



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LES POLITIQUES D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES : UNE INFLEXION NÉCESSAIRE

Antoine Bozio
et Étienne Wasmer

RAPPORT

OCTOBRE
2024

LES POLITIQUES D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES : UNE INFLEXION NÉCESSAIRE

Rapport final

Octobre 2024

Antoine Bozio

Maître de conférences à l'EHESS, professeur associé à PSE
et directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP)

Étienne Wasmer

Professeur à New York University Abu Dhabi et professeur associé à Sciences Po

RAPPORTEURS

Sophie Maillard, rapportrice générale, Inspection générale des finances

Nicolas Baaklini, Direction générale du Trésor

Marin Guédo-Guilloteau, Direction de la sécurité sociale

Michaël Orand, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Hélène Poncet, Insee

CONTRIBUTEURS

Quentin Bolliet, Inspection générale des finances

Marie Gouyon, Dares

Clotilde Nietge, Dares

Ismaël Ramajo, Dares

Nous tenons à remercier les chercheurs ayant accompagné le travail de réflexion de fond et permis d'approfondir la réflexion théorique et empirique : Pranav Mimani (NYUAD et IUE de Florence), Christian Aleman-Pericon (NYUAD et Autònoma Barcelona), Raul Llopis Santaleulia (NYUAD), les équipes de France Stratégie et notamment Antoine Naboulet, Hélène Garner, Matthias Le Fur, Haithem Ben Hassine et les assistants de recherche de NYUAD : Lydia Sanz Lozano, Mandip Subedi et Yiqing Yan. Nous remercions aussi le bureau Redistribution et évaluation de la DREES et le bureau de la politique économique France (Macro 1) de la direction générale du Trésor pour leur contribution.

SOMMAIRE

Synthèse	9
Introduction générale	14
Chapitre 1 – Trente ans de politique de réduction des cotisations employeur	36
1. Sans cesse renforcée depuis les années 1990, la politique d'exonération générale s'est vu assigner de nouveaux objectifs	37
1.1. 1993-1995 : les allègements Balladur inaugurent les politiques d'allègement du coût du travail	38
1.2. 1996-2005 : des dispositifs dégressifs articulés avec le passage progressif aux 35 heures	39
1.3. 2006-2012 : le dispositif des allègements généraux se stabilise	42
1.4. 2013-2019 : élargissement des exonérations à des salaires éloignés du Smic avec les mesures de compétitivité	43
1.5. 2020-2024 : stabilisation du dispositif	45
1.6. 30 ans de mesures cumulées ont conduit à une réduction massive du coût du travail au niveau du Smic	47
2. Le coût du travail au salaire minimum en France a diminué en relatif de celui à des niveaux de salaire plus élevé ou en comparaison internationale	48
3. Le taux d'emploi en France a progressé nettement depuis les années 1990, mais l'inactivité et le chômage restent importants pour des catégories spécifiques de personnes et dans les bassins d'emploi les moins dynamiques	53
3.1. L'amélioration du marché du travail n'a pas profité aux moins diplômés.....	56
3.2. En comparaison internationale, l'essentiel des différences de taux d'emploi entre la France et ses voisins porte sur les travailleurs moins qualifiés et sur les travailleurs plus âgés.....	59
3.3. Le taux de chômage élevé des jeunes s'explique en partie par les spécificités de la période d'insertion professionnelle.....	62
3.4. Certains bassins d'emploi restent concernés par des taux de chômage plus élevés que le reste de la France	64
4. Le coût du dispositif est estimé à 75 Md€ en 2023, augmentant sous divers effets : progression de l'emploi, de la masse salariale et du niveau du Smic	66
5. Les exonérations de cotisation bénéficient en premiers lieux aux employeurs de salariés proches du Smic	72
6. À court terme, les hausses de Smic exposent les entreprises à des chocs très hétérogènes de coût du travail, et paradoxalement, le plus souvent en leur faveur	75
Chapitre 2 – Ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas : analyse économique et évaluation de politiques publiques	80
1. Les effets attendus par la théorie économique des exonérations de cotisation sur l'emploi : la théorie de la demande de travail statique	80

2. Des évaluations empiriques indiquant des effets emploi substantiels pour les emplois peu qualifiés, en France comme à l'étranger.....	88
2.1. Les premiers travaux d'évaluation sur l'expérience française	88
2.2. Les travaux récents sur l'expérience française	90
2.3. Les enseignements des expériences étrangères.....	93
3. Les autres effets théoriques associés à des taux marginaux élevés sur la formation de capital humain : les théories de la demande de travail dynamique.....	95
3.1. L'emploi, les salaires et la demande de formation et de promotion et la progressivité du système socio-fiscal	96
3.2. La demande de formation professionnelle	97
3.3. Fiscalité, progressivité et incitations aux qualifications.....	101
4. La démonstration empirique de l'existence de trappes à bas salaire est néanmoins délicate	109
4.1. Pourquoi est-ce difficile de mettre en évidence les effets de trappe ?.....	109
4.2. La littérature disponible sur la France offre des évidences limitées	114
4.3. Des résultats beaucoup plus mitigés pour le haut de la distribution des salaires et lorsque d'autres indicateurs que l'emploi (compétitivité, exportations) sont considérés	117
Chapitre 3 – La politique d'exonération des cotisations employeur sur les bas salaires participe-t-elle à réduire la dynamique salariale ?	122
1. Les taux marginaux de prélèvement dans le bas de la distribution des salaires sont élevés, résultats de la superposition de dispositifs dont les avantages sont retirés petit à petit au-dessus du Smic.....	122
2. Le barème des exonérations générales participe à des taux marginaux implicites de prélèvement élevés	127
2.1. Les différentes formes de dégressivité expérimentées impliquent des surcoûts avec des dynamiques différentes	129
2.2. À partir de 2012, le renforcement des allègements augmente le surcoût d'augmentation du salaire pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic.....	129
3. Des salaires plus concentrés au cours du temps entre 1,2 et 1,3 Smic et plus dynamiques pour les salariés proches du Smic	131
3.1. Une concentration plus importante des salaires à des niveaux proches du Smic entre 1994 et 2022	131
3.2. Cette concentration s'est principalement manifestée au moment du passage aux 35 heures	134
3.3. L'évolution individuelle du salaire est plus dynamique à des bas niveaux de salaire.....	137
4. Le profil des travailleurs au Smic qui en sortent et de ceux qui y restent.....	143
4.1. Beaucoup de salariés rémunérés au voisinage du Smic y restent moins d'un an.....	143
4.2. Une analyse des trajectoires salariales des salariés entre emploi au voisinage du Smic, chômage et inactivité indique une dynamique hétérogène avec des individus qui progressent et d'autres qui restent plus durablement à ces niveaux de rémunération	146
4.3. Une analyse de la diversité des dynamiques salariales montre que les salariés au voisinage du Smic ont une progression médiane de leur salaire nettement inférieure à la croissance moyenne du salaire de ce groupe.....	150

5. Les tensions à l'embauche.....	153
6. Les évolutions de la demande de travail : du progrès technique biaisé vers des phénomènes de polarisation.....	159
Chapitre 4 – Les scénarios de réformes et leurs effets	172
1. Scénarios de refonte du barème des exonérations, sans financement par un autre prélèvement obligatoire.....	173
1.1. Méthodes d'évaluation des effets des scénarios	174
1.2. Scénario central : une moindre dégressivité du barème pour encourager les progressions salariales	184
1.3. Scénario central aménagé pour les populations plus fragiles sur le marché du travail	200
1.4. Le scénario d'une suppression des bandeaux sans recyclage.....	202
1.5. Le scénario du recyclage des bandeaux pour étendre les exonérations générales à des salaires un peu plus élevés.....	205
2. Scénarios avec financement par un autre prélèvement obligatoire	214
2.1. Le modèle macroéconomique Mésange a été utilisé afin d'estimer les conséquences de ce type de scénarios	214
2.2. Scénario avec bascule « pro-pente ».....	215
2.3. Scénario avec bascule « pro-allègement »	217
Chapitre 5 – Réduire la complexité du financement de la protection sociale	223
1. Comprendre la source de la complexité des barèmes de cotisations sociales	224
1.1. Les variantes de détermination des assiettes de cotisation.....	224
1.2. Les éléments complémentaires de rémunération	227
1.3. La variété des taux de cotisation théoriques	228
1.4. Les dispositifs spécifiques d'exonération de cotisations et contributions sociales	230
1.5. Les dérogations sur l'assiette des cotisations conduisent à un double effet d'exonération.....	235
2. Comment la complexité du barème est gérée par l'administration	236
3. Peut-on envisager de réduire la complexité des barèmes de cotisations ?	240
3.1. Un certain degré de complexité est justifié	241
3.2. Un seul barème renforcé de réduction de cotisations employeur devrait remplacer la multitude des barèmes actuels	241
3.3. Les exonérations d'assiette ne se justifient généralement pas.....	242
3.4. Une partie de la complexité des autres formes de cotisations et contributions sociales ne se justifie pas	243
Chapitre 6 – Des perspectives pour clarifier et améliorer l'efficacité du financement de la protection sociale.....	245
1. Une discussion préalable sur les principes et les concepts	246
2. L'illisibilité du financement de la protection sociale	248
2.1. Un système de protection sociale hybride	248
2.2. L'affectation des ressources aux dépenses de protection sociale ne correspond pas à la nature de la protection sociale	251

2.3.	La clarté du lien contributif détermine l'efficacité du prélèvement par cotisations sociales.	256
3.	Rendre lisible la partie contributive des assurances sociales	259
3.1.	L'architecture cible du financement de la protection sociale	259
3.2.	Les options de réforme par barémisation ou réaffectation des financements	261
3.3.	Peut-on envisager de changer le référentiel du salaire brut pour clarifier le financement de la protection sociale ?	264
4.	Améliorer l'efficacité des prélèvements non-contributifs	269
4.1.	Le principe général	269
4.2.	Une réduction du versement mobilité à financer sur l'assiette du foncier	271
	Conclusion générale : des pistes supplémentaires	280
	Références bibliographiques	282
	Annexe 1 – lettre de mission	294
	Annexe 2 – liste des personnes auditionnées	297

Synthèse

Ce rapport porte un diagnostic sur trois décennies de politique de réduction de cotisations sociales. Celles-ci ont toujours été ciblées sur les bas salaires, en réponse au marché du travail défavorable aux travailleurs moins qualifiés. Le rapport documente l'amélioration du marché du travail depuis la mise en place de ces politiques et prend acte de la progression des connaissances sur les effets de cette politique. Il conclut qu'une inflexion est nécessaire pour faciliter la montée en gamme des emplois et des secteurs. Il instruit ainsi plusieurs pistes de réformes, en commençant par des réformes du profil des allègements généraux, puis par des propositions plus ambitieuses visant à redonner lisibilité et clarté au financement de la protection sociale.

Le diagnostic

La politique de réduction des cotisations employeur sur les bas salaires a eu un impact significatif sur l'emploi lors de sa mise en place dans les années 1990. Elle était particulièrement efficace quand le chômage de masse touchait en priorité la population moins qualifiée. Si elle reste pertinente aujourd'hui, l'amélioration de la situation du marché du travail et le niveau important des réductions actuelles de cotisations employeur rendent son efficacité en termes de création d'emploi moindre que dans les années 1990. En particulier, les phénomènes de baisse tendancielle de l'emploi moins qualifié (appelés dans les études économiques 'progrès technique biaisé') ont fait place à des phénomènes parfois diffus de polarisation affectant d'autres catégories de salariés et liés à d'autres formes de progrès technique.

On constate enfin un écrasement de la distribution des salaires, susceptible d'être lié à la forte dégressivité du barème des exonérations de cotisation et des retraits d'autres prestations sociales. Cela préoccupe l'ensemble des acteurs. Une même réalité est décrite par des mots différents : les économistes soulignent des taux marginaux de prélèvement élevés ou d'effets de trappes à bas salaire, les employeurs l'ampleur du coût pour augmenter le salaire net et les représentants des salariés la faible dynamique salariale. Les craintes d'effets décourageant la formation, les efforts pour obtenir et accepter des promotions et, au final, les gains de productivité, sont régulièrement relayées. Notre analyse est qu'aucune étude empirique ne vient réellement effacer ces craintes légitimes, même si ces phénomènes sont difficiles à identifier. La difficulté de mettre en évidence l'impact causal de la pente des allègements sur l'existence de trappes à bas salaires provient de son caractère graduel dont les effets s'accumulent décennie après décennie ce qui rend les méthodologies impuissantes à les mesurer. Cela ne doit cependant pas

clure la discussion : des taux marginaux de prélèvement atteignant 80 % pour une part importante de salariés ne peuvent qu'avoir des effets importants dans la durée.

Réduire la pente des allègements devrait donc être un objectif de toute piste de réforme. Cela implique un arbitrage collectif entre d'une part le coût pour les finances publiques, d'autre part les effets sur l'emploi et enfin les effets sur la dynamique salariale. À budget constant, cela implique aussi de relever les cotisations pour certaines tranches de salaires. Or, les études scientifiques les plus récentes nous ont appris que les effets emploi des exonérations de cotisations transitent en partie par des effets au niveau de l'entreprise, c'est-à-dire en fonction des variations de la masse totale des cotisations. Cela implique que de possibles modifications du barème des réductions de cotisations sociales doivent s'analyser au niveau des entreprises et pas uniquement comme une variation de coût relatif entre les salariés de différents niveaux de qualification. Il s'ensuit que remonter les cotisations pour certains salariés a un effet en emploi atténué si l'entreprise voit d'autres cotisations diminuer. Enfin, une baisse de la pente des allègements à budget constant va avoir un effet plus favorable sur la masse salariale, un phénomène souvent ignoré des modélisations.

Les pistes de réforme à court terme

À des fins de clarté, nous avons privilégié des scénarios à budget constant. Le scénario central du rapport propose de réduire les exonérations de cotisations de 4,05 points au niveau du Smic et de supprimer les « bandeaux » maladie et famille (les réductions de taux de cotisation de 6 points et 1,8 points applicables actuellement jusqu'à un salaire équivalent à 2,5 et 3,5 Smic) au-delà de 1,6 fois le Smic. Cela permet d'abaisser fortement la pente des allègements pour un point de sortie à budget constant autour de 2,5 Smic. Dans ce scénario, par rapport au régime actuel, les cotisations employeur sont donc plus élevées entre 1 et 1,2 Smic, plus faibles de 1,2 à 1,9 Smic, et redeviennent plus élevées de 1,9 Smic à 3,5 Smic. La réduction la plus forte des cotisations employeur est de 5,7 points de pourcentage pour les personnes rémunérées 1,6 Smic, c'est-à-dire au niveau du salaire médian. Les estimations de l'impact de ce scénario, avec plusieurs approches, nous donnent des effets emploi modestes mais positifs, de l'ordre de 10 000 à 20 000 ETP selon les hypothèses, consistant à la fois en moins d'emplois au Smic, moins de salariés retenus au Smic et en une augmentation des emplois rémunérés au-delà de 1,2 Smic.

La moindre dégressivité du barème des exonérations permet, en-dessous d'une rémunération équivalente à 1,6 Smic, de réduire le coût pour les employeurs à faire progresser les salaires nets de 100 € de 242 € à 215 €. Si on prend en compte le fait que le gain en revenu disponible sera lui-même diminué par une moindre prime d'activité et de moindres prestations de solidarité, ce gain peut être réduit de moitié. Il en coûterait ainsi deux fois plus cher pour l'employeur de faire progresser de 100 € le revenu disponible d'un

ménage avec un seul salaire au Smic et sans enfant soit 483 € actuellement. La réforme envisagée conduit à baisser ce coût à 430 € soit une réduction de plus de 10 %. En conséquence, on estime que cela induira des effets favorables sur la dynamique salariale, et notamment sur la croissance des salaires, difficile à estimer précisément mais apportant entre 2,7 et 5,5 Md€ supplémentaires en termes de masse salariale grâce aux augmentations de productivité et d'efforts d'une pente plus faible des exonérations. Cela augmente le volume des cotisations et diminue les dépenses de transferts, ce qui doit être pris en compte dans l'évaluation des avantages de ce scénario de réforme. En termes d'impact sectoriel le scénario est équilibré, au sens où une majorité de secteurs qui perdent en termes d'exonération sur les bas salaires, y gagnent sur les salaires intermédiaires. L'emploi industriel serait affecté positivement, alors même que les exonérations ont été réduites sur les salaires plus élevés.

Des variantes sont étudiées : l'une est ciblée sur les publics plus jeunes (moins de 25 ans) afin de les préserver de la hausse de 4 points au niveau du Smic ; d'autres variantes évaluent l'impact de transferts de cotisations sur d'autres bases fiscales (CSG, TVA) et la substitution partielle du versement mobilité des entreprises finançant les infrastructures vers une base foncière et discutent avantages et inconvénients. Sur ce dernier point, les bénéficiaires ultimes des infrastructures de mobilité sont les entreprises et les particuliers détenteurs du foncier qui contribueraient financièrement localement à leur coût ce qui soulagerait les salariés sur lesquels pèsent le versement mobilité.

Une dernière piste de court terme consiste à repenser les modalités d'indexation des exonérations en exprimant le barème des allègements en fonction de paramètres moins sensibles à l'évolution du Smic. Nous discutons plusieurs options non exclusives entre des règles automatiques (avec référence par exemple au plafond de la sécurité sociale) et des décisions discrétionnaires guidées par un collège d'experts et une concertation avec les parties prenantes.

Nous sommes par ailleurs conscients de la dégradation des finances publiques et des contraintes de très court terme pouvant nécessiter de réduire le volume des exonérations. Avec cette contrainte, l'objectif doit impérativement rester centré sur une stratégie de montée en gamme des emplois d'une part, et de maintien du niveau d'emploi d'autre part. Pour dire les choses autrement, s'il est possible de diminuer de quelques milliards le montant des exonérations, cette hausse de prélèvements obligatoires sur les salaires doit rester limitée et il vaut mieux chercher des recettes sur d'autres bases fiscales, dont celles discutées dans ce rapport.

Une réflexion sur la logique d'ensemble du système

Le financement de la protection sociale pâtit d'un manque criant de lisibilité et de stabilité, des caractéristiques pourtant essentielles au succès de toute politique publique.

Nous proposons de simplifier massivement et en particulier de se limiter à deux barèmes d'exonération de cotisation sociale, l'un qui serait le régime général, et un autre un régime renforcé pour les publics particulièrement sensibles au coût du travail.

Nous proposons de simplifier la définition de l'assiette des cotisations sociales et des exonérations de cotisations sociales sur l'assiette des revenus d'activité utilisée pour la CSG. Si des dispositifs dérogatoires doivent être utilisés en faveur de certains secteurs, alors ils peuvent rentrer dans le dispositif d'exonérations renforcées.

Enfin, nous proposons de rendre plus lisibles les cotisations sociales. Pour cela, il faudrait que la distinction entre cotisations employeur et cotisations salariales corresponde à celle entre cotisations dites contributives, qui apportent des droits sociaux individuels aux assurés, et prélèvements non-contributifs qui financent le reste de la protection sociale. Les cotisations salariales correspondraient uniquement aux cotisations contributives, ce qui les rendrait plus lisibles. Cette refonte ne changerait ni les droits, ni le salaire net ni le coût employeur (salaire super-brut), uniquement le salaire brut. Cette réforme ferait apparaître que les cotisations sociales finançant ces assurances sociales sont bien une partie différée mais tangible de la rémunération des salariés.

Un effort d'amélioration des modélisations du marché du travail

Les modèles disponibles, dans la littérature académique et au sein des administrations ne permettent pas d'évaluer les arbitrages entre effets positifs en emploi des allègements et effets négatifs sur la dynamique salariale. Nous avons de ce fait développé un certain nombre d'outils de modélisation mieux à même de prendre en compte les effets pertinents de la politique de réductions de cotisations sociales et de ses ajustements. Avec l'inspection générale des finances, nous avons modélisé l'impact d'une baisse de la pente des allègements sur les gains de masse salariale. Nous avons développé par ailleurs une variante plus structurelle des effets croisés qu'une variation du coût du travail de salariés de différents niveaux de qualification entraîne sur la dynamique d'emploi d'autres salariés au sein d'une entreprise. Les modélisations reposent sur l'outil collaboratif libre et ouvert open fisca et l'ensemble des choix méthodologiques sont décrits de façon transparente dans le rapport, afin que la communauté scientifique et les administrations puissent continuer à faire progresser les évaluations à la suite de ce rapport.

Nous avons enfin révisé à la baisse les élasticités emploi utilisés dans les modèles des administrations pour les rendre plus compatibles avec les niveaux de sensibilité de l'emploi à son coût dans les études les plus récentes.

Introduction générale

A la suite de la conférence sociale qui s'est tenue le 16 octobre 2023 et conformément à ce qui avait été annoncé, la Première ministre Mme Elisabeth Borne nous a confié une "mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique", mission confirmée par le Premier ministre M. Gabriel Attal, et qui nous conduit à remettre ce rapport final à l'actuel Premier ministre M. Michel Barnier.

Un rapport intermédiaire, remis à l'exécutif en avril, présenté aux organisations syndicales et patronales et rendu public sur le site de France Stratégie, présentait nos premiers éléments de diagnostic sur le rôle que joue notre système socio-fiscal dans le fonctionnement du marché du travail et la détermination des salaires. Nous nous posions la question du lien entre les différents dispositifs de réduction de cotisations employeurs, ainsi que les prestations d'aide au retour à l'emploi comme la prime d'activité, et leur impact sur le soutien à l'emploi, la productivité, et les dynamiques salariales. Une fois le diagnostic posé et partagé avec nos interlocuteurs (chercheurs, organisations syndicales et patronales, administrations), des pistes de réformes ont pu être étudiées, instruites et sont donc présentées dans ce rapport final.

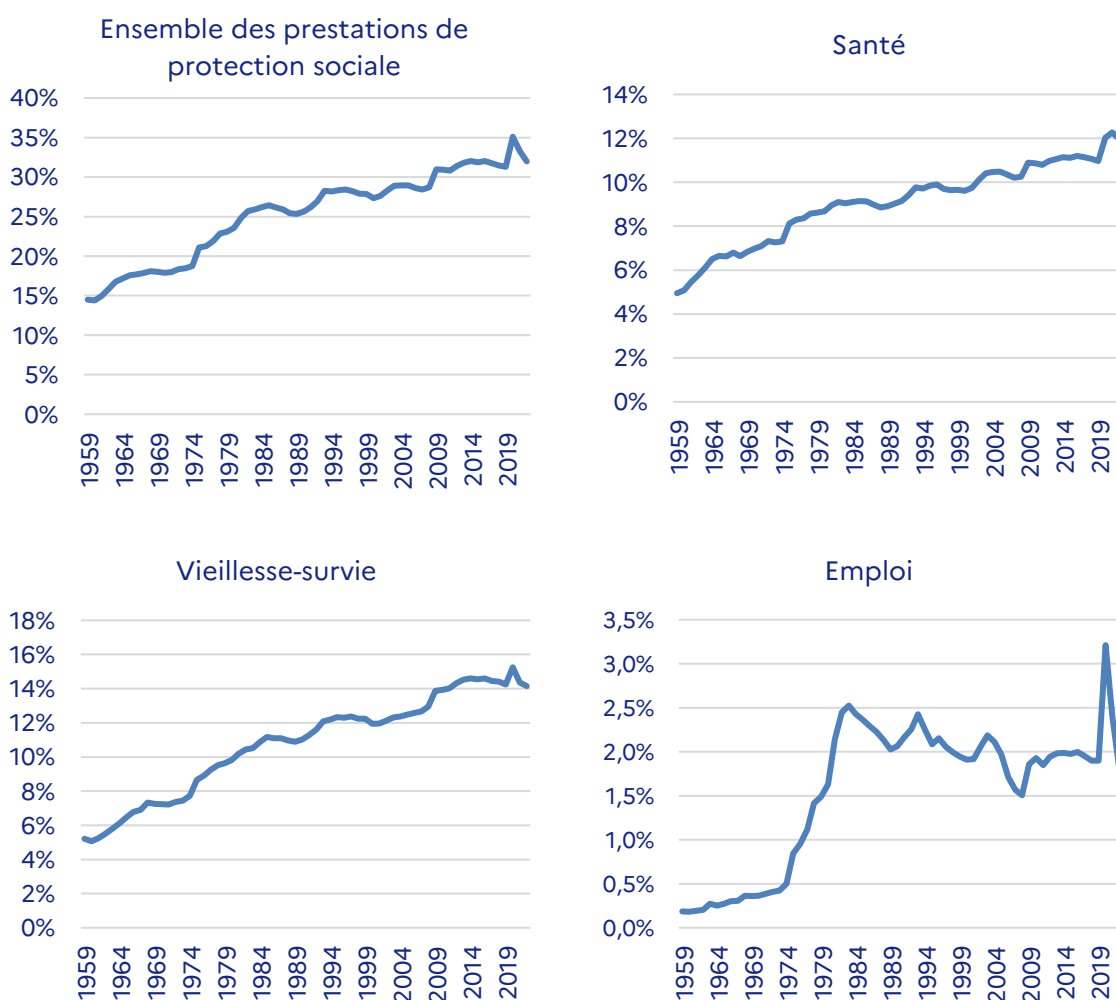
Cette introduction générale commence par rappeler le contexte et les données fondamentales du problème auquel nous faisons face, les ambitions du travail réalisé dans ce rapport, puis nous décrivons de façon transparente la méthode utilisée. Ensuite, nous reprenons les éléments de diagnostic présentés dans le rapport d'étape d'avril 2024, avant de présenter les pistes de réformes instruites dans ce rapport.

1. Le contexte historique et institutionnel

La France s'est dotée depuis les années 1950 d'une protection sociale ambitieuse. C'est un des éléments essentiels de notre contrat social. Plutôt que de considérer uniquement la protection sociale comme un poids pesant sur l'économie, malgré ses défauts et ses insuffisances, il faut aussi y voir un de ses avantages comparatifs : dans la concurrence mondiale pour l'attractivité des talents, des investissements et des entreprises, le pays offre un système social et éducatif qui a peu d'équivalents dans le monde. Tous les Français qui ont vécu et travaillé quelques années à l'étranger, y ont éduqué leurs enfants ou s'y sont juste fait soigner pendant un court séjour peuvent témoigner de ce que le pays offre en comparaison : des services d'une grande qualité à bas coût pour les ménages. La contrepartie de cet avantage comparatif est cependant le poids des prélèvements obligatoires nécessaires à son financement. Depuis 1959, les dépenses de protection sociale ont augmenté à un rythme soutenu, en valeur mais aussi en proportion du produit

intérieur brut (graphique A). En 1959, ces dépenses étaient de 14,5 % du PIB. En 2019, elles atteignent 31,3 % du PIB, et même temporairement 35,1 % en 2020 avec le Covid, pour revenir à 32,0 % en 2022. Ce sont donc 17,5 points de PIB en plus sur cette période. Entre 1959 et 2022, chaque année supplémentaire écoulee a vu la dépense de protection sociale augmenter de 0,3 point de PIB. Par ailleurs, si ces dépenses ont augmenté à l'occasion de chaque crise économique par un effet de numérateur¹, notamment en 1975, 1993, 2009 et 2020, elles n'ont pas ensuite rediminué : la tendance de fond est globalement constante depuis 60 ans.

Graphique A – Dépenses de protection sociale 1959-2022 par grand poste



Lecture : en 1959, les dépenses de protection sociale représentaient 14,4 % du PIB.

Source : Drees, *La protection sociale en France de 1959 à 2022*, Insee PIB en prix courant séries longues (t_1101), calculs des auteurs.

¹ Drees (2022b).

La décomposition des dépenses permet de se représenter l'évolution dans le temps de la protection sociale : en 2022, les 32 points de PIB de protection sociale se répartissent comme suit : 14,1 points de vieillesse-survie, 12,0 points de santé, 1,8 points d'emploi, 2,2 points de famille, 1,2 point de pauvreté-exclusion et 0,6 point de logement. La hausse régulière des dépenses de protection sociale est attribuable très majoritairement aux dépenses de retraites et de santé : sur les 17,5 points de PIB de plus en protection sociale entre 1959 et 2022, 51 % (+8,9 points de PIB) provient de la hausse des dépenses de vieillesse-survie, et 40 % de celle des dépenses de santé (+7,0 points de PIB). Le reste tient essentiellement aux dépenses du poste emploi de la protection sociale (+ 1,6 points de PIB), essentiellement les dépenses d'indemnisation du chômage. La démographie, d'une part, l'évolution des techniques médicales, d'autre part, font qu'il est peu probable qu'une inflexion de ces dépenses de protection sociale intervienne spontanément.

