

Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements

Mardi 12 avril 2016

Thème de la séance : Exonérations générales de cotisations et dynamique des salaires et du coût de la main d'œuvre

S'il faut en premier lieu évaluer l'impact des allègements de cotisations sociales au regard de leur objectif direct, qui était de favoriser l'emploi des moins qualifiés, ceux-ci doivent également être évalués sur la base de leurs incidences sur les salaires et du point de vue de leurs effets sur la structure productive. Cette séance porte spécifiquement sur le deuxième point.

Deux types d'incidences salariales doivent être analysés :

- Parce qu'ils renchérissent le coût pour l'employeur des augmentations de salaires, les allègements ont tout d'abord pu créer des trappes à bas salaires et donc freiner les augmentations de salaires au voisinage immédiat du SMIC ;
- En sens inverse, la mise en place de la politique d'exonérations générales de cotisations sociales employeurs au début des années 1990 visait à baisser le coût du travail peu qualifié sans remettre en cause le niveau du SMIC. Utiliser à plein cet instrument pour peser sur le coût du travail peu qualifié supposait de limiter dans le même temps les revalorisations du SMIC. Or, au cours des années 1990 et 2000, le SMIC a connu plusieurs « coups de pouce » au-delà des mécanismes de revalorisation automatique. Ces hausses du salaire minimum et le développement des exonérations générales de cotisations se sont donc de facto imbriqués.

Il y a donc lieu de s'interroger sur la dynamique globale engendrée par ces dispositifs sur l'évolution des salaires en France et, partant, sur l'efficacité relative de la politique d'exonérations et des politiques alternatives visant à soutenir l'emploi des peu qualifiés tout en leur assurant un revenu minimal.

La séance du Comité s'articulera autour de trois interventions.

François Bourguignon, professeur émérite à l'école d'économie de Paris (PSE), nous fera état de ses analyses sur le lien entre politique d'allègements et salaire minimum, à la lumière notamment des derniers rapports publiés par le groupe d'experts sur le SMIC qu'il préside.

Odile Chagny (IRES) et Frédéric Lainé (Pôle emploi) reviendront sur des éléments de comparaison entre France et Allemagne en matière de distribution des salaires, coûts salariaux et salaire minimum.

Antoine Bozio, chercheur à l'école d'économie de Paris (PSE) et directeur de l'IPP, reviendra sur l'incidence des systèmes de cotisations sociales sur la dynamique des salaires et le coût du travail, s'appuyant sur des travaux empiriques récents menés dans le cadre d'un projet de recherche européen.

Éléments de cadrage pour cette séance

Les exonérations portant sur les bas salaires¹, il importe avant toute chose de caractériser les « bénéficiaires » de ces politiques, qu'il s'agisse des entreprises ou des salariés en termes de profil et de revenu. En première approximation, cela passe par une caractérisation des bénéficiaires du salaire minimum. Ces éléments introductifs posés, différentes questions sont recensées, autour du lien entre exonérations, dynamique des salaires – notamment du SMIC - et du coût du travail. Ces questions débouchent sur un débat plus large portant, dans une perspective internationale, sur les politiques alternatives orientées vers l'emploi et les revenus des travailleurs les moins qualifiés.

Les bénéficiaires des politiques d'exonération générale de cotisations sociales employeurs

Environ 50% du montant des exonérations bénéficie à des salariés gagnant moins de 1,1 SMIC, et 85% à des salariés gagnant moins de 1,3 SMIC². Environ 11% des salariés étaient en 2015 concernés par la revalorisation du SMIC et, dans les entreprises de 10 salariés ou plus, 21% des salariés sont dans le cœur de cible des exonérations sur les bas salaires en gagnant in fine moins de 1,3 SMIC horaire³.

