

BAISSE DES COTISATIONS SOCIALES SUR LES BAS SALAIRES : UNE RÉÉVALUATION

Yannick L'Horty, EPEE, Université d'Évry-Val d'Essonne

La France est le premier pays d'Europe à avoir mis en place une réduction générale des cotisations sociales sur les bas salaires, avant d'être suivi par la Belgique (Plan Global) et les Pays-Bas (dispositif SPAK). Elle est également le pays où les réformes ont été les plus nombreuses dans ce domaine. Depuis l'exonération des cotisations patronales d'allocations familiales, instaurée par la loi du 27 juillet 1993 et inspirée des travaux du X^e plan, jusqu'à la ristourne dégressive de la Loi de finances de 1998, trois gouvernements successifs auront mis en œuvre cinq dispositifs différents d'allègements de charges sur les bas salaires en l'espace de cinq années. La fenêtre d'exonération a été progressivement élargie (de 1,1 à 1,3 Smic) ; l'ampleur de l'exonération a été approfondie (de 5,4 % à 18,2 % du salaire brut au niveau du salaire minimum) ; la forme de l'exonération a été lissée (d'un dispositif en palier à une ristourne linéaire en fonction du salaire). Dès 1996, le coût annuel de ces allègements a atteint près d'un demi-point de PIB, constituant la première des politiques pour l'emploi, très loin devant tous les autres dispositifs (1).

Compte tenu de la place de premier plan occupée en France par ces allègements et de la diversité de cette expérience, il n'est pas étonnant que de très nombreux travaux d'évaluation aient été effectués sur les conséquences économiques de ces politiques. Ces évaluations ont utilisé les techniques les plus variées : recours à des formes réduites de demande de travail (Cserc, 1996 ; Malinvaud, 1998 ; L'Horty, 2000), à des modèles d'équilibre général calculable (Laffargue, 1996 et 2000), des maquettes macro-économiques stylisées (Germain, 1997 ; Salanié, 1999 ; Audric, Givord et Prost, 2000), ou des modèles macro-économétriques (Cornilleau et Heyer, 2001). Au-delà de cette variété, ces travaux ont pour points communs une perspective plutôt macro-économique, l'usage de données agrégées et une approche *a priori* : aucun ne constate *a posteriori* quelles ont été les effets des allègements de charges sur les bas salaires.

Une approche innovante

Dans ce contexte, le travail de Bruno Crépon et Rozenn Desplat constitue tout simplement la

première évaluation *ex post* des politiques françaises d'allègement ciblé (2). À l'aide d'un échantillon d'entreprises en panel, le propos de cette étude est de mesurer rétrospectivement la contribution des allègements de cotisations sur les bas salaires à l'évolution de l'emploi et d'autres grandeurs économiques à l'aide d'une approche inspirée des méthodes quasi expérimentales développées notamment par James Heckman.

La difficulté de ce travail ne résidait pas seulement dans l'indisponibilité des données. Elle tenait surtout au fait que les allègements de cotisations sociales menés en France ne constituent pas du tout une expérience contrôlée. Dans ce type d'expérience, on distingue un groupe de bénéficiaires d'une politique (ou d'un traitement) et un groupe qui n'en bénéficie pas (ni directement, ni indirectement). Lorsque le hasard détermine l'appartenance à chaque groupe, leurs caractéristiques sont comparables et l'on peut isoler l'effet du traitement. Mais les entreprises qui ont bénéficié des allègements de charges n'ont pas du tout été tirées au hasard.

Rappelons que ces baisses de charges sont à la fois générales – elles s'adressent à toutes les entreprises – et ciblées, et qu'elles sont réservées aux bas salaires. Premier problème, comme l'aide est générale, presque toutes les entreprises en ont bénéficié (92,8 % selon les auteurs, représentant 99 % de l'emploi dans leur échantillon), ce qui, en pratique, rend impossible la constitution d'un groupe de contrôle. Second problème, comme l'aide est ciblée, les entreprises qui en

1. L'allègement de cotisations sur les bas et moyens salaires, réservé aux entreprises qui ont signé un accord collectif de passage aux 35 heures, poursuit cette évolution : la fenêtre a été encore élargie (jusqu'à 1,8 Smic), et l'exonération a été amplifiée (environ 20 points de coût du travail au niveau du Smic, soit un tiers de plus que la ristourne dégressive). Avec ce nouveau dispositif, l'effort budgétaire consacré aux allègements de cotisations patronales a été triplé.

