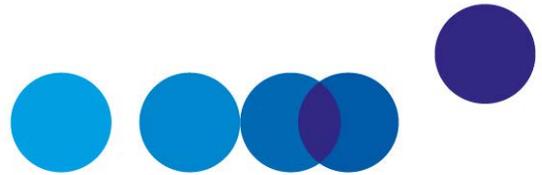


# Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements

## Les exonérations générales de cotisations





COMITÉ DE SUIVI DES AIDES PUBLIQUES  
AUX ENTREPRISES ET DES ENGAGEMENTS

# LES EXONÉRATIONS GÉNÉRALES DE COTISATIONS

---

Président

Michel Yahiel

Coordinateur

Fabrice Lengart

Rapporteurs

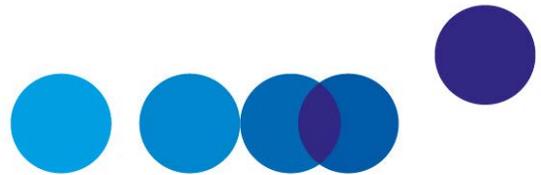
Amandine Brun-Schammé

Rozenn Desplatz

Antoine Naboulet





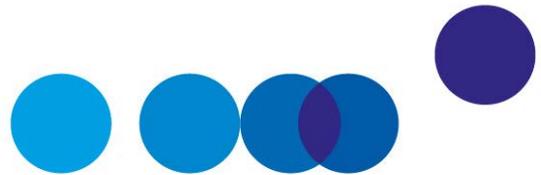


## SOMMAIRE

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SYNTHÈSE</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>11</b> |
| 1. Le champ du comité de suivi .....   | 11        |
| 2. Choix de l'objet du premier rapport.....  | 13        |
| 3. Origine des exonérations générales .....  | 15        |
| 4. Principes et historique du déploiement.....   | 19        |
| 5. Enjeux.....   | 21        |
| <b>CHAPITRE 1 – UN CONTEXTE EN TRANSFORMATION</b> .....  | <b>23</b> |
| 1. La mise en place des allègements de cotisations sociales patronales<br>sur les bas salaires.....                                | 23        |
| 2. Un cadre économique transformé .....  | 26        |
| <i>La qualification est en hausse mais les sortants sans diplôme continuent<br/>d'alimenter le chômage des non-qualifiés .....</i> | <i>26</i> |
| <i>Le niveau du salaire minimum reste élevé en France.....</i>   | <i>28</i> |
| <i>L'apparition d'un problème global de compétitivité-coût par rapport à certains<br/>pays.....</i>                                | <i>30</i> |
| <b>CHAPITRE 2 – UN EFFORT MASSIF DE RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL,<br/>SANS ÉQUIVALENT INTERNATIONAL</b> .....                      | <b>35</b> |
| 1. Caractéristiques des exonérations françaises .....  | 35        |
| <i>Ampleur et évolution des exonérations de cotisations sociales .....</i>   | <i>35</i> |
| <i>Des allègements concentrés sur les petites entreprises.....</i>   | <i>36</i> |
| <i>Une forte disparité sectorielle.....</i>  | <i>39</i> |
| 2. Les exonérations générales en comparaisons internationales .....  | 42        |
| <i>Des dispositifs rarement comparables à l'étranger.....</i>  | <i>42</i> |
| <i>Une spécificité de la France liée à sa politique de Smic et au mode<br/>de financement de la protection sociale .....</i>       | <i>45</i> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CHAPITRE 3 – VINGT ANS D'ÉVALUATIONS : ENSEIGNEMENTS<br/>ET INCERTITUDES</b>  | <b>49</b>  |
| 1. Une évaluation portant principalement sur l'emploi  | 49         |
| <i>Un effet de l'ordre de 300 000 emplois créés ou sauvegardés pour la première<br/>vague d'allégements</i>                                      | 50         |
| <i>Un impact de la deuxième vague d'allégements sans doute plus faible</i>   | 51         |
| <i>Au-delà du volume total d'emploi, des effets peu explorés</i>   | 53         |
| <i>Un gisement d'emplois peu qualifiés à relativiser</i>   | 54         |
| <i>Ce que l'on sait des évaluations réalisées à l'étranger</i>   | 56         |
| 2. L'impact des exonérations sur les salaires  | 57         |
| <i>Exonérations et revalorisation du Smic</i>  | 57         |
| <i>Un facteur influençant les effets de diffusion du Smic ?</i>  | 60         |
| <i>Le resserrement de la distribution salariale : une spécificité française<br/>liée aux exonérations ?</i>                                      | 66         |
| <i>L'absence d'identification de trappe à bas salaire</i>  | 70         |
| 3. L'impact des exonérations sur la structure productive : peu de travaux<br>disponibles   | 74         |
| <i>Effets sur la formation</i>   | 74         |
| <i>Effets sur les investissements, l'innovation et la montée en gamme de l'économie<br/>française</i>  | 74         |
| <i>Effets sur la croissance potentielle</i>  | 75         |
| <b>CONCLUSION</b>  | <b>77</b>  |
| <b>ANNEXES</b>   |            |
| Annexe 1 – Composition du comité de suivi des aides publiques aux entreprises<br>et des engagements  | 83         |
| Annexe 2 – Activité du comité de suivi des aides publiques aux entreprises<br>et des engagements   | 85         |
| Annexe 3 – La délimitation des aides publiques aux entreprises   | 89         |
| Annexe 4 – Historique du dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales   | 93         |
| Annexe 5 – Évaluation des politiques d'exonération de cotisations sociales<br>patronales : une revue de la littérature académique internationale | 95         |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>   | <b>105</b> |



## SYNTHÈSE

---

Le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE) a choisi de consacrer son premier rapport aux exonérations générales de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, compte tenu de la place prépondérante qu'elles occupent aujourd'hui au sein de l'ensemble des mesures visant à soutenir l'appareil productif français.

Mise en œuvre depuis vingt-cinq ans, cette politique s'est amplifiée par vagues successives jusqu'à atteindre un coût direct<sup>1</sup> de l'ordre de 25 milliards d'euros pour les finances publiques<sup>2</sup>. La première vague date de 1993 : elle fut décidée avec l'objectif de faire reculer le niveau élevé du chômage de la main-d'œuvre peu qualifiée en abaissant le coût du travail au voisinage du Smic sans pour autant diminuer la rémunération nette des salariés concernés.

Cette première étape d'exonération, dite « offensive », fut suivie d'autres, dites « défensives ». Lors d'une deuxième vague, il s'est agi de contenir la hausse du coût du travail en bas de l'échelle salariale dans un contexte où la politique de réduction du temps de travail devait se faire en maintenant, au niveau du Smic, les rémunérations nettes mensuelles. Puis, lors d'une troisième vague, le dispositif d'exonérations fut étendu et harmonisé pour contenir l'effet du processus de convergence vers le haut du Smic mensuel et des diverses garanties mensuelles de rémunération applicables selon le moment où l'entreprise était passée aux 35 heures.

---

<sup>1</sup> Le coût direct désigne la perte de recettes fiscales ou sociales résultant de l'application d'exonérations ou de taux de cotisations dérogatoires, par rapport au taux jugé normal ou taux plein. Cette estimation ne tient pas compte du fait que si l'exonération se traduit par un gain en emploi ou en compétitivité de l'économie française, cela réduit d'autres dépenses publiques (traitement du chômage) ou génère d'autres rentrées fiscales. À l'inverse, le mode de financement de ces exonérations (baisse d'autres dépenses publiques ou hausse d'autres prélèvements) et ses conséquences ne sont également pas pris en considération.

<sup>2</sup> Les réductions générales de cotisations patronales sur les bas salaires s'élevaient à 21 milliards d'euros en 2015. En y ajoutant les baisses de taux de cotisations d'allocations familiales décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, les allègements généraux de coût du travail jusqu'à 1,6 Smic atteignaient 25 milliards d'euros en 2015.

Enfin, le Pacte de responsabilité et de solidarité a encore amplifié ces exonérations. Au total, les cotisations sociales patronales qui financent les régimes de sécurité sociale sont désormais nulles au niveau du Smic.

Le contexte qui prévalait lors de la mise en place de cette politique d'exonérations a évolué en partie. D'une part, le niveau de qualification de la population active a progressé, mais le nombre de jeunes sortants du système scolaire sans diplôme reste important, alimentant un chômage des non-qualifiés qui demeure élevé. D'autre part, en comparaison internationale, la France se situe aujourd'hui dans le groupe de pays (avec l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique ou encore l'Australie) où le coût du travail au niveau du salaire minimum est le plus élevé. Pour autant, le coût du travail au Smic en proportion du salaire médian en France, qui était proche de ses sommets à près de 60 % au début des années 1990, est revenu à peine au-dessus de 50 %, soit un niveau que l'on ne connaissait plus depuis la fin des années 1960.

En outre, l'existence d'un déficit français d'emplois peu qualifiés dans certains secteurs, comme le commerce ou l'hôtellerie-restauration, par rapport aux pays européens les plus performants en matière de taux d'emploi, mise en évidence dans nombre d'études par le passé, mérite aujourd'hui d'être relativisée lorsque l'on raisonne en volume de travail, c'est-à-dire lorsque la comparaison tient compte du nombre moyen d'heures de travail effectuées par les personnes concernées.

Enfin, la compétitivité de la France s'est dégradée tout au long de la décennie 2000, comme l'attestent la perte de parts de marché et la dégradation de la balance courante, en particulier sous l'effet d'une évolution des coûts salariaux unitaires plus dynamique que chez ses principaux concurrents, au premier rang desquels l'Allemagne. Sur la période la plus récente, une partie du déficit de compétitivité de la France s'est résorbé, du fait d'un redémarrage des salaires en Allemagne, mais aussi de l'instauration du CICE en 2013, puis de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité en 2015. Mais une partie de ce déficit demeure, si bien que par rapport à la situation d'il y a vingt-cinq ans, des interrogations plus larges se font jour quant à la compétitivité-coût de la France sur une échelle salariale plus étendue, et surtout quant à sa compétitivité hors coût, c'est-à-dire son positionnement de gamme sur le marché des biens et services échangeables. Ces interrogations se doublent de nouvelles questions sur les effets que pourrait induire la digitalisation de l'économie sur les différents types d'emploi : un phénomène de « polarisation » pourrait être à l'œuvre, favorisant tant les emplois très qualifiés que certains emplois non qualifiés, au détriment des emplois intermédiaires.

La politique générale et massive de réduction de cotisations sociales sur les bas salaires mise en place en France n'a que peu ou pas d'équivalent à l'étranger. En

raison du modèle social qu'elle a construit, la France se caractérise par un niveau de dépenses publiques de protection sociale particulièrement élevé, le plus élevé en part de PIB au sein de l'Union européenne. Seule la Belgique dispose depuis les années 1990 d'une politique d'exonérations de cotisations sociales quelque peu comparable, tandis que les Pays-Bas ont expérimenté un dispositif similaire jusqu'au début des années 2000. Au modèle adopté par la France, caractérisé par un salaire minimum légal uniforme et élevé, combiné à des allégements de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires visant à en réduire le coût pour l'employeur, d'autres pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ont jusqu'à une époque récente privilégié un niveau de salaire minimum plus faible pour favoriser l'emploi non qualifié, couplé à des dispositifs de soutien au revenu (de type crédits d'impôt).

La littérature académique internationale montre que le dispositif belge a créé ou sauvé des emplois. En revanche, dans les pays qui ont adopté des dispositifs d'exonération ciblés sur certains publics (jeunes, seniors, chômeurs de longue durée) ou sur certains territoires connaissant des taux de chômage élevés, la plupart des évaluations concluent à un effet faible, voire nul, sur l'emploi.

En France, les travaux d'évaluation de la politique d'exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont surtout cherché à mesurer son effet sur le volume de l'emploi. Ils aboutissent globalement à conclure que la première vague d'allégements (de 1993 à 1997) a permis de créer ou sauvegarder de l'ordre de 300 000 emplois et la deuxième vague (de 1998 à 2002) environ 350 000 emplois. Les effets de la troisième vague (de 2003 à 2005), eux, seraient quasi nuls. Cependant, il faut souligner que, pour ce qui concerne la deuxième et la troisième vague, les effets de ces exonérations ne peuvent pas être évalués indépendamment de la baisse du temps de travail et de la convergence vers le haut des différentes garanties mensuelles de rémunération qui les ont accompagnées. Par ailleurs, on ne dispose à ce jour d'aucune évaluation des effets sur l'emploi de cette politique sur l'ensemble des vingt-cinq dernières années. Enfin, on sait peu de choses sur la nature des emplois créés ou sauvegardés (par sexe, âge, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, expérience) et sur leur ventilation par secteur d'activité ou taille d'entreprise.

Les évaluations des effets de cette politique sur les salaires sont moins nombreuses. Or la façon dont l'évolution des cotisations, donc des exonérations de cotisations, se répercute sur l'évolution des salaires est un enjeu central si l'on veut capter leurs effets sur l'emploi, en particulier à moyen et long termes.

Cette politique, en particulier son amplification dans la durée, a pu jouer sur la dynamique du Smic et plus généralement des bas salaires, en facilitant des

évolutions plus favorables, du fait qu'elle freinait dans le même temps leurs effets sur le coût du travail. Elle a pu ainsi contribuer au resserrement de la distribution des salaires nets et bruts. De fait, la proportion de salariés rémunérés au Smic a beaucoup progressé tout au long des trois vagues d'allègements, et, même si elle a reflué depuis, elle se situe aujourd'hui deux points plus haut qu'il y a vingt-cinq ans. Ce resserrement de la distribution salariale, que l'on observe en France sur longue période, apparaît atypique au regard des autres pays développés. Dans le même temps, la distribution des coûts du travail, elle, s'est bien élargie en France à l'instar de ce que l'on observe ailleurs.

Pour autant, il n'existe pas d'études visant à établir et à chiffrer l'effet de la montée en charge des exonérations de cotisations sociales patronales sur l'ensemble de la distribution salariale et sa dynamique. Les quelques études disponibles se consacrent à une question plus spécifique, celle de savoir si la dégressivité des allègements incite les employeurs à contenir certaines augmentations en bas de l'échelle salariale pour continuer à bénéficier à plein des allègements, et conduit ainsi à ce que certains salariés se trouvent durablement rémunérés au voisinage du Smic. Ces études concluent plutôt par la négative, c'est-à-dire à l'absence de « trappe à bas salaire », sans épuiser totalement le sujet.

Enfin, les conséquences à moyen et long termes des allègements de cotisations sociales patronales sur l'appareil productif sont largement inconnues. On ne dispose d'aucune étude sur leurs effets sur la formation (initiale et continue), les investissements (physiques et en recherche et développement), l'innovation, la montée en gamme de l'économie française et la croissance potentielle.

## Travaux futurs

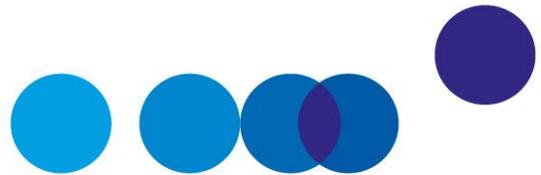
Au final, le COSAPE appelle à la réalisation de travaux complémentaires, visant à :

- évaluer les effets de long terme (de 1993 à aujourd'hui) de la politique d'exonérations de cotisations sociales sur l'emploi et caractériser les emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements, selon différentes dimensions (sexe, diplôme, âge, expérience, secteur d'activité, taille d'entreprise) ;
- évaluer spécifiquement les effets des dernières mesures du Pacte de responsabilité ayant annulé les cotisations sociales patronales au niveau du Smic ;
- comparer l'efficacité des exonérations générales de cotisations patronales avec des dispositifs alternatifs de type crédit d'impôt ;

- examiner ce faisant l'efficacité marginale en termes d'emploi de ce renforcement continu des exonérations au cours du temps, afin de savoir si leur rendement est ou non décroissant ;
- évaluer sur longue période les incidences des allègements sur les salaires, selon le niveau de salaire et de qualifications pour les salariés en poste comme pour les nouveaux embauchés ;
- examiner la façon dont les exonérations de cotisations sociales patronales sont prises en compte dans la négociation collective, en particulier sur les salaires et les politiques salariales des entreprises ;
- étudier les interactions entre les évolutions du Smic et les allègements de cotisations sociales ;
- évaluer les conséquences des allègements sur la structure de l'appareil productif (efforts de montée en gamme, évolution des marges des entreprises, performance à l'exportation), la formation des salariés, les investissements, l'innovation et la croissance potentielle.

Ces pistes d'études, nombreuses et ambitieuses, devront être priorisées en fonction de leur intérêt et de leur faisabilité.





# INTRODUCTION

---

## 1. Le champ du comité de suivi

Lors de la conférence sociale de juillet 2014, le Premier ministre a souhaité que le comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), créé à l'été 2013, voie ses missions étendues au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des aides publiques aux entreprises et aux engagements pris dans ce cadre. Animé par France Stratégie, ce Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE) associe partenaires sociaux, parlementaires, représentants des principales administrations concernées et experts. L'objectif était d'engager une réflexion entre ces acteurs sur l'évaluation des différents dispositifs de soutien public mobilisables par les entreprises et de contribuer ainsi à la connaissance de leur impact, notamment en termes de compétitivité, d'emploi, d'investissement et *in fine* d'activité économique.

Le champ des « aides aux entreprises » est potentiellement très large. Ses frontières sont floues dans la mesure où cette notion ne répond pas à une définition formelle et normée. Il dépend de la façon dont sont classés les différents dispositifs dans la comptabilité budgétaire publique, mais aussi de l'appréciation que l'on porte sur la nature de certains dispositifs ou sur l'identité de leurs bénéficiaires.

Lors de son installation, en 2014, le comité s'est notamment référé au dernier rapport en date sur la question, produit par la mission Demaël, Jurgensen et Queyranne en juin 2013<sup>1</sup> (voir annexe 3). Celui-ci ciblait *les interventions publiques en faveur des entreprises* et offrait différentes grilles d'analyse de ces interventions (nature des outils mobilisés, bénéficiaires, objectifs, etc.).

---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances (2013), *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, rapport de l'IGF n° 2013-M16-2, suite à la mission sur la modernisation de l'action publique (MAP) confiée par le Premier ministre à messieurs Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne. Partant de ce champ très vaste, ce rapport pour la MAP recentre son évaluation sur un sous-ensemble d'interventions représentant 46 milliards d'euros, excluant notamment les exonérations générales de cotisations.

Les interventions identifiées dans le rapport Demaël, Jurgensen et Queyranne sont de nature différente et d'ampleur variable. Elles additionnent :

- les dépenses fiscales et sociales en faveur des entreprises, c'est-à-dire des dispositifs de réduction d'impôts, d'exonérations de taxes ou de cotisations sociales par rapport aux taux de référence. Selon le rapport précité, elles représentaient en 2013 près des trois quarts des montants d'intervention consentis par l'État. Leurs principales composantes sont les exonérations générales de cotisations sociales, la plupart des taux de TVA réduits, le crédit d'impôt-recherche, et depuis 2014 le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Elles couvrent également de très nombreux dispositifs de moindre montant<sup>1</sup> ;
- des dépenses budgétaires, pour l'essentiel sous la forme de subventions aux opérateurs intervenant en appui des entreprises, ainsi que de financement d'investissement ;
- des taxes affectées, c'est-à-dire des recettes publiques que perçoivent directement certains organismes (par exemple les chambres consulaires ou l'Ademe) pour financer des soutiens aux entreprises dans une logique sectorielle ;
- des interventions financières de l'État sous la forme de prêts, garanties et fonds propres, transitant par des organismes tels que Bpifrance ou la Caisse des dépôts.

### **La notion d'aides publiques aux entreprises**

Le terme « d'aides publiques » utilisé ici doit être compris au regard de dispositifs ou interventions des pouvoirs publics dont les entreprises sont directement ou indirectement bénéficiaires et qui ont une incidence budgétaire. Il doit être différencié de la notion employée au niveau européen au regard des règles de la concurrence.

#### **Pas de définition légale des aides au niveau français**

Il n'existe pas, au niveau français, de définition légale précise de ce que recouvrent les « aides aux entreprises ».

<sup>1</sup> Par exemple des exonérations de taxes sur les produits énergétiques ou des exonérations fiscales sur les revenus alimentant les dispositifs d'épargne salariale et de prévoyance. Pour une liste détaillée, voir les annexes des Projets de loi de finances (notamment « L'évaluation des voies et moyens, tome II - Les dépenses fiscales »), ainsi que l'annexe 5 des Projets de loi de financement de la sécurité sociale qui porte sur les exonérations et exemptions.

Les différents rapports définissent leur périmètre au regard de critères plus ou moins nombreux : transfert de richesse, caractère public du financeur (y compris indirectement), bénéficiaire final appartenant au secteur marchand concurrentiel, critères d'éligibilité / sélectivité, objectif de politique publique, etc.

### **Une notion qu'il faut dissocier de celle définie au niveau européen**

Au niveau européen, la notion d'aide aux entreprises renvoie aux dispositifs pouvant affecter la concurrence et ayant une incidence sur les échanges économiques, en renforçant par exemple la position d'une entreprise par rapport à ses concurrents.

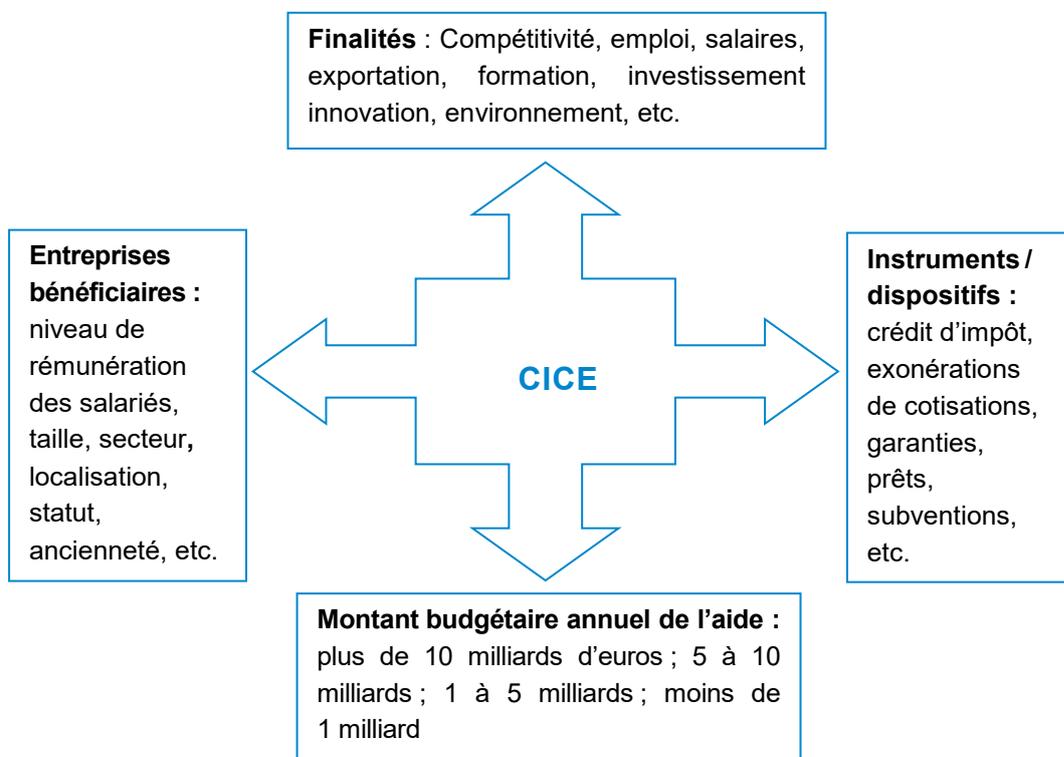
La définition retenue par la Commission européenne repose sur deux critères : l'existence de financements publics et la sélectivité de l'aide. Les dispositifs à caractère général, tels que les allègements de cotisations ou le CICE, n'entrent donc pas dans leur champ des aides d'État.

La Cour de justice de l'Union européenne adopte une conception plus large, qualifiant d'aide tout dispositif faisant d'une entreprise « bénéficiaire d'un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché ».

## **2. Choix de l'objet du premier rapport**

Compte tenu du nombre potentiellement très élevé des interventions économiques à considérer, le COSAPE a privilégié une approche pragmatique, consistant à examiner successivement différents types de dispositifs, sans fixer *a priori* de façon détaillée et définitive son champ potentiel d'investigation, ni l'ordre de traitement de ces examens ni le rythme de ses travaux. Néanmoins, il est apparu logique de partir de ce qui constituait, avant l'élargissement de sa mission, l'objet du comité, à savoir le suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), pour sélectionner en priorité les dispositifs dont les caractéristiques sont les plus proches de celui-ci, au regard de quatre critères : les finalités, les instruments, les entreprises bénéficiaires et les montants en jeu (voir schéma ci-dessous).

### Différents registres de classement des aides aux entreprises, par référence au CICE



Au regard de ces critères, l'examen des exonérations générales de cotisations sociales patronales – aujourd'hui communément appelées « allègements Fillon »<sup>1</sup> – s'est imposé comme prioritaire, du fait :

- de leur montant important (près de 21,1 milliards d'euros en 2015 pour la réduction générale de cotisations, et près de 25,8 milliards en ajoutant les mesures du Pacte de responsabilité réduisant les cotisations familiales jusqu'à 1,6 Smic<sup>2</sup> - source PLFSS 2017) ;
- de leur assiette de calcul, similaire au CICE (salaires versés) ;
- d'un objectif affiché de réduction du coût du travail, portant notamment sur les bas salaires (malgré un vecteur différent : crédit d'impôt *versus* exonérations immédiates de cotisations).

<sup>1</sup> Cette appellation désigne en réalité l'ensemble des allègements généraux sur les bas salaires mis en place en France depuis 1993 (successivement appelés « Robien », « Juppé », « Aubry » et « Fillon »).

<sup>2</sup> En 2016, la baisse de la part patronale des cotisations familiales est étendue jusqu'à 3,5 Smic. Le coût total des allègements est donc porté à 28,8 milliards d'euros mais l'on ne peut plus parler d'allègements de cotisations sur les bas salaires.

La mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, qui visait notamment à rendre nulles les cotisations sociales patronales au niveau du Smic – et la perspective, à terme, d’en évaluer les effets – justifiait d’autant plus l’ouverture d’un chantier de réflexion sur les effets de ce type de politique.

Le crédit d’impôt recherche (CIR) constituait un autre dispositif d’ampleur significative et présentant une certaine proximité technique avec le CICE. Cependant, il a paru préférable de laisser ici la priorité à la Commission nationale d’évaluation des politiques d’innovation (CNEPI), puisqu’un travail y est en cours sur ce thème, quitte à s’en emparer dans un second temps<sup>1</sup>.

Le comité a ainsi consacré, au cours des années 2015 et 2016, de multiples séances de travail à l’examen des politiques d’exonérations générales de cotisations patronales sur les bas salaires et à la discussion de leurs effets (voir annexe 2).

### 3. Origine des exonérations générales

Après la Seconde Guerre mondiale, la France a instauré un système de protection sociale pour l’ensemble des salariés, financé par des cotisations assises sur les revenus d’activité. La couverture des risques sociaux et leur caractère contributif ont été étendus au fil du temps. Ces choix contribuent à ce que la France se distingue aujourd’hui par un niveau élevé de prélèvements sur le travail<sup>2</sup> : le montant des cotisations sociales salariés et employeurs, net des exonérations, était en 2015 de 370 milliards d’euros, soit 17 % du PIB, auxquels il convient d’ajouter 66 milliards de Contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du travail et 35 milliards d’euros de prélèvements additionnels sur les salaires et la main-d’œuvre (taxe sur les salaires, versement transport, forfait social, etc.).

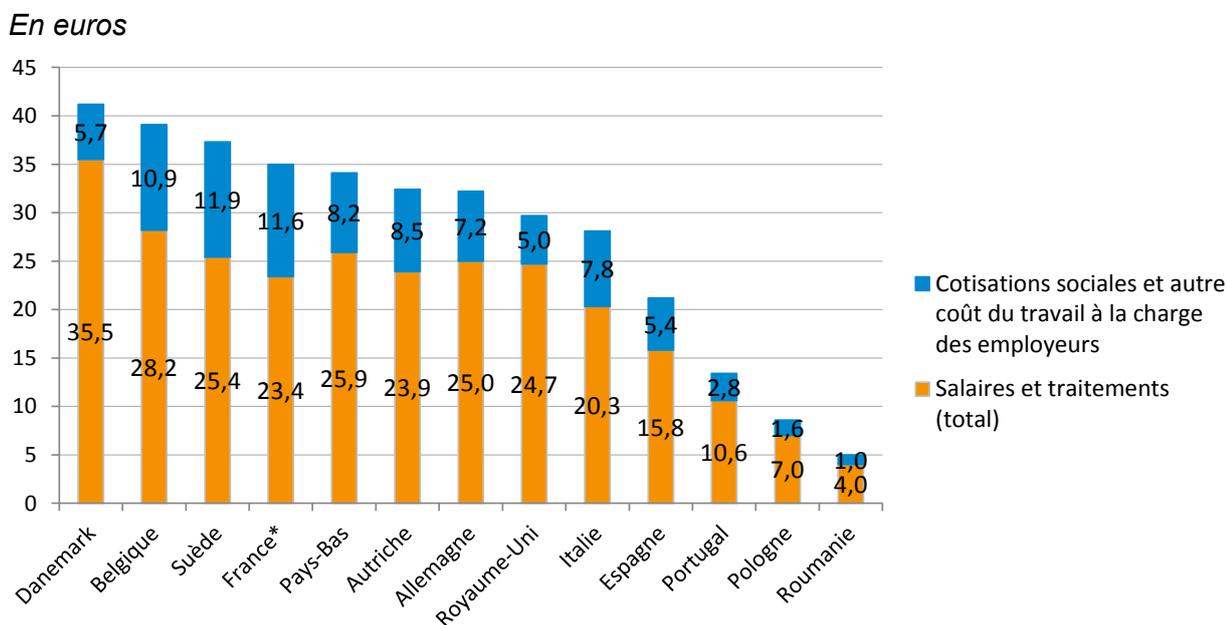
La seconde conséquence de ce choix de financement de la protection sociale est qu’il existe en France un écart important entre le coût de la main-d’œuvre pour l’employeur et le salaire net perçu par le salarié, par rapport aux pays où le financement du système de protection sociale repose davantage sur l’impôt.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre d’un appel à projets de recherche, lancé en juillet 2016 par France Stratégie, trois équipes de recherche ont été retenues pour évaluer les effets du crédit d’impôt recherche.

<sup>2</sup> Voir «  [Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?](#)  », *Note Enjeux 2017-2027*, France Stratégie, juillet 2015.

**Graphique 1 – Niveau et composition du coût horaire moyen de la main-d’œuvre, par heure de travail après allégements, 2015**



Champ : industrie, construction et services (sauf l’administration publique, la défense et la sécurité sociale obligatoire).

\* Pour la France, le coût de la main-d’œuvre est calculé net des exonérations de cotisations sociales mais également du CICE.

Lecture : en 2015, le coût horaire moyen de la main-d’œuvre en France est de 35 euros, dont 11,6 euros de cotisations sociales et autres coûts à la charge des employeurs et 23,4 euros de salaires bruts.

Source : Eurostat, données issues de l’Enquête européenne sur le coût du travail (2012) extrapolées en 2015 à l’aide des indices trimestriels du coût du travail par les instituts statistiques nationaux

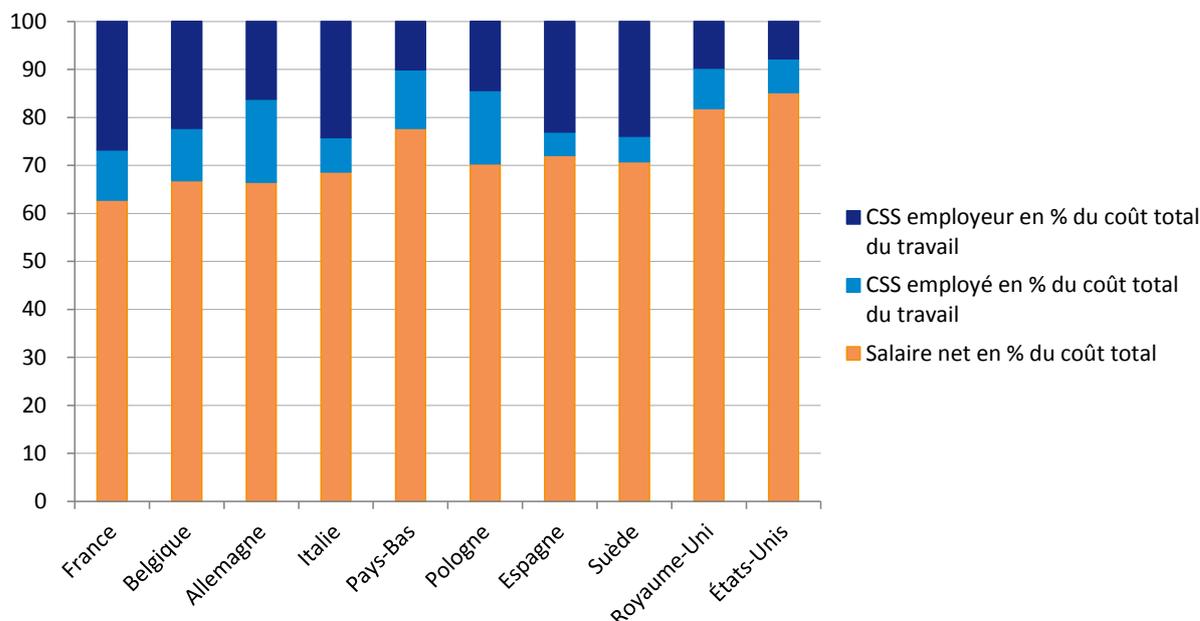
Les différences de coûts horaires moyens de la main-d’œuvre entre pays européens (voir graphique 1 ci-dessus) tiennent ainsi en partie aux cotisations dues par les employeurs pour financer le système de protection sociale. Cette composante apparaît parmi les plus élevées en France : 11,6 euros en moyenne par heure en 2015 dans le secteur privé, pour un salaire brut de 23,4 euros et au final un coût horaire total de 35 euros après allégements. Seule la Suède présente des cotisations plus élevées en valeur, mais elles restent proportionnellement plus faibles par rapport au salaire brut.

Selon les dernières estimations publiées par l’OCDE<sup>1</sup> (voir graphique 2), la France se distingue par le « coin social » le plus élevé au niveau du salaire moyen, autrement dit par le plus grand écart entre le salaire net de l’employé et le coût total pour l’employeur : de fait, les cotisations salariés et employeurs représentent près de 38 %

<sup>1</sup> OCDE (2017), *Les impôts sur les salaires 2017*, Éditions OCDE, Paris.

du coût total de la main-d'œuvre dans le secteur privé (respectivement 11 % et 27 %).

