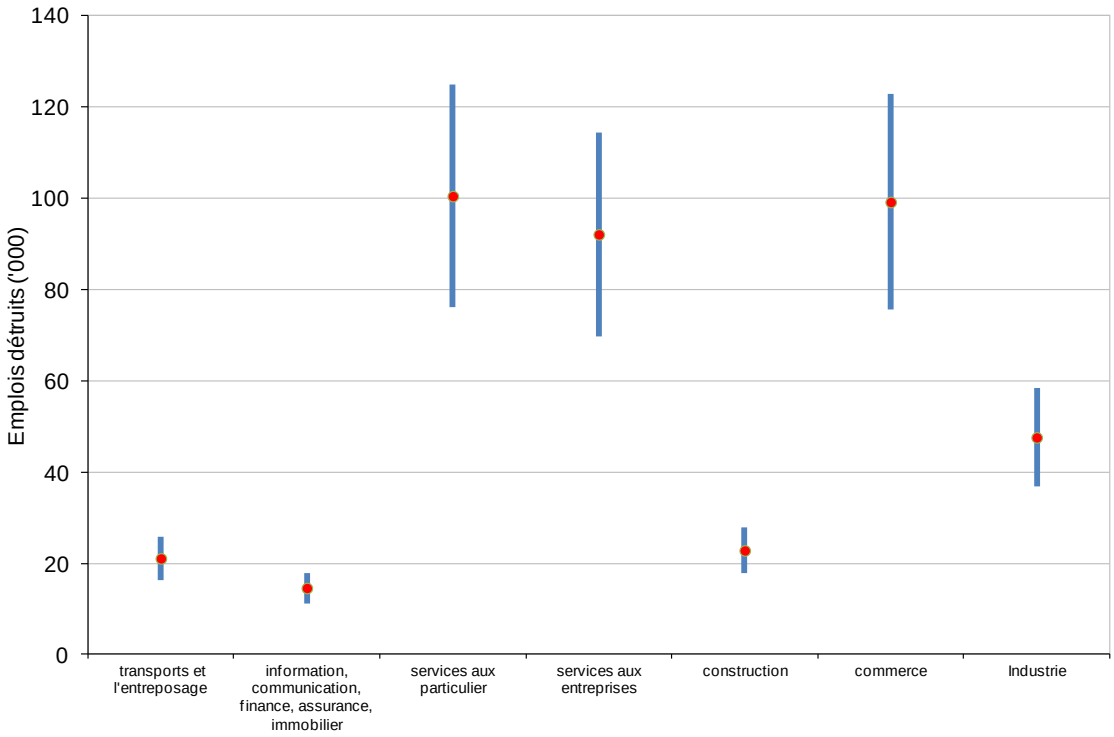



*Source :* calcul des auteurs.

### 5.4 Supprimer les allégements liés aux 35 heures ?

La politique des 35 heures, comme nous l'avons vu précédemment, induit un coût non seulement pour les entreprises, mais également pour les finances publiques. Les allégements actuels sont pour moitié le résultat d'une compensation par l'Etat de la hausse du salaire minimum horaire à la suite de la réduction du temps de travail, afin d'éviter une trop forte progression du coût du travail. Supprimer cette part des allégements consisterait à revenir, par exemple, à un dispositif proche du « Juppé » en vigueur jusqu'en 1998, avec un taux maximal d'exonération d'environ 18% et un point de sortie à 1,3 SMIC. Cependant, si l'on ne revient pas dans le même temps sur la RTT, en augmentant la durée hebdomadaire du travail sans augmenter simultanément les rémunérations, il en résultera des destructions massives d'emplois, car le SMIC horaire se situe désormais à un niveau potentiellement insoutenable pour de nombreux emplois. A titre d'illustration, la figure 21 présente l'estimation des pertes d'emplois qui résulteraient de ce retour aux exonérations de 1998 sans revenir sur les 35 heures. Environ 400 000 emplois seraient détruits dans ce scénario, principalement dans les services pour une « économie » ex ante (i.e. sans tenir compte du coût social du chômage) d'environ 12 milliards d'euros.

**Figure 21 : Emplois détruits par secteur en cas de suppression des allégements liés aux 35h**




*Source :* Calcul des auteurs à partir des données DADS et ACOSS.