2. Il faut mentionner également l'estimation menée par Laroque et Salanié (2000) qui repose sur un modèle structurel estimé sur données individuelles en coupe transversale et qui est, en quelque sorte, à mi-chemin entre les travaux prospectifs et rétrospectifs (c'est un exercice de simulation d'un modèle structurel qui est mené pour évaluer les effets des baisses de charges, mais les comportements sont estimés sur les données de l'enquête Emploi par nature rétrospective).

bénéficient le plus ont des caractéristiques très spécifiques, en particulier en termes de taille et de secteur d'activité. Comme le rappellent les auteurs, les petites entreprises et celles qui appartiennent au secteur tertiaire sont largement surreprésentées dans les entreprises à bas salaires (plus une politique d'allègement est ciblée dans le bas de la distribution des salaires, plus cette dimension sectorielle se renforce (Cserc, 1996)). Même si l'on pouvait construire un groupe d'entreprises n'ayant pas bénéficié des allègements, il serait difficile d'attribuer les différences constatées dans l'évolution des deux groupes aux seuls allègements de charges, dans la mesure où ces caractéristiques spécifiques peuvent aussi expliquer les différences.

Cette difficulté est ici surmontée de deux façons. La première est originale, la seconde est plus traditionnelle. Tout d'abord, les auteurs étendent la méthodologie proposée par Rubin, qui s'appliquait dans le cas d'un traitement discret (on en bénéficie ou on n'en bénéficie pas), au cas d'un traitement continu (on en bénéficie plus ou moins). Ensuite, ils vont multiplier les variables de contrôle permettant de raisonner toutes choses égales par ailleurs. Une cinquantaine de variables de contrôle sont ainsi considérées, certaines exprimant des caractéristiques observables des entreprises, d'autres des caractéristiques inobservables. Le rôle de ces variables de contrôle ou de conditionnement est de capturer l'influence de facteurs communs aux variables d'intérêt (ce que l'on veut expliquer, l'évolution de l'emploi, etc.) et aux variables de traitement (la politique mise en œuvre). Comme l'ampleur des baisses de charges est liée à la structure des qualifications d'une entreprise, par exemple, et que celle-ci peut influencer ses performances en termes d'emploi, des indicateurs de la structure de qualification fournissent une variable de contrôle. Le choix des variables de contrôle constitue évidemment un point crucial.

La méthodologie des auteurs peut, dès lors, être présentée de façon très simple. Il s'agit d'expliquer les variables d'intérêt par une combinaison de la variable de traitement et des variables de contrôle. Les variables d'intérêt (Δy_i) sont l'évolution des performances des entreprises entre 1994 et 1997 (niveau et structure de l'emploi par âge et qualification, productivités du travail et du capital, intensité capitalistique, valeur ajoutée et coûts de production). La variable de traitement (t_i) est la baisse du coût du

travail moyen dans l'entreprise induite par les dispositifs d'allègement de charges mis en œuvre entre 1994 et 1997 (estimée avec la distribution des salaires de 1994). Sur cette base, les auteurs estiment trois types de modèle sur un échantillon de 87 720 entreprises issu d'un appariement des données des DADS et des BRN (ces entreprises font plus de 3,5 millions de chiffre d'affaires annuel et sont présentes dans les deux sources de 1993 à 1997). Le modèle le plus simple a une expression linéaire du type :

$$\Delta y_i = at_i + x_i b$$

où x_i est le vecteur des variables de contrôle et où le coefficient a donne l'effet moyen d'un accroissement des allègements de cotisations. Dans le deuxième modèle, les variables de contrôle sont remplacées par un indicateur synthétique. Dans le troisième modèle, on ne fait pas d'hypothèse particulière sur la relation estimée entre les variables (qui n'est plus forcément linéaire). On gagne alors en généralité mais l'on perd en précision. C'est ce troisième modèle qui est retenu finalement par les auteurs.