**Graphique 2 – Composition du coût de la main-d'œuvre au salaire moyen, en pourcentage, 2016**



Calcul : composition du coût de la main-d'œuvre pour un travailleur seul sans enfant au salaire moyen en 2016, au regard des règles applicables en matière de cotisations sociales. Dans le cas de la France, la CSG payée par le salarié n'est pas décomptée ici, si bien que le salaire net y compris la CSG se situerait aux alentours de 57 pour un coût du travail moyen de 100.

Champ : salariés à temps plein du secteur marchand non agricole.

Source : OCDE, base de données sur les impôts sur les salaires

Faire reposer le financement de la protection sociale essentiellement sur les revenus du travail peut nuire à l'emploi, d'autant plus que la dépense de protection sociale est importante dans un pays comme la France (34 points de PIB, soit le ratio le plus élevé de l'Union européenne<sup>1</sup>).

D'une part, en diminuant le salaire net, les cotisations peuvent dissuader de prendre un travail, notamment lorsque les salariés ne réalisent pas que leurs cotisations (retraite et chômage en particulier) représentent un revenu différé.

D'autre part, et surtout, les prélèvements sociaux, en majorant le coût pour l'employeur, peuvent réduire la demande de travail des entreprises, notamment dans

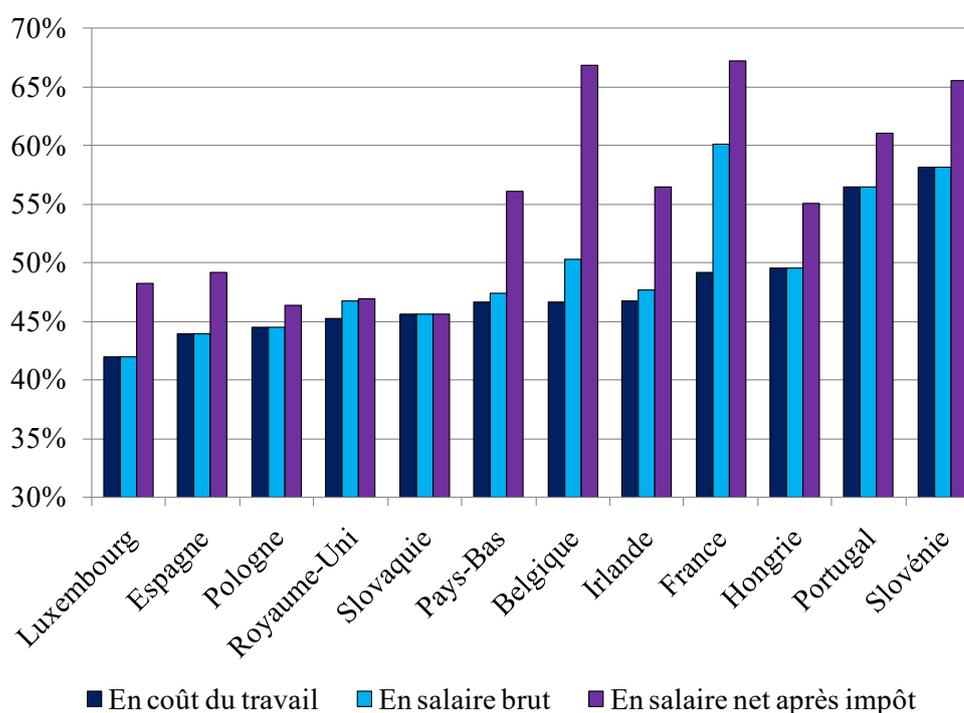
<sup>1</sup> Source Eurostat, communiqué de presse du 21 décembre 2016, « [28,7% du PIB de l'UE consacré à la protection sociale](#) ».

le bas de la distribution des salaires si ce coût devient supérieur à la productivité des moins qualifiés.

Dès lors, la mise en place d'exonérations de cotisations sociales dues par les employeurs sur les bas salaires a permis de réduire le coût pour les moins qualifiés, tout en maintenant un salaire minimum légal relativement élevé, uniforme et dynamique.

La prise en compte de cette politique modifie ainsi les comparaisons internationales selon que l'on raisonne en salaire minimum ou en coût salarial minimum. En 2011, un travailleur au salaire minimum percevait 60 % du salaire médian en France (niveau relatif parmi les plus élevés). Mais pour l'employeur, du fait des exonérations, le coût de ce travailleur représente moins de 50 % du coût d'un travailleur au salaire médian. Aucun autre pays ne présente un tel écart entre salaire brut et coût total pour l'employeur ; de ce fait, le coût du travail au niveau du Smic français relativement au coût du travail au niveau du salaire médian se situe dans la moyenne européenne.

**Graphique 3 – Ratios du salaire minimum au salaire médian dans plusieurs pays européens**



Champ : calculs pour un célibataire sans enfant.

Lecture : en 2011, en France, le rapport du Smic au salaire médian passe de 60 % en termes bruts à 49,1 % en coût du travail. Le ratio des salaires nets après impôts est porté à 67,3 %.

Sources : OCDE et Eurostat (données 2011)

## 4. Principes et historique du déploiement

Les politiques d'exonérations de cotisations sociales patronales étudiées ici ont pour principe de base d'être générales, en ce sens qu'elles ne ciblent pas spécifiquement une population d'individus définie selon des critères d'âge ou de statut d'emploi, ni une population d'entreprises identifiées par leur taille, secteur ou localisation.

Elles ciblent en revanche les emplois dits à bas salaires – selon un seuil qui a varié avec le temps, exprimé en multiple du Smic – et elles s'appliquent à tous les salariés en poste, et pas seulement aux nouveaux recrutés (à la différence de dispositifs tels que le « zéro charge », initié en 2008 et s'adressant aux petites entreprises).

Ces exonérations induisent une baisse de ressources pour les organismes de sécurité sociale, qui est aujourd'hui entièrement compensée par un transfert du budget de l'État.

Le dispositif actuel d'exonérations générales de cotisations sociales patronales est le fruit d'une succession de mesures intervenues depuis près de vingt-cinq ans. Le montant total des dépenses budgétaires qui lui est consacré en fait le plus important dispositif d'intervention publique en faveur des entreprises, avec plus de 21 milliards d'euros en 2016 (hors baisse des cotisations familiales).

Si les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont pour vocation première de baisser le coût du travail des non-qualifiés pour en accroître la demande par les entreprises, ils ont été par la suite associés à d'autres politiques (RTT, harmonisation des Smic multiples), dans une logique où il s'agissait de mettre en œuvre ces politiques tout en maîtrisant leurs effets sur le coût du travail.

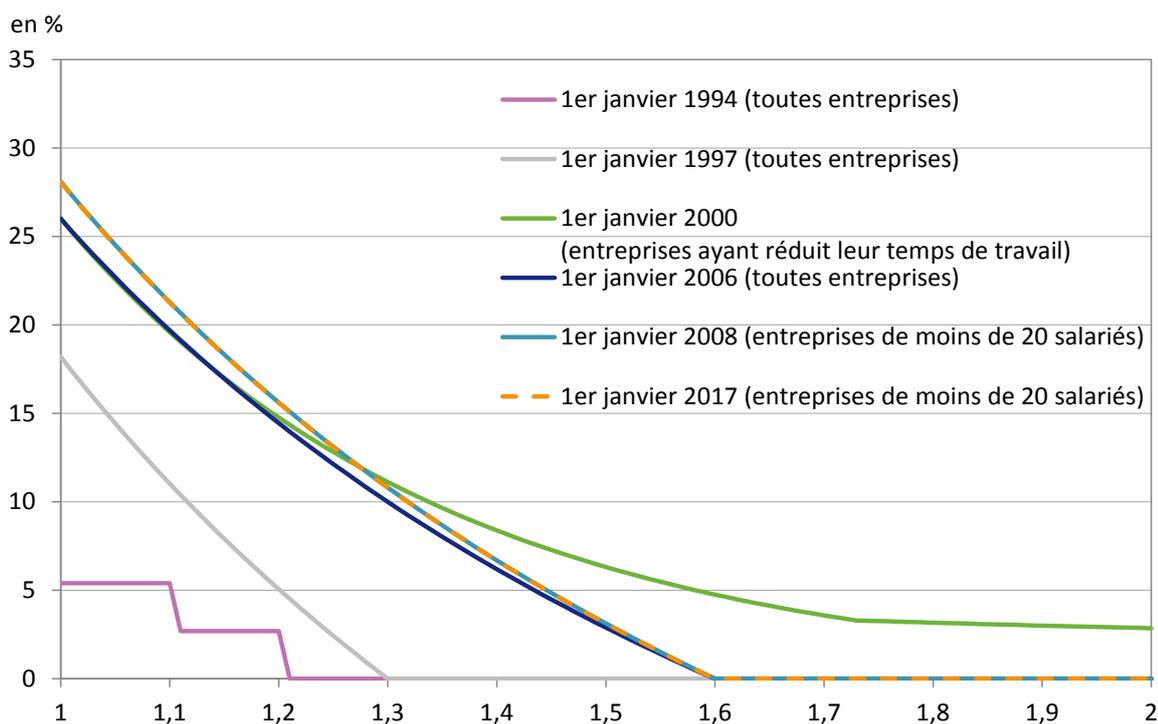
Ainsi, la mise en place des premiers allègements en 1993 et leur déploiement jusqu'en 1998 s'inscrivaient dans une logique dite « offensive » visant à réduire le coût du travail au voisinage du Smic (avec un seuil de sortie variant entre 1,2 et 1,33 Smic pour toutes les entreprises) sans affecter le pouvoir d'achat des salariés, de façon à lutter contre le chômage des peu qualifiés.

À partir de 1998 et jusqu'en 2002, ces exonérations ont été étendues dans une logique dite « défensive », visant à contenir l'augmentation du coût du travail horaire induite par la mise en place de la réduction du temps de travail de 39 heures à 35 heures, dans un contexte où le salaire net mensuel au niveau du Smic était maintenu par la loi *via* la création de garanties mensuelles de rémunération (GMR), au fur et à mesure que les entreprises passaient aux 35 heures. Au final, le taux d'exonération au niveau du Smic passe de 18,2 points de cotisation en 1995 (ristourne « Juppé ») à 26 points de cotisation en 2000. Le barème « Aubry » étend

la dégressivité du taux d'exonération jusqu'à un plancher de 4 000 francs annuels (610 euros) un peu au-dessus de 1,7 Smic.

Cette phase défensive se poursuit en 2003 avec la mise en place, jusqu'en 2005, des allègements « Fillon ». En effet, au sortir de la mise en œuvre des 35 heures, le marché du travail comptait un Smic mensuel et, au-dessus, pas moins de cinq niveaux de GMR, plus ou moins élevés, selon que l'entreprise était passée tardivement ou rapidement aux 35 heures. La décision politique de faire converger par le haut les différentes GMR et le Smic s'est accompagnée d'une homogénéisation des exonérations entre entreprises passées à 35 heures et entreprises restées à 39 heures. Au terme de ce processus, un dispositif unique d'allègements a été mis en place, qui réduit les cotisations sociales patronales de 26 points au niveau du Smic, et de façon dégressive jusqu'à 1,6 Smic (voir annexe 4).

**Graphique 4 – Barème des allègements dégressifs (en points de cotisations) en fonction du niveau du salaire, exprimé en multiples de la rémunération minimale applicable**



Note : pour le 1<sup>er</sup> janvier 2000, seuil exprimé en multiple de GMR, dans les autres cas, il s'agit du Smic horaire.  
 Source : législation, calculs France Stratégie. Le CICE n'est pas inclus dans le graphique pour 2017 car il ne correspond pas à une exonération de cotisation mais à un crédit d'impôt

D'autres réformes de la politique d'allégement des cotisations sont intervenues après 2005, qui ont contribué à faire franchir un nouveau palier au montant des exonérations à plus de 20 milliards d'euros, en particulier la majoration de 2,1 points du taux maximal d'exonération pour les petites entreprises (moins de 20 salariés) à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007. Le mode de calcul du taux d'exonération a également été modifié entre 2007 et 2011 de sorte à ne pas pénaliser le recours aux heures supplémentaires, car leur majoration conduisait à une baisse du taux d'exonération à niveau de salaire donné. En 2012, la neutralisation de la majoration des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'exonération a été supprimée.

À partir de 2015, le Pacte de responsabilité et de solidarité amplifie une fois encore les exonérations, de façon à ce que les cotisations sociales relevant de l'URSSAF, qui financent les régimes de sécurité sociale, deviennent nulles au niveau du Smic<sup>1</sup>. Par ailleurs, le taux de cotisations d'allocations familiales est abaissé de 1,8 point (de 5,25 % à 3,45 %) pour les rémunérations qui n'excèdent pas 3,5 Smic annuel depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016 (1,6 Smic pour l'année 2015). Il demeure néanmoins au niveau du Smic plus de 10 points de cotisations patronales visant notamment à financer les dispositifs paritaires de retraites complémentaires (AGIRC, ARRCO), d'assurance chômage et de formation professionnelle.

## 5. Enjeux

L'exercice lancé en 2015 par le comité de suivi sur cette politique visait à partager l'état de la connaissance entre membres du comité et à susciter des discussions pour poser un diagnostic renouvelé. Il ne visait pas à produire, à court terme, de nouvelles évaluations quantitatives sur ces politiques.

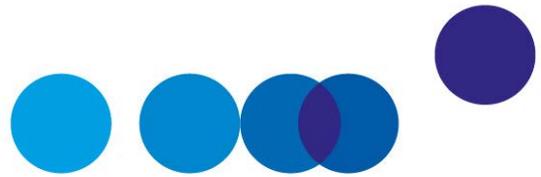
C'est pourquoi le présent rapport, qui conclut le premier exercice d'évaluation du comité (hors CICE) a pour objectif :

- d'établir un état des savoirs partagé sur les exonérations générales de cotisations sociales, dépassant le seul examen de leurs effets sur l'emploi en France ;
- de questionner à nouveau la pertinence de cette politique, au regard de l'évolution du contexte économique des dernières années, et des finalités qui lui sont associées – les finalités initiales et celles qui ont pu s'ajouter au fil du temps ;

---

<sup>1</sup> Pour les cotisations et contributions acquittées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la réduction générale permet ainsi d'exonérer au niveau du Smic 28,02 points de cotisations patronales dans les entreprises de moins de 20 salariés et 28,42 points dans celles d'au moins 20 salariés. Cette réduction est dégressive en fonction du niveau du salaire et devient nulle pour une rémunération égale à 1,6 Smic annuel.

- d’identifier les angles morts de la connaissance sur les effets des exonérations dans différents domaines, en particulier sur :
  - le niveau de l’emploi et sa structure en termes de qualifications,
  - la dynamique et la distribution des salaires et des revenus,
  - la spécialisation productive de l’économie et sa compétitivité ;
- de poser les bases pour de nouveaux travaux d’évaluation, visant à mieux éclairer les enjeux associés à ce type de politique.



## CHAPITRE 1

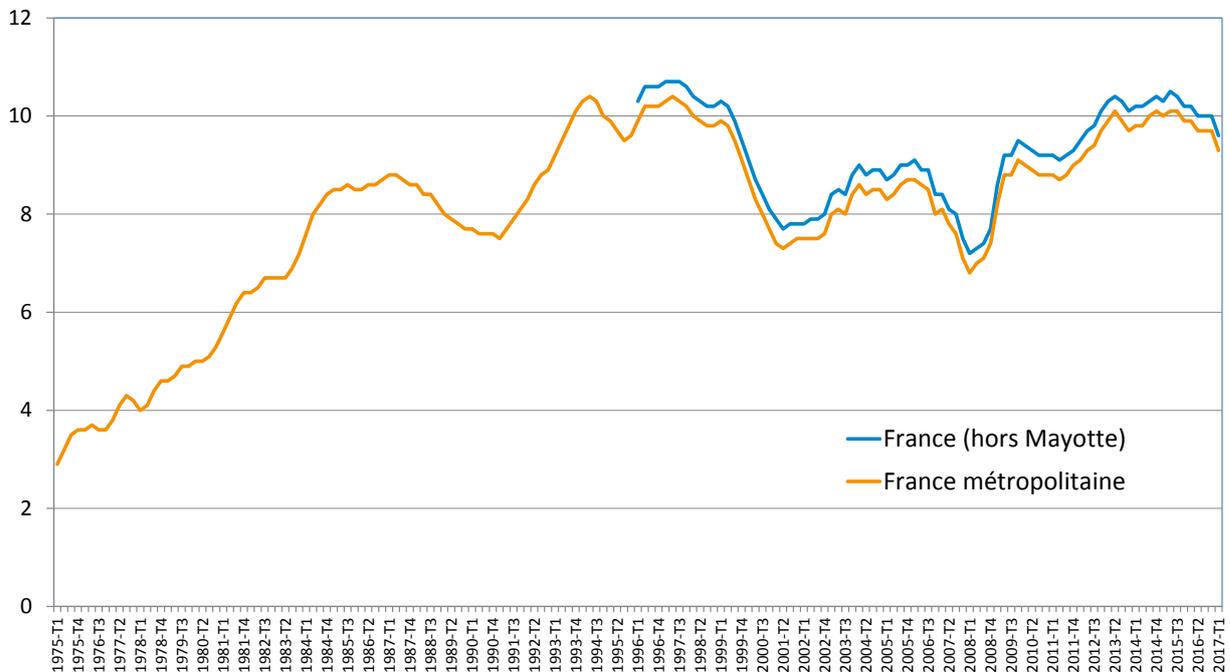
# UN CONTEXTE EN TRANSFORMATION

### 1. La mise en place des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires

À la fin des années 1980, en dépit d'une conjoncture économique favorable, le taux de chômage reste élevé. La situation du marché du travail s'aggrave encore avec la récession de 1993. En 1994, le taux de chômage annuel moyen atteint 10,3 % de la population active en France métropolitaine, soit le niveau le plus haut enregistré au cours des quarante dernières années (voir graphique 5).

Graphique 5 – Taux de chômage au sens du BIT

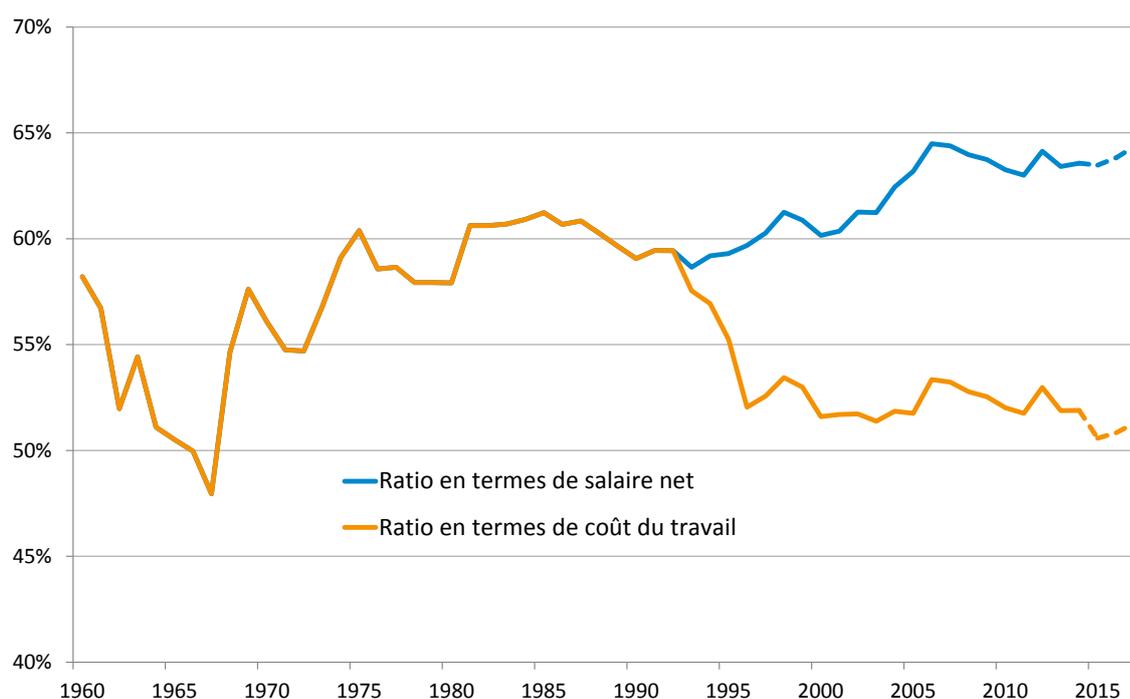
en % de la population active



Source : données trimestrielles CVS, Insee

Le diagnostic porté à l'époque, notamment par le Commissariat général du plan<sup>1</sup>, consistait à estimer qu'après plusieurs années de modération salariale (politique dite de désinflation compétitive) le coût du travail n'était pas excessif au niveau du salaire moyen, mais qu'un problème spécifique était apparu au niveau du Smic pour les salariés les moins qualifiés. En effet, après s'être creusé jusqu'en 1968, l'écart entre Smic et salaire médian s'était fortement réduit de 1970 à 1985. Pour l'entreprise, le coût d'un salarié au Smic atteignait ainsi près de 60 % de celui d'un salarié au salaire médian (voir graphique 6). Cette dynamique, liée à celle du Smic, empêchait un ajustement du salaire des peu qualifiés à leur productivité et entraînait une concentration du sous-emploi sur cette catégorie de travailleurs, attestée par un niveau de chômage toujours plus élevé au fil du temps parmi les non ou très peu diplômés (voir graphique 7).

**Graphique 6 – Évolution du rapport entre le Smic et le salaire médian en termes de coût du travail et de salaire net**

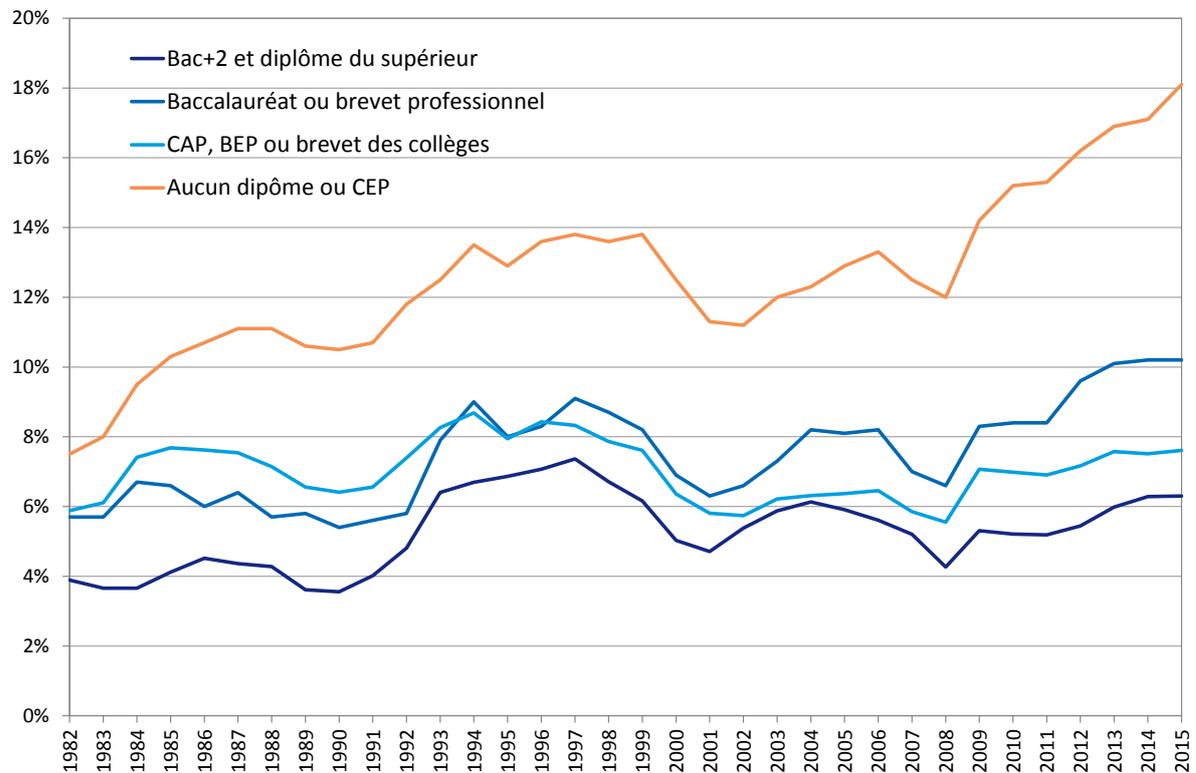


Note : les effets du CICE sont intégrés, y compris le passage du taux à 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les ratios sont estimés pour les années 2016 et 2017 sous l'hypothèse que le salaire net médian est pour ces deux années au même niveau qu'en 2015.

Source : Insee, DADS, calculs Dares

<sup>1</sup> Voir les deux rapports préparatoires au XI<sup>e</sup> plan : Commissariat général du Plan (1993a), *L'économie française en perspective*, rapport du groupe « Perspectives économiques » présidé par Jean-Michel Charpin ; et Commissariat général du Plan (1993b), *Choisir l'emploi*, rapport du groupe « Emploi » présidé par Bernard Brunhes.

**Graphique 7 – Taux de chômage selon le niveau de diplôme**



Note : données de 1982 à 2015, corrigées pour les ruptures de série.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans et plus.

Source : Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee)

La mise en place des mesures d’allègement de cotisations sociales patronales ciblées sur les bas salaires a permis de déconnecter l’évolution du niveau du salaire minimum net relativement à celui du salaire médian net et l’évolution des coûts du travail qui leur sont associés.

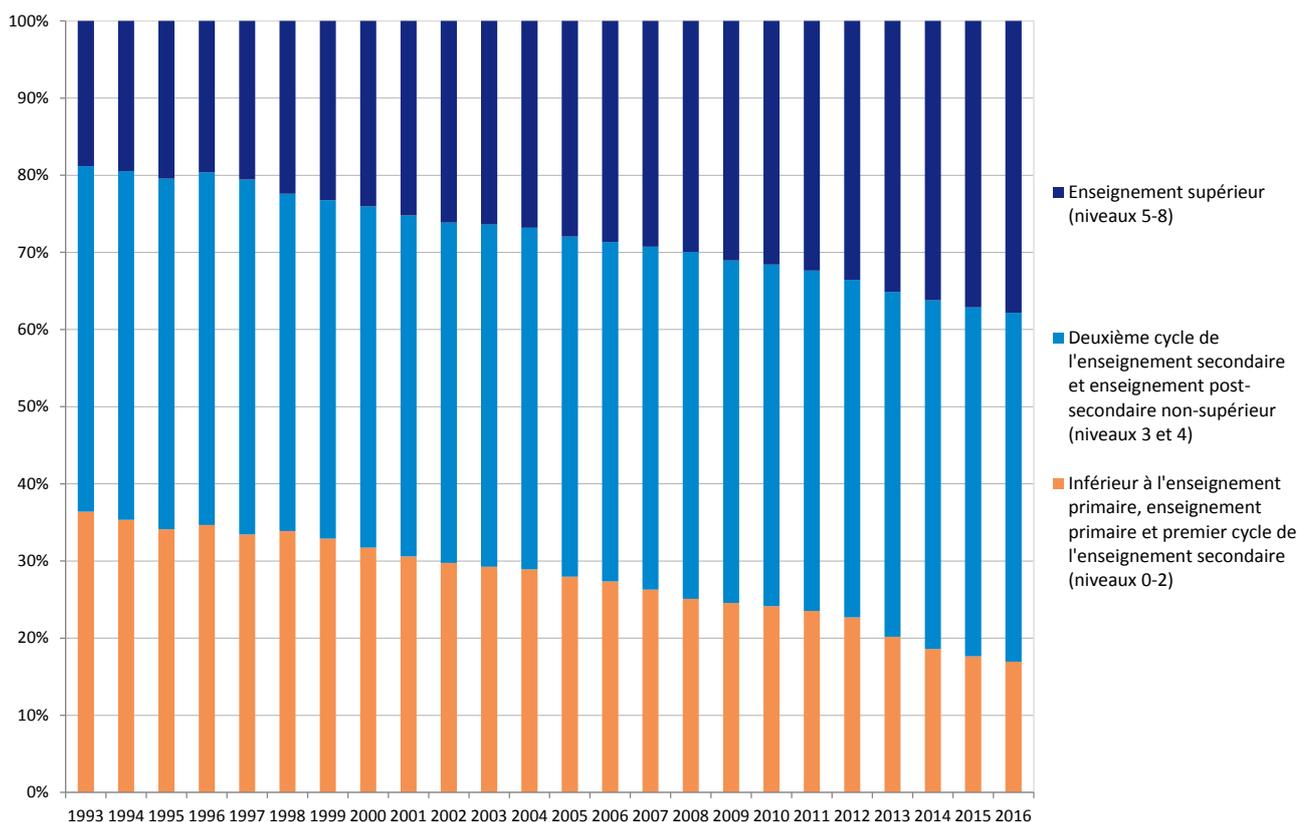
De fait, en 2017, le salaire minimum net représente près des deux tiers du salaire net médian (soit un niveau jamais atteint depuis le début des années 1960), alors que le coût de travail correspondant en représente désormais à peine plus de la moitié (soit le même niveau qu’à la fin des années 1960) : c’est 5 points de plus qu’il y a vingt-cinq ans pour le premier et presque 10 points de moins pour le second.

## 2. Un cadre économique transformé

### La qualification est en hausse mais les sortants sans diplôme continuent d'alimenter le chômage des non-qualifiés

Ces dernières décennies, la qualification moyenne de la population active a progressé de façon importante, du fait du remplacement progressif des générations moins diplômées par des jeunes plus diplômés (voir graphique 9). La part de la population ayant un niveau de diplôme équivalent à la classification CITE 0-2 – soit de sans diplôme jusqu'au premier cycle du secondaire – était de 36 % en 1993 contre 17 % en 2016. La part de la population titulaire d'un niveau de diplôme de l'enseignement supérieur (CITE 5 à 8) est sur la même période passée de 19 % à 38 % (voir graphique 8).

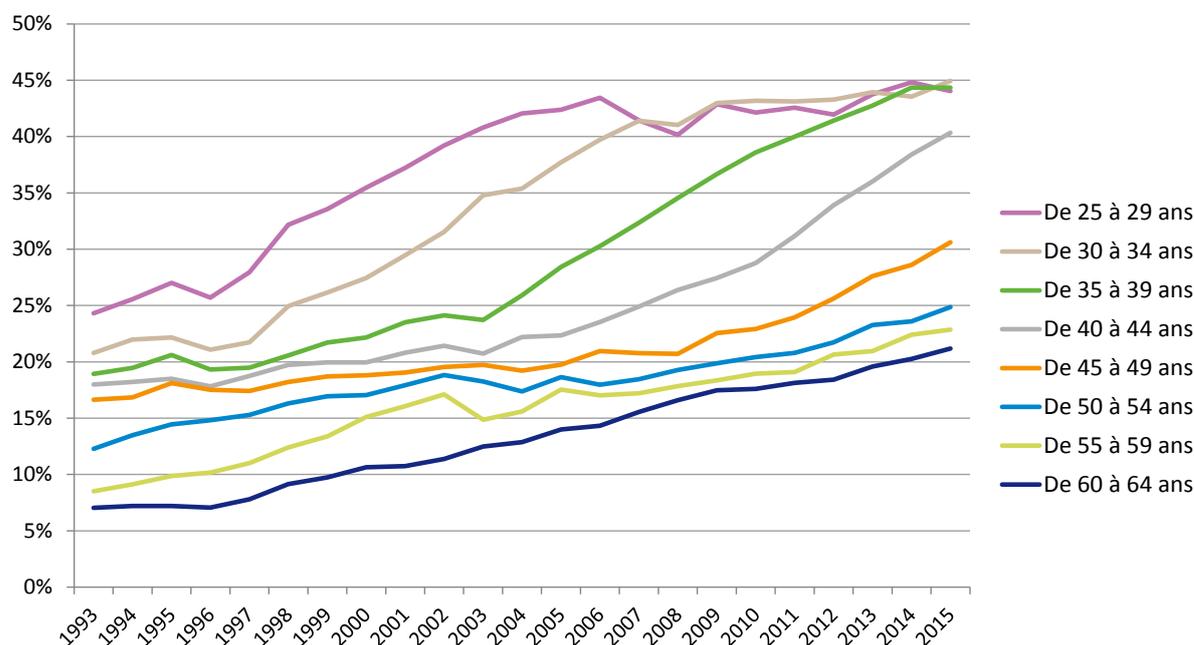
**Graphique 8 – Évolution du niveau de diplôme de la population en France depuis 1993**



Population âgée de 15 à 64 ans.

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail

**Graphique 9 – Part de diplômés du supérieur dans la population par âge**



Source : France stratégie, d'après données Eurostat

Dans le même temps, le chômage des non-qualifiés est demeuré très élevé en France et a même continué de croître de manière concomitante à la crise (voir graphique 7). Toutes classes d'âge confondues, les moins diplômés (CEP ou sans diplôme) représentaient 16 % de la population d'âge actif en 2015 mais 23 % des chômeurs ; les faiblement diplômés (CAP BEP, brevet des collèges) représentaient 28 % de la population active, mais 35 % des chômeurs<sup>1</sup>.

Ainsi, la faiblesse des qualifications d'une part des actifs constitue encore un frein important à l'accès au marché du travail. Or, d'après l'enquête PIAAC<sup>2</sup>, en 2012, presque un tiers des adultes français (16-65 ans), soit cinq points de plus que la moyenne de l'OCDE, disposaient de faibles compétences de base (informations écrites ou chiffrées)<sup>3</sup>.

En outre, chez les jeunes, les sorties de formation initiale sans diplôme représentent encore un flux important, bien qu'en repli : en moyenne entre 2012 et 2014, 14 % des jeunes sortant du système éducatif sont sans diplôme (106 000 individus) contre

<sup>1</sup> Voir « [Quels leviers pour l'emploi ?](#) », Note Enjeux 2017-2027, France Stratégie, mai 2016.

<sup>2</sup> Enquête de l'OCDE dans le cadre du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC).

<sup>3</sup> Voir « [Élaborer une stratégie nationale de compétences](#) », Note Actions critiques 2017-2027, France Stratégie, février 2017.

18 % entre 2005 et 2007. En France, environ 15 % de jeunes âgés de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, soit environ 1,8 million de jeunes<sup>1</sup>.

### **Le niveau du salaire minimum reste élevé en France**

Au plan international, les salaires minima ne sont pas directement comparables entre eux : selon les pays, ils peuvent être définis sur une base horaire ou mensuelle, exclure divers éléments de rémunération annexes ou encore avoir des champs d'application partiels, avec des exemptions prévues pour certains publics.

Pour autant, rapporté au salaire médian, le salaire minimum net français reste parmi les plus hauts. Par rapport au salaire médian à la fin des années 1970, le salaire minimum français se situait au même niveau qu'aux États-Unis ou au Canada, et à un niveau sensiblement inférieur à celui d'autres pays comme la Nouvelle-Zélande, la Belgique ou encore les Pays-Bas.

Cette situation s'est modifiée au cours des années 1980, de telle sorte qu'au début des années 1990, juste avant la mise en œuvre des premiers allègements, la France présentait le niveau relatif le plus élevé des pays considérés.