En matière d'exonérations, l'assiette prise en compte pour mesurer le salaire brut est celles des éléments de rémunération soumis à cotisations de sécurité sociale : toutes les sommes versées en contrepartie d'un travail, notamment salaires ou gains, indemnités de congés payés, majoration d'heures supplémentaires, toutes les primes (ancienneté...), les avantages en nature ou en argent. Elle diffère de l'assiette qui sert habituellement à vérifier si un salarié est légalement rémunéré au-dessus du salaire minimum horaire : seul le salaire de base et certains compléments de rémunération sont pris en compte⁴.

Les caractéristiques des bénéficiaires des exonérations renvoient néanmoins assez largement à celles des salariés rémunérés sur la base du SMIC ou à son très proche voisinage, et aux entreprises qui les emploient.

Les travaux de la Dares⁵ sur l'enquête ECMOSS 2013 montrent que les femmes, les salariés ayant une faible ancienneté (moins de 5 ans) et ceux âgés de moins de 30 ans, les ouvriers et employés non qualifiés, les personnes pas ou peu diplômées (certificat d'étude) ou encore celles en CDD et à temps partiel ont plus de chance d'être rémunérés sur la base du SMIC. Les salariés rémunérés sur la base du SMIC sont surreprésentés dans les entreprises de moins de 10 salariés (23,5%) alors qu'ils ne sont que 8,5% dans celles de 10 salariés ou plus.

Sous l'angle des entreprises, comme le rappelle le rapport 2015 du comité d'experts sur le SMIC, la vision est assez polarisée : 16% indiquent que l'ensemble de leurs salariés

¹ Dans les comparaisons internationales, les bas salaires renvoient aux salaires inférieurs à 60% du salaire médian. On entend ici par bas salaires ceux qui se trouvent par définition dans le cœur de cible des politiques d'exonérations, à savoir moins de 1,3 SMIC.

² Voir C.Nouveau et B.Ourliac (2012) « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'étude de la Dares n°169. Ces chiffres reposent néanmoins sur des données de 2007.

³ Sanchez R. (2016), « Les emplois du privé rémunérés sur la base du SMIC », Dares analyses n°14.

⁴ Ainsi en 2013, près de 11% des salariés des entreprises de 10 salariés rémunérés sur la base du SMIC horaire bénéficient en réalité d'un salaire brut total horaire supérieur à 1,3 SMIC, dès lors que l'on incorpore les compléments de rémunération n'entrant pas dans le calcul de l'assiette du SMIC.

⁵ R.Sanchez (2016), op.cit.



sont concernés alors que 60% des entreprises déclarent n'avoir aucun salarié au SMIC en 2011. L'exposition des entreprises au SMIC est, toutes choses égales par ailleurs, plus importante dans les très petites entreprises et dans certains secteurs tels que « l'hébergement-restauration », mais elle croît aussi avec le degré de concentration des entreprises ou leur pouvoir de marché.

Au-delà de ces éléments, une analyse plus fine de l'ensemble bénéficiaires des exonérations – notamment lorsque leur salaire s'éloigne du SMIC – serait nécessaire, en termes de profil de rémunérations mais également de caractéristique d'emploi.

Par ailleurs, il serait utile de pouvoir décrire le niveau de vie des salariés bénéficiaires des exonérations, c'est-à-dire le revenu global du ménage auquel ils appartiennent, après impôt et prestations sociales, ramené à une échelle commune qui tienne compte de leur situation familiale. Il s'agirait d'élargir le champ du travail réalisé dans les rapports d'experts sur le SMIC depuis plusieurs années, sur les seules personnes rémunérées au voisinage du salaire minimum⁶. Ainsi, sur la période 1999-2013, ces rapports soulignaient le rôle limité des hausses du SMIC, par rapport à celui de la prime pour l'emploi ou du RSA, dans la progression du pouvoir d'achat des ménages rémunérés au SMIC, notamment pour les configurations familiales ou statut d'emploi (temps partiel et CDD) les plus fragiles. Le système socio fiscal des ménages français modère assez fortement l'impact d'une hausse du SMIC sur leurs revenus nets.

Quel est l'impact des exonérations sur la dynamique des salaires et des coûts de la main d'œuvre ?