L'extension des dispositifs d'allègements de cotisations sur les bas salaires entre 1994 et 1997 équivaut à une baisse du coût du travail moyen de 1,7 % dans l'ensemble des entreprises de l'échantillon. Cette baisse expliquerait une progression de l'emploi de 2,6 % dans l'industrie et de 3,4 % dans les services. Les écarts-types sont cependant élevés, avec un intervalle de confiance qui s'étend de 1,5 % à 3,8 % dans l'industrie et de 1,9 % à 5 % dans les services. En appliquant ces données à la structure de l'emploi au niveau de l'économie toute entière, les auteurs expliquent finalement 460 000 emplois par l'extension du dispositif (entre 240 000 et 680 000 compte tenu de l'intervalle de confiance). Le tableau ci-après détaille ce résultat par grand secteur d'activité et par niveau de qualification.

Un effet important sur le niveau de l'emploi

Ces chiffres paraissent élevés dans l'absolu mais ils le sont plus encore si l'on tient compte de deux particularités de l'étude. D'une part, il s'agit des effets obtenus en 1997 par les réformes effectuées en 1995, 1996 et 1997, soit au bout de deux ans en moyenne. On ne mesure

ainsi qu'un effet de court terme alors que les allègements de cotisations sociales sont généralement supposés n'exercer tous leurs effets qu'à long terme. D'autre part, on mesure l'impact des *extensions* des allègements entre 1994, où prévalait un dispositif de réduction des cotisations familiales en palier, et 1997 où la ristourne dégressive s'étendait jusqu'à 1,33 Smic (contre 1,3 à partir de 1998). Cette extension a un profil tout à fait particulier et est globalement moins ample et moins ciblée sur les plus bas salaires, ce qui est théoriquement moins favorable à l'emploi (cf. schéma 1). Elle correspond, en outre, à un budget d'environ 4,57 milliards d'euros (30 milliards de francs), ce qui conduit à près de 150 000 emplois créés pour 1,52 milliard d'euros (10 milliards de francs). On est donc très au-dessus des chiffres les plus élevés donnés par les travaux prospectifs qui décrivent des impacts de long terme de mesures davantage ciblées.

Deux autres particularités de cette étude permettent d'expliquer, en partie, ces écarts. Tout d'abord, le champ est ici plus large puisque les effectifs considérés prennent en compte à la fois les travailleurs à temps complet et à temps partiel, alors que dans toutes les études prospectives, seuls les temps complets sont considérés. Ensuite, l'évaluation de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz ne prend pas en compte les effets du financement des baisses de cotisations alors qu'il est considéré par les études macro-économiques. Selon la synthèse réalisée sur cette question dans le rapport du Cserc (1996), le financement est susceptible de diviser par deux l'impact des allègements de cotisations (avec une fourchette très large selon le mode de financement).

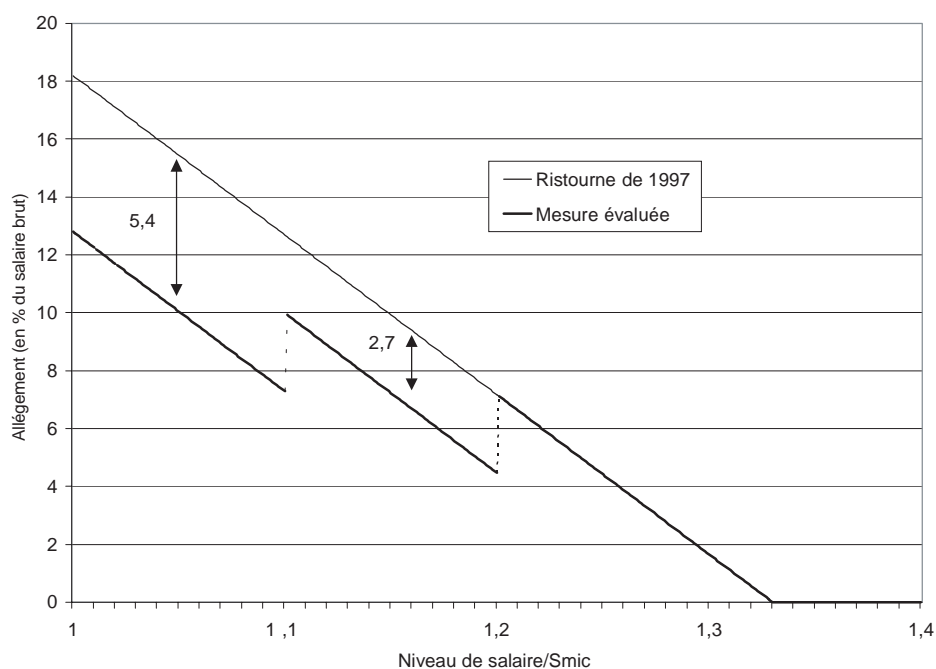
Plus généralement, cette étude ne considère aucune des rétroactions macro-économiques