*Lecture :* Une suppression des allégements de cotisation liés aux 35 heures détruirait 23 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 28 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 18 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

Réduire la facture des 35 heures n'est pas une tâche aisée dans la mesure où cette politique a accru irréversiblement le coût du travail pour plusieurs années. En tout état de cause, supprimer les allégements de cotisation au prétexte que l'on permettrait aux partenaires sociaux de négocier la durée du travail et les seuils de déclenchement des heures supplémentaires constitue une stratégie dangereuse pour l'emploi. En effet, d'une part cela nécessiterait d'autoriser les accords d'entreprise à supplanter les modalités prévues dans les contrats de travail, comme cela serait d'ailleurs nécessaire pour réaliser des accords « de compétitivité ». Mais, même si de tels changements étaient réalisés, la suppression des allégements de cotisations liés aux 35 heures se traduirait sans doute par un accroissement significatif du coût minimum du travail dont les effets sur l'emploi ne peuvent être que négatifs, et vraisemblablement de grande ampleur comme l'illustrent l'ensemble des simulations de cette étude. A court terme, le meilleur moyen de réduire la facture des 35 heures consiste donc encore à éviter toute hausse excessive du SMIC qui serait sans lien avec la situation de l'emploi.

## Conclusion

Cette étude montre, à l'instar des nombreux travaux publiés sur ce thème, que les allégements généraux de cotisations salariales ont un fort impact sur l'emploi. Cet impact est particulièrement important pour la main d'œuvre peu qualifiée, présentant les plus grandes difficultés d'insertion sur le marché du travail et la plus fréquemment confrontée au chômage. A ce titre, les allégements de cotisations salariales sauvegardent des emplois en plus grand nombre dans le secteur des services, en apparence moins exposé à la concurrence internationale, mais dont les nombreux emplois faiblement qualifiés sont très sensibles au coût minimal du travail.

Toutes les mesures d'économies envisagées pour réduire le coût budgétaire des allégements de cotisation se traduisent par d'importantes pertes d'emploi, qui se chiffrent en centaines de milliers. Tout compte fait, il semble que la priorité consiste à conserver un dispositif stable qui pourrait s'avérer progressivement moins coûteux, comme on l'a observé ces dernières années, à la faveur d'une évolution modérée du salaire minimum. Une évolution de la fiscalité, qui assurerait une redistribution plus efficace du revenu vers les personnes les plus en difficultés, favoriserait sans doute ce mouvement.

**Référence bibliographiques**


Barlet, M., Banchet D. et Le Barbanchon, T. (2010), « Microsimulation et modèles d'agents : une approche alternative pour l'évaluation des politiques de l'emploi », Économie et Statistique, n°429-430, pp 51-76.

Blundell, R. et MaCurdy, T. (1999), "Labor supply : A review of alternative approaches", dans Ashenfelter, O. et Card. D (eds), Handbook of Labor Economics, Elsevier Science Publisher, vol 3A, Chap 27.

Bunel, M., Gilles F. & L'Horty, Y. (2010), « Les effets des allégements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », Économie et Statistique n°429-430, pp. 77-105.

Bur, Y. (2008), « Rapport déposé par la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales », Assemblée Nationale.

Cahuc P. (2003) « Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? », Revue Française d'Économie, vol. 17(3), pages 3-54.

Cahuc P. et Debonneuil, M. (2004), Productivité et emploi dans le tertiaire, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°49.

Cahuc, P., Cette., G. et Zylberberg, A., (2008), Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°79.

Chetty, R., Guren, A., Manoli, D., et A. Weber, 2011, Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins, American Economic Review Papers and Proceedings 101: 471-75.

Crépon B. et Desplatz R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », Économie et Statistique, n° 348, pp. 1-22.

Doisy, S. Duchêne, S. Gianella, C. (2004), « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », Économie et Prévision, n°162, p. 1-22.

Fabbri, F., Haskel, J. et Slaughter, M.J, (2003), "Does Nationality of Ownership Matter for Labor Demand?", Journal of the European Economic Association, April-May, pp 698-707.

Hamermesh, D. (1993), Labor Demand, Princeton University Press.

Nouveau, C. et B. Ourliac (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'Etude DARES n°169, février 2012, et une version résumée de cette étude est publiée dans la Lettre Trésor Eco n°97, Ministère de l'Economie et des Finances.