L'articulation entre la politique d'exonérations générales et la dynamique des salaires et du coût de la main d'œuvre peut être questionnée à trois niveaux : celui du SMIC tout d'abord, cible initiale des exonérations ; puis en termes de diffusion à d'autres niveaux de la distribution des salaires et des coûts ; enfin en terme général d'incidence des systèmes de prélèvements sociaux assis sur la masse salariale.

- **Quelles interactions entre exonérations de cotisations et SMIC en France ?**

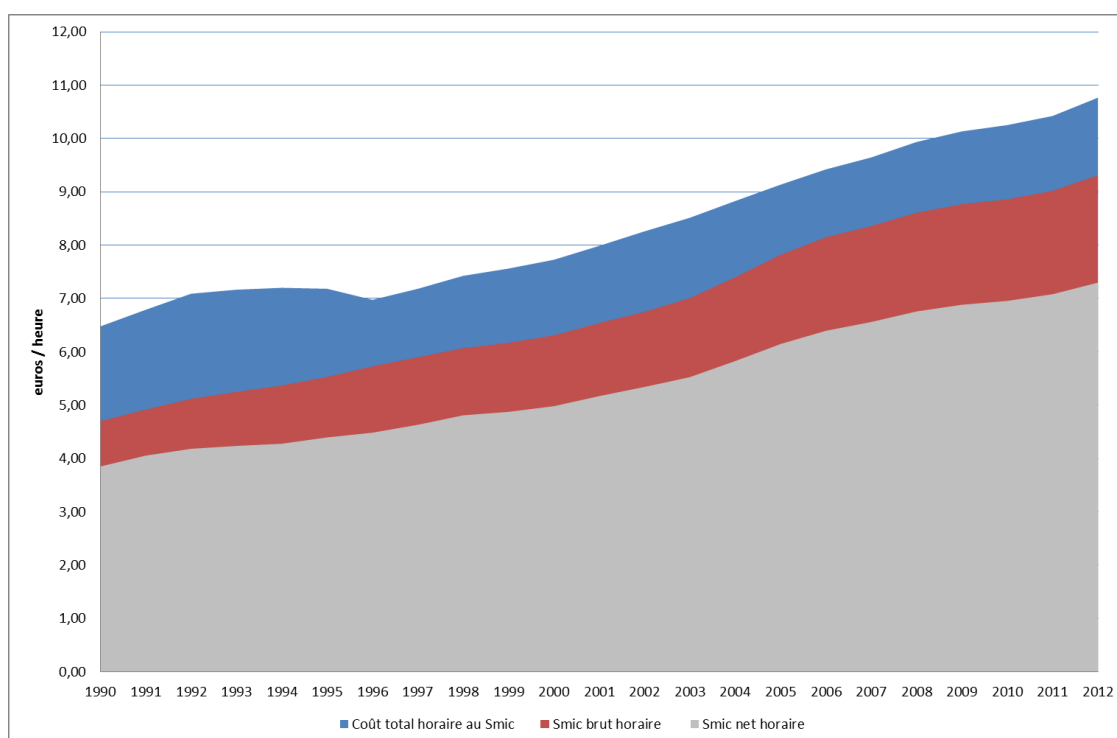
Conçues initialement pour modérer l'impact du niveau élevé du salaire minimum sur le coût du travail des personnes les moins qualifiées, les exonérations n'avaient pas vocation à permettre une croissance soutenue de ce dernier. Dans ses préconisations, le rapport de J.M. Charpin (1992) suggérait à la fois une politique d'exonérations de cotisations sociales et une modération du SMIC reposant sur l'absence de coup de pouce au-delà des mécanismes de revalorisation automatique. Les années 1990 et 2000 ont néanmoins été marquées par plusieurs coups de pouce⁷ et par une progression continue du taux d'exonération (passant en 20 ans de 5% à près de 30 % au niveau du SMIC). En particulier, la mise en place des 35h s'est accompagnée du maintien du niveau de la rémunération mensuelle des personnes au SMIC, donc a induit une hausse importante du SMIC brut horaire, dont les effets sur le coût du travail ont été neutralisés par les pouvoirs publics par une augmentation du barème des exonérations.