Tableau
L'impact de l'extension des allègements de cotisations

	Ensemble	Industrie	Services
Emploi non qualifié (1)	220 000	70 000	150 000
Emploi qualifié	240 000	80 000	160 000
Emploi total	460 000	150 000	310 000

1. Ouvriers et employés non qualifiés, apprentis et stagiaires.

Schéma 1
La mesure évaluée : l'extension des dispositifs entre 1994 et 1997

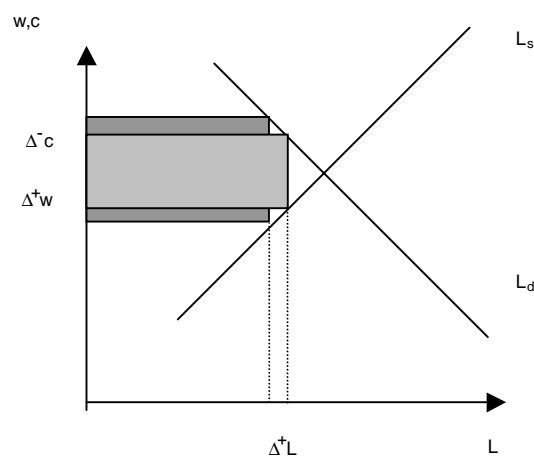


des allègements de charges : les effets en retour de la réduction du chômage sur la formation des salaires et le coût du travail dans l'ensemble des entreprises devraient, par exemple, modérer l'effet sur l'emploi. Ce type d'effet n'est pas considéré dans l'étude où l'on suppose que les salaires bruts ne varient pas avec la mise en œuvre des baisses de cotisations sociales. En théorie, une baisse de cotisations patronales réduit le coût du travail mais augmente aussi les salaires nets (cf. schéma 2). Il est cependant vrai qu'au strict voisinage du salaire minimum cet effet n'a pas lieu de se produire (cf. schéma 3).

Des mesures également très favorables pour les travailleurs qualifiés

Au-delà de l'impact important sur le niveau de l'emploi, une autre singularité des résultats porte

Schéma 2
Effets théoriques d'une baisse de cotisations non ciblée



Lecture : lorsque la baisse de cotisation n'est pas ciblée dans le bas de la distribution des salaires, elle a pour effet de réduire le coût du travail et d'augmenter les salaires nets. L'impact final sur l'emploi met en jeu à la fois l'élasticité de la demande et de l'offre de travail. Si l'on se donne par exemple des formes fonctionnelles très simples pour l'offre $L_s = \alpha w^{\epsilon_s}$ et la demande de travail $L_d = \beta c^{-\epsilon_d}$ en distinguant le salaire net (w) et le coût du travail (c), avec $\frac{w}{c} = 1 - \tau$, l'emploi d'équilibre s'écrit :

$$L^* = \alpha \frac{-1}{\epsilon_s + \epsilon_d} \beta \frac{-\epsilon_d}{\epsilon_s + \epsilon_d} (1 + \tau) \frac{\epsilon_s \epsilon_d}{\epsilon_s + \epsilon_d}$$
 Les effets d'une baisse de cotisations peuvent alors être résumés par les différentes élasticités suivantes :