Slaughter, M.J. (2001), International Trade and Labor-Demand Elasticities, Journal of International Economics, 54, 27-56

**Annexe 1 : Répartition sectorielle des allégements de cotisations patronales.**

| *En 2010* | Secteur | Cotisation patronales exonérées (M€) | dont allégements généraux (Fillon) | part des allégements généraux dans les exonérations | Assiette salariale | Taux d'exonération apparent sur le champs total des exonération | Taux d'exonéartion apparent sur le champ Fillon | Salaire mensuel moyen du secteur | Emploi salarié total 31/12 secteur concurrentiel (*) | part des allegements | part dans l'emploi | ratio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AZ | Agriculture, sylviculture et pêche | 45 | 9 | 20.2% | 292 | 15.3% | 3.1% | 1 726 | 227 | 0.0% | 1.3% | 0.03 |
| C1 | Industrie agroalimentaire | 974 | 853 | 87.6% | 12 324 | 7.9% | 6.9% | 2 043 | 552 | 3.6% | 3.0% | 1.19 |
| C2 | Cokéfaction et raffinage | 3 | 2 | 69.9% | 637 | 0.5% | 0.4% | 4 033 | 11 | 0.0% | 0.1% | 0.16 |
| C3 | Fabrication d'équipements électriques, éléctroniques et informatiques | 422 | 379 | 89.9% | 16 314 | 2.6% | 2.3% | 2 969 | 468 | 1.6% | 2.6% | 0.62 |
| C4 | Fabrication de matériel de transport | 241 | 217 | 90.1% | 13 437 | 1.8% | 1.6% | 3 092 | 349 | 0.9% | 1.9% | 0.48 |
| C5 | Autres produits industriels | 2 044 | 1 886 | 92.3% | 47 462 | 4.3% | 4.0% | 2 551 | 1 536 | 8.0% | 8.5% | 0.95 |
| DE | Industries extractives, eau, énergie | 293 | 242 | 82.7% | 12 150 | 2.4% | 2.0% | 2 765 | 376 | 1.0% | 2.1% | 0.50 |
| FZ | Construction | 3 205 | 2 830 | 88.3% | 34 949 | 9.2% | 8.1% | 1 964 | 1 428 | 12.0% | 7.9% | 1.53 |
| GZ | Commerce | 5 809 | 5 426 | 93.4% | 75 987 | 7.6% | 7.1% | 2 095 | 2 976 | 23.0% | 16.4% | 1.40 |
| HZ | Transport | 2 045 | 1 920 | 93.9% | 38 251 | 5.3% | 5.0% | 2 309 | 1 315 | 8.2% | 7.2% | 1.12 |
| IZ | Hébergement et restauration | 2 414 | 2 081 | 86.2% | 18 371 | 13.1% | 11.3% | 1 568 | 937 | 8.8% | 5.2% | 1.71 |
| JZ | Information et communication | 453 | 320 | 70.7% | 27 872 | 1.6% | 1.1% | 3 315 | 689 | 1.4% | 3.8% | 0.36 |
| KZ | Activités financières et d'assurance | 416 | 371 | 89.1% | 32 385 | 1.3% | 1.1% | 3 605 | 840 | 1.6% | 4.6% | 0.34 |
| LZ | Activités immobilières | 349 | 329 | 94.5% | 6 711 | 5.2% | 4.9% | 2 288 | 233 | 1.4% | 1.3% | 1.09 |
| MN | Activités spécialisées, scientifiques et techniques; soutien et services administratifs | 4 494 | 4 108 | 91.4% | 82 459 | 5.5% | 5.0% | 2 311 | 2 904 | 17.4% | 16.0% | 1.09 |
| OQ | Administrations publiques, défense, enseignement, santé humaine et action sociale | 2 816 | 1 662 | 59.0% | 46 119 | 6.1% | 3.6% | 1 856 | 1 910 | 7.1% | 10.5% | 0.67 |
| RU | Autres activités de service | 1 354 | 907 | 67.0% | 19 098 | 7.1% | 4.8% | 1 859 | 1 387 | 3.9% | 7.6% | 0.50 |
| **TOTAL** | | **27 377** | **23 544** | **86.0%** | **484 818** | **5.6%** | **4.9%** | **2 280** | **18 138** | **100.0%** | **100.0%** | **1.00** |
| *dont* | Industrie | 3 977 | 3 581 | 90.0% | 102 324 | 3.9% | 3.5% | 2 612 | 3 292 | 15.2% | 18.1% | 0.84 |
| | Construction | 3 205 | 2 830 | 88.3% | 34 949 | 9.2% | 8.1% | 1 964 | 1 428 | 12.0% | 7.9% | 1.53 |
| | Services | 20 150 | 17 124 | 85.0% | 347 253 | 5.8% | 4.9% | 2 230 | 13 191 | 72.7% | 72.7% | 1.00 |
| | Agriculture | 45 | 9 | 20.2% | 292 | 15.3% | 3.1% | 1 726 | 227 | 0.0% | 1.3% | 0.03 |

