

CONNAISSANCE²⁵ DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, N°25, JANVIER 2006

Pour limiter l'instabilité des dispositifs d'exonération de charges patronales sur les bas salaires, il a été envisagé dans le cadre des débats parlementaires autour de la loi de finances pour 2006 de les intégrer dans le barème des cotisations sociales. Une telle réforme marquerait la fin des exonérations et le début de la progressivité des prélèvements sociaux.

Des cotisations sociales progressives, à l'image de l'impôt sur le revenu, auraient sans doute des effets positifs sur l'emploi, mais risquent de freiner les hausses de salaires. Derrière le choix d'un barème de cotisations sociales, il y a un arbitrage entre la quantité des emplois et leur qualité, au sens des perspectives que ces emplois ouvrent en matière de carrière salariale. Cet arbitrage n'est pas seulement un problème économique, c'est aussi une question politique.

La fin des exonérations sur les bas salaires ?

YANNICK L'HORTY

EPEE-Université d'Évry-Val d'Essonne et CEE

D'ici 2007, la France pourrait devenir le premier pays à adopter un barème progressif pour la part « employeur » de ses cotisations sociales, comme celui de l'impôt sur le revenu. À l'inverse d'une logique d'assurance, les prélèvements sociaux sur les hauts salaires deviendraient, en pourcentage, plus élevés que ceux des bas salaires. La couverture sociale est pourtant identique, voire même moins généreuse, si l'on prend en compte les plafonnements de certaines prestations.

Ce changement a été évoqué dans le cadre des débats parlementaires autour de la loi de finances pour 2006. L'une des nombreuses nouveautés du texte voté par l'Assemblée nationale est d'organiser la compensation budgétaire des exonérations de cotisations sociales sur les bas et moyens salaires en affectant le produit d'un ensemble de prélèvements fiscaux directement aux organismes de sécurité sociale. Le financement de plus de 16 milliards d'euros d'allègement va ainsi sortir du budget de l'État. La prochaine étape consiste à inscrire les exonérations dans le barème des cotisations sociales. Cette « barémisation », pour reprendre l'expression des parlementaires, va être expertisée dans le cadre d'un rapport d'évaluation commandé pour la fin du premier semestre 2006. Le principe de progressivité des prélèvements sociaux pourrait alors être substitué au

dispositif d'allégement « Fillon » issu de la loi du 17 janvier 2003 (cf. *Connaissance de l'emploi*, n° 24).

Un remède à l'instabilité ?

En pratique, l'intégration des allègements de cotisations sociales dans un barème progressif peut être sans effet immédiat : il peut n'y avoir aucune incidence sur le niveau du coût du travail et du salaire brut. Le barème progressif devrait imiter effectivement la combinaison du barème proportionnel et des exonérations sur les bas salaires. Où est la différence ? En substituant un système à taux croissant à un dispositif à taux constant avec exonération, on rend sans doute le prélèvement plus simple et plus lisible. Pour autant, cette « vérité du barème » n'est pas le seul élément important.

Le choix de la progressivité est aussi une manière de pérenniser les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, qui ont été dans le passé particulièrement instables. Certes, l'intégration dans un barème de cotisations sociales n'est pas une garantie absolue de stabilité. Les différents taux de cotisations à la charge des employeurs font eux aussi l'objet de changements et ces modifications ne relèvent plus de la loi, ce qui peut les faciliter. Mais le rythme et surtout l'ampleur des changements pourraient être beaucoup moins importants avec des dispositifs « barémisés ». L'objectif visé par l'adoption de la progressivité est en quelque sorte d'atténuer la fréquence des réformes.

La loi de finances pour 2006 semble prélude ce type de changement. Un ensemble de prélèvements obligatoires est désormais directement affecté au financement de la protection sociale, sans transiter par le budget de l'État. Ce dispositif, qui compense le « manque à percevoir » des organismes de sécurité sociale, permet de sortir les exonérations du budget de l'État en transférant des ressources fiscales pérennes à ces organismes. Cela devrait limiter dans l'avenir les modifications des dispositifs, notamment celles introduites lors des débats parlementaires. Ce transfert de ressources est aussi un moyen d'éviter d'afficher une hausse des prélèvements budgétaires lorsque le « manque à percevoir » de la Sécurité sociale augmente et requiert d'être compensé. Cet aspect d'habillage comptable n'est pas forcément marginal, tant les masses financières en jeu sont considérables.

Quels effets sur l'emploi ?

Les baisses de coût du travail ciblées sur les bas salaires peuvent paraître contre nature. Les prélèvements so-

RÉFORMES ET ÉVALUATIONS

La stabilité des dispositifs pourrait ouvrir une nouvelle ère pour leur évaluation. Jusqu'ici, les allègements ont été très fréquemment réformés sans être pleinement évalués. Les évaluations (cf. *Connaissance de l'emploi*, n° 24) *ex ante* supposaient des dispositifs stables et les évaluations *ex post*, par ailleurs trop peu nombreuses, n'ont guère de portée si les modalités des dispositifs changent. De ce point de vue, l'idéal serait d'effectuer une pause dans les réformes et de développer des évaluations en produisant des appels d'offre accessibles à l'ensemble des équipes de recherche, avec des conditions d'accès privilégiées aux données. Mais jusqu'alors, aucun appel d'offre public n'a été lancé pour tenter d'estimer les effets sur l'emploi des dispositifs d'allégement de cotisations sociales sur les bas salaires.

ciaux relèvent d'une logique assurantielle, ce qui plaide plutôt pour des prélèvements dégressifs, voire même forfaitaires, mais certainement pas à des taux progressifs. Il y a cinquante ans, le taux de cotisation « employeur » pour la Sécurité sociale était de 26,8 points pour les bas salaires, contre 0,6 point dans les tranches de salaires les plus élevées (Bayet, Demailly, 1996). Un tel écart peut se justifier dès lors que l'on a à l'esprit le fait que les prélèvements sociaux sont destinés à couvrir des risques, tels que la maladie, les accidents professionnels ou le chômage. Lorsque l'on paye une assurance, il est logique que le prix du service ne varie pas avec le revenu. Mais aujourd'hui, la situation est exactement inversée. Les cotisations sociales à la charge des employeurs représentent un peu plus de 10 points pour les bas salaires et 40 points pour les hauts salaires. Les prélèvements sociaux, dégressifs avec le montant du salaire il y a cinquante ans, sont devenus progressifs à la manière de l'impôt sur le revenu, avec les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

La progressivité des prélèvements sociaux est-elle une bonne chose pour l'emploi ? Les réponses à cette question ne sont pas les mêmes selon les théories économiques. Schématiquement, on peut opposer les modèles standards d'équilibre aux nouvelles théories du marché du travail, avec en particulier les théories des négociations. Dans le modèle néo-classique élémentaire, comme dans la théorie de la taxation optimale, un impôt progressif décourage l'effort et réduit l'offre de travail, ce qui n'est pas favorable à l'emploi lorsque le marché du travail est équilibré. Selon les théories des négociations au contraire, un prélèvement progressif rend moins intéressantes les hausses de rémunération, ce qui favorise leur modération et est bénéfique pour l'emploi.

D'un point de vue micro-économique, la baisse du coût du travail non qualifié a un impact sur l'emploi au travers de trois mécanismes principaux. Tout d'abord, elle produit un effet de substitution, qui aide l'emploi non qualifié au détriment de l'emploi qualifié et du capital, à volume d'activité donné. Ensuite, à combinaison donnée de facteurs de production, la baisse du coût du travail permet de diminuer les prix, augmente la demande et le niveau d'activité ; elle encourage ainsi l'utilisation de tous les facteurs. Ces deux premiers effets déterminent l'élas-

ticité de la demande de travail à son coût. Un troisième mécanisme, que l'on qualifie d'« effet d'assiette », donne l'ampleur de la baisse du coût à budget donné. Même si l'élasticité de la demande est faible, on a toujours intérêt à cibler si l'on cherche à baisser le taux de chômage et à augmenter le nombre d'emplois. L'effet d'assiette est à lui seul suffisamment puissant pour justifier la progressivité lorsque le seul objectif est le nombre d'emplois.

Mais l'on ne peut pas s'arrêter là. Car le dispositif apparemment le plus efficace pour l'emploi serait une mesure massive et exclusivement ciblée sur le Smic, ce qui déclencherait des effets de seuil très importants. En dehors de tout allègement ciblé, le taux marginal du prélèvement sur les employeurs est constant et égal au taux moyen dans le bas de la distribution des salaires, soit 40 % environ pour tous les niveaux de salaires. C'est le cas également avec un mécanisme d'allègement de charges du type « franchise ». En revanche, le taux marginal n'est plus constant avec un mécanisme comme celui de l'exonération des cotisations familiales en paliers, mise en œuvre en 1993 (34,6 % jusqu'à 1,1 Smic, 37,3 % entre 1,1 et 1,2 Smic). Il connaît un brusque saut vers le haut entre chaque palier (1,1 et 1,2 Smic). Une hausse du salaire brut de dix euros va alors coûter quatre fois plus à l'employeur, le taux marginal de prélèvement dépassant les 300 %¹ (cf. graphique). De ce point de vue, le mécanisme de ristourne dégressive constitue un compromis entre franchise et « mesure en paliers », et entre progression des salaires et employabilité, au prix, peut-être, d'une plus grande complexité dans le dispositif. La nécessaire hausse du taux marginal de prélève-

1. Le taux marginal de prélèvement rapporte la variation des cotisations patronales à la variation des salaires : $300\% = (40 - 10)/10$.

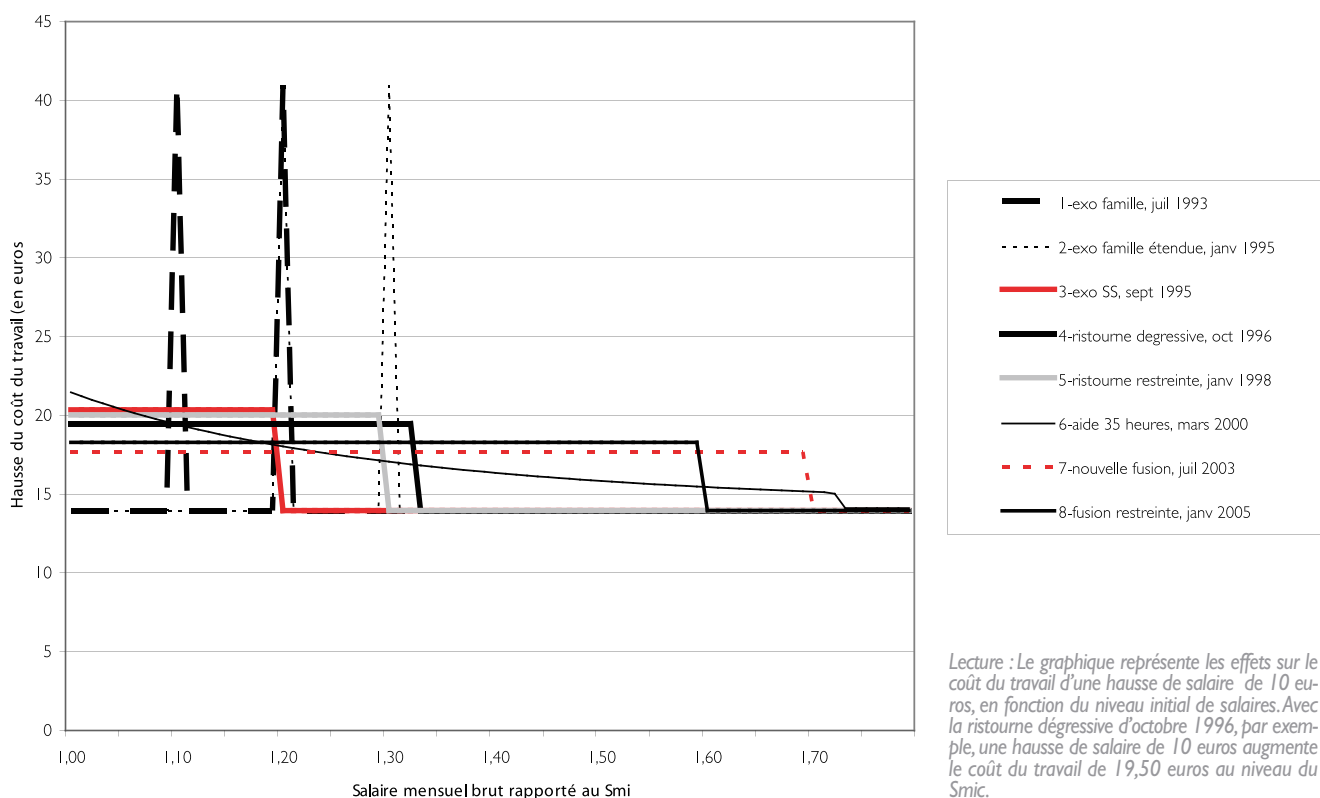
ment, liée à la sortie du mécanisme, y est répartie sur toute la fenêtre d'exonération. Il n'en reste pas moins que les taux marginaux de prélèvement sur les employeurs se situent à des niveaux non négligeables. Ils dépassent 100 % dans le dispositif de 1998, et étaient de 95 % dans le dispositif de 1996.

Un arbitrage entre quantité et qualité de l'emploi

La mesure idéale sur la quantité d'emploi est la plus ciblée, mais elle creuserait une profonde trappe à bas salaires. Il faut donc prendre en compte un autre argument, qui est la qualité de l'emploi, entendue ici au sens de voir son salaire progresser, d'avoir des perspectives en matière de carrière salariale. À long terme, la progressivité peut aussi nuire à la productivité et à la croissance en pénalisant l'acquisition de qualifications et de capital humain. Si l'on ne regardait que cet argument, la mesure idéale serait une franchise, qui est aussi la moins ciblée et la moins bénéfique du point de vue de la qualité des emplois.

Il y a bien un arbitrage entre quantité et qualité des emplois en œuvre dans le choix d'un barème pour les prélèvements sociaux. Il s'agit d'ouvrir l'accès à l'emploi sans fermer, dans le même temps, les perspectives de progression salariale. Cet arbitrage n'est pas seulement un problème économique, c'est une question politique. Le choix d'un barème idéal exprime ainsi des préférences collectives.

EFFETS D'UNE HAUSSE DE SALAIRE DE DIX EUROS SUR LE COÛT DU TRAVAIL



Lecture : Le graphique représente les effets sur le coût du travail d'une hausse de salaire de 10 euros, en fonction du niveau initial de salaires. Avec la ristourne dégressive d'octobre 1996, par exemple, une hausse de salaire de 10 euros augmente le coût du travail de 19,50 euros au niveau du Smic.

Notons enfin que, si les allègements de cotisations sociales sont nécessaires au soutien de l'emploi non qualifié, il ne s'agit pas de mesures suffisantes. Pour augmenter l'emploi, il faut non seulement créer des postes de travail, mais aussi qu'il existe des chômeurs dont le profil corresponde à ces postes, ce qui met en jeu les conditions de l'appariement géographique et professionnel des offres et des demandes d'emploi, et enfin que les chômeurs acceptent ces offres, ce qui met en jeu les conditions de travail et de rémunération, ainsi que l'architecture des revenus de remplacement.