Élasticité du coût du travail à une baisse de charge : $\frac{-\epsilon_s}{\epsilon_s + \epsilon_d} < 0$

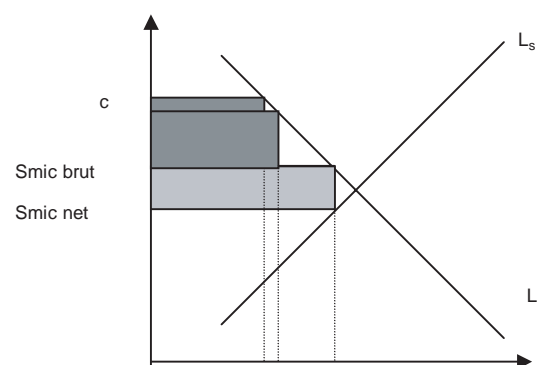
Élasticité de l'emploi : $\frac{\epsilon_s \epsilon_d}{\epsilon_s + \epsilon_d} > 0$

Élasticité du salaire net : $\frac{\epsilon_d}{\epsilon_s + \epsilon_d} > 0$

sur la structure des emplois. Dans le tableau, la baisse des cotisations sur les bas salaires profite autant à la création d'emplois qualifiés qu'à celle d'emplois non qualifiés (proportionnellement, la hausse de l'emploi peu qualifié est cependant deux fois plus élevée). Ce résultat peut surprendre dans la mesure où les effets de substitution entre les qualifications jouent au détriment des travailleurs qualifiés. Dans la plupart des études macro-économiques, les baisses de cotisations sociales sur les bas salaires entraînent ainsi des pertes d'emplois qualifiés.

Les effets de substitution entre qualifications seraient bien plus que compensés par l'augmentation du niveau de production, que l'on qualifie d'effet profitabilité ou d'effet volume (une baisse de charges permet de réduire les coûts de production ce qui peut être répercuté en baisse de prix, augmente la demande, la production et l'emploi de tous les facteurs). Les auteurs trouvent d'ailleurs un impact élevé et significatif sur la valeur ajoutée et un impact très faible voire nul sur le taux de marge, confirmant ainsi l'ampleur des effets de volume. On ne trouve pas des enchaînements aussi vertueux dans les travaux prospectifs qui sous-estiment peut-être ces effets. Il est vrai qu'ils y sont généralement résumés par un seul paramètre, l'élasticité-prix de la demande de biens, qui correspond à la valeur de la pente d'une courbe de demande agrégée. Or il est très difficile de fixer ce para-

Schéma 3
Effets théoriques d'une baisse de cotisations ciblée au voisinage du Smic



Lecture : lorsque la baisse des cotisations s'effectue au voisinage du salaire minimum, ces résultats ne tiennent plus. La baisse de charges réduit le coût du travail sans affecter les salaires nets. Ses effets sur l'emploi mettent en jeu seulement l'élasticité de la demande. Une baisse des cotisations patronales n'est d'ailleurs plus équivalente à une baisse des cotisations salariales. L'enchaînement qui prévaut est alors celui qui est décrit dans ce schéma.

mètre de façon précise : alors que beaucoup de travaux appliqués ont étudié les possibilités de substitution entre qualifications, on ne dispose que de peu d'informations sur la pente de la courbe de demande agrégée. Il s'agit-là d'une faiblesse des études prospectives.

L'effet volume qui est capturé par les auteurs est celui qui se situe au niveau de l'entreprise. Mais au niveau agrégé, une bonne part de cet effet se situe en dehors des entreprises qui sont le plus concernées par les baisses de cotisations. Les entreprises qui gagnent des parts de marché grâce à leurs baisses de charges, en font perdre à d'autres qui sont moins concernées par les allègements. Par exemple, si la demande est très sensible aux prix, comme le suggèrent les résultats de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, les consommateurs devraient largement substituer des biens qui incorporent du travail qualifié à des biens qui incorporent du travail peu qualifié dont les prix relatifs diminuent. Ces possibilités de substitution ont lieu en partie au travers de créations et de destructions d'entreprises qui sont prises en compte dans la plupart des études