C'est dans ce contexte que nous abordons la réflexion sur le financement de la protection sociale. Le point de départ de la politique de réductions des cotisations sociales pour les bas salaires était, dans les années 1990, de contenir le coût du travail au niveau du salaire minimum, lorsque les marchés du travail faisaient face à de forts changements technologiques défavorables aux emplois peu qualifiés. Cette politique visait à soutenir l'emploi, un objectif en tant que tel d'une politique sociale, mais aussi à préserver les recettes de la protection sociale, assises très largement sur les salaires et donc nécessitant un taux d'emploi élevé. Elle a joué son rôle et rencontré un succès progressivement reconnu, pour être finalement acceptée dans un large spectre politique. Les gouvernements successifs en ont depuis toujours renforcé le champ d'application et le financement qui y était consacré.

Cette politique doit s'appréhender en prenant un peu de recul historique : elle s'inscrit dans le cadre du mode de financement du modèle social français. Ce modèle a historiquement reposé sur des cotisations sociales plafonnées, faisant ainsi reposer le financement de la protection sociale sur les salaires. La combinaison de taux élevés de cotisations employeur et d'un salaire minimum à un haut niveau conduisait à un coût relatif très important du travail peu qualifié, notamment en comparaison internationale.

Une série de réformes a transformé le modèle initial avec, dans un premier temps, le déplafonnement des cotisations sociales dans les années 1980, puis la mise en place graduelle et continue de politiques de réductions de cotisations sur les bas salaires. Ainsi, le financement de la protection sociale est devenu fortement progressif : les taux de cotisation employeur sur les bas salaires sont aujourd'hui faibles mais augmentent continûment jusqu'au salaire médian (1,6 fois le Smic) et ils augmentent fortement pour les salaires intermédiaires.

Cette politique est aussi devenue de plus en plus coûteuse à mesure de ces évolutions, de façon graduelle mais avec des accélérations en particulier dans la période récente : le retour d'une inflation non anticipée a compressé la distribution des salaires et rendu plus d'emplois éligibles aux exonérations. Dans le même temps, afin de faciliter le retour en emploi des personnes sortant des minima sociaux, la prime d'activité a été renforcée pour venir représenter une part non négligeable du revenu disponible des salariés au salaire minimum.

Ces politiques visant à soutenir l'emploi et le pouvoir d'achat des bas salaires ont progressivement contribué à changer la philosophie d'ensemble du modèle traditionnel de financement de la protection sociale française : les cotisations sociales assises sur les salaires étaient au départ la source principale de ressources dans l'esprit d'un financement contributif des droits sociaux. Avec la mise en place de la progressivité des cotisations employeur et l'affectation de nouvelles recettes fiscales, le modèle a, de fait, profondément évolué, sans pour autant qu'on parvienne à un nouveau modèle de financement dont les fondements soient explicités.

2. L'ambition du rapport

Cette stratégie de politique économique consolidée systématiquement depuis trois décennies a cependant atteint certaines limites. Les réductions des cotisations sociales favorisent certes l'emploi à bas salaire. Mais, si l'on veut financer une protection sociale de qualité pour tous, il est nécessaire de développer dans le même temps un tissu productif de haute valeur ajoutée. Sans cela, et en l'absence de réforme du système de protection sociale, il n'y aurait que peu de possibilités restantes : soit poursuivre l'augmentation continue des taux de prélèvement sur les salaires, et donc augmenter le coût du travail au rythme des dépenses ou réduire les salaires nets ; soit contenir ces prélèvements sur les salaires et augmenter les allègements de cotisations, pour les financer par d'autres impôts.

Plus généralement, la question de fond qui nous est posée est de savoir si le mode de financement de la protection sociale, dans son ensemble, est adapté à ses objectifs d'emploi, de salaires élevés et permet d'apporter suffisamment de ressources à la protection sociale.

Avant de répondre à cette question il est utile de réitérer que pour atteindre une protection sociale de haute qualité, plusieurs voies alternatives existent, qui sont liées à ce rapport mais le dépassent largement :

- d'une part, faire progresser globalement le taux d'emploi pour faire reposer le financement de la protection sociale sur une base plus large ;
- d'autre part, ouvrir un débat de fond sur les priorités des dépenses sociales, et l'efficacité relative des différentes politiques publiques qui les sous-tendent ;

- enfin, mener résolument une stratégie de montée en gamme des salariés et des secteurs visant notamment à augmenter la productivité du travail plus vite que les dépenses de protection sociale, en particulier en utilisant le système socio-fiscal comme un levier plutôt que comme un frein, comme nous tentons de l'expliquer dans ce rapport.

Ces ambitions de politiques publiques ne se décrètent pas. Elles pourront être le résultat de différentes mesures sectorielles, industrielles et de politiques publiques concernant le marché du travail, l'éducation et la formation, ainsi que la recherche et l'innovation, qui dépassent largement notre rapport.

Or, et notre diagnostic n'a pas varié depuis le début de nos travaux, c'est en partie à ce niveau qu'il faut démarrer la discussion : la politique des réductions de cotisation sociale cible les bas salaires, le système socio-fiscal, plus généralement, cible les bas revenus, et leur combinaison crée des désincitations à la progression des carrières, des augmentations de salaires et des promotions. En effet, la progressivité des exonérations de cotisation, d'une part, la décroissance des transferts avec le revenu, d'autre part, participent *de facto* de taux marginaux effectifs d'imposition qui font obstacle à l'objectif de montée en gamme énoncé ci-dessus. Enfin, la machinerie en place est devenue très complexe et difficilement pilotable. Cela entraîne en particulier des augmentations continues et importantes du coût pour les finances publiques qui n'ont pas toujours été prévues. Ainsi, le retour temporaire de l'inflation a fait fortement progresser le coût des exonérations à travers la hausse du Smic. Autre aspect inattendu, et qui sera documenté dans ce rapport, cette hausse du Smic a même paradoxalement conduit certaines entreprises à voir leur coût du travail baisser. C'est le cas pour celles qui avaient peu de salariés au Smic mais beaucoup entre 1,2 et 3,5 du Smic, les exonérations étant mécaniquement indexées sur l'écart au Smic de leurs salaires.

L'analyse approfondie du système d'allègements de cotisations met en relief l'ensemble des difficultés que nous traversons, et il est difficile d'espérer y remédier substantiellement par des réformes partielles et portant juste sur les paramètres du système (dites paramétriques). Néanmoins, nous pouvons énoncer que même les réformes paramétriques que nous proposons dans ce rapport constituent une inflexion majeure de 30 ans de politiques d'emplois : nous proposons de casser la dynamique consistant à sans cesse renforcer les exonérations sur les bas salaires, et au contraire de tenter d'en contenir les aspects désincitatifs, de les lisser pour éviter les effets de seuils, et de favoriser les dynamiques d'emploi et des salaires pour une plus grande partie des salariés situés entre 1,2 et 2,5 du Smic qui sont le cœur de cible de notre réforme.

Notre rapport détaille en toute transparence, à la fois le mode de raisonnement qui a été le nôtre, et les outils d'analyse développés pour ce travail. Nous essayons de mieux

prendre en compte l'évolution de la conjoncture économique dans nos hypothèses, et d'intégrer plus d'effets dynamiques. Nous nous inspirons de la littérature scientifique sur les efforts de formation et d'investissement dans l'emploi des salariés et des entreprises dans le développement des postes de travail et de la formation de leurs salariés – étapes importantes de la montée en gamme que nous appelons de nos vœux.

Une fois ceci énoncé, et avec en tête l'importance du changement de paradigme suggéré, il nous faut aussi prendre un peu de recul et reconsidérer la logique d'ensemble du financement de la protection sociale.

Le système est d'une complexité redoutable, avec des barèmes, des assiettes et des taux de cotisations multiples et enchevêtrés, des exonérations tout aussi multiples et au final, des milliards de combinaisons possibles et stratifiées, avec très rarement de remise à plat de ces superpositions et un éloignement progressif de la logique de départ.

Nous recommandons donc une très forte simplification de ce système, et à terme de ne pas dépasser deux régimes d'exonération de cotisations différents : un régime général assorti éventuellement d'un second régime pour des catégories de travailleurs dont il convient de favoriser ou protéger l'emploi, tels que les jeunes de moins de 26 ans ou l'emploi de zones économiquement fragiles. Nous recommandons aussi d'unifier les différentes assiettes de cotisations en une seule, qui pourrait être l'assiette de la CSG dans sa composante de revenu d'activité.

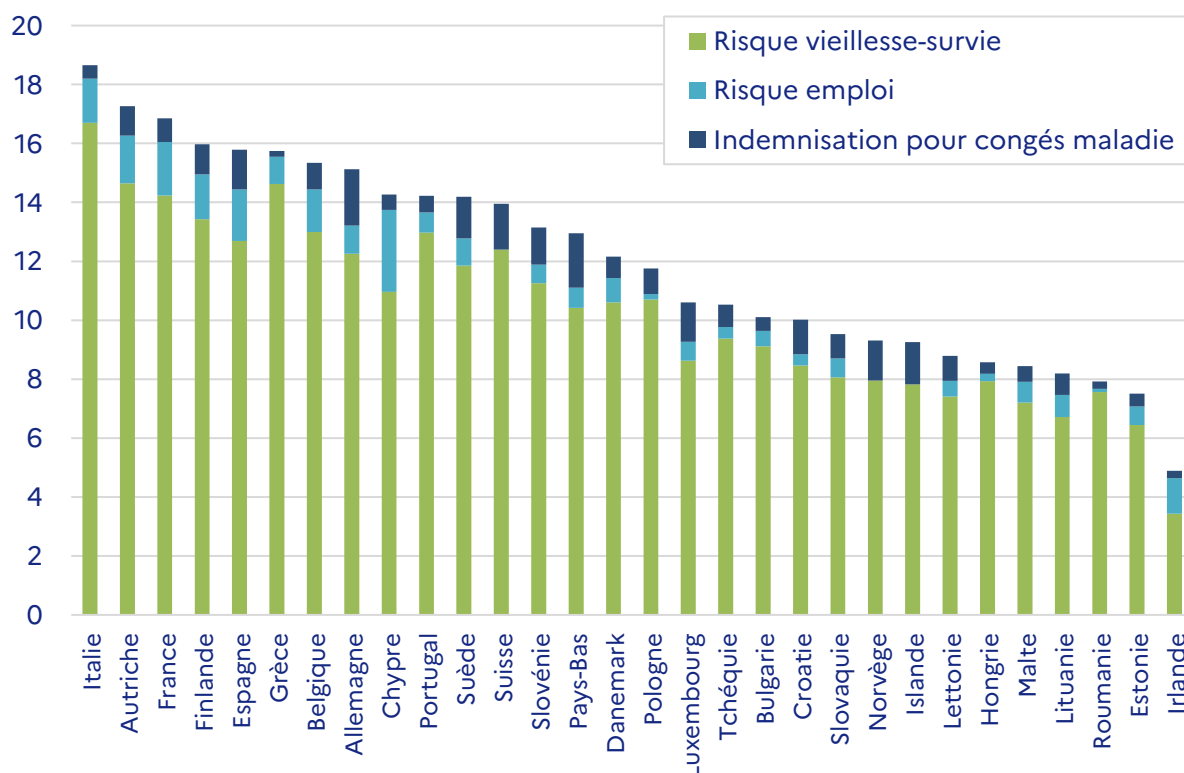
Dans un troisième temps, nous nous interrogeons sur les différents types de droits qu'ouvre la protection sociale, afin de déterminer si les cotisations afférentes à ces droits sont prélevées sur les assiettes qui y correspondent le plus naturellement. La réponse est malheureusement négative.

Pour expliciter cela, il faut introduire une distinction entre le caractère contributif des dépenses (des cotisations donnent des droits individuels croissants avec ces cotisations, comme par exemple pour la retraite) et non contributif (des droits sans lien avec les cotisations ou les salaires, comme la couverture santé, ou les dépenses visant à lutter contre la pauvreté). Or, si la France a un haut niveau de dépense de protection sociale comme relevé précédemment, une part importante de ces dépenses est de nature contributive, c'est-à-dire ouvrant des droits plus ou moins proportionnels à ces cotisations, qui donnent *de facto* une forme de salaire différé.

La Direction générale du Trésor estime en 2014 à 16,7 % du PIB (57 % des dépenses de protection sociale) les prestations contributives (Herlin, 2017). Les comparaisons internationales ne sont pas toujours pertinentes à partir d'un certain degré de finesse, en raison des différences importantes dans la conception de la protection sociale entre pays. Néanmoins, le graphique B ci-dessous permet de comparer entre pays européens la part

des dépenses qui se rapprochent le plus des prestations contributives en isolant les risques vieillesse-survie (pensions de retraite), les risques emploi (allocations chômage) et les indemnités pour congés maladie. Cette mesure correspond pour la France à l'estimation des dépenses contributives à 16,9 % du PIB.

Graphique B – Dépenses de protection sociale de nature contributive en Europe en 2022 (en pourcentage du PIB)



Lecture : On agrège les dépenses pour le risque vieillesse-survie, pour le risque emploi et pour l'indemnisation des congés maladie, mais une telle agrégation ne rend pas compte des variations de liens contributifs pour ces dépenses entre les pays européens. La France atteint la troisième position en Europe avec 16,9 % du PIB pour ces dépenses de nature plus assurantielle.

Source : Drees, *La protection sociale en France et en Europe en 2022, édition 2023*.

Avec toutes les précautions d'usage sur ces questions de comparabilité, la France apparaît en troisième position en Europe dans les dépenses de type contributif en pourcentage du PIB, derrière l'Italie et l'Autriche. Ce sont très principalement les dépenses de retraite qui expliquent cette situation. Il faut noter néanmoins que la France n'est pas la seule en Europe à présenter une partie importante de sa protection sociale sous une forme contributive : tous les pays qui ont pour inspiration un système de type bismarckien

(Autriche, Allemagne, Italie, Finlande, Belgique) ont des niveaux élevés de prestations retraite qui remplacent des systèmes de retraite en partie facultatifs dans les autres pays.

Cette analyse permet de comprendre que le financement de la protection sociale doit distinguer les composantes contributives, qui peuvent être financées sur les salaires car elles ne sont que des droits différés – dans la mesure où, et la nuance est importante, les salariés qui cotisent croient à la pérennité du système et à la mise en relation entre leurs contributions et leurs droits futurs – et les composantes non contributives, qui peuvent logiquement être financées sur d'autres assiettes et qui relèvent de l'analyse de la fiscalité optimale. Pour ces dernières, les recommandations sont en principe consensuelles : il faut leur trouver le financement le moins distorsif possible c'est-à-dire des bases fiscales qui ne s'érodent pas à la taxation (on les appelle inélastiques), redistributif (car le coût d'un euro prélevé n'est pas identique entre les contribuables) et efficace (ne pas prélever plus si le bénéfice de ces dépenses dépasse le coût pour l'économie). La dimension du bénéfice social de la protection est un choix politique, de même que la prise en compte des efforts sur différentes catégories de revenus ; ce ne sont pas des choix d'experts. Le coût du prélèvement et notamment la capacité des bases fiscales à répondre à ce prélèvement est en revanche du ressort de l'analyse économique.

C'est pourquoi, dans un dernier temps, nous proposerons de repenser l'architecture des prélèvements, de les rendre plus compréhensibles pour le citoyen afin de favoriser leur acceptation, et enfin de réfléchir à des scénarios de bascule de cotisations, inspirés, d'une part, par cette distinction entre prestations contributives et non-contributives et, d'autre part, par cette notion d'efficacité de la fiscalité de la protection sociale.

Au moment où les Français semblent divisés sur les grandes orientations politiques, cet objectif de clarté et de soutien à la pérennité du système nous semble prioritaire. Au-delà de ce que nous espérons être un diagnostic partagé et peut-être un consensus large, le rapport ne se limite pas à proposer une réforme paramétrique mais tente de proposer des perspectives à plus long terme sur le financement de la protection sociale.

3. Discours sur la méthode

Avant de poursuivre, il est utile de préciser notre méthode de travail dans l'élaboration de ce rapport, et plus généralement dans la poursuite de la mission qui nous a été confiée. Cela tient essentiellement en trois points qui méritent d'être explicités.

Tout d'abord, au cours de ce travail, nous avons décidé d'accorder un poids particulier aux études scientifiques d'évaluation des politiques publiques - ce ne sera une surprise pour personne, dirigeant ou ayant dirigé, l'un comme l'autre, des centres de recherche dédiés à l'évaluation des politiques publiques, et ayant contribué comme chercheurs à des travaux d'évaluation de réformes socio-fiscales ou du marché du travail. D'ailleurs, l'évaluation des

politiques publiques sur données microéconomiques a véritablement commencé en France avec l'évaluation des réductions de cotisations sociales. Elle s'est poursuivie et amplifiée avec les nombreux travaux sur le CICE, le pacte de responsabilité, la bascule du CICE en réduction de cotisations, ainsi que de certains dispositifs d'exonérations spécifiques (politiques de revitalisation des zones urbaines par exemple). Ces travaux d'évaluation ont été essentiels dans les débats des dernières décennies et il faut continuer à encourager cette dynamique de recherche.

Cela étant dit, il nous semble aussi important de trouver un équilibre entre la force des résultats des études microéconomiques qui ont un standard de preuve élevé, et le besoin d'évaluation de phénomènes de plus long terme, qui par essence ne peuvent reposer sur le même type d'identification. En effet, sur un horizon de 5 à 10 ans, voire *a fortiori* de trois décennies, il est impossible d'isoler spécifiquement l'impact causal d'une seule politique. Ce sont souvent des mécanismes diffus et graduels qui jouent. Ainsi, les politiques d'allègements de cotisation peuvent avoir conduit à une sur-spécialisation dans certains types d'emplois ou de secteurs à bas salaires, au détriment d'autres à plus forte valeur ajoutée voire exportateurs qui auraient ainsi pu être pénalisés. En réalité, la très grande majorité des rapports précédant le nôtre ont souligné l'existence de risques de ce type, ce que nous documentons plus loin. Au cours de nos discussions, nous avons été frappés par un déficit d'études sur ces points importants. L'absence d'identification aisée de ces effets ne permet pas pour autant de les disqualifier, ni ne justifie de les ignorer dans ce rapport. Pour dire les choses de façon imagée, malgré notre attachement à des évaluations avec un haut degré de preuves scientifiques, nous avons cherché à éviter le travers du lampadaire, c'est-à-dire ne formuler un jugement que sur les points bien éclairés en ignorant totalement ce qui ne l'est pas. Absence de preuve ne vaut pas preuve de l'absence. Il faut dès lors utiliser toute la gamme des outils de sciences sociales et l'ensemble des arguments théoriques et empiriques disponibles, tout en pondérant les jugements par la robustesse ou *a contrario* la fragilité des résultats et des méthodes, au cas par cas.

Enfin, nous avons souhaité recueillir un maximum de points de vue et d'analyses, variés et possiblement contradictoires : une seule approche méthodologique ne permet pas de faire le tour des questions qui se sont posées. Le sujet est de fait ardu, et aucune piste ne s'imposait avant de commencer ce travail. Nous avons donc conduit une cinquantaine d'entretiens avec des universitaires de différentes disciplines et de différentes approches méthodologiques, avec des organisations syndicales et patronales et avec les responsables de toutes les administrations susceptibles d'avoir une expertise sur la question qui nous était posée. À chaque fois, nous avons cherché à écouter les différents points de vue, et surtout à comprendre sur quels arguments, théories ou preuves empiriques, ces points de vue s'appuyaient. Nous avons également proposé à chaque personne ou institution auditionnée de fournir un court texte résumant leur approche, afin

de l'annexer au rapport et de le rendre disponible à tous. Qu'ici soient remerciées toutes les personnes qui ont pris sur leur temps pour partager avec nous leurs analyses.

L'arbitrage fondamental entre soutien à l'emploi, coût pour les finances publiques et incitation à la dynamique salariale

Ce rapport tente de proposer plusieurs pistes de réforme des allègements de cotisations dans un sens plus favorable à une montée en gamme de l'emploi et des compétences. À court terme, les marges de manœuvre sont limitées pour ne pas engendrer des variations trop brutales. À des fins de clarté, nous avons privilégié des scénarios à budget constant. Dans une perspective de plus long terme en revanche, des pistes plus ambitieuses de simplification, de changements d'assiette, de barèmes ou visant à mieux cibler les allègements, de façon à articuler cette stratégie avec le reste du système redistributif, seront étudiées. Inversement, nous sommes conscients de la dégradation des finances publiques et des contraintes de très court terme pouvant nécessiter de réduire le volume des exonérations. Avec cette contrainte, l'objectif doit impérativement rester centré sur une stratégie de montée en gamme des emplois d'une part, et de maintien du niveau d'emploi d'autre part. Pour dire les choses autrement, s'il est possible de diminuer de quelques milliards les montants des exonérations, cette réduction doit rester limitée et il vaut mieux chercher des recettes fiscales les autres bases discutées dans ce rapport.

Car en effet, c'est l'ambition que nous devons nous donner. Il nous faudra identifier les politiques publiques les plus efficaces pour favoriser les efforts des entreprises et des salariés pour investir en capital, dans des technologies nouvelles, dans des formations et des qualifications. Plutôt qu'opposer les politiques en faveur de l'emploi et celles en faveur de la compétitivité, notre parti pris sera de chercher les politiques publiques visant à soutenir globalement l'emploi, et notamment l'emploi qualifié, qui est la seule véritable option pour soutenir un système de protection sociale de haute qualité.

Nous n'ignorons pas les difficultés réelles pour atteindre un tel objectif. Au contraire, lors des entretiens que nous avons conduits, plusieurs collègues ont souligné l'impossibilité d'améliorer simultanément les salaires, l'emploi, la compétitivité et la situation des finances publiques, une forme de quadrature du cercle. Au-delà du sujet des préférences politiques qui peuvent se dessiner entre ces objectifs, il existe en effet un "triangle d'impossibilité" entre avoir un système socio-fiscal qui soit généreux pour les plus modestes, incitatif au travail, et à faible coût pour les finances publiques. Seuls deux des trois objectifs peuvent être atteints, mais jamais les trois, sauf à sortir par le haut de cette contradiction.

Dans le cas de la politique des allègements, cela s'exprime comme l'impossibilité d'avoir en même temps un soutien maximal à l'emploi au niveau du salaire minimum, une incitation forte à la progression salariale et un faible coût pour les finances publiques. Si l'on souhaite des réductions de cotisation maximales au niveau du salaire minimum, il faut

accepter soit une forte désincitation à la progression salariale (une forte pente, ou un retrait rapide de ces allègements), soit un fort coût pour les finances publiques (afin de maintenir ces exonérations à un niveau élevé au-delà du Smic, pour réduire la désincitation liée au retrait des exonérations).

Il est cependant possible de sortir de ce trilemme par le haut : une augmentation du taux d'emploi de plusieurs points pour rattraper le niveau de l'Allemagne ou des Etats-Unis et parallèlement, une amélioration des compétences et des incitations à progresser dans les carrières, peut être une solution, si l'ensemble du système fiscal, dont le mode de financement de la protection sociale, concourt à cet objectif. Le rapport final évaluera donc les pistes pour tenter d'aller dans ces deux directions.

Notre réflexion sur la politique d'exonération de cotisations devra aussi tenir compte d'un contexte de chômage redescendu à un peu plus de 7 % contre 13 % au lancement de la politique au début des années 1990. Les poches résiduelles de chômage affectent des publics particuliers, qui plus est dont les trajectoires au niveau du Smic sont sensiblement différentes : les salariés jeunes qui démarrent au Smic en sortent assez rapidement dès lors qu'ils ont des qualifications et une formation initiale minimale ; les travailleurs peu qualifiés, souvent plus âgés, ainsi que les personnes vivant en périphérie des grands centres d'emplois, dans des zones rurales éloignées ou des zones urbaines concentrant les difficultés économiques et sociales, sont, elles, dans des situations différentes.

Preuve de la reconnaissance par le législateur de ces dynamiques différentes, il existe un très grand nombre de dispositifs spécifiques recensés dans ce rapport. Ces dispositifs restent difficilement évaluables et doivent faire l'objet d'une réflexion approfondie. Compte-tenu de la diversité de ces publics et de leurs problématiques, la question à se poser en la matière est la suivante : est-ce qu'un dosage de politiques de mobilité, de formation initiale et d'apprentissage et de coûts salariaux contenus et un ciblage des allègements peut être préférable à une politique univoque de baisse de coût du travail. Il faut alors engager une discussion sur les principes qui doivent guider d'éventuels redéploiements des efforts budgétaires.

Les apports d'une nouvelle littérature scientifique

Au-delà de ces considérations générales sur la stratégie à suivre, notre rapport veut aussi renouveler les discussions académiques et tirer parti de la riche littérature sur les allègements de cotisations sociales en France. Les enseignements des travaux anciens et bien établis étaient que la baisse du coût de l'emploi au niveau du Smic a renforcé l'emploi des travailleurs moins qualifiés. Des progrès considérables ont été réalisés

récemment dans la compréhension des mécanismes et des effets que peuvent avoir des réformes des cotisations sociales sur l'emploi, l'investissement et les salaires.

Ce rapport présente en détail une littérature plus récente en contrepoint des travaux plus anciens consacrés aux réductions de cotisations sociales dans les années 1990. Cette littérature nouvelle, sur données françaises, comme avec des expériences étrangères, en Suède, ou en Finlande par exemple, apporte de nouveaux éclairages sur les mécanismes d'une politique de réduction des cotisations sociales et permet de beaucoup en améliorer la compréhension. Les effets en emploi de réductions sont confirmés dans de nombreux cas de figure - ainsi en Suède une réduction pour les moins de 26 ans entraîne une hausse de l'emploi des jeunes -, mais les effets ne se limitent pas à des créations d'emplois au niveau du salaire minimum et peuvent s'étendre à plus de catégories de salariés. Toutes les études concordent ainsi pour montrer que les effets ont lieu au niveau de l'entreprise qui réagit, en fonction de ses caractéristiques propres, en développant son activité et en embauchant à des niveaux de salaires variés. Une partie des effets positifs des allègements de cotisations doit donc se comprendre comme un soutien aux entreprises qui en bénéficient, et pas uniquement comme un soutien aux salariés ciblés par le dispositif. Ces effets diffus dans l'entreprise peuvent, du reste, s'expliquer de deux façons dans la théorie économique : d'une part, la baisse des coûts des entreprises leur permet d'augmenter leur échelle de production et de faire jouer les complémentarités avec d'autres facteurs de production (salariés de niveaux de qualification différents, investissement en capital), d'autre part, les allègements contribuent à desserrer les contraintes de liquidité de certaines entreprises et leur permet de financer des développements que le coût du travail hors exonérations ne permettrait pas.

Un autre pan de littérature, qui nous a semblé pertinent mais insuffisamment mobilisé dans les débats français, est l'étude de l'impact de la progressivité du système fiscal dans son ensemble sur les différentes facettes de l'offre de travail. Ces travaux théoriques illustrent comment un système fiscal en partie non-contributif - ne donnant pas de droits en proportion des cotisations - ou fortement progressif - c'est-à-dire donnant des droits inférieurs aux efforts des individus ou des entreprises pour améliorer la productivité et les salaires bruts - peut engendrer des effets non-désirés. La reprise d'emploi (ce qu'on appelle la marge extensive) ou l'augmentation de la quotité travaillée (marge intensive) peuvent se trouver découragées tandis que les rendements de la formation initiale et continue sont amoindris, ce qui peut donc réduire les efforts à se former.

Le silence relatif sur ces aspects de liens entre offre de formation et de travail et progressivité dans les débats français nous semble devoir être corrigé, et la question des trappes à bas salaires et des refus de promotion, largement évoquée par nos interlocuteurs, devrait faire plus encore l'objet de travaux théoriques et de quantifications, ce qui est rendu difficile par le caractère par essence diffus de ces effets.

Enfin, si les effets en termes d'emploi de trente années de baisse des cotisations sur les bas salaires font l'objet d'un large consensus, dans un contexte où le taux de chômage était élevé, il faut pouvoir, dans un marché du travail différent de l'époque, renouveler le cadre d'analyse à trois niveaux.

À un premier niveau, les dispositifs d'allègements de cotisations peuvent être d'efficacité variable selon le point du cycle dans lesquels ils sont mis en place. Ceci est d'autant plus plausible que ces allègements, qualifiés de généraux, sont essentiellement ciblés en fonction du salaire. Dans ce contexte, une réduction de cotisations sera plus créatrice d'emploi en période de cycle bas qu'en haut du cycle, et quand l'offre de travail sera elle-même plus réactive. Les effets sont plus forts si le ciblage des réductions est plus fort sur les salariés peu qualifiés, sur les publics avec un plus faible taux d'emploi initial, et à l'inverse seront absorbés par des hausses de salaires s'ils visent des publics déjà largement en emploi ou *a fortiori* sur des segments en tension de recrutement comme cela a été le cas depuis la fin des restrictions liées au Covid.