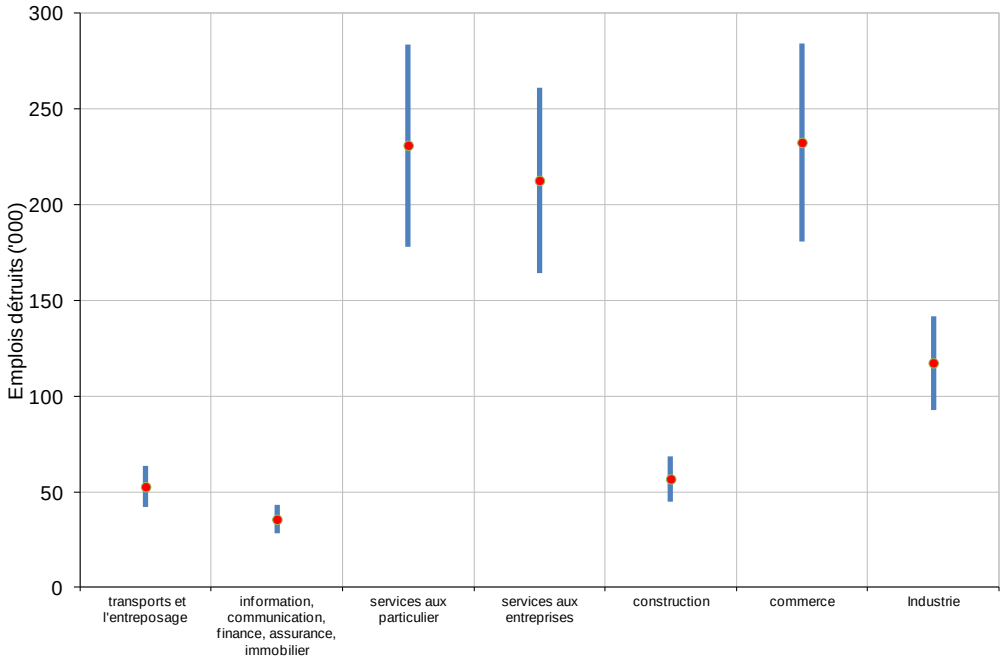
Source : ACOSS (tel que présenté dans le PLFSS 2012, Programme de qualité et d'efficience "Financement", données de cadrage, indicateur numéro 10) et INSEE (estimations d'emploi), calculs des auteurs.

Champ : ensemble de l'économie hors emploi public dans les secteurs non marchands (administration, éducation, santé et action sociale); (*) 2008 pour l'Agriculture (dernières données disponibles).

## Annexe 2 : Variantes des simulations de l'impact sur l'emploi des modifications du dispositif d'exonérations de cotisations sociales