Au milieu des années 2000 les divergences se sont renforcées : le salaire minimum net rapporté au salaire médian en France était supérieur de 10 points par rapport aux autres pays où il est le plus élevé (Australie, Nouvelle-Zélande), et de près de 30 points par rapport aux pays où il est le plus faible (États-Unis et Espagne) (voir graphique 10 page ci-contre).

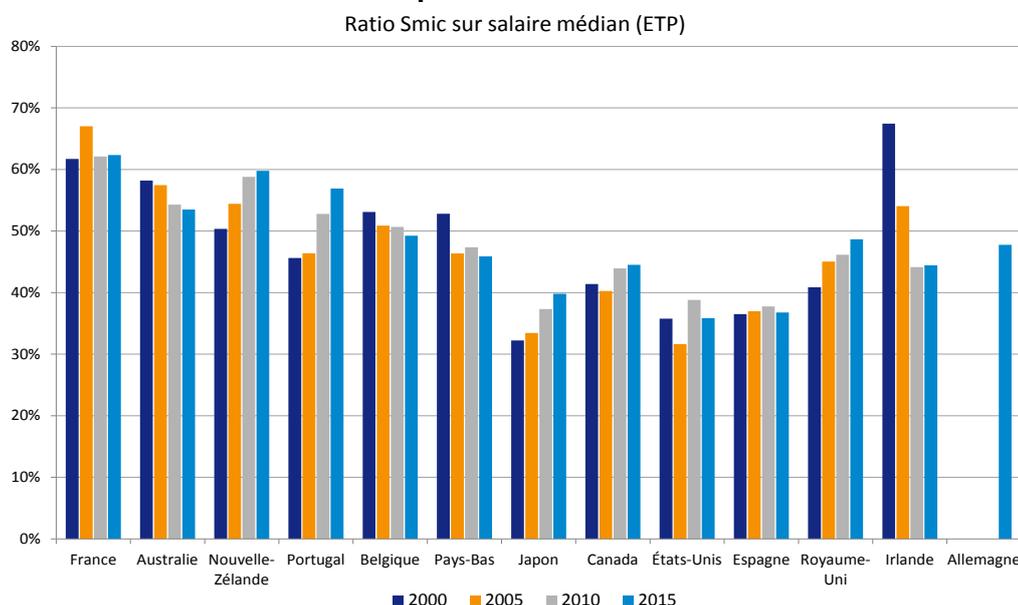
En 2015, le niveau relatif du salaire minimum est toujours le plus élevé en France et l'écart est de plus de 10 points avec l'Allemagne qui a mis en place un salaire minimum.

Malgré les exonérations de cotisations patronales, le coin socio-fiscal français – soit l'écart entre coût total pour l'employeur et salaire net – reste parmi les plus élevés au niveau du Smic (si l'on inclut, outre toutes les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et la CSG) pour un salarié célibataire sans enfant (voir graphique 11, page ci-contre).

---

<sup>1</sup> Dares et France Stratégie (2017), *L'insertion professionnelle des jeunes*, rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, janvier.

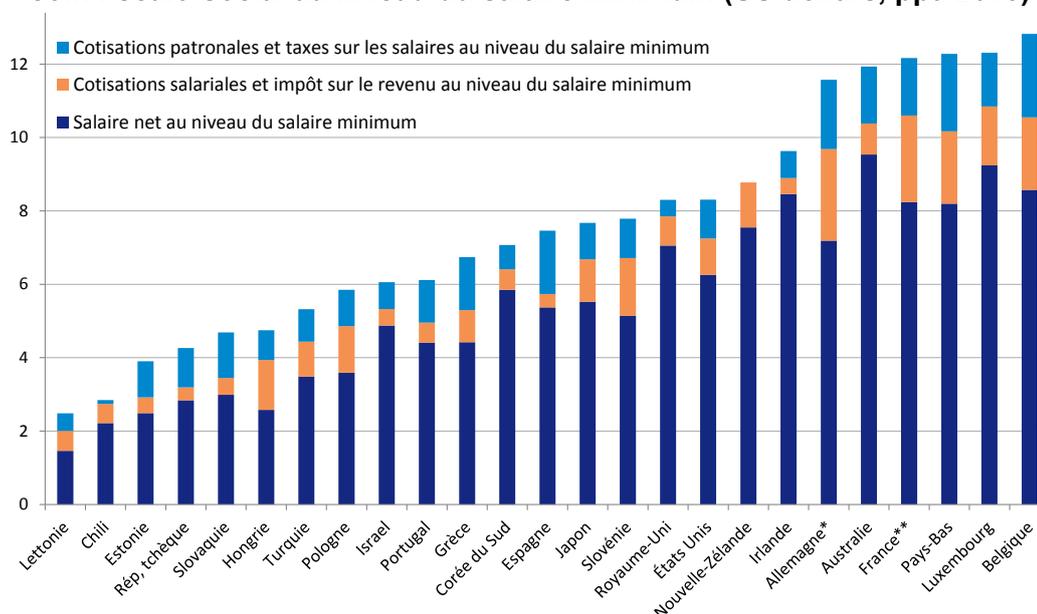
**Graphique 10 – Niveau relatif du salaire minimum rapporté au salaire médian en comparaison internationale**



Note : salaire médian brut mensuel (y compris bonus), exprimé en euros. Pour le salaire minimum brut mensuel, valeurs institutionnelles au 1<sup>er</sup> janvier.

Source : OCDE à partir de l'enquête LFS

**Graphique 11 – Décomposition du coût de la main-d'œuvre : coïn fiscal-social au niveau du salaire minimum (US dollars, ppa 2013)**



Note : les cotisations sociales incluent tous les prélèvements obligatoires pour financer les systèmes publics et privés d'assurance de santé, de retraite, etc. Estimations pour un salarié célibataire sans enfant à temps plein et rémunéré au taux normal du salaire minimum (dans les pays où existent différents salaires minima par âge, par exemple).

\* Salaire minimum pour 2015, celui-ci n'existant pas en 2013 ; \*\* Hors CICE pour la France.

Source : OCDE

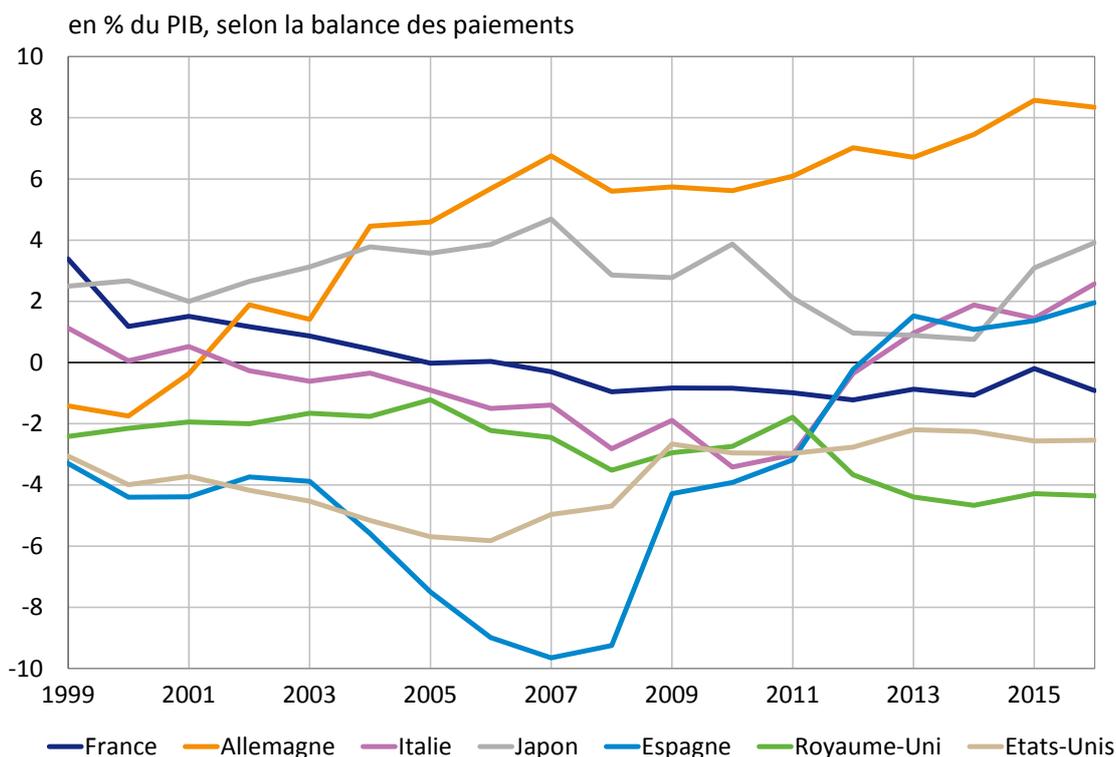
## L'apparition d'un problème global de compétitivité-coût par rapport à certains pays

Tout au long de la décennie 2000, la compétitivité de la France s'est dégradée, avec pour conséquences l'accumulation de déficits extérieurs et une augmentation de l'endettement extérieur net<sup>1</sup>.

Le compte courant de la France s'est détérioré progressivement : l'excédent de 3,4 % du PIB enregistré en 1999 a fait place à un déficit qui s'est creusé les années suivantes pour atteindre 1,2 % du PIB en 2012.

Cette évolution s'explique principalement par une contribution de plus en plus négative du solde des échanges de biens et services à la balance courante. En particulier, le solde commercial enregistré un déficit record de 2,6 % du PIB en 2011 alors qu'il était encore en excédent de 2,2 % du PIB en 1999.

**Graphique 12 – Balance des transactions courantes**

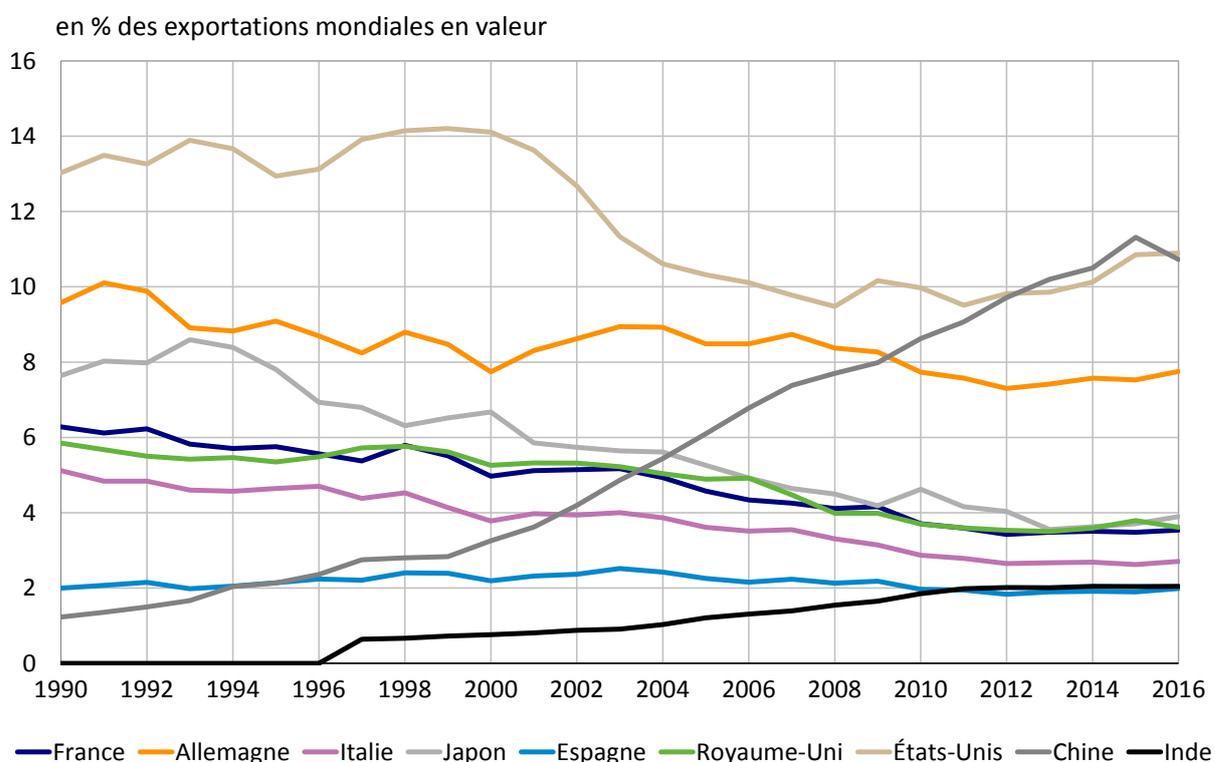


Source : AMECO, Commission européenne

<sup>1</sup> Voir « [Compétitivité : que reste-t-il à faire ?](#) », Note Enjeux 2017-2027, France Stratégie, mars 2016.

Les parts de marché de biens et services de la France dans les exportations mondiales ont fortement reculé au cours de la décennie 2000 ; elles se stabilisent depuis 2012. Le poids des exportations de la France est ainsi passé de 5,0 % en 2000 à 3,4 % en 2012 du commerce mondial (soit une chute d'un tiers). Cette baisse est proportionnellement deux fois plus importante que celle enregistrée par l'Espagne mais similaire à celle enregistrée par l'Italie et le Royaume-Uni. Par contraste, la part de marché de l'Allemagne a baissé de seulement 6 % sur la même période.

**Graphique 13 – Parts de marché à l'exportation (biens et services)**

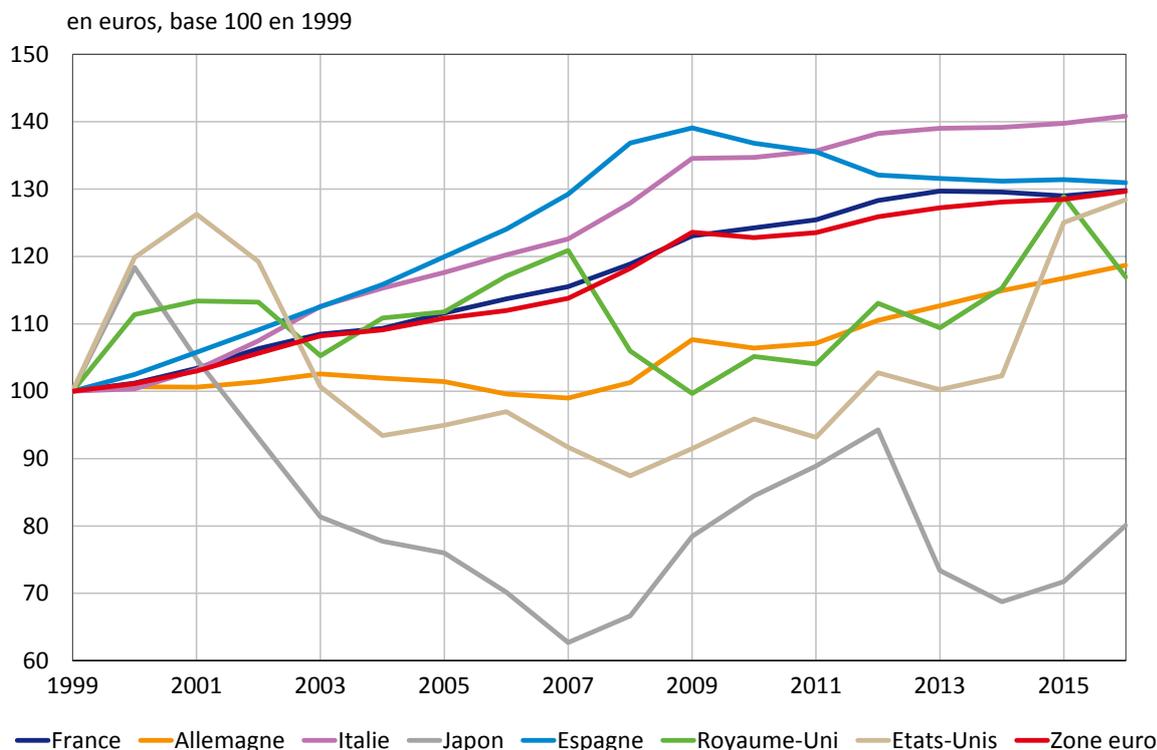


Note : parts des exportations de biens et services en valeur dans les exportations mondiales (en USD).

Source : OCDE, *Economic Outlook 101* (2017)

Les pertes de marché à l'exportation ont coïncidé avec une dégradation relative de la compétitivité-coût, mesurée par l'évolution des coûts unitaires de la main-d'œuvre. Les coûts unitaires ont augmenté plus rapidement en France que dans nombre d'autres pays, en particulier l'Allemagne.

**Graphique 14 – Coûts salariaux unitaires nominaux**



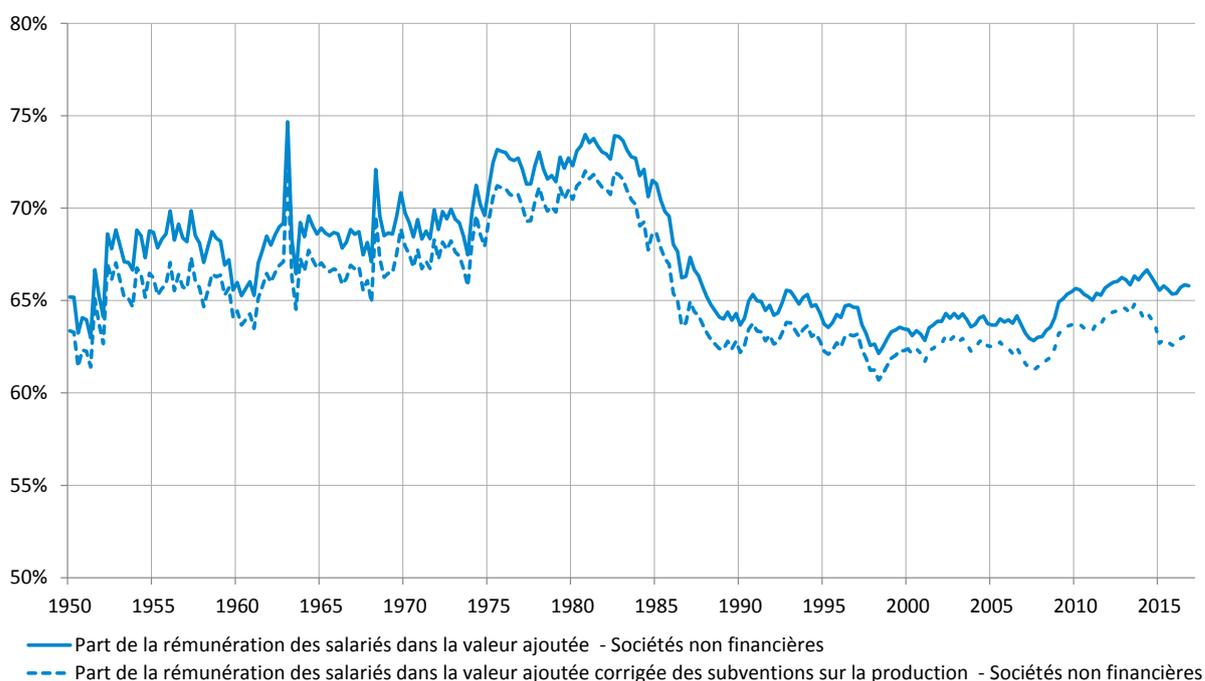
Note : l'effet CICE dans le calcul des CSU est obtenu en imputant à la masse salariale des employés la chronique annuelle des créances fiscales relatives au CICE d'après le Projet de loi de finances 2017 (-11 milliards d'euros en 2014, -17 milliards en 2015 et -18 milliards en 2016).

Source : AMECO, Commission européenne, calculs France Stratégie

Depuis le début des années 1990 jusqu'à la crise financière de 2008, la France se caractérisait par une stabilité remarquable de la part de la rémunération des salariés (y compris cotisations sociales à la charge des employeurs) dans la valeur ajoutée, ce qui traduit le fait que le coût du travail a progressé sur cette période en ligne avec sa productivité (voir graphique 14).

Le problème de compétitivité qui émerge tient au fait, pour certaines analyses (Dustmann *et al.*, 2014), que sur la décennie 2000, l'Allemagne, principal concurrent de la France, mais également d'autres pays, appliquent une modération salariale forte créant un différentiel de coût salarial et donc de compétitivité-prix, lequel s'ajoute à un déficit compétitivité hors coût préexistant. Pour d'autres, ce sont davantage les lois Hartz qui, en flexibilisant le marché du travail, ont restauré la compétitivité allemande (Kirkegaard, 2014).

**Graphique 15 – Part des coûts salariaux dans la valeur ajoutée**



Lecture : la courbe en pointillés représente la part des coûts salariaux dans la valeur ajoutée corrigée des subventions sur la production. Cela permet de prendre en compte le CICE (qui est comptabilisé en comptabilité nationale, dans les subventions sur la production).

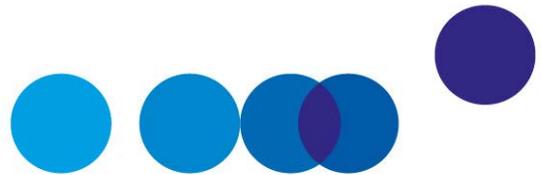
Source : Insee (comptes trimestriels), calculs Dares

La hausse de la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée de 2008 à 2013 traduit un déséquilibre entre l'évolution des salaires et celle de la productivité susceptible de détériorer la compétitivité-prix des entreprises françaises exportatrices et de déstabiliser le fonctionnement du marché du travail en freinant le redémarrage des créations d'emploi (voir graphique 15). L'ajustement des salaires et de l'emploi a bien eu lieu sur cette période, mais de façon assez progressive et tardive, d'où une dégradation des marges et de la compétitivité. En lui-même, ce phénomène n'est pas exceptionnel : il reflète un cycle de productivité classique, avec un écart de dynamisme entre salaires et productivité au moment du choc, qui devrait en principe s'inverser à la faveur de la sortie de crise. Ce cycle apparaît toutefois particulièrement marqué pour la France, et beaucoup moins dans d'autres pays comme les États-Unis.

Néanmoins, sur la période la plus récente, une partie du déficit de compétitivité de la France s'est résorbée. D'une part, les salaires sont redevenus plus dynamiques en Allemagne, avec 2,6 % de hausse nominale annuelle moyenne du salaire brut moyen depuis 2009 contre 1,2 % par an sur la décennie 2000. D'autre part, à compter de 2013, le CICE est venu renforcer la compétitivité des entreprises françaises en leur

permettant de reconstituer leurs marges qui s'étaient fortement dégradées. À cela s'est ajouté en 2014 un volet « allégement » au sein du Pacte de responsabilité, avec 10 milliards de baisse de cotisations sociales.

Pour autant, il n'est pas certain que la dynamique récente des salaires en Allemagne se maintienne, et l'Espagne et l'Italie ont connu depuis la crise une modération salariale nettement plus marquée qu'en France. Cette concurrence exacerbée ne peut être ignorée. Si elle perdurait, elle pourrait remettre en question les résultats des efforts récents de la France en matière de compétitivité-prix.



## CHAPITRE 2

# UN EFFORT MASSIF DE RÉDUCTION DU COÛT DU TRAVAIL, SANS ÉQUIVALENT INTERNATIONAL

---

### 1. Caractéristiques des exonérations françaises<sup>1</sup>

#### Ampleur et évolution des exonérations de cotisations sociales

En 1996, le montant total des exonérations de cotisations sociales (générales et spécifiques) sur le champ du régime général représentait 6,2 milliards d'euros, soit 6,1 % du total des cotisations et contributions dues aux Urssaf (voir graphique 16 page suivante).

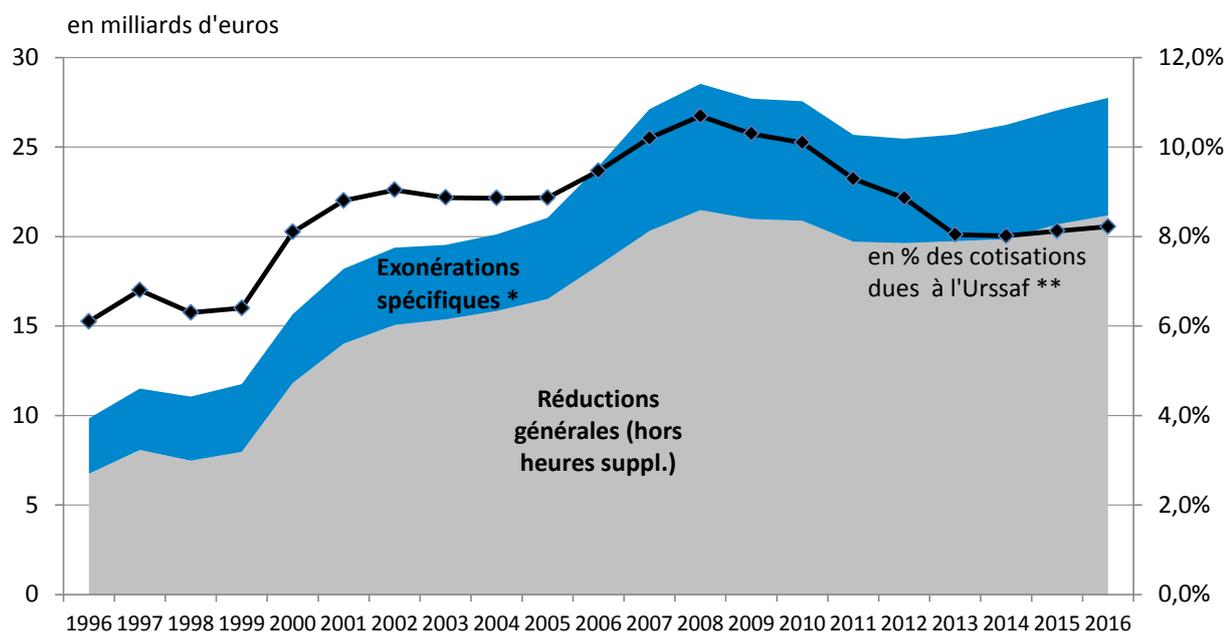
En 2016, leur montant s'élève à 27,8 milliards, soit 8,2 % des cotisations et contributions dues (hors contributions chômage recouvrées pour le compte de l'Unédic depuis 2011 et hors baisse du taux de cotisation d'allocations familiales pour les employeurs<sup>2</sup>). Les allègements généraux (hors réduction sur les heures supplémentaires) représentent 76 % de ce total, soit 21,2 milliards, et sont à l'origine pour l'essentiel de l'augmentation globale des exonérations sur longue période.

Les autres exonérations spécifiques (6,6 milliards en 2016) méritent d'être mentionnées car certaines, ciblées sur des populations, secteurs ou territoires particuliers se substituent aux exonérations générales (contrats d'apprentissage, régime spécifique aux Dom, etc.).

---

<sup>1</sup> Cette partie a été rédigée avec l'appui de l'Acoss.

<sup>2</sup> Les données de l'Acoss présentées ici ne tiennent pas compte de la baisse du taux de cotisation d'allocation familiale pour les employeurs car techniquement parlant, cette baisse est distincte d'une exonération de cotisation sur les bas salaires.

**Graphique 16 – Exonérations générales et spécifiques de cotisations, 1996-2016**

\* Y compris la réduction patronale sur les heures supplémentaires.

\*\* Hors assurance chômage.

Source : Acoss

Après une croissance soutenue entre 1999 et 2002, liée à l'aménagement du temps de travail, les allègements généraux ont progressé plus modérément jusqu'en 2005. Ils ont ensuite de nouveau fortement augmenté (+ 30 % en 3 ans) pour atteindre un pic en 2008 à 21,5 milliards d'euros, sous l'impulsion de divers aménagements tels que l'augmentation du taux d'exonération pour les entreprises de moins de 20 salariés en juillet 2007. Le montant des allègements généraux a ensuite entamé une baisse dans un contexte de crise économique et de recul de l'emploi, qui s'est amplifiée en 2011 avec l'annualisation du calcul de la réduction générale. Le montant s'est ensuite stabilisé à partir 2012, avant de connaître une nouvelle hausse en 2015 dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité<sup>1</sup>.

### Des allègements concentrés sur les petites entreprises

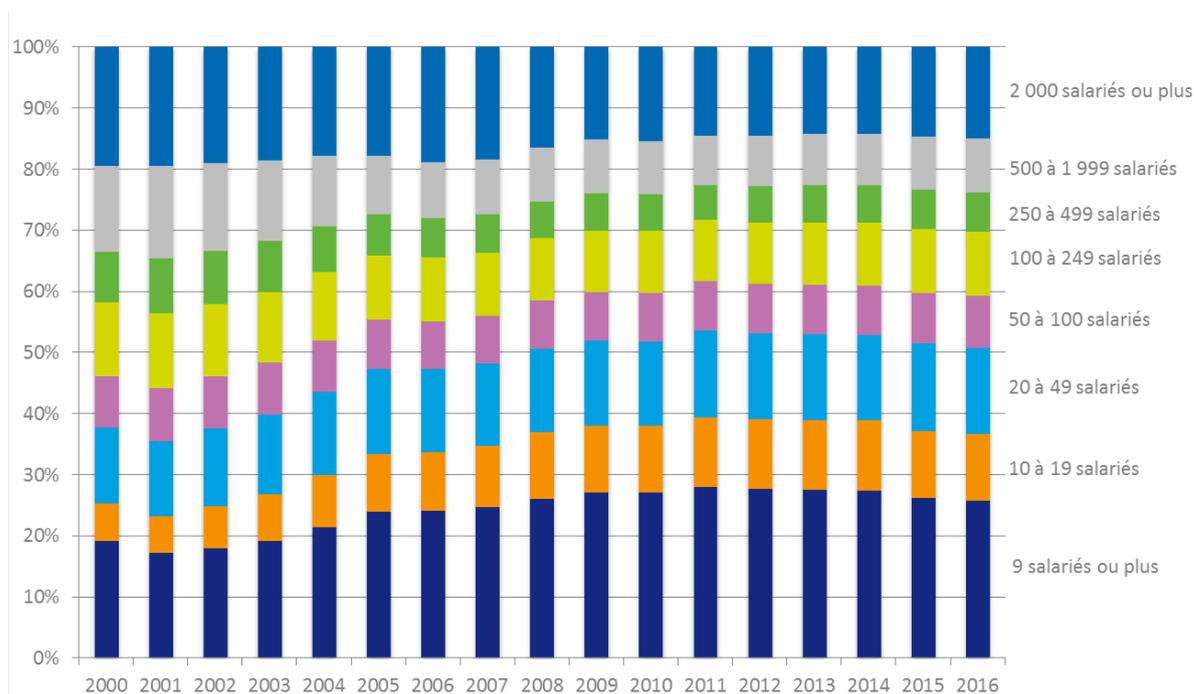
En 2016, 36,6 % du montant des allègements généraux (7,8 milliards) concerne des entreprises (unités légales) de moins de 20 salariés, contre 25,3 % en 2000 (voir graphique 17). Cette part a progressivement augmenté jusqu'en 2011 pour atteindre 39,5 %. La baisse de 1,7 point enregistrée en 2015 s'explique par le réaligement des taux maximaux de la réduction générale sur les bas salaires dans le cadre de la

<sup>1</sup> Cotisations sociales patronales nulles au niveau du Smic.

mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité : le Pacte a davantage profité aux entreprises de 20 salariés ou plus puisque celles-ci se voyaient appliquer depuis juillet 2007 un taux moindre que les entreprises plus petites.

À l'inverse, en 2016, les entreprises de 250 salariés ou plus représentent 30,2 % du montant des allègements généraux, contre 41,8 % en 2000.

**Graphique 17 – Répartition du montant des allègements généraux par taille d'entreprise**



Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allègements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires. Les entreprises sont ici des unités légales.

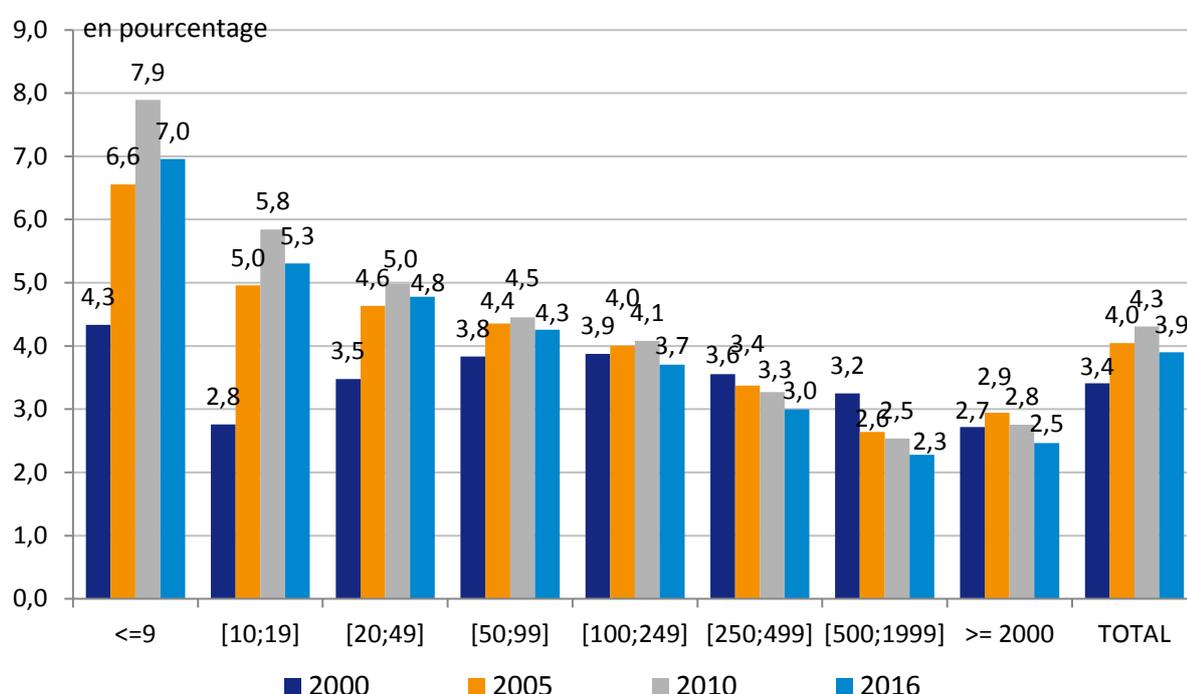
Source : Acoff-Urssaf

Le mouvement de concentration des allègements généraux sur les petites entreprises, relativement aux plus grandes, n'est pas lié à l'évolution de leur poids économique respectif. En effet, la masse salariale des entreprises de moins de 20 salariés représente en 2016 22,4 % de la masse salariale du secteur privé contre 22,6 % en 2000. Le constat est le même pour les entreprises de 250 salariés ou plus : 47,1 % en 2016 comme en 2000.

L'analyse en taux apparent d'exonération (rapport entre le montant d'exonération et la masse salariale) aboutit à la même conclusion (voir graphique 18). Tandis que le taux apparent d'exonération est passé de 3,4 % à 3,9 % entre 2000 et 2016 sur

l'ensemble des entreprises du secteur privé (sur le seul champ des allégements généraux<sup>1</sup>), celui des entreprises de moins de 9 salariés est passé de 4,3 % à 7,0 %. Plus généralement, ce taux a nettement progressé pour les entreprises de moins de 50 salariés et augmenté plus modérément pour les entreprises de 50 à 99 salariés. Il a en revanche diminué pour les entreprises de plus de 100 salariés, notamment celles de 500 à 1 999 salariés (2,3 % en 2016 contre 3,2 % en 2000). Les entreprises d'au moins 2 000 salariés affichent quant à elles une baisse plus contenue (2,5 % en 2016 contre 2,7 % en 2000), notamment en raison de la présence dans cette catégorie des agences de travail temporaire, dont le salaire moyen par tête fait partie des plus faibles (voir *infra*).

**Graphique 18 – Taux apparent d'exonération (%) par taille d'entreprise**



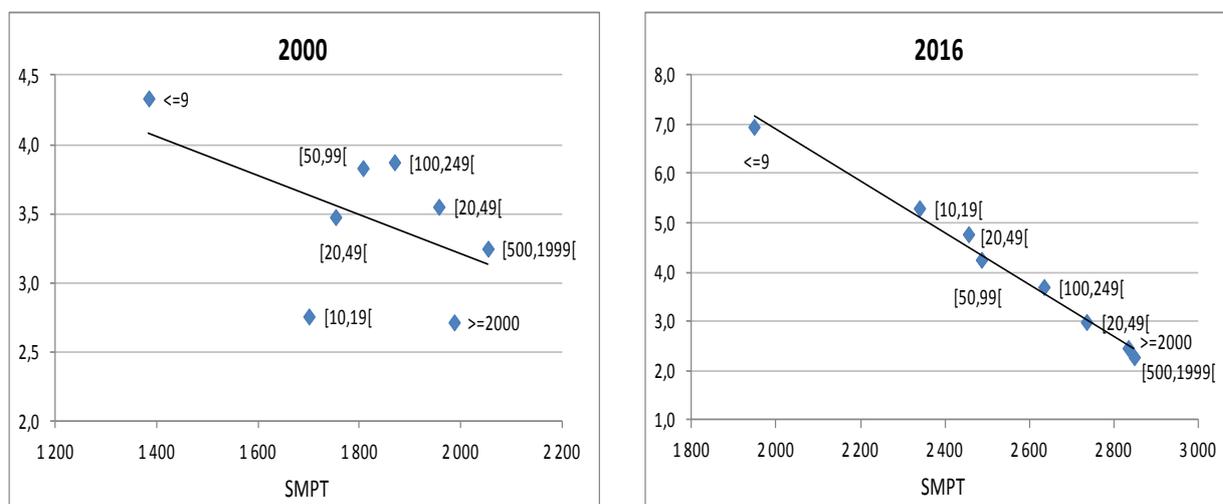
Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allégements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires.

Source : Acoff-Urssaf

En 2016, le taux apparent d'exonération par taille est particulièrement bien corrélé au salaire moyen par tête (voir graphique 19). En 2000, la relation était moins nette, les exonérations dites « Aubry » étant fonction du niveau de salaire mais aussi conditionnées à la mise en application de l'aménagement du temps de travail.

<sup>1</sup> Sur l'ensemble des dispositifs d'exonération (y compris dispositifs spécifiques), le taux d'exonération apparent est passé de 4,1 % à 4,6 % entre 2000 et 2016.

**Graphique 19 – Taux apparent d'exonération (%) par taille d'entreprise en fonction du salaire moyen par tête en 2010 et 2016**



Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allègements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires.

Source : Acoff-Urssaf

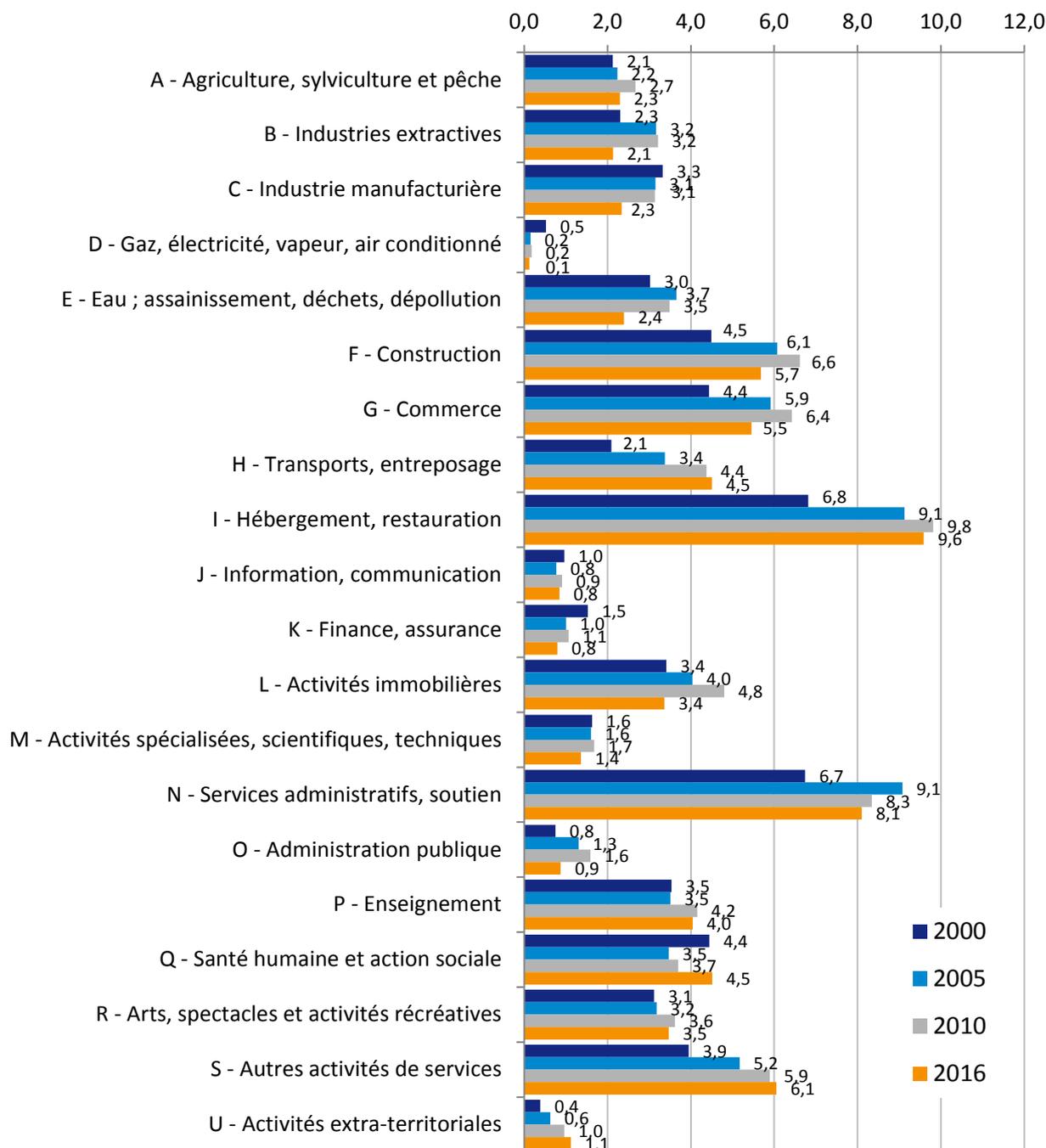
### Une forte disparité sectorielle

En 2016, le taux apparent d'exonération est au moins égal à 5,5 % dans les secteurs de l'hébergement et la restauration (9,6 %), des services administratifs et de soutien – qui comprend l'intérim – (8,1 %), des autres activités de services (6,1 %), de la construction (5,7 %) et du commerce (5,5 %) (voir graphique 20). Ces secteurs concentrent 61 % du montant des allègements généraux en 2016, alors qu'ils représentent 36 % de la masse salariale du secteur privé. En 2000, cette concentration était moindre : ils représentaient 51 % des exonérations et 34 % de la masse salariale. Dans ces secteurs, le salaire moyen par tête (SMPT) est nettement inférieur au SMPT enregistré dans l'ensemble du secteur privé (de l'ordre de 30 % pour le secteur hébergement et restauration et les autres activités de service (voir graphique 21). Ce sont aussi les secteurs dont le taux apparent d'exonération a le plus progressé (voir graphique 20 page suivante). Par exemple, dans le secteur hébergement et restauration, le taux était de 6,8 % en 2000 ; il atteint 9,6 % en 2016.

À l'opposé, les secteurs d'activité qui emploient une main-d'œuvre plus qualifiée, avec des niveaux de salaires plus importants, affichent des taux apparents d'exonération beaucoup plus faibles. C'est le cas de la plupart des activités industrielles et de certains secteurs du tertiaire tels que les activités financières et d'assurance, le secteur de l'information et de la communication, les activités scientifiques et techniques. Le taux apparent d'exonération n'y dépasse pas 2,1 % et

le SMPT y est au moins égal à 3 000 euros, contre 2 500 euros en moyenne dans l'ensemble du secteur privé (voir graphique 21).

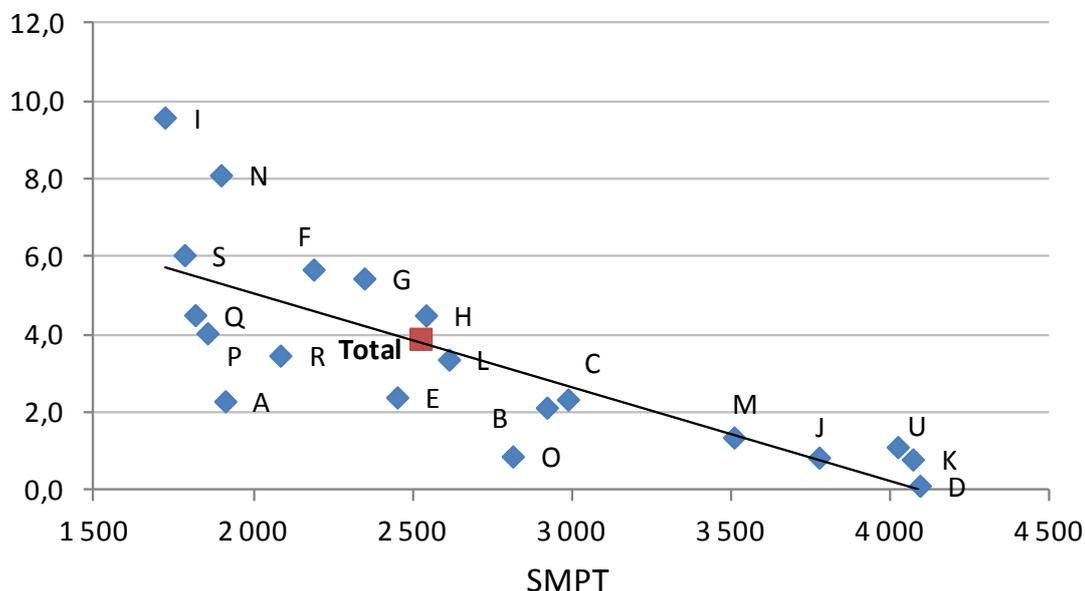
**Graphique 20 – Taux d'exonération apparent par secteur d'activité**  
(nomenclature NAF 21)



Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allègements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires.

Source : Acoff-Urssaf

**Graphique 21 – Taux apparent d'exonération (%) sectoriels en fonction du salaire moyen par tête en 2016**



Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allègements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires.

Source : Acoiss-Urssaf

Les taux apparents régionaux sont plus homogènes que les taux sectoriels en raison d'une dispersion des salaires au sein du territoire relativement limitée (voir tableau 1). La plupart des taux des régions métropolitaines sont ainsi compris entre 4,5 % et 5,5 % en 2016.

Compte tenu d'un SMPT nettement au-dessus de la moyenne nationale, l'Île-de-France se démarque avec un taux apparent de 2,3 %. *A contrario*, la Corse, qui présente un SMPT inférieur de 18 % à la moyenne nationale, enregistre le taux le plus élevé (6,1 %). Les Dom affichent quant à eux des taux compris en 1,0 % et 2,1 % en 2016, mais ces régions ont pour particularité de bénéficier de dispositifs d'exonérations spécifiques plus avantageux que la réduction générale et non cumulables avec celle-ci. Ainsi, en prenant en compte ces mesures ciblées, le taux apparent est de l'ordre de 10 % à 11 % dans les Dom.

**Tableau 1 – Taux apparent d'exonération (%) et salaire moyen par tête par région**

| Région                                 | Taux d'exonération apparent (%) |            | SMPT (€)<br>2016 |
|--|---------------------------------|------------|------------------|
|  | 2000                            | 2016       |                  |
| 01 Guadeloupe*                         | 3,6 (7,0)                       | 1,1 (9,8)  | 2 347            |
| 02 Martinique*                         | 3,4 (8,0)                       | 1,5 (10,5) | 2 346            |
| 03 Guyane*                             | 2,4 (5,1)                       | 1,0 (10,9) | 2 547            |
| 04 Réunion*                            | 4,3 (7,3)                       | 2,1 (10,8) | 2 231            |
| 11 Île-de-France                       | 1,9                             | 2,3        | 3 231            |
| 24 Centre-Val de Loire                 | 4,1                             | 4,9        | 2 258            |
| 27 Bourgogne-Franche-Comté             | 4,2                             | 5,1        | 2 197            |
| 28 Normandie                           | 4,0                             | 4,9        | 2 258            |
| 32 Hauts-de-France                     | 4,3                             | 4,9        | 2 255            |
| 44 Grand Est                           | 4,0                             | 4,6        | 2 266            |
| 52 Pays de la Loire                    | 4,7                             | 5,1        | 2 257            |
| 53 Bretagne                            | 4,9                             | 5,5        | 2 188            |
| 75 Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes | 4,7                             | 5,3        | 2 215            |
| 76 Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées  | 4,3                             | 4,9        | 2 263            |
| 84 Auvergne-Rhône-Alpes                | 3,5                             | 4,1        | 2 405            |
| 93 Provence-Alpes-Côte d'Azur          | 3,9                             | 4,5        | 2 328            |
| 94 Corse                               | 2,7                             | 6,2        | 2 070            |
| <b>France entière</b>                  | <b>3,4</b>                      | <b>3,9</b> | <b>2 524</b>     |

\* Entre parenthèses : y compris exonérations Dom.

Champ : régime général, secteur privé hors caisses de congés payés, allègements généraux hors exonérations sur les heures supplémentaires.

Source : AcoSS-Urssaf

## 2. Les exonérations générales en comparaisons internationales

Il existe très peu d'expériences étrangères comparables à la France. Cela tient sans doute à ce que notre pays se distingue de la plupart des autres par le niveau élevé de son taux de prélèvements sociaux. De fait, la politique française d'exonérations générales de cotisations patronales sur les bas salaires, par ses modalités et son ampleur, n'a que peu d'équivalents : seuls la Belgique et les Pays-Bas ont – ou ont eu – des dispositifs qui semblent s'en rapprocher.

### Des dispositifs rarement comparables à l'étranger

Faisant le constat d'un coût du travail trop élevé, la Belgique et les Pays-Bas ont mis en place dès les années 1980-1990 des exonérations de cotisations sociales sur les

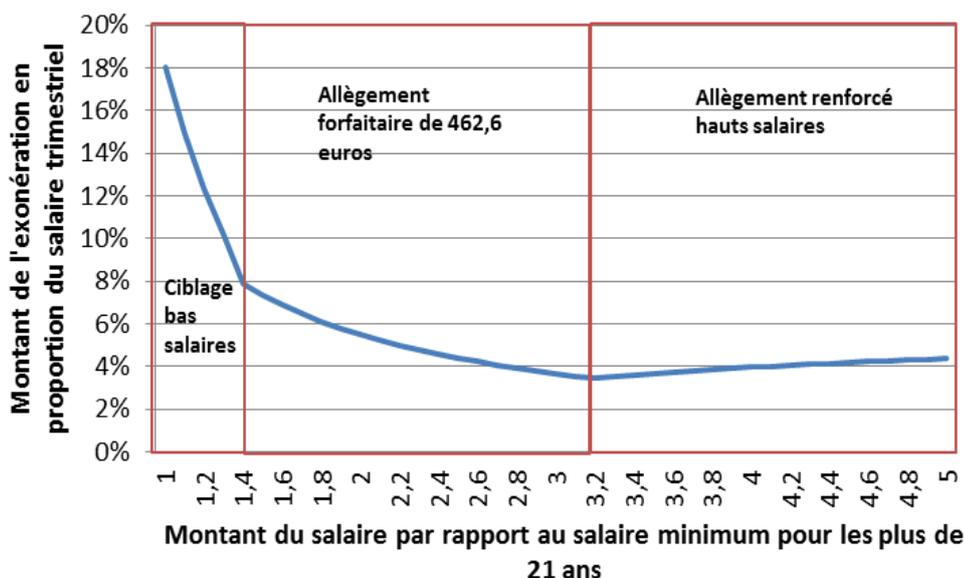
bas salaires. Ces dispositifs ont depuis été supprimés aux Pays-Bas et ont changé de forme en Belgique, devenant beaucoup moins ciblés sur les bas salaires.

En Belgique, les premières mesures de réduction de cotisations sociales ont été introduites en 1981, avec le programme Maribel destiné aux ouvriers de l'industrie, dans le but de réduire le coût du travail dans un secteur fortement exposé à la concurrence internationale. Cette mesure a été supprimée en 1999 à la demande de la Commission européenne qui jugeait que le dispositif s'apparentait à une forme de concurrence déloyale.

En 1993, dans le cadre du « plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale », ont été mises en place des réductions de cotisations ciblées sur les bas salaires. Elles consistaient en une réduction de moitié des cotisations sociales pour les salaires mensuels bruts inférieurs à 41 000 FB (soit environ 1 000 euros), et dégressives pour les salaires compris entre 41 000 FB et 50 000 FB (soit entre 1 000 et 1 250 euros environ).

En 1999, la réduction structurelle remplace le plan Maribel et les réductions issues du « plan global ». Elle consiste en une réduction forfaitaire pour tous les salariés (462,6 euros par trimestre et par salarié en 2014) avec un supplément pour les bas salaires et un supplément pour les hauts salaires (voir graphique 22).

**Graphique 22 – Forme de la réduction structurelle en 2014, catégorie générale**



Source : Securitesociale.be, calcul des auteurs

Plusieurs réductions de cotisations sociales patronales ont été renforcées ou instaurées en 2014 pour un montant de 2 milliards d'euros sur cinq ans, parmi lesquelles un renforcement de la réduction structurelle. Néanmoins, les réductions de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires constituent désormais une part relativement faible de l'ensemble des réductions de cotisations, les autres types de transferts en faveur des employeurs s'étant eux fortement développés.

Aux Pays-Bas, un dispositif de réduction des cotisations sociales patronales sur les bas salaires a été mis en place en 1996. Ce dispositif, intitulé « SPAK », était dégressif avec le salaire jusqu'à un seuil représentant 1,15 fois le minimum légal.

En 1997, la mesure T-SPAK a été introduite pour réduire le coût marginal de l'augmentation du salaire d'un employé bénéficiaire de la SPAK. Pour les travailleurs gagnant plus de 115 % mais moins de 130 % du salaire minimum, l'employeur pouvait demander la moitié du montant de la SPAK normale. Cette mesure n'était octroyée que pour les travailleurs ayant bénéficié de la SPAK et pour une durée de deux ans<sup>1</sup>. La SPAK et la T-SPAK ont été progressivement supprimées à partir de 2003 dans le cadre de restrictions budgétaires<sup>2</sup>.

### **Les mini- et midi-jobs en Allemagne**

En 2003, l'Allemagne a instauré les mini-jobs et midi-jobs qui, dans une certaine mesure, peuvent être considérés comme des exonérations sur les bas salaires.

Ce sont des dispositifs d'exonérations de cotisations concentrés sur les très bas salaires. Les mini-jobs, qui comprennent les salaires mensuels inférieurs à 450 euros, sont soumis à des cotisations sociales nulles ou réduites pour les salariés. Mais les employeurs doivent s'acquitter d'une cotisation forfaitaire. Les exonérations de cotisations sociales se traduisent par des droits sociaux réduits pour les salariés. S'agissant des midi-jobs (compris entre 450 et 850 euros), c'est un barème progressif de cotisations sociales qui s'applique pour les employés comme pour les employeurs.

En revanche, de nombreux pays ont développé des politiques d'allègements de cotisations sociales patronales ciblées en faveur de certains publics ou territoires.

<sup>1</sup> *Perspectives de l'emploi*, OCDE, 2003.

<sup>2</sup> *Ibidem*. En effet, pour respecter le Pacte de croissance et de stabilité, les Pays-Bas ont engagé un programme d'austérité : réduction des dépenses publiques, accroissement des cotisations pour financer le système de retraite du privé, gel des salaires publics et du salaire minimum en 2004 et 2005.

Les mesures pour certains profils de salariés sont principalement ciblées sur l'emploi des jeunes et des seniors. À titre d'exemple :

- la Finlande a mis en place en 2006 une subvention temporaire (5 ans) pour les employeurs de salariés de plus de 54 ans à bas salaire, dont le montant maximum pouvait atteindre jusqu'à 16 % du salaire brut ;
- en Suède, des réductions de cotisations de 11 points ont été ciblées en 2007 sur l'emploi des jeunes de 19 à 25 ans ; cette réduction a été augmentée de près de 7 points en 2009 et elle a été étendue aux moins de 26 ans.

Le recours aux exonérations territoriales s'est également développé dans les pays d'Europe du Nord. À titre d'exemple :

- la Finlande a instauré un dispositif expérimental de réduction des cotisations sociales patronales en 2003 de 4,1 points en moyenne dans vingt municipalités du nord de la Finlande et du littoral occidental. Mis en place pour une durée initiale de deux ans, ce dispositif a été prolongé en 2005 et étendu aux entreprises situées à l'est ;
- la Suède a réduit le taux de cotisations sociales de 10 points en 2002 pour les entreprises implantées au nord du pays (pour la partie de la masse salariale se situant en dessous d'un plafond).

Ces dispositifs d'exonérations ne sont cependant pas ciblés sur les bas salaires, à l'exception du dispositif finlandais en faveur des seniors qui s'adresse aux moins payés d'entre eux.

### **Une spécificité de la France liée à sa politique de Smic et au mode de financement de la protection sociale**

L'absence de réel équivalent à l'étranger de la politique menée en France depuis vingt-cinq ans tient à deux caractéristiques : un niveau relatif du Smic élevé et dynamique par rapport à la plupart des autres pays et le choix de financer une large partie du système de sécurité sociale par des cotisations assises sur les salaires.

Si l'on ne trouve quasiment pas de pays disposant d'un système d'exonération sur les bas salaires aussi étendu qu'en France, cela ne signifie pas que la problématique de l'emploi des peu qualifiés n'existe pas ailleurs. Tous les pays développés y sont confrontés mais ils y répondent différemment. Schématiquement, on peut distinguer deux types de stratégies nationales visant à favoriser l'emploi des travailleurs les moins qualifiés tout en leur garantissant un revenu suffisant pour vivre.

Dans le cas français, le choix a été fait d'un salaire minimum élevé (combiné à une limitation des emplois à faible volume horaire) afin d'assurer par le travail un revenu primaire décent (néanmoins complété de façon croissante dans les années 2000 par des mesures socio-fiscales de soutien au revenu, de type prime pour l'emploi). En contrepartie, une politique diminuant les cotisations sociales visait à compenser le surcoût induit pour les employeurs afin de maintenir l'emploi peu qualifié.

Le modèle alternatif, que l'on pouvait voir à l'œuvre en Allemagne avec les minijobs<sup>1</sup> ou au Royaume-Uni jusqu'à une époque récente, repose sur un salaire minimum plus faible – ou inexistant – et des possibilités d'emploi à durée très réduite, qui permettent prioritairement d'assurer un faible coût du travail peu qualifié et la création d'emplois moins productifs. L'objectif de garantir un niveau de vie minimal est quant à lui reporté sur le système socio-fiscal applicable à ces travailleurs (exemption de cotisations sociales des salariés ou d'impôt sur le revenu, compléments de revenu financés sur fonds publics).

Chacun des deux systèmes fait l'objet actuellement de tensions et pose la question de ses limites éventuelles : difficultés à soutenir l'emploi peu qualifié dans le premier cas, problèmes de stagnation des revenus, de la productivité et d'inégalités croissantes dans le second.

Le Royaume-Uni comme l'Allemagne ont renforcé leur politique de rémunération minimale. En Allemagne, la mise en place d'un salaire minimum légal vient notamment contrebalancer la politique des minijobs et de modération salariale des années 2000 (le salaire minimum a été revalorisé de 4 % en 2017). Le Royaume-Uni s'est engagé en 2015 dans une démarche de revalorisation significative du *national minimum wage* (+ 3,1 % en octobre 2015 pour les adultes), prolongée en avril 2016 par l'application du « national living wage ». L'État de Californie vient de s'engager dans un processus d'augmentation du salaire minimum fédéral en vue d'atteindre 15 dollars de l'heure en 2022<sup>2</sup>.

Si ces pays conservent des niveaux de salaires minima plus faibles que la France, se pose à eux la question des effets potentiellement négatifs de l'accroissement de coût sur l'emploi peu qualifié. Les premières études menées notamment en Allemagne ne font pas apparaître d'effet négatif notable, le chômage demeurant extrêmement bas. L'absorption par les entreprises du surcoût salarial engendré pour les salariés les moins qualifiés passe au Royaume-Uni et en Allemagne par différents canaux : en

---

<sup>1</sup> Pour une analyse complète du cas allemand, voir Blot, Chagny et le Bayon (2015).

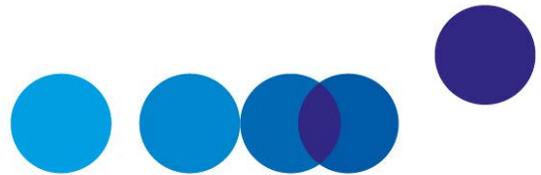
<sup>2</sup> Il existe cependant différents niveaux de salaire minimum et la revalorisation prévue concerne celui des plus de 25 ans.

matière de prélèvements sociaux et fiscaux, s'ils n'ont pas déployé d'exonérations sur les bas salaires comme en France, des réponses sont apportées par des baisses de fiscalité qui sont la contrepartie de moindres dépenses sociales pour compléter les salaires. Par ailleurs, il semblerait que les entreprises aient pu jouer sur les heures de travail et les primes pour absorber ce surcoût<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le [rapport 2016 du groupe d'experts Smic](#) qui examine chacune de ces réformes.





## CHAPITRE 3

# VINGT ANS D'ÉVALUATIONS : ENSEIGNEMENTS ET INCERTITUDES

---

### 1. Une évaluation portant principalement sur l'emploi

Les dispositifs de réduction des cotisations sociales patronales ont fait l'objet de plusieurs évaluations. L'objectif principal affiché lors de leur instauration étant de développer ou au moins de sauvegarder l'emploi des moins qualifiés, ces évaluations ont principalement porté sur l'effet « emploi ». Plus précisément, deux types d'études ont été menés : des évaluations *ex ante*, qui s'appuient sur des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués, et des évaluations *ex post*, moins nombreuses, sur la base de données micro-économiques<sup>1</sup>.

Chaque type d'évaluation présente des avantages et des inconvénients.

Dans les maquettes du marché du travail ou les modèles macro-économétriques qui permettent de réaliser les simulations *ex ante*, l'élasticité de la demande de travail à son coût constitue un paramètre essentiel. Cette élasticité est davantage « calibrée » sur une valeur « consensuelle » qu'estimée économétriquement<sup>2</sup> (voir les travaux d'Hamermesh, 1993). Du fait que la valeur de cette élasticité a pu se modifier au cours des dernières années, les travaux réalisés sur la France, qui portent sur les années 1990, mériteraient d'être renouvelés et actualisés. Pour leur part, les évaluations *ex post* ne reposent pas sur des hypothèses particulières concernant le fonctionnement du marché du travail ni sur une modélisation précise du comportement des agents économiques. Mais leurs résultats sont en pratique

---

<sup>1</sup> Pour une synthèse des différentes méthodes d'évaluation mises en œuvre, voir [Ourliac et Nouveau \(2012\)](#).

<sup>2</sup> Les dernières estimations du modèle Mésange (Insee, 2017), conduites sur la base de séries macro-économétriques, donnent des résultats satisfaisants sur l'élasticité des emplois qualifiés et non qualifiés à leur coût mais ne visent pas à estimer spécifiquement les effets des exonérations générales de cotisations.

très attachés aux mesures évaluées, donc difficilement transposables à d'autres types d'allègements. En outre, le poids éventuel que font peser sur l'ensemble de l'économie les contraintes de financement de ces mesures n'est pas pris en compte.

Cette limite posée, il reste que toutes les évaluations de l'impact des exonérations générales de cotisations sociales patronales ont jusqu'à présent conclu qu'elles ont un effet positif sur l'emploi, même si ce fait stylisé mérite d'être nuancé pour deux raisons. D'une part, toutes les méthodes d'évaluation ont buté sur une difficulté méthodologique inhérente au type de mesure étudié : les exonérations de cotisations sociales sont toujours « générales », au sens où les entreprises n'en bénéficiant pas sont peu nombreuses en pratique, donc susceptibles de présenter des caractéristiques très particulières. Dans ces conditions, le contrefactuel d'un monde où ces exonérations n'auraient pas eu lieu est difficile à identifier. D'autre part, la deuxième vague d'allègements intervenue en France à partir de la fin des années 1990 (allègements « Aubry », puis « Fillon ») a été mise en œuvre conjointement à d'autres politiques qui ont eu pour conséquence d'augmenter le coût du travail (réduction de la durée légale de travail, rattrapage du Smic pour réunifier l'ensemble des GMR), ce qui rend quasiment impossible d'isoler les effets des seules exonérations générales de cotisations sociales patronales sur l'emploi.

### **Un effet de l'ordre de 300 000 emplois créés ou sauvegardés pour la première vague d'allègements**

Les résultats des différentes évaluations portant sur la période antérieure à 1998 (allègements « Juppé ») s'inscrivent dans une fourchette relativement large : entre 120 000 et 490 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés, une fois que la mesure est montée en charge et a produit tous ses effets, pour un coût brut de 6,4 milliards d'euros en 1998 (valeur 1998). Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE, 2006 et 2013) a ainsi été amené à considérer le chiffre de 300 000 emplois créés ou sauvegardés par les seuls allègements « Juppé » comme un ordre de grandeur raisonnable, partagé par la plupart des économistes.

**Tableau 2 – Les travaux d'évaluation sur les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires**

|   | Mesure évaluée                   | Année d'estimation ou de calibration             | Élasticité de substitution entre qualifications | Effet sur l'emploi (en milliers)              |          |       |     |
|---|----------------------------------|--|---|---|----------|-------|-----|
|   |                                  |  |   | non qualifié                                  | qualifié | total |     |
| <b>Simulations ex ante maquettes agrégées</b>         | Audric, Givord, Prost (2000)     | Baisse de 10 pts de CSE sur travail non qualifié | 1996  | - 0,7   | 120      | 0     | 120 |
|   |                                  |  |   | - 2,5   | 410      | 0     | 410 |
|   | Laffargues (2000)                | Baisse de 10 pts de CSE sur travail non qualifié | 1996  | - 0,7   | 116      | -     | -   |
|   |                                  |  |   | - 2,5   | 440      | -     | -   |
|   | Cahuc (2003)                     | Baisse de 10 pts de CSE sur travail non qualifié | 2000  | - 0,7   | 150      | 0     | 150 |
|   |                                  |  |   | - 2,5   | 350      | 0     | 350 |
| Doisy, Duchêne, Gianella (2004)                       | Ristourne « Juppé » bas salaires | 2000   | - 0,7   | 239   | 0        | 239   |     |
|   |                                  |  | - 0,8   | 319   | 0        | 319   |     |
| <b>Simulations ex ante maquettes estimées ex post</b> | Jamet (2005)                     | Ristourne « Juppé » bas salaires                 | 1997  | - 1,2   | 160      | 0     | 160 |
|   | Gafsi, L'Horty et Mihoubi (2004) | Ristourne « Juppé » bas salaires                 | 1997  | - 4,2   | 130      | - 60  | 70  |
|   | Laroque, Salanié (2000)          | Ristourne « Juppé » bas salaires                 | 1990  | sans objet                                    | -        | -     | 490 |
| <b>Évaluations ex post</b>                            |                                  |  |   | Position sur l'intervalle de confiance à 95 % |          |       |     |
|   | Crépon, Desplazt (2002)          | Extension du dispositif entre 1994 et 1997       | 1997  | borne supérieure                              | -        | -     | 670 |
|   |                                  |  |   | estimation centrale                           | 220      | 204   | 460 |
|   |                                  |  |   | borne inférieure                              | -        | -     | 260 |

Source : Ourliac et Nouveau (2012)

### Un impact de la deuxième vague d'allègements sans doute plus faible

L'évaluation des deux autres vagues d'allègements (« Aubry » et « Fillon ») est plus difficile à réaliser du fait de la simultanéité de la mise en place des allègements avec la réduction de la durée légale du travail dans un premier temps, puis la convergence du salaire minimum avec les GMR.

La politique de réduction de la durée légale du travail a conduit à un rapide enrichissement de la croissance en emplois, chiffré à près de 350 000 postes sur la période 1998-2002 (Gubian *et al.*, 2004 ; Crépon, Leclair et Roux, 2004), sans pour autant que les évaluations parviennent à distinguer l'impact de l'abaissement de la durée légale de travail de celui des allègements de cotisations sociales patronales mis en place conjointement afin de contenir le coût du travail.

De même, trois rapports d'évaluation (Bunel *et al.*, 2009 ; Simmonet et Terracol, 2009 ; Cahuc *et al.*, 2009) ont été produits dans le cadre d'un appel à projets de recherche lancé par la Dares en 2006 sur la réforme du 17 janvier 2003, dite « Fillon », qui a unifié les dispositifs d'exonération de cotisations sociales entre les entreprises à 35 heures et celles à 39 heures tout en réalisant sur une période de trois ans, de 2003 à 2005, la convergence entre le Smic horaire et les différentes

garanties mensuelles de rémunération qui coexistaient jusque-là. Ces études ne peuvent évaluer que les effets de la réforme Fillon prise dans son ensemble, c'est-à-dire les effets conjoints de l'harmonisation des barèmes d'allégements de cotisations et de la convergence des rémunérations minimales. Les auteurs concluent à un effet de la réforme Fillon de 2003 faible ou globalement neutre sur l'emploi. La faiblesse de cet effet n'est cependant pas surprenante au regard de la logique de compensation de la hausse du coût du travail au niveau du Smic qui a guidé la mise en œuvre de ces exonérations.

Enfin, il n'existe pas non plus d'évaluation des effets emploi des allégements portant sur l'ensemble de la période cumulant l'effet des trois vagues « Juppé », « Aubry » et « Fillon ». La question d'éventuels rendements décroissants des allégements – une éventuelle baisse d'efficacité des allégements en termes de création d'emplois au fur et à mesure de leur extension – n'a pas non plus été explorée. Par ailleurs, des évaluations ont été réalisées sur certains dispositifs d'allégements comme le « zéro charge » mais la spécificité du dispositif ne permet pas la généralisation des résultats (voir encadré).

