

# CONNAISSANCE <sup>24</sup> DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, N°24, JANVIER 2006

*Depuis 1993, au moins huit réformes majeures des dispositifs d'allégement de cotisations patronales sur les bas salaires se sont succédé en France. Elles n'ont pas été mises en œuvre pour baisser le coût du travail non qualifié dans le cadre d'une stratégie offensive de lutte contre le chômage. Leurs objectifs ont plutôt été d'atténuer l'impact des hausses de Smic sur le coût du travail, de limiter les dépenses budgétaires et de simplifier les dispositifs précédents.*

*Une synthèse des études disponibles révèle que l'ampleur des effets sur l'emploi est assez contrastée selon les évaluations. En moyenne, le coût d'un emploi peu qualifié, créé ou sauvegardé par les mesures d'exonération, est de 20 000 euros par an, soit un montant proche du coût d'un emploi au Smic à temps complet. L'instabilité des dispositifs appliqués ces douze dernières années explique en partie la diversité des résultats des évaluations. Elle n'a pas contribué à renforcer les effets sur l'emploi.*

## Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires

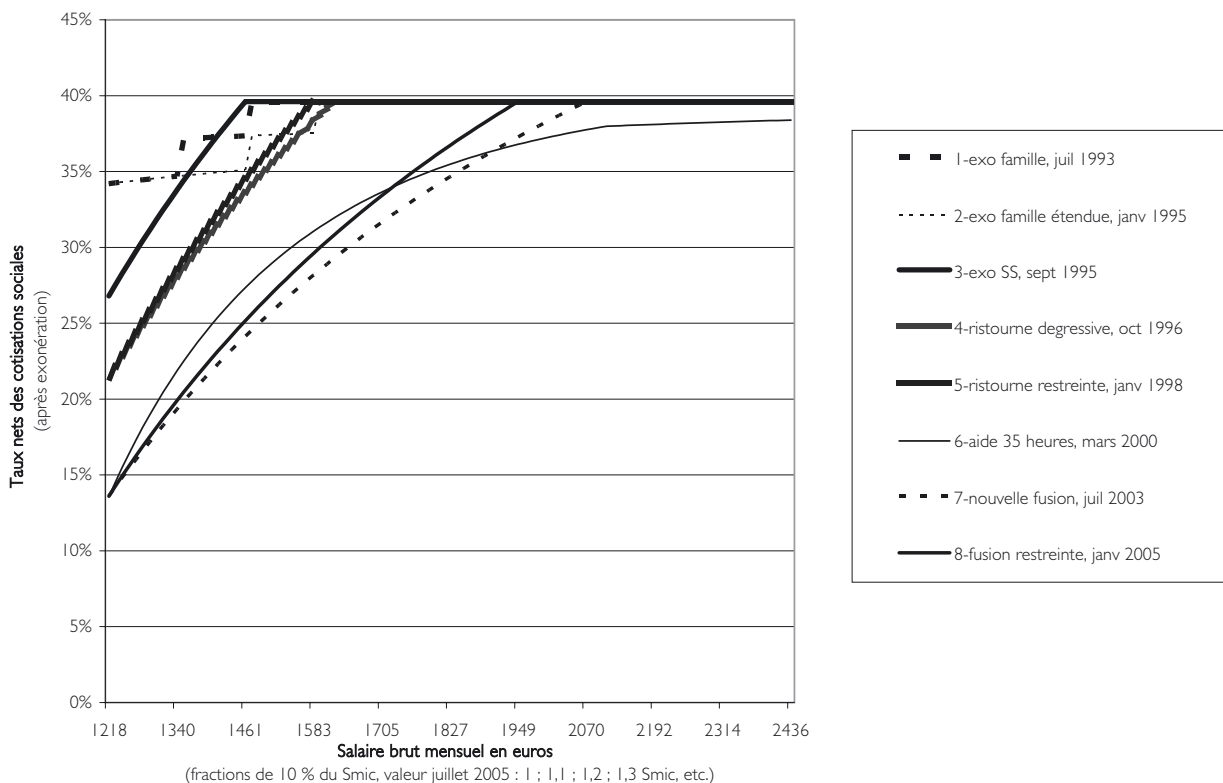
**YANNICK L'HORTY**

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

**L**es premiers allègements de cotisations patronales sur les bas salaires ont été mis en œuvre en France en juillet 1993. Depuis, on peut recenser au moins huit réformes majeures de ces dispositifs, sans compter les mesures spécifiques prises dans le cadre de la réduction du temps de travail (allègement « de Robien » et aides incitatives « Aubry I »). L'une des caractéristiques essentielle de ces dispositifs est donc leur instabilité. Dans les douze premières années de l'expérience française, leur durée de vie moyenne a été de moins de dix-huit mois.

Les trois grands attributs d'une exonération ont été affectés : la fenêtre d'exonération a été progressivement étendue, de 1,1 jusqu'à 1,7 Smic, avant de revenir à 1,6 Smic ; l'ampleur de l'exonération au niveau du salaire minimum a été accrue, de 5,4 jusqu'à 26 points de cotisations sociales ; la forme de l'exonération a elle aussi été modifiée, les dispositifs en marches d'escalier ayant laissé la place aux mesures linéairement dégressives (graphique 1). Presque

LES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES SUR LES BAS SALAIRES



toutes les formes possibles de profil d'exonération ont ainsi été mises en œuvre en France, à l'exception des mécanismes de franchise, qui étaient pourtant ceux proposés par les rapports du Commissariat général au Plan au début des années quatre-vingt-dix. Au terme de cette histoire tâtonnante, le dispositif qui s'applique depuis juillet 2005 aux secteurs marchands consiste à exonérer de la presque totalité des cotisations de Sécurité sociale les salaires inférieurs à 1,6 Smic. Cela équivaut à un manque à gagner pour les organismes de sécurité sociale de 16 milliards d'euros en 2004, soit plus d'un point de PIB, selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

bas de la distribution des salaires pour des raisons budgétaires. Une extension progressive des allègements vers les hauts salaires était programmée par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de décembre 1993. Elle a été mise en œuvre à partir de janvier 1995.

Avec la loi du 4 août 1995, le gouvernement de Alain Juppé instaure une ristourne dégressive des cotisations de Sécurité sociale. L'objectif n'est pas de baisser le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente après la hausse de 4 % du salaire minimum de l'été 1995 qui suit l'élection présidentielle. On parle aujourd'hui d'*allègement défensif* pour qualifier ce type de réforme visant à amortir les effets sur le coût du travail des hausses du Smic brut.

## Comprendre la « démographie » des réformes

Les allègements de cotisations sociales ont souvent été présentés comme un ensemble de mesures permettant de réduire le coût des travailleurs peu qualifiés afin de limiter leur exposition au chômage. Cette présentation est trop simple et ne permet pas de comprendre les multiples réformes. Elle mérite d'être nuancée, tant les objectifs poursuivis par les générations successives d'allègements ont été variés.

La réforme de 1996 poursuit quant à elle un objectif de simplification. Après les changements de 1993 et de 1995, deux dispositifs au profil très différent coexistent, ce qui est inutilement compliqué et peu lisible. Le nouvel allègement correspond exactement à la somme des deux précédents au niveau du Smic (18,2 % = 5,4 % + 12,8 %) et reprend le profil linéairement dégressif du second dispositif. Le seuil d'extinction de l'exonération, qui est de 1,33 Smic, n'a pas été calculé de façon à optimiser les effets sur l'emploi non qualifié. Il a été simplement déduit de l'enveloppe budgétaire de 40 milliards de francs qui devait être affectée à cette politique, en supposant la distribution des salaires inchangée.

L'ambition des premières mesures déployées en 1993 par le gouvernement de Édouard Balladur était de baisser le coût du travail *en général*, et non d'agir uniquement sur le travail non qualifié. Avec la loi du 27 juillet 1993, qui instaure un allègement de cotisations familiales d'un montant de 5,4 % au niveau du Smic, on cible le

La réforme de 1998 réduit à 1,3 le seuil d'extinction de l'exonération. À nouveau, le changement n'est pas motivé par un souci d'optimisation des effets sur l'emploi. Il répond au besoin de dégager 4 milliards de francs d'économie budgétaire. Le nouveau seuil a été calculé de façon à être compatible avec une enveloppe de 36 milliards

de francs. Le dispositif de 1998 est, par ailleurs, le premier à être proratisé en fonction de la durée du travail, ce qui réduit l'avantage accordé au temps partiel.

Dans le cadre de la réduction de la durée collective du travail mise en œuvre par le gouvernement de Lionel Jospin, les allègements ont à nouveau un caractère défensif. Il ne s'agit pas de baisser le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente suite aux hausses des salaires horaires associées à la compensation de la diminution de la durée. Comme cette compensation est intégrale au niveau du Smic et seulement partielle au-delà, l'allègement est dégressif avec les salaires, dans une fenêtre d'exonération très élargie et selon un profil non linéaire. Ce profil légèrement convexe de la mesure dite « Aubry II » (2000) a été conçu afin de stabiliser le coût horaire à tous les niveaux de salaires, sur la base d'hypothèses pour les hausses de salaires horaires et celles de la productivité.

On retrouve les mêmes ingrédients dans la dernière réforme de 2003 mise en œuvre par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, dite « réduction Fillon ». Il ne s'agit toujours pas de baisser le coût du travail pour favoriser l'emploi non qualifié. L'objectif est, d'une part, de simplifier les dispositifs existants en fusionnant deux mesures qui coexistaient, comme en 1996. Désormais, un barème d'allègement unique s'applique, que les entreprises soient ou non à 35 heures. Il est d'autre part, et surtout, défensif. Au niveau du Smic, le nouveau dispositif est aussi avantageux pour les employeurs que celui de la mesure dite « Aubry II », et son profil est linéaire comme celui de la ristourne de 1998. Le surcroît de baisse de charges donné aux entreprises à 39 heures compense les effets sur le coût du travail de la hausse du Smic suite à l'harmonisation « par le haut » des mécanismes de garantie de revenus. Enfin, c'est pour des raisons d'enveloppe budgétaire que le seuil d'extinction a été fixé à 1,7 Smic de façon transitoire, avant d'être porté à 1,6 Smic en 2005.

Amortir l'impact sur le coût du travail des hausses de Smic ou des hausses de salaires, limiter les dépenses bud-

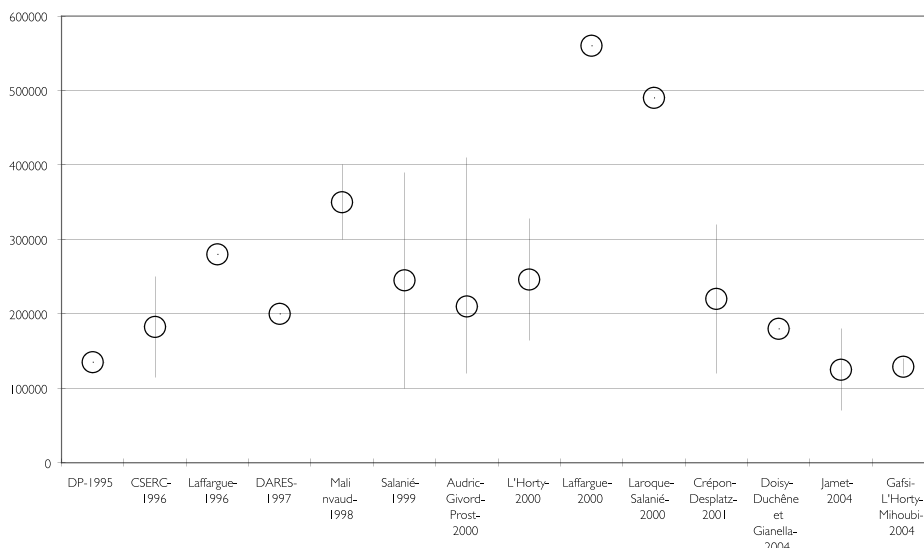
gétaires, simplifier les dispositifs existants ont été les arguments à l'origine de chacune des réformes successives des dispositifs d'allègement de cotisations sociales. Aucune réforme n'a véritablement organisé une baisse offensive du coût du travail non qualifié dans le but de réduire le chômage des travailleurs non qualifiés.

## Des effets contrastés selon les évaluations

On peut recenser une quinzaine d'études appliquées au cours des dix dernières années, qui ont tenté de chiffrer explicitement les effets sur l'emploi des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Ces travaux donnent des effets toujours positifs des exonérations sur le nombre d'emplois, mais l'ampleur de ces effets est assez variable d'une étude à l'autre. Le nombre d'emplois non qualifiés, créés ou sauvegardés, varie de 125 000 à 560 000 pour un budget de 5 milliards d'euros (soit le tiers du budget actuellement consacré aux exonérations sur les bas salaires). Les estimations vont ainsi d'un facteur 1 à 4,5, ce qui donne une variété assez large de résultats (graphique 2).

Pourquoi de tels écarts ? Les analyses se distinguent les unes des autres par les méthodes d'évaluation, *ex ante* ou *ex post*, par un certain nombre d'hypothèses techniques sur les comportements des employeurs et des salariés, par la prise en compte ou non d'un bouclage macro-économique et par la nature des données mobilisées, d'entreprises ou de ménages. Pour autant, les principales explications des écarts sont ailleurs. Elles tiennent en grande partie à la définition de l'emploi non qualifié, qui diffère selon les études. Certains travaux assimilent les « non qualifiés » aux salariés rémunérés au Smic, d'autres les font correspondre aux bas ou très bas salaires, d'autres encore mobilisent le diplôme ou une définition

**GRAPHIQUE 2**  
**NOMBRE D'EMPLOIS NON QUALIFIÉS CRÉÉS**  
**OU SAUVEGARDES SELON LES ÉVALUATIONS**



Lecture : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 milliards d'euros. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études, lorsqu'ils sont précisés.

explicite de la qualification, en s'appuyant sur les résultats des statisticiens dans ce domaine. En outre, ces travaux n'estiment pas tous le même dispositif. Certains analysent les effets des premières exonérations en paliers, antérieures à 1996 ; d'autres, l'impact des mesures linéairement dégressives qui leur ont succédé. Or, un élément crucial pour une évaluation réside dans la connaissance des possibilités de substitution existant entre les différentes catégories de travailleurs, qui dépendent étroitement de la définition des salariés qualifiés et non qualifiés. Les travailleurs non qualifiés ne coïncident pas nécessairement avec les bas salaires, dont la définition est d'ailleurs sensible à l'intensité du ciblage en œuvre dans telle ou telle mesure. Au total, si les résultats des évaluations sont aussi variés, c'est aussi parce que les dispositifs ont été eux-mêmes divers, avec des mesures plus ou moins ciblées sur le salaire minimum et un profil instable dans le temps.

Si l'on fait abstraction de toutes ces différences, le nombre moyen d'emplois non qualifiés créés selon les quatorze études est un peu supérieur à 250 000, pour une enveloppe budgétaire de 5 milliards d'euros (l'enveloppe actuelle étant de 16 milliards d'euros, selon l'Acoss). Cette moyenne correspond à un coût par emploi créé ou sauvegardé de 19 700 euros par an, soit un montant proche du coût d'un emploi au Smic à temps complet (environ 1 700 euros mensuels depuis juillet 2005). Précisons qu'il s'agit là d'un coût brut. Le coût net est obtenu en retranchant au coût brut le montant de l'ensemble des transferts sociaux et des aides diverses qui sont liés directement ou indirectement au financement du

chômage. Une estimation raisonnable du coût net est d'environ la moitié du coût brut. L'ordre de grandeur de 10 000 euros nets par emploi non qualifié créé ou sauvegardé peut donc être retenu.

L'impact sur l'emploi qualifié est encore plus incertain. Il est nul dans six études, positif dans quatre et négatif dans les quatre études restantes. Du point de vue des employeurs, les allègements sur les bas salaires renchérissement le coût du travail qualifié relativement au coût du travail non qualifié, ce qui implique des effets de volume et de substitution. Ces effets sont tous favorables à l'emploi non qualifié mais produisent un impact théoriquement ambigu sur l'emploi qualifié. Un impact négatif sur l'emploi qualifié suppose que les effets de substitution dominent les effets « revenus », ce qui est d'autant plus probable que la fenêtre de ciblage est étroite.

Notons enfin que ces études ont, pour la plupart, raisonné comme si les exonérations étaient pérennes, ce qui ne correspond pas à la réalité de la situation en France. Il est clair que l'instabilité des dispositifs n'a pas contribué à renforcer les effets sur l'emploi et que les chiffres peuvent paraître de ce point de vue sur-estimés. L'idée était déjà présente dans l'un des premiers rapports d'étude sur le sujet, réalisé par Edmond Malinvaud (1998). L'impact positif des exonérations sur l'emploi repose sur des mécanismes de substitution qui mettent du temps à produire pleinement leurs effets. Il faut des mesures stables pour changer les comportements d'embauche des employeurs en faveur de telle ou telle catégorie de travailleurs ●

## références

- Audric S., Givord P., Prost C., 2000, « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.
- Crépon B., Desplatz R., 2001, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348-08.
- Cserc, 1996, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, collection des Rapports au Premier ministre, La documentation Française.
- Dares, 1997, *La politique de l'emploi*, collection Repères, La Découverte.
- Gafsi I., L'Horty Y., Mihoubi F., 2004, « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation », in Méda D., Vennat F. (dir), *Le travail non qualifié, permanences et paradoxes*, collection Recherches, La Découverte.
- Jamet S., 2004, « Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifiés : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique », *Miméo*, Dares.
- L'Horty Y., 2000, « Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.
- Laffargue J-P., 1996, « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emplois », *Économie et Prévision*, n° 125-4.
- Laffargue J-P., 2000, « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.
- Laroque G., Salanié B., 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.
- Malinvaud E., 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, La documentation Française.
- Salanié B., 1999, « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », *Document de travail* de l'Insee, G9912.

**L**es actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

La lettre électronique [flash.cee](mailto: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](mailto: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.R.P.A.P. : 93070 ADEP  
Dépôt légal : 70 - janvier 2006  
ISSN : 1767-3356