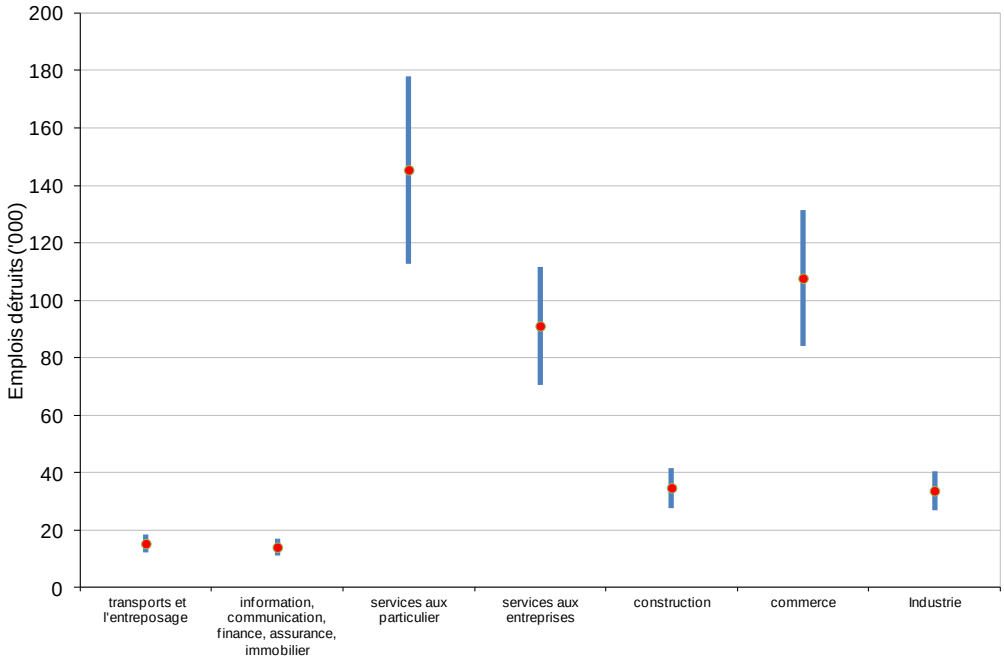
Cette annexe présente les résultats des simulations de l'impact sur l'emploi des modifications du dispositif d'exonérations de cotisations sociales en supposant que l'élasticité de l'emploi n'est plus égale à 1 entre 1 et 1,3 SMIC et à 0,3 entre 1,3 et 1,6 SMIC comme dans le corps du texte, mais à 1 sur l'ensemble de la fourchette de salaires comprise entre 1 et 1,6 SMIC.

**Figure A1 : Emplois détruits par secteur en cas de suppression des allégements généraux de cotisations sociales**



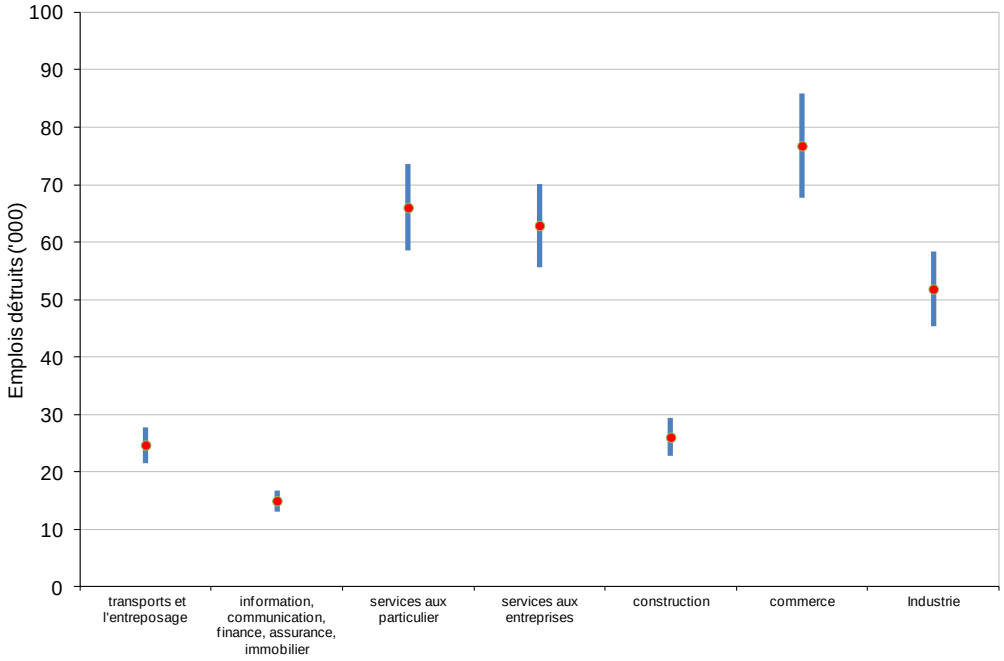

*Lecture :* La suppression des allègements généraux de cotisations sociales détruirait 57 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 68 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 45 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