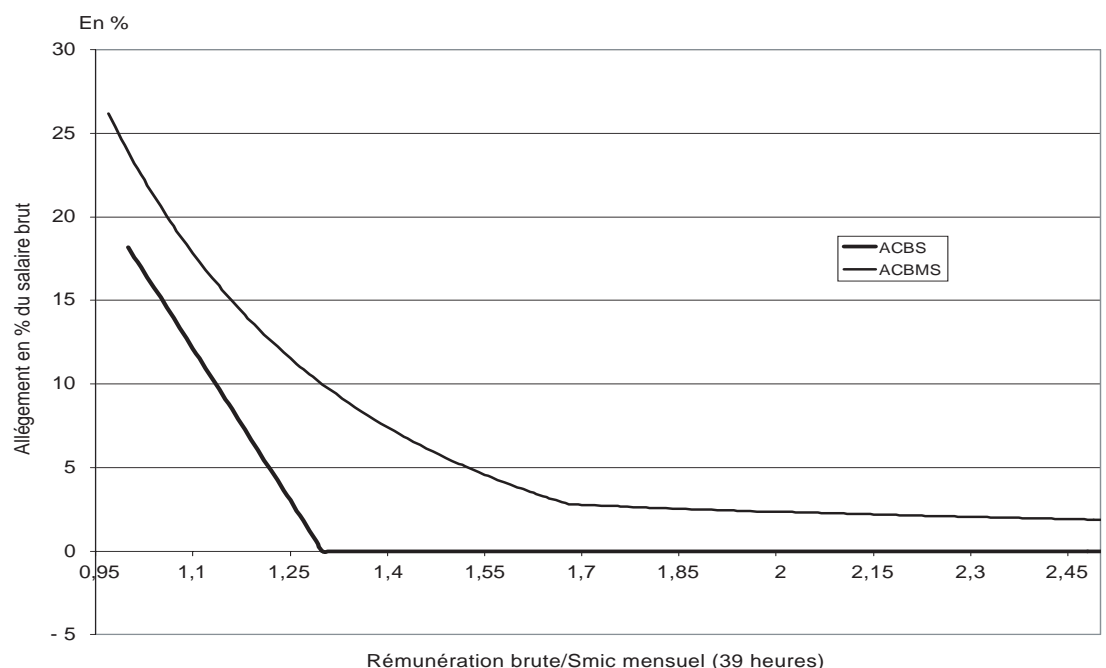
prospectives mais ne sont pas considérées par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz qui utilisent un panel cylindré (les entreprises de l'échantillon sont présentes de 1993 à 1997). Sous l'hypothèse que les destructions d'entreprises existantes l'emportent sur les créations de nouvelles entreprises, les auteurs qui négligent ce canal surestiment probablement les effets agrégés sur le niveau de l'emploi.

En outre, si l'effet volume est très marqué, comme le suggèrent les auteurs, le ciblage des allègements de charges sur les bas salaires perd de sa pertinence. Si l'on distingue deux ensembles de travailleurs, les bas salaires, dont la part dans l'ensemble des coûts de production est notée α et les hauts salaires dont la part est $1 - \alpha$, l'élasticité de la demande de travailleurs à bas salaires à leur coût du travail s'écrit :

$$\eta_b^b = -(1 - \alpha)\sigma - \alpha\varepsilon$$

où σ est l'élasticité de substitution et ε l'effet volume. Cette expression est toujours négative et une baisse de cotisations sociales est donc

Schéma 4
Le nouveau dispositif d'allègement de cotisations sur les bas et moyens salaires



Lecture : le schéma représente les deux dispositifs avec les barèmes en vigueur depuis juillet 2001. L'allègement de charges sur les bas (ACBS) et moyens salaires (ACBMS) débute à cette date en deçà du niveau du Smic mensuel à 39 heures du fait du mécanisme différentiel de garantie mensuelle de rémunération pour les salariés au Smic à 35 heures dont la progression est moindre que celle du Smic horaire depuis sa mise en œuvre.