À un second niveau, la demande de travail n'est pas statique, mais dynamique, prenant en compte les anticipations du cycle économique et du cycle politique - en la matière, l'instabilité chronique des politiques ne peut que diminuer leurs effets, les acteurs économiques préférant attendre de la visibilité et de la pérennité. Les travailleurs voient leurs compétences s'améliorer avec le retour à l'emploi qu'une baisse des cotisations a pu favoriser. Il s'ensuit que des effets asymétriques en emploi des hausses et des baisses de cotisations sont plausibles à court et moyen terme : autour et au niveau du Smic, une baisse des cotisations favorise l'emploi, mais pour des salariés avec une certaine ancienneté ayant acquis des compétences, une légère hausse des cotisations est en principe d'autant plus susceptible de rester sous le seuil conduisant à se séparer du salarié que leur salaire est resté bas malgré leur compétences, en raison des désincitations à augmenter les salaires à cause de la progressivité des cotisations.

Enfin, alors que la littérature économique des années 1990-2000 avait clairement démontré l'existence de progrès technique biaisé en faveur des plus qualifiés et au détriment des moins qualifiés, ces derniers étant également touchés par la mondialisation et la relocalisation des activités, les nouveaux chocs technologiques semblent plutôt orienter le marché du travail dans une phase de polarisation des emplois, les bas salaires comme les très hauts salaires progressant plus vite que les salaires intermédiaires. Si cela se confirmait, le dispositif des allègements de cotisations devrait alors suivre cette évolution de long terme du marché de l'emploi.

C'est à l'aune de ces questions, appuyées par une littérature scientifique renouvelée et un examen minutieux des éléments statistiques disponibles sur le cas français, que nos réflexions ont été conduites.

4. Vers un diagnostic partagé ?

Lors de nos entretiens avec les représentants des organisations syndicales et patronales, avec les responsables d'administrations centrales et avec nos collègues universitaires, nous avons été frappés par le fait qu'un certain nombre des diagnostics semblaient assez largement partagés. Cela n'empêche pas des divergences de vues sur les voies pour y remédier, mais cela mérite d'être souligné.

Nous résumons ici les points essentiels de ce diagnostic :

- La politique de réduction des cotisations employeurs sur les bas salaires a eu un impact significatif sur l'emploi, bien adapté dans la période où le chômage de masse touchait en priorité la population moins qualifiée. En cohérence avec les effets mis en lumière par les études scientifiques, personne aujourd'hui ne conteste cette efficacité, ni ne souhaite sa remise en cause complète.
- Le mécanisme derrière les exonérations de cotisations est également compris par les représentants syndicaux et patronaux comme proche de ce que décrivent les études scientifiques récentes, c'est-à-dire que les variations des cotisations employeur sont en grande partie perçues et gérées au niveau de l'entreprise, impliquant des effets au niveau de l'entreprise autant qu'au niveau des salariés spécifiquement affectés par les variations de cotisations sociales. Cela implique que de possibles modifications du barème des réductions de cotisations sociales doivent s'analyser au niveau des entreprises, avec des effets sectoriels à prendre en compte, et pas uniquement comme une variation de coût relatif entre les salariés de différents niveaux de qualification.
- L'écrasement de la dynamique des salaires, conséquence de la forte dégressivité du barème des exonérations de cotisation et des retraits d'autres prestations sociales, préoccupe l'ensemble des acteurs. Une même réalité est décrite par des mots différents : les économistes soulignent les taux marginaux de prélèvement élevés, les employeurs l'ampleur de l'augmentation du coût du travail pour augmenter le salaire net, et les représentants des salariés la faible dynamique salariale. Les craintes sont fortes d'effets décourageant la formation, les efforts pour des promotions et au final les gains de productivité. Notre analyse est qu'aucune étude empirique ne vient réellement effacer ces craintes légitimes. La difficulté de mettre en évidence l'impact causal de la pente des allègements sur l'existence de trappes à bas salaires ne doit pas clore la discussion : des taux marginaux de prélèvement atteignant 80 % pour une part importante de salariés ne peuvent qu'avoir des effets importants dans la durée. Nous sommes, sur ce point de vue, entièrement en accord avec les préventions déjà exprimées il y a plus de 20 ans par Edmond Malinvaud qui écrivait dans un rapport pour le CAE en 1998 : « *corriger*

l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du Smic. (...) En somme, une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses. » Notre conclusion est que réduire cette pente devrait faire partie de l'objectif de toute piste de réforme.

- La politique de réduction des cotisations employeurs pâtit d'un manque criant de lisibilité et de stabilité, des caractéristiques pourtant essentielles au succès de toute politique publique. L'empilement des dispositifs, ayant changé de modalité à un rythme effréné depuis 30 ans, les dispositifs spécifiques tellement nombreux que l'administration peine à les recenser et à chiffrer leur coût, ou encore les dérogations de l'assiette des exonérations, donnent un tableau vertigineux d'une complexité des barèmes qui ne peuvent pas poursuivre efficacement les objectifs initiaux. Plus fondamentalement, le financement de la protection sociale par des cotisations sociales, en partie exonérées, puis compensées par d'autres prélèvements obligatoires rend illisible à la fois la notion de salaire, mais aussi la perception de qui paie pour la protection sociale. Une réforme d'ampleur de cette politique devrait ainsi viser à redonner lisibilité et clarté au financement de la protection sociale.

Depuis le rapport intermédiaire, certains aspects du diagnostic, comme les évolutions sectorielles ou l'importance de tendances ayant émergé ces dernières décennies, comme les phénomènes de polarisation, ont été renforcés. Ces deux dimensions liées l'une à l'autre ont fait l'objet d'une vaste littérature académique et elles ont des conséquences sur notre analyse, notamment sur le besoin de ne pas concentrer les allègements uniquement sur les plus bas salaires, mais de porter une attention accrue aux salaires intermédiaires. Par ailleurs, des considérations empiriques nouvelles nous conduisent à nuancer le diagnostic peut-être trop optimiste de fortes dynamiques salariales dans le bas de la distribution. La situation est en réalité assez contrastée et les chiffres moyens ne reflètent pas l'ensemble des dynamiques individuelles.

5. Les pistes de réforme

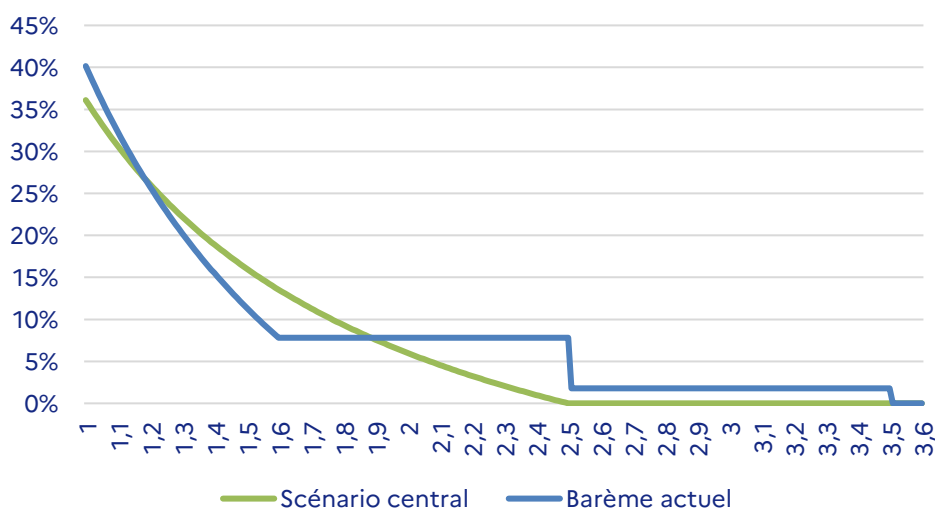
Les grandes lignes des pistes annoncées dans le rapport intermédiaire et discutées au début de cette introduction seront ainsi étudiées systématiquement et dans l'ordre suivant :

Les pistes de réforme du barème des réductions de cotisations sociales

- Nous avons instruit plusieurs modifications du barème des exonérations de cotisations sociales, en cherchant à « baisser la pente », c'est-à-dire réduire les taux marginaux d'imposition en cas d'augmentation du salaire brut. Ces modifications ont pour objet une amélioration des incitations à la dynamique salariale à budget constant. Le scénario central du rapport propose de réduire les

exonérations de cotisations de 4,05 points au niveau du Smic et d'abaisser fortement la pente des allègements pour un point de sortie à budget constant autour de 2,5 Smic (graphique C). Dans ce scénario, par rapport au régime actuel, les cotisations employeurs sont donc plus élevées entre 1 et 1,2 Smic, plus faibles de 1,2 à 1,9 Smic, et redeviennent plus élevées de 1,9 Smic à 3,5 Smic. La réduction la plus forte des cotisations employeur est de 5,7 points pour les personnes rémunérées 1,6 Smic, c'est-à-dire au niveau du salaire médian. Les estimations de l'impact de ce scénario, avec plusieurs approches, nous donnent des effets emploi modestes mais positifs, de l'ordre de 10 000 à 20 000 ETP selon les hypothèses, consistant à la fois en moins d'emplois au Smic, moins de salariés retenus au Smic et en une augmentation des emplois rémunérés au-delà de 1,2 Smic. On estime également des effets positifs, même si d'ampleur incertaine, sur la croissance des salaires, apportant entre 2,7 et 5,5 Md€ supplémentaires en termes de masse salariale grâce aux augmentations de productivité et d'efforts d'une pente plus faible des exonérations. En termes d'impact sectoriel le scénario est équilibré, au sens où une majorité de secteurs qui perdent en termes d'exonération sur les bas salaires, y gagnent sur les salaires intermédiaires. L'emploi industriel serait affecté positivement, alors même que les exonérations ont été réduites sur les salaires plus élevés.

Graphique C – Scénario central et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic) dans les entreprises de moins de 50 salariés



Lecture : le taux d'exonération applicable pour un salarié au Smic en emploi dans une entreprise de moins de 50 salariés passerait d'actuellement 40,15 % (toutes réductions et exonérations confondues) à 36,1 % dans le scénario central.

Source : auteurs.

- Une variante du scénario central consiste à proposer un point de sortie plus faible à 2,45 Smic, en échange d'un niveau d'exonération plus élevé pour les publics les plus sensibles à l'emploi, comme les jeunes de moins de 26 ans. Pour eux, les effets désincitatifs sont temporaires par construction, et il peut être pertinent de proposer des réductions plus fortes pour leur permettre un premier accès au marché du travail sans délais. Ce scénario est qualitativement très proche du précédent, mais dans la mesure où la sensibilité de l'emploi des jeunes est effectivement plus forte, ce scénario donne de meilleurs résultats globaux sur l'emploi.
- Une autre option instruite par le rapport serait de « supprimer les bandeaux, sans recyclage », c'est-à-dire de maintenir le niveau d'exonération identique au niveau du Smic, et de lisser les exonérations vers un point de sortie plus bas, autour de 1,9 Smic. Un tel scénario conduit à une estimation statique d'un gain budgétaire de 12,1 Md€, mais des pertes d'emplois estimés à 61 000 ETP, dont 52 000 au-delà de 1,2 Smic.
- Une variante de réforme de suppression des bandeaux serait de recycler les économies réalisées dans la baisse de la pente, c'est-à-dire de maintenir les exonérations actuelles au Smic, mais de proposer un point de sortie à 2,2 Smic. Ce scénario est nettement plus positif sur l'emploi, puisqu'il conduit à une création nette

de 50 000 ETP. L'arbitrage qu'il offre avec le scénario central est plus d'emplois à bas salaire, mais moins d'effets potentiels sur la dynamique salariale qui est l'éclairage principal que ce rapport veut apporter, dans la lignée de nombreux rapports précédant le nôtre qui avaient tous souligné le risque de compression salariale des politiques d'exonération. Les effets négatifs sur la dynamique des salaires (pour les salaires intermédiaires) l'emporteraient sur les effets positifs (pour les bas salaires). Les effets sectoriels de ce scénario alternatif sont également moins favorables à l'industrie.

- D'une manière générale, dans la plupart de nos simulations, favoriser trop exclusivement l'emploi à bas salaire entraîne des effets non désirés de substitution travail-capital ou emploi à bas salaire-emploi à salaire intermédiaire. Cela peut donc contenir l'investissement, et la dynamique salariale. Ces effets sont présents dans tous les scénarios à budget et assiette constants et sont d'autant plus forts que l'on concentre les allègements dans le bas de la distribution.

Une dernière piste de court terme consiste à repenser les modalités d'indexation des exonérations, avec une combinaison de règles automatiques (par exemple en exprimant le barème des exonérations en fonction du salaire moyen ou du plafond de la sécurité sociale et non plus en fonction du Smic) et de décisions discrétionnaires guidées par un collège d'experts et une concertation avec les parties prenantes, dans le cadre du comité d'experts du salaire minimum de la loi du 3 décembre 2008 et le Haut conseil des rémunérations, de l'emploi et de la productivité (HCREP).

Les pistes de réforme du barème des réductions de cotisations sociales avec bascules sur d'autres assiettes fiscales

- Si l'on souhaite aller plus loin dans la réduction de la pente des réductions de cotisations sociales, il faut envisager une réduction nette des cotisations employeur et donc, à budget constant, une hausse d'autres prélèvements. Nous avons sollicité la DG Trésor pour estimer avec le modèle Mésange deux réformes potentielles, réduisant la pente des allègements pour une sortie à 3,5 Smic, comme actuellement.
- La première option est dite « pro-pente » au sens où ce scénario consiste en une réduction du taux d'exonération de 4 points au niveau du Smic (comme dans le scénario central) pour un point de sortie à 3,5 Smic. En statique, ce scénario entraîne un besoin de financement de 13,3 Md€ (soit 0,5 point de PIB). Avec le modèle du Trésor, sont simulés plusieurs variantes de bascule sur la TVA, la CSG, ou une combinaison des deux impôts. Les effets sont estimés positifs sur l'emploi (+100 000 ETP à long terme), et faiblement positif pour le PIB (+0,2 %).

- Avec une variante « pro-allègement », on simule un profil des allègements de cotisation partant du taux d'exonération actuel au Smic, avec un lissage jusqu'à 3,5 Smic. Le coût budgétaire d'une telle bascule est de 24 Md€. Les simulations indiquent là des effets emploi de plus de 260 000 ETP, et un effet sur le PIB de 0,9 point à long terme.
- Au-delà des incertitudes inhérentes à toute tentative de simulation macroéconomique, nous tenons à souligner que le modèle Mésange (comme la plupart des modèles macroéconomiques) n'intègre aucun effet en propre des taux marginaux sur les incitations et la dynamique salariale. Cela ne réduit pas l'intérêt d'effectuer ces exercices de simulation, mais par construction, il n'existe pas d'arbitrage entre la concentration sur les bas salaires des exonérations de cotisation (qui va avoir un effet positif sur l'emploi) et l'effet de la pente du barème sur les incitations. Inclure ces effets dans les modèles devrait être une priorité des administrations pour améliorer la conception et l'évaluation des politiques publiques.

Les pistes de réforme visant à simplifier et clarifier le financement de la protection sociale

- En étudiant le financement de la protection sociale, il est parfois difficile d'échapper à un certain sentiment de découragement devant la description minutieuse de la formidable complexité des barèmes de cotisations sociales et d'exonérations sociales. S'il est vrai que certaines formes de complexité sont inévitables et du reste peuvent résulter de la complexité des ciblage, cela n'est pas toujours le cas. Les inconvénients peuvent rester contenus, si l'objectif de politiques publiques est clairement intelligible et les avantages attendus sont plus grands que le coût souvent peu visible de la complexité des barèmes. Notre point de vue consiste ici à souligner que la complexité est davantage un obstacle à la bonne compréhension du système, à l'adhésion des salariés et des entreprises, qu'une difficulté technique coûteuse en soi.
- Nous proposons en premier lieu de se limiter à deux barèmes d'exonération de cotisation sociale, l'un qui serait le régime général, et un autre un régime renforcé pour les publics particulièrement sensibles au coût du travail. L'évaluation régulière des effets du barème renforcé pourrait ainsi aider les pouvoirs publics à savoir si ces dispositifs gagnent à être maintenus, ou au contraire doivent être rangés dans le régime général.
- En second lieu, nous proposons de simplifier la définition de l'assiette des cotisations sociales et des exonérations de cotisations sociales sur l'assiette des revenus d'activité utilisée pour la CSG. Si des dispositifs dérogatoires doivent être

utilisé en faveur de certains secteurs, alors ils peuvent rentrer dans les dispositifs d'exonérations renforcées.

- De façon plus ambitieuse encore, nous proposons de réfléchir à une forte clarification du système de financement de la protection sociale, visant à rendre plus lisibles les cotisations sociales contributives, qui apportent des droits sociaux individuels aux assurés, des prélèvements non-contributifs qui financent le reste de la protection sociale. Pour la partie contributive, nous décrivons une piste radicale de réforme visant à inclure dans un « nouveau salaire brut » l'ensemble des cotisations sociales contributives (employeur et salarié). L'objectif serait de rendre visible – sans changement des droits, du salaire net ou du salaire super-brut – que les cotisations sociales finançant ces assurances sociales sont bien une partie concrète de la rémunération des salariés.
- Pour les financements non-contributifs de la protection sociale, il n'existe plus de motifs à les restreindre sur une assiette salariale. Il est ainsi possible de les considérer comme des prélèvements fiscaux dont il est nécessaire de discuter de l'optimalité, des différentes assiettes à mobiliser, et de la forme du barème pour atteindre les objectifs d'équité et d'efficacité du financement de la protection sociale.
- Dans cet esprit, nous instruisons une bascule partielle du versement mobilité, prélèvement qui finance les transports publics, d'une assiette fondée sur la masse salariale vers une assiette reposant sur le foncier. La logique de ce prélèvement est d'être un impôt local finançant des biens publics locaux, dont une partie des effets positifs sera capitalisée dans les prix des biens immobiliers mieux desservis par les transports publics. Cette réforme vise aussi à clarifier les coûts et bénéfices des politiques publiques locales pour les citoyens.

Comment faire progresser nos connaissances sur les effets dynamiques du système socio-fiscal ?

- L'effort particulier que nous avons mis dans ce rapport à l'amélioration des outils de simulation des différentes variantes de réforme nous oblige à pointer qu'il existe une forte dépendance des arbitrages politiques à la richesse de ces outils de modélisation, dans les administrations mais aussi dans la littérature académique et que des manques peuvent être comblés. Nous sommes loin de penser que nous avons nous-mêmes réalisé une modélisation complètement satisfaisante du problème. Nous pensons au contraire que dans le laps de temps finalement assez court de ces travaux, nos propres modélisations restent très imparfaites. Nous avons simplement tenté de proposer des réponses partielles à des questions importantes. Il est indispensable que ces efforts soient poursuivis au-delà de ce rapport. La collaboration entre des chercheurs de spécialités différentes et les

administrations en charge de la politique économique permettrait, à un coût très modeste au vu des enjeux, de progresser collectivement sur les arbitrages en jeu, comme le recommandait le rapport de MM. Tavernier et Véron (2023).

- Enfin, nous recommandons naturellement d'amplifier les efforts d'évaluation des politiques publiques sur les dispositifs des réductions de cotisations sociales et tous les autres dispositifs affectant l'emploi et les salaires.

Nous complétons cette introduction en remerciant chaleureusement tous ceux avec qui nous avons échangé, les membres des administrations, les universitaires et les représentants des organisations salariales et patronales. Leurs points de vue et leurs réflexions nous ont été très utiles. Nous restons bien sûr entièrement responsables des insuffisances et lacunes de ce rapport dont nous espérons cependant qu'il sera utile à la collectivité et pour la conception de politiques publiques les plus efficaces.

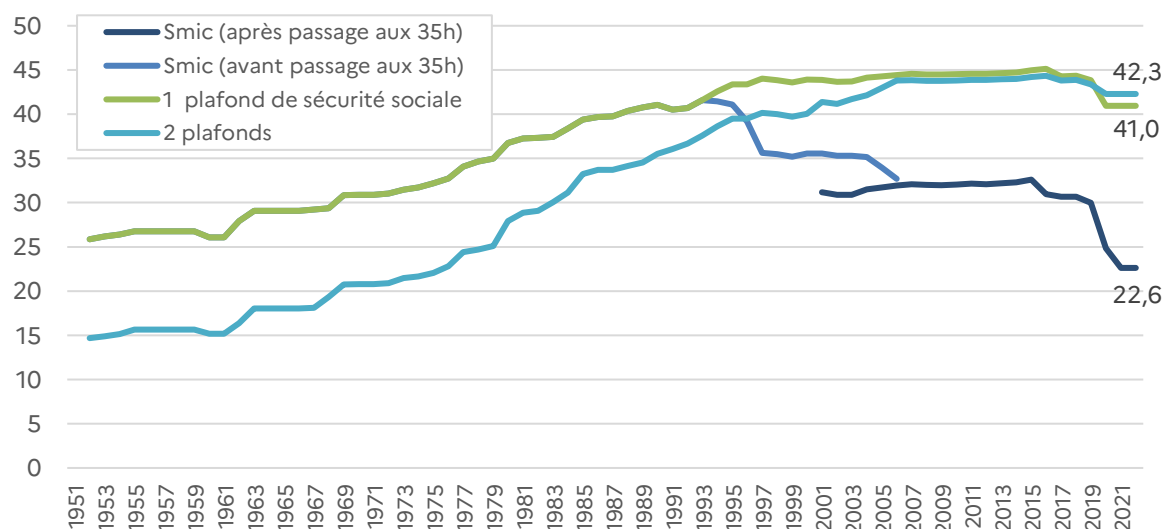
Chapitre 1 – Trente ans de politique de réduction des cotisations employeur

En matière de politiques d'emploi, la France fait figure d'exception parmi les pays développés : elle a adopté une stratégie combinant des taux importants de cotisations sociales, un salaire minimum relativement élevé, et des réductions de cotisations employeur. Pour comprendre pourquoi la France a suivi cette approche, il faut revenir sur les évolutions historiques du système, et le choix initial d'un modèle d'inspiration bismarckienne faisant reposer financièrement la protection sociale principalement sur les cotisations sociales.

Au début des années 1980, la hausse séculaire des cotisations et leur dégressivité avec le niveau des salaires avait conduit à des taux de prélèvements élevés au niveau du Smic et nettement plus faibles au niveau de salaires plus élevés. Le Graphique 1 illustre ceci et montre un écart de taux de cotisations conséquents et économiquement très défavorables à l'emploi des moins qualifiés. Le pays faisait face à l'époque à un retard de qualification et de niveau de formation initiale depuis en grande partie rattrapé. Le taux de chômage des ouvriers était de 15 % en 1986, celui des professions intermédiaires était de moins de 6 %². Au début des années 1990, cette politique a été largement infléchie, par étapes progressives. Le taux de prélèvement global pour la rémunération d'un salarié au niveau du Smic a ainsi diminué fortement sur la période par rapport à celui d'un salarié rémunéré à un niveau équivalent au plafond de sécurité sociale (2,2 fois le Smic). En 2021, ce taux de prélèvement au Smic atteint ainsi 22,6 % contre 41,0 % au niveau du plafond de la sécurité sociale (Graphique 1.1).

² Rapport du CSERC 1996 p. 29, INSEE Enquête emploi.

Graphique 1.1 – Taux de prélèvement effectif global (cotisations employeur et salariales) depuis 1951 pour trois niveaux de rémunérations brutes



Lecture : en 2021, le taux de prélèvement global pour un salarié rémunéré au Smic (cotisations employeur et salarié), calculé comme $1 - \text{salaires net} / \text{coût employeur}$, s'élève à 22,6 % du coût employeur. Un plafond de sécurité sociale correspond à un salaire de 3 864 € mensuel brut en 2024, soit 2,2 fois le Smic.

Source : Insee.

1. Sans cesse renforcée depuis les années 1990, la politique d'exonération générale s'est vu assigner de nouveaux objectifs

Depuis 1993, plusieurs dispositifs visant à réduire le coût du travail des bas salaires ont été mis en place en France. La tendance générale a été celle d'un renforcement continu des exonérations, avec des logiques politiques et économiques qui ont toutefois pu évoluer assez sensiblement. On peut distinguer cinq grandes périodes autour de ces dispositifs :

- Entre 1993 et 1995 : les allègements dit « Balladur », première mesure importante d'allègement général de cotisation sociale pour les salaires proches du Smic ;
- Entre 1996 et 2005 : instauration d'un barème dégressif pour différents dispositifs (ristournes dites « Juppé », « Aubry ») puis allègements dits « Fillon ». Cette période est marquée notamment par l'interaction fine des dispositifs d'allègements avec les politiques de réduction du temps de travail dans le cadre du passage aux 35 heures ;
- Entre 2006 et 2012 : stabilisation des allègements dits « Fillon », les taux maximums d'exonération et le seuil n'évoluent pas ;

- Entre 2013 et 2019 : mise en place de politiques de compétitivité-prix (Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi puis Pacte de responsabilité et de solidarité) qui élargissent le champ des salariés concernés par les mesures de réduction de cotisation à des niveaux de salaire plus élevés et renforcent les dispositifs précédents ;
- Depuis 2020 : stabilisation des barèmes et des seuils.

1.1. 1993-1995 : les allègements Balladur inaugurent les politiques d'allègement du coût du travail

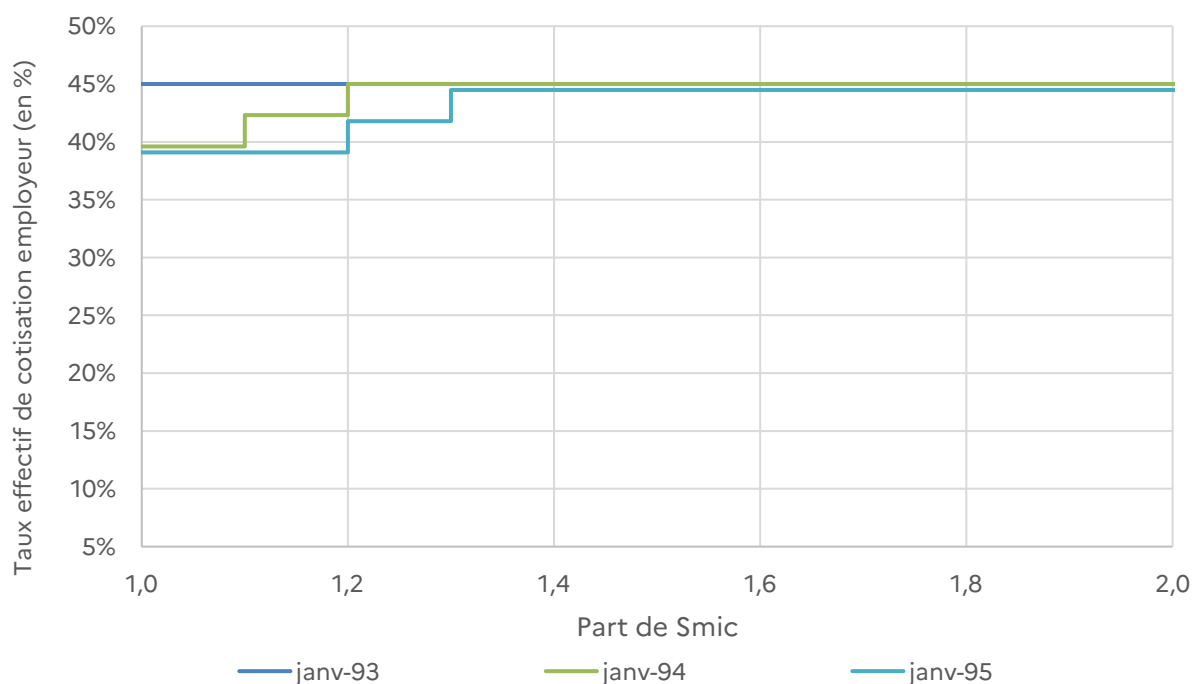
Les premières mesures de baisse ciblée du coût du travail sont instaurées en 1993. Jusqu'alors, les variations de taux de cotisations employeur au long de la distribution des salaires répondaient plutôt aux logiques contributives de la Sécurité sociale, avec des cotisations plafonnées à partir de certains seuils exprimés en multiples du plafond annuel de sécurité sociale. Ces cotisations plafonnées répondent généralement à des prestations elles-mêmes plafonnées, même si cette logique contributive s'est atténuée progressivement au cours du XX^e siècle.

Sur la période 1993-1995, les premières mesures d'exonérations prennent la forme de plateaux et sont concentrées sur les bas salaires :

- Les allègements dits « Balladur » sont mis en place à partir de juillet 1993. Il s'agit d'allègement généraux sur les bas salaires à travers la suppression des cotisations familles (5,4 points) entre 1 et 1,1 Smic et leur diminution de moitié (2,7 points) entre 1,1 et 1,2 Smic.
- En janvier 1995, la mesure est prolongée mais les seuils sont décalés sur la droite et portés respectivement à 1,2 et 1,3 fois le Smic.

Au total, sur la période, le taux de cotisation employeur au niveau du SMIC est passé de 45 % en janvier 1993 à 39,09 % en janvier 1995 (Graphique 1.2).

Graphique 1.2 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1993 et 1995



Lecture : en janvier 1993, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 45 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

La forme de ces dispositifs d'exonération en marche d'escalier fait apparaître des effets de seuil, avec des coûts importants au franchissement des seuils de 1,1 et 1,2 Smic en 1994 puis 1,2 et 1,3 Smic en 1995. Pour illustration, en 1995, une augmentation du salaire brut de 1 720 € (20 640 € annuels) à 1 721 € conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 575 €, contre un gain net pour le salarié d'environ 9 € sur l'année.

1.2. 1996-2005 : des dispositifs dégressifs articulés avec le passage progressif aux 35 heures

La période 1996-2005 voit l'abandon du dispositif en marches d'escalier pour des dispositifs dégressifs jusqu'au point de sortie, permettant d'éviter l'effet de seuil mentionné ci-dessus. Plusieurs formes de dégressivité sont expérimentées selon les périodes. L'autre fait majeur est l'interaction des dispositifs avec le passage progressif aux 35 heures, avec des barèmes d'exonération différents selon que l'entreprise a ou non signé un accord de réduction du temps de travail. Ces barèmes finissent par converger en janvier 2006 vers celui qui correspond dans sa forme générale aux allègements généraux encore en vigueur actuellement, avec une dégressivité linéaire en montant et un point de sortie à 1,6 fois le Smic. Par opposition à la période précédente, ces allègements ont parfois été présentés

comme des mesures « défensives » en réaction à une hausse du coût du travail (en l'occurrence liée au passage aux 35 heures), alors que les dispositifs précédents étaient plutôt vus comme « offensifs », l'objectif final étant bien une baisse du coût du travail.

Avant la période de réduction du temps de travail, les principales mesures sont les suivantes :

- En janvier 1996 (à partir de septembre 1995), l'allègement « Balladur » se poursuit mais un nouvel allègement est mis en place, il s'agit d'une réduction de cotisation dite « ristourne Juppé », dégressive, de 800 FF par mois (soit 12,8 points) au niveau du Smic, s'annulant à 1,2 Smic. La dégressivité est linéaire en taux, ce qui signifie que l'exonération est de 6,4 points à 1,1 Smic, au milieu de la plage de salaires concernés.
- À partir d'octobre 1996, les deux dispositifs précédents (allègements « Balladur » et « ristourne dégressive Juppé ») fusionnent sous la forme d'une réduction de cotisation dégressive unique, avec un taux maximal d'exonération au Smic de 18,2 % et un seuil d'extinction du dispositif à 1,33 Smic, éliminant ainsi tout effet de seuil. La dégressivité reste linéaire en taux.
- En janvier 1998, le point de sortie de la mesure précédente est ramené à 1,3 fois le Smic.

D'autres allègements sont mis en place à cette période : les allègements « Robien » en 1996 et les allègements « Aubry I » en 1998. Ces dispositifs sont des aides incitatives à la réduction du temps de travail, dépendant d'un quota d'embauches et mises en place en amont du passage aux 35 heures. Ces dispositifs étaient provisoires et n'ont pas été reconduits avec la réforme des 35 heures. Les allègements « Robien » et « Aubry I » sont forfaitaires, par salarié, dégressifs dans le temps et d'une durée limitée. Contrairement aux dispositifs précédemment présentés, ils ne ciblent pas particulièrement les bas salaires et s'appliquent à tous les salariés, et même si le taux effectif est dégressif avec le salaire dans le cas des allègements « Aubry I », le lien avec les politiques d'allègement sur les bas salaires n'est pas immédiat. Ils ne sont donc pas présentés plus en détail ici.

À partir de 2000 sont mis en place les allègements Aubry II, qui se substituent à la réduction « Juppé » pour les entreprises passant aux 35 heures. Il s'agit d'un allègement pérenne sur les bas et moyens salaires, composé d'une exonération forfaitaire (dont une aide structurelle à la réduction du temps de travail) et d'une exonération dégressive :

- Le seuil de sortie de ce dispositif n'est plus exprimé en part de Smic, mais en part de GMR : les garanties mensuelles de rémunération sont en effet des minimas de salaire qui remplacent le Smic pour les entreprises ayant mis en œuvre la réduction du temps de travail et permettant une garantie des niveaux de salaire mensuels au

niveau du salaire minimum. Le seuil initial en 2000 est de 1,73 fois la GMR2, ce qui correspond à 1,94 Smic.

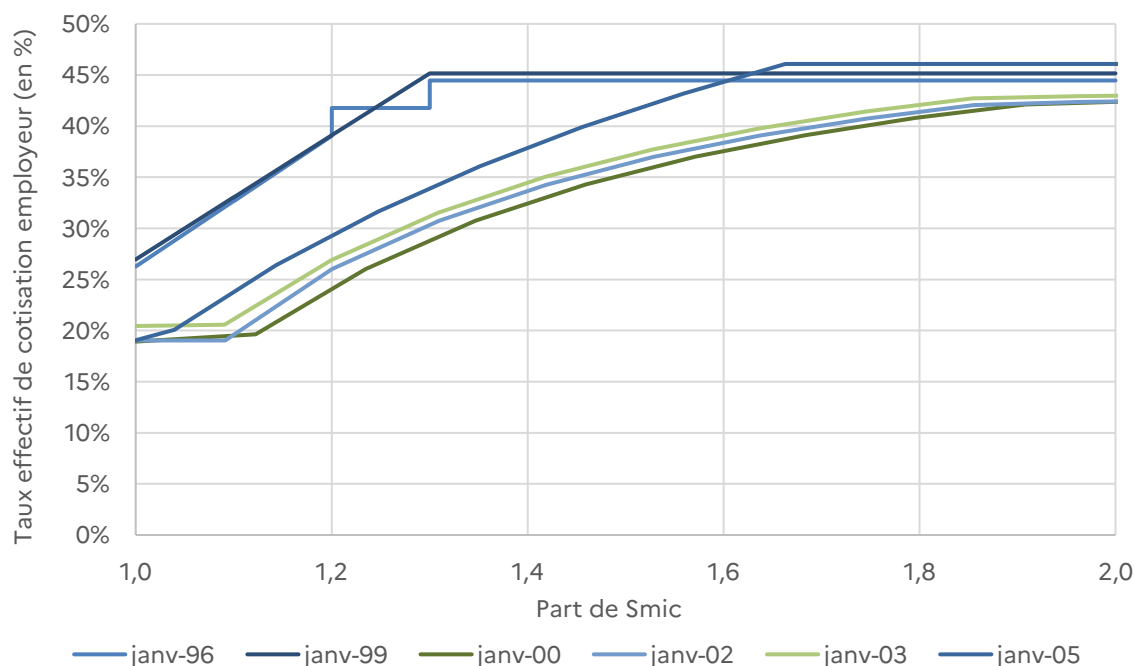
- En ce qui concerne la dégressivité, le système de calcul de l'allègement Aubry II est plus complexe que précédemment puisqu'il s'agit à la fois d'une exonération forfaitaire exprimé en montant au-delà du seuil d'extinction de la partie dégressive et d'une exonération dégressive calculée selon divers paramètres et également exprimée en montant. La dégressivité n'est alors plus linéaire en taux mais a une forme hyperbolique (non linéaire en taux et en montant).

Ainsi, à partir de janvier 2000, deux régimes coexistent en parallèle, selon que l'entreprise a déjà conclu un accord de passage aux 35 heures, auquel cas elle se voit appliquer le barème « Aubry II », ou pas, auquel cas elle continue de bénéficier de la « ristourne Juppé ». Par ailleurs, les entreprises peuvent cumuler les dispositifs « Aubry I » et « Aubry II » jusqu'en 2003.

À partir de 2003, les deux systèmes vont progressivement converger vers un système unique en juillet 2005. À cette date, l'allègement dégressif « Fillon » devient unique pour toutes les entreprises, avec un taux maximal d'exonération de 26 points au niveau du Smic et un point de sortie à 1,6 Smic.

Au total, le taux de cotisation au niveau du Smic est passé de 26,27 % en 1996 à 20,26 % en juillet 2005 (Graphique 1.3). L'adoption progressive d'un barème dégressif linéairement en montant permet de faire disparaître les effets de seuil des exonérations Balladur. D'autres formes de dégressivité ont été mises en œuvre au cours de cette période, linéaire en taux (« ristourne Juppé ») notamment, voire non linéaire ni en taux ni en montant (aide « Aubry II » jusqu'en 2003).

Graphique 1.3 – Taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1996 et 2005, pour une entreprise passée aux 35h



Lecture : en janvier 1999, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 27 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris, passée aux 35h. Les taux pour des salaires inférieurs aux GMR apparaissent sur le barème mais n'existent pas en pratique.

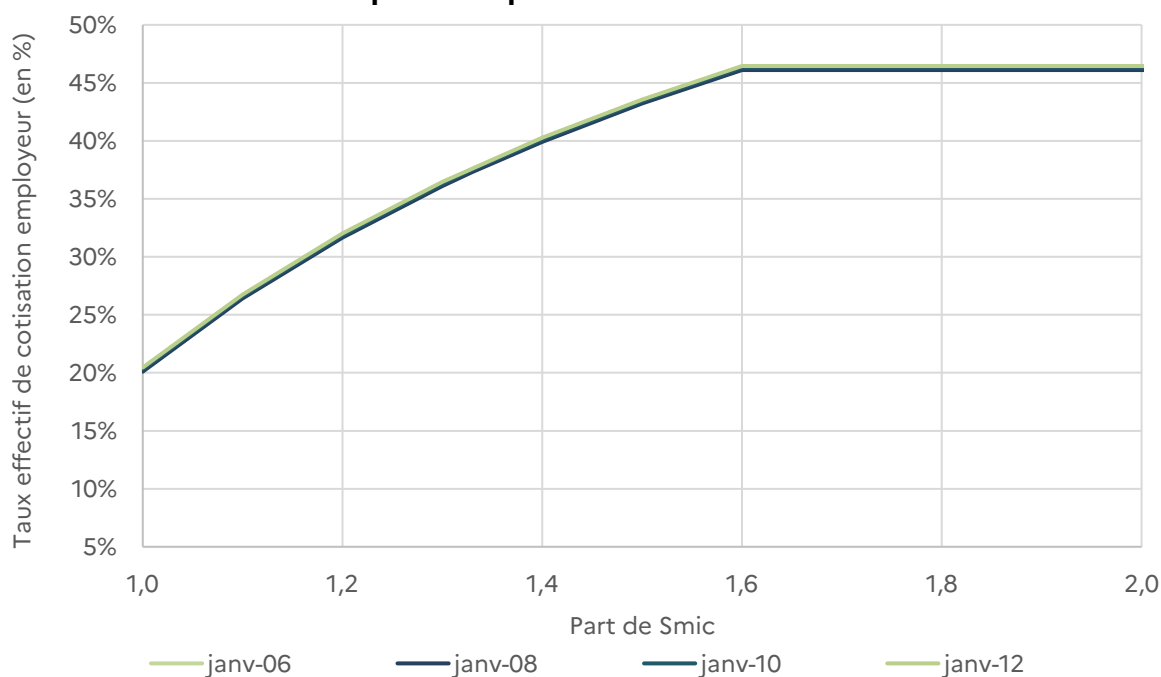
Source : Dares.

1.3. 2006-2012 : le dispositif des allègements généraux se stabilise

La fin de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail en juillet 2005 marque le début d'une période de stabilité pour les dispositifs d'allègements de cotisation généraux, les allègements dits « Fillon » évoluant relativement peu jusqu'en 2012. Le seuil de sortie reste stable à 1,6 Smic, et le taux maximal est majoré une seule fois, de 2,1 points, pour les entreprises de moins de 20 salariés. La forme d'une exonération dégressive et linéaire en montant est également maintenue dans la durée. Sur la période 2006-2012, le taux de cotisation au Smic passe de 20,26 % à 20,46 %, évoluant principalement sous l'effet de mesures plus générales sur les cotisations (Graphique 1.4).

Sur cette période, d'autres mesures visent cependant à réduire le coût du travail, mais sans prendre la forme d'allègements généraux. On peut citer en particulier à partir de 2007 la déduction forfaitaire patronale pour les heures supplémentaires (loi TEPA), ou l'aide à l'embauche dans les TPE qui complétait les allègements généraux pour une exonération totale au niveau du Smic.

Graphique 1.4 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 2006 et 2012



Lecture : en janvier 2012, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 20,46 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

1.4. 2013-2019 : élargissement des exonérations à des salaires éloignés du Smic avec les mesures de compétitivité

La période 2013-2019 est marquée par la mise en place de nouveaux dispositifs d'exonération forfaitaires qui viennent compléter les allègements « Fillon » qui sont désormais considérés plus simplement sous l'appellation « d'allègements généraux sur les bas salaires ». Ces nouveaux dispositifs prennent différentes formes, notamment celle du crédit d'impôt pour le CICE, et même si ce point faisait débat au moment de leur mise en place, notamment sur la question de la continuité avec les mesures précédentes, on les considère ici tout de même comme une mesure de réduction ciblée du coût du travail. Un des objectifs de ces nouvelles mesures est d'améliorer la compétitivité prix de la France vis-à-vis notamment de l'Allemagne qui sortait d'une période de forte modération salariale, en cherchant à toucher y compris des niveaux de rémunération plus élevés pour que le secteur industriel bénéficie également des mesures. Ces mesures étaient notamment suggérées par le rapport Gallois³ rendu à la fin de l'année 2012.

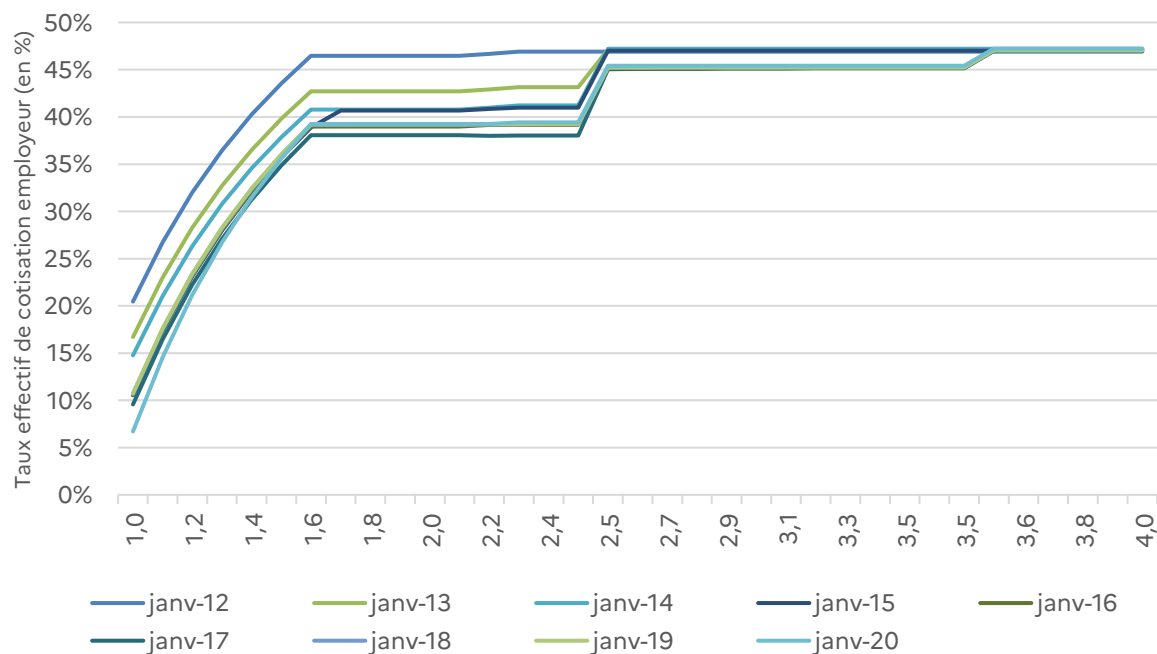
³ Gallois L. (2012).

Les principales mesures autour des allègements de cotisations sociales sur la période 2013-2019 sont les suivantes :

- En 2013, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est mis en place. Ce dispositif est une réduction du coût du travail égale à 4 % du salaire pour les salariés rémunérés jusqu'à 2,5 fois le Smic. Son taux évolue à de nombreuses reprises par la suite : il sera de 6 % à partir de 2014, puis 7 % en 2017 avant de revenir à 6 % en 2018.
- En janvier 2015, le taux maximal des allègements généraux est augmenté pour atteindre 28,35 % au niveau du Smic contre 26 % auparavant (les cotisations FNAL, CSA et AT/MP sont désormais incluses dans les cotisations exonérées).
- En janvier 2015 également, dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité (loi PACTE), une exonération supplémentaire sur les bas salaires est mise en place : il s'agit d'une baisse forfaitaire du taux de cotisation patronale famille de 1,8 point jusqu'à 1,6 Smic. Ce seuil de sortie de l'allègement « Pacte » est décalé dès l'année suivante jusqu'à 3,5 fois le Smic.
- En janvier 2019, le CICE change de forme. Auparavant versé sous la forme d'un crédit d'impôt disponible à partir de l'année suivante et utilisable dans les quatre ans, il est transformé en un allègement de cotisation pérenne de 6 points sur les cotisations maladie. Comme le crédit d'impôt, l'exonération est forfaitaire et le seuil n'est pas modifié, restant à 2,5 fois le Smic. Avec la baisse du taux de cotisation maladie, un changement d'assiette des cotisations exonérées au titre des allègements généraux est également nécessaire pour qu'il n'y ait pas de conséquence sur les taux effectifs. C'est pourquoi les cotisations Agirc-Arrco sont intégrées aux cotisations exonérées à ce moment-là, à hauteur de 6 points.
- En octobre 2019, le barème dégressif des allègements généraux est élargi à l'ensemble des cotisations d'assurance chômage, pour 4,05 points d'exonération supplémentaire au niveau du Smic.

En janvier 2020, le taux d'exonération au niveau du Smic atteint ainsi 32,54 %, pour un total d'exonération total de 40,34 % en tenant compte des taux réduits correspondant à l'ancien CICE et à la loi « Pacte » (souvent appelés « bandeaux » maladie et famille). Le taux de cotisation au niveau du Smic est donc passé de 20,46 % en 2012 à 6,7 % en janvier 2020 (Graphique 1.5).

Graphique 1.5 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 2012 et 2020



Lecture : en janvier 2020, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 6,7 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

Alors que la mise en place des allègements « Fillon » avait permis de limiter les effets de seuil à 1,6 Smic, les deux nouveaux dispositifs majeurs, avec la forme d'exonérations en taux forfaitaires, réintroduisent des seuils à 2,5 fois le Smic pour le CICE et à 3,5 fois le Smic pour le Pacte de responsabilité et de solidarité. Ainsi, en 2019, une augmentation du salaire brut mensuel de 3 803 € (45 636 € annuels) à 3 804 € (au seuil de 2,5 Smic) conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 2 756 €, contre un gain net pour le salarié d'environ 9,50 € sur l'année. De même, une augmentation du salaire brut mensuel de 5 324 € (63 888 € annuels) à 5 325 € (au seuil de 3,5 Smic) conduit pour l'employeur à une hausse du coût du travail annuel de 1 158 €, contre un gain net pour le salarié d'environ 9,54 € sur l'année.

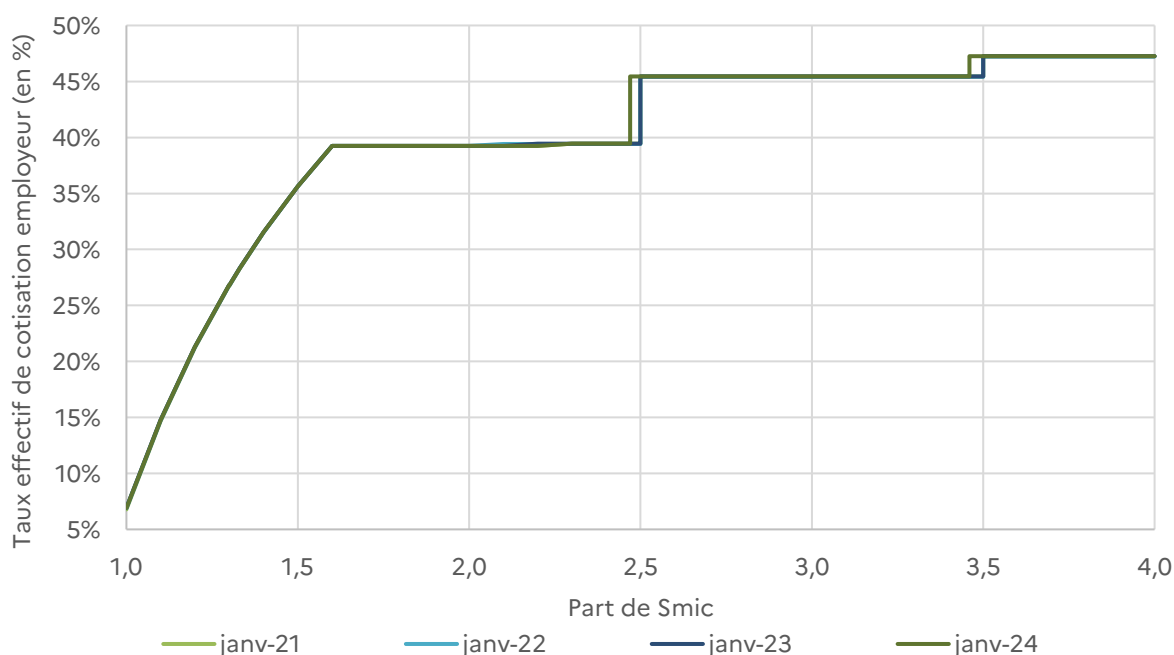
1.5. 2020-2024 : stabilisation du dispositif

Depuis 2020, comme précédemment entre 2006 et 2012, les dispositifs d'exonération du coût du travail se sont stabilisés et ont connu peu d'évolutions majeures. Sous l'effet de mesures plus générales autour du coût du travail, le taux de cotisation au niveau du Smic est passé de 6,7 % en 2020 à 6,9 % en 2024 (Graphique 1.6).

En janvier 2024, toutefois, les seuils à 2,5 Smic et 3,5 Smic qui correspondent aux exonérations CICE et « Pacte » sont gelés à leurs niveaux de décembre 2023. Cette mesure vise à répondre à l'augmentation du coût des exonérations de cotisation sous l'effet de la hausse rapide du Smic liée à l'inflation, qui décalent fortement les seuils des bandeaux en niveau. En pratique, ce gel en montant conduit en 2024 à décaler les seuils de sorties des bandeaux maladie et famille à respectivement 2,47 et 3,46 Smic (contre 2,5 et 3,5 auparavant).

Par ailleurs, deux mesures exceptionnelles de réduction du coût du travail ont été mises en place pendant la crise sanitaire. D'une part, les exonérations « Covid » permettent de compléter les dispositifs d'allègements déjà existants afin d'atteindre 26,05 % d'exonération pour l'intégralité des salaires. Ce dispositif est progressif puisque, pour les bas salaires, les allègements généraux opèrent déjà. D'autre part, l'aide pour le paiement des prélèvements sociaux est une aide prioritaire au paiement de l'ensemble des cotisations employeur et représente un montant égal à 20 % de la rémunération brute des salariés (aide forfaitaire). Ces mesures se sont éteintes au cours de l'année 2022.

Graphique 1.6 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 2020 et 2024



Lecture : en janvier 2024, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 6,9 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

1.6. 30 ans de mesures cumulées ont conduit à une réduction massive du coût du travail au niveau du Smic

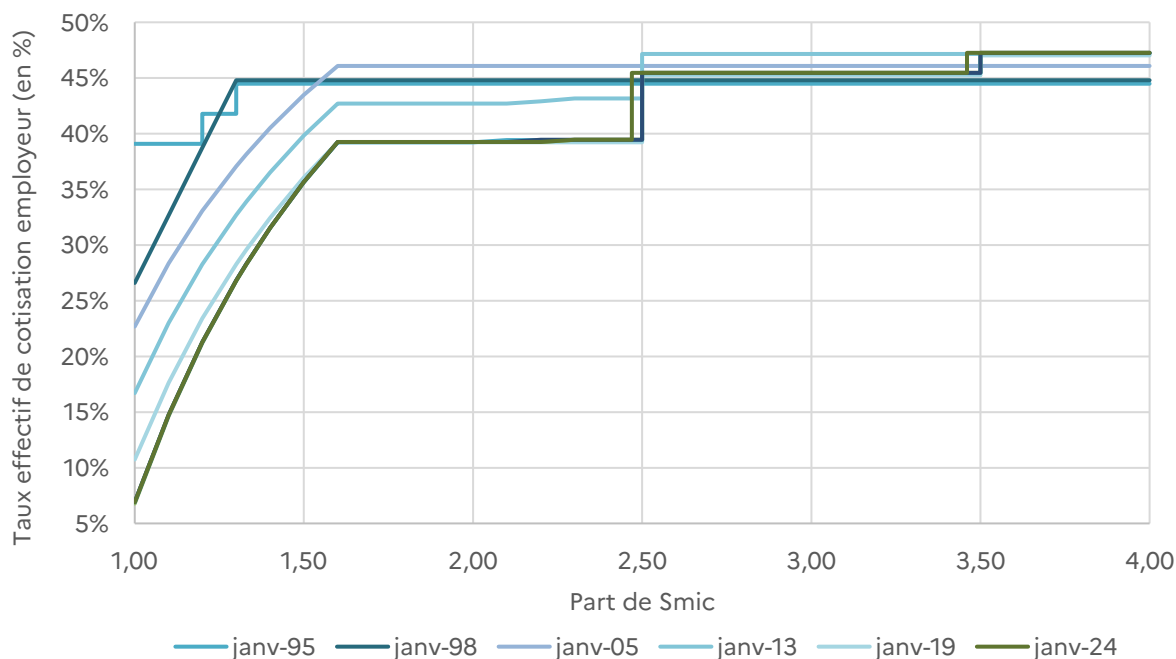
Les dispositifs successifs d'allègement de cotisations sociales patronales ont modifié les taux de cotisation selon la distribution salariale par des mesures de forme diverse : dégressives continues limitant l'apparition d'effets de seuil (allègement « Fillon », « Aubry II » ou « ristourne Juppé ») ou mesures forfaitaires conduisant à des effets de seuil sous la forme de marche d'escalier (allègement « Balladur », bandeau famille du Pacte de responsabilité et de solidarité et bandeau maladie du CICE) notamment. En 2024 coexistent finalement une mesure dégressive linéairement en montant s'éteignant à 1,6 fois le Smic, héritière des allègements « Fillon », et deux exonérations forfaitaires courant respectivement jusqu'à 2,5 fois et 3,5 fois le Smic, avec des effets de seuil important à ces deux niveaux de salaire.

La diversité des mesures de réduction du coût du travail au cours des trente dernières années présente tout de même une constante, à savoir une diminution continue des taux de cotisation employeur au niveau du Smic : ces derniers passent de 45 % en 1993 à successivement 39 % en 1995, 26,6 % en 1998, 22,7 % en 2005, 16,7 % en 2013, 10,7 % en 2019 pour aboutir à 6,9 % en 2024. Au total cela représente donc une diminution de près de 40 points de cotisations au niveau du Smic sur la période, soit près de 90 % du taux initial en 1995 (Graphique 1.7).

Une autre conséquence de ces mesures successives est l'augmentation du champ des salariés concernés, avec des seuils d'exonération qui ont presque systématiquement augmenté au fil du temps. En 1995, le seuil de 1,3 Smic couvrait environ un tiers des salariés. Avec le seuil de 1,6 Smic qui se stabilise progressivement pour les allègements généraux, ce sont presque deux fois plus de salariés que précédemment qui sont couverts, autour des deux tiers. Enfin, environ 89 % des salariés sont rémunérés sous le seuil du CICE de 2,5 Smic et près de 98 % sous le seuil de 3,5 Smic. En 2023, seuls 2 % des salariés ne sont concernés par aucune mesure d'exonération de cotisation⁴.

⁴ Source : BTS postes, calcul Dares. Ce chiffre concerne l'ensemble des salariés sans prise en compte de leurs heures travaillées. En équivalent temps-plein, ces salariés rémunérés au-delà de 3,5 Smic représentent 6,7 % du temps de travail. Cet écart provient du nombre important de postes à salaire et volume horaire faibles.

Graphique 1.7 – Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1993 et 2024



Lecture : en janvier 2023, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est de 6,9 %. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

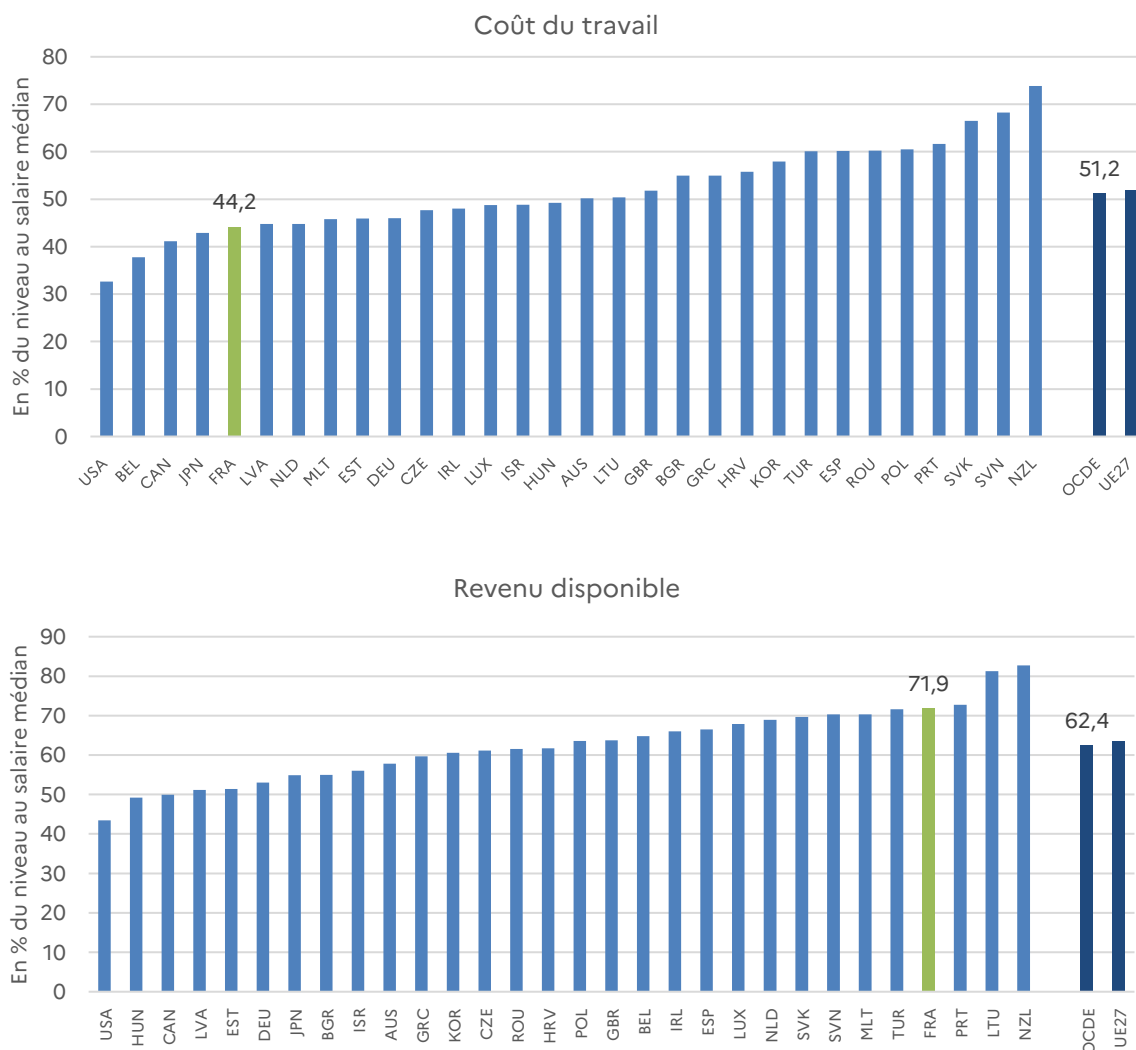
Source : Dares.

2. Le coût du travail au salaire minimum en France a diminué en relatif de celui à des niveaux de salaire plus élevé ou en comparaison internationale

Une des conséquences économiques des dispositifs d'allègements de cotisation successifs est de garantir en France un revenu disponible relativement élevé au salaire minimum, tout en conservant un coût du travail modéré. Ainsi, le revenu disponible au niveau du salaire minimum en France se situe à 72 % de celui au salaire médian (ce ratio est appelé indice de Kaitz), un des plus hauts niveaux des pays de l'OCDE (Graphique 1.8). Seules la Nouvelle-Zélande, la Lituanie et le Portugal ont un ratio plus élevé. En revanche, le coût du travail au niveau du salaire minimum représente 44 % du coût au salaire médian, ce qui place la France à la cinquième place des pays de l'OCDE où ce ratio est le plus faible. Le revenu disponible calculé ici inclut également certaines prestations sociales, dont celles liées à l'activité, notamment la prime d'activité dans le cas français. Cette dernière, venant augmenter le revenu net des salariés sans coût direct pour

les employeurs, contribue, en plus des dispositifs d'exonérations, à l'écart entre les deux ratios.

Graphique 1.8 – Coût du travail et revenu disponible au niveau du salaire minimum exprimés en pourcentage du niveau au salaire médian dans les pays de l'OCDE



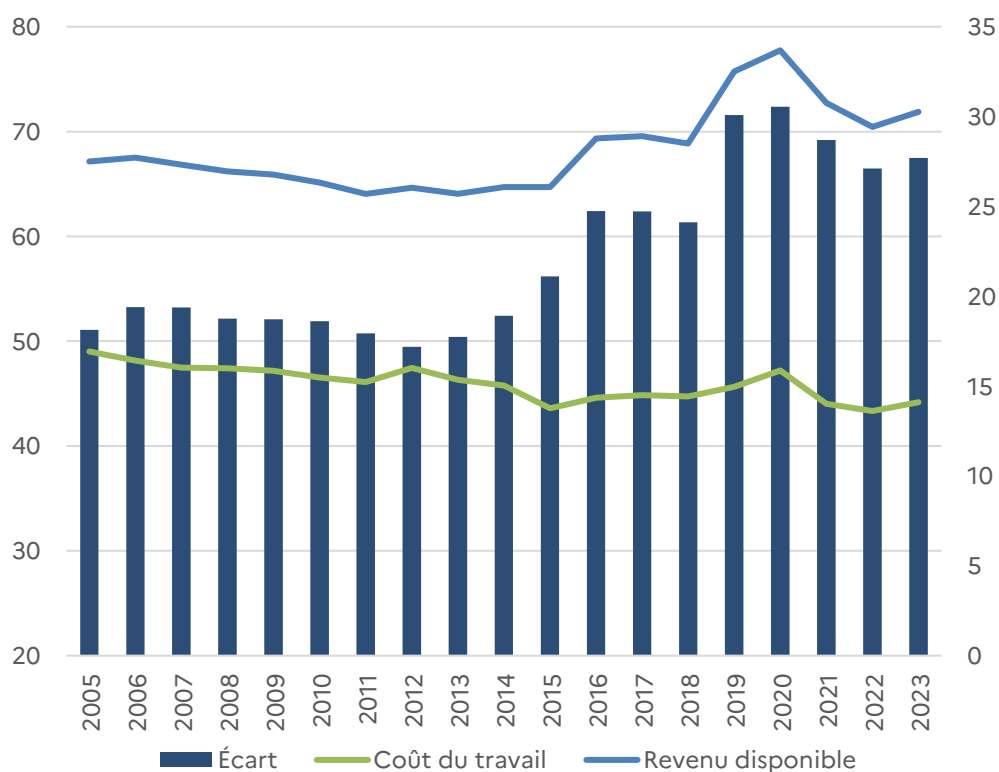
Lecture : en France en 2023, le coût du travail au salaire minimum représente 44 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu disponible au salaire minimum représente 72 % de celui au salaire médian. Champ : 2023 pour la France, les États-Unis (pour lesquels le salaire minimum retenu est celui fixé au niveau fédéral), l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Espagne ; 2021 pour les autres pays. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant et sur les modélisations des politiques en place dans les différents pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben.

Cette déconnexion entre un coût du travail relativement faible par rapport au salaire médian et un revenu disponible relativement élevé s'est creusée au fil du temps en France,

sous l'effet du renforcement progressif des politiques d'allègements sur les bas salaires. En 2005, l'indice de Kaitz pour le coût du travail était de 49 % contre 67 % pour le revenu disponible, soit un écart de 18 points. Vingt ans plus tard, l'écart est donc de 28 points, avec un indice de 44 % pour le coût du travail et de 72 % pour le revenu net (Graphique 1.9).

Graphique 1.9 – Coût du travail et revenu disponible au niveau du salaire minimum exprimés en % du niveau au salaire médian en France entre 2005 et 2023, et écart entre les deux valeurs



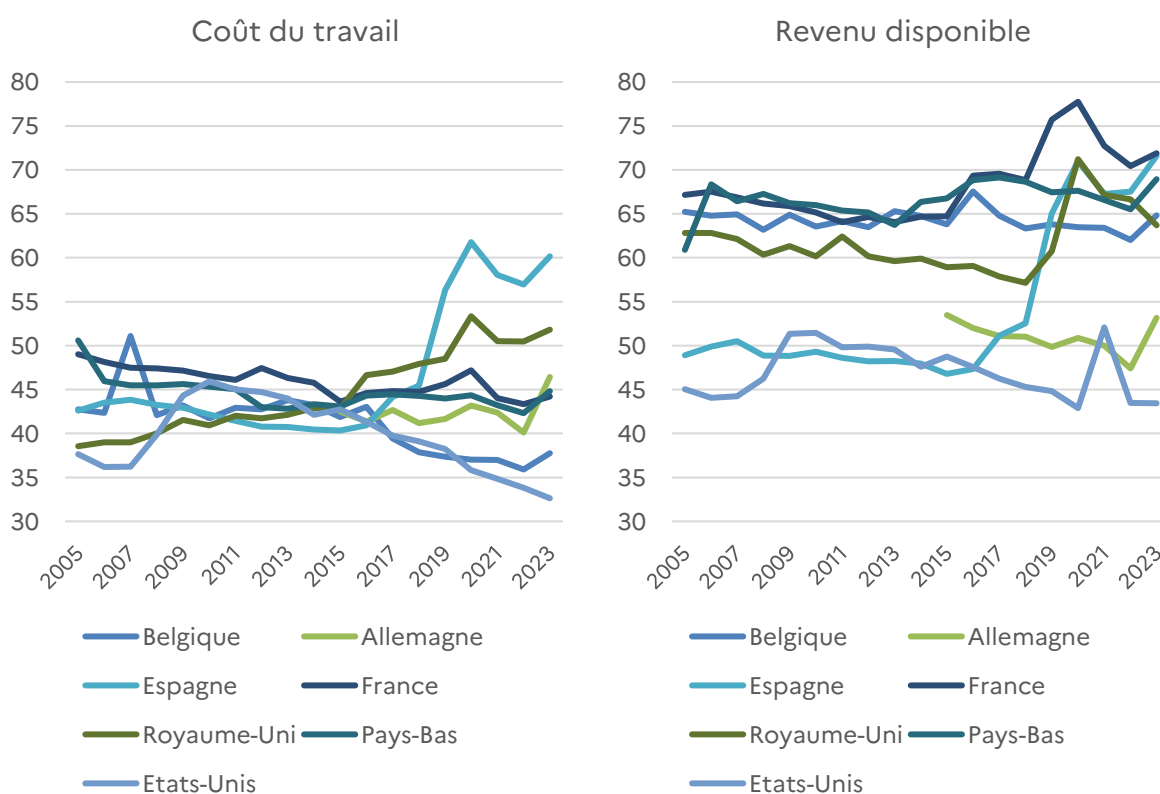
Lecture : en France en 2023, le coût du travail au salaire minimum représente 44 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu disponible au salaire minimum représente 72 % du niveau de vie au salaire médian. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant et sur les modélisations des politiques en place dans les différents pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben.

En comparaison à d'autres pays de l'OCDE, la situation française, caractérisée par un niveau de revenu disponible au salaire minimum relativement élevé malgré un coût du travail relativement modéré, apparaît durable sur la période 2005-2023 (Graphique 1.10). En particulier, le ratio de revenu disponible entre une personne rémunérée au salaire minimum et une personne rémunérée au salaire médian est parmi les plus élevés des pays étudiés ici, notamment depuis la hausse de la prime d'activité en 2019. Les États-Unis et l'Allemagne se distinguent des autres pays étudiés par un revenu disponible relatif plus

faible, en l'absence de mesures socio-fiscales particulièrement ciblées sur ces niveaux de salaires. La forte progression du salaire minimum en Espagne au cours de la période récente s'est bien traduite par une progression du revenu disponible relatif des personnes rémunérées au salaire minimum, mais également par une rapide augmentation du coût du travail relatif. Enfin, quelques pays dont la Belgique et les Pays-Bas parviennent comme la France à garantir un revenu disponible relatif important tout en modérant le coût du travail relatif au niveau du salaire minimum.

Graphique 1.10 – Coût du travail et revenu disponible au niveau du salaire minimum exprimés en % du niveau au salaire médian dans quelques pays de l'OCDE entre 2005 et 2023



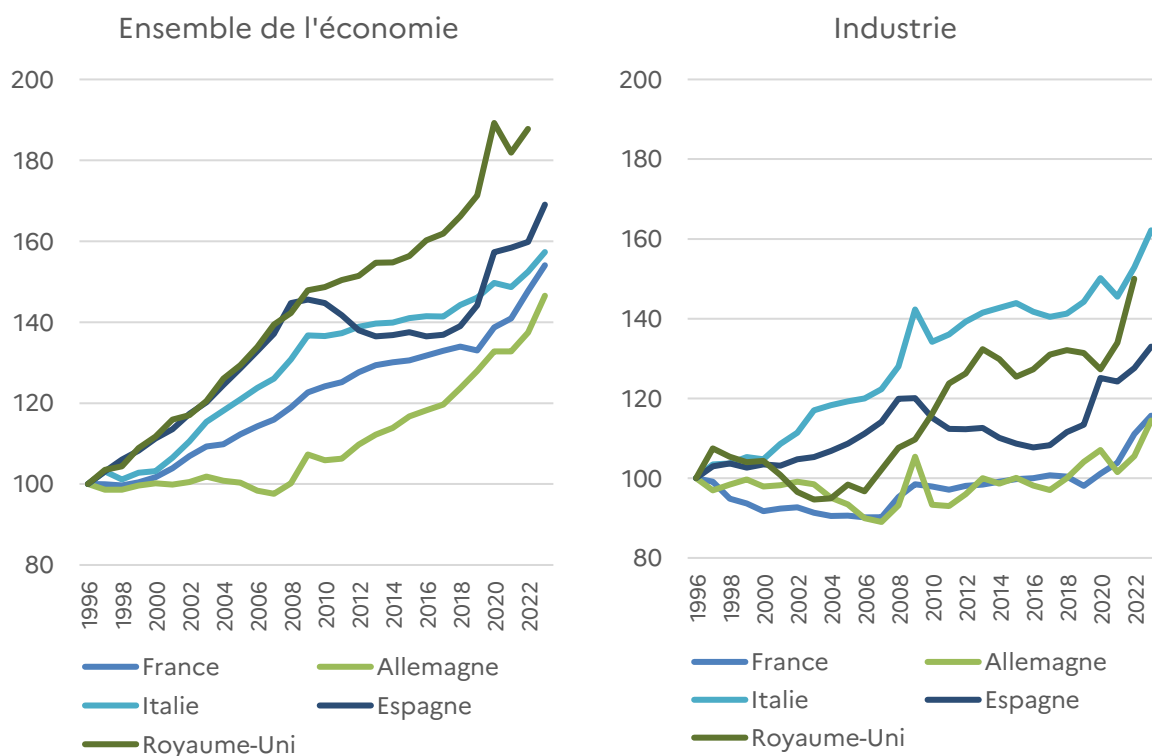
Lecture : en France en 2005, le coût du travail au salaire minimum représente 49 % du coût du travail au salaire médian, pendant que le revenu disponible au salaire minimum représente 67 % du niveau de vie au salaire médian. Note : ces simulations reposent sur l'hypothèse d'un ménage composé d'un individu seul et sans enfant et sur les modélisations des politiques en place dans les différents pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE, modèle Tax-Ben.

Sous l'effet des dispositifs d'exonération de cotisations sociales notamment, les coûts unitaires de la main-d'œuvre ont ralenti en France dans la décennie 2010 par rapport aux années 2000 : entre 1996 et 2010, ceux-ci avaient augmenté de 25 %, contre 15 % au cours des dix années suivantes. Ce ralentissement a permis notamment de réduire l'écart avec l'Allemagne qui s'était creusé sensiblement au début des années 2000, sous l'effet

d'une politique de modération salariale. En 2022, l'écart de progression depuis 1996 des coûts unitaires français et allemands de la main-d'œuvre n'était plus que de 9 points, contre 17 points en 2010 (Graphique 1.11).

Graphique 1.11 – Évolution des coûts unitaires de la main-d'œuvre dans les pays de l'Union européenne depuis 1996 (base 100 en 1996)



Lecture : Le coût unitaire de la main-d'œuvre, exprimé en base 100 en 1996, est de 146,5 en 2023 en Allemagne pour l'ensemble de l'économie, contre 114,5 dans le secteur de l'industrie (y compris énergie).

Source : OCDE

Sur le secteur industriel en particulier, les dynamiques de coût du travail dans les pays européens sont plus atténuées que celles pour l'économie globale, sauf dans le cas italien. L'Allemagne se distingue notamment dans le courant des années 2010 par une modération plus marquée que les autres pays, même si la France suit des évolutions finalement assez proches. L'écart apparu en 2022 – l'indice français étant passé de 104 à 111 contre 102 à 106 pour l'indice allemand – s'est d'ailleurs résorbé en large partie en 2023 (116 contre 114).

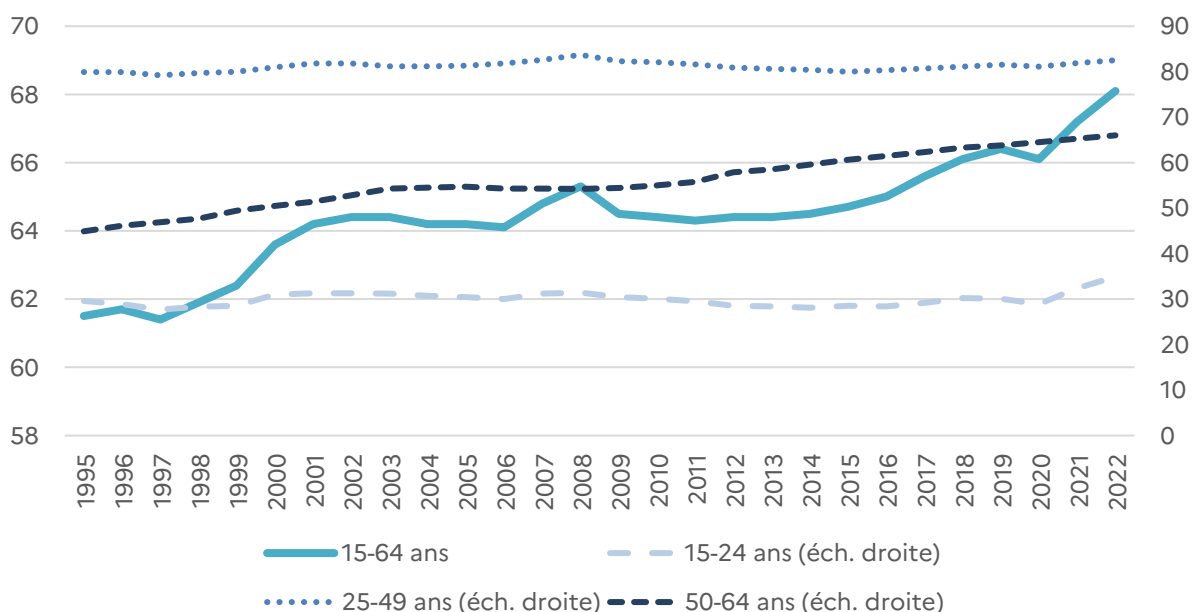
3. Le taux d'emploi en France a progressé nettement depuis les années 1990, mais l'inactivité et le chômage restent importants pour des catégories spécifiques de personnes et dans les bassins d'emploi les moins dynamiques

Depuis 1995, le taux d'emploi en France a sensiblement augmenté, passant de 61,5 % à 68,1 % en 2022. Cette hausse est essentiellement portée par les seniors : le taux d'emploi des 25-49 ans n'a progressé que de 3 points sur la période, et a même baissé légèrement par rapport à un point haut en 2008, tout en restant à des niveaux élevés au-delà de 80 % (Graphique 1.12).

Le taux d'emploi des 15-24 ans oscille autour de 30 % sur la période, en lien avec des politiques éducatives qui influent sur l'âge de sortie des études. Par exemple, l'espérance de scolarisation, et l'âge de sortie en conséquence, ont légèrement diminué à partir du milieu des années 1990 (Lombard F., 2022), notamment en raison de la réduction des redoublements. Sur les dernières années, le taux d'emploi des jeunes augmente plus sensiblement, pour atteindre 35 % en 2022, sous l'effet de la réforme de l'apprentissage et des entrées importantes de jeunes dans ces dispositifs où ils cumulent un emploi avec leurs études.

C'est donc sur la tranche d'âge 50-64 ans que porte la plus forte progression du taux d'emploi entre 1995 et 2022, de 21 points sur la période. Cette hausse est liée notamment aux réformes des retraites successives qui ont mené à des sorties plus tardives du marché du travail, et à une augmentation en conséquence du taux d'emploi aux âges concernés par ces réformes notamment autour de et après 60 ans.

Graphique 1.12 – Évolution du taux d'emploi par âge entre 1995 et 2022 (en %)

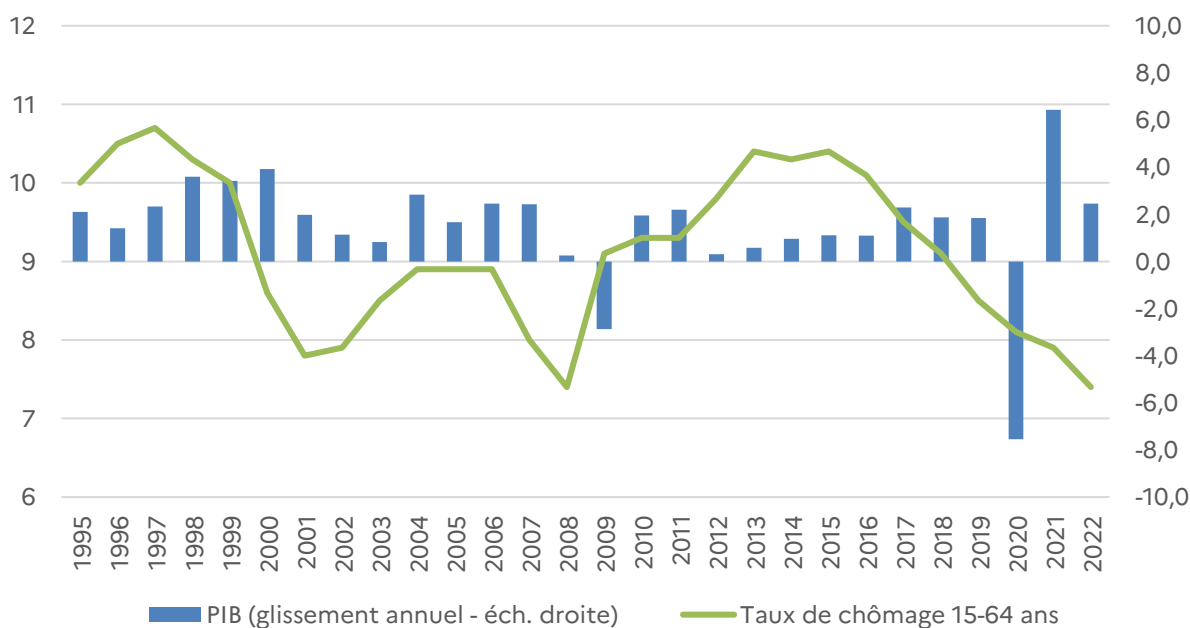


Lecture : en 1995, 61,7 % des personnes âgées de 15 à 64 ans sont en emploi. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 64 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

En 2022, le taux de chômage atteint un niveau historiquement bas depuis 1995 avec 7,4 % des actifs au chômage. Ce taux avait déjà été atteint en 2008, mais sans jamais repasser sous ce seuil depuis (Graphique 1.13). Sur la période 1995-2022, le taux de chômage évolue de façon cyclique, en lien notamment avec la conjoncture macroéconomique plus globale. En période de croissance élevée, le taux de chômage diminue (entre 1997 et 2001 et entre 2004 et 2008 par exemple), alors que les crises provoquent des hausses du taux de chômage : éclatement de la bulle internet à partir de 2001, crise financière de 2008 puis crise des dettes souveraines européennes autour de 2011. Depuis 2015, le taux de chômage a entamé une baisse durable, interrompue très brièvement par la crise sanitaire du Covid-19, non visible en données annuelles, mais qui a provoqué une hausse du taux de chômage dans le courant de l'année 2020, rapidement corrigée.

Graphique 1.13 – Évolution du taux de chômage et du Produit intérieur brut entre 1995 et 2022 (en %)

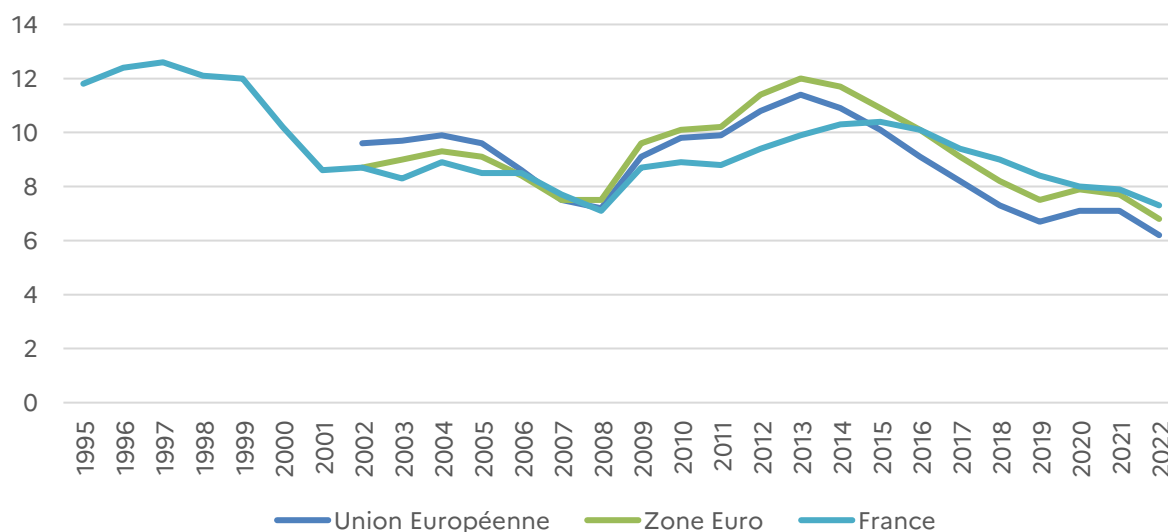


Lecture : en 1995, le taux de chômage est de 10,0 % pour les personnes âgées de 15 à 64 ans, et la croissance du PIB est de 2,1 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 64 ans pour le taux de chômage ; France entière pour le PIB.

Source : Insee, enquête Emploi et comptes nationaux.

En comparaison internationale, le taux de chômage français a connu depuis 2002 une évolution relativement comparable à celle de l'Union européenne et de la zone euro, avec un cycle marqué notamment par la crise financière de 2008 et ses suites. L'effet de la crise financière a été de moindre ampleur en France que pour l'ensemble de l'Union européenne, mais la reprise par la suite a été un peu plus tardive et plus lente : entre 2013 et 2022 le taux de chômage de la Zone euro a baissé de 5 points, contre une baisse de 2,6 points en France (Graphique 1.14).

Graphique 1.14 – Évolution du taux de chômage en France, dans l'Union européenne et en Zone euro entre 1995 et 2022 (en %)



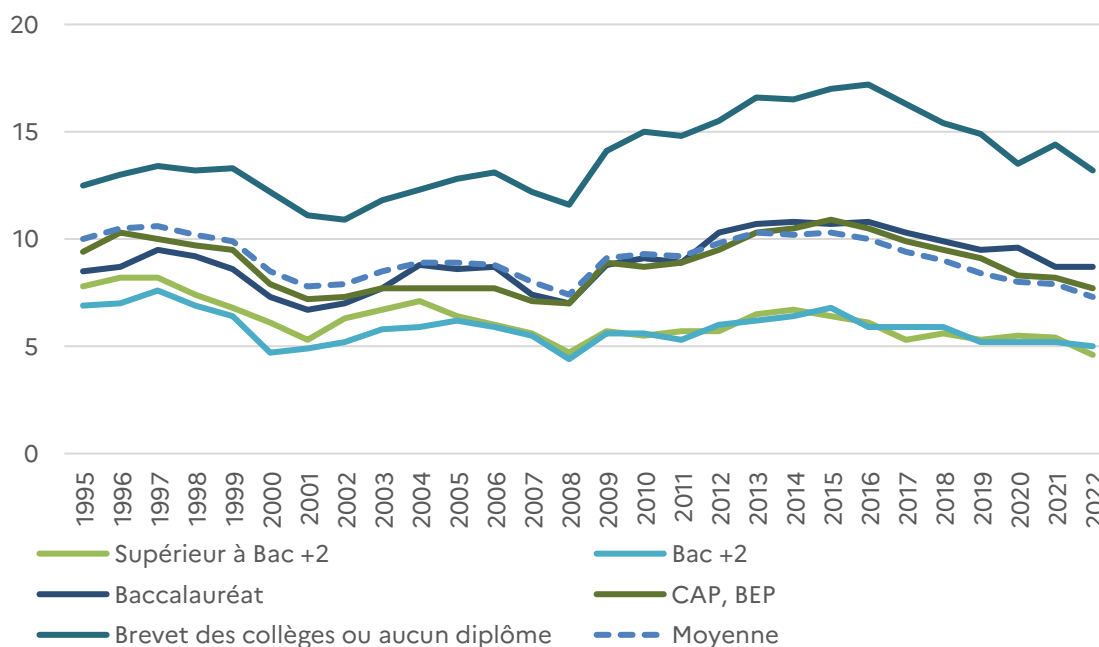
Lecture : en 2002, le taux de chômage est de 8,7 % en France, de 10,0 % dans l'Union européenne et de 8,7 % dans la Zone euro.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

3.1. L'amélioration du marché du travail n'a pas profité aux moins diplômés

Les écarts de situation sur le marché de travail sont fortement liés au niveau de qualification des personnes. Le taux de chômage des moins diplômés (titulaires au mieux du brevet des collèges ou sans diplôme) est notamment sensiblement plus élevé que celui des autres niveaux de qualification, et l'est resté durablement (Graphique 1.15). En 2022, les moins diplômés connaissent ainsi un taux de chômage de 13,2 % contre 7,3 % pour la moyenne. L'écart s'est accentué au cours de la période, notamment au gré des crises, les moins diplômés étant plus touchés par ces dernières : en 1995, l'écart de taux de chômage entre les moins diplômés et la moyenne des 15 ans et plus était de 4,7 points de pourcentage, il est de 8,6 points en 2022.

Graphique 1.15 – Évolution du taux de chômage des 15 ans et plus selon le niveau de diplôme entre 1995 et 2022 (en %)



Lecture : en 1995, le taux de chômage des personnes titulaires du brevet des collèges ou sans diplôme est de 12,5 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 ans et plus.

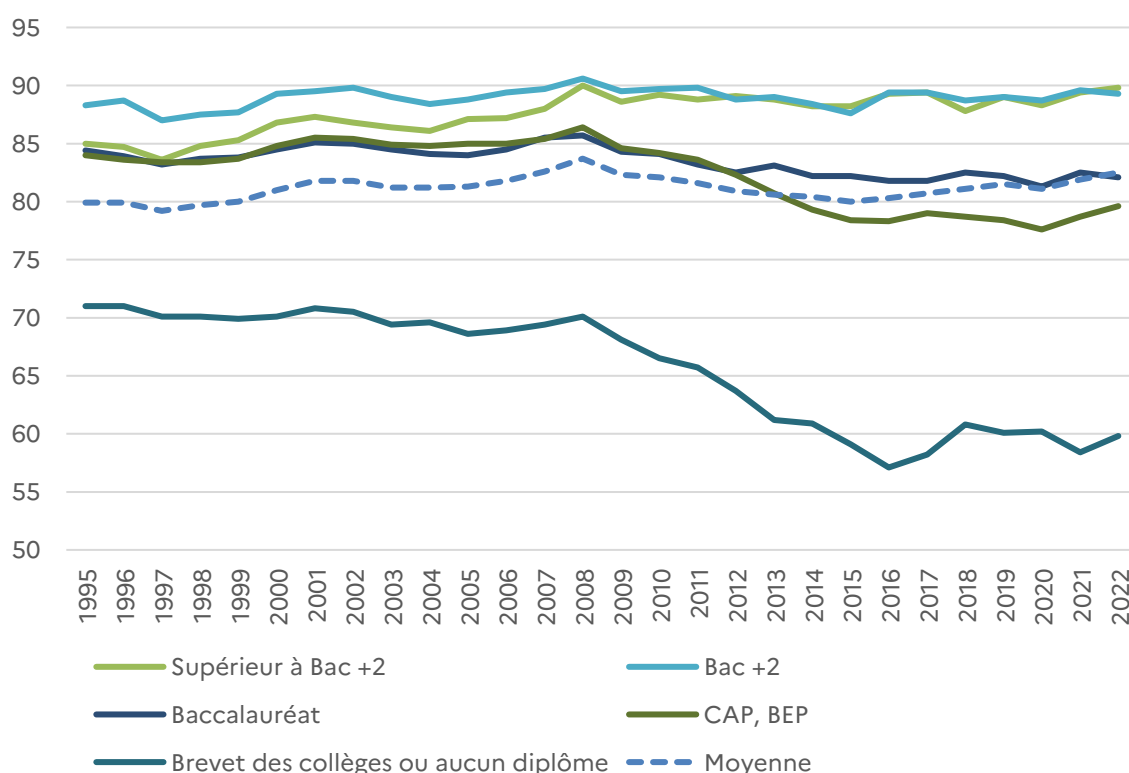
Source : Insee, enquête Emploi.

En ce qui concerne le taux d'emploi, le constat est très similaire à celui sur le taux de chômage, avec une situation moins favorable pour les moins qualifiés et un écart qui s'accroît depuis le milieu des années 1990. Le taux d'emploi des peu diplômés a ainsi baissé sensiblement entre 2008 et 2017, de même que pour les titulaires d'un BEP ou d'un CAP, dans une moindre mesure. Pour les autres niveaux de qualification il est resté stable, à un niveau particulièrement haut (près de 90 %) pour les titulaires d'un diplôme du supérieur (Graphique 1.16).

Depuis 1995, le niveau de qualification moyen de la population a continué à s'améliorer, et la part de personnes peu diplômées a baissé sensiblement : une personne sur trois était titulaire au mieux du brevet des collèges parmi les 25-49 ans en 1995, contre une sur dix sur les dernières années (Dares, 2017). Cette diminution de la part des moins diplômés peut expliquer en partie la baisse de leur taux d'emploi sur la période. Cela pourrait passer par un effet de sélection, c'est-à-dire que les personnes n'ayant pas atteint un niveau de diplôme supérieur au brevet en fin de période, alors que le niveau de diplôme moyen a augmenté, ont sans doute une position relative sur l'échelle de la productivité moindre. Autrement dit, parmi les personnes qui auraient été peu ou pas diplômées avec le système de qualification du début de période, ce sont celles qui sont relativement plus productives qui ont bénéficié de l'accès plus large aux diplômes en fin de période. Il en résulte que la

position relative moyenne des personnes peu diplômées est plus élevée en début de période qu'en fin de période. Une autre explication pourrait être un effet signal : la situation d'être peu diplômé devenant de plus en plus rare, celle-ci est de plus en plus mal perçue par les employeurs, créant une éviction progressive des peu diplômés du marché du travail. Toutefois, ces explications restent partielles : la baisse de la part des moins diplômés a été régulière sur la période, alors que la baisse du taux d'emploi a lieu principalement sur la période 2008-2016.

Graphique 1.16 – Évolution du taux d'emploi des 25-49 ans selon le niveau de diplôme entre 1995 et 2022 (en %)



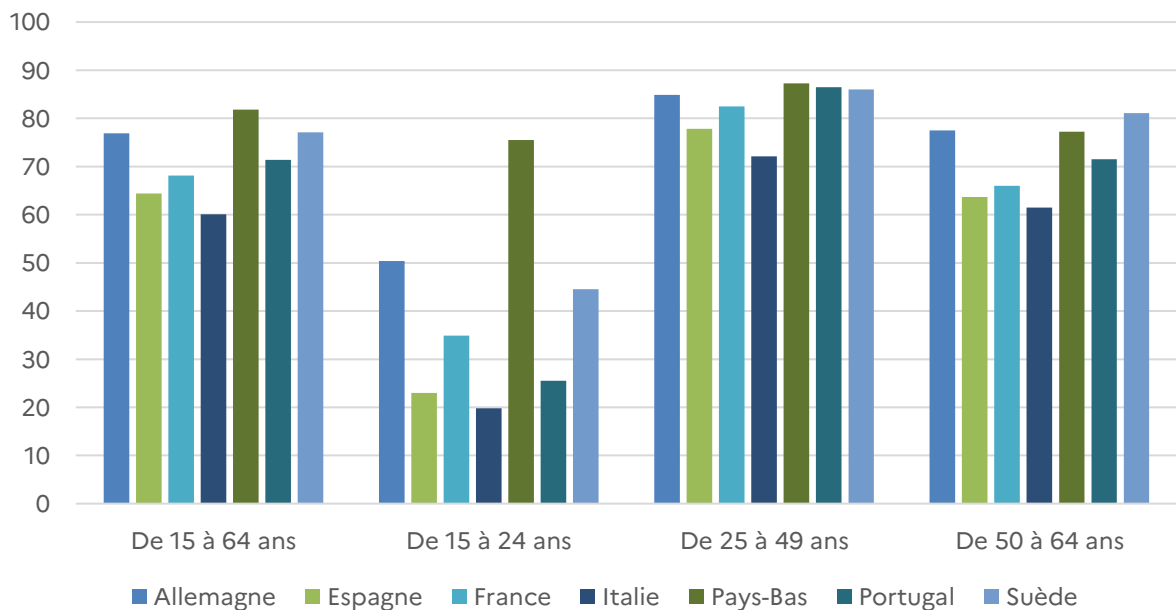
Lecture : en 1995, 71 % des personnes âgées de 25 à 49 ans et titulaires du brevet des collèges ou sans diplôme sont en emploi. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 25 à 49 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

3.2. En comparaison internationale, l'essentiel des différences de taux d'emploi entre la France et ses voisins porte sur les travailleurs moins qualifiés et sur les travailleurs plus âgés

Le taux d'emploi des 15 à 64 ans reste plus faible en 2022 en France que dans d'autres pays voisins, notamment l'Allemagne ou les Pays-Bas (Graphique 1.17) avec notamment une différence de 8,8 points avec l'Allemagne. Sur les 25-49 ans, l'écart de taux d'emploi reste cependant relativement limité (2,5 points avec l'Allemagne). L'essentiel des écarts porte sur les âges aux extrémités de la population active, c'est-à-dire sur les jeunes (15-24 ans, 15,5 points de différentiel avec l'Allemagne) et sur les seniors (50-64 ans, 11,5 points d'écart avec l'Allemagne). Ces deux tranches d'âges présentent des enjeux spécifiques qui relèvent aussi des politiques d'éducation ou des politiques sociales dans un sens plus large.

Graphique 1.17 – Taux d'emploi par âge dans quelques pays de l'Union européenne en 2022 (en %)



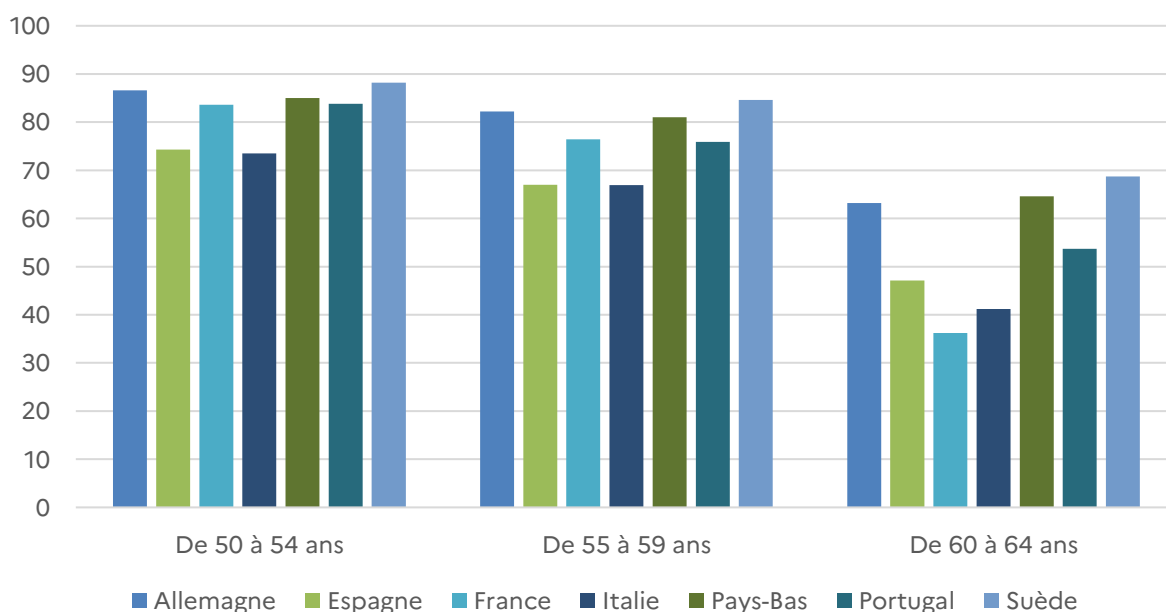
Lecture : en 2022, 34,9 % des personnes âgées de 15 à 24 ans sont en emploi en France.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

En ce qui concerne les seniors, le système de retraite joue un rôle important sur leur taux d'emploi. Celui-ci est en effet principalement déterminé par l'âge de sortie du marché du travail, qui est lui-même directement dépendant des règles en vigueur sur l'âge de départ en retraite. La France se distingue notamment par des âges d'ouverture des droits plus bas que la plupart des autres pays européens, ce qui contribue à un taux d'emploi plus faible sur la tranche des 50-64 ans (Graphique 1.18). C'est d'ailleurs bien sur les 60-64 ans

que l'écart de taux d'emploi entre la France et ses principaux voisins est le plus marqué, avec par exemple un écart entre la France et l'Allemagne de 27 points sur cette tranche d'âge (63 % contre 36 %). En revanche, avant 60 ans, sur les âges pas encore concernés par les départs en retraite, ou plus marginalement, l'écart est plus faible, notamment avec l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Graphique 1.18 – Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge détaillée dans quelques pays de l'Union européenne en 2022 (en %)



Lecture : en 2022, 83,6 % des personnes âgées de 50 à 54 ans sont en emploi en France.

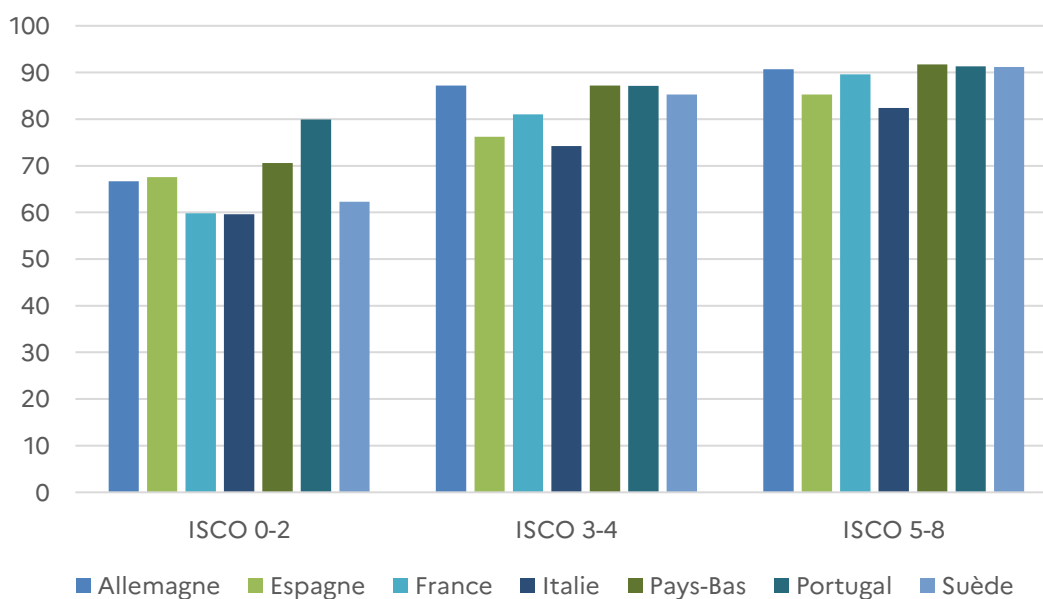
Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

En ce qui concerne les plus jeunes, le taux d'emploi est déterminé notamment par la durée des études (plus les études moyennes sont longues, plus le taux d'emploi sur la tranche d'âge concernée par ces études sera faible) et par la vitesse d'insertion sur le marché du travail après les études. Par ailleurs la nature des diplômes, et notamment le poids de l'apprentissage (considéré comme de l'emploi au sens du BIT), peut jouer sur le taux d'emploi : c'est notamment le développement de l'apprentissage qui a contribué à une hausse du taux d'emploi des jeunes sur la période récente en France.

Lorsqu'on compare les taux d'emploi aux voisins européens, le taux d'emploi des moins diplômés en France apparaît plus bas que nos voisins, notamment en comparaison au taux d'emploi des plus diplômés (Graphique 1.19). En 2022, le taux d'emploi des diplômés du supérieur (ISCO 5-8) est comparable en France à celui de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Portugal ou de la Suède, autour de 90 %. Pour les titulaires d'un diplôme de niveau Bac ou BEP-CAP (ISCO 3-4), le taux d'emploi en France est inférieur d'environ 6 points à ces

mêmes pays, et l'écart est similaire voire légèrement supérieur pour les peu diplômés (ISCO 0-2). La structure de la qualification est relativement proche en France et dans ces pays, sauf pour le Portugal où la part de salariés moins diplômés reste élevée en 2022, et n'explique donc *a priori* pas ces écarts entre pays. Il semble donc que le faible taux d'emploi relatif des peu diplômés reste une spécificité française.

Graphique 1.19 – Taux d'emploi par niveau de diplôme atteint dans quelques pays européens en 2022 parmi les 25-49 ans (en %)

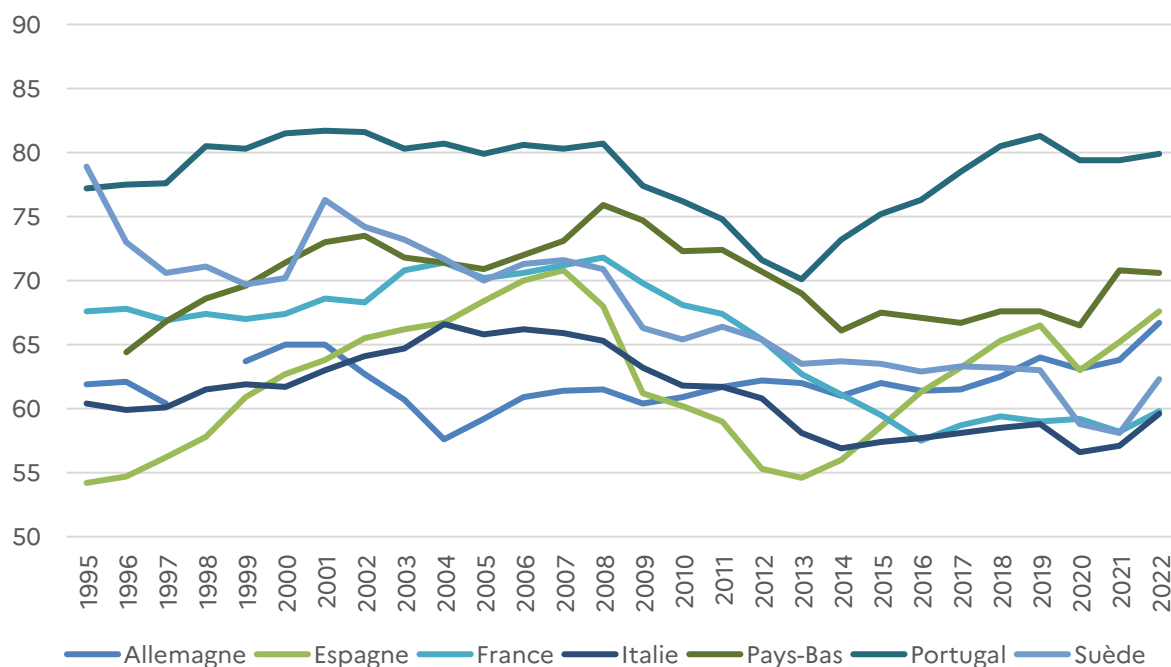


Lecture : en 2022, en France, 61,6 % des 25-49 ans titulaires d'un diplôme de niveau 0 à 2 dans la nomenclature européenne ISCO (équivalent au brevet des collèges ou inférieur) sont en emploi. Champ : personnes âgées de 25 à 49 ans.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

D'autres pays européens ont connu une baisse durable du taux d'emploi des moins diplômés à partir de 2008, à l'instar de la France. C'est le cas notamment de la Suède et de l'Italie (Graphique 1.20). En Espagne et au Portugal, le taux d'emploi des peu diplômés a également diminué au moment de la crise financière, mais a retrouvé un niveau équivalent à la situation pré-crise. Enfin, en Allemagne, le taux d'emploi des moins diplômés a augmenté depuis 2004, y compris au cours des années suivant la crise financière de 2008.

Graphique 1.20 – Taux d’emploi des peu diplômés (ISCO 0-2) entre 1995 et 2022 parmi les 25-49 ans (en %)



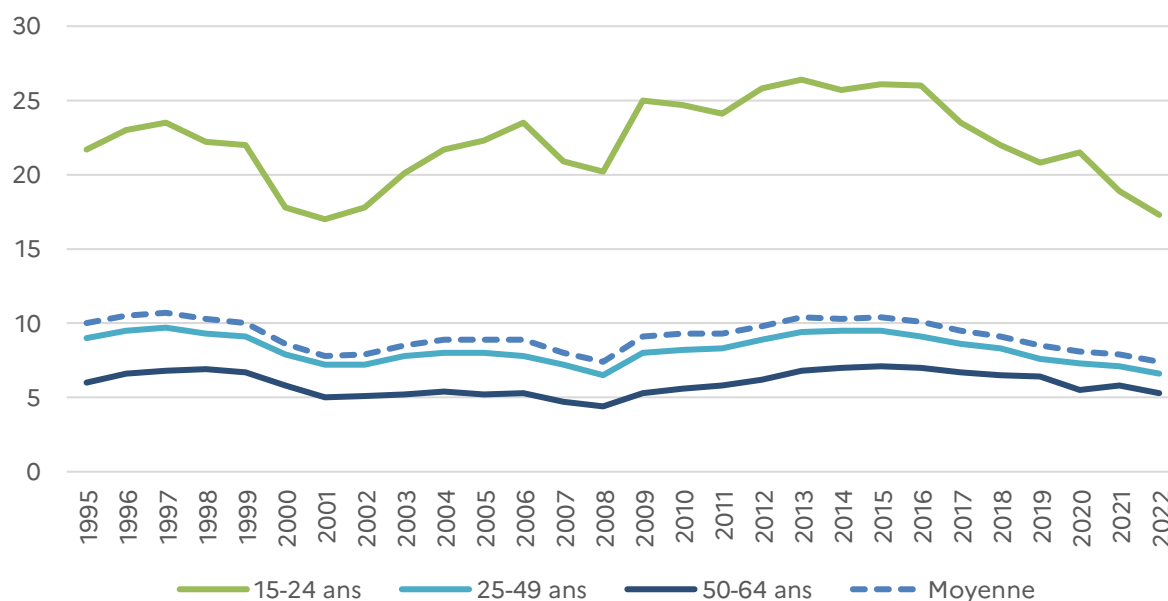
Lecture : en 1995, en France, 67,6 % des 25-49 ans titulaires d’un diplôme de niveau 0 à 2 dans la nomenclature européenne ISCO (équivalent au brevet des collèges ou inférieur) sont en emploi. Champ : personnes âgées de 25 à 49 ans.

Source : Eurostat, Labour Force Surveys.

3.3. Le taux de chômage élevé des jeunes s’explique en partie par les spécificités de la période d’insertion professionnelle

Les 15-24 ans ont un taux de chômage également nettement supérieur à la moyenne : en 2022, celui-ci s’établit à 17,3 % contre 6,6 % pour les 25-49 ans et 5,3 % pour les 50-64 ans. Le taux de chômage des jeunes évolue globalement de la même façon que le taux de chômage du reste de la population, notamment en lien avec la conjoncture macroéconomique. Sur la période 1995-2022, les deux séries de taux de chômage des jeunes et celui de la moyenne des 15-64 ans évoluent avec la conjoncture avec une cyclicalité plus forte pour les jeunes (Graphique 1.21). Les écarts de taux de chômage entre moins de 25 ans et ensemble de la population active se réduisent, passant de 15 points en 2013 à 10 points en 2022. Le ratio des taux de chômage est lui plus stable autour d’une valeur de 2,4.

Graphique 1.21 – Évolution du taux de chômage par âge entre 1995 et 2022 (en %)



Lecture : en 1995, le taux de chômage des personnes âgées de 15 à 24 ans est de 21,7 %. Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 64 ans.

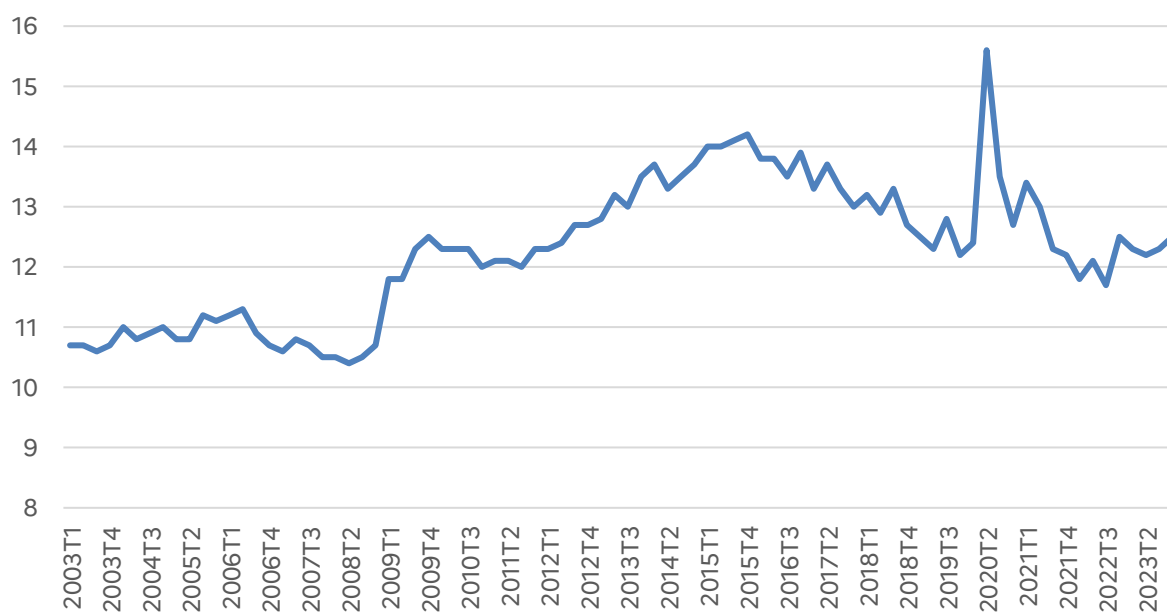
Source : Insee, enquête Emploi.

Le niveau élevé du taux de chômage des jeunes semble donc plutôt une donnée structurelle, qui peut s'expliquer principalement par la période d'insertion sur le marché du travail à l'issue des études initiales. Tant que les jeunes sont étudiants, ils sont principalement considérés comme étant inactifs (à l'exception des formations en alternance et des jeunes cumulant emploi et études, Gouyon M., Makhzoum S., Verdin A., 2023) et n'entrent donc pas dans le calcul du taux de chômage pour lequel le dénominateur est uniquement la population active. En revanche, dès qu'ils sont sortis de leurs études initiales, les jeunes deviennent pour l'essentiel considérés comme actifs et sont donc comptabilisés dans le taux de chômage, alors même qu'ils entrent seulement dans leur période d'insertion sur le marché du travail, et que l'obtention d'un premier emploi peut prendre plusieurs mois, voire plusieurs années pour le premier emploi stable (Couppié T., Gaubert E., Personnaz E., 2022).

Pour ces raisons notamment, on peut mesurer la situation des jeunes sur le marché du travail par des indicateurs plus adaptés, par exemple la proportion de jeunes dits « NEETs », c'est-à-dire ni en emploi, ni en formation, ni en études. Cette proportion, calculée conventionnellement parmi les jeunes âgés de 15 à 29 ans, a évolué depuis 2003 en ligne avec le taux de chômage : une hausse au moment de la crise financière de 2008, puis à nouveau lors de la crise des dettes souveraines européennes, et une baisse à partir de 2016. L'amplitude de ces évolutions est toutefois plus faible que celle du taux de

chômage. Fin 2023, la part de NEETs était de 12,5 %, un niveau comparable à celui de 2010-2011, immédiatement après la crise financière, et 2 points au-dessus de celui de 2003 (Graphique 1.22).

Graphique 1.22 – Part ni en emploi, ni en formation, ni en études parmi les 15-29 ans (en %)



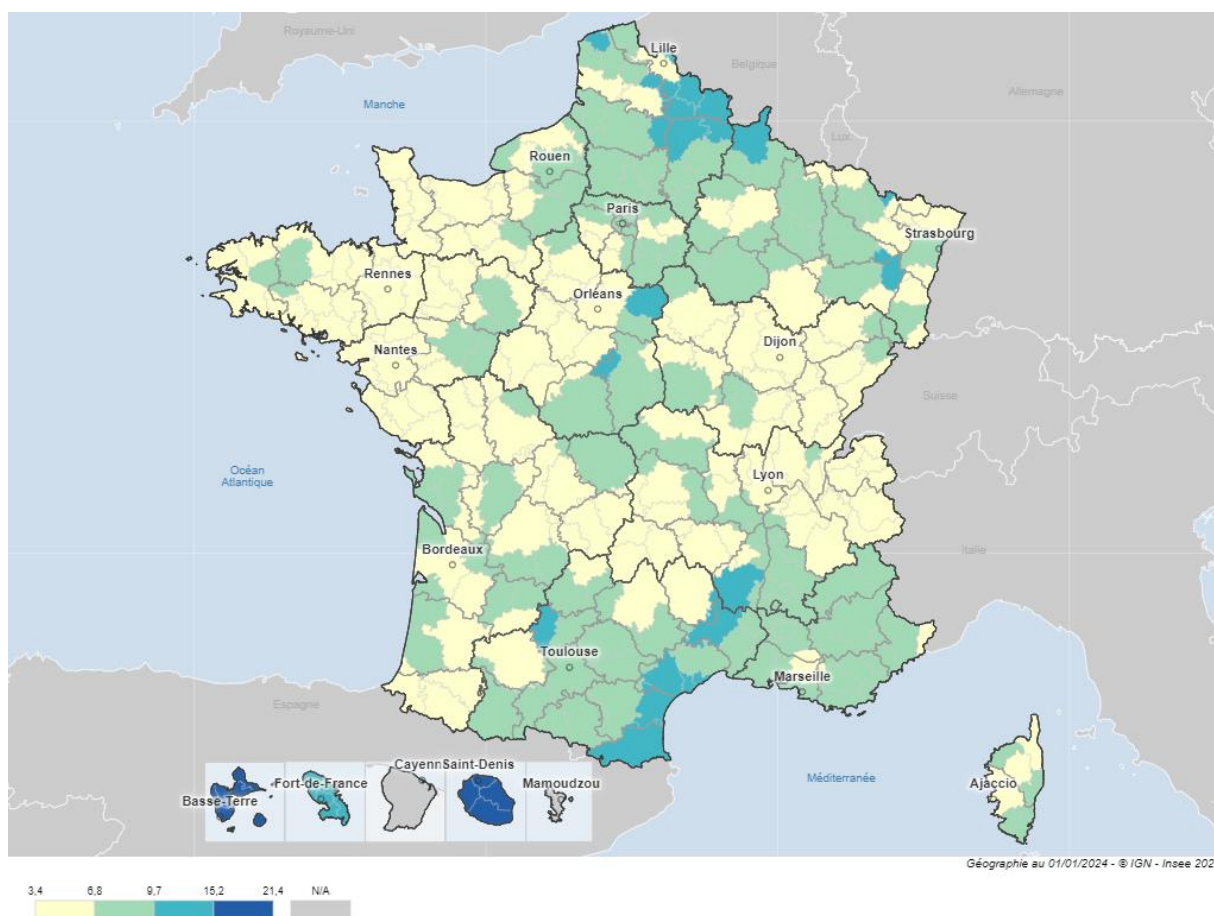
Lecture : au premier trimestre 2003, la part de jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en études est de 10,7 %.
Champ : France hors Mayotte, personnes en ménage ordinaire âgées de 15 à 29 ans.

Source : Insee, enquête Emploi.

3.4. Certains bassins d'emploi restent concernés par des taux de chômage plus élevés que le reste de la France

D'un point de vue géographique également, la baisse du taux de chômage sur la période 1995-2022 n'a pas affecté de façon uniforme l'ensemble du territoire français. Le taux de chômage dans les différentes zones d'emploi en 2022 varie de 21,4 % à 3,4 % (Graphique 1.23). Les départements et régions d'outre-mer notamment sont caractérisés par un taux de chômage particulièrement élevé, et la plupart des zones d'emploi au taux de chômage les plus hauts y sont situés. Pour la France métropolitaine, la zone d'emploi avec le taux de chômage le plus élevé est celle d'Alès-Le Vigan en Occitanie, avec un taux de chômage de 12,0 %. Le taux de chômage le plus faible est de 3,4 % pour la zone d'emploi des Herbiers-Montaigu en Pays de la Loire.

Graphique 1.23 – Taux de chômage en 2022, par zone d'emploi (en %)



Lecture : le taux de chômage en moyenne en 2022 dans la zone d'emploi de Nantes est de 5,6 %. Note : Les estimations de taux de chômage localisés sont calculées à partir du taux de chômage au sens du BIT, avec une répartition au sein du territoire qui s'appuie sur des données complémentaires, notamment les déclarations sociales des entreprises et les inscrits à Pôle Emploi.

Source : Insee, estimations de taux de chômage localisés.

La stabilité de la hiérarchie des zones d'emploi selon leur taux de chômage est particulièrement notable, ce qui indiquerait plutôt que les politiques de lutte contre le chômage ne sont pas parvenues à cibler efficacement des zones de chômage durablement élevé : parmi les 20 zones d'emploi de France métropolitaine où le taux de chômage est le plus élevé en 2022, 13 étaient déjà dans ce cas en 2003. De la même façon, parmi les 20 zones d'emploi où le chômage est le plus bas en 2022, 13 étaient déjà dans cette situation en 2003.

Ces chiffres au niveau des zones d'emploi indiquent donc des différentiels notables de taux de chômage⁵ sur le territoire national. Ces différentiels sont amplifiés si l'on descend

⁵ Le taux de chômage est ici mesuré grâce au recensement de la population. Il est déterminé à l'aide de deux critères (le fait de se déclarer spontanément comme chômeur et le fait de rechercher un emploi) recueillis via

à des niveaux géographiques plus fins. Par exemple, le taux de chômage de 10 % des cantons dépasse 18 % en 2019⁶. Les quartiers prioritaires de la ville (QPV) et les autres quartiers des unités urbaines englobant ces quartiers ont un taux de chômage de 18,3 % en 2023⁷ contre 7,5 % en France métropolitaine, et ce taux atteint 25,6 % pour les 15-29 ans.

4. Le coût du dispositif est estimé à 75 Md€ en 2023, augmentant sous divers effets : progression de l'emploi, de la masse salariale et du niveau du Smic

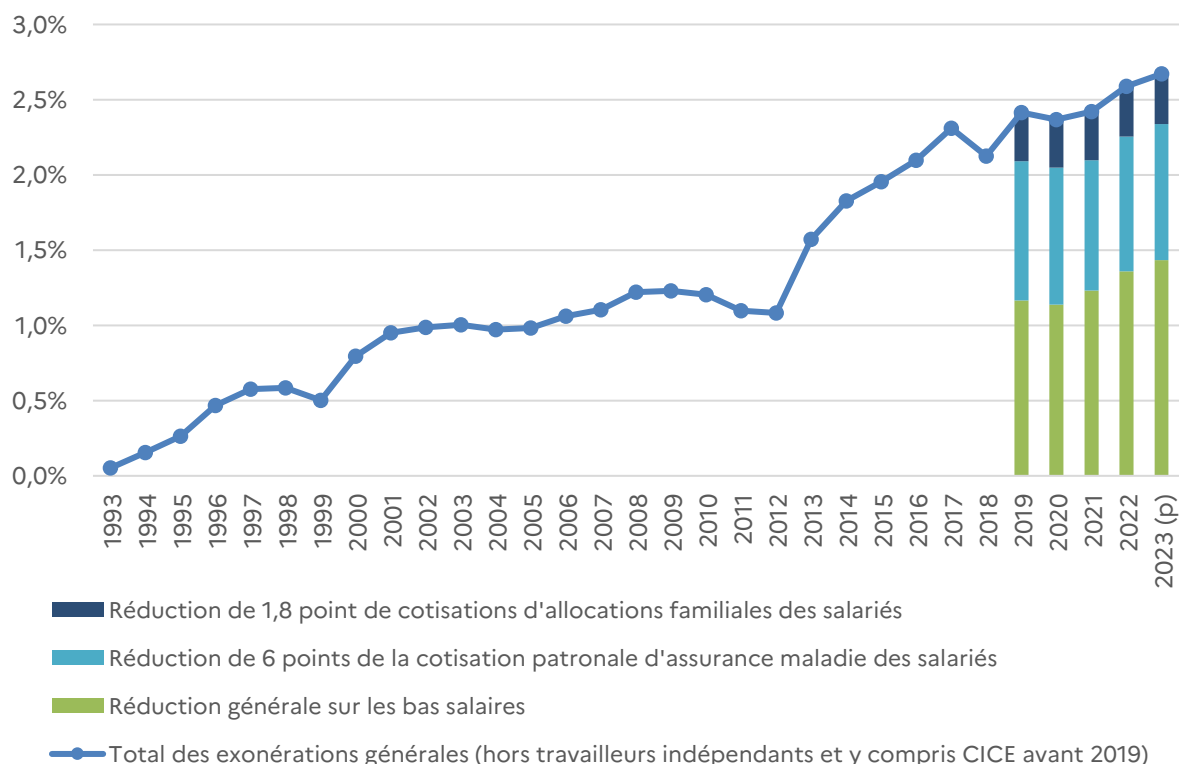
Depuis la mise en place des premières exonérations générales en 1993, le coût estimé pour les finances publiques de ces exonérations générales a crû de manière continue pour atteindre 75 Md€ en 2023, soit 2,7 points de PIB (Graphique 1.24). Une première phase d'accélération dans les années 1990 coïncide avec la montée en charge progressive du dispositif et ses réformes successives (voir Chapitre 1, partie 1). Un deuxième moment de croissance au début des années 2000, les exonérations passant de 0,5 point de PIB à plus de 1 point, correspond au moment où le dispositif vise à accompagner la réduction du temps de travail. Un troisième changement de régime intervient avec la création du CICE en 2013 que nous comptabilisons ici conventionnellement comme une exonération : entre 2012 et 2018, le montant des exonérations progresse de 1,1 point à 2,1 points de PIB. Après une période de stabilité en 2019-2021, les exonérations générales progressent à nouveau plus rapidement en 2022 et 2023.

le questionnaire du recensement annuel. Il diffère en cela du chômage au sens du BIT, déterminé pour sa part par trois critères plus précis (le fait de n'avoir pas travaillé lors de la semaine de référence, des démarches actives de recherche d'emploi au cours des semaines précédentes, et la disponibilité pour travailler dans les deux semaines suivantes), mesurés par un questionnaire détaillé lors des enquêtes Emploi trimestrielles.

⁶ Calcul sur la base de <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/taux-de-chomage-des-15-64-ans-rp>.

⁷ Source : [Observatoire National de la Politique de la Ville](#).

Graphique 1.24 – Montants des exonérations générales depuis 1993 en points de PIB



Lecture : En 2022, le montant des exonérations générales (hors travailleurs indépendants) s'élève à 68,3 Md€ (2,6 points de PIB) dont 35,9 Md€ au titre de la réduction générale sur les bas salaires (1,4 point), 23,6 Md€ de la réduction de 6 points de cotisation maladie (0,9 point) et 8,8 Md€ de la réduction de cotisation famille (0,3 point).

Source : CCSS septembre 2023 et PLFSS 2024 depuis 2017, Urssaf open data de 2009 à 2016 et B. Ourliac et C. Nouveau 2012 de 1993 à 2009.

Entre 2019 (première année où le barème des exonérations est globalement similaire à celui actuellement en vigueur) et 2023, le montant nominal des exonérations générales a progressé de 30 % (et 36 % en considérant la prévision pour l'année 2024 - Tableau 1.1). Rapporté au PIB nominal, l'évolution 2019-2023 s'élève à 10,6 %, l'essentiel de cette progression ayant eu lieu entre 2021 et 2022. Elle est portée à plus des deux tiers par la progression de la réduction générale sur les bas salaires qui, exprimée en points de PIB, augmente de 23 % sur la période, les bandeaux étant eux moins dynamiques (-2 % pour le bandeau maladie, 3 % pour le bandeau famille).

Tableau 1.1 – Évolution des montants d'exonérations générales depuis 2019 (Md€)

	2019	2022	2023 (p)	2024 (p)	Évolution 2023 / 2019 (nominal)	Évolution 2023/2019 (en part de PIB)
Total des exonérations générales	57,74	68,29	74,90	78,39	30 %	11 %
Réduction générale sur les bas salaires	27,85	35,88	40,21	42,08	44 %	23 %
Bandeau maladie	22,16	23,64	25,36	26,62	14 %	-2 %
Bandeau famille	7,73	8,77	9,32	9,69	21 %	3 %

Lecture : Entre 2019 et 2023, le montant total des exonérations générales a progressé de 30 % en nominal (sans prise en compte de l'inflation) et de 11 % lorsque la dépense est rapportée au PIB nominal (en corrigeant donc des effets de la progression de l'activité et des prix).

Source : CCSS septembre 2023 et PLFSS 2024.

Ces estimations de coût pour les finances publiques doivent cependant être interprétées avec précaution. En particulier, elles ne donnent pas d'indication précise sur les éventuelles économies qui pourraient être faites en rendant le barème des exonérations moins généreux (Encadré 1.1).

Encadré 1.1 – Précaution dans l'interprétation des coûts estimés des exonérations (et des gains associés à leur retrait)

Les chiffrages présentés ci-dessus doivent être compris comme des résultats statiques, qui n'indiquent pas ce qui se passerait si l'on modifiait de façon importante les règles d'application de ces exonérations.

En dynamique, dès lors que l'on suppose que les exonérations ont des effets sur l'emploi, les montants exonérés actuellement ne seraient pas forcément prélevés si ces exonérations étaient supprimées. Ainsi, sous l'effet des pertes d'emploi, les cotisations exonérées ne seraient plus dues et ne pourraient pas contribuer au financement de la sécurité sociale. Seules les cotisations attachées à de l'emploi qui n'aurait pas disparu suite aux variations de coût du travail pourrait être récupérées en cas de réforme des exonérations. Symétriquement, rendre plus généreux le barème des exonérations est susceptible de coûter plus cher aux finances publiques que prévu sur la base de l'emploi mesuré actuellement, sous l'effet d'entraînement des créations d'emploi suscitées par un barème plus avantageux.

À titre d'illustration, un scénario radical de suppression complète des exonérations générales conduirait, suivant les élasticités emploi retenus dans la suite de ce rapport (Chapitre 4), à la destruction de 980 000 ETP. En appliquant le taux de cotisation maximal sans allègement (47 % en 2024) au salaire moyen par tête pour estimer les pertes de cotisation associées à ce nombre de destructions d'emploi,

la perte de recette pour la sécurité sociale serait alors de l'ordre de 19 Md€, à mettre en balance des cotisations supplémentaires recouvrées sous l'hypothèse d'absence d'effets sur l'emploi (67 Md€ dans les données disponibles pour cet exercice). Dans un tel scénario, les recettes nettes seraient ainsi estimées à 48 Md€. Il faudrait en outre retrancher de cette estimation d'autres effets plus difficiles encore à estimer. Par exemple, en cas de réduction des exonérations et de destruction d'emploi, non seulement les cotisations patronales ne sont plus prélevées, mais des dépenses d'assurance-chômage pour la prise en charge des salariés ayant perdu leur emploi doivent également être anticipées, voire des moindres recettes fiscales (CSG, TVA ou impôt sur le revenu).

L'effet des exonérations doit prendre aussi en compte les conséquences de leur financement par d'autres prélèvements obligatoires. Le chiffre précédent de pertes d'emploi après suppression des exonérations est obtenu en négligeant les effets positifs attendus d'une baisse de prélèvements obligatoires qui pourrait être consentie en contrepartie de la suppression des exonérations de cotisations. S'interrogeant sur les effets emploi à attendre de la mise en place d'exonérations, Edmond Malinvaud estime dans son rapport de 1998⁸, que l'ordre de grandeur de l'effet en emploi positif de la mise en place d'exonérations est ainsi réduit d'un facteur deux à trois selon le mode de financement des exonérations. Il s'ensuit que les destructions d'emploi pourraient être réduites environ d'un tiers voire de moitié, dès lors que les recettes attendues de la suppression des exonérations sont réinvesties dans une baisse des prélèvements obligatoires servant à compenser les pertes de recette de sécurité sociale associées aux allègements.

Le modèle macro-économique Mésange de la direction générale du Trésor prévoit lui que la suppression complète des exonérations de cotisation entraînerait la destruction d'environ 1,0 M d'ETP à long terme. La contraction de l'activité accentue les effets négatifs de la suppression des exonérations de cotisation sur le marché du travail. Le solde primaire des administrations publiques serait amélioré à un horizon d'un an (à hauteur de 1,7 point de PIB) mais pas à long terme (-0,1 point de PIB à long terme). Autrement dit, la baisse de l'emploi et de l'activité qu'entraînerait la suppression des exonérations de cotisation annulerait le gain en matière de finances publiques des cotisations supplémentaires attendues. Ces résultats sont cependant à interpréter avec précaution en raison des limites du modèle Mésange utilisé à un tel exercice. En particulier, l'hypothèse de linéarité

⁸ « Les bases de calcul retenues ci-dessus conduiraient ainsi à environ 500 000 emplois supplémentaires à long terme, de l'ordre de 300 à 400 000 au bout de dix ans. Mais ce résultat ne tient pas compte des effets de la compensation budgétaire des allègements de charge. (...) Quant à la forme et à l'effet de ces compensations il est naturel que nous commençons par porter l'attention sur la TVA puisque c'est la modalité la plus étudiée dans notre travail. (...) Si nous admettons qu'environ un tiers de la baisse initiale serait ainsi dissipée à la longue, (...) d'où un effet net additionnel de quelques 200 000 emplois. Dans l'alternative du barème ACGF, (...) le gain net serait de l'ordre de 150 000 emplois. » Malinvaud (1998), Annexe ; p 89-91.

des effets, acceptable pour des chocs économiques d'ampleur modérés, est difficilement soutenable pour estimer les effets d'un tel changement de politique.

Le calcul des exonérations générales pour chaque salarié dépend du ratio entre rémunération⁹ et Smic, le temps de travail étant fixé pour la comparaison de ces grandeurs. Précisément, la formule du coefficient de la réduction générale s'écrit :

$$\max\left(\frac{\text{Taux d'exo maximal}}{60\%} \times \left(1,6 \times \frac{\text{Heures annuelles travaillées} \times \text{Smic horaire}}{\text{Rémunération annuelle brute}} - 1\right); 0\right)$$

où taux d'exo maximal = 32,34 % dans les entreprises de 50 salariés ou plus et 31,94 % dans les entreprises de moins de 50 salariés en 2024.

Étant donné ce mode de calcul, les exonérations générales peuvent évoluer sous l'effet de différents facteurs (Encadré 1.2) :

- à salaire moyen donné, elles progressent sous l'effet d'une hausse du niveau de l'emploi (et d'autant plus que les postes créés sont éligibles à de hauts niveaux d'exonérations en comparaison des postes détruits) ;
- à emploi donné, elles sont d'autant plus importantes que les rémunérations des salariés exprimées en fraction de Smic sont plus faibles (le coefficient de la réduction générale étant plus favorable et les réductions proportionnelles ne s'appliquant que sous les plafonds de 2,5 et 3,5 Smic) ;
- à emploi et rémunérations relatives au Smic donnés, les exonérations augmentent également en fonction du niveau de la rémunération car un même taux d'exonération appliqué à des salaires bruts plus élevés conduit à des montants exonérés plus importants.

Ces différents facteurs de progression des montants exonérés sont ainsi de natures très diverses : une hausse induite par une élévation du niveau de l'emploi et donc par conséquent de la masse salariale et des exonérations associées à celles-ci doit ainsi être relativisée par la progression concomitante des cotisations prélevées, voire la baisse d'autres dépenses de prestation, d'assurance-chômage ou de solidarité.

Les deux autres facteurs de progression des exonérations sont plus inattendus. En effet, le taux d'exonération applicable à un même salaire nominal peut varier au cours du temps sous l'effet des variations du Smic, en fonction duquel le barème des exonérations s'exprime. Ainsi, lors de hausses du Smic, un salaire brut inchangé peut ouvrir droit à une

⁹ La notion de salaire retenue pour le calcul des exonérations générales est la base brute de sécurité sociale (ou assiette brute déplafonnée) définie à l'article L242-1 du code de la sécurité sociale, voir *infra*.

plus forte exonération (s'il est ou passe sous le seuil de 1,6 fois le nouveau Smic¹⁰), ou un salaire progressant à due proportion du Smic est exonéré au même taux, soit un montant d'exonération plus important.

Encadré 1.2 – Décomposition de la variation des exonérations générales entre effet du barème, distribution des salaires et effet noria

En notant EG_n les exonérations générales de l'année n , $SB_{i,n}$ le salaire brut d'un individu i l'année n et taux d' $exo_{i,n}$ le taux d'exonération qui s'applique au salaire perçu par cet individu, on peut décomposer en trois facteurs la variation du coût des exonérations générales entre l'année $n-1$ et l'année n :

$$\begin{aligned}
 EG_n - EG_{n-1} &= \sum_{i \text{ présents } n} \text{taux d}'exo_{i,n} \times SB_{i,n} - \sum_{i \text{ présents } n-1} \text{taux d}'exo_{i,n-1} \times SB_{i,n-1} \\
 &= \underbrace{\sum_{i \text{ présents } n \text{ et } n-1} (\text{taux d}'exo_{i,n} - \text{taux d}'exo_{i,n-1}) \times SB_{i,n}}_{\text{Effet barème}} \\
 &\quad + \underbrace{\sum_{i \text{ présents } n \text{ et } n-1} \text{taux d}'exo_{i,n-1} \times (SB_{i,n} - SB_{i,n-1})}_{\text{Effet distribution de salaire}} \\
 &\quad + \underbrace{\sum_{\substack{\text{présents } n \\ \text{absents } n-1}} \text{taux d}'exo_{i,n} \times SB_{i,n} - \sum_{\substack{\text{présents } n-1 \\ \text{absents } n}} \text{taux d}'exo_{i,n-1} \times SB_{i,n-1}}_{\text{Effet noria sur les exonérations}}.
 \end{aligned}$$

L'effet barème correspond, pour un salarié présent les deux années $n-1$ et n , à la pure conséquence de l'évolution du Smic qui se transmet en une modification du barème, pour un salaire inchangé.

L'effet distribution de salaire est la composante de l'évolution des exonérations imputable, pour un barème donné et une population en emploi inchangée, au seul effet de la modification de la distribution de salaires des salariés présents aux deux périodes.

L'effet dit « noria » correspond la variation des exonérations générales conséquente aux entrées et sorties de l'emploi éligible aux exonérations entre les deux années $n-1$ et n .

La hausse des exonérations générales entre 2022 et 2023, de l'ordre de 7,7 % dans les données détaillées disponibles issues de la déclaration sociale nominative¹¹, peut se décomposer de la façon suivante :

¹⁰ Ce type de mécanisme ne joue plus aux points de sortie des bandeaux maladie et famille, gelés à leur valeur nominale de décembre 2023, et qui n'évoluent donc plus au gré des variations du Smic.

¹¹ Dans les données permettant de conduire cet exercice, le montant total recalculé des exonérations générales est plus faible que dans les données AcoSS : 59,5 Md€ en 2022 et 64,0 Md€. Cela peut s'expliquer par un champ d'analyse plus restreint ici (en excluant les entreprises d'Alsace Moselle, d'Outre-mer, les contrats ayant un dispositif de politique publique – en particulier l'apprentissage et les contrats aidés – et les

- l'effet barème joue fortement, dans un contexte de hausses de Smic survenues courant 2022, qui rendent, à salaire donné, le barème plus avantageux : il contribue à 11,6 points de progression des exonérations (soit près de 150 % de la hausse) ;
- l'effet distribution de salaire, à l'inverse, vient contenir la hausse du coût des exonérations générales, toutes choses égales par ailleurs les progressions de salaire jouant à la baisse sur le taux d'exonération : la modification de la distribution des salaires entre 2022 et 2023 a contribué à diminuer de 6,8 points la hausse de la réduction générale ;
- l'effet noria est positif : la progression de l'emploi, pour un taux d'exonération moyen peu différent entre 2022 et 2023, fait que les dépenses de la réduction générale ont progressé, isolément des deux précédents effets, de 2,9 points.

5. Les exonérations de cotisation bénéficient en premiers lieux aux employeurs de salariés proches du Smic

Il est possible de calculer des taux d'exonération apparents, ratios entre le montant des cotisations exonérées et la masse salariale, par taille d'entreprise et par secteur. Dans le secteur privé, ce taux d'exonération apparent est en augmentation continue et atteint un niveau historiquement élevé de 10,9 % en 2022 (après 10,5 % en 2021 et 2020).

Ce taux d'exonération apparent est négativement et fortement corrélé au salaire moyen par tête versé aux salariés dans les secteurs ou par type d'entreprise : en moyenne, moins une entreprise rémunère ses salariés, plus elle bénéficie d'un taux d'exonération élevé – étant donné le profil dégressif du barème de la réduction générale, qui contribue à 47 % des exonérations accordées au secteur privé.

Ainsi le taux d'exonération apparent est décroissant avec la taille de l'entreprise : il s'élève à 16,2 % pour les entreprises de moins de 10 salariés, contre 8,1 % pour celles de 250 salariés et plus (Tableau 1.2). Les petites entreprises sont sur-représentées dans les cotisations exonérées (22,1 % pour les moins de 10 salariés) par rapport à leur part dans la masse salariale totale du secteur privé (14,9 %), en raison de salaires moyens par tête plus faibles. Néanmoins, en montant, les entreprises de 250 salariés et plus perçoivent tout de même un tiers des cotisations exonérées (pour 44,7 % de la masse salariale). Malgré ces différences de taux, les montants d'exonération par tranche d'entreprise sont donc répartis de façon à peu près équilibrée.

contrats dont la nature est autre que CDI ou CDD du secteur privé) et des différences entre les blocs individuels et agrégés de la DSN.

Tableau 1.2 – Cotisations exonérées, masse salariale et taux d'exonération apparent en fonction de la taille d'entreprise en 2022

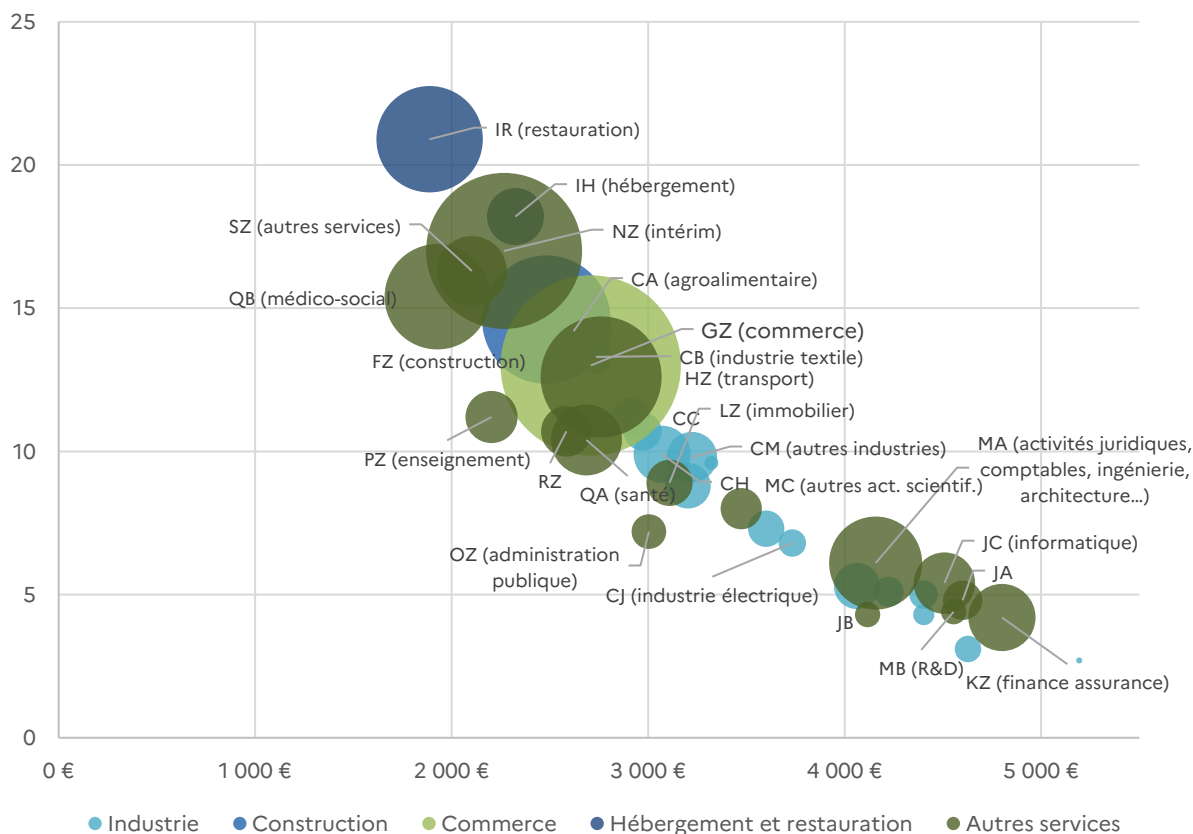
	Cotisations exonérées		Masse salariale		Taux d'exonération apparent
	(M€)	(%)	(M€)	(%)	
0 à 9 salariés	16 030	22,1%	99 073	14,9%	16,2%
10 à 49 salariés	18 183	25,0%	135 914	20,4%	13,4%
50 à 249 salariés	14 435	19,9%	132 986	20,0%	10,9%
250 salariés et plus	24 049	33,1%	297 004	44,7%	8,1%
Total	72 697	100%	664 977	100%	10,9%

Lecture : les entreprises de 0 à 9 salariés ont versé en 2022 une masse salariale de 99 073 M€. Les cotisations exonérées pour cette strate de taille s'élèvent à 16 030 M€ soit un taux d'exonération de 16,2 %.

Source : Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

Par ailleurs et en moyenne, la restauration (20,9 %), l'hébergement (18,2 %), les activités de services administratifs et de soutien, dont l'intérim (17 %) bénéficient d'un taux d'exonération apparent élevé (Graphique 1.25). En termes de montants financiers, la hiérarchie sectorielle est un peu différente avec le commerce qui arrive premier (13,2 Md€), la construction (6,7 Md€) et le transport et entreposage (6,0 Md€) étant aussi mieux représentés qu'en taux. À l'opposé, les secteurs industriels ou les services aux entreprises (MA : activités juridiques, comptables, d'ingénierie et architecture, JC : activités informatiques, MB : recherche et développement), dans lesquels les rémunérations sont en moyenne plus élevées, ont des taux d'exonération moindres, inférieurs à 10 %.

Graphique 1.25 – Montants et taux d'exonération apparent par secteur d'activité en fonction du salaire moyen par tête en 2022



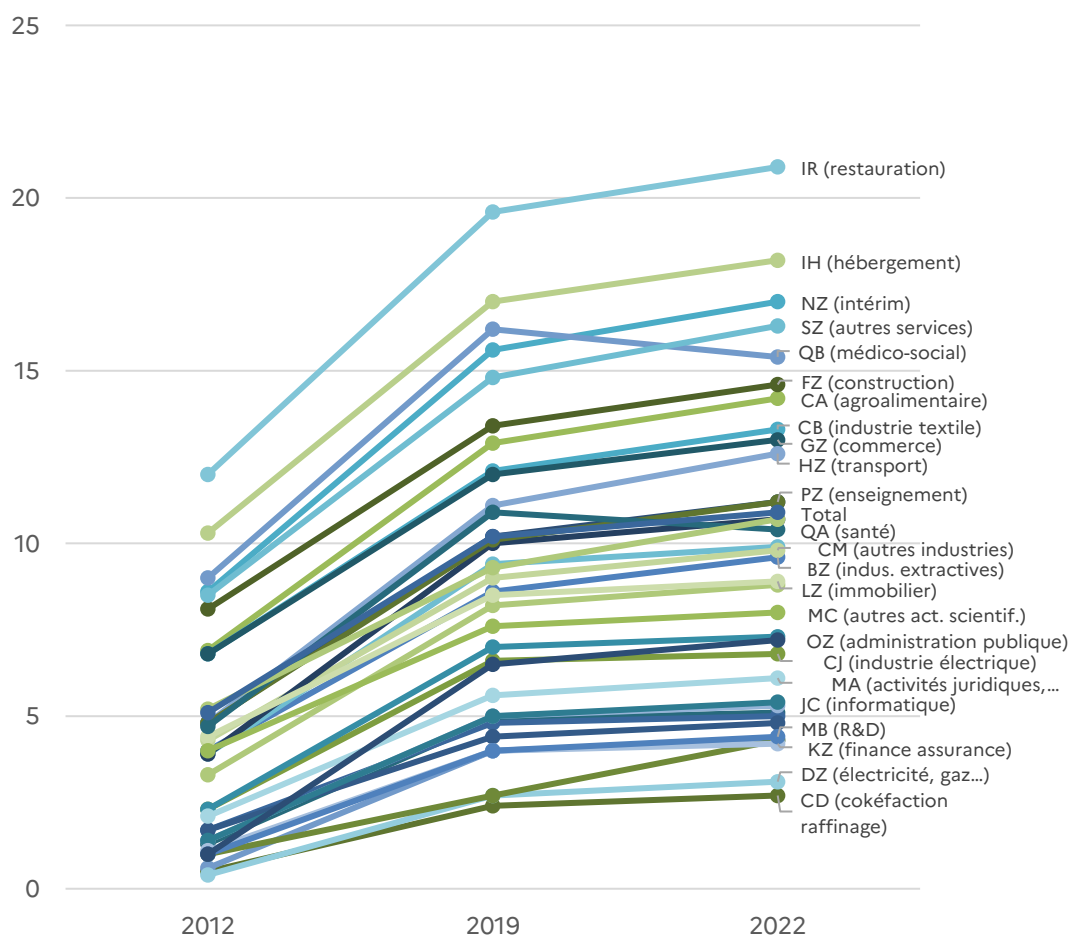
Lecture : le secteur de la restauration est celui dont le taux d'exonération apparent en 2022 est le plus élevé (20,9 %), pour le salaire moyen par tête (SMPT) le plus faible (1 888 €). En termes de montant d'exonérations, la restauration se classe comme le cinquième secteur bénéficiaire, derrière le commerce (GZ), les activités de services administratifs et de soutien dont l'intérim (NZ), la construction (FZ) et le transport et entreposage (HZ). La taille des bulles est proportionnelle au montant d'exonération de chaque secteur.

Source : Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

L'évolution des taux d'exonération apparents depuis 2012 fait apparaître une hausse générale de ceux-ci, pour tous les secteurs d'activité. La progression a cependant été nettement plus forte pour les secteurs du tertiaire à bas salaire, de l'ordre de 8 points, que pour les secteurs dont les niveaux de rémunération sont plus élevés, de l'ordre de 2 à 4 points (Graphique 1.26). Malgré les importantes modifications du barème des exonérations générales survenues entre 2012 et 2022, l'ordre des secteurs en fonction de leur taux d'exonération est demeuré assez stable. Parmi les variations les plus importantes on retrouve les secteurs de l'hébergement médico-social (QB) et de la santé (QA) dont le taux d'exonération a chuté entre 2019 et 2022 – évolution qui peut être imputable aux mesures de revalorisation salariale du « Ségur » de la santé : le salaire moyen par tête (SMPT) dans ces secteurs a progressé entre le quatrième trimestre 2019 et 2022 de

13,4 % et 12,8 % respectivement (à comparer à une progression de 6,4 % sur l'ensemble du secteur privé)¹².

Graphique 1.26 – Taux d'exonération apparent en 2012, 2019 et 2022 par secteur d'activité



Lecture : le secteur de la restauration est celui dont le taux d'exonération apparent est le plus élevé sur toute la période 2012-2022. Ce taux est passé de 12 % en 2012 à 19,6 % en 2019 puis 20,9 % en 2022.

Source : Urssaf caisse nationale (Stat'ur bilan de juillet 2023, N°366).

6. À court terme, les hausses de Smic exposent les entreprises à des chocs très hétérogènes de coût du travail, et paradoxalement, le plus souvent en leur faveur

Au cours des investigations sur le rôle du Smic sur les exonérations et la structure des salaires au niveau des entreprises, une série de résultats parfois inattendus est apparue, et mérite d'être reprise dans ce rapport afin d'éclairer la décision publique. Il apparaît ainsi

que la double indexation du Smic sur l'inflation d'une part, et des barèmes des exonérations sur le Smic d'autre part, a un effet paradoxal : pour certaines entreprises dont les salariés sont en majorité au-dessus du Smic, une hausse de l'inflation et donc du Smic conduit à diminuer leur masse salariale : les exonérations progressent pour leurs salariés et donc leurs coûts salariaux diminuent.

Afin d'explicitier ces effets, des données d'emploi et de salaires détaillées issues de la déclaration sociale nominative (DSN) et exploitées par la Dares ont été mobilisées. Elles permettent d'étudier les conséquences à court terme de la hausse du Smic intervenue au 1^{er} mai 2022 (de 10,57 € à 10,85 € brut de l'heure, soit +2,6 %). Cette hausse est intervenue en raison de l'inflation de cette période ayant déclenché des hausses automatiques du Smic. Cet épisode permet d'illustrer les mécanismes immédiats en jeu lors d'une augmentation du niveau du Smic, sans prétendre toutefois que les résultats de cette analyse sont généralisables à des variations plus importantes du salaire minimum, ni qu'ils perdurent à moyen ou long terme.

Pour les salariés en CDI et CDD de droit privé¹³ présents dans une même entreprise en avril et en mai 2022, le coût total employeur des salariés rémunérés 1,6 Smic ou moins¹⁴ est calculé pour le mois d'avril. Puis, en neutralisant les variations de salaire brut et de temps de travail éventuellement intervenues entre les deux mois, un nouveau coût du travail théorique total est calculé à partir des paramètres applicables à compter du 1^{er} mai. Les salaires d'avril qui étaient inférieurs au nouveau Smic y sont automatiquement ramenés, mais on suppose que les autres salaires et les volumes de travail n'ont pas changés. On considère donc ici une variation *ex ante* du coût du travail, qui découle de façon immédiate de la valeur du nouveau salaire minimum, avant ajustement des comportements et des salaires. Cet indicateur mesure comment les obligations des entreprises en termes de cotisations nettes d'exonérations ont évolué entre les deux dates, sans prendre en compte les autres facteurs d'évolution du coût de la main-d'œuvre.

Les entreprises exposées à une hausse du coût du travail *ex ante* suite à la hausse du Smic sont très minoritaires : elles sont 13 % dans cette situation, représentant 6 % du volume de travail (Graphique 1.27). On observe un pic dans la distribution d'entreprises concernées par une hausse de 2,6 % du coût du travail *ex ante* : il s'agit des employeurs (8 %) dont tous les salariés sont rémunérés au Smic et qui, eux, enregistrent la hausse maximale possible de coût du travail. Ce sont majoritairement des petites ou très petites entreprises, de sorte qu'elles ne pèsent que 1,3 % du volume travaillé.

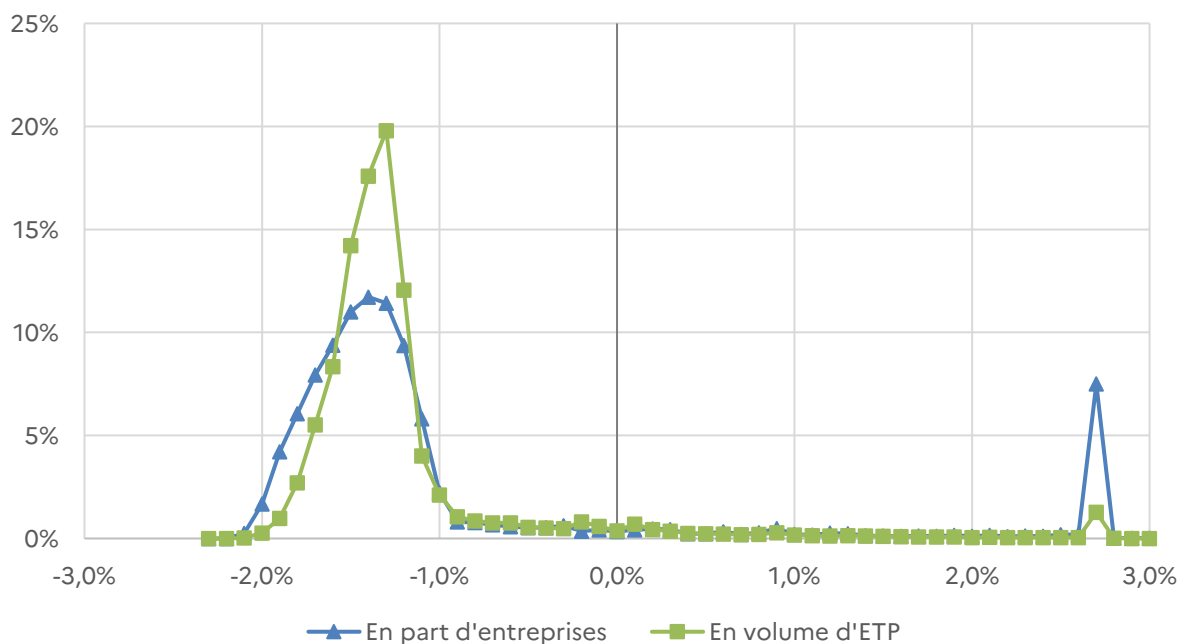
¹² Source : Urssaf caisse nationale, [Effectifs salariés et masse salariale trimestriels du secteur privé](#).

¹³ À l'exception des contrats aidés, d'apprentissage, de professionnalisation et des salariés des entreprises publiques ou localisées en Alsace-Moselle ou dans les DROM.

¹⁴ Des difficultés dans les remontées d'information sur le temps de travail pour les salariés au-delà de 1,6 Smic, non-éligibles à la réduction générale, rendent plus délicates l'analyse pour les salariés au-delà de ce seuil qui sont donc écartés ici de l'analyse.

À l'inverse, l'essentiel des entreprises (87 %) sont gagnantes *ex ante* à la hausse du Smic : 11 % des entreprises, concentrant 20 % des ETP enregistrent par exemple une baisse de 1,3 % de leur coût du travail *ex ante*.

Graphique 1.27 – Distribution des variations de coût du travail *ex ante* consécutives à la hausse du Smic du 1^{er} mai 2022 pour la masse salariale inférieure ou égale à 1,6 Smic



Lecture : 11 % des entreprises, pesant pour 20 % des ETP rémunérés jusqu'à 1,6 Smic horaire, ont été exposées à une baisse de 1,3 % de leur coût du travail *ex ante* sous l'effet de la hausse de 2,6 % du Smic au 1^{er} mai 2022.

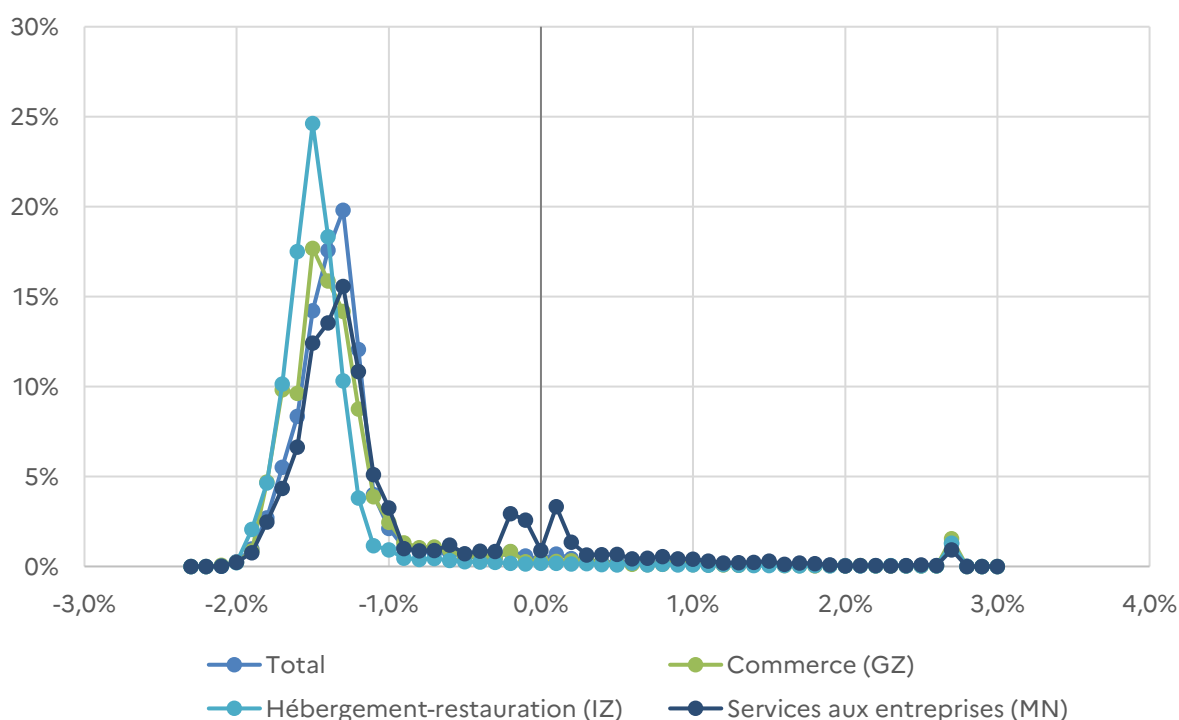
Source : Dares, SISMMO.

Même dans des secteurs d'activité où les entreprises sont souvent de petite taille et où les rémunérations au niveau du Smic sont répandues, comme dans le commerce (GZ), l'hébergement-restauration (IZ) ou les services aux entreprises (MN)¹⁵, la hausse du Smic ne s'est pas traduite de façon fréquente dans les entreprises par des augmentations du coût du travail *ex ante* (Graphique 1.28). Ainsi, dans le secteur du commerce, 16 % des entreprises (4 % des ETP) étaient concernées par une hausse *ex ante* du coût du travail, contre 9 % dans l'hébergement-restauration (3 % des ETP) et 11 % dans les services aux entreprises (12 % des ETP), soit de petits écarts par rapport à l'ensemble de l'économie (13 % des entreprises et 6 % des ETP).

¹⁵ Secteur hétérogène de services à plus ou moins haute valeur ajoutée, comprenant en particulier l'intérim, le nettoyage et la sécurité, à côté de prestations de service employant des salariés aux rémunérations plus élevées.

Deux enseignements peuvent être tirés de ces chiffres : d'une part, les exonérations de cotisations jouent un fort rôle protecteur pour les coûts salariaux pour les entreprises à bas salaires qui va même au-delà des intentions des dispositifs puisqu'elles réduisent les coûts quand le Smic augmente. D'autre part et en corollaire, elles conduisent à court terme à une compression salariale qui sera au centre des raisonnements du reste du rapport. C'est dans ce contexte qu'il faut raisonner sur des pistes de réformes du profil de ces exonérations.

Graphique 1.28 - Distribution des variations de coût du travail *ex ante* consécutives à la hausse du Smic du 1^{er} mai 2022 pour la masse salariale inférieure ou égale à 1,6 Smic dans quelques secteurs d'activité



Lecture : les entreprises du secteur de l'hébergement-restauration qui ont enregistré une baisse de 1,3 % de leur coût du travail *ex ante* sous l'effet de la hausse du Smic au 1^{er} mai 2022 représentent 25 % des ETP du secteur.

Source : Dares, SISMMO.

Chapitre 2 – Ce que l'on sait et ce que l'on ne sait pas : analyse économique et évaluation de politiques publiques

Cette partie présente une revue de nos connaissances sur les effets des politiques d'allègements des cotisations sociales en insistant à la fois sur les aspects théoriques et sur les résultats empiriques, notamment à partir des travaux les plus récents.

1. Les effets attendus par la théorie économique des exonérations de cotisation sur l'emploi : la théorie de la demande de travail statique

La théorie économique permet de décrire les effets attendus d'une variation du coût d'un facteur de production (travail, capital) sur la demande de tous les facteurs. En particulier, un changement du niveau des allègements de cotisations affecte toute la demande de travail de l'entreprise. Il faut distinguer les effets selon le cadre d'analyse - marchés parfaits ou imparfaits - et le caractère statique ou dynamique de la demande de travail.

L'effet du coût des facteurs est double : d'une part, un effet dit de substitution qui correspond à la notion d'élasticité de demande à niveau de production constant (on parle alors d'élasticité de la demande compensée, c'est-à-dire que le coût des facteurs est maintenu constant), et un effet d'échelle (où le coût des facteurs s'ajuste et affecte l'échelle de production, si les rendements ne sont pas constants ou si la demande de produit est sensible au prix – voir encadré 2.1).

Le premier effet est une allocation différente des facteurs de l'entreprise : la baisse du coût des facteurs permet d'optimiser les différents facteurs et favoriser l'embauche des salariés moins qualifiés relativement aux autres facteurs, travail plus qualifié et capital par exemple. Une baisse du coût salarial des salariés moins qualifiés diminue la demande de travail à niveau de production (*output*) constant des travailleurs qualifiés, par ré-optimisation de la demande des facteurs de l'entreprise.

Le second effet est un effet d'échelle : la baisse du coût d'un facteur réduit le coût de production et permet de produire moins cher et donc d'augmenter la production et donc la

demande pour tous les facteurs. En particulier, l'élasticité de la demande du produit à son prix joue un rôle et son effet s'ajoute à l'effet de substitution. Lorsque les marchés sont très réactifs au prix, une baisse du coût d'un des facteurs de production a plus d'effet : l'entreprise peut augmenter sa part de marché par la baisse du coût d'un de ses facteurs plus facilement. À noter que cet effet disparaît si toutes les entreprises sont affectées de la même façon par la baisse des coûts salariaux puisque l'avantage en prix est celui de toutes les entreprises. Sur un secteur de biens non échangeables, l'effet est donc plus proche de la demande de travail à *output* constant ; sur un secteur ouvert à l'international, l'effet d'échelle est au contraire plus important.

Par ailleurs, l'élasticité totale de demande croisée du travail plus qualifié au coût salarial des moins qualifiés peut désormais changer de signe si la demande de bien est très élastique au prix : la baisse du coût d'un facteur permet d'augmenter la demande de produits et favorise donc l'embauche de salariés pas forcément affectés par la baisse des cotisations.

Encadré 2.1 – Élasticités compensées, non-compensées, croisées

Dans le cadre d'une production à deux facteurs et rendements d'échelle constants, travail qualifié S et travail non-qualifié U, $Y=F(U,S)$ avec capital fixe – correspondant à un effet de court terme, et en notant par :

$$\sigma = \frac{d.\ln\left(\frac{S}{U}\right)}{d.\ln\left(\frac{w_U}{w_S}\right)} = \frac{F_S F_U}{Y F_{US}}$$

l'élasticité de substitution entre les deux facteurs, avec $w_J, J = U, S$ le coût total des facteurs, l'élasticité à *output* constant de la demande de travail à son coût salarial ou d'Allen (Hamermesh, 1996) s'écrit (pour le travail non-qualifié) :

$$\eta_{UU} = -(1 - \alpha_U)\sigma < 0,$$

avec $\alpha_U = w_U U / Y$ la part du travail non-qualifié dans les coûts des facteurs de l'entreprise. L'élasticité de demande croisée du travail plus qualifié au coût salarial des moins qualifiés est (en adaptant le cas avec capital et travail dans Hamermesh) toujours à *output* constant :

$$\eta_{SU} = (1 - \alpha_S)\sigma > 0.$$

Il s'ensuit un premier résultat : une baisse du coût salarial des salariés moins qualifiés diminue la demande de travail à *output* constant des travailleurs qualifiés, par ré-optimisation de la demande des facteurs de l'entreprise. C'est l'effet de substitution classique, correspondant à une p-substituabilité (*price-substituability*) des deux facteurs travail.

Le second effet est un effet d'échelle : la baisse du coût d'un facteur réduit le coût de production et permet de produire moins cher et donc d'augmenter la production et donc la demande pour tous les facteurs. En particulier, l'élasticité de la demande du produit à son prix (qui est négative et dont la valeur absolue est notée $\varepsilon > 0$), joue un rôle et son effet

s'ajoute à l'effet de substitution. On a alors l'élasticité totale (à output variable) de la demande de travail moins qualifié à son coût donnée par l'expression :

$$\eta'_{UU} = -(1 - \alpha_U)\sigma - \alpha_U\varepsilon < \eta_{UU} < 0.$$

Lorsque les marchés sont très réactifs au prix, ce qui est le cas si ε est plus élevé, une baisse du coût d'un des facteurs de production a plus d'effet : l'entreprise peut augmenter sa part de marché par sa baisse du coût d'un de ses facteurs plus facilement. À noter que cet effet disparaît si toutes les entreprises sont affectées de la même façon par la baisse des coûts salariaux puisque l'avantage en prix est celui de toutes les entreprises. Sur un secteur de biens non échangeables, l'effet est donc plus proche de la demande de travail à output constant ; sur un secteur ouvert à l'international, l'effet d'échelle est au contraire plus important grâce au terme $\alpha_U\varepsilon$.

L'élasticité totale de demande croisée du travail plus qualifié au coût salarial des moins qualifiés est maintenant :

$$\eta'_{SU} = (1 - \alpha_S)(\sigma - \varepsilon).$$

La demande croisée totale peut désormais changer de signe si la demande de bien est très élastique au prix : la baisse du coût d'un facteur permet d'augmenter la demande de produits et favorise donc l'embauche de salariés pas forcément affectés par la baisse des cotisations. L'élasticité de la demande de produits avec des rendements non constants dépend à la fois des rendements d'échelle notés θ , et la formule de l'élasticité totale croisée devient :

$$\eta'_{SU} = (1 - \alpha_S)\left(\sigma - \frac{\nu}{\nu - \theta}\right),$$

où $\nu = \frac{1}{1 + \varepsilon_Y^P} > 0$ est et $-1 < \varepsilon_Y^P < 0$ est l'élasticité de la demande inverse du prix à la production de l'entreprise (Cahuc, Carcillo et Zylberberg 2014). Sur un marché plus concurrentiel, le prix dépend moins de la production de l'entreprise, le cas limite est celui où ce prix est indépendant : $\varepsilon_Y^P = 0, \nu = 1$. On retrouve la formule d'Hamermesh si l'on réintroduit des rendements constants $\theta = 1$ en notant que :

$$\frac{\nu}{\nu - 1} = \frac{\frac{1}{1 + \varepsilon_Y^P}}{\frac{1}{1 + \varepsilon_Y^P} - 1} = \frac{1}{-\varepsilon_Y^P} = \varepsilon.$$

Lorsque les rendements d'échelle θ se rapprochent de 1, l'élasticité croisée η'_{SU} est plus susceptible d'être négative, puisque l'entreprise bénéficie de l'effet d'échelle en étant moins pénalisée par des rendements décroissants (d'échelle décroissants).

Lorsque le nombre de facteurs augmente, les formules sont similaires mais les démonstrations passent par le problème dual de la minimisation des coûts des facteurs. Par exemple, à trois facteurs travail non-qualifié, qualifié et capital K au coût d'usage r , le coût des facteurs s'écrit :

$$C(K, U, S) = rK + w_U U + w_S S.$$

L'entreprise qui fait face à une baisse du coût du travail non-qualifié réoptimise sa demande de facteurs et la fonction indirecte de coût réagit.

Si dans le cas à deux facteurs, l'élasticité de substituabilité $\sigma = \frac{F_S F_U}{Y F_{US}}$ était nécessairement positive, le cas à plusieurs facteurs permet d'introduire des substituabilités croisées : par exemple, le travail qualifié peut être complémentaire au capital dans la production ; et le travail non-qualifié peut être substituable. Il est important, pour ne pas introduire de confusion, de se référer à la q-complémentarité lorsqu'on parle de productivité à travers la fonction de production : ainsi, plus de capital augmente la productivité des travailleurs qualifiés $F_{KS} > 0$. Si une hausse du coût du capital r fait diminuer la demande de capital et par conséquent la demande de travailleurs qualifiés, l'élasticité croisée de la demande de travailleurs qualifiés au coût du capital η_r^S est négative : on dit que les facteurs sont alors p-complémentaires par rapport au coût de leurs facteurs. En revanche, si la hausse du coût du capital r fait augmenter la demande de travailleurs non-qualifiés, l'élasticité croisée de la demande de travailleurs non-qualifiés au coût du capital η_r^S est positive : on dit que les facteurs sont alors p-substituables par rapport aux variations de leur coût (Hamermesh, 1996).

Hamermesh (1996) distingue les politiques d'ajustement des coûts des facteurs (dites *P-polices*, sur les prix par opposition aux *Q-polices*, jouant sur l'offre, par exemple les politiques migratoires), notamment salariaux mais aussi dans l'usage du capital ou de l'énergie, selon qu'elