



HAL
open science

Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux

Yannick L'Horty, Etienne Lehmann

► **To cite this version:**

Yannick L'Horty, Etienne Lehmann. Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux. 2014.
halshs-00972293

HAL Id: halshs-00972293

<https://shs.hal.science/halshs-00972293>

Submitted on 3 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



RAPPORT DE RECHERCHE

N° 2014 - 01

Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux

YANNICK L'HORTY, ETIENNE LEHMANN

www.tepp.eu

TEPP - Travail, Emploi et Politiques Publiques - FR CNRS 3435

Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux

Yannick L'HORTY, Etienne LEHMANN¹

Résumé

La coexistence de trois dispositifs massifs de réduction du coût du travail, les exonérations générales de cotisations employeurs, le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi, et le « pacte de responsabilité » dont la mise en place a été annoncée au début 2014, n'est pas un gage de lisibilité, de simplicité et de cohérence. L'objet de cet article, est de proposer les grandes lignes d'une remise à plat de l'ensemble de ces dispositifs. Nous mobilisons les leçons de l'expérience, au travers de l'histoire des prélèvements sociaux et de celle des exonérations. Nous mobilisons aussi les enseignements de la théorie économique, des arguments classiques à ceux des modèles d'appariement, et ceux des études économétriques appliquées. Nous plaidons pour un renforcement de la progressivité des prélèvements sociaux, c'est-à-dire pour concentrer les exonérations sur les plus bas salaires.

Mot-clés : *prélèvements sociaux, cotisations employeurs, chômage*

Codes JEL: J2, J3

¹ Yannick L'HORTY, Université Paris-Est Marne la Vallée, ERUDITE et TEPP (FR CNRS n°3435), 5 boulevard Descartes, Champs sur Marne 77454 Marne la Vallée cedex 2, Yannick.lhorty@univ-mlv.fr

Etienne LEHMANN, Université Paris 2, CRED, TEPP (FR CNRS n°3435) et CREST. Etienne Lehmann est également associé à l'IRES, IZA, CESifo, IDEP et il est membre junior de l'Institut universitaire de France. 12 place du Panthéon, 75005 Paris. etienne.lehmann@ensae.fr

Les opinions émises dans cet article n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

Introduction

En 2014, trois dispositifs publics coexistent en France dans le but de réduire le niveau global du coût du travail : les exonérations générales de cotisations employeurs, hérités de la réforme Fillon de 2003-2005, le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), entré en vigueur au premier janvier 2013 et le « pacte de responsabilité » dont la mise en place a été annoncée par François Hollande au début 2014. Il s'agit de trois dispositifs de grande ampleur pour un montant total d'environ 50 milliards d'euros, qui agissent au travers de leviers peu différenciés (exonérations de prélèvements sociaux ou crédit d'impôt), pour des cibles de salaires qui se recoupent partiellement. Cette coexistence n'est certes pas un gage de lisibilité, de simplicité et de cohérence. Il s'agit là d'un premier argument pour envisager une remise à plat de l'ensemble de ces dispositifs de réductions du coût du travail s'impose.

Un deuxième argument pour rechercher une nouvelle architecture pour les dispositifs de baisse du coût du travail est donné par l'état du marché du travail. Entre le point bas du nombre de demandeurs d'emploi (de catégories A, B et C) atteint en mai 2008, soit 3,05 millions, et le chiffre atteint en décembre 2013, soit 4,9 millions, la hausse est de 60 %. L'ampleur de cette progression et sa généralité (elle a affecté toutes les catégories de demandeurs d'emploi, dans toutes les régions) plaident pour une remise en question des politiques de l'emploi, et tout particulièrement pour les mesures d'exonération générale. C'est le sens de la mise en œuvre du CICE puis de celle du « pacte de responsabilité », qui se veulent des réponses structurelles à la montée du chômage.

L'enjeu d'une refonte des prélèvements sociaux ne doit pas être sous-estimé. Depuis le début des années 1990, les mesures d'exonérations générales de cotisations sociales, qui sont ciblées sur les bas salaires, occupent une place centrale dans l'ensemble des politiques de l'emploi en France, tant en nombre de bénéficiaires concernés, qu'en masse budgétaire. Ces dispositifs mobilisent la plus grande part des dépenses publiques pour l'emploi, entendues au sens large, très loin devant les mesures plus classiques que constituent les diverses formules de contrats aidés. La France est ainsi l'un des pays où l'activation du financement de la protection sociale, qui consiste à profiler les taux de cotisations sociales dans un sens jugé favorable à l'emploi, est parmi les plus affirmée. Au travers des exonérations générales de cotisations sociales, mises en œuvre depuis le début des années quatre-vingt-dix, le prélèvement social est devenu globalement progressif avec le niveau de rémunération. Cette place prépondérante des exonérations générales peut se comprendre dans un pays où le salaire minimum est élevé, y compris relativement à nos principaux partenaires commerciaux européens, et où les prélèvements sociaux le sont également.

La question posée est donc celle de l'organisation d'ensemble des prélèvements sociaux des employeurs. Exprimée en terme de dispositifs généraux d'exonérations, elle peut se traduire par celle du choix de trois paramètres cruciaux : le seuil d'éligibilité aux exonérations (les exonérations s'éteignent à 1,6 Smic dans la mesure Fillon de 2005, à 2,5 Smic dans le cadre du CICE) ; le taux d'exonération au niveau du salaire minimum (26 points dans la mesure Fillon, 6 points pour le CICE de 2014) ; la forme de l'exonération (linéairement dégressive avec la mesure Fillon, en palier avec un effet de seuil à 2,5 Smic pour le CICE).

Quel doit être le seuil d'éligibilité aux exonérations générales de cotisations employeurs ? Quel doit être l'intensité et la forme des exonérations tout au long de la distribution des salaires ? Quelle doit

être l'architecture optimale des prélèvements sociaux des employeurs ? Quel degré de progressivité des prélèvements est-elle la plus favorable à l'emploi ? Jusqu'où faut-il réduire les prélèvements sociaux ? Pourquoi ? Comment ?

L'objet de cet article est de proposer des réponses à ces questions à l'aide de plusieurs approches complémentaires. Nous mobilisons les leçons de l'expérience, au travers de l'histoire des prélèvements sociaux et de celle des exonérations. Nous avons recours également aux enseignements de la théorie économique, des arguments classiques à ceux des modèles d'appariement, et les résultats des études appliquées. Globalement, de nombreux arguments plaident pour un renforcement de la progressivité des prélèvements sociaux, c'est-à-dire pour concentrer les exonérations massivement sur les plus bas salaires. Cette recommandation de politique économique n'est pas nouvelle. Elle a fait l'objet d'un nombre considérable de travaux au moins depuis « l'Initiative européenne de croissance » proposée par Jacques Drèze, Edmond Malinvaud *et alii*, après la récession de 1993. Nous rappelons donc les principaux arguments du débat tout en donnant de nouvelles justifications économiques au renforcement de la progressivité du prélèvement social en France.

L'émergence d'une logique d'activation des prélèvements sociaux en France

Les cotisations sociales ont pour objet de financer la protection sociale et plus particulièrement le régime général de retraite, l'assurance maladie, les allocations familiales, les accidents du travail, le logement social et quelques dépenses de lutte contre les exclusions. Cette fonction première de financement détermine un niveau global de prélèvements et sans doute aussi une règle d'évolution dans le temps, plus ou moins proportionnelle à la croissance du PIB selon les postes de la dépense sociale, mais elle ne dit rien sur la forme du prélèvement. Un montant donné de dépense sociale peut être financé par un prélèvement dégressif avec le niveau des salaires, proportionnel ou progressif. Cela est vrai à la fois pour les cotisations à la charge des salariés, en-deçà du salaire brut, et pour les cotisations à la charge des employeurs qui grèvent le salaire brut pour former le coût du travail. Pour un montant donné des dépenses sociales, on peut donc avoir des distributions très différentes des taux de cotisations employeurs et salariés en fonction du salaire.

Selon une stricte logique assurantielle, le prélèvement social est organisé sur une base forfaitaire. Un montant fixe en euro est prélevé pour bénéficier de l'assurance sociale, indépendamment du niveau de rémunération. Le prélèvement est alors fortement dégressif puisque ce montant forfaitaire se traduit par un pourcentage de la rémunération très décroissant avec le niveau de salaire. La logique est bien celle du financement d'une assurance. Pour couvrir le risque maladie, par exemple, il importe de financer des dépenses qui sont peu sensibles au salaire, d'où un financement forfaitaire. Ce n'est pas cette stricte logique assurantielle qui a été retenue pour organiser les prélèvements sociaux dans l'après-guerre. Les concepteurs du système de sécurité sociale ont préféré intégrer une dimension redistributive selon une logique « bismarckienne » en définissant des taux de cotisations fixes jusqu'à un certain niveau de salaire, appelé « plafond de la sécurité sociale ». Ce niveau de référence avait été fixé en 1946 à un niveau de 10 000 anciens francs et a été depuis revalorisé chaque année en fonction de l'indice des prix et de l'évolution des salaires. Le montant du plafond

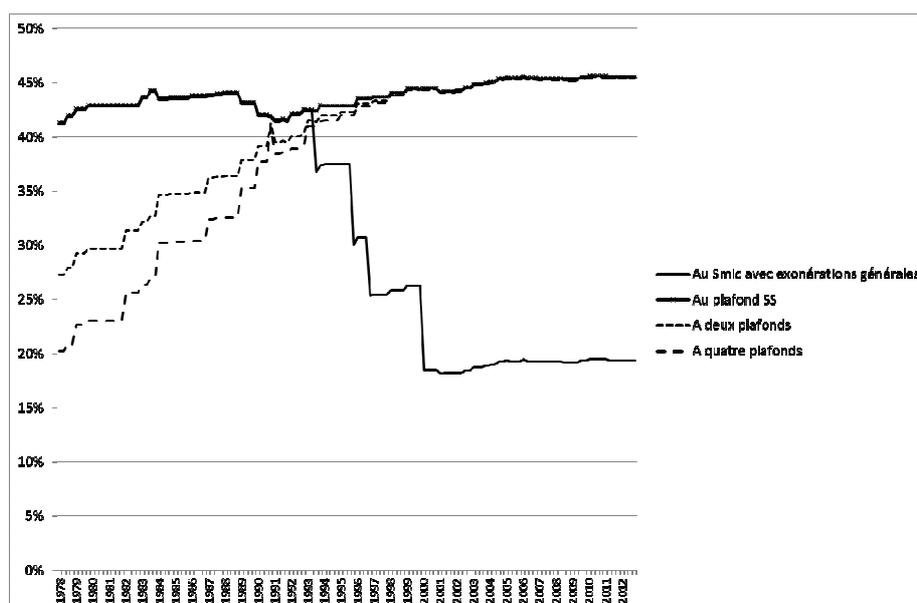
est assez éloigné du salaire minimum et équivaut par exemple en 2014 à 3129 € mensuel, soit 23 € en termes horaires ou encore environ 2,4 Smic.

Dans les années cinquante ou soixante, la dégressivité du prélèvement social se traduisait par une différenciation des taux marginaux de prélèvements de part et d'autre des plafonds. Le taux de cotisations employeurs pour le financement de l'assurance maladie, par exemple, était plus élevé jusqu'à un niveau de salaire correspondant à un plafond de sécurité sociale, puis le niveau était plus faible entre 1 et 2 plafond et encore plus faible au-delà avec des schémas de dégressivité qui pouvaient être différenciés selon le type de cotisation.

Au fur et à mesure du temps, la montée des dépenses sociales et la nécessité de rechercher de nouveaux financements se sont traduites par une augmentation de tous les taux de prélèvements sociaux, avec une hausse plus marquée pour les taux les plus faibles, qui s'appliquaient à la marge pour les plus hauts salaires. Il en a résulté un mouvement de convergence des taux de prélèvement qui s'est poursuivi régulièrement jusqu'au début des années quatre-vingt-dix (graphique 1).

Le prélèvement social, qui était initialement dégressif conformément à une logique bismarckienne est devenu uniforme au début des années quatre-vingt-dix. Il s'agit là d'un changement profond de perspective. Ce mouvement historique n'a pas été guidé par des considérations d'efficacité économique, qui auraient été associées par exemple à des effets attendus sur l'emploi. Selon nous, c'est pour l'essentiel une certaine idée de la justice sociale qui a guidé les partenaires sociaux ayant en charge en France la fixation des taux de cotisations employeurs. L'idée était de répartir la charge de l'alourdissement des dépenses sociales selon les salariés qui étaient le plus en capacité supposée de le supporter. Il s'agit là d'une logique purement redistributive qui repose sur une certaine idée *a priori* de l'équité sociale.

Graphique 1. Niveau des taux de cotisations sociales employeurs pour différents niveaux de salaires



Source : législation française, calcul des auteurs

Dans les années 1990, installer la progressivité au travers d'exonérations ciblées

Les choses sont modifiées en profondeur à partir du début des années quatre-vingt-dix où une logique d'efficacité va commencer à prévaloir dans l'organisation des taux marginaux de prélèvements obligatoires. Alors que le prélèvement social peut être considéré comme un prélèvement passif du point de vue de l'emploi, il s'agit désormais de l'activer, c'est-à-dire de tenter de lui faire jouer un rôle dans la lutte contre le chômage.

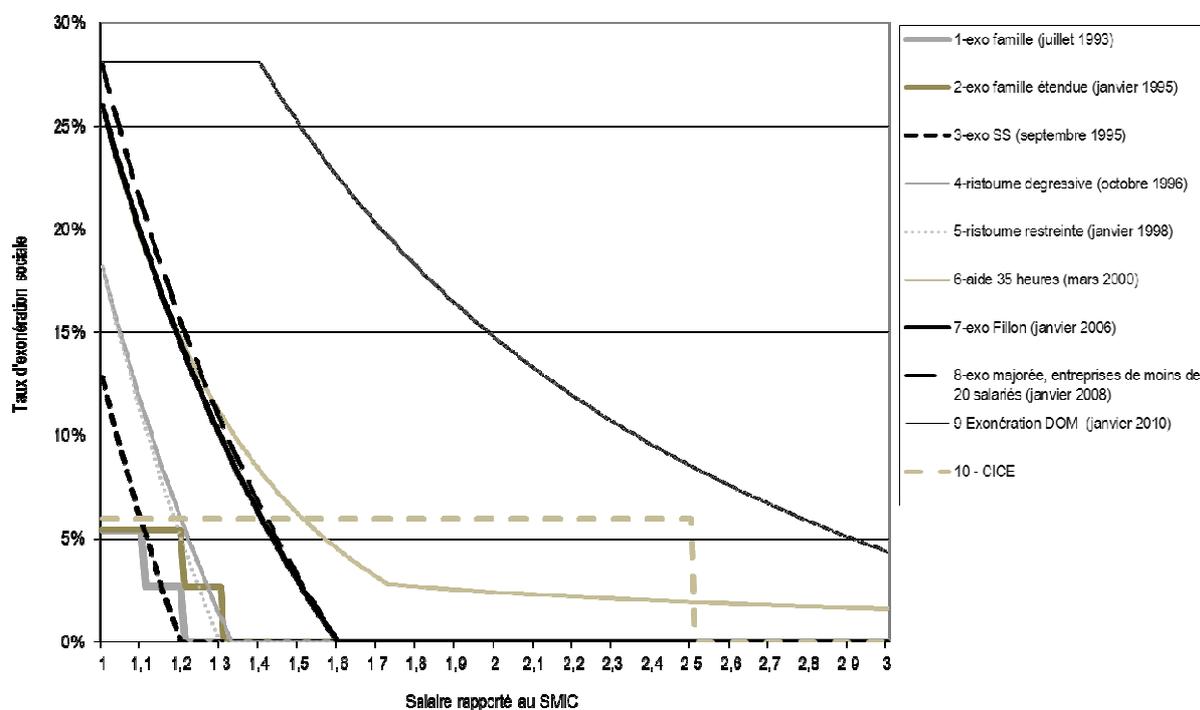
Le revirement a lieu suite à la publication d'une série de rapports et d'études, au début des années quatre-vingt-dix qui soulignent la relation étroite entre la surexposition au chômage des travailleurs les moins qualifiés et le niveau élevé du coût du travail au voisinage du salaire minimum en France. Emerge l'idée d'une action à la fois catégorielle et générale qui pourrait prendre la forme d'une réduction de cotisations sociales ciblée au voisinage du Smic. Le Commissariat général du Plan publie deux rapports successifs sous la direction de Gérard Maarek puis de Jean-Michel Charpin pour recommander la mise en œuvre d'une franchise de cotisation sociale jusqu'à un seuil donné de salaire. L'idée est également présente dans le rapport de Jacques Drèze et Edmond Malinvaud (1994) qui plaide pour une politique européenne en faveur de l'emploi. Un dispositif de franchise conduit à exonérer totalement ou partiellement de cotisations sociales les n premiers euros de salaires. Ce n'est pas la proposition qui sera retenue et mise en œuvre en France.

La première mesure d'exonérations générales de cotisations sociales a vu le jour en juillet 1993, sous le Gouvernement d'Édouard Balladur². L'objectif affiché était alors exactement celui du pacte de responsabilité de François Hollande : parvenir à terme à une exonération intégrale des cotisations familiales, pour tous les niveaux de rémunérations. Mais l'idée est alors de débiter à proximité du Smic puis de remonter progressivement la distribution des salaires. Ce schéma est imposé par des considérations budgétaires. La loi du 27 juillet 1993 instaure une exonération des cotisations familiales d'un niveau de 5,4 % entre le niveau du Smic et 1,1 Smic, et de 2,7 % jusqu'à 1,2 Smic. Notons que le montant de l'exonération n'est pas déterminé par des considérations d'efficacité du dispositif, mais uniquement par le montant préexistant des cotisations famille. L'extension progressive des allègements jusqu'à 1,6 Smic est ensuite 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 partiellement en janvier 1995 avec l'extension de l'exonération de cotisations famille jusqu'au seuil de 1,2 Smic (1,3 pour la demi-exonération).

Une nouvelle réforme apparaît avec la loi du 4 août 1995 avec laquelle le Gouvernement d'Alain Juppé instaure une ristourne dégressive des cotisations de Sécurité sociale. Il ne s'agissait toujours 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 a suivi l'élection présidentielle de Jacques Chirac. On parle alors d'*allègement défensif* pour qualifier ce type de réforme visant à amortir les effets sur le coût du travail des hausses du Smic brut. Le graphique 2 présente ce dispositif ainsi que tous les autres dispositifs français d'exonérations générales mis en œuvre depuis 1993, en omettant les nombreux dispositifs transitoires.

² Nous reprenons ici l'exposé des réformes successives effectué initialement par L'Horty (2000) et complété par Bunel *et al* (2012).

Graphique 2. Tous les dispositifs français d'exonérations générales de cotisations employeurs (1993-2014)



Source : législation française, calcul des auteurs

La réforme de 1996 poursuit quant à elle un objectif de (choc de) simplification. Après les changements de 1993 et de 1995, deux dispositifs au profil 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 après la mise en œuvre de l'exonération.

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, soit un peu plus de 5 milliards d'€, qui deviendra le chiffre de référence dans les débats sur les effets des exonérations. Le dispositif de 1998 est, par ailleurs, le premier à être calculé au prorata de la durée du travail, ce qui réduit l'avantage accordé au temps partiel. La logique est d'améliorer la qualité du travail et donc de ne plus avantager le temps partiel qui bénéficiait depuis 1992 d'exonérations spécifiques prenant la forme d'un abattement forfaitaire. Le calcul *pro rata temporis* de l'exonération fût annonciateur de la suppression de cet abattement qui aura lieu dans le cadre du passage aux 35 heures, faisant perdre au temps partiel ses avantages spécifiques.

L'extension des exonérations générales : trois générations de dispositifs

Les dispositifs instaurés de 1993 à 1998, sous les Gouvernements de MM. Balladur et Juppé, constituent une première génération de réformes. On a installé les exonérations générales, d'abord sous la forme de dispositifs en marche d'escalier, puis avec des dispositifs linéairement dégressifs. On a également étendu progressivement la fenêtre d'éligibilité, de 1,1 à 1,3 Smic et on a augmenté le montant budgétaire des exonérations jusqu'à parvenir autour de 5 à 6 milliards d'€. Ce faisant, ces réformes successives ont installé le principe des exonérations générales et ont conduit de facto à rendre le prélèvement social localement progressif au voisinage du salaire minimum.

La deuxième génération de dispositifs a été mise en œuvre dans le cadre de la réduction de la durée collective du travail, sous le Gouvernement de M. Jospin. Dans le cadre du passage aux 35 heures, entre 1998 et 2002, au travers des lois dites « Aubry 1 » et « Aubry 2 », les exonérations générales ont été utilisées pour améliorer le bilan sur l'emploi de la réduction collective du temps de travail. Les allègements ont à nouveau un caractère défensif mais ils sont désormais utilisés pour financer la baisse de la durée collective du travail. Dans la continuité des premiers dispositifs, la logique n'est pas de réduire le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente suite aux hausses des salaires horaires associés à la compensation de la baisse de la durée. Suivant le principe fixé par le Gouvernement d'une compensation intégrale au niveau du salaire minimum, il faut, pour parvenir au même salaire mensuel en travaillant chaque semaine 35 heures au lieu de 39, augmenter le salaire horaire de 11,4 %. Pour éviter un tel choc sur le coût du travail, on met en place une nouvelle exonération générale de cotisations employeurs et l'on espère compenser la différence par des gains de productivité liés à des réorganisations du travail et à un moindre « effet fatigue » des salariés. Comme la compensation est intégrale au niveau du Smic et partielle au-delà, l'allègement est dégressif avec les salaires, dans une fenêtre d'exonération 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 troisième génération de dispositifs, instaurés avec la réforme de 2003-2005, dite « réduction Fillon ». L'objet est d'uniformiser les barèmes des prélèvements sociaux selon les entreprises, pour mettre fin à la coexistence de deux dispositifs différents d'exonération, ceux pour les entreprises à 39 heures et ceux pour les entreprises passées à 35 heures, et de les remplacer par une exonération unique jusqu'à 1,6 Smic. Il ne s'agit donc toujours pas de baisser le coût du travail pour favoriser l'emploi non qualifié selon une logique offensive. 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, d'éviter d'augmenter le coût du travail dans un contexte de forte hausse du Smic. Au niveau du salaire minimum, 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 cotisations 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, les disponibilités budgétaires ont déterminé le seuil d'extinction du dispositif porté à 1,6 Smic en 2005. Les exonérations atteignent un maximum avec cette réforme et vont représenter un montant de plus de 20 milliards d'euros à partir de 2007.

Alors que les réformes ont été incessantes depuis 1993, une plage de stabilité va s'ouvrir au sortir de la réforme Fillon, à partir de 2005 où est achevé le processus de convergence des barèmes. On peut néanmoins noter une hausse de l'exonération maximale de 26 % au niveau du Smic, qui est porté à 28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés en janvier 2008. L'exonération couvre presque totalité des cotisations patronales hors assurance chômage et retraite complémentaire. En outre, depuis 2013, la réduction dite Fillon est calculée sur une base annualisée et non sur une base mensuelle.

La loi TEPA du 1^{er} octobre 2007 a proposé un nouveau dispositif en exonérant de l'impôt sur le revenu et de cotisations sociales les heures supplémentaires. La logique est l'exact opposé des allègements spécifiques aux temps partiel mis en place à partir de 1992, et des allègements incitant à la réduction collective de la durée du travail (Loi Robien du 11 juin 1996 puis les deux loi Aubry de 1998 et 2000 dans le cadre du passage aux 35 heures). Alors que ces dispositifs incitaient à la réduction individuelle (temps partiel) ou collective de la durée du travail, on favorise désormais l'augmentation de la durée du travail. Pour un coût annuel de 5 milliards d'euros par an, le dispositif a été abrogé en 2012.

On peut ajouter que le développement des exonérations générales est allé de pair avec un développement des exonérations catégorielles. Selon l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale, les allègements généraux sur les bas salaires représentaient en 2010 de l'ordre de 70 % de la totalité des exonérations. Les aides ciblées représentaient alors 6,1 Mds d'€, soit 22 % ; les 8 % restant correspondent aux exonérations pour heures supplémentaires (2,9 Mds d'€). Les exonérations ciblées regroupent trois grandes catégories de dispositifs : les exonérations sur les formes particulières d'emploi (apprentissage, contrat de professionnalisation, stages, contrat d'accompagnement vers l'emploi), les exonérations territoriales (zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, mesures DOM) et les aides sectorielles (franchise pour les services à la personne, jeunes entreprises innovantes notamment). Un rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (Amghar et Laloue, 2010) recense un total de 68 dispositifs dérogatoires pour les mesures sur les salariés. Certains dispositifs affectent le taux de prélèvements à assiette constante (exonérations, réductions de taux, franchises, ...), d'autres affectent l'assiette des prélèvements sans modifier le taux (non assujettissement, exemptions, abattement, déduction et plafonnement d'assiette).

Notons enfin que les dispositifs successifs d'exonération générale ne concernent que la France métropolitaine. Dans les départements d'outre-mer, un régime spécifique d'exonérations a été mis en place avec la loi dite « Perben » en 1994, en même temps que l'alignement progressif du salaire minimum ultra-marin sur celui en vigueur en métropole. Ce dispositif a lui-même été modifié à plusieurs reprises : en 2001 (loi d'orientation pour l'outre-mer, dite « Loom »), en 2003 (loi de programme pour l'outre-mer, dite « Lopom » ou aussi loi « Girardin ») et en 2009 (loi pour le développement économique de l'outre-mer, dite « Lodéom »). le dispositif ultra-marin est très différent de celui de métropole. C'est une franchise de cotisations sociales pour 30 points de cotisations dans une limite qui varie de 1,3 à 1,5 Smic selon la taille des entreprises et leurs secteurs d'activité. L'exonération dans les DOM est donc beaucoup moins ciblée sur les bas salaires et elle comporte un élément de différenciation selon la taille des entreprises et selon les secteurs d'activité (voir Bauduin *et al.* pour une évaluation *ex ante* des exonérations ultra marines).

Le Pacte de responsabilité et le CICE dans une perspective historique

Au moins trois enseignements intéressants peuvent être tirés de cette brève histoire des exonérations générales en France, qui peuvent éventuellement éclairer les contours d'une nouvelle architecture des prélèvements sociaux employeurs.

Le premier enseignement a trait au sens de l'histoire et à d'éventuelles ruptures relativement aux évolutions passées. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, on a assisté à une considérable montée en puissance des exonérations générales de cotisations sociales. Entre la première et la troisième génération de dispositifs, le budget a été multiplié par quatre, jusqu'à atteindre 21,4 milliards d'€ en 2008. Les exonérations sont en recul depuis, en phase avec l'évolution de la masse salariale qui s'est tassée depuis l'entrée en crise. Elles représentent un peu moins de 20 milliards d'Euros en 2012, selon l'Acoss (2013). Cette expansion s'est traduite par des mouvements dans les trois paramètres cruciaux qui caractérisent les exonérations générales. Le seuil de salaire définissant l'éligibilité à l'exonération a été progressivement étendu, jusqu'à s'établir à 1,6 Smic dans le cadre de la mesure Fillon de 2003-2005. Le plafond des exonérations au niveau du salaire minimum a été progressivement élevé, de 5,4 % initialement jusqu'à 26 points dans la mesure Fillon et même 28 points pour les entreprises de moins de 20 salariés depuis 2008. La forme de l'exonération a elle aussi évolué, partant de mesures en marches d'escalier on est passé à des mesures sans effet de seuil dont le profil des barèmes évoquait plutôt celui d'un toboggan.

On peut noter que le CICE s'inscrit en rupture dans cette évolution longue (graphique 2). Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui est la première des 35 mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, entrée en vigueur le 1er janvier 2013, consiste en un crédit d'impôt selon un barème en marche d'escalier, alors que ce type de profil avait été abandonné depuis 1995. La marche unique se situe au niveau de 2,5 Smic et induit une perte brutale de 6 points de cotisations pour l'employeur. Ce type d'effet de seuil est de nature à décourager les hausses de salaires pour tous les salariés à gauche du seuil, ce qui est inutilement dommageable. Pénaliser de la sorte les hausses de salaires des travailleurs qualifiés paraît contraire à la logique de recherche de compétitivité avancée par les défenseurs du dispositif.

Un deuxième enseignement intéressant a trait aux motivations des réformes qui n'ont dans le passé jamais consisté à réduire le niveau absolu du coût du travail. Il s'agissait d'amortir l'impact sur le coût du travail des hausses de Smic ou des hausses de salaires, de limiter les dépenses budgétaires, ou encore, de simplifier les dispositifs existants. Ces réformes étaient souvent combinées à des hausses du salaire minimum, ou à des encouragements donnés à la baisse de la durée du travail (encouragements au temps partiel ou au passage aux 35 heures). Aucune réforme n'a véritablement organisé une baisse offensive du coût du travail non qualifié dans le but de réduire le chômage des travailleurs concernés. Or, le CICE, comme le pacte de responsabilité, s'inscrivent dans un contexte de modération du salaire minimum. Celui-ci ne connaît plus de coup de pouce depuis 2007, après avoir fortement augmenté dans le cadre de la fusion des dispositifs d'exonérations générales de la réforme de 2003-2005. Une caractéristique originale des dernières réformes est qu'elles ont un caractère véritablement offensif. Pour la première fois en France, après plus de deux décennies de réformes des prélèvements sociaux, une réforme des prélèvements sociaux peut conduire à une baisse absolue du coût du travail, en termes réel mais aussi nominal.

Un troisième enseignement, déjà évoqué, est qu'au travers d'un grand nombre de réformes successives, qui ont modifié de façon incrémentale l'organisation des prélèvements sociaux des employeurs, le développement des exonérations générales a étendu la plage de progressivité de ces prélèvements. Ce faisant, l'extension de la progressivité du prélèvement social s'est faite essentiellement au travers des dispositifs d'exonération. Dans le passé, la dégressivité était organisée, comme nous l'avons vu, au travers d'un barème explicite avec des taux marginaux décroissants autour des seuils définis en fonction du plafond de sécurité sociale. Désormais, la progressivité est installée sans s'inscrire explicitement dans les barèmes des taux de prélèvements.

Nécessité d'une nouvelle réforme

Un autre enseignement de l'histoire des exonérations générales, depuis le début des années quatre-vingt-dix, est que l'empilement ponctuel de dispositifs redondants a toujours conduit dans le passé à leur fusion dans un dispositif unique. Ce fût le cas en 1996 comme en 2003. La nécessité d'une fusion de dispositifs redondants s'impose à nouveau en 2014 où les exonérations générales de cotisations employeurs (pour un montant un peu inférieur à 20 Mds d'€) coexistent avec le CICE (20 milliards d'€ également), dans la perspective de la mise en œuvre du « pacte de responsabilité » (10 milliards supplémentaires). Or, ces trois dispositifs poursuivent les mêmes objectifs (l'emploi, la compétitivité) avec des leviers proches (des exonérations de prélèvements sociaux, un crédit d'impôt).

Une telle coexistence n'est pas un gage de lisibilité, de simplicité ou de cohérence. Surtout, la coexistence de ces dispositifs expose à un risque d'interaction de barème qui peut compliquer sérieusement l'analyse des impacts des dispositifs. Deux formes d'interactions peuvent être distinguées. La première est purement comptable : par exemple, du fait des exonérations générales de cotisations sociales, le CICE conduit à une baisse du coût du travail qui n'est pas uniforme en fonction du salaire (elle est plus élevée au voisinage du Smic, en pourcentage, parce que les cotisations y sont plus faibles après exonérations générales), ce qui peut renforcer les effets sur l'emploi du CICE si la demande de travail est plus élastique pour les bas salaires. La seconde forme d'interaction est économique et considère les comportements des entreprises en réactions aux réformes fiscales : par exemple, si le rendement marginal des baisses d'impôt est décroissant, l'effet sur l'emploi du CICE se trouvera réduit en présence d'exonérations générales.

La crise a ajouté des justifications à la fusion des dispositifs. A partir de 2008, l'ensemble complexe de mesures qui constitue la politique de l'emploi n'a été modifiée qu'à la marge. Les dispositifs d'accompagnement ont été renforcés avec la réforme du chômage partiel qui est intervenue dès décembre 2008, puis avec le développement des conventions de reclassement personnalisé qui constituent un dispositif coûteux mais très ciblé sur les entreprises les plus en difficultés. On a également assisté à un renforcement des mesures ciblées sur les jeunes avec la mise en œuvre des contrats d'autonomie et des contrats d'insertion dans la vie sociale. Les emplois d'avenir ont prolongé cette expansion des emplois aidés. Puis les contrats de générations sont venus compléter ces dispositifs. Mais la partie centrale de l'arsenal, avec les dispositifs généraux d'exonération, n'a pas été remise en question, ni avec l'entrée en crise, ni avec la durée de la crise. L'approfondissement du chômage a rendu nécessaire une nouvelle étape dans la montée en puissance des politiques de l'emploi.

Les effets théoriques d'une progressivité renforcée

Dans quelle direction faut-il aménager les prélèvements sociaux pour les rendre plus favorables à l'emploi ? La théorie économique peut fournir des éclairages pertinents pour répondre à ce type de question.

L'emploi diminue avec le coût du travail

Le premier mécanisme à comprendre lorsque l'on parle des baisses de cotisations patronales, concerne la demande de travail. Dans une économie de marché, un employeur ne recrute que si cela lui est *profitable*. Le coût du travail d'un salarié, c'est à dire son salaire auquel on doit ajouter les cotisations patronales, constitue une variable clef dans le calcul économique de l'employeur. L'idée générale de la demande de travail est que, plus le coût du travail augmente, pour une productivité donnée du salarié, moins l'employeur aura intérêt à embaucher. Il pourra alors selon les cas de figures décider d'utiliser davantage de machines au lieu d'embaucher, ou d'utiliser des catégories de main d'œuvre moins cher, ou délocaliser, ou encore réduire son activité.

Il existe ainsi plusieurs mécanismes potentiels expliquant pourquoi les entreprises recrutent d'autant moins que le coût du travail est élevé. L'un des plus populaires dans l'opinion publique concerne le risque de délocalisation à l'étranger, et en particulier dans les pays à bas salaires. Si ce mécanisme joue sans aucune doute un rôle grandissant avec le développement de la mondialisation, il ne faut pas perdre de vue qu'il ne vient que renforcer le mécanisme général de la demande de travail. Le problème du coût du travail ne se résume donc pas à un seul problème de compétitivité. Même dans une hypothétique situation d'autarcie, les employeurs pourraient très bien trouver plus rentable de réduire leur production ou d'utiliser des machines plutôt que de recruter.

On entend souvent le contre argument à l'encontre de l'effet du coût du travail selon lequel ce serait surtout la demande adressée aux entreprises qui déterminerait l'emploi : le niveau des carnets de commande compterait davantage que le coût du travail pour déterminer le niveau d'emploi des entreprises. Les enquêtes de conjoncture confirment d'ailleurs régulièrement ce constat. Mais cette vision keynésienne de la demande de travail néglige toutefois le fait que les entreprises ont la possibilité de réduire leur prix si les débouchés se contractent ; que cette réduction des prix influence en retour le pouvoir d'achat ; et que par conséquent le niveau de la demande de biens s'en trouve renforcé. Les contraintes de demande sont donc endogènes et *à terme*, les décisions de production des entreprises alimentent en retour le niveau de la demande. Bien entendu, ce processus de bouclage n'est pas instantané et prend du temps. C'est même tout le rôle de la politique macroéconomique que de réguler au mieux ce processus.

En outre, il ne faut pas perdre de vue que, contrairement aux Etats-Unis, le niveau du chômage en France atteint depuis plusieurs décennies un niveau trop élevé pour laisser penser que seule une relance keynésienne pourrait résoudre le problème. Ce sont les raisons pour lesquelles nous pensons qu'il convient aujourd'hui de réfléchir de manière structurelle à un financement de la protection sociale qui soit davantage à même de réduire le chômage de manière pérenne.

Il est toutefois très difficile d'estimer la sensibilité de la demande de travail à son coût.³ L'idéal serait de disposer de deux groupes d'entreprises similaires qui ne se distingueraient que par l'évolution de leur coût du travail. Or d'une part, les politiques salariales dans notre pays sont trop collectives pour qu'une telle « expérience naturelle » puisse se réaliser, mais en plus, une telle approche ne serait pas à même de prendre en compte entièrement des effets de bouclage macroéconomique. C'est pourquoi les approches les plus convaincantes ont tenté de comparer l'évolution de l'emploi selon les catégories de rémunérations, afin d'appréhender si la mise en place d'un changement de taux de cotisation spécifiquement pour une catégorie influence significativement son niveau d'emploi (Kramarz et Philippon, 2001 ; Crépon et Desplatz, 2001 ; Bunel et L'Horty, 2012). L'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail estimée par L'Horty et Bunel (2012), dans le cadre d'un travail micro-économétrique sur données d'entreprises portant sur la réforme des allègements de la période 2003 à 2005, se situe aux alentours de -0.5, tandis qu'elle est proche de -1 pour Kramarz et Philippon (2001) dont l'estimation repose sur une méthode de quasi-expérience naturelle appliquée à des catégories de salariés proches du Smic. Enfin, les estimations de cette élasticité par niveaux de qualifications suggèreraient que les élasticités seraient plus importantes pour les moins qualifiés (Hamermesh, 1993). On imagine en effet bien volontiers que les entreprises puissent remplacer plus facilement les ouvriers travaillant à la chaîne par des machines ou des secrétaires par des ordinateurs que des cadres.

Une baisse de cotisations patronales ne diminue pas toujours le coût du travail.

Pour autant, une baisse de cotisations sociales employeurs ne se traduit pas mécaniquement par une réduction du coût du travail. Elle peut aussi être prendre la forme d'une hausse des salaires nets et être ainsi partagée entre employeurs et salariés. En effet, les baisses de cotisations patronales peuvent tout aussi bien servir à réduire le coût du travail si le salaire brut reste fixé, qu'à augmenter le salaire brut pour un coût du travail donné. L'effet sur la demande de travail et l'emploi sera donc maximal dans le premier cas de figure et minimal dans le second.

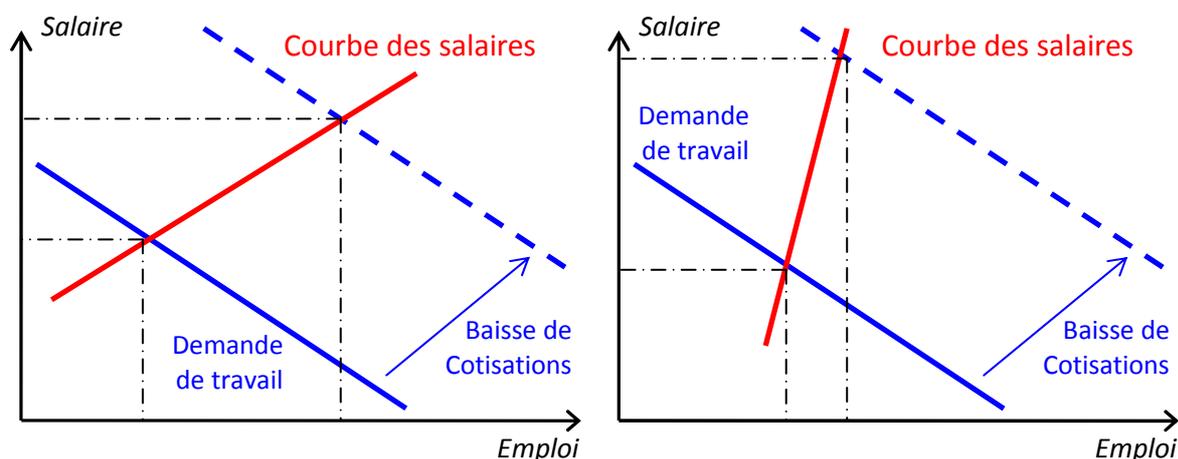
En théorie, si les salaires ajustaient parfaitement l'offre à la demande de travail, le coût du travail diminuerait d'autant moins que l'offre de travail serait peu sensible au salaire. C'est la question habituelle de l'incidence fiscale. Le Graphique 3 illustre notre propos. La droite décroissante représente la demande de travail reliant le niveau d'emploi des entreprises au salaire des travailleurs. Lorsque l'on réduit les cotisations sociales, le coût du travail diminue pour un niveau donné du salaire si bien que la demande de travail augmente en se déplaçant vers la droite.⁴ Dans un marché du travail concurrentiel, la courbe des salaires correspond à l'offre de travail. Elle est représentée par une courbe croissante. Dans le graphique de gauche, la courbe des salaires est proche de l'horizontale, ce qui correspond au cas où l'élasticité de l'offre de travail est élevée. Seule une faible hausse des salaires est nécessaire pour que l'offre de travail augmente autant que la demande de travail. A contrario, dans le graphique de droite, la courbe des salaires est proche de la verticale, ce qui correspond au cas où l'élasticité de l'offre de travail est faible. Il faut alors une forte

³ On mesure en général cette sensibilité par la notion d'élasticité de la demande de travail, à savoir le pourcentage de variation du niveau d'emploi lorsque le coût du travail diminue de 1%.

⁴ Alternativement, lorsque l'on réduit les cotisations sociales, un même niveau de coût du travail et donc d'emploi peut être obtenu avec un niveau de salaire plus élevé, si bien que la courbe de demande de travail se déplace vers le haut.

hausse du salaire net pour que l'offre de travail augmente autant que la demande. Cette augmentation importante du salaire atténue très fortement l'effet de la baisse de cotisations patronales sur le coût du travail, et donc sur l'emploi.

Graphique 3 : Les effets d'une baisse de cotisations sociales selon la pente de la courbe des salaires : à gauche, la courbe des salaires est très élastique, à droite, la courbe des salaires est très peu élastique.



réalité française est bien entendu plus compliquée avec notamment le rôle primordial des conventions collectives et du Smic dans la détermination des salaires. La détermination de l'emploi et des salaires peut alors être représenté graphiquement par l'intersection de la demande de travail avec une « courbe des salaires » (*Wage Setting schedule* ou WS en anglais). A court terme, le niveau du salaire brut peut sans doute être considéré comme fixé lorsque l'on diminue les cotisations patronales (Lehmann, Marical et Rioux ; 2013). La courbe des salaires est alors très proche de l'horizontale, dans le graphique 3. Une baisse des cotisations patronales serait alors favorable à l'emploi. En revanche, à moyen-long terme, l'amélioration du marché du travail que l'on peut attendre d'une baisse des cotisations patronales ainsi que la mise en place de prélèvements alternatifs pour équilibrer le financement de la sécurité sociale ne manqueront pas d'alimenter les revendications salariales. La baisse des cotisations sociales, peut donc produire *in fine* beaucoup d'effets sur les salaires nets et assez peu sur le coût du travail si la courbe des salaires à moyen long-terme est trop élastique.

Ce risque nous semble plus particulièrement important pour les travailleurs dont la rémunération est « suffisamment » au-dessus du Smic (mettons à partir du salaire médian vers 1.5 Smic). Ces travailleurs sont traditionnellement plutôt épargnés par le risque de chômage et de précarité, même si la crise actuelle incite ici à la nuance. Aussi, leur courbe de salaire se confond avec leur offre de travail, et elle est vraisemblablement assez peu sensible au salaire, comme dans la figure de droite du Graphique 3. Les incitations à l'emploi se concentrent d'ailleurs sur des populations spécifiques plus particulièrement localisées dans le bas de l'échelle des salaires (voir par exemple Cahuc et Zylberberg, 2004). Pour cette raison, une baisse des cotisations patronales à des niveaux de salaires trop éloignés du Smic n'aura à terme que très peu d'effet sur l'emploi. Pour la même raison, basculer

le financement de la protection sociale des cotisations patronales vers la TVA n'aura vraisemblablement à terme pas plus d'effet que n'aurait une dévaluation du même ordre de grandeur que la baisse des taux de cotisations.

Le Gouvernement n'est pas partie prenante des négociations salariales entre partenaires sociaux, et n'a donc pas la maîtrise des effets d'un surcroît d'exonérations sociales sur le coût du travail. Il a revanche un pouvoir de contrôle assez important sur le niveau du Smic lui-même. A proximité du salaire minimum, la courbe des salaires devient horizontale dans le graphique 3. En combinant une stratégie de baisse de cotisations patronales avec une politique de modération du salaire minimum, il est vraisemblable que l'effet sur le coût du travail sera très marqué. Dans le passé, comme nous l'avons vu, les exonérations de cotisations sociales ont toujours été utilisées à des fins défensives, pour éviter que le coût du travail n'augmente. Leurs effets sur l'emploi seraient beaucoup plus perceptibles en cas d'utilisation offensive, afin de réduire le niveau du coût du travail.

Selon cette logique, les baisses de cotisations patronales doivent être ciblées à un niveau proche du Smic, pour avoir un impact maximal sur l'emploi. Ce ciblage des baisses de cotisations patronales sur les bas salaires n'est qu'une condition nécessaire. Il importe qu'il soit associé à une politique de modération du salaire minimum. En pratique, cela signifie de limiter les hausses du Smic à l'indexation automatique sur les prix et sur la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier. Dans le contexte de forte montée du chômage, une alternative serait d'aller encore plus loin en réformant le mode de formation du salaire minimum afin de mettre fin, au moins de façon temporaire, à l'indexation sur les salaires. Cela permettrait aux exonérations de produire davantage d'effets absolus et relatifs sur le coût du travail. En outre, ce type de stratégie permettrait également d'accélérer le processus de convergence des salaires minimum qui est en oeuvre en Europe.

Il existe enfin deux autres arguments en faveur du ciblage des baisses de cotisation patronales à un niveau proche du Smic. Premièrement, les études empiriques nous suggèrent que la demande de travail est plus élastique pour les emplois à bas salaires. Aussi, un même déplacement vers le haut de la demande de travail dans le graphique 3 se traduit par une augmentation plus importante de l'emploi. Enfin, même si les élasticités de la demande de travail et de la courbe des salaires étaient identiques pour les bas et pour les hauts salaires, un même montant de réduction de cotisations sociales correspond à un plus fort pourcentage de baisse du coût du travail pour les bas salaires que pour les hauts salaires. Cet « effet d'assiette » induit que le coût par emploi crée est d'autant plus faible que les baisses de cotisations sont concentrées sur les bas salaires. Notons que les trois arguments en faveur du ciblage des exonérations sur les bas salaires (effet d'assiette, élasticité de la demande de travail plus forte, moindres effets sur les salaires) sont indépendants les uns des autres.

Les limites du ciblage

Les arguments que nous venons de développer laisseraient à penser qu'il n'y aurait que des avantages à cibler les baisses de cotisations patronales sur les bas salaires. Non seulement on réduirait de la sorte le coût budgétaire de l'opération, un argument à ne pas négliger en cette période de difficultés budgétaires et de turbulences sur les dettes publiques, mais en plus, on aurait un effet maximal sur l'emploi. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un ciblage trop étroit risque de

décourager les employeurs à accorder des augmentations de salaires au sein de la population ciblée. Dans le cas d'une exonération en palier, un effet de seuil existe qui peut former une véritable trappe à bas salaire. Dans le cas d'une exonération linéairement dégressive avec le salaire, cet effet est dilué sur toute la fenêtre d'exonération et freine les augmentations de salaires, sans les bloquer. Pour chaque euro de hausse de salaire, l'employeur perd la partie dégressive de l'exonération. C'est l'effet de « modération des salaires » dont il convient à présent de discuter des conséquences.

Il s'agit tout d'abord de noter que cet effet de modération salariale est difficile à mettre en évidence dans les données disponibles. Aeberhardt et Sraer (2009) ont par exemple étudié si la mise en place en 1995 des allègements de cotisations patronales jusqu'à 1.3 Smic avait entraîné une évolution différente de la croissance de salaires en-dessous et au-dessus de ce seuil. Leur réponse négative à cette question tendrait à suggérer que l'effet de modération salariale se manifesterait davantage sur les salaires d'embauche que sur l'évolution des salaires des personnes déjà employés. Bien entendu, qu'un tel effet de modération salariale soit difficile à mettre en évidence sur données microéconomiques ne signifie pas qu'il n'existe pas. Cela nous conduit néanmoins à penser qu'il ne faut pas non plus surestimer le risque qu'un ciblage trop étroit créerait des trappes à bas salaires.

De plus, le mécanisme de modération salariale, s'il se confirme, pourrait entraîner un deuxième dividende en termes d'emploi. En freinant les revendications salariales, il contribuerait également à modérer les salaires et le coût du travail, et donc à favoriser la demande de travail, l'emploi et la compétitivité selon une logique d'offre. De ce point de vue, on pourrait regretter que ce mécanisme de modération salariale s'éteigne à la sortie du dispositif Fillon, à 1.6 Smic. Le Pacte pour la compétitivité de l'industrie française (Gallois, 2012) a montré à juste titre que le problème du coût du travail ne se résume pas à celui des bas salaires. Notre position est que les exonérations de cotisations sociales en tant que telles ne permettent pas de réduire durablement le coût du travail, sauf lorsqu'elles sont ciblées à un niveau proche du Smic. En revanche, on peut espérer utiliser le mécanisme de modération salariale s'il se confirme, également au-delà de 1.6 Smic pour inciter à la modération des salaires, et par ce biais, à la réduction du coût du travail pour les moyens-hauts salaires. Encore une fois, ceci plaide pour que les financements alternatifs qu'il faudrait trouver pour compenser les baisses de cotisations patronales soient obtenus par des prélèvements ne portant que sur les revenus du travail au-delà de 1.6 Smic. Cela constituerait de notre point de vue à la fois la manière la plus efficace de réformer le financement de la protection sociale en termes d'emploi, mais aussi la manière la moins inégalitaire de procéder afin de limiter les conséquences de la réduction du coût du travail sur les plus démunis.

Il convient pour finir de remarquer que la progressivité fiscale a fondamentalement pour effet de décourager l'ensemble des mécanismes économiques permettant à des travailleurs d'obtenir des salaires plus élevés. Nous avons insisté jusqu'à présent sur l'effet de modération salariale, qui repose sur les comportements de négociation des salaires pour un niveau donné de productivité. Il convient toutefois de discuter également de l'effet de la progressivité sur les décisions économiques permettant aux travailleurs d'être plus productifs. Tout d'abord, les individus risquent de percevoir moins d'incitations à travailler plus longtemps et plus intensément si le financement de la protection sociale devient plus progressif. On peut également évoquer les incitations à la formation, à l'éducation : si les plus diplômés se retrouvent davantage taxés, les incitations à investir dans des études longues s'en trouvent réduites. Des raisonnements similaires peuvent également être menés à propos des incitations à innover, à entreprendre ou à investir dans les technologies de pointe. On

s'attend ainsi à ce que la progressivité tende à diminuer la production moyenne de chaque employé. Lehmann *et alii* (2013) utilisent un panel de 21 pays de l'OCDE pour estimer l'effet de la progressivité fiscale à la fois sur le chômage, l'emploi et la productivité. Leurs résultats confirment que pour un niveau donné du coin fiscal, une fiscalité plus progressive augmente l'emploi et réduit le chômage, mais réduit également la productivité par tête. L'effet sur l'emploi et l'effet sur la productivité seraient d'un ordre de grandeur comparable, si bien que l'effet total sur la production serait ambigu. Ce résultat suggère que le degré optimal de progressivité dépend fortement de la priorité que l'on donne à l'objectif d'emploi par rapport à celui de la productivité.

Notre point de vue est qu'aujourd'hui en France, la persistance du chômage à un niveau aussi élevé fait courir des risques trop sérieux pour la soutenabilité des finances publiques et pour la cohésion de la société pour ne pas être la priorité des priorités de la politique économique. Par ailleurs, il existe dans notre pays bien d'autres freins à l'innovation, et à l'investissement en recherches dans les hautes technologies pour que l'on ne puisse espérer qu'une amélioration de l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les entreprises ne produise des effets positifs plus importants que les effets désincitatifs que pourraient éventuellement avoir la progressivité fiscale.

Les enseignements des simulations

Les effets positifs d'une plus grande progressivité des prélèvements sociaux à la charge des employeurs ont été confirmés par une étude récente dont le propos était de chiffrer les effets sur l'emploi de différentes réformes des barèmes des exonérations générales (Bunel *et al*, 2013). La conclusion principale de cette étude est qu'il faut concentrer les exonérations sur les plus bas salaires, si l'objectif est celui du nombre d'emplois créés et de la baisse du taux de chômage. Les barèmes d'exonération les plus ciblés sur les bas salaires sont toujours les plus bénéfiques pour l'emploi.

L'étude compare également les chiffrages de 17 études antérieures en les ramenant à une enveloppe budgétaire de 5 milliards d'euro de 2010 (certaines études mesurent les effets d'une baisse de 10 points de cotisations sociales, d'autres ceux de la mesure de 1995, d'autres encore celle d'un allègement de 10 milliards de francs). La moyenne des effets sur l'emploi est de 310 000 emplois pour 5 milliards d'euros, soit un coût par emploi créé de 24 000 € en moyenne. Il y a des différences entre les études, notamment parce que les premiers travaux d'évaluation ont porté sur les politiques d'exonération dont la pente et le ciblage sont plus favorables à l'emploi, à budget donné. D'autre part, les travaux sur données microéconomiques ont tendance à sous-estimer les exonérations effectivement perçues par les entreprises et ainsi à surestimer l'effet sur l'emploi.

Conclusion

Cet article est un plaidoyer pour que le financement de la protection sociale devienne plus progressif. Après vingt ans de modifications régulières des barèmes d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires, il convient à présent de réformer de manière lisible et durable le financement de la sécurité sociale. Les différents dispositifs (allègements Fillon, CICE, pacte de responsabilité) doivent être fusionnés pour davantage de lisibilité. Nous pensons que la nouvelle architecture doit avoir comme priorité la réduction du chômage. Cela implique de concentrer la baisse des cotisations patronales à proximité du salaire minimum. L'enjeu est de créer les emplois qui manquent cruellement à notre économie, tout en contribuant à l'équilibre de nos comptes publics et à notre cohésion sociale.

Pour éviter une excessive concentration des emplois au niveau du smic, et favoriser les carrières salariales, tout en maximisant les gains en emploi, nous plaidons pour que l'essentiel des exonérations soit concentré sous le salaire médian, soit environ 1,5 Smic. Cela permettra notamment de créer des emplois dans le secteur des services à la personne, aux entreprises et dans le commerce. Au-delà de la refonte des barèmes de cotisations sociales, il faut également rendre plus « offensives » les baisses de cotisations patronales en veillant à ce qu'elles servent à baisser réellement le coût du travail pour un niveau donné du pouvoir d'achat des travailleurs au Smic et non à éviter comme hier que les exonérations ne servent qu'à compenser les hausses du Smic brut.

Références bibliographiques

Aeberhardt, Romain et David Sraer (2009), « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Economie et Statistique*, n°429-430, pp 77-105.

Acoess Stat (2013). « Les exonérations de nouveau en recul en 2012 », n° 181, novembre 2013.

Amghar Y-G et Laloue, (2010), *Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux*, rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Juillet 2010.

Bauduin, N., F. Legendre et Y. L'Horty (2010), « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Revue Française d'Economie*, n°3, vol XXIV, janvier 2010, pp 167-191.

Bunel M. et L'Horty Y. (2012). « The Effects of Reduced Social Security Contributions on Employment: an Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, vol 33, n°3, sept 2012, pp 371-398.

Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y. (2009). « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Economie et Statistique*, n°429-430, pp 77-105.

Bunel M., Emond C. et L'Horty Y. (2012). « Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n°126, 2012, pp 59-103.

Cahuc, P. et A. Zylberberg, (2004), *Labor Economics*, MIT Press.

Crépon B. et R. Desplatz, (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348-08, pp 3-24.

Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2013. Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective.

Drèze Jacques, Malinvaud Edmond, de Grauwe Paul, Gevers Louis, Italianer Alexander, Lefebvre Olivier, Marchand Maurice, Sneessens Henri, Steinherr Alfred, Champsaur Paul, Charpin Jean-Michel, Fitoussi Jean-Paul, Laroque Guy (1994). « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne ». *Revue de l'OFCE*. N°49, 1994. pp. 247-288.

Gallois, L. (2012) , *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier Ministre, 5 novembre.

Kramarz, F, T. Philippon (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment,» *Journal of Public Economics*, 82, 115-146.

L'Horty Y. (2000). « Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail ». In: *Revue économique*. Volume 51, n°3, pp. 499-512.

Lehmann, E., F. Marical, L. Rioux, (2013), "Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms", *Journal of Public Economics*, 99(1), pp. 66-84.

Lehmann, E., S. Moriconi, C. Lucifora et B. Van der Linden, (2013), "Beyond the Labour Income Tax Wedge: The Unemployment-Reducing Effect of Tax Progressivity", *CESifo Discussion Paper* 4348.

13-10. La discrimination à l'entrée des établissements scolaires privés : Les résultats d'une expérience contrôlée

Loïc du Parquet, Thomas Brodaty, Pascale Petit

13-9. Simuler les politiques locales favorisant l'accessibilité à l'emploi

Mathieu Bunel, Elisabeth Tovar

13-8. Le paradoxe des nouvelles politiques d'insertion

Jekaterina Dmitrijeva, Florent Fremigacci, Yannick L'Horty

13-7. L'emploi des seniors : un réexamen des écarts de taux d'emploi européens

Laetitia Challe

13-6. Effets de quartier, effet de département : discrimination liée au lieu de résidence et accès à l'emploi

Pascale Petit, Mathieu Bunel, Emilia Ene Jones, Yannick L'Horty

13-5. Comment améliorer la qualité des emplois salariés exercés par les étudiants ? Les enseignements d'une expérience contrôlée

Jekaterina Dmitrijeva, Yannick L'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit

13-4. Evaluer l'efficacité d'une campagne de valorisation du bénévolat : Les enseignements de deux expériences contrôlées sur le marché du travail

Thomas Brodaty, Céline Emond, Yannick L'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit

13-3. Les différents parcours offerts par l'Education Nationale procurent-ils les mêmes chances d'accéder à l'emploi ?

Florent Fremigacci, Yannick L'Horty, Loïc Fu Parquet, Pascale Petit

13-2. Faut-il subventionner le permis de conduire des jeunes en difficulté d'insertion ?

Yannick L'Horty, Emmanuel Duguet, Pascale Petit, Bénédicte Rouland, Yiyi Tao

13-1. Anatomie d'une politique régionale de lutte contre les discriminations

Yannick L'Horty

12-9. Emploi et territoire : réparer les fractures

Yannick L'Horty

12-8. Inadéquation des qualifications et fracture spatiale

Frédéric Gavrel, Nathalie Georges, Yannick L'Horty, Isabelle Lebon

12-7. Comment réduire la fracture spatiale ? Une application en Ile-de-France

Frédéric Gavrel, Nathalie Georges, Yannick L'Horty

12-6. L'accès à l'emploi après un CAP ou un baccalauréat professionnel : Une évaluation expérimentale

Florent Fremigacci, Yannick L'Horty, Loïc du Parquet, Pascale Petit

12-5. Discrimination à l'embauche des jeunes en Ile-de-France : un diplôme plus élevé compense-t-il une origine maghrébine ?

Emilia Ene

12-4. Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales

Mathieu Bunel, Céline Emond, Yannick L'Horty

12-3. Evaluer un dispositif sectoriel d'aide à l'emploi : L'exemple des hôtels cafés restaurants de 2004 à 2009

Mathieu Bunel

12-2. L'intermédiation financière dans l'analyse macroéconomique : Le défi de la crise

Eleni Iliopoulos, Thepthida Sopraseduth

12-1. Etre meilleur Apprenti de France : Quels effets sur l'accès à l'emploi ? Les enseignements de deux expériences contrôlées sur des jeunes d'Ile-de-France

Pascale Petit, Florent Fremigacci, Loïc du Parquet, Guillaume Pierne

La Fédération TEPP

La Fédération de recherche CNRS **Travail, Emploi et Politiques Publiques (TEPP, FR n°3435)** réunit des centres de recherche en économie et sociologie :

- Le **Centre d'Etudes des Politiques Economiques de l'université d'Evry**, **EPEE**, Université d'Evry Val d'Essonne
- Le **Centre Pierre Naville**, **CPN**, Université d'Evry Val d'Essonne
- Le **Centre de Recherche en Economie et Management**, **CREM**, Université de Caen Basse Normandie et Université de Rennes 1
- **L'Equipe de Recherche sur les Marchés, l'Emploi et la Simulation**, **ERMES**, Université de Paris II Panthéon-Assas
- **L'Equipe de Recherche sur l'Utilisation des Données Temporelles en Economie**, **ERUDITE**, Université de Paris-Est Créteil et Université de Paris-Est Marne-la-Vallée
- Le **Groupe d'Analyse des Itinéraires et des Niveaux Salariaux**, **GAINS**, Université du Maine

La Fédération TEPP rassemble 150 chercheurs et enseignants-chercheurs, 140 doctorants et 40 chercheurs associés, qui étudient les mutations du travail et de l'emploi en relation avec les choix des entreprises et analysent les politiques publiques en mobilisant les nouvelles méthodes d'évaluation.

www.tepp.eu