toujours favorable aux bas salaires. Mais un ciblage plus étroit (α plus faible) diminue cet effet positif si l'effet revenu l'emporte sur l'effet substitution. L'impact sur les hauts salaires s'écrit quant à lui :

$$\eta_b^h = \alpha(\sigma - \varepsilon)$$

et est de signe indéterminé. L'emploi des hauts salaires diminue avec une baisse de charges sur les bas salaires si l'effet substitution est plus important que l'effet revenu. Dans le cas contraire, qui est celui suggéré par les auteurs, l'effet sur l'emploi des hauts salaires est positif, mais d'autant moins que la mesure est ciblée sur les bas salaires. Au total, le ciblage sur les plus bas salaires apparaît moins vertueux lorsque les effets de substitution sont moins importants que les effets volume (3).

On peut trouver ici une justification indirecte aux nouvelles extensions des dispositifs d'allègements de cotisations dans le cadre du passage aux 35 heures. Pour toutes les entreprises qui ont signé un accord collectif de réduction de la durée du travail, le barème de la ristourne dégressive n'est plus appliqué et est remplacé par un allègement de cotisations sur les bas et moyens salaires (cf. schéma 4). La fenêtre d'exonération a été élargie jusqu'à 1,8 Smic au lieu de 1,3 et l'exonération a été amplifiée avec environ 20 points de baisse du coût du travail au niveau du Smic, soit un tiers de plus que la ristourne dégressive. Ce dispositif est moins ciblé que les précédents et l'effet attendu sur l'emploi devrait donc être moins important à budget comparable (d'autant plus qu'il compense des hausses de salaires horaires). La différence d'impact serait toutefois moindre que ce que

l'on pourrait attendre, si l'on suit les résultats de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, selon lesquels l'effet volume l'emporte sur l'effet de substitution.

*
* *

Bruno Crépon et Rozenn Desplatz apportent une contribution essentielle aux débats économiques sur les effets des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. Ils montrent d'une part que ces allègements ont eu un impact très bénéfique sur le niveau de l'emploi en France, confirmant ainsi les conclusions des études prospectives, et d'autre part qu'ils ont pu contribuer également à d'importantes créations d'emplois qualifiés, ce qui constitue une conclusion moins consensuelle dans les travaux existants où le financement des mesures est pris en compte. La méthodologie économétrique mise en œuvre ne repose pas sur l'estimation d'un modèle structurel, ce qui ne permet ni de connaître précisément les relais en œuvre, ni d'effectuer des exercices de simulation de politique économique à finalité prospective. Mais ce type d'approche quasi expérimentale, encore trop peu développé sur données françaises, fournit un complément précieux aux approches existantes.

3. Pour autant, le ciblage reste toujours vertueux si l'on prend en compte l'effet d'assiette, c'est-à-dire en raisonnant pour un budget B donné. La variation de l'emploi s'écrit $\Delta L = \Delta L_b + \Delta L_w$, avec

$$\Delta L_h = -\frac{B}{w_b} \frac{L_h}{L_b} \eta_b^h \text{ et } \Delta L_b = -\frac{B}{w_b} \eta_b^b, \text{ soit } \Delta L = B \left(\frac{\sigma}{w_b} - \frac{(\sigma - \varepsilon)}{w} \right)$$

qui est toujours positif. En ciblant, w_b diminue, ce qui est toujours favorable à l'emploi, même pour une valeur très faible de l'effet de substitution devant l'effet volume.

BIBLIOGRAPHIE

Audric S., Givord P., et Prost C. (2000), « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.

Cornilleau G. et Heyer E. (2001), « L'emploi », in *Les problèmes actuels de l'économie française*, J.-P. Vespérini éd., PUF.

Cserc (1996), *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La documentation Française, Collection des rapports au Premier Ministre.

Germain J.-M. (1997), « Allègements des charges sociales, coût du travail et emploi dans les modèles d'équilibre : enjeux et débats », *Économie et Statistique*, n° 301-302, pp. 73-94.

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 emploi », *Économie et Prévision*, n° 125.

Laffargue J.-P. (2000), « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue économique*, vol. 51, n° 3.

Laroque G. et Salanié B. (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66.

Malinvaud E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique.

Salanié B. (1999), « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », document de travail de la DESE, n° G 9912, Insee.