**Figure A2 : Emplois détruits par secteur en cas de ciblage sur les entreprises de moins de 50 salariés**



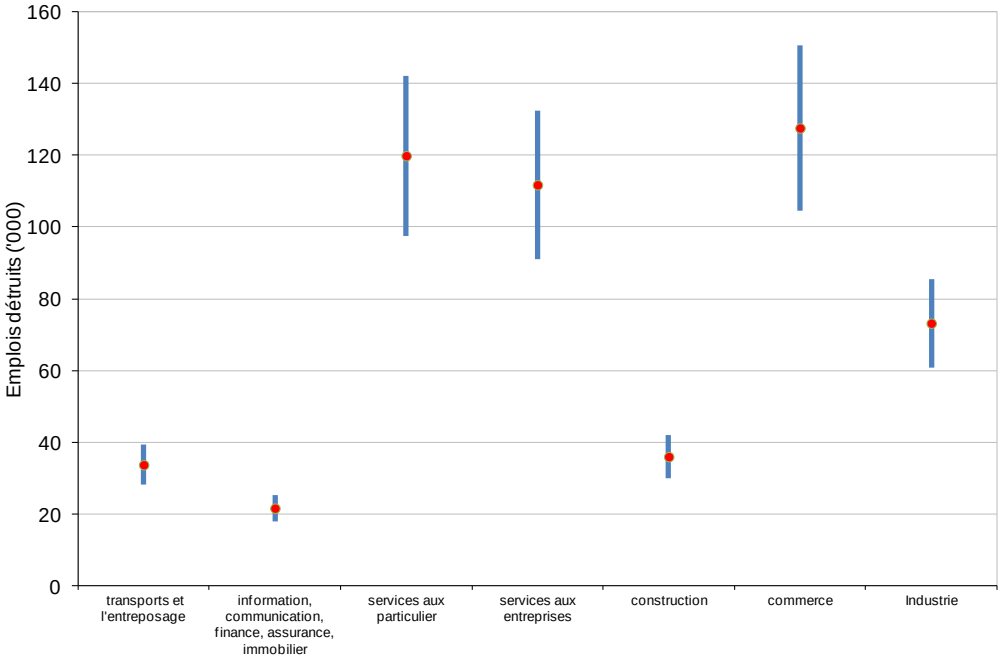

*Lecture :* La suppression des allègements de cotisations pour les entreprises de plus de 50 salariés détruirait 35 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 42 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 28 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

**Figure A3 : Emplois détruits par secteur en cas de point de sortie à 1,3 SMIC**




*Lecture :* Réaliser des économies budgétaires en instituant un point de sortie des allégements de cotisations salariales avec un point de sortie à 1,3 SMIC détruirait 26 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 29 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 23 000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