⁶ Voir également A.Favrat et D.Prady (2012) « Le niveau de vie des salariés au Smic », Trésor Eco n°99, mars.

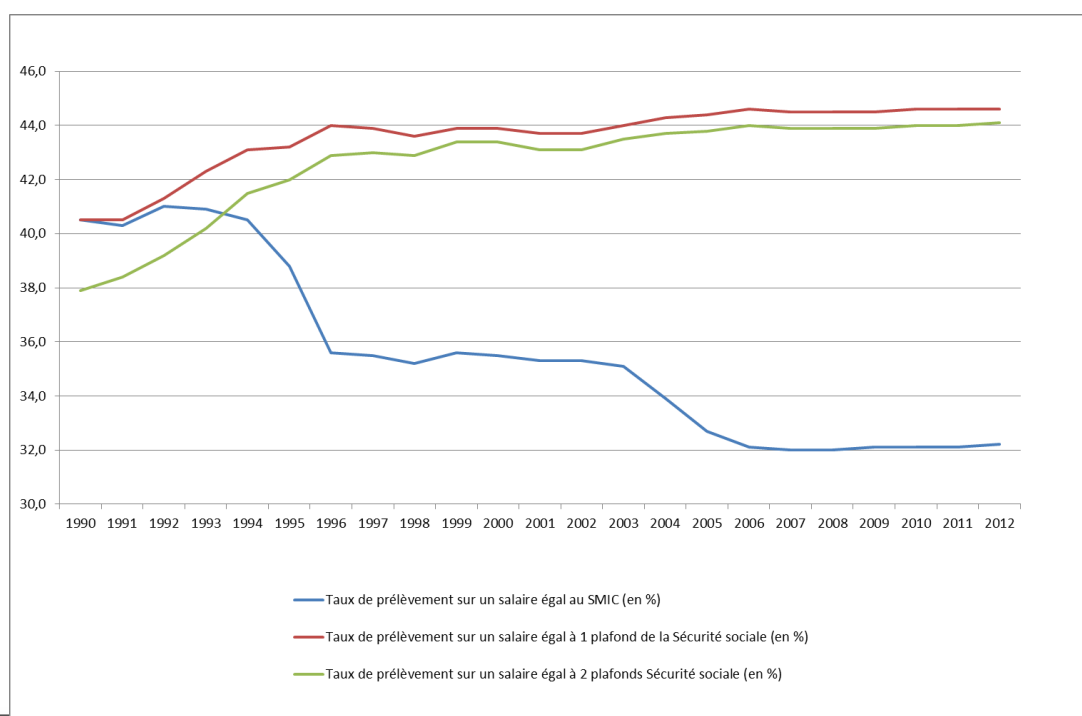
⁷ En 2013, le groupe d'experts sur le SMIC estimait qu'en l'absence de coups de pouce depuis 1990, le SMIC horaire aurait été inférieur d'un euro et demi, soit 20% de moins que son niveau observé à l'époque.

Evolution du Smic horaire net, brut et du coût du travail horaire au niveau du Smic (euros courants)



Source : Insee et législation sociale

Evolution des taux de prélèvements (cotisations salariés et employeurs) à différents niveaux de salaires



Source : Insee et législation sociale

Note : taux de prélèvement = part de l'ensemble des prélèvements (cotisations salariales et patronales) dans le coût pour l'employeur.

Ainsi, on peut s'interroger sur la dynamique endogène qui relie revalorisations du SMIC et politiques d'allègement du coût du travail sur les bas salaires.