#### **Le dispositif « zéro charge » de 2008 : quels enseignements ?**

Le dispositif « zéro charge » présente certaines caractéristiques similaires aux allégements de cotisations sociales patronales. Mis en place lors de la récession de 2008, il permet aux très petites entreprises (moins de dix salariés) de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales patronales pour toute embauche d'un salarié rémunéré en dessous de 1,6 fois le Smic pendant une durée maximale d'un an. Cumulable avec le dispositif général d'allégement de cotisations, l'exonération devient alors totale dans ces entreprises au niveau du Smic puis diminue avec le salaire pour s'annuler à 1,6 fois le Smic. Applicable initialement jusqu'au 31 décembre 2009, le dispositif a été prolongé de six mois jusqu'au 30 juin 2010 et le montant de l'aide a été augmenté.

Deux études ont cherché à mesurer l'effet de ce dispositif sur l'emploi. Elles parviennent à des résultats contradictoires, sans qu'il soit possible de les réconcilier totalement. La première réalisée par Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2014) conclut à des effets importants et rapides du dispositif sur l'emploi : le taux de croissance de l'emploi en 2009 aurait été inférieur de 0,08 % en l'absence du dispositif ; en rapportant ce chiffre à la baisse du coût du travail induite par le dispositif, les auteurs obtiennent une élasticité de la demande de travail à son coût de 2 (ce qui signifie qu'une réduction du coût du travail de 1 % accroît l'emploi de 2 %). Cette élasticité est deux fois plus importante que celle habituellement mise en évidence pour l'emploi non qualifié (les estimations de la demande de travail à son coût sont proches de -1 pour l'emploi non qualifié). En

outre, cet effet se serait manifesté très tôt car en l'examinant tout au long de l'année 2009, les auteurs trouvent que l'effet sur l'emploi est significatif dès le mois de mars, puis s'accroît progressivement jusqu'en août avant de se stabiliser jusque fin 2009. À l'inverse, Ananian et Pons (2017), à partir d'autres données (celles sur les mouvements de main-d'œuvre *versus* les DADS pour Cahuc *et al.*) et sur une période d'étude plus large incluant le premier semestre de 2010, ne trouvent aucun effet du dispositif sur les flux de main-d'œuvre des établissements (flux d'embauche et de sortie). Sans pouvoir expliquer totalement les divergences entre les deux études, Ananian et Pons suggèrent qu'elles seraient liées à la période d'observation : l'effet du dispositif sur le taux de croissance de l'emploi en 2010 serait différent de celui mis en évidence en 2009.

Dans les deux cas, l'évaluation de ce dispositif ne permet pas pleinement de juger de l'efficacité des exonérations générales sur les bas salaires. Le dispositif « zéro charge » s'applique aux nouveaux recrutements pour les TPE, avec un horizon de fin prédéfini, là où les exonérations générales s'appliquent à tous les salariés, y compris ceux déjà en poste et ce de façon pérenne.

### Au-delà du volume total d'emploi, des effets peu explorés

L'objectif initial et central des exonérations centrées sur les bas salaires est *a priori* clair : il s'agit de lutter contre le chômage, notamment des non-qualifiés. C'est pourquoi les travaux d'évaluation existants ont visé principalement à documenter l'effet de ces dispositifs sur la sauvegarde ou la création d'emplois dans son ensemble. Pour autant, il importe de ne pas rester focalisé sur ce seul effet global, et de s'interroger sur les types d'emplois créés, en termes de qualification et de qualité (diplôme, âge, sexe, secteur) : dans quelle mesure ces dispositifs ont-ils incité les employeurs à privilégier l'embauche de travailleurs pour des emplois moins qualifiés ? Les exonérations ont-elles incité certaines entreprises à recruter des salariés surqualifiés pour des emplois rémunérés au voisinage du Smic ?

Certaines évaluations ont cherché à chiffrer l'impact de la première vague d'allègements de cotisations sur l'emploi qualifié, mais les résultats obtenus sont moins consensuels que pour l'emploi non qualifié : elles vont de – 60 000 à 240 000 emplois qualifiés créés (voir tableau 2 ci-dessus). Dans les maquettes *ex ante*, l'effet des allègements est généralement considéré comme nul sur l'emploi qualifié car ces maquettes considèrent par hypothèse que le marché du travail est à l'équilibre sur les métiers qualifiés.

Si l'on raisonne en termes de stock d'emploi ou de capital humain, on peut également s'interroger sur l'effet que peuvent avoir les exonérations sur les qualifications des

salariés. L'existence durable des allègements a-t-elle pu conduire les entreprises à sous-investir en formation pour les salariés peu qualifiés ? Dans un contexte où de plus en plus de jeunes ayant un niveau de diplôme relativement élevé occupent des emplois peu qualifiés, il n'existe pas de travaux cherchant à examiner un éventuel lien entre les exonérations et la tendance à la surqualification des salariés sur des emplois peu qualifiés.

Les exonérations générales ne peuvent en outre être analysées indépendamment de l'évolution du progrès technique, qui induit potentiellement, à un rythme plus ou moins rapide selon les pays, la disparition de certains emplois moyennement qualifiés (ouvriers et employés qualifiés) au profit à la fois d'emplois peu qualifiés (ouvriers et employés non ou peu qualifiés) et d'emplois très qualifiés (cadres, techniciens supérieurs). Ce phénomène de « polarisation » de l'emploi s'affirme depuis trente ans aux États-Unis et, à des degrés divers, en Europe (Goos *et al.*, 2009 ; Cedefop, 2011 ; Autor et Dorn, 2013, Autor, 2014). Un travail récent de la Dares (Ast, 2015) montre cependant qu'en France une légère polarisation dans le tertiaire n'a été observée qu'au cours des années 1990, en lien notamment avec le développement des services à la personne pour les métiers peu qualifiés, la réduction de l'emploi dans les armées pour les qualifications intermédiaires avec la fin du service militaire obligatoire et, pour les métiers qualifiés, la stagnation de la part des enseignants. Cela ne signifie pas pour autant que ce phénomène ne va pas se manifester à l'avenir.

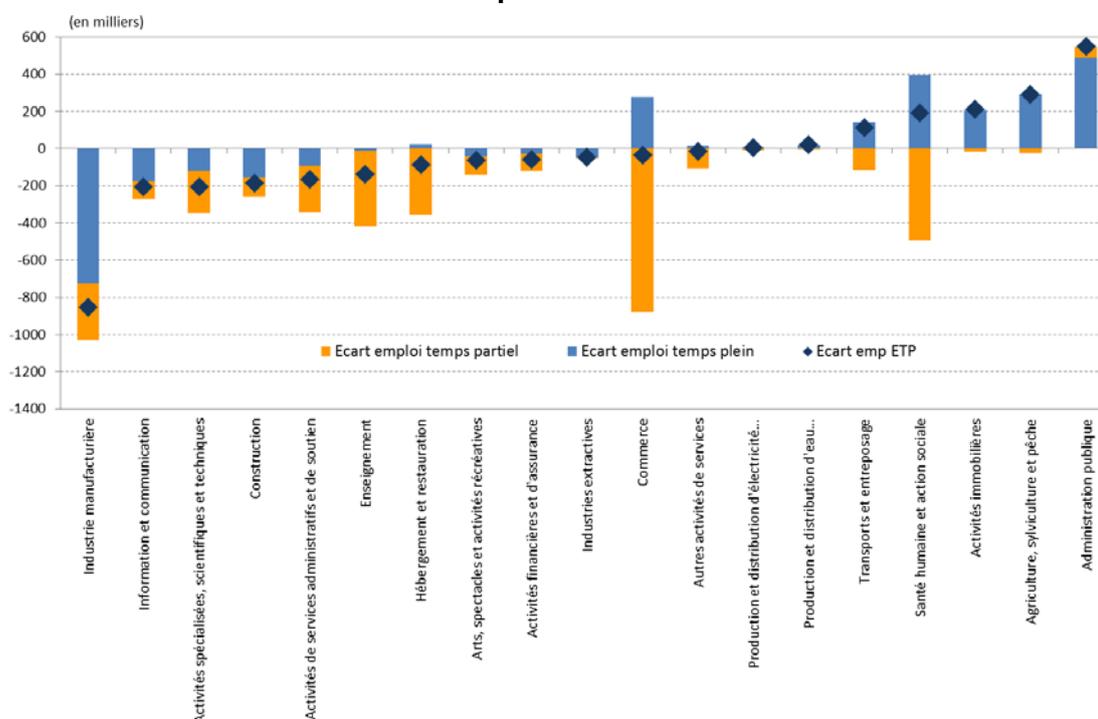
### **Un gisement d'emplois peu qualifiés à relativiser**

La politique d'exonération ciblée sur les bas salaires visait à développer le nombre d'emplois peu qualifiés en abaissant leur coût pour l'employeur, jugé trop élevé. Cet objectif se fondait en particulier sur plusieurs études pointant un déficit supposé de ces emplois en France par rapport à d'autres pays. L'étude de Piketty (1997) mettait ainsi en évidence une contribution massive des secteurs du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration (HCR) à l'écart d'emploi entre les États-Unis et la France. Un constat similaire est fait par Cahuc et Carcillo en 2012 : « 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 [...] l'essentiel de ce déficit est le résultat d'une insuffisance d'emplois dans les services, [...] il existe aussi une relation positive très marquée entre l'emploi dans le commerce et l'emploi total ». L'Institut Montaigne réaffirme ce diagnostic en février 2015 (Catherine, Landier et Thesmar, 2015).

Certains travaux récents tendent toutefois à relativiser ce constat. Si le taux d'emploi est bien particulièrement faible en France dans le commerce et l'hôtellerie-restauration, les écarts observés avec d'autres pays doivent s'apprécier à l'aune du

recours au temps partiel, du cumul emploi-études ou des plages d'ouverture des commerces, qui peuvent varier fortement eux aussi (Passet, 2014). En particulier, le « déficit » apparent de 600 000 emplois dans le commerce et de 340 000 emplois dans l'hôtellerie-restauration que présente la France par rapport à la moyenne des pays européens à fort taux d'emploi est aujourd'hui quasiment résorbé si on considère les mêmes écarts en équivalent temps plein (ETP) (voir graphique 23).

**Graphique 23 – Écarts en équivalent temps plein entre niveaux d'emploi observés et calculés avec le taux d'emploi moyen de sept pays européens à fort taux d'emploi, par activité**



Note : les sept pays à forts taux d'emploi retenus sont la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Autriche et la Finlande.

Source : France Stratégie d'après l'Enquête sur les forces de travail (Eurostat) à partir de la méthode d'Olivier Passet (Xerfi, 2014) et Thomas Piketty (1997)

Dans le secteur du commerce, la France recourt davantage à l'emploi à temps plein et moins au temps partiel que les pays européens à fort taux d'emploi. Le taux d'emploi à temps plein dans ce secteur est de 7 % en France contre 6,3 % en moyenne et le taux d'emploi à temps partiel est de 1,5 % contre 3,7 % en moyenne dans les pays à fort taux d'emploi. La durée effective annuelle moyenne de travail à temps partiel est en outre plus longue dans ce secteur en France que chez ses voisins européens : 1 042 heures en France contre 877 heures en Allemagne et 862 heures au Royaume-Uni en 2014.

Pour sa part, le fort déficit d'emploi ETP dans l'industrie manufacturière en France par rapport à la moyenne des pays européens à fort taux d'emploi s'explique avant tout par une structure productive différente avec une tertiarisation importante de notre économie : son poids dans la valeur ajoutée totale est plus faible en France qu'en moyenne dans les sept pays européens retenus, essentiellement du fait de la forte industrialisation de l'économie allemande<sup>1</sup>.

Ces observations tendent ainsi à relativiser l'existence, aujourd'hui en France, de « gisements » importants d'emplois dans les secteurs des services peu qualifiés, notamment dans le commerce et l'hôtellerie-restauration, qui constituait l'un des fondements de la politique d'exonérations générales de cotisations lorsqu'elle fut lancée il y a vingt-cinq ans. Cela est conforté, d'un point de vue qualitatif, par les travaux d'évaluation des mesures d'aides ciblées sur le secteur de l'hôtellerie-café-restaurant (HCR), qui montrent globalement un impact très limité, voire nul, sur l'emploi dans ce secteur<sup>2</sup>.

### **Ce que l'on sait des évaluations réalisées à l'étranger**

Les mesures belges (dispositif Maribel) ont fait l'objet de travaux d'évaluation, qui concluent à un effet positif sur l'emploi et une élasticité de la demande de travail à son coût plus forte pour les salaires proches du salaire minimum. Mais, comme en France, l'ampleur des effets reste débattue et le ciblage de ces exonérations est fréquemment questionné par les parlementaires comme par les experts<sup>3</sup>.

Aux Pays-Bas, pour le dispositif SPAK, les simulations effectuées en 1998 et 1999 établissaient un effet positif sur l'emploi de l'ordre de 1 % sur l'emploi total et de 5 % sur l'emploi peu qualifié (Bovenberg, Graafland et de Mooij, 1998). Néanmoins, une étude de 1999 mettait en exergue un effet d'aubaine sur 93 % des emplois (donc un effet net de 7 % maximum) (Van Polanen Petel *et al.*, 1999). Une autre évaluation publiée en 2000 sur le dispositif en vigueur entre 1996 et 1998 – c'est-à-dire avec une exonération maximale de 500 euros – concluait à un effet nul ou très faiblement positif (Mühlau et Salverda, 2000).

Les dispositifs d'exonérations ciblant des publics spécifiques – jeunes, seniors, chômeurs de longue durée – ont également été évalués. À la différence des mesures ciblant les bas salaires, ils indiquent des effets positifs mais faibles sur ces publics

---

<sup>1</sup> Brun-Schammé A. et Le Ru N. (2016) « [Le temps partiel, une réserve d'emplois ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 45, France stratégie, mars.

<sup>2</sup> Voir par exemple le rapport de recherche du CEE (Bunel et L'Horty, 2011).

<sup>3</sup> Il s'agit essentiellement d'évaluations reposant sur des modèles macroéconomiques (Pierrard, 2004, et Cockx *et al.*, 2005).

(voir annexe 5). Par exemple, l'expérience finlandaise montre que réduire le coût du travail des seniors à bas salaire n'est pas efficace pour favoriser leur emploi car la demande de travail pour cette catégorie de main-d'œuvre semble très peu réagir aux variations de son coût du travail. S'agissant des jeunes, les résultats faibles obtenus pourraient indiquer que le coût du travail serait encore trop élevé au regard de leur productivité, notamment pour les moins diplômés et les moins expérimentés.

Les dispositifs ciblant des territoires caractérisés par des taux de chômage élevés n'ont pas d'effet sur l'emploi dans ces zones et entraînent des hausses de salaires (selon les études, une baisse de 1 % des coûts salariaux se traduit par une hausse des salaires comprise entre 0,3 % et 0,6 % ; voir revue de littérature en annexe 5). Ces résultats rejoignent ceux obtenus pour des dispositifs d'exonérations non ciblées (exonérations s'appliquant à l'ensemble des salariés sur l'ensemble du territoire).

## 2. L'impact des exonérations sur les salaires

Les évaluations de l'impact des exonérations générales de cotisations patronales se sont focalisées sur la question de l'emploi. L'effet sur la dynamique des salaires n'a été que peu exploré, alors que les hausses du salaire minimum, la montée en charge des exonérations générales de cotisations sociales patronales et la dynamique des salaires sont en réalité imbriquées. Pourtant, plusieurs questions se posent. La politique d'exonérations de cotisations a-t-elle contribué à la dynamique du Smic ? De par leur dégressivité à mesure que l'on s'éloigne du Smic, les exonérations ont-elles freiné certaines augmentations salariales, créant des phénomènes de « trappe à bas salaire » ? Au final, peut-on considérer que ces exonérations de cotisations ont été un facteur de compression de l'échelle des salaires dans le bas de la distribution ?

### Exonérations et revalorisation du Smic

La mise en place de la politique d'exonérations générales de cotisations sociales patronales au début des années 1990 visait à baisser le coût du travail peu qualifié sans remettre en cause le pouvoir d'achat des individus au niveau du Smic. Utiliser à plein cet instrument supposait de limiter dans le même temps les revalorisations du Smic, comme le suggérait le rapport Charpin<sup>1</sup>. Or, au cours des années 1990 et 2000, le salaire minimum a connu plusieurs « coups de pouce » au-delà des mécanismes de revalorisation automatique, et les réformes du temps de travail puis de convergence des garanties mensuelles de rémunération l'ont également fait

---

<sup>1</sup> Commissariat général du Plan (1993a), *op. cit.*

progresser significativement. La forte montée en charge des exonérations de cotisations patronales a donc coïncidé avec cette dynamique. Peut-on aller plus loin et considérer qu'il y a un lien de cause à effet au-delà de cette concomitance ?

Mesurer le rôle exact des exonérations dans la dynamique du Smic suppose de pouvoir mesurer ce qu'aurait été l'évolution des rémunérations en l'absence d'exonérations. Un tel contrefactuel semble impossible à reconstituer, dans la mesure où il faudrait aussi pouvoir neutraliser l'effet des politiques de temps de travail qui ont suscité certaines de ces exonérations. Tout au plus peut-on décrire l'évolution relative du Smic en distinguant ce qui relève des mécanismes de revalorisation automatiques et des coups de pouce.

En moyenne, depuis les années 1970, la progression annuelle du Smic horaire est supérieure à celle du salaire mensuel de base moyen du secteur privé mais aussi du salaire moyen par tête (voir Cette, Chouard et Verdugo, 2012). Ces évolutions ne résultent que partiellement des mécanismes de revalorisation automatique du Smic (calée sur la hausse des prix à laquelle vient s'ajouter la moitié du gain de pouvoir d'achat du SHBO<sup>1</sup>). Ce sont les coups de pouce qui *in fine* contribuent à ce que le pouvoir d'achat du Smic progresse depuis plusieurs décennies plus vite que celui des salaires moyens.

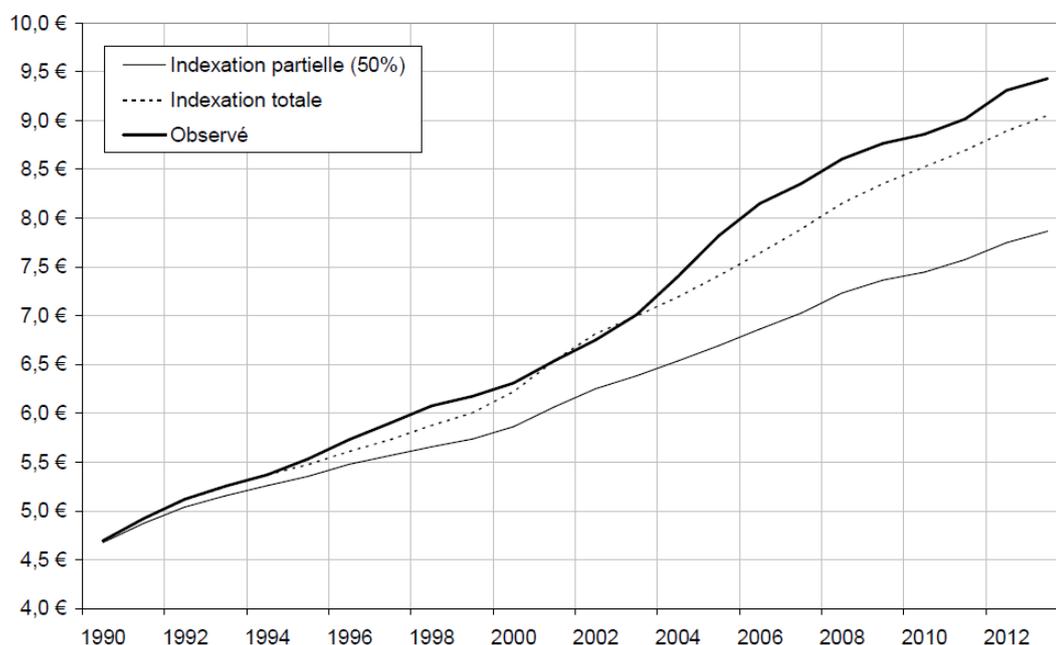
Sur longue période, on ne peut imputer aux seules exonérations la dynamique de ces coups de pouce, puisqu'elles n'ont été introduites qu'à partir de 1993. Cependant, depuis les années 1990, outre certains coups de pouce annuels (par exemple entre 1995 et 1997), ce sont les ajustements opérés entre 2000 et 2005 concomitamment au déploiement d'exonérations de cotisations patronales qui nourrissent la progression plus rapide du Smic. Grâce à ceux-ci, le Smic a globalement progressé au même rythme puis plus vite que le salaire horaire de base ouvrier jusqu'en 2006, alors que la règle de revalorisation minimale ne l'aurait fait progresser que de la moitié des hausses de pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier (SHBO).

L'ampleur de cette « dérive » du Smic par rapport à la règle de revalorisation automatique est non négligeable : une simulation réalisée par le groupe d'experts sur le Smic montre que si l'on s'en était tenu aux règles de revalorisation automatiques, le Smic horaire aurait été en 2012 inférieur d'un euro et demi environ, soit 20 %, à son montant actuel (voir graphique 24).

---

<sup>1</sup> Depuis 2010, cette hausse est calée sur celle du SHB des ouvriers et des employés.

**Graphique 24 – Simulation de l'évolution du Smic en l'absence de coup de pouce, selon différents niveaux d'indexation du pouvoir d'achat du Smic sur le SHBO**

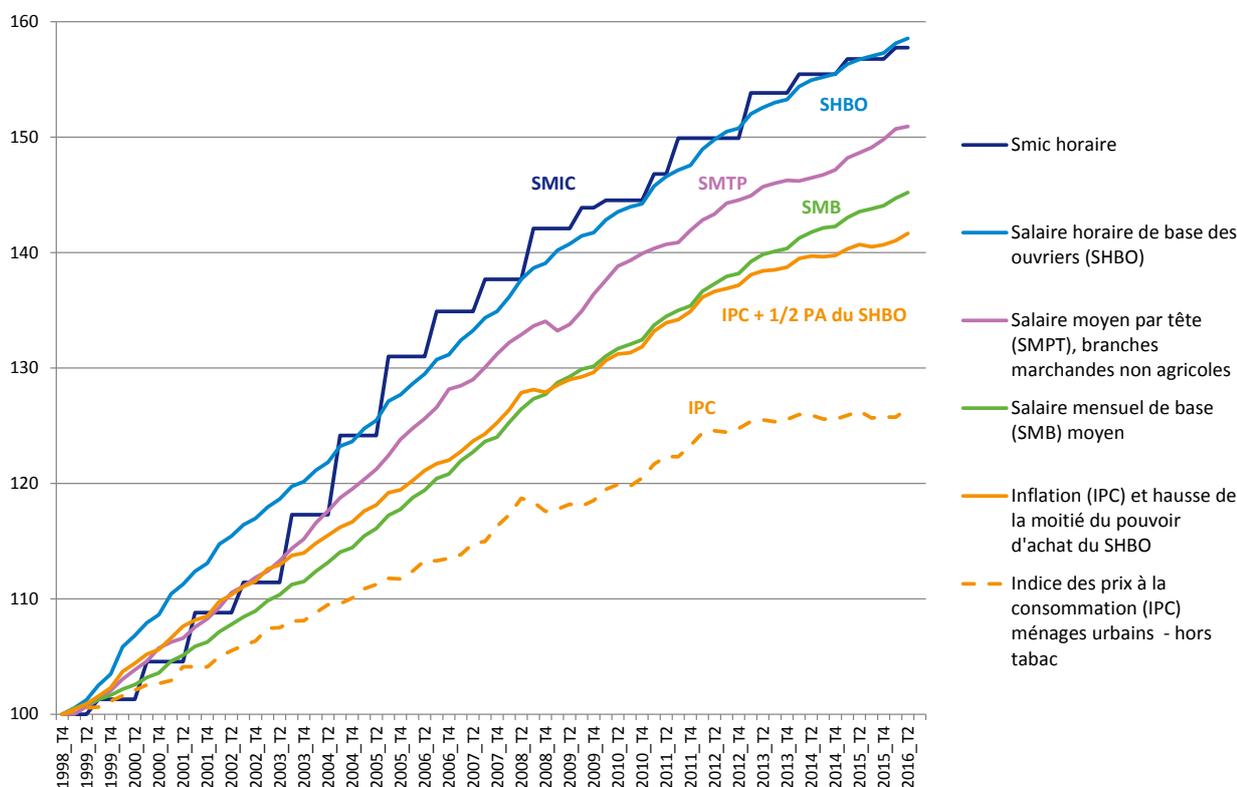


Lecture : l'indexation partielle décrit l'évolution qu'aurait eue le Smic si on lui avait appliqué strictement la progression de la moitié du pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier (minimum prévu dans les mécanismes de revalorisation automatique du Smic depuis 1990). L'indexation totale désigne l'évolution si le Smic avait progressé exactement au rythme des gains de pouvoir d'achat totaux du SHBO.

Source : simulation Dares, rapport 2013 du groupe d'experts sur le Smic

Depuis 2007, le respect quasi systématique des règles automatiques de revalorisation fait que les hausses du Smic ont été en moyenne plus modérées que celles des autres indicateurs moyens de salaire : entre le 2<sup>e</sup> trimestre 2008 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2016, le Smic a progressé de 12,1 % quand le salaire horaire de base des ouvriers progressait par exemple de 15,2 % et le salaire moyen par tête de 13,6 % (voir rapport 2016 du groupe d'experts sur le Smic). Le coup de pouce de 2012 a limité ce différentiel de croissance, de même que le fait de ne pas tenir compte de l'inflation négative dans la revalorisation du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**Graphique 25 – Évolutions du Smic, des indicateurs de salaires et des prix (1998-2016)**



SHBO : salaire horaire de base ouvrier ; SMB : salaire mensuel de base (moyen) ; IPC : indice des prix à la consommation hors tabac ; IPCQ : indice des prix hors tabac pour les « ménages du 1<sup>er</sup> quintile de la distribution des niveaux de vie » ; IPCH : indice des prix harmonisé au niveau européen.

Source : données Dares, Insee – tiré du rapport 2016 du groupe d'experts sur le Smic

La question qui se pose ici ne concerne pas tant celle des choix politiques qui ont conduit à privilégier certaines fortes hausses du Smic (RTT, convergence par le haut du Smic et des GMR par exemple) que du rôle en quelque sorte anesthésiant qu'ont pu jouer les exonérations générales de cotisations. Certes, elles ne constituent pas la cause première de la dynamique salariale ; mais une fois introduites et expérimentées au début des années 1990 pour réduire le coût du travail, ne sont-elles pas devenues un instrument de « politique salariale » autant que d'emploi en permettant d'opérer des choix favorables à une forte progression du Smic ?

### Un facteur influençant les effets de diffusion du Smic ?

Différents mécanismes peuvent intervenir pour expliquer l'interaction entre Smic, exonérations et dynamique des salaires à différents niveaux de l'échelle des salaires.

Chaque revalorisation légale du Smic induit la revalorisation automatique de la rémunération des salariés dont le taux de salaire horaire est rattrapé par le nouveau

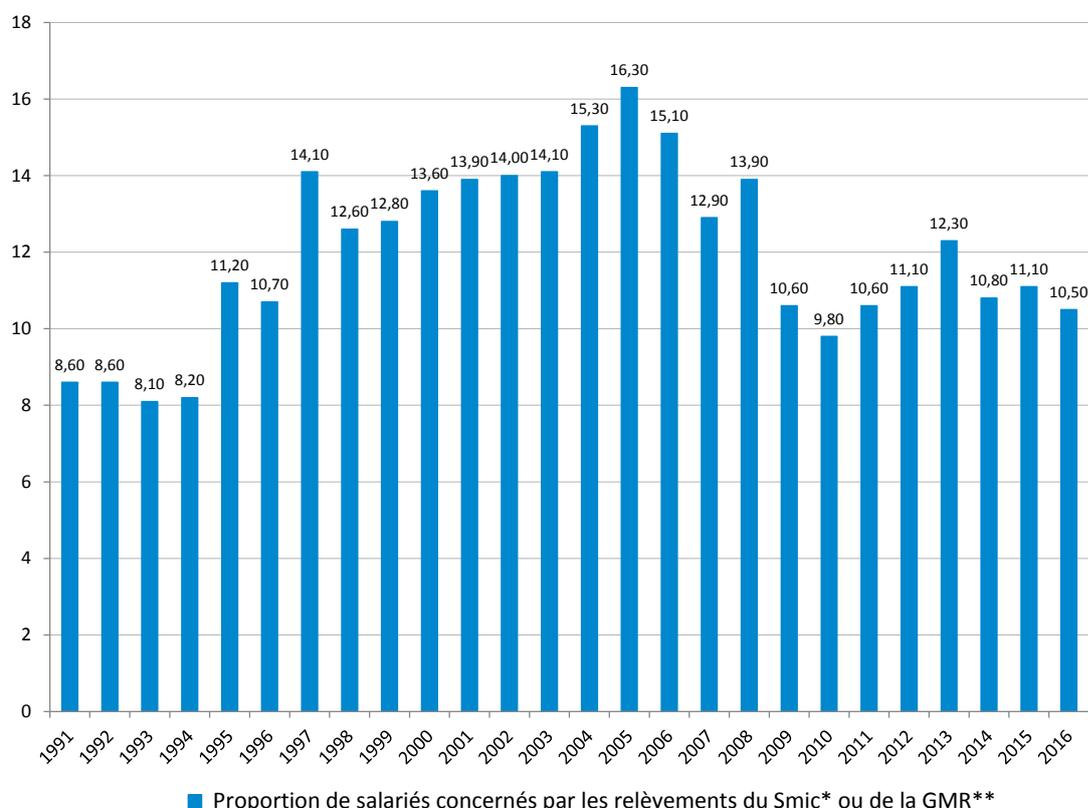
taux minimum légal. Dans la mesure où la montée en puissance des exonérations a pu favoriser un certain dynamisme du Smic (voir plus haut), celle-ci a donc pu faire varier la proportion de salariés payés au salaire minimum. Réciproquement, toutes choses égales par ailleurs, une hausse du Smic se traduit par un accroissement mécanique de la masse salariale au Smic et à son proche voisinage, c'est-à-dire de l'assiette des exonérations, et conséquemment de leur montant.

Pour apprécier cet effet, on mesure la part des salariés directement concernés par la revalorisation annuelle du Smic (graphique 26). Celle-ci progresse nettement de 1993 à 2005, soit sur une période où les exonérations de cotisations montent en puissance. Puis le ralentissement de la progression du Smic se traduit par un reflux de la proportion de salariés touchés par les revalorisations, qui oscille entre 10 % et 12 % de l'ensemble des salariés<sup>1</sup> depuis 2009, un niveau qui demeure toutefois supérieur de 2 points à celui qui prévalait au début des années 1990, avant la mise en place des allègements (8,5 % environ).

Les exonérations ont ainsi pu affecter la proportion des salariés rémunérés au voisinage du Smic par deux canaux : par un effet sur l'emploi, *via* l'embauche au niveau du Smic de travailleurs peu qualifiés permise par la réduction du coût du travail, et par leur incidence sur la dynamique des plus bas salaires.

---

<sup>1</sup> Sur la base d'enquêtes auprès des entreprises sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires, on estime que 8,5 % des salariés sont rémunérés sur la base du Smic dans les entreprises de 10 salariés ou plus, mais 23,5 % dans celles de moins de 10 salariés (Sanchez, 2016).

**Graphique 26 – Impact direct de la revalorisation du Smic et des GMR, 1991-2016**

\* Depuis 2010, la revalorisation du Smic s'effectue le 1<sup>er</sup> janvier, au lieu du 1<sup>er</sup> juillet. En 2012, du fait de la revalorisation anticipée du Smic intervenue le 1<sup>er</sup> décembre 2011, l'information a été collectée sur le nombre de salariés concernés par la revalorisation à cette date, et non au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

\*\* Garantie mensuelle de rémunération. La GMR a été instaurée lors du passage aux 35 heures. Elle permettait aux salariés payés au Smic, dont l'horaire de travail avait été réduit, de bénéficier du maintien de leur rémunération antérieure. La loi du 17 janvier 2003, dite « Fillon », a programmé la disparition progressive de ce dispositif et la convergence du Smic et de la GMR au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Champ : ensemble des salariés sauf apprentis, stagiaires, intérimaires ; ensemble des secteurs sauf agriculture, administration, syndicats de copropriété, associations de loi 1901 de l'action sociale, activités des ménages, activités extraterritoriales ; France métropolitaine.

Source : Dares, enquêtes Acemo

Ces indicateurs sont particulièrement restreints, puisqu'ils ne ciblent que les salariés au très proche voisinage du Smic, alors que le champ d'application des exonérations s'étend jusqu'à 1,6 Smic. Dans une conception plus large des bas salaires, on estime que dans les entreprises de 10 salariés ou plus, 21 % des salariés sont dans le cœur de cible des exonérations sur les bas salaires, en gagnant moins de 1,3 Smic horaire (Sanchez, 2016). Ourliac et Nouveau (2012), sur l'année 2007, estimaient qu'environ 50 % du montant des exonérations bénéficiaient à des salariés gagnant moins de 1,1 Smic et 85 % à des salariés gagnant moins de 1,3 Smic.

L'effet d'une revalorisation du Smic s'étend au-delà du cercle des salaires mécaniquement rattrapés. En effet, pour garantir le maintien d'une hiérarchie salariale, les

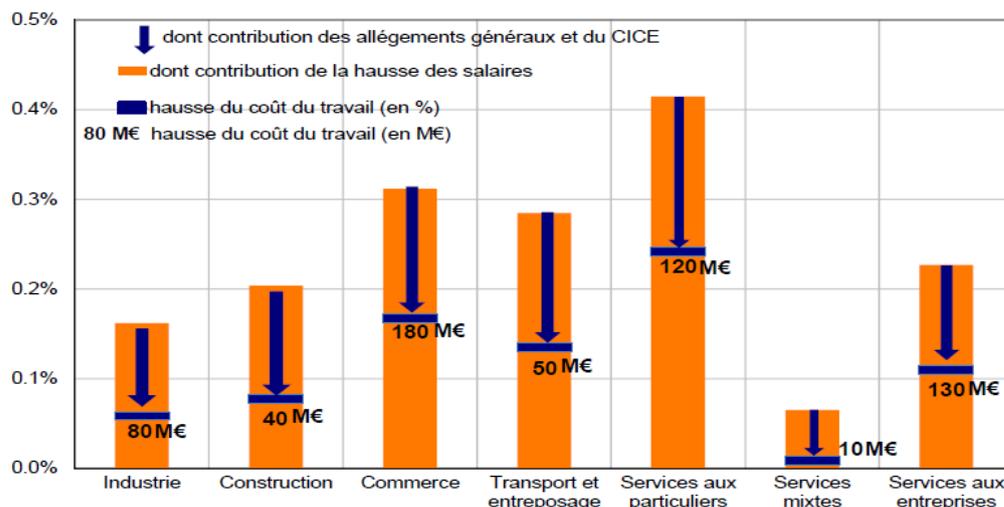
employeurs peuvent revaloriser également les salaires d'employés plus éloignés du Smic. Les négociations collectives de branche et d'entreprise participent à ce processus de diffusion, les partenaires sociaux pouvant tenir compte de l'impact du Smic sur les premiers niveaux de rémunérations pour revaloriser périodiquement l'ensemble des minima salariaux associés aux différentes classifications d'emplois.

L'ampleur des effets de diffusion a fait l'objet de plusieurs études. Elle est différente selon le niveau de salaire, mais aussi selon que l'on regarde à plus ou moins longue échéance après une hausse initiale du Smic. Koubi et Lhommeau (2007) trouvent sur la période 2000-2005 qu'une hausse de 1 % du Smic se répercute, à l'horizon d'un an, quasi intégralement sur la hausse des salaires de base compris entre 1 et 1,1 Smic, à hauteur de 0,5 % sur les salaires compris entre 1,4 et 1,5 Smic et très faiblement au-delà. Goaran et Muller (2011) confirment que l'effet de diffusion est concentré entre 1 et 1,1 Smic, notamment du fait des effets de rattrapage au proche voisinage du Smic, et décroît fortement dès que l'on dépasse 1,1 Smic, pour être nul au niveau de 2 Smic. Enfin, Aeberhardt, Givord et Marbot (2012) mettent en avant un effet de diffusion d'une hausse de 1 % du Smic jusqu'au 7<sup>e</sup> décile de salaire mais d'une ampleur limitée (élasticité de 0,2 à 0,3). Fougère, Gautier et Roux (2016) montrent comment les hausses de Smic se transmettent aux minima des branches *via* les négociations collectives : une hausse de 1 % du Smic en termes réels induit une hausse moyenne de 0,25 % de l'ensemble des minima des grilles salariales de branche. Cet effet, qui témoigne de mécanismes conventionnels participant à l'effet de diffusion, s'étend bien au-delà du voisinage du Smic, de façon décroissante jusqu'au plus haut niveau des grilles salariales.

Les effets de diffusion varient entre secteurs et entreprises. Certaines entreprises – par exemple celles des services aux particuliers – seront directement touchées de façon importante, en raison d'une large part de salariés au voisinage du Smic. D'autres le seront moins, ou plus indirectement, dès lors qu'elles recourent à des consommations intermédiaires issues de secteurs à forte concentration autour du Smic.

Dans son rapport 2015, le groupe d'experts Smic estime ainsi qu'une hausse de 1 % du Smic entraîne une hausse de 0,2 % des salaires versés en moyenne, mais une hausse du coût du travail moitié moindre (0,1 %), grâce aux dispositifs d'allègements du coût du travail (exonérations et crédit d'impôt compétitivité emploi). Dans les secteurs où la proportion de salariés au Smic est plus élevée et donc le bénéfice des exonérations plus grand, tels que les services aux particuliers, une hausse de 1 % du Smic induit une hausse finale du coût proche de 0,2 % alors que les effets de diffusion accroissent les salaires de 0,4 %.

**Graphique 27 – Impact estimé d’une hausse de 1 % du Smic sur les coûts, décomposé entre effet sur les salaires et impact des exonérations et du CICE**



Lecture : un coup de pouce de 1 % du Smic se traduit par une hausse du coût du travail dans le commerce de 0,17 % (soit 180 millions d’euros pour le secteur) ; la hausse des salaires par effet de diffusion contribue à accroître le coût de plus de 0,3 %, mais est réduite de près de moitié par les dispositifs d’allègements de cotisations.

Source : rapport 2015 du groupe d’experts sur le Smic

Ainsi, les effets de diffusion du Smic se concentrent dans la zone de l’échelle salariale où s’appliquent les exonérations, notamment celle où leur impact est le plus élevé, et par conséquent dans les secteurs qui en bénéficient le plus. Cela ne permet pas pour autant d’établir que l’existence de ces exonérations, leur taux et leur forme dégressive sont des facteurs qui influent directement sur la zone de diffusion du Smic. Il faudrait pour cela se livrer à une étude plus fine, consistant à analyser comment les effets de diffusion ont évolué au fil du temps, à mesure que les dispositifs d’exonération ont été modifiés. Les effets de diffusion pouvant également dépendre de la conjoncture (Naouas et Combault, 2015), une telle évaluation serait à coup sûr très complexe à mener.

Le processus de diffusion du Smic dans la grille des salaires dépend en partie des mécanismes conventionnels des branches professionnelles (grilles salariales liées aux classifications, négociations annuelles sur les revalorisations) et de l’ensemble des pratiques salariales des entreprises (négociation collective et politiques de rémunération). Ces mécanismes sont-ils en eux-mêmes influencés par l’existence, le ciblage et la dégressivité des exonérations, créant un lien de causalité entre exonération et diffusion des hausses du Smic ? L’existence de mécanismes conditionnant le bénéfice des exonérations à des procédures de négociation pourrait le laisser penser.

Au moment du passage de 39 heures à 35 heures, cette prise en compte est plausible, dans la mesure où le bénéfice des exonérations était directement lié à la

signature d'accords collectifs sur le temps de travail. Ces accords se sont fréquemment accompagnés de mesures de gel ou de modération salariale dont l'ampleur pouvait dépendre des gains de productivité et des exonérations attendues.

Plus récemment, en 2008, deux dispositions ont été instaurées reliant explicitement exonérations et négociation collective : l'une conditionne le niveau d'exonération au respect de l'obligation annuelle de négocier sur les salaires dans les entreprises dotées de délégués syndicaux ; l'autre fait du calcul des exonérations une incitation à la négociation de branche pour aligner le bas des grilles salariales sur le Smic<sup>1</sup>.

Ces dispositions avaient pour objectif premier de stimuler la négociation salariale. Elles sont également susceptibles de renforcer la prise en compte des exonérations et de leur incidence dans les négociations collectives et politiques salariales.

Néanmoins, à ce jour, aucun élément empirique ne permet clairement d'établir si – et comment – les mécanismes d'exonérations de cotisation sont pris en compte lors des négociations salariales de branche ou d'entreprise. Les politiques de conditionnalité précitées n'ont pas fait l'objet d'évaluation au sens strict. Tout au plus a-t-on pu constater que la proportion d'entreprises soumises à l'obligation de négocier et ouvrant effectivement au moins une négociation annuelle a progressé depuis 2008 (Naouas et Romans, 2014). La conformité des branches au Smic semble également avoir progressé suite à la menace de modifier la base de calcul des exonérations pour les branches n'ayant pas renégocié leur plus bas niveau de salaire conventionnel<sup>2</sup>.

Un travail d'évaluation plus exhaustif sur cet épisode et sur les mécanismes de conditionnalité pourrait constituer une façon d'éclairer le lien entre exonérations et dynamique salariale.

---

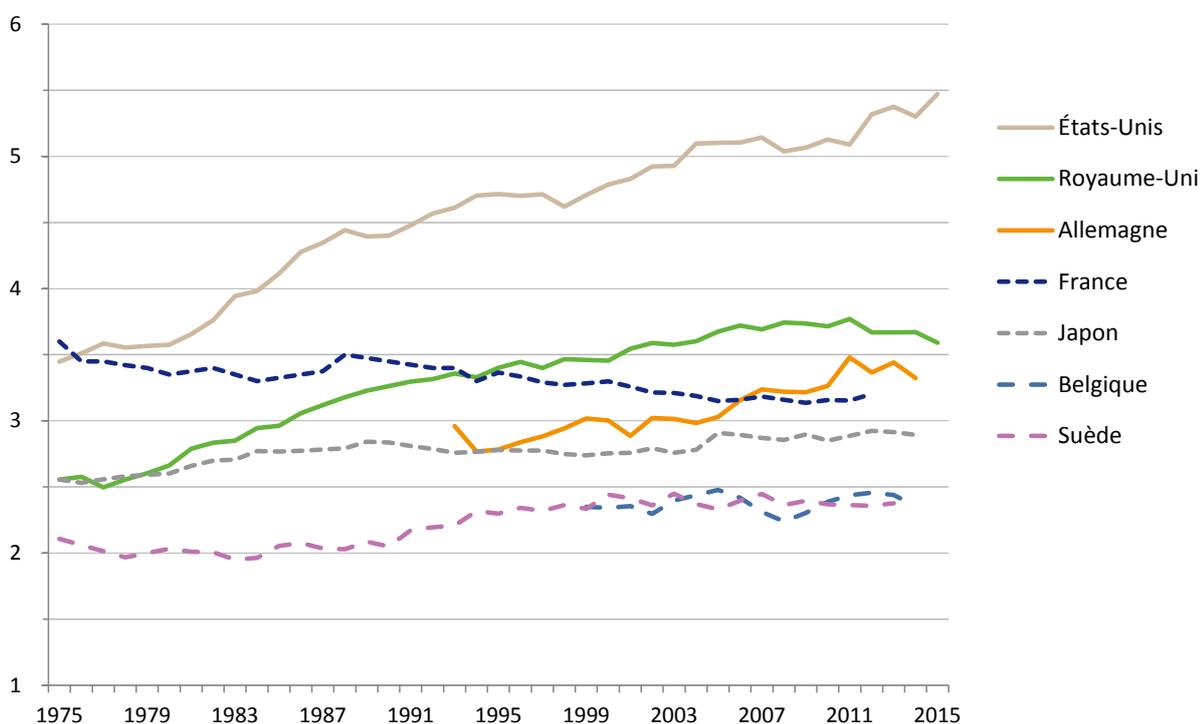
<sup>1</sup> La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail prévoit que lorsque l'employeur n'a pas rempli, au cours d'une année civile, son obligation annuelle d'engager la négociation sur les salaires, le montant des allègements de cotisations sociales dont il bénéficie est diminué de 10 % au titre des rémunérations versées cette même année ; il est diminué de 100 % lorsque l'employeur ne remplit pas cette obligation pour la troisième année consécutive. Ces dispositions s'appliquent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Par ailleurs, pour inciter les branches à renégocier leur minima et les rendre conformes au Smic, un dispositif a été introduit par la même loi consistant à calculer l'allègement général de cotisations (réduction « Fillon ») sur le premier niveau de la grille salariale de branche (et non plus sur le Smic) lorsque les minima conventionnels étaient inférieurs au Smic. L'entrée en vigueur de ce dispositif a cependant été repoussée à 2013.

<sup>2</sup> Voir les bilans de la Commission nationale de la négociation collective et Fougère, Gautier et Roux (2016).

## Le resserrement de la distribution salariale : une spécificité française liée aux exonérations ?

Sur longue période, les disparités salariales sont restées relativement stables en France jusqu'au milieu des années 1990, puis elles se sont quelque peu réduites<sup>1</sup>. Cette évolution apparaît de prime abord atypique, puisque les inégalités salariales se sont accrues dans la plupart des pays développés<sup>2</sup> depuis les années 1980.

**Graphique 28 – Évolution des inégalités salariales 1975-2015, salaires bruts des hommes à temps plein D9/D1**



Source : OCDE. Pour la France les données antérieures à 1995 sont reprises de Charnoz, Coudin et Gaini (2013), Insee références Emploi et Salaire.

Pour la France, le ratio interdécile D9/D1 qui mesure l'écart relatif entre le niveau de salaire au-dessus duquel se situent les 10 % les mieux rémunérés et le niveau de salaire en-dessous duquel se situent les 10 % les moins bien rémunérés s'est

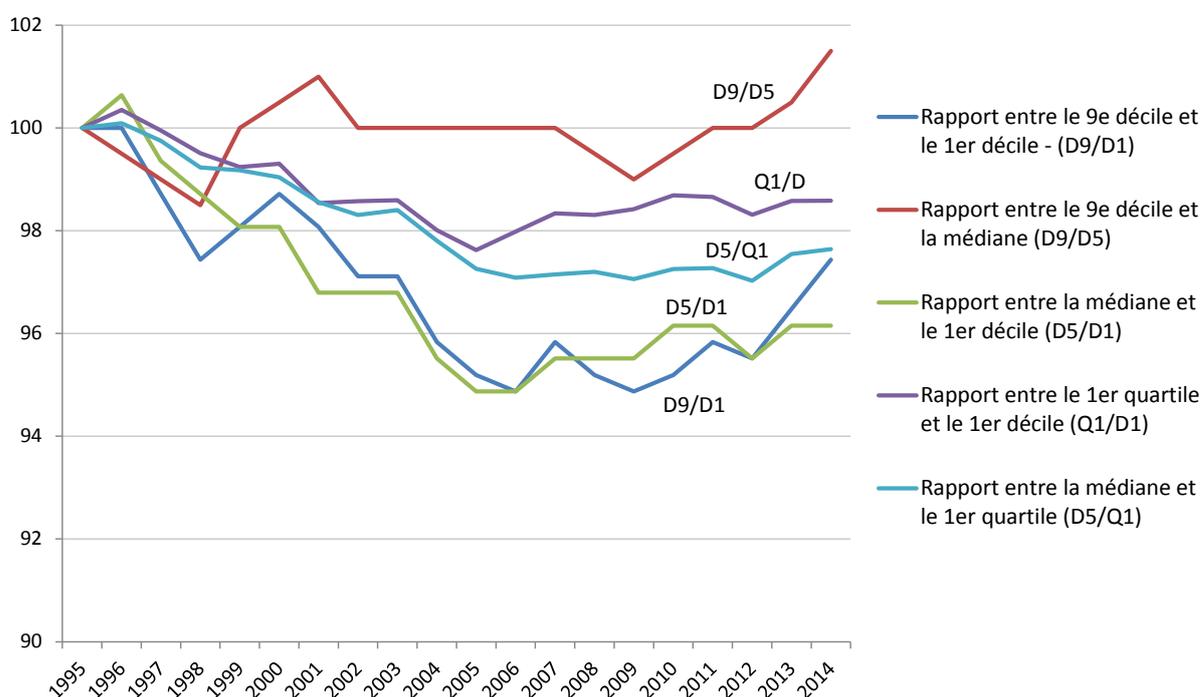
<sup>1</sup> Cette tendance à la réduction des inégalités en France concerne l'essentiel de l'échelle salariale, mais elle ne rend pas compte d'un phénomène inverse tout en haut de la distribution des rémunérations : les très hauts salaires ont au contraire été particulièrement dynamiques à compter du milieu des années 1990 jusqu'à la fin des années 2000 ; ils ont reflué quelque peu ces dernières années.

<sup>2</sup> Voir Autor *et al.* (2008) pour les États-Unis, Gosling *et al.* (2000) pour le Royaume-Uni et Dustmann *et al.* (2014) pour l'Allemagne.

notamment réduit entre 1995 et la fin des années 2000, puis n'a que faiblement augmenté depuis le début de la crise.

Cette compression de la distribution est surtout le fait du bas de la distribution (D5/D1) : le salaire en-dessous duquel se situent les 10 % des salariés les moins bien rémunérés a augmenté plus vite que le salaire médian, ce qui renvoie au relatif dynamisme du Smic sur la période.

**Graphique 29 – Inégalités de salaires nets en haut et en bas de la distribution (1995-2013)**



Source : Insee, DADS

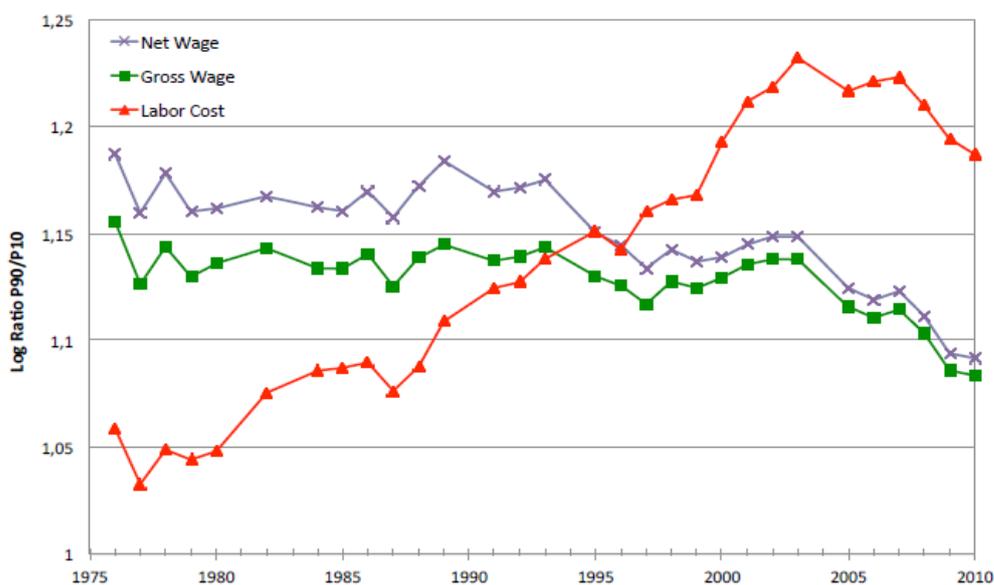
Le caractère relativement atypique de l'évolution des inégalités salariales en France pourrait laisser penser que notre économie n'a pas été exposée depuis les années 1990 dans les mêmes proportions qu'aux États-Unis ou en Allemagne au progrès technique biaisé en faveur de la qualification et de la polarisation des emplois et des rémunérations qui lui sont associées. Cette spécificité a donné lieu à différentes analyses, en termes de structure d'emplois et de rendement de la formation

(Verdugo, Fraysse et Horny, 2012), ou de différence d'exposition au progrès technique entre différents territoires français (Charnoz et Oran, 2016)<sup>1</sup>.

Une autre explication possible serait que les écarts de salaires nets, ou bruts, ne reflètent en réalité que partiellement les écarts de productivité, du fait justement de la mise en œuvre de la politique d'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires. C'est la thèse mise en avant par Bozio, Breda et Guillot (2016). Selon eux, en raison du coin socio-fiscal – soit l'écart entre coût total pour l'employeur et salaire net – structurellement élevé du fait de notre mode de financement de la protection sociale, la comparaison des inégalités salariales avec les autres pays (sur salaire net et brut) est inappropriée. De fait, lorsqu'ils confrontent l'évolution de la distribution des salaires à celle de la distribution du coût du travail, il apparaît que mesurées par le ratio D9/D1, les inégalités de salaires nets ont baissé de 10 % entre 1976 et 2010, tandis que les « inégalités » de coûts – les disparités de coût du travail – ont augmenté de 15 %.

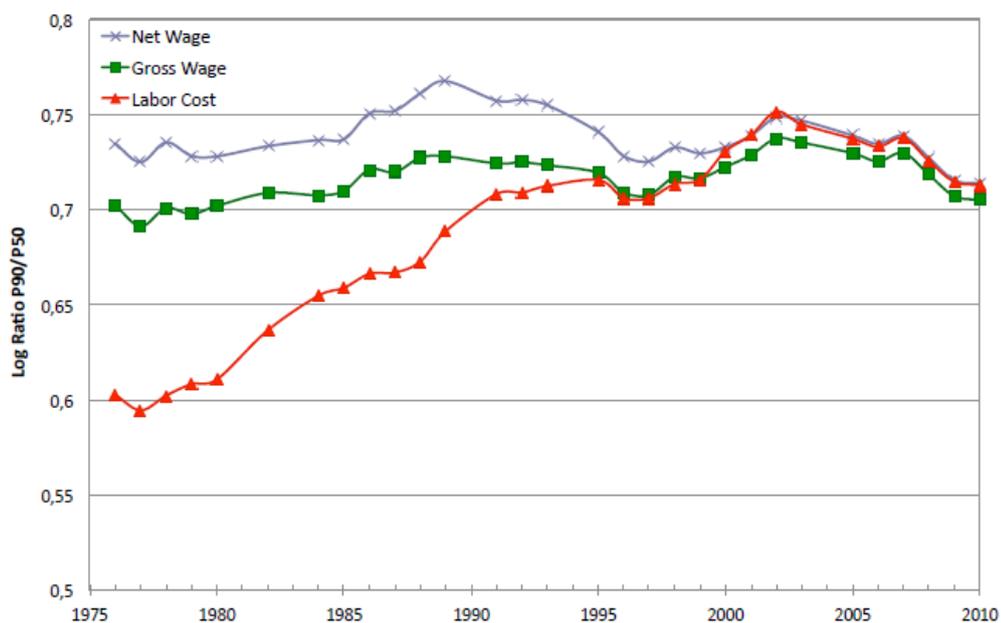
### Graphique 30 – Évolution des « inégalités » en termes de salaire net, salaires brut et coût du travail en France

Rapport entre le 9<sup>e</sup> décile et le 1<sup>er</sup> décile  
(hommes à plein temps entre 1976 et 2010)

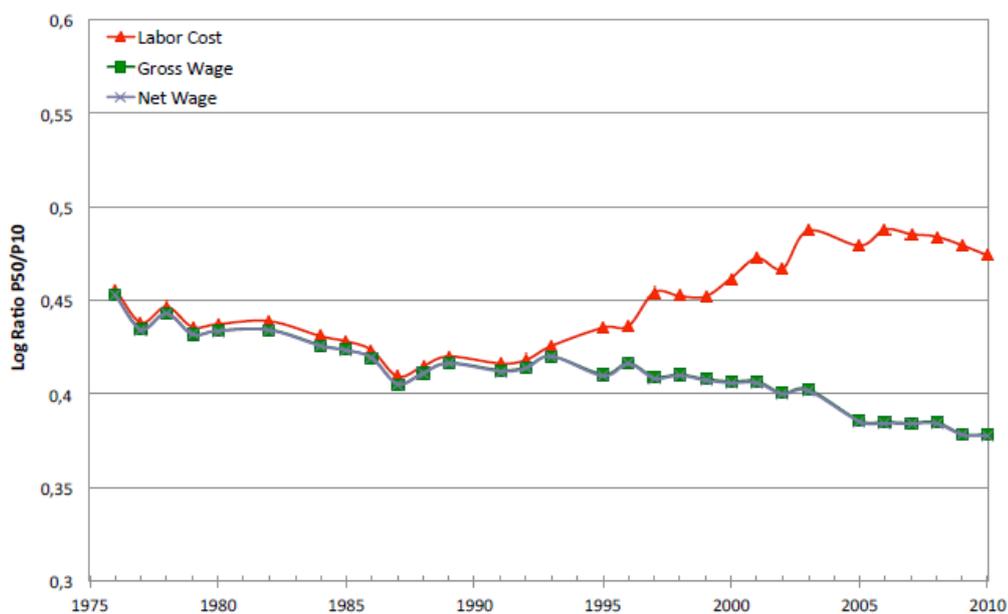


<sup>1</sup> Verdugo *et al.* (2012) insistent sur la diminution du rendement de l'éducation alors même que le nombre de personnes éduquées a nettement progressé depuis les dernières décennies ; Charnoz et Oran (2016) montrent quant à eux qu'en France, les zones les plus concernées par le progrès technique biaisé (agglomérations) sont celles qui étaient le moins inégalitaires au début des années 1990. Le progrès technique a donc causé un rééquilibrage inter-zones en vingt ans, plutôt qu'un accroissement des inégalités.

Haut de la distribution : rapport entre le 9<sup>e</sup> décile et la médiane  
(hommes à plein temps entre 1976 et 2010)



Bas de la distribution : rapport entre la médiane et le 1<sup>er</sup> décile  
(hommes à plein temps entre 1976 et 2010)



Source : Bozio, Breda et Guillot (2016), calculs à partir des DADS

Cette approche par les coûts contribue donc à réconcilier la France avec les autres pays, qui ont connu un accroissement des inégalités salariales sur les trente ou quarante dernières années. Plus précisément, dans la moitié haute de la distribution des salaires, la nécessité d'accroître les ressources de la protection sociale a conduit les gouvernements successifs durant les années 1970 et 1980 à déplaçonner certaines cotisations patronales, ce qui s'est traduit à la fois par une moindre progression des salaires nets des plus qualifiés et par une hausse du coût total de leur travail pour l'employeur. Symétriquement, dans la moitié basse de la distribution des salaires, les politiques d'exonérations engagées à compter du milieu des années 1990 ont permis tout à la fois de soutenir une certaine dynamique des bas salaires nets et de contenir le coût du travail correspondant.

### **L'absence d'identification de trappe à bas salaire**

Compte tenu du fait que les seuils de salaires entre lesquels s'appliquent des exonérations de cotisations sociales patronales sont indexés sur le Smic, et que le barème des exonérations décroît à mesure que l'on s'élève sur l'échelle salariale, une hausse de salaire individuel se situant entre ces seuils, si elle est plus rapide que la hausse du Smic, conduit à rehausser plus que proportionnellement le coût du travail correspondant pour l'employeur. Réciproquement, si elle est moins rapide que la hausse du Smic, elle se traduit par une augmentation moins marquée du coût du travail. Ainsi, la dégressivité des exonérations sur les bas salaires constitue une incitation supplémentaire pour les employeurs à freiner les augmentations des bas salaires. Cet effet, que les économistes dénomment « trappe à bas salaire », pourrait condamner certains salariés au voisinage du Smic à ne pas parvenir à en sortir. Pourtant, selon Ourliac et Nouveau (2012), la littérature existante sur le cas français « ne semble pas confirmer l'existence de trappes à bas salaires significatives, même si elle ne permet pas non plus de l'écartier totalement ». Par exemple, les travaux d'Audenis, Laïb et Roux (2003) et d'Aeberhardt et Sraer (2010), qui portent sur les dispositifs en vigueur en 1997, ne mettent pas en évidence d'évolution salariale moins favorable pour les salariés soumis aux allègements ou ceux proches du seuil de 1,3 Smic.

Une autre façon de tester l'existence d'une trappe à bas salaire consiste à regarder le devenir salarial au fil des ans de cohortes de salariés rémunérés au voisinage du Smic. Les travaux d'Ananian et Calavrezo (2011) sur des cohortes observées entre 1995 et 2002 montrent que 33 % des salariés initialement rémunérés au voisinage du Smic (jusqu'à 1,05 Smic) obtiennent cinq ans plus tard un salaire plus élevé ; seulement 7 % demeurent au voisinage du Smic de façon permanente, et 11 % alternent salaires au voisinage du Smic et salaires plus élevés au gré de

changements d'emplois sur les cinq ans<sup>1</sup>. La reproduction de ces travaux sur une période plus récente (cohortes de 2007 à 2011) aboutit à des résultats très proches<sup>2</sup>, même si la crise de 2008 semble avoir réduit quelque peu les trajectoires salariales favorables des salariés au Smic.

La comparaison entre les cohortes de 1995-2002 et 2007-2011 est intéressante, car les mécanismes d'exonération ont été significativement amplifiés entretemps et leur forme a été modifiée, avec un point de sortie passé de 1,3 Smic en 1997 à 1,6 Smic depuis 2006. L'absence de différence notable dans les trajectoires entre les deux périodes laisse penser que l'amplification des mécanismes d'exonération générale n'a pas eu d'effet significatif en termes de trappe à bas salaire.

Les travaux menés jusqu'à présent permettent d'estimer que les phénomènes de trappe à bas salaire sont peu présents. Ils ne démontrent cependant pas à proprement parler que les exonérations n'ont pas d'effet de ce type. Une difficulté en la matière demeure celle du contrefactuel : quelle serait la dynamique salariale au voisinage du Smic en l'absence d'exonération ? Comment bien appréhender la dynamique salariale et le lien avec les exonérations pour des individus qui, au voisinage du Smic, ont des trajectoires d'emploi plus heurtées (CDD, etc.) que les autres ?

Des travaux complémentaires d'évaluation restent donc à mener sur cette question.

Il s'agit de façon plus générale de mieux mesurer *l'incidence des cotisations sociales* et des exonérations en particulier, sur les salaires (voir encadré ci-dessous). Cette incidence est susceptible de varier selon le niveau de salaire et de qualification. La littérature est abondante sur cette notion mais les travaux empiriques restent assez ambigus quant à l'ampleur des effets sur les salaires ou le coût du travail des modifications apportées par différents pays à leur système de cotisations sociales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les 49 % restants sont des individus qui, cinq ans après avoir été au voisinage du Smic, sont « hors champ de l'étude », car ils ne sont plus identifiés dans les DADS.

<sup>2</sup> Ces travaux ont été menés dans le cadre du groupe d'experts sur le Smic et sont présentés dans son rapport 2016.

<sup>3</sup> Pour une revue internationale de la littérature sur l'incidence des prélèvements sur les salaires, voir le rapport pour la Commission européenne piloté par le CPB et l'IHS : *Study on the effects and incidence of labour taxation*, European Commission Taxation Paper, n° 56-2015.

### **Ce que l'on sait sur l'incidence des cotisations sociales sur les salaires**

Une notion centrale pour l'analyse du lien entre salaire, cotisations sociales et coût du travail est *l'incidence socio-fiscale*, c'est-à-dire la répartition entre employeur et salarié du coût que constituent les contributions fiscales et sociales assises sur le travail. La question est de savoir si une hausse – et réciproquement une baisse – de cotisations sociales est *in fine*, au fil du temps, supportée par les salariés *via* une moindre progression de leur salaire net, ou si les employeurs absorbent *via* de moindres marges le surcoût engendré, sans le répercuter sur les salaires versés.

On distingue ainsi l'incidence au sens juridique – comment les prélèvements sont formellement répartis entre cotisations des salariés et des employeurs – et l'incidence économique, c'est-à-dire comment *in fine* les prélèvements viennent affecter soit les salaires nets soit le coût global pour l'employeur au travers de ses marges. Autrement dit, dans quelle mesure une hausse de cotisation, qu'elle soit formellement « salarié » ou « employeur » va-t-elle, à court et moyen terme, se traduire par une hausse du coût du travail pour l'employeur ou être reportée sur le salarié par une moindre hausse ou une baisse de son salaire net ?

En théorie, l'incidence juridique n'est que transitoire, la séparation formelle entre cotisations « salarié » et « employeur » empêchant juste un transfert instantané d'une hausse des secondes vers une baisse des salaires. Au fil du temps, une dynamique de salaire plus faible peut par exemple servir à contrebalancer une hausse initiale de cotisations employeurs. À moyen terme, la distinction juridique est supposée neutre : l'incidence économique finale d'une variation des cotisations entre salarié et employeur dépend *in fine* de plusieurs facteurs caractérisant notamment le rapport de force entre eux et la position de l'entreprise sur son marché.

La littérature économique identifie les nombreux paramètres qui peuvent influencer cette incidence : l'élasticité de l'offre et de la demande de travail par rapport à son prix, le degré de concurrence et les imperfections sur les marchés des biens et services, les systèmes de négociation salariale, ou encore le degré de proportionnalité entre les prélèvements sociaux et les droits sociaux qu'ils financent. Les nombreux travaux existants renvoient chacun à des dispositifs particuliers, ciblés par exemple sur des populations spécifiques, dans des contextes institutionnels différents qui en rendent difficile la généralisation en termes d'incidence.

Sur données françaises, des travaux récents de Bozio, Breda et Grenet (2017) apportent un nouvel éclairage sur l'incidence des systèmes de cotisations sociales<sup>1</sup>. Ces travaux portent sur différentes politiques qui, en France, ont conduit entre 1976 et 2010 à un fort accroissement des cotisations sur les salaires dépassant le plafond de la sécurité sociale (déplafonnement des cotisations famille pour les employeurs en 1989 et 1990 par exemple). Les résultats de ces travaux restent fragiles. Globalement, ils tendent à montrer que les déplafonnements ont été répercutés par les employeurs au fil du temps sur les salaires nets, mais de façon plus ou moins complète selon le caractère contributif des cotisations concernées. Lorsque les déplafonnements touchent des cotisations finançant des régimes sociaux perçus comme contributifs (les prestations sont assez fortement liées aux cotisations) alors le transfert des hausses de cotisations patronales vers les salariés semble quasi total sur longue période. En revanche, dans le cas de déplafonnements touchant des régimes de sécurité sociale moins contributifs, le transfert des hausses de cotisations patronales sur les salaires des travailleurs concernés n'apparaît pas intégral, même six ans après la réforme.

Si les employeurs semblent donc avoir absorbé une partie de ces hausses, on ne sait pas s'ils les ont répercutées sur leur prix de vente ou s'ils ont consenti une baisse de leurs marges, s'ils ont été conduits à ajuster leurs flux d'emploi à la baisse ou encore à faire absorber ce choc de façon plus indifférenciée sur l'ensemble de leurs salariés, qu'ils soient ou non concernés par les hausses de cotisations.

Pour finir, ces travaux renseignent sur la façon dont des hausses de cotisations sociales se répercutent sur les salaires des travailleurs plutôt qualifiés et en haut dans la distribution des salaires. Ils ne renseignent donc pas directement sur l'effet des exonérations sur les bas salaires. Pour cela, il serait nécessaire de transposer ces méthodes utilisées pour analyser les déplafonnements de cotisations au cas de la montée en puissance de ces exonérations.

---

<sup>1</sup> Ces travaux menés au sein de l'Institut des politiques publiques pour la France s'inscrivent dans une collaboration avec différents organismes étrangers (au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne). Voir le [projet international Open Research Area \(ORA\)](#) « Impact des cotisations sociales sur les salaires : étude sur le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas à l'aide de données administratives ».

### **3. L'impact des exonérations sur la structure productive : peu de travaux disponibles**

Les conséquences à moyen-long terme des allègements de cotisations sociales patronales sur la structure de l'appareil productif sont largement méconnues.

#### **Effets sur la formation**

Selon une hypothèse répandue (Malinvaud, 1998), les allègements pourraient réduire les incitations à la formation des individus, et par conséquent avoir un effet négatif sur les gains de productivité et la croissance potentielle. Cette hypothèse n'a pas été testée empiriquement, mais quelques travaux théoriques ont modélisé l'impact des allègements sur la formation professionnelle des salariés. Par exemple, dans le modèle proposé par Chéron, Hairault et Langot (2008), les allègements de cotisations, en réduisant le coût du travail, augmentent le nombre d'emplois vacants offerts dans l'économie et donc les opportunités d'offres d'emploi. Comme les emplois durent en moyenne moins longtemps (puisque les salariés quittent leur emploi quand ils ont une meilleure offre), il devient moins rentable pour les employeurs d'investir dans la formation de leurs salariés.

Notamment, les conséquences éventuelles des allègements de cotisations sur la formation initiale des jeunes n'ont pas été étudiées. Ces allègements pourraient avoir un effet défavorable sur la formation initiale en réduisant les incitations à la poursuite des études, du fait que les opportunités d'emploi deviennent plus fréquentes pour les jeunes moins diplômés.

Des travaux d'évaluation visant à mesurer les effets des allègements de cotisations sur la formation initiale et continue des salariés gagneraient donc à être engagés.

#### **Effets sur les investissements, l'innovation et la montée en gamme de l'économie française**

Toujours d'un point de vue théorique, les exonérations de cotisations sociales peuvent modifier les décisions d'investissement des entreprises à travers deux mécanismes directs de sens contraire. D'une part, la baisse relative du coût du travail peu qualifié incite les entreprises à substituer du travail à du capital, elle a donc un impact négatif sur l'investissement. D'autre part, et à l'inverse, la baisse du coût du travail peut impacter favorablement les taux de marges des entreprises, donc favoriser l'investissement (physique et en recherche-développement) et l'innovation. Ce second effet peut être renforcé suite à l'augmentation de la demande et de la production résultant de la mise en œuvre de la mesure, qui abaisse les coûts de production.

Les travaux d'évaluation existants s'appuyant sur des modélisations macroéconomiques permettent *a priori* de distinguer ces différents effets. Les modèles macroéconomiques pourraient donc être mobilisés pour étudier cette question, et des travaux empiriques réalisés.

Un risque souvent mentionné est que les allègements aient pu ralentir la montée en gamme de l'économie française ou favoriser le développement de certains secteurs intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée, au détriment d'autres domaines d'activité plus riches en progrès technique. *A contrario*, si les effets volumes sont importants, comme le montre l'étude réalisée par Crépon et Desplatz (2002)<sup>1</sup>, la réduction du chômage structurel et des dépenses sociales afférentes pourrait aussi venir soutenir la croissance et le développement des entreprises, y compris celles des secteurs où les emplois sont à plus forte valeur ajoutée. À notre connaissance, il n'existe aucun travail cherchant à évaluer les effets des allègements sur la montée en gamme de l'économie française et sur la structure productive de l'économie française.

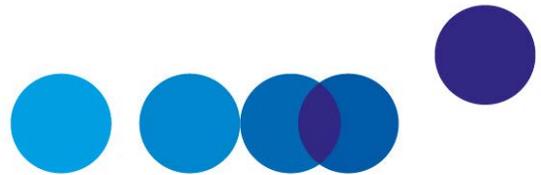
### **Effets sur la croissance potentielle**

Enfin, il n'existe aucun travail cherchant à évaluer les effets des allègements sur la croissance potentielle de l'économie française. Des travaux théoriques pourraient être initiés pour étudier cette question.

---

<sup>1</sup> En effet, Crépon et Desplatz (2002) trouvent des effets aussi forts des allègements de la première vague (1993-1997) sur l'emploi non qualifié et qualifié ce qui suggère l'existence d'un effet volume important.





## CONCLUSION

---

Les travaux d'évaluation consacrés aux exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont surtout cherché à mesurer l'effet de cette politique sur le volume de l'emploi. Ils concluent que la première vague d'allègements (de 1993 à 1997) a permis de créer ou sauvegarder environ 300 000 emplois et la deuxième vague (de 1998 à 2002) environ 350 000 emplois. Les effets de la troisième vague (de 2003 à 2005), eux, seraient quasi nuls. Cependant, pour ce qui concerne la deuxième et la troisième vague, les effets des exonérations ne peuvent pas être évalués indépendamment de la baisse du temps de travail et de la convergence vers le haut des différentes garanties mensuelles de rémunération qui les ont accompagnées. Par ailleurs, on ne dispose à ce jour d'aucune évaluation des effets sur l'emploi de cette politique sur l'ensemble des vingt-cinq dernières années. Enfin, on sait peu de choses sur la nature des emplois créés ou sauvegardés (par sexe, âge, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, expérience) et sur leur ventilation par secteur d'activité ou taille d'entreprise. On ignore par ailleurs si l'efficacité de la politique d'allègements s'atténue à mesure que les allègements de cotisations sociales s'amplifient.

Le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE) appelle donc la réalisation de nouveaux travaux, visant à :

- évaluer les effets de long terme (de 1993 à aujourd'hui) de la politique d'exonérations de cotisations sociales sur l'emploi et caractériser les emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements, selon différentes dimensions (sexe, diplôme, âge, expérience, secteur d'activité, taille d'entreprise) ;
- évaluer spécifiquement les effets des dernières mesures du Pacte de responsabilité ayant annulé les cotisations sociales patronales au niveau du Smic ;
- comparer l'efficacité des exonérations générales de cotisations patronales avec des dispositifs alternatifs comme le crédit d'impôt ;
- examiner ce faisant l'efficacité marginale en termes d'emploi de ce renforcement continu des exonérations au cours du temps, afin de savoir si leur rendement est ou non décroissant.

Les travaux d'évaluation consacrés aux effets des exonérations générales de cotisations sociales sur les salaires sont moins nombreux. Or c'est là un enjeu central si l'on veut capter leurs effets sur l'emploi, en particulier à moyen et long termes.

Cette politique, en particulier son amplification dans la durée, a pu jouer sur la dynamique du Smic et plus généralement des bas salaires, en facilitant des évolutions plus favorables, du fait qu'elle freinait dans le même temps leurs effets sur le coût du travail. Elle a pu ainsi contribuer au resserrement de la distribution des salaires nets et bruts. De fait, la proportion de salariés rémunérés au Smic a beaucoup progressé tout au long des trois vagues d'allègements, et, même si elle a reflué depuis, elle se situe aujourd'hui deux points plus haut qu'il y a vingt-cinq ans. Ce resserrement de la distribution salariale, que l'on observe en France sur longue période, apparaît atypique au regard des autres pays développés. Dans le même temps, la distribution des coûts du travail, elle, s'est bien élargie en France à l'instar de ce que l'on observe ailleurs.

Pour autant, il n'existe pas d'études visant à établir et chiffrer l'effet de la montée en charge des exonérations de cotisations sociales patronales sur l'ensemble de la distribution salariale et sa dynamique. Les quelques études disponibles se consacrent à une question plus spécifique, celle de savoir si la dégressivité des allègements incite les employeurs à contenir certaines augmentations en bas de l'échelle salariale pour continuer à bénéficier à plein des exonérations. Ceci pourrait contraindre certains salariés à demeurer durablement rémunérés au voisinage du Smic. Ces études concluent plutôt par la négative, c'est-à-dire à l'absence de « trappe à bas salaire », sans épuiser totalement le sujet.

Le COSAPE appelle donc la réalisation de nouveaux travaux, visant à :

- évaluer sur longue période les incidences des exonérations de cotisations sur l'évolution des salaires, selon le niveau de rémunération et de qualifications pour les salariés en poste comme pour les nouveaux embauchés ;
- examiner la façon dont les exonérations de cotisations sociales patronales sont prises en compte dans la négociation collective, en particulier sur les salaires et les politiques salariales des entreprises, et comment elles peuvent affecter qualitativement le dialogue social ;
- étudier les interactions entre les évolutions du Smic, leur diffusion sur les salaires plus élevés et l'évolution des dispositifs d'exonération de cotisations sociales (point de sortie, pente).

Enfin, les conséquences à moyen et long termes des allègements de cotisations sociales patronales sur l'appareil productif sont largement inconnues. On ne dispose

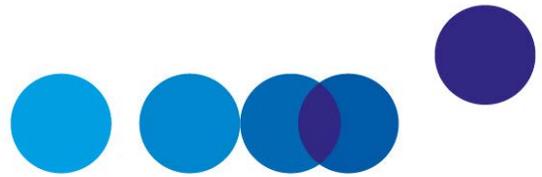
d'aucune étude sur leurs effets sur la formation (initiale et continue), les investissements (physiques et en recherche et développement), l'innovation, la montée en gamme de l'économie française et la croissance potentielle.

Le COSAPE appelle donc la réalisation de nouveaux travaux, visant à évaluer les conséquences des exonérations :

- sur la structure de l'appareil productif, la spécialisation des entreprises et leur effort de « montée en gamme » ;
- sur les marges des entreprises ;
- sur la qualification des salariés, que ce soit par le biais de l'effort de formation des individus (notamment en formation initiale) ou de l'effort des entreprises en faveur de leurs salariés les moins qualifiés ;
- sur les exportations, les investissements matériels et immatériels, l'innovation et *in fine* sur la croissance potentielle.

Ces pistes d'études, ambitieuses, devront être priorisées en fonction de leur intérêt et de leur faisabilité. Toutes ne pourront pas être menées de front dans les prochaines années.

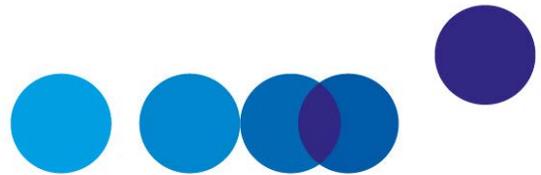




# ANNEXES

---





## ANNEXE 1

# COMPOSITION DU COMITÉ DE SUIVI DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES ET DES ENGAGEMENTS

---

Conformément à l'article 6 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012, modifié par l'article 72 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, le Comité du suivi du CICE dont le champ a été étendu à d'autres dispositifs publics en faveur des entreprises pour devenir le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE) est composé de la façon suivante :

### **Président**

Michel Yahiel, commissaire général de France Stratégie

### **Partenaires sociaux**

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

Mouvement des entreprises de France (Medef)

Union des entreprises de proximité (U2P)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES)

### **Administrations et organismes publics**

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

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Direction générale des entreprises (DGE)  
Direction générale de l'Insee  
Direction de la sécurité sociale (DSS)  
Direction générale du travail (DGT)  
Direction générale du Trésor (DG Trésor)  
Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse)  
Banque de France  
Commissariat à l'investissement

### **Parlementaires**

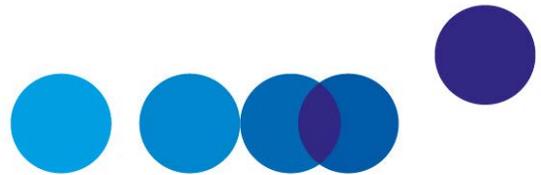
Guillaume Bachelay, Assemblée nationale (fin de mandat en juin 2017)  
Nicole Bricq, Sénat  
Olivier Carré, Assemblée nationale (fin de mandat en juin 2017)  
Chantal Jouanno, Sénat

### **Experts**

Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS et chercheur au Centre Maurice Halbwachs  
Jacques Mairesse, professeur à l'université de Maastricht et chercheur au laboratoire CREST-ENSAE

### **Rapporteurs**

Amandine Brun-Schammé, Rozenn Desplat et Antoine Naboulet, France Stratégie



## ANNEXE 2

# ACTIVITÉ DU COMITÉ DE SUIVI DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES ET DES ENGAGEMENTS

---

Le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements a été installé par le Premier ministre le 4 novembre 2014, élargissant les missions du Comité de suivi et d'évaluation du CICE. Le comité s'est réuni à plusieurs reprises lors de séances consacrées aux politiques d'exonération générale de cotisations patronales sur les bas salaires. Chacune de ces séances a donné lieu à des présentations et mises de jeu qui ont nourri les échanges entre membres du comité. [La plupart de ces contributions](#) sont en ligne sur le site de France Stratégie, dans la rubrique dédiée au Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements.

Sont répertoriées ci-dessous les séances dédiées (en tout ou partie) aux travaux du comité sur les exonérations générales et qui ont alimenté la rédaction de ce rapport.

Cette liste ne rend pas compte des nombreuses séances au cours desquelles le comité s'est réuni pour suivre et évaluer spécifiquement le CICE. Ces réunions ont été nombreuses, notamment chaque automne, afin d'aboutir à la publication du rapport annuel sur le CICE remis au Parlement avant les débats sur le projet de loi de finances.

### **Les séances du comité consacrées à l'examen des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires**

**4 novembre 2014** – Installation du Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements, en présence du Premier ministre, et point d'étape sur les négociations de branche prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

**17 décembre 2014** – Cette première séance a porté sur le fonctionnement et la méthode de travail du comité élargi, sur la définition du champ des aides publiques aux entreprises et sur l'examen d'un programme de travail sur « Les dispositifs de réduction générale de cotisations sociales patronales ».

*Mise de jeu de France Stratégie : « Le champ des aides publiques aux entreprises ».*

**10 février 2015** – Cette séance a été consacrée à faire un retour sur vingt ans de politiques de réduction générale des cotisations sociales patronales et à identifier les questions d'évaluation.

*Présentation par Benoît Ourliac (Dares) : « Évolution depuis 1990 des enjeux associés aux exonérations générales de cotisation patronales ».*

*Mise de jeu de France Stratégie : « Réflexions sur le champ des évaluations ».*

**4 mars 2015** – Cette séance a mis en discussion des éléments de comparaison internationale sur les politiques de réduction du coût du travail sur les bas salaires.

*Mise de jeu France Stratégie : « Panorama introductif sur les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales à l'étranger ».*

*Présentation de Luc Masure (Bureau fédéral du Plan) : « Les politiques de réduction du coût salarial en Belgique ».*

*Présentation de Gwenn Parent (OCDE) : « Emploi des jeunes et des adultes non qualifiés : comment font face les autres pays ? ».*

**10 juin 2015** – Cette séance a porté sur les effets des exonérations générales de cotisations sociales sur l'emploi : état des connaissances, pistes de recherche et articulation entre exonérations et polarisation sur le marché du travail.

*Mise de jeu de France Stratégie : « État de la connaissance sur les effets "emploi" des exonérations générales ».*

*Présentation de Philippe Askenazy (expert membre du comité, CNRS-ENS-PSE, Cepremap, IZA et NIESR) : « Exonérations générales de cotisations sociales employeurs en France. Impasses et pistes ».*

*Présentation d'Antoine Bozio (EHESS, PSE et IPP) : « Évaluation des politiques de réduction des cotisations employeurs ».*

*Présentation de Cécile Jolly (France Stratégie) : « La polarisation des qualifications : concept, tendances et enjeux en Europe ».*

*Présentation de la Dares : « L'évolution de l'emploi par métiers depuis trente ans ».*

**2 juillet 2015** – Cette séance (couplée avec l'examen de travaux sur le CICE) a donné lieu à l'examen d'une note d'étape sur les travaux du comité sur les politiques d'exonération de cotisations sociales patronales.

*Note rédigée par France Stratégie : « Les politiques d'exonération générale de cotisations sociales employeur. Note d'étape des travaux du comité et perspectives ».*

**15 février 2016** – Cette séance, en présence du Premier ministre, du ministre des Finances et des comptes publics, du secrétaire d'État chargé du budget, de la ministre du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social, a été consacrée au suivi des engagements du Pacte de responsabilité et de solidarité et au suivi du CICE.

**22 mars 2016** – Cette séance a approfondi la question des effets à attendre des exonérations générales de cotisations sur les bas salaires en termes d'emploi, notamment au regard de travaux sur les « gisements » d'emplois peu qualifiés.

*Présentation de Jean-Michel Charpin (inspecteur général des Finances et ancien commissaire au plan) : « Retour sur le contexte ayant conduit à la mise en œuvre des exonérations générales au début des années 1990 ».*

*Présentation d'Amandine Brun-Schammé (France Stratégie) : « Exonérations générales sur les bas salaires et gisements d'emplois peu qualifiés ».*

*Présentation d'Olivier Passet (Xerfi, directeur des synthèses) : « Les gisements d'emploi peu qualifié à la lumière d'expériences étrangères (notamment au Royaume-Uni) et d'éléments prospectifs ».*

*Présentation de Nicolas Le Ru (France Stratégie) : « Principaux enseignements de l'exercice Prospective des métiers et des qualifications réalisé par France Stratégie et la Dares ».*

**12 avril 2016** – Cette séance a été consacrée à la relation entre les exonérations générales de cotisations sociales et la dynamique des salaires et du coût de la main-d'œuvre.

*Mise de jeu de France Stratégie : « Éléments de cadrage sur les exonérations générales de cotisations, la dynamique des salaires et le coût de la main-d'œuvre ».*

*Présentation de François Bourguignon (PSE, professeur émérite et président du groupe d'experts sur le Smic) : « Remarques tirées des rapports 2014 et 2015 du groupe d'experts sur le Smic ».*

*Présentation d'Odile Chagny (Ires) : « La dispersion des salaires : une comparaison France-Allemagne ».*

*Présentation d'Antoine Bozio (PSE, IPP) : « Incidence des cotisations sociales sur les salaires ».*

**25 mai 2016** – Cette séance a mis en perspective les réflexions sur les exonérations générales de cotisations avec l'évolution de la structure productive de l'économie française.

*Présentation de Guillaume Gaulier (Banque de France) : « La spécialisation internationale de la France ».*

*Présentation de Sébastien Miroudot (OCDE) : « Positionnement et performances de la France dans les chaînes de valeur internationales ».*

*Présentation de Xavier Ragot (OFCE) : « Structures productives : divergences européennes ».*

*Présentation de Mathilde Pak et Sébastien Roux (Insee, D2E) : « Une décomposition comptable des évolutions de l'emploi au cours des trente dernières années ».*

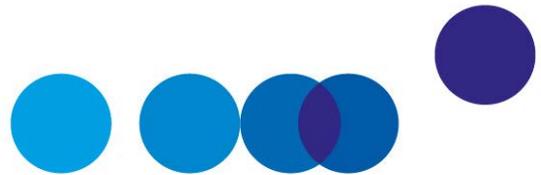
**25 janvier 2017** – Cette séance (également consacrée au CICE) a donné lieu à la mise en discussion au sein du comité d'un projet de plan pour le rapport sur l'évaluation des politiques d'exonérations générales de cotisations patronales.

*Mise de jeu : « Plan de rapport proposé par France Stratégie ».*

**29 juin 2017** – Cette séance a été consacrée à un premier examen d'un projet de rapport sur les politiques d'exonérations générales de cotisations patronales sur les bas salaires.

*Projet de rapport soumis par les rapporteurs de France Stratégie*

**6 juillet 2017** – Séance consacrée à la validation finale du rapport et d'une synthèse sur les points de sortie, puis retours des membres sur le mode de travail du comité et ses perspectives de travaux.



## ANNEXE 3

# LA DÉLIMITATION DES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

---

De nombreux rapports ont, depuis les années 2000, eu vocation à couvrir de façon assez large « aides publiques » ou interventions économiques des pouvoirs publics auprès des entreprises.

2003 – Rapport du Commissariat général du Plan, *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, sous la direction de Jean-Louis Levet.

2006 – Conseil d’orientation de l’emploi (COE), *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques aux entreprises*.

2007 – IGF-IGAS-IGA, *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, dans le cadre de la mission d’audit et de modernisation.

2010 – Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et “niches” fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux*.

2011 – *Rapport du Comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, présidé par Henri Guillaume.

2012 – Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à la création d’entreprises*. rapport d’évaluation.

2013 – Rapport du Conseil d’orientation de l’emploi, *Les aides aux entreprises en faveur de l’emploi*.

2013 – Rapport de la mission Demaël, Jurgensen et Queyranne, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*.

2013 – Conseil national de l’industrie, *Rapport du groupe de travail « Aides à l’industrie »*.

2015 – Rapport IGAS-IGF, *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*.

## Le rapport Demaël, Jurgensen et Queyranne (2013), point de référence du comité

### *Notion d'intervention publique en faveur des entreprises*

Les auteurs de ce rapport délimitent le champ des interventions publiques en faveur des entreprises au regard de quatre critères :

- Il s'agit de **transferts de richesse**, soit directs, c'est-à-dire financiers ou ayant une valeur financière certaine (allègements de prélèvements obligatoires par exemple), soit indirects ou même collectifs en concourant au soutien des entreprises (par exemple le financement alloué aux chambres de commerce ou d'industrie par l'intermédiaire d'une taxe affectée). Cela n'intègre pas les moyens de fonctionnement de l'État ou ceux permettant d'assurer la qualité de l'environnement économique (Justice, régulation de marché, transports, etc.).
- Ces transferts ont un caractère de financement public, donc impliquant l'État, la Sécurité sociale, les collectivités territoriales ou encore les opérateurs publics nationaux distributeurs d'aides publiques (Bpifrance, Coface, etc.) et les organismes financés par taxe affectée (chambres consulaires, centre national du cinéma et de l'image animée, etc.).
- **Les bénéficiaires – directs ou indirects – des transferts sont des entreprises**, c'est-à-dire toutes les structures juridiques relevant de cette notion mais aussi les associations porteuses d'une production de biens et services pour lesquels elles sont aidées. Sont exclus les opérateurs publics car ils sont considérés comme des intermédiaires des aides vers les entreprises et non comme les bénéficiaires finaux des financements publics.
- Enfin, les transferts sont « en faveur » des entreprises, y compris lorsqu'il s'agit de transferts en faveur de « parties prenantes » s'ils ont un effet indirect sur les comptes de l'entreprise. Sont considérés comme parties prenantes les salariés (par exemple les exonérations de cotisations salariales sur la partie financée par l'entreprise de leurs transports domicile-travail ou leurs tickets restaurant, assimilable à un mode de rémunération, qui jouent donc indirectement sur le coût du travail), les chefs d'entreprise, les investisseurs (par exemple la fiscalité dérogatoire sur les revenus des valeurs mobilières destinée à faciliter la mobilisation de capitaux pour certaines entreprises) et les clients (par exemple certaines baisses de TVA sectorielles, qui favorisent la demande et peuvent permettre aux entreprises d'augmenter leurs prix hors taxe). En revanche, les achats et commandes publiques de l'État (ou des collectivités territoriales) auprès

des entreprises, de même que les partenariats public-privé sont exclus du champ des interventions économiques « en faveur » des entreprises, même si cela peut dans les faits constituer un soutien à l'activité des entreprises.

### *Le champ des interventions estimé en 2013*

Ce rapport partait d'un recensement de 764 dispositifs d'interventions publiques, estimant leur coût budgétaire<sup>1</sup> à 103,5 milliards d'euros pour l'État et 6,5 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, soit 110 milliards d'euros au total. Ce montant ne tenait pas compte de la mise en place du CICE intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2013 ni des nouvelles exonérations de cotisations patronales décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, dont les premières répercussions budgétaires n'interviendraient qu'en 2014.

### **Répartition des interventions de l'État en faveur des entreprises selon la forme du dispositif, 2013**

|  | Volume d'interventions<br>(en milliards d'euros) | En %         |
|--|--|--------------|
| Dépenses fiscales et niches sociales                                       | 75,4   | 73 %         |
| Subventions  | 11,7   | 11 %         |
| Apports en fonds propres, activités de prêts bancaires, garanties, avances | 13,6   | 13 %         |
| Taxes affectées  | 2,6  | 3 %          |
| <b>Total</b>   | <b>103,6</b>                                     | <b>100 %</b> |

Source : base de données de la Direction du budget et Mission MAP - rapport DMQ 2013

## **Un champ des aides qui fait l'objet d'appréciations variables**

### *Des estimations potentiellement plus larges*

Le champ identifié par le rapport Demaël, Jurgensen et Queyranne, bien que déjà large, peut prêter à discussion. Le rapport *Entreprises et « niches fiscales » et sociales* du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de 2010 mettait notamment en lumière plusieurs dispositifs dérogatoires ou règles spécifiques en matière de

<sup>1</sup> Le coût budgétaire désigne la partie effectivement décaissée par l'administration lors d'une année donnée. Pour des dispositifs de crédits d'impôt tels que le CIR ou le CICE, ce coût budgétaire correspond au montant ayant donné lieu à une imputation sur l'impôt dû (ou une restitution du solde) l'année N et non à la créance totale déclarée.

prélèvements fiscaux et sociaux pouvant s'apparenter à des aides indirectes aux entreprises, qui ne sont pas pris en compte dans les 110 milliards d'euros recensés ci-dessus<sup>1</sup>. En cherchant à tous les valoriser – parfois de façon complexe –, le CPO parvenait à recenser jusqu'à 200 milliards d'euros de dépenses fiscales, niches sociales et dispositifs dérogatoires en 2010.

### *Limites des chiffrages sur les aides aux entreprises*

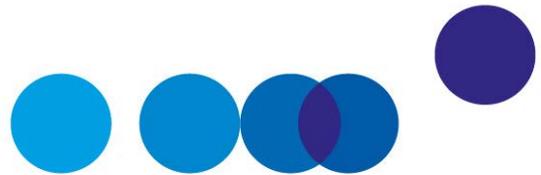
Tous ces exercices visant à mesurer les « aides aux entreprises », sur des périmètres plus ou moins larges et avec des méthodologies variables se heurtent à certaines limites. Pour chiffrer notamment les niches fiscales et sociales, ils considèrent la perte potentielle de recette budgétaire que constitue l'écart entre les recettes effectives issues de l'application d'un taux dérogatoire et celles théoriquement issues de prélèvements au taux normal ou maximum. Ce faisant, elles ne « bouclent » pas l'analyse, au niveau macroéconomique, car elles n'intègrent pas l'impact des « aides » sur les comportements économiques. Le coût budgétaire net de l'intervention pourrait être différent si l'on considérait qu'en l'absence du dispositif, les recettes au taux normal seraient plus faibles, par exemple en raison d'un moindre niveau d'investissement, de volume d'emploi, de compétitivité et d'innovation des entreprises sur le territoire national.

En particulier, ce coût ne prend pas en compte les recettes budgétaires (de TVA, d'IS, d'IR et de CSG des salariés, de taxes locales et diverses taxes) induites, par rapport à l'hypothèse implicite de l'alignement sur le taux maximal de la fiscalité, du fait des économies sur les dépenses sociales par une amélioration de l'emploi, d'une meilleure compétitivité et attractivité du territoire (valorisation des entreprises, localisation d'investissements internationalement mobiles, localisation de sièges sociaux).

Ce coût direct est aussi une mesure instantanée, qui ne prend pas en compte la valeur actualisée des ressources fiscales et sociales liées à une meilleure compétitivité des entreprises sur le territoire.

---

<sup>1</sup> Il s'agit par exemple du régime d'imposition des sociétés mères et filiales, déclassé en 2006 : auparavant considéré comme une dépense fiscale, il devient une modalité particulière de calcul de l'impôt. En matière sociale, les exemptions d'assiette de cotisations sociales pour l'épargne salariale ou la prévoyance font par ailleurs l'objet d'appréciations divergentes quant à leur montant.



## ANNEXE 4

# HISTORIQUE DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

Le tableau suivant est extrait du Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2017, [annexe 5](#), pages 54-55.

| Base légale   | Dispositif   | Taux maximal d'exonération | Seuil de sortie |
|---|--|----------------------------|-----------------|
| -   | Pas d'exonération  | 0,00%                      | -               |
| Loi n° 93-353 du 27 juillet 1993  | Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 Smic et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 Smic(1)  | 5,40%                      | 1,2 SMIC        |
| Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle               | Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 Smic(1)  | 5,40%                      | 1,3 SMIC        |
| Loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale                              | Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au Smic, s'annulant à 1,2 Smic  | 18,20%                     | 1,3 SMIC        |
| Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996  | Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive(1)  | 18,20%                     | 1,33 SMIC       |
| Loi n° 96-502 du 11 juin 1996 tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail | un abattement de 30 à 50% des cotisations patronales en faveur des entreprises réduisant l'horaire de travail d'au moins 10% et embauchant à hauteur de 10% de leur effectif | 18,20%                     | 1,33 SMIC       |
| Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998  | Seuil de 1,33 Smic de la mesure précédente ramené à 1,3 Smic<br>Proratization des allègements en fonction de la quotité de travail   | 18,20%                     | 1,3 SMIC        |
| Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail                         | Entreprise restée à 39 heures pas de changement  | 18,20%                     | 1,3 SMIC        |
|   | Entreprises réduisant leur temps de travail aide forfaitaire (Aubry 1), cumulable à la ristourne dégressive  | 28,60%                     | 1,3 GMR2 (4)    |
| Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001  | Entreprise restée à 39 heures pas de changement  | 18,20%                     | 1,3 SMIC        |
|   | Entreprises réduisant leur temps de travail après le 1.1.2000 aide structurelle (Aubry 2)  | 26,00%                     | 1,73 GMR2 (4)   |
|   | Entreprises ayant réduit leur temps de travail avant le 1.1.2000 cumul Aubry 1 et Aubry 2  | 29,00%                     | 1,73 GMR2 (4)   |
| Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi                    | Entreprises n'ayant pas réduit leur temps de travail augmentation du taux maximal et de la plage des allègements   | 20,80%                     | 1,5 SMIC        |
|   | Entreprises ayant réduit leur temps de travail réduction de la plage de l'aide Aubry 2 (à 1,7 GMR2)  | 26,00%                     | 1,7 GMR2        |

| Base légale   | Dispositif  | Taux maximal d'exonération                                  | Seuil de sortie  |          |
|---|---|---|--|----------|
| -   | Pas d'exonération   | 0,00%   | -  |          |
| Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi  | Entreprises n'ayant pas réduit leur temps de travail  | pas de changement   | 20,80%   | 1,5 SMIC |
|   | Entreprises ayant réduit leur temps de travail  | réduction de la plage de l'aide Aubry 2 (à 1,6 GMR2)        | 26,00%   | 1,6 GMR2 |
| Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi  | Entreprises n'ayant pas réduit leur temps de travail  | augmentation du taux maximal et de la plage des allègements | 23,40%   | 1,6 SMIC |
|   | Entreprises ayant réduit leur temps de travail  | pas de changement   | 26,00%   | 1,6 GMR2 |
| Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi et loi n°2004-1484 du 30 décembre 2005 de finances pour 2005 | Toutes entreprises  | ristourne unique dégressive                                 | 26,00%   | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006  | Changement de la définition des temps de travail (inclusion des temps de pause)   |   | 26,00%   | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007  | Taux maximal majoré de 2,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés  |   | 26,0% / 28,1%  | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat  | Neutralisation de la majoration des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'exonération (loi TEPA)  |   | 26,0% / 28,1%  | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail  | Conditionnalité à la conformité des minimas de branche et au respect de la négociation annuelle obligatoire   |   | 26,0% / 28,1%  | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011  | Calcul du taux d'exonération sur la rémunération annuelle   |   | 26,0% / 28,1%  | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012  | Suppression de la neutralisation de la majoration des heures supplémentaires dans le calcul du taux d'exonération   |   | 26,0% / 28,1%  | 1,6 SMIC |
| Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale  | Augmentation du coefficient maximal d'exonération, porté à la somme des taux des cotisations maladie, vieillesse, famille, ATPM (part hors accidentalité), de FNAL et de la CSA (dispositif "zéro cotisations URSSAF" au niveau du SMIC). |   | 28,35% / 27,95% cumulés à la baisse de 1,8% du taux AF | 1,6 SMIC |
|   | Suppression de la minoration du coefficient maximal dans les grandes entreprises et de la neutralisation des temps de pause   |   |  |          |
| Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 (article 7)  | Augmentation du coefficient maximal d'exonération, porté à la somme des taux des cotisations maladie, vieillesse, famille, ATPM (part hors accidentalité), de FNAL et de la CSA (dispositif "zéro cotisations URSSAF" au niveau du SMIC). |   | 28,42% / 28,02% cumulés à la baisse de 1,8% du taux AF | 1,6 SMIC |
| Décret n° 2015-1852 du 29 décembre 2015 relatif au taux des cotisations d'assurance maladie du régime général et de divers régimes de sécurité sociale                    |   |   |  |          |

(1) La dégressivité de ces dispositifs était fonction de la rémunération mensuelle non-proratée par le temps de travail ; ce faisant, un salarié à mi-temps rémunéré à un salaire horaire égal au double du SMIC pouvait bénéficier du taux maximal d'exonération. Ils étaient de plus cumulables, pour les salariés à temps partiel, avec l'abattement forfaitaire de 30 % sur la part employeur des cotisations de Sécurité Sociale pour les embauches en CDI à temps partiel.

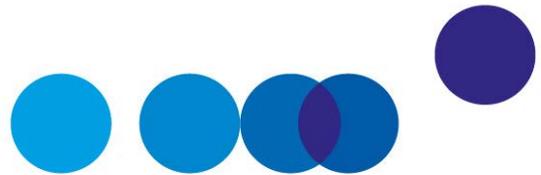
(2) GMR : Garantie mensuelle de rémunération des salaires créée lors de la mise en place des 35 h. On ne tient pas compte des évolutions du taux de cotisations employeurs hors allègements et on suppose un taux moyen de 45% sur l'ensemble de la période

(3) Maladie 12,8 % ; famille 5,4 % ; vieillesse 9,9 % ; accidents du travail 2,3 % (moyenne 2011)

(4) Ces dispositifs sont composés d'une exonération dégressive et d'une exonération forfaitaire ; les seuils délimitent l'extinction de la partie dégressive des

(5) À compter de juillet 2003, les allègements ont été calculés sur la base du salaire horaire, et non plus du salaire mensuel.

Source : DARES, DSS



## ANNEXE 5

# ÉVALUATION DES POLITIQUES D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES : UNE REVUE DE LA LITTÉRATURE ACADÉMIQUE INTERNATIONALE

---

Cette revue de la littérature fait état des évaluations disponibles des effets des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires. Elle s'appuie sur des évaluations réalisées *ex post* (après la mise en œuvre des exonérations) à partir de données microéconomiques portant sur les entreprises et/ou leurs salariés. Les méthodes utilisées dans les papiers mentionnés permettent d'isoler l'effet propre des mesures, indépendamment du contexte<sup>1</sup>. Les résultats des évaluations des conséquences de ces dispositifs sont présentés ci-dessous selon qu'ils portent sur les bas salaires, sur certains publics ou certains territoires.

### Effets des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires

La Belgique a instauré dans les années 1980 et 1990 des subventions forfaitaires pour les employeurs de travailleurs manuels à temps plein. Même si elles ne ciblaient pas spécifiquement ciblées les employeurs de travailleurs à bas salaire, leur barème forfaitaire permettait de réduire les cotisations sociales pour les bas salaires davantage que pour les autres. Connues sous le nom de dispositif Maribel, ces subventions ont subi plusieurs changements sur la période où elles étaient en vigueur (de janvier 1983 à avril 1999). En particulier, en juin 1997, le dispositif en place depuis septembre 1993 a été remanié : si la subvention est toujours plus élevée pour les petites entreprises, elle augmente désormais avec la proportion de

---

<sup>1</sup> Il s'agit de méthodes microéconométriques athéoriques d'évaluation d'impact. La méthode la plus fréquemment utilisée dans les papiers cités dans cette annexe est la méthode des doubles différences, qui consiste à faire la différence avant et après la mesure à la fois pour les bénéficiaires et les non-bénéficiaires et à retrancher ces deux quantités pour mesurer l'effet de la mesure.

travailleurs manuels employée dans l'entreprise ; le ciblage selon les secteurs est par ailleurs abandonné (passage du dispositif Maribel II/III à Maribel IV)<sup>1</sup>. À partir de données comptables portant sur la période 1996-1999, Goos et Konings (2007) exploitent les changements introduits par cette réforme pour évaluer les conséquences des dispositifs Maribel sur l'emploi et les salaires. Plus précisément, ils comparent la croissance de l'emploi et des salaires dans deux catégories d'entreprises : les entreprises non affectées par la réforme (bénéficiant du dispositif Maribel sur l'ensemble de la période) et les entreprises touchées par la réforme (nouvelles et anciennes bénéficiaires). Les auteurs trouvent un effet positif sur l'emploi de l'ordre de 5 % à 8 % dans les années qui suivent la réforme (sur la période 1997-1999), qui est encore plus marqué dans les entreprises exportatrices du secteur manufacturier.

Les Pays-Bas ont mis en place le dispositif « SPAK » en 1996, qui était dégressif avec le salaire jusqu'à un seuil représentant 115 % du minimum légal. En 1997, la mesure T-SPAK a été introduite pour les travailleurs gagnant plus de 115 % mais moins de 130 % du salaire minimum, dont le montant correspondait à la moitié du montant de la SPAK normale. Cette mesure n'était octroyée que pour les travailleurs ayant bénéficié de la SPAK et pour une durée de deux ans. La SPAK et la T-SPAK ont été progressivement supprimées à partir de 2003 dans le cadre de restrictions budgétaires. Mühlau et Salverda (2000) trouvent que le dispositif en vigueur entre 1996 et 1998 – c'est-à-dire avec une exonération maximale de 500 € – aurait eu un effet nul ou très faiblement positif<sup>2</sup>.

## Effets des exonérations de cotisations sociales ciblées sur certaines catégories de salariés

Les résultats sur les effets des exonérations de cotisations sociales ciblant les catégories de salariés proviennent de quatre études sur des dispositifs mis en place en Finlande, en Suède (pour deux études) et en Hongrie. Ces dispositifs visent des

---

<sup>1</sup> Dans le dispositif Maribel II/III, la subvention maximale est de 37 200 BEF par an (environ 3 600 € avec 1 € = 10,33 BEF) par travailleur manuel à temps plein dans les entreprises de moins de 20 employés (pour les cinq premiers travailleurs manuels) des secteurs cibles (secteurs exportateurs et secteur du transport). Dans le dispositif Maribel IV, la réduction maximale atteint 47 200 BEF par travailleur manuel à temps plein dans les entreprises de moins de 10 employés (pour les cinq premiers travailleurs manuels) dont la main-d'œuvre est composée de travailleurs manuels dans une proportion égale à 66 % ou plus.

<sup>2</sup> Mühlau P. et Salverda W. (2000), « Employment effects of low-wage subsidies: The case of 'SPAK' in the Netherlands », in Salvera, Nolan and Lucifora (eds.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Edward Elgar.

publics différents (travailleurs à bas salaires de plus de 54 ans, jeunes, chômeurs de longue durée).

Pour la Finlande, Huttunen *et al.* (2013) évaluent les effets d'une subvention accordée aux entreprises employant des travailleurs à bas salaires de plus de 54 ans. Instauré début 2006, ce dispositif est prévu pour une durée de 5 ans (jusque fin 2010). La subvention concerne les travailleurs à temps plein (travaillant plus de 140 heures par mois) gagnant entre 900 € et 2 000 € par mois (salaires bruts). Son montant est fonction du niveau de salaire : elle est nulle pour un salaire brut mensuel égal à 900 € ; elle s'accroît ensuite linéairement en fonction du salaire jusqu'à un salaire égal à 1 400 € où elle atteint un plafond de 220 € par mois (soit 16 % du salaire brut) ; à partir de 1 600 € par mois, elle décroît ensuite linéairement pour s'annuler à un niveau de salaire égal à 2 000 €. Cette subvention versée aux employeurs peut être vue comme une réduction de cotisations sociales. Si on considère le taux de cotisations sociales moyen égal à 20,9 % en 2006, la subvention crée un barème où le taux de cotisations sociales est dégressif entre 900 € et 1 400 € (il passe de 20,9 % à 5,2 %), légèrement progressif entre 1 400 € et 1 600 € (il passe de 5,2 % à 7,2 %) et très progressif entre 1 600 € et 2 000 € (il passe de 7,2 % à 20,9 %). Son coût annuel est estimé à environ 90 millions d'euros (86,2 millions en 2007 par exemple). Ce dispositif a été motivé par les résultats de l'expérience française d'allègements de cotisations sur les bas salaires mais pour des raisons de coût, il a été restreint aux seniors à bas salaire uniquement. Huttunen *et al.* évaluent les effets de cette subvention sur l'emploi, les heures travaillées et les salaires horaires à un horizon de deux ans après sa mise en place (2007).

Pour la Suède, Skedinger (2014) et Egebark et Kaunitz (2014) s'intéressent aux effets de deux réformes successives visant à stimuler l'emploi des jeunes. La première réforme introduite au 1<sup>er</sup> juillet 2007 abaisse les cotisations sociales de 11 points de pourcentage (faisant passer le taux de 32,42 % à 21,32 % en 2007) pour les jeunes entre 19 et 25 ans. La seconde réforme mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2009 accroît l'exonération de 6 points de pourcentage supplémentaires (faisant passer le taux de 21,32 % à 15,52 % en 2009) et en étend le bénéfice aux jeunes âgés de 26 ans et moins (désormais sans limite inférieure d'âge). Egebark et Kaunitz (2014) disposent de données nombreuses leur permettant d'étudier l'hétérogénéité des effets pour différentes catégories de jeunes (immigrés, chômeurs, jeunes plus ou moins diplômés). Skedinger (2014) restreint pour sa part l'analyse au secteur du commerce de détail.

Tableau 1 – Dispositifs d'exonérations ciblées sur des salariés

|                                     |                 |   |  |  |
|-------------------------------------|-----------------|---|--|--|
| <b>Huttunen et al. (2013)</b>       | <b>Finlande</b> | Subvention pour les employeurs de personnes à bas salaire de plus de 54 ans, fonction du salaire brut. La subvention maximale est égale à 220 € par mois pour les salaires compris entre 1 400 et 1 600 euros.  | Pas d'effet significatif sur le taux d'emploi (élasticité faible de l'ordre de - 0,1), mais un effet positif mais faible sur les heures travaillées (pour les personnes déjà en poste qui passeraient d'un temps partiel à un temps plein).            | Pas d'effet robuste sur les salaires horaires.   |
| <b>Egebark et Kaunitz (2014)</b>    | <b>Suède</b>    | Réduction de cotisations sociales de 11 points de pourcentage (pp) en 2007 pour l'emploi de jeunes travailleurs, suivie d'une réduction additionnelle de 6 pp en 2009.  | Effet positif mais faible sur l'emploi des jeunes (+ 2 % en moyenne sur 2007-2008, soit une élasticité de - 0,30). Un coût par emploi créé élevé (entre 150 000 et 240 000 \$ par emploi créé).<br>Pas d'effet de la réduction supplémentaire de 2009. | Effet faible sur les salaires (en équivalent temps plein), de l'ordre de 1 % en moyenne sur 2007-2008. |
| <b>Skedinger (2014)</b>             | <b>Suède</b>    | Le même dispositif est étudié pour le commerce de détail (voir Egebark et Kaunitz, 2014).   | Effet faible sur les embauches et les sorties des jeunes dans leur ensemble (élasticité de l'emploi l'ordre de - 0,19 pour les cols bleus), mais plus important pour ceux ayant des niveaux de salaire faibles (proches du salaire minimum).           | Effets faibles sur les salaires (proche de zéro en 2007 et de 0,5 % à l'horizon de 2011).              |
| <b>Cseres-Gergely et al. (2015)</b> | <b>Hongrie</b>  | Une réduction de cotisations sociales pour l'embauche de chômeurs de longue durée de plus de 50 ans ou d'un faible niveau d'éducation. Elle est égale à 25 % du coût salarial la première année et à 14 % la seconde année (dans la limite d'un plafond). | Effet positif mais faible sur les taux d'emploi des hommes de plus de 50 ans ayant un niveau d'éducation mais pas d'effet pour les plus éduqués. Pas d'effet significatif pour les femmes.   | Pas étudié   |

Source : COSAPE

Pour la Hongrie, Cseres-Gergely *et al.* (2015) examinent les effets d'une subvention pour l'embauche de chômeurs de longue durée (au chômage pendant 12 mois au minimum au cours des 16 derniers mois), âgés de plus de 50 ans (quel que soit leur niveau d'éducation) ou ayant un faible niveau d'éducation (niveau primaire

seulement). Introduite en juillet 2007, cette subvention d'une durée maximale de 2 ans est égale à 25 % du coût salarial la première année et à 14 % du coût salarial la seconde année, pour les salaires en dessous de deux fois le salaire minimum (programme appelé Start Extra)<sup>1</sup>. À partir de données administratives suivant les individus entre janvier 2002 et décembre 2008, Cseres-Gergely *et al.* examinent les effets sur les taux d'emploi des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans (quel que soit leur niveau d'éducation), quinze mois après l'introduction de la subvention (en septembre 2008) et dix-huit mois après (en décembre 2008).

Les résultats de ces études sont assez concordants. Les effets sur l'emploi et les salaires de ces dispositifs ciblés sont faibles, quels que soient les publics. En particulier, le dispositif finlandais, s'inspirant de l'expérience française, indique un effet positif (mais faible) sur l'emploi de ses bénéficiaires (élasticité de l'emploi de l'ordre de - 0,1), alors même que la subvention était substantielle (jusqu'à 16 % du salaire brut) et d'une durée relativement longue de 5 ans. Les auteurs en concluent que la demande de travail des entreprises en direction des seniors est relativement inélastique, et qu'il est donc inutile d'espérer accroître le taux d'emploi des seniors à bas salaires par des incitations financières en direction des employeurs. De même, Cseres-Gergely *et al.* trouvent un effet positif (mais faible) sur le retour à l'emploi des seniors chômeurs de longue durée, mais pour les hommes ayant un faible niveau d'éducation seulement.

S'agissant des jeunes, Egebark et Kaunitz ainsi que Skedinger, qui s'intéressent au même dispositif d'exonérations de cotisations sociales, trouvent des effets positifs (mais faibles) sur l'emploi des jeunes. Egebark et Kaunitz mettent en avant l'hypothèse que les coûts du travail sont probablement encore trop élevés – même après la réforme – pour les jeunes les moins diplômés et les moins expérimentés. De fait, ils trouvent un effet beaucoup plus important pour les plus éduqués (ceux ayant entre 0,5 et 2 ans d'études supérieures techniques – un effet sur l'emploi de l'ordre de 3,8 % en 2007 et de 7 % en 2008, contre 2,7 % en 2007 et 1,4 % en 2008 pour la réforme de 2007). Dans le secteur du commerce du détail, Skedinger trouve également des effets faibles de ce même dispositif sur l'emploi des jeunes qui semblent cependant être plus élevés – mais toujours modestes – pour les jeunes rémunérés à un niveau de salaire proche du salaire minimum.

---

<sup>1</sup> Une subvention similaire existe pour les chômeurs de longue durée sans condition d'âge ou de diplôme (programme Start plus) et les jeunes primo entrants sur le marché du travail (programme Start). Elle est cependant d'un montant moindre : elle représente 14 % du coût salarial la première année et 7 % la seconde année (pour les salaires en dessous d'un plafond).

## Effets des exonérations de cotisations sociales ciblées sur certains territoires

Les résultats disponibles sur les effets des réductions de cotisations sociales ciblant les territoires proviennent de six études. Ces dernières s'intéressent à des dispositifs mis en œuvre en Suède (trois études), en Norvège (une étude) et en Finlande (deux études).

Pour la Suède, Bohm et Lind (1993) évaluent les effets d'un dispositif mis en place en 1984 pour les entreprises se trouvant dans le comté de Norrbotten (dans le nord de la Suède). Il s'agit d'une réduction des cotisations sociales de 10 points de pourcentage s'appliquant à l'ensemble de la masse salariale des entreprises bénéficiaires (pour un taux de cotisations sociales patronales d'environ 35 % avant la réforme). Elle équivaut à une réduction de cotisations d'un montant annuel moyen de 10 000 SEK (environ 1 700 €) par employé en 1984. Comme cette réduction de cotisations sociales s'est accompagnée dans le même temps d'une augmentation d'une aide à l'emploi déjà existante (pour un montant équivalent de 10 000 SEK (environ 1 700 € par employé), l'étude de Bohm et Lind évalue les effets combinés de ces deux dispositifs sur l'emploi sans pouvoir dissocier les effets propres à chacun d'eux. Pour étudier les effets, les auteurs associent à chaque entreprise bénéficiaire une entreprise située dans une localité voisine mais qui lui est proche selon certains critères importants (comme la taille, l'âge). Ils calculent ensuite la croissance de l'emploi avant et après la réforme (entre 1978 et 1981 d'une part et entre 1983 et 1986 d'autre part) pour chacune des 44 paires d'entreprises ainsi identifiées.

En 2002, la réduction de cotisations sociales (de 10 points) est étendue à l'ensemble des entreprises du nord de la Suède (à l'exception du littoral), mais est restreinte à la partie de la masse salariale brute annuelle se situant en dessous d'un plafond de 852 000 SEK (masse salariale plafonnée à environ 92 000 € en 2002). La réduction annuelle maximale est donc de 85 000 SEK par entreprise. Cette nouvelle mesure bénéficie donc davantage aux petites entreprises (taux moyen de réduction de 10 %) qu'aux grandes entreprises (taux inférieur à 10 % compte tenu du plafond). Les conséquences de cette mesure sont évaluées dans les études de Benmarker *et al.* (2009) et Månsson et Shahiduzzaman Quoreshi (2015). Benmarker et ses coauteurs étudient les effets sur l'emploi et sur les salaires dans les trois années qui suivent l'instauration de la mesure (de 2002 à 2004). Månsson et Shahiduzzaman Quoreshi examinent des indicateurs supplémentaires (les investissements bruts, l'endettement et la profitabilité) et étendent la période d'analyse des effets à un horizon de huit années (de 2002 à 2009).

Les mesures étudiées visent des territoires où le taux de chômage est particulièrement élevé. Elles sont pérennes et concernent l'ensemble des emplois (et pas seulement les nouvelles embauches).

Pour la Finlande, Korkeamäki et Uusitalo (2009) et Korkeamäki (2011) évaluent les conséquences d'un dispositif expérimental mis en place en 2003 dans vingt villes et réduisant le taux de cotisations sociales de 4,1 points de pourcentage en moyenne (pour un taux de cotisations sociales moyen égal à 23,86 % en 2002). Cette expérimentation était prévue initialement pour une durée de 3 ans (du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 31 décembre 2005). La réduction annuelle maximale correspondait à 30 000 € par entreprise. Les villes bénéficiaires se situent en Laponie (pour quatorze d'entre elles) et dans l'archipel de Turku (pour six d'entre elles). Elles connaissent toutes des taux de chômage élevés. En 2005, l'expérimentation est prolongée jusqu'à la fin de l'année 2009 et est étendue à l'est de la Finlande (le comté de Kainuu). Elle a ensuite été de nouveau prolongée. Korkeamäki et Uusitalo (2009) évaluent les effets de l'expérimentation durant ses deux premières années d'existence (en 2003 et en 2004), tandis que Korkeamäki (2011) évalue les effets de l'expérimentation jusqu'en 2006 (soit durant les quatre premières années dans les premières villes bénéficiaires et durant les deux premières années dans le comté de Kainuu).

En Norvège, Johansen et Klette (1998) exploitent l'hétérogénéité des taux de cotisations sociales entre les villes et au cours du temps. Les villes se situant dans les zones les plus reculées bénéficient des taux de cotisations sociales les plus faibles. Alors qu'en 1975 les taux étaient relativement élevés et proches entre eux (entre 14 % et 17 % selon les zones en 1975), ils ont été largement abaissés ensuite mais différemment selon les zones si bien que les écarts de taux entre les zones se sont accentués (les taux de cotisations sociales varient entre 2,2 % et 16,7 % selon les zones en 1990). Le nombre de zones est également passé de trois à cinq. Johansen et Klette évaluent les effets sur les salaires horaires des changements de taux de cotisations sociales à partir de données de panel sur la période 1983-1993.

Tableau 2 – Dispositifs d'exonérations ciblées sur des territoires

| Étude                                    | Pays     | Dispositif   | Résultats sur l'emploi  | Résultats sur les salaires   |
|--|----------|--|---|--|
| Bohm et Lind (1993)                      | Suède    | Une réduction de cotisations sociales de 10 points de pourcentage (pp) instaurée en 1984 pour les entreprises se situant dans le comté de Norrbotten.  | Aucun effet significatif sur l'emploi (effectifs).  | Non étudié.  |
| Benmarker <i>et al.</i> (2009)           | Suède    | Une réduction de cotisations sociales de 10 pp instaurée en 2002 pour les entreprises du nord de la Suède (pour la masse salariale se situant en dessous d'un plafond).  | Aucun effet significatif sur l'emploi (effectifs).  | Une réduction de 1 pp du taux de cotisations sociales augmente les salaires moyens de 0,23 % (sur 2002-2004). De manière équivalente, une réduction de 1 % des coûts salariaux moyens augmente les salaires moyens de 0,32 %.  |
| Månsson et Shahiduzzaman Quoreshi (2015) | Suède    | Le même dispositif est étudié que précédemment (voir Benmarker <i>et al.</i> , 2009).  | Aucun effet significatif sur l'emploi (effectifs) au seuil de 5 %.<br>Au seuil de 10 %, un effet positif sur l'emploi de 4 % en 2006 et en 2007 mais non significatif en 2008 et en 2009. | Un impact positif sur les salaires moyens obtenu chaque année (sauf en 2002 et en 2009) de l'ordre de 8 % en moyenne (deux fois l'impact sur l'emploi).  |
| Korkeamäki et Uusitalo (2009)            | Finlande | Un dispositif expérimental de réduction des cotisations sociales instauré en 2003 jusque fin 2005.<br>Le taux est réduit de 4,1 pp en moyenne pour les entreprises dans 20 municipalités (nord de la Finlande et littoral occidental). | Aucun effet significatif sur l'emploi (effectifs) (effet non significatif de l'ordre de + 1,3 % sur l'emploi entre 2002 et 2004, soit une élasticité de - 0,6).                           | Dans les services, un impact positif sur les salaires horaires de 2 %. Compte tenu de la baisse moyenne du taux de 4,1 pp, cela correspond à une hausse des salaires horaires de 0,48 % pour une réduction de 1 pp. En termes de coût salarial, pour une baisse du coût salarial moyenne de 3,3 % (= 4,1/1,2386), une réduction de 1 % des coûts salariaux augmente les salaires horaires de 0,60 %.<br>Pas de résultat clair pour le secteur manufacturier. |

| Étude                     | Pays     | Dispositif  | Résultats sur l'emploi   | Résultats sur les salaires   |
|---------------------------|----------|---|--|--|
| Korkeamäki (2011)         | Finlande | En 2005, le dispositif expérimental est prolongé jusqu'en fin 2009, et est étendu aux entreprises se situant à l'est de la Finlande (Kainuu).               | Aucun effet significatif sur l'emploi (effectifs) au seuil de 5 %. | Effet significatif sur les salaires horaires, positif dans une région (Laponie) mais négatif dans l'autre région (Kainuu).                                   |
| Johansen et Klette (1998) | Norvège  | Les cotisations sociales varient d'une localité à l'autre, entre 2 % et 17 % pour les entreprises en 1990. Ces taux ont été fortement abaissés depuis 1975. | Non étudié.  | Une réduction de 1 % des coûts salariaux augmente les salaires horaires de 0,4 % (estimation réalisée pour un taux de cotisations sociales moyen de 12,5 %). |

Les résultats de ces études sont assez concordants. Les réductions de cotisations sociales ciblées sur les territoires n'ont pas d'effet sur l'emploi. Elles ont cependant un effet positif sur les salaires. Selon les études, une baisse de 1 % des coûts salariaux se traduit par une hausse des salaires comprise entre 0,3 % et 0,6 %. Ces résultats sont obtenus pour des entreprises présentes avant et après la réforme. Toutefois, l'étude de Benmarker *et al.* (2009) montre que les résultats peuvent être différents lorsqu'on tient compte des conséquences des réductions de cotisations sociales sur la démographie des entreprises (création et destruction d'entreprises). En particulier, les auteurs ne trouvent plus aucun effet significatif sur les salaires. Par ailleurs, Månsson et Shahiduzzaman Quoreshi qui étudient une large batterie d'indicateurs trouvent un effet positif sur les profits des entreprises bénéficiaires en début de période (sur les trois premières années suivant la réforme) disparaissant ensuite, sur l'endettement à long terme (quatre années après la réforme) et sur les investissements bruts (sept années après la réforme).

### Effets des exonérations de cotisations sociales non ciblées

Au Chili, les taux de cotisations sociales ont été réduits drastiquement (de 25 % en moyenne en 6 ans) suite à la privatisation de la sécurité sociale en 1981. Gruber (1997 ou 2001) montre que cette baisse massive s'est répercutée entièrement dans les salaires, sans aucun effet sur le niveau de l'emploi.

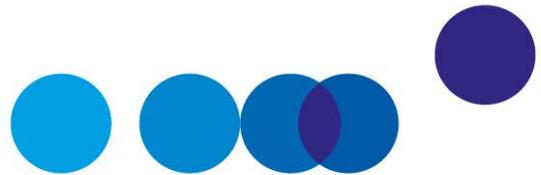
Ces résultats divergent de ceux mis en évidence jusqu'alors, notamment aux États-Unis, qui montraient plutôt une répercussion partielle des évolutions (à la baisse ou à

la hausse) de cotisations sociales dans les salaires, et des effets faibles voire nuls sur l'emploi (voir par exemple Anderson et Meyer, 1997 et 2000 ; Murphy, 2007). Ces différences peuvent être liées au fait qu'au moment où les cotisations sociales étaient considérablement abaissées au Chili, l'impôt sur le revenu augmentait. Ces deux réformes prises ensemble ont pu donner un pouvoir de négociation important aux employés dans les négociations salariales qui ont suivi la réforme.

## Conclusions

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de cette revue de la littérature.

- Les expériences étrangères d'abaissement de cotisations sociales ciblées sur les bas salaires sont rares. Deux expériences proches ont eu lieu en Belgique dans les années 1980 et 1990 (subventions Maribel) et aux Pays-Bas (la mesure T-SPAK) au milieu des années 1990. Les évaluations réalisées concluent à des effets positifs relativement importants sur l'emploi pour la Belgique.
- En revanche, plusieurs pays ont également mis en place des dispositifs d'allègements de cotisations sociales en faveur de certains publics (jeunes, seniors, chômeurs de longue durée) ou de territoires connaissant des taux de chômage particulièrement élevés. Les dispositifs ciblant des publics spécifiques indiquent des effets positifs mais faibles sur ces publics. L'expérience finlandaise montre que réduire le coût du travail des seniors à bas salaire n'est pas efficace pour favoriser leur emploi car la demande de travail pour cette catégorie de main-d'œuvre semble très peu réagir à des variations de son coût du travail. S'agissant des jeunes, les résultats faibles obtenus pourraient indiquer que le coût du travail serait encore trop élevé au regard de leur productivité, notamment pour les moins diplômés et les moins expérimentés.
- Les dispositifs ciblant des territoires caractérisés par des taux de chômage élevés n'ont pas d'effet sur l'emploi dans ces zones, et entraînent des hausses de salaires (selon les études, une baisse de 1 % des coûts salariaux se traduit par une hausse des salaires comprise entre 0,3 % et 0,6 %). Ces résultats rejoignent ceux obtenus pour des dispositifs d'exonérations non ciblées (exonérations s'appliquant à l'ensemble des salariés sur l'ensemble du territoire).



## BIBLIOGRAPHIE

---

- Aeberhardt R. et Sraer D. (2010), « [Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale](#) », *Économie et statistique*, n° 429-430, Insee, p. 177-189.
- Aeberhardt R., Givord P. et Marbot C. (2012), « [Spillover effect of the minimum wage in France: An unconditional quantile regression approach](#) », *Document de travail*, G2012/07, Insee, juin.
- 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](#) », *Économie et Statistique*, n° 448-449, Insee, p. 49-78.
- Ananian S., Demailly D. et Pons Y. (2014), « [Allègements et autres dispositifs dérogatoires portant sur les cotisations sociales patronales : une analyse empirique dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé en 2010](#) », *Document d'études*, n° 186, Dares, novembre.
- Ananian S. et Pons S. (2017), « [L'impact du dispositif "Zéro charges" de 2009 sur les embauches des très petites entreprises](#) », *Document d'études*, n° 204, Dares, janvier.
- Anderson P. M. et Meyer B. D. (1997), « The effects of firm specific taxes and government mandates with an application to the US unemployment insurance program », *Journal of Public Economics*, 65(2), p. 119-145.
- Anderson P. M. et Meyer B. D. (2000), « The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials », *Journal of Public Economics*, 78(1), p. 81-106.
- Ast D. (2015), « [En 30 ans, forte progression de l'emploi dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services](#) », *Dares Analyses*, n° 028, avril.
- Audenis, Laïb et Roux (2002), « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années », in *L'Économie française*, Édition 2002-2003, Insee, Le Livre de Poche, p. 159-201.
- Autor D. (2014), « Polanyi's paradox and the shape of employment growth », *NBER Working Paper*, n° 20485, septembre.
- Autor D. et Dorn D. (2013), « The growth of low-skill service JObs and the polarization of the U.S. labor market », *American Economic Review*, n° 103(5), p. 1553-1597.

- Benmarker H., Mellander E. et Öckert B. (2009), « [Do regional payroll tax reductions boost employment?](#) », *Labour Economics*, 16(5), p. 480-489.
- Blot C., Chagny O. et Le Bayon S. (2015), *Faut-il suivre le modèle allemand ?*, Paris, La Documentation française, coll. Doc'en poche, série Place au débat.
- Bohm P. et Lind H. (1993), « [Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden](#) », *Regional Science and Urban Economics*, 23(1), p. 51-65.
- Bovenberg L., Graafland J. et de Mooij R. (1998), « [Tax reform and the Dutch labor market: An applied general equilibrium approach](#) », *NBER Working Paper*, n° 669.
- Bozio A., Breda T. et Grenet J. (2017), « [Incidence of social security contributions: Evidence from France](#) », *IPP Working Paper*, mars.
- Bozio A., Breda T. et Guillot M. (2016), « [Taxes and technological determinants of wage inequalities: France 1976-2010](#) », *PSE Working Papers*, n° 2016-05.
- Brun-Schammé A. et Le Ru N. (2016), « [Le temps partiel, une réserve d'emplois ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 45, France Stratégie, mars.
- Bunel M. et L'Horty Y. (2011), *Les effets des aides publiques aux hôtels-café-restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises*, Centre d'études de l'emploi, décembre.
- Cahuc P., Crépon B., Kramarz F., Quantin S. et Radtchenko N. (2009), *Évaluation des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre du dispositif Fillon 2003*, Rapport à la Dares, Dares.
- Cahuc P., Carcillo S. et Le Barbanchon T. (2014), « [Do hiring credits work in recessions? Evidence from France](#) », *IZA Discussion Paper*, n° 8330, juillet.
- Cahuc P. et Carcillo S. (2012), « [Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires](#) », *Revue française d'économie*, 2012/2 (Volume XXVII).
- Catherine S., Landier A. et Thesmar D. (2015), *Marché du travail : la grande fracture*, Institut Montaigne.
- Cette G., Chouard V. et Verdugo G. (2011), « [Les effets des hausses du Smic sur le salaire moyen](#) », *Économie et statistique*, n° 448-449, Insee, p. 3-28.
- Chagny O. et Lainé F. (2015), « [Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ?](#) », *La Note d'analyse*, n° 33, France Stratégie, août.
- Charnoz P. et Oran M. (2016), « [Une concentration spatiale accrue des diplômés du supérieur en France entre 1991 et 2011](#) », in Insee références *Emploi, chômage, revenus du travail*, Édition 2016, juillet, p. 61-71.

- 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*, Elsevier, 92(3-4), avril, p. 817-843.
- Cockx B., Sneessens H. et Van der Linden B. (2005), *Évaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para-) fiscalité en Belgique*, Academia Press.
- COE (2006), [Les aides publiques](#), Rapport au Premier ministre, Conseil d'orientation pour l'emploi, avril
- COE (2013), [Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi](#), Conseil d'orientation pour l'emploi, février.
- Commissariat général du Plan (1993a), *L'économie française en perspective*, rapport du groupe « Perspectives économiques » présidé par Jean-Michel Charpin.
- Commissariat général du Plan (1993b), *Choisir l'emploi*, rapport du groupe « Emploi » présidé par Bernard Brunhes.
- Crépon B. et Desplatz R. (2002), « [Réduction des charges et emploi : Évaluer la critique](#) », *Revue de l'OFCE*, n° 82, p. 231-245.
- Crépon B., Leclair M. et Roux S. (2004), « [RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises](#) », *Économie et statistique*, n° 376(1), Insee, p. 55-89.
- Cseres-Gergely Z., Scharle Á. et Földessy Á. (2015), « [Evaluating the impact of a well-targeted wage subsidy using administrative data](#) », *Budapest Working Papers on the Labour Market*, n° BWP-2015/3, avril.
- Dares et France Stratégie (2017), *L'insertion professionnelle des jeunes*, rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, janvier.
- Demaël J.-P., Jurgensen P. et Queyranne J.-J. (2013), [Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité](#), rapport de l'IGF n° 2013-M16-2.
- Descy P. et Ranieri A. (2011), « [Labour-market polarisation and elementary occupations in Europe](#) », *Research Paper*, n° 9, CEDEFOP, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- Dustmann C. *et al.* (2014), « [From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy](#) », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, p. 167-188.
- Egebark J. et Kaunitz N. (2014). « [Do payroll tax cuts raise youth employment?](#) », *IFAU Working paper*, n° 2013:27, décembre.
- European Commission (2015), [Study on the effects and incidence of labour taxation – Final Report](#), European Commission Taxation Papers, n° 56, mai.
- Fougère D., Gautier E. et Roux S. (2016), « [Wage floor rigidity in industry-level agreements: Evidence from France](#) », *Document de travail*, n° 587, Banque de France, Direction générale des études et des relations internationales, mars, 60 p.

France Stratégie (2015), « [Dettes, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?](#) », *Note Enjeux 2017-2027*.

France Stratégie (2016), « [Quels leviers pour l'emploi ?](#) », *Note Enjeux 2017-2027*, mai.

France Stratégie (2016), « [Compétitivité : que reste-t-il à faire ?](#) », *Note Enjeux 2017-2027*, mars.

France Stratégie (2017), « [Élaborer une stratégie nationale de compétences](#) », *Note Actions critiques 2017-2027*, février.

Gilles C. (2017), « Synthèse du séminaire "Salaire minimum : anciennes et nouvelles questions" », France Stratégie, 2017.

Goaran C. et Muller L. (2011), « [Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009](#) », in *Insee Références Emploi et Salaires*, Édition 2011, p. 69-83.

Goos M. et Konings J. (2007), « [The impact of payroll tax reductions on employment and wages: A natural experiment using firm level data](#) », *Discussion Paper*, n° 17807, LICOS – Centre for Institutions and Economic Performance, KU Leuven.

Goos M., Manning A. et Salomons A. (2009), « The polarization of the European labor market », *American Economic Review Papers and Proceedings*, n° 99(2), p. 58-63.

Gosling A. et Lemieux T. (2004), « [Labor market reforms and changes in wage inequality in the United Kingdom and the United States](#) » *NBER Chapters in Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*, National Bureau of Economic Research, Inc., p. 275-312.

Groupe d'experts Smic (2016), [Salaire minimum interprofessionnel de croissance](#), Rapport annuel 2016, décembre.

Gruber J. (1997), « The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile », *Journal of Labor Economics*, 15(S3), S72-S101.

Gubian A., Jugnot S., Lerais F. et Passeron V. (2004), « [Les effets de la RTT sur l'emploi : des estimations ex ante aux évaluations ex post](#) », *Économie et statistique*, 376(1), p. 25-54.

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

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

Inspection générale des finances (2013), *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne, rapport IGF n° 2013-M16-2 sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), juin.

Johansen F. et Klette T. J. (1997), « Wage and employment effects of payroll taxes and investment subsidies », *Statistics Norway Research Department Discussion Papers*, n° 194.

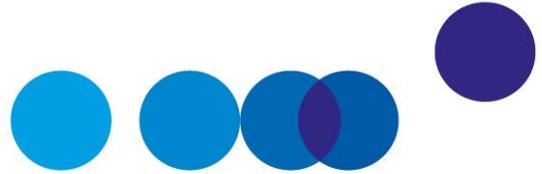
- Kirkegaard J. F. (2014), « [Making labor market reforms work for everyone: Lessons from Germany](#) », *Policy Brief*, 14-1, Peterson Institute on International Economics, janvier.
- Korkeamäki O. (2011), « The Finnish payroll tax cut experiment revisited », *Working Paper*, n° 22, Government Institute for Economic Research, avril.
- 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(6), p. 753-772.
- Koubi M. et Lhommeau B. (2007), « [Les effets de diffusion à court terme des hausses du Smic dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005](#) », dossier de l'ouvrage *Les salaires en France*, Insee, p. 67-82.
- Malinvaud E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française.
- Månsson J. et Quoreshi S. (2015), « Evaluating regional cuts in the payroll tax from a firm perspective », *The Annals of Regional Science*, 54(2), p. 323-347.
- Mühlau P. et Salverda W. (2000), « Employment effects of low-wage subsidies: The case of 'SPAK' in the Netherlands », in Salverda W., Nolan B. and Lucifora C. (eds.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Edward Elgar.
- Murphy K. J. (2007), « [The impact of unemployment insurance taxes on wages](#) », *Labour Economics*, 14(3), p. 457-484.
- Naouas A. et Romans F. (2014), « [La négociation salariale d'entreprise de 2004 à 2010](#) », *Dares Analyses*, n° 067, septembre.
- Naouas A. et Combault P. (2015), « [L'impact des relèvements salariaux de branche sur la dynamique des salaires de base, accentué pendant la crise, reste modéré](#) », *Dares Analyses*, n° 033, mai.
- OCDE (2017), *Les impôts sur les salaires 2017*, Éditions OCDE, Paris.
- Ourliac B. et Nouveau C. (2012), « [Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009](#) », *Document d'études*, n° 169, Dares/DG-Trésor, février.
- Passet O. (2014), « [Politiques de baisse des cotisations : attention aux fausses certitudes sur le déficit français en emplois peu qualifiés](#) », *Xerfi synthèse*, n° 6, mai.
- Pierrard O. (2004), « [Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires](#) », *Regards économiques*, n° 24, septembre, p. 1-12.
- Piketty T. (1997), « Créations d'emplois en France et aux États-Unis : "services de proximité" contre "petits boulots" ? », *Note de la Fondation Saint-Simon*.
- Sanchez R. (2016), « [Les emplois du privé rémunérés sur la base du Smic](#) », *Dares analyses*, n° 14, mars.

Simmonet V. et Terracol A. (2009), « [Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003](#) », *Économie et Statistique*, vol. 429(1), p. 107-128.

Skedinger P. (2014), « Effects of payroll tax cuts for young workers », *Nordic Economic Policy Review*, n° 1, p. 125-169.

Van Polanen Petel V.C.A., Hu T.W., de Koning J. et van der Veen C. (1999), *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*, Rotterdam: NEI.

Verdugo G., Fraysse H. et Horny G. (2012), « [Évolution des inégalités salariales en France : le rôle des effets de composition](#) », *Revue Économique*, vol. 63, n° 6.



Directeur de la publication

**Michel Yahiel, commissaire général**

Directeur de la rédaction

**Fabrice Lengart, commissaire général adjoint**

Secrétaires de rédaction

**Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup**

Contact presse

**Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition/Communication/Événements**

**01 42 75 61 37, [jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)**

RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.

FRANCE STRATÉGIE - 18, RUE DE MARTIGNAC - 75700 PARIS SP 07 - TÉL. 01 42 75 60 00