**Figure A4 : Emplois détruits par secteur en cas de suppression des allégements liés aux 35h**

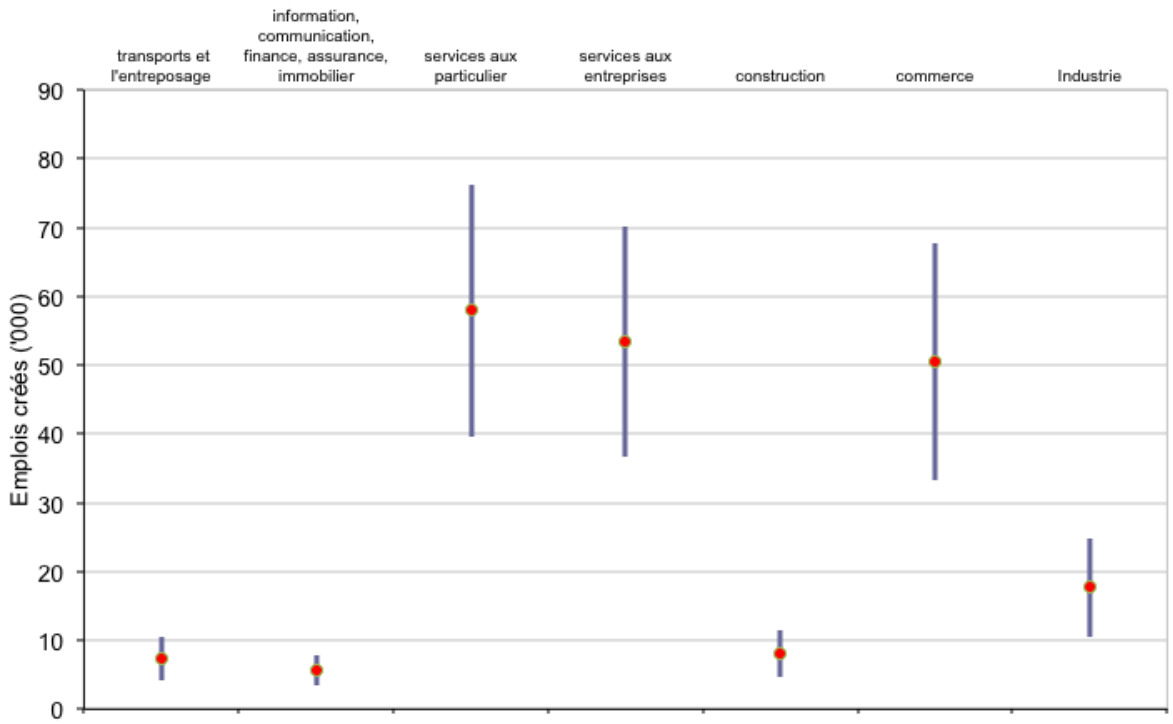



*Lecture :* Une suppression des allégements de cotisation liés aux 35 heures détruirait 36 000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 42 000 emplois (données ACOSS) et minimale de 28000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

## Annexe 3: Impact sur l'emploi d'un reprofilage des cotisations sociales

Un reprofilage des cotisations sociales, qui consisterait à augmenter dans le même temps les allégements au niveau du salaire minimum tout en abaissant le point de sortie et en *conservant un budget constant*, permettrait d'accroitre l'impact du dispositif sur l'emploi global et surtout sur l'emploi faiblement qualifié. Ainsi, il pourrait être préférable de réduire le point de sortie du dispositif, en passant à 1,5, 1,4, voire 1,3 SMIC, tout en conservant un budget consacré aux exonérations constant. Dans cette perspective, Doisy et al. (2004) estiment que le ciblage des exonérations sur les bas salaires permet de quintupler les effets sur l'emploi par rapport à une mesure non ciblée pour un même budget. A titre d'exemple, la figure A6 permet de prendre la mesure de l'impact d'un reprofilage des allégements aboutissant à supprimer totalement les charges patronales au niveau du SMIC, tout en sortant du dispositif à 1,3 SMIC (scénario « reprofilage » également présenté dans la figure 20). Les 5 milliards d'euros économisés grâce au passage à 1,3 SMIC seraient ainsi totalement « réinvestis » dans les bas salaires en augmentant le taux d'exonération à 45% (et 42% pour les entreprises de moins de 20 salariés, ce qui correspond grosso modo aux charges patronales maximales théoriques), contre 26% actuellement (respectivement 28,1%). Il en résulterait un gain d'environ 200 000 emplois. Ce seraient surtout les secteurs des services, notamment les services aux particuliers, le commerce et les services aux entreprises qui bénéficieraient d'un tel reprofilage.

**Figure A5 : Emplois crées par secteur en cas de reprofilage des allégements (point de sortir à 1,3 smic et zéro-charges au niveau du smic)**




*Source :* Calcul des auteurs à partir des données DADS et ACOSS.

*Lecture :* Un reprofilage des allégements de cotisation avec un point de sortie à 1,3 SMIC avec une dépense budgétaire constante sauvegarderait 7000 emplois en moyenne dans le secteur de la construction, avec une estimation maximale de 10000 emplois (données ACOSS) et minimale de 4000 emplois (données DADS). *Sources :* données ACOSS, DADS (INSEE), calculs des auteurs.

Une forte concentration des allégements sur les très bas salaires n'est cependant pas dénuée d'inconvénients. Elle incite les entreprises à créer des emplois faiblement rémunérés. Nos simulations indiquent que les 200 000 emplois supplémentaires auraient pour contrepartie une diminution d'environ 50 000 emplois entre 1,3 et 1,6 SMIC et un accroissement de 250 000 emplois entre 1 et 1,3 SMIC. En outre, la concentration des allégements ralentit les progressions salariales dans la mesure où les augmentations de salaire sont d'autant plus coûteuses que le taux marginal de prélèvement est élevé. Les travaux empiriques suggèrent que les politiques d'abaissement des cotisations patronales mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas induit de trappes à bas salaires significatives. Il est donc possible d'envisager une concentration des allégements sur les plus bas salaires avec un point de sortie un peu plus faible que celui prévalant actuellement. C'est néanmoins un changement dont les gains à long terme sont incertains et qui présente l'inconvénient de modifier un dispositif qui a besoin d'être stable pour sécuriser les décisions d'embauche des entreprises.