Les actions des gouvernements successifs portent sur les trois directions à la fois. Il ne s'agit donc pas de soutenir uniquement la demande de travail, mais aussi de trouver le bon mélange de mesures qui permette de créer des emplois accessibles et qui rapportent à ceux qui les occupent.

Quelle indexation ?

La décision de mettre en œuvre de façon permanente un barème progressif posera avec plus d'acuité la question de l'évolution de celui-ci dans le temps. Cette question n'est pas simple. Deux options sont envisageables qui offrent chacune des avantages et des inconvénients.

Selon une logique purement fiscale, comme celle qui est appliquée pour l'impôt sur le revenu, les seuils délimitant les différentes tranches d'un barème sont revalorisés en fonction de l'inflation. Si ce mode d'indexation était retenu, la plage de progressivité du barème serait lentement réduite, puisque les prix augmentent en moyenne un peu moins vite que les salaires. Les effets attendus de la progressivité s'estomperaient progressivement dans le temps. Il suffit, par exemple, d'une hausse tendancielle de 3 % des salaires et de 1,5 % des prix

pour que la plage de taux réduit de cotisations sociales perde le quart le plus généreux de sa surface en moins d'une dizaine d'années.

Pour éviter ce déplacement de la plage de progressivité, l'alternative est d'indexer les seuils sur les salaires ou encore, sur le salaire minimum. C'est la logique qui prévaut implicitement lorsque l'on exprime ces seuils en fonction du Smic (en retenant par exemple des cotisations qui augmentent progressivement entre 1 et 1,6 Smic, avant de se stabiliser ensuite). L'incidence sur l'emploi de la progressivité des cotisations sociales s'en trouverait stabilisée, mais au prix d'un coût plus élevé pour les finances publiques.

L'arbitrage entre une indexation sur les prix ou sur les salaires dépend aussi des évolutions futures du salaire minimum. Comme les augmentations du Smic ne se diffusent que partiellement et lentement à l'ensemble des bas salaires, elles accélèrent l'érosion de la plage de progressivité, si cette dernière n'est pas parfaitement ancrée au salaire minimum. Les hausses du Smic accroissent le montant des exonérations pour les salaires qui ont le moins augmenté, voire sont restés inchangés, d'autant plus que le barème des cotisations sociales est indexé sur le salaire minimum. À l'extrême, les hausses du Smic produisent l'effet très étonnant de réduire le coût du travail (L'Horty, 2000). Une illustration récente est donnée par les fortes augmentations du Smic en 2004 (+ 5,8 %) et 2005 (+ 5,5 %) qui ont impliqué mécaniquement des hausses importantes du coût des allègements. Ces derniers devraient passer de 17,5 milliards à 18,9 milliards d'euros l'an prochain, soit une hausse de 8 %.

C'est une conséquence désagréable et inattendue de la mise en œuvre d'un barème progressif pour les cotisations sociales. L'équilibre de la protection sociale devient directement sensible au niveau du salaire minimum, ce qui crée une nouvelle interdépendance entre l'État et les partenaires sociaux et requiert *a priori* une coordination renforcée ●

références

Bayet A., Demailly D., 1996, « Salaires et coûts salariaux, 45 ans d'évolution », *Insee Première*, n° 449, mai.

Gafsi I., L'Horty Y., Mihoubi F., 2005, « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, n° 3/vol. XIX, pp. 91-116.

L'Horty Y., 2000, « Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.

OFCE, 2003, « L'évaluation des politiques économiques en débat : les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue de l'OFCE*, n° 5, avril.

Malinvaud E., 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, La documentation Française.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique flash.cee vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mél : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : Pierre Ralle
Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat
Maquettiste : Marie Ferré
Abonnements, diffusion : Jean-Claude Peiretti
Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 93070 ADEP
Dépôt légal : 71 - janvier 2006
ISSN : 1767-3356