Certaines initiatives, conduisant à accroître significativement le salaire minimum (passage à 35h, convergence des garanties mensuelles et succession de coups de pouce) de façon déconnectée des gains de productivité, ont rendu nécessaires des exonérations toujours plus importantes pour contenir l'augmentation des coûts salariaux pour les emplois les moins qualifiés. Symétriquement, la mise en place des exonérations a pu faciliter les hausses régulières et automatiques du SMIC⁸ au cours des années 1990 et 2000, en absorbant en partie ses incidences sur le coût du travail et en les rendant moins perceptibles en termes de compétitivité. Autrement dit, peut-on considérer que la politique d'exonération, une fois établie, a également constitué une incitation à ne pas remettre en question les mécanismes d'ajustement automatique du SMIC, dans un contexte de tension croissante sur la compétitivité coût des entreprises face à la concurrence internationale ?

- ***Jusqu'où les exonérations influencent-elles la dynamique des salaires ?***

Cette réflexion ne se limite pas aux salaires avoisinant le SMIC stricto sensu. L'influence des allègements doit être envisagée aux différents niveaux de la distribution salariale, sur la zone allant jusqu'à 1,3 SMIC où ils se concentrent, mais également au-delà⁹. Ainsi dans son rapport 2015, le groupe d'expert SMIC estimait ainsi qu'une hausse de 1% du SMIC entraînait une hausse de 0,2 % des salaires versés en moyenne et une hausse du coût du travail moitié moindre (0,1%) du fait des allègements du coût du travail (exonérations et crédit d'impôt compétitivité emploi).

Ce type d'estimation suppose d'apprécier dans quelle mesure la dynamique constatée au niveau du salaire minimum se diffuse plus largement sur la distribution des salaires, par les mécanismes conventionnels des branches professionnelles (grilles salariales liées aux classifications, négociations annuelles sur les revalorisations) et l'ensemble des pratiques salariales des entreprises (négociation collective et politiques de rémunérations). Quel rôle le ciblage et la forme de la dégressivité des exonérations jouent-ils dans cet effet de diffusion ?

L'enjeu est aussi de savoir si - et dans quelle proportion - lorsque l'on s'éloigne du niveau du SMIC, des hausses / baisses de cotisations sont absorbées sous forme de salaire net ou vont se traduire par des variations d'emploi.

Une question connexe concerne l'existence d'une éventuelle trappe à bas salaire. Du fait que les exonérations sont aujourd'hui dégressives, de façon continue jusqu'à 1,6 SMIC,

⁸ Par le biais des mécanismes de revalorisation automatique intégrant notamment l'évolution des prix et du pouvoir d'achat du SHBO.

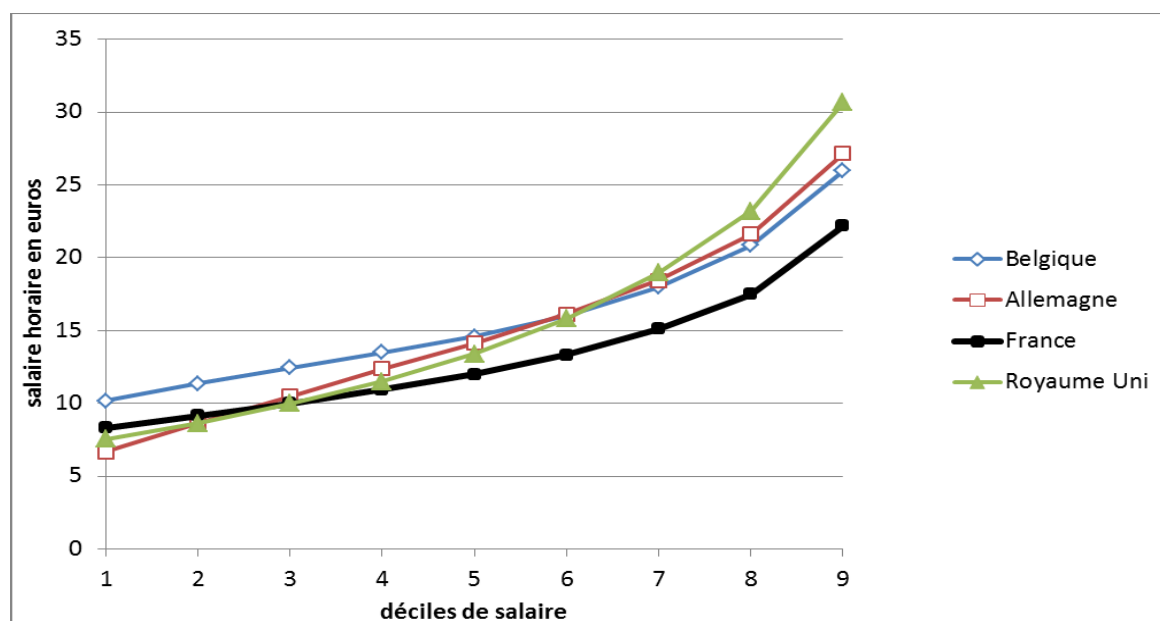
⁹ Toute hausse du SMIC induit, en fonction de son degré de diffusion sur les salaires qui lui sont proches, une hausse des exonérations par un accroissement des assiettes de cotisations. Mais elle y contribue aussi indirectement en déplaçant les seuils de sortie des dispositifs d'allègement du coût du travail exprimés en multiples du SMIC (1,6 pour les exonérations générales, 2,5 pour le CICE ou 3,5 pour les dernières exonérations de cotisations familiales). Des salariés auparavant juste au-dessus du seuil peuvent ainsi entrer dans le champ de ces dispositifs si leur salaire augmente moins vite que le SMIC ; d'autres, déjà dans le champ de ces mesures, peuvent voir leur taux d'exonération de cotisation croître en l'absence de hausse de salaire.

les entreprises pourraient être incitées à modérer les augmentations salariales pour les travailleurs les moins bien payés en raison de l'augmentation plus que proportionnelle du coût salarial. Comme l'analysent B. Ourliac et C.Nouveau (2012, op cit) la littérature existante sur le cas français « ne semble pas confirmer l'existence de trappes à bas salaires significatives même si elles ne permettent pas non plus de l'écartier totalement »¹⁰. Par ailleurs les travaux empiriques « n'apportent que des éléments de réponse partiels à la question des dynamiques salariales ».

La politique française de salaire minimum et d'exonérations se répercute sur la forme de la distribution salariale. En comparaison internationale, les salariés français les moins bien payés bénéficient d'un niveau de salaire horaire supérieur à ce qu'il peut être en Allemagne ou au Royaume Uni, et la distribution est globalement plus plate qu'ailleurs, signe d'une plus faible dispersion des salaires et notamment d'un tassement de la hiérarchie salariale en dessous du salaire médian¹¹.

Ce constat mériterait d'être complété par une analyse de la déformation de ces distributions dans différents pays, suite à diverses réformes qui ont été menées à en faveur de l'emploi peu qualifié (voir contribution de O. Chagny et F. Lainé sur le cas de la France et de l'Allemagne).

Distributions des salaires bruts en 2010 dans différents pays européens



Source : Eurostat LFS, 2010

¹⁰ Les travaux d'Aeberhardt et Sraer (2010) qui portent sur les dispositifs en vigueur en 1997, ne mettent par exemple pas en évidence d'évolution salariale moins favorable pour les salariés soumis aux allègements ou ceux proches du seuil de 1,3 SMIC.

¹¹ Pour une comparaison France et en Allemagne plus précise, notamment par secteur, voir O. Chagny et F.Lainé (2015) « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », Note d'analyse France Stratégie, n°33, août 2015.

- **Plus largement, quelle incidence des systèmes de cotisation sociale sur les salaires ?**

A tous les niveaux de rémunération, se pose la question de l'incidence des systèmes de cotisations sociales, c'est-à-dire de la répartition entre employeur et salarié des « charges » que constituent les contributions fiscales et sociales assises sur le travail. On distingue ainsi l'incidence au sens juridique - comment les prélèvements sont formellement répartis entre cotisations des salariés et des employeurs - et l'incidence économique, c'est-à-dire comment in fine les prélèvements viennent soit affecter les salaires nets ou sont supportés par l'employeur au travers de ses marges. Autrement dit, dans quelle mesure une hausse de cotisation, qu'elle soit formellement « salarié » ou « employeur » va, à court et moyen terme, se traduire par une hausse du coût du travail pour l'employeur ou être reportée sur le salarié par une moindre hausse ou une baisse de son salaire net ?

La littérature économique identifie les nombreux paramètres qui peuvent influencer cette incidence (élasticité de l'offre et de la demande de travail par rapport à son prix, degré de concurrence sur les marchés et imperfections, systèmes de négociation salariale, etc.). Néanmoins les travaux empiriques restent assez ambigus quant à l'ampleur des effets sur les salaires ou le coût du travail des modifications apportées par différents à leur système de cotisations sociales¹². Les travaux en cours de l'Institut des politiques publiques pour la France et différents organismes étrangers (au Royaume Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne) visent à apporter de nouveaux éclairages sur l'incidence des systèmes de cotisations sociales et les effets sur l'emploi¹³. Si ces travaux ne portent pas spécifiquement sur les bas salaires et les politiques d'exonérations, ils permettent néanmoins d'envisager la façon dont des « chocs » induisant des hausses de cotisations sociales se répercutent différemment sur les salaires des travailleurs, selon qu'ils sont plus ou moins qualifiés ou situés à différents niveaux de la distribution des salaires. Indirectement ils apportent des enseignements sur ce que des chocs tels que des exonérations peuvent induire.

Au regard des expériences étrangères, quelles alternatives existent pour soutenir l'emploi des peu qualifiés tout en assurant un revenu minimal ?

Les questions développées sur le lien entre exonérations de cotisations employeur et dynamique salariale conduisent à ouvrir le débat sur les politiques alternatives permettant de concilier maîtrise du coût du travail peu qualifié et soutien au revenu des travailleurs les moins bien rémunérés. L'examen des débats actuels autour du salaire minimum dans différents pays (Royaume Uni, Allemagne, Etats Unis) sont de nature à apporter de nouveaux éclairages sur la politique menée en France depuis plus de deux décennies.

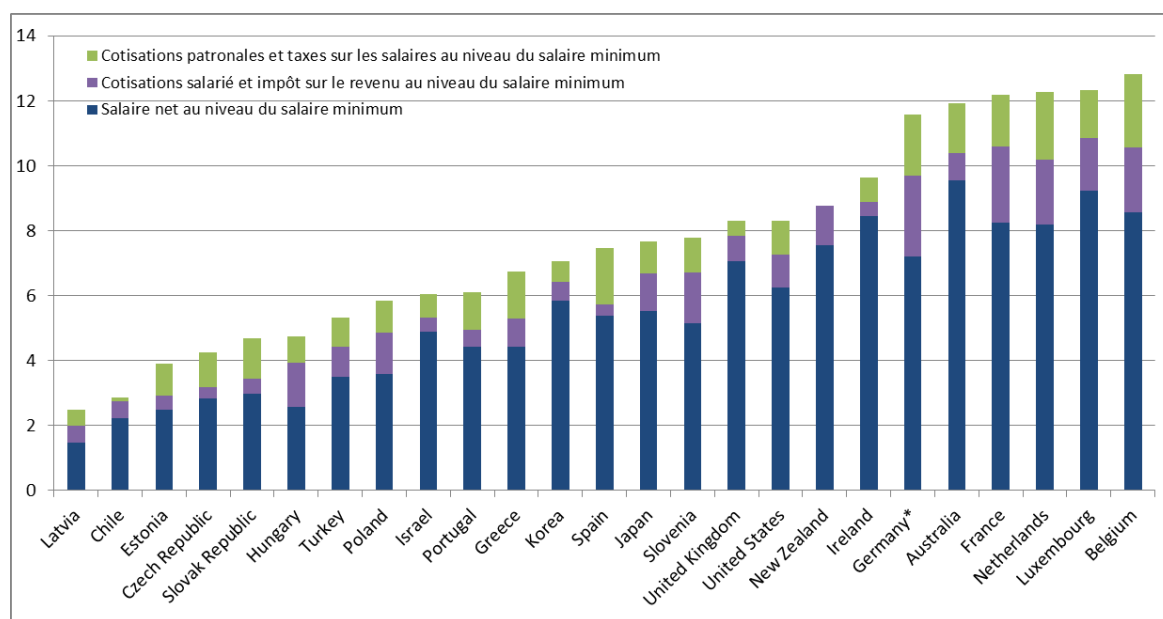
¹² Voir sur le thème de l'incidence, le rapport pour la Commission européenne piloté par le CPB et l'IHS « Study on the effects and incidence of labour taxation », European commission taxation paper n°56-2015.

¹³ Voir le projet [projet international Open Research Area \(ORA\)](#) « Impact des cotisations sociales sur les salaires : étude sur le Royaume Uni, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas à l'aide de données administratives ».

- **Quels dispositifs permettent de limiter dans les autres pays le coût du travail des peu qualifiés ?**

Selon les systèmes fiscaux et sociaux (financement de la protection sociale notamment) mis en place dans chaque pays, le niveau et la composition du coût total de la main d'œuvre au niveau du salaire minimum peut présenter de nettes différences. Malgré les exonérations de cotisations employeurs, France présente un coût total du travail au niveau du salaire minimum parmi les plus élevés.

Décomposition du coût de la main d'œuvre au niveau du salaire minimum (salaires nets, cotisations employeur et salarié, US dollars, p.p.a 2013)



Source: OECD tax-benefit models www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm and minimum-wage database,

* Salaire minimum pour 2015, celui-ci n'existant pas en 2013.

Dans une perspective comparative, on peut très schématiquement distinguer deux types de stratégies nationales visant à favoriser l'emploi des travailleurs les moins qualifiés tout en leur garantissant un revenu suffisant pour vivre.

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

Le modèle alternatif, que l'on pouvait voir à l'œuvre dans les minijobs allemands ou au Royaume-Uni ces dernières années, repose sur un salaire minimum plus faible – ou inexistant – et des possibilités d'emploi à durée très réduite, qui permettent prioritairement d'assurer un faible coût du travail peu qualifié et la création d'emplois moins productifs. L'objectif consistant à garantir un niveau de vie minimal est quant à lui reporté sur le système socio-fiscal applicable à ces travailleurs (exemption de cotisations sociales des salariés ou d'impôt sur le revenu, compléments de revenu socialisés).

Chacun des deux types de système fait l'objet actuellement de tensions et révèle ses limites : difficultés à soutenir l'emploi peu qualifié dans le premier cas, problèmes de stagnation des revenus et d'inégalités croissantes dans le second.

- ***La revalorisation du salaire minimum en débat dans de nombreux pays***

Les débats actuellement en vigueur autour du salaire minimum dans de nombreux pays peuvent apporter des éclairages nouveaux sur la stratégie française. En Allemagne, la mise en place d'un salaire minimum légal vient notamment contrebalancer la politique des minijobs et de modération salariale des années 2000. Le Royaume Uni s'est engagé en 2015 dans une démarche de revalorisation significative du national minimum wage (+3,1% en octobre 2015 pour les adultes), prolongée en avril 2016 par l'application du « National living wage ». L'Etat de Californie vient de s'engager dans un processus d'augmentation du salaire minimum fédéral en vue d'atteindre 15\$ de l'heure en 2022.

Quels sont les enjeux économiques et politiques sous-jacents à ces revalorisations ? Chaque pays prévoit-il, ou non, d'accompagner l'accroissement du coût du travail pour les emplois les moins qualifiés par des dispositifs sociaux ou fiscaux pour les entreprises ? Des dispositifs d'exonérations sont-ils susceptibles d'y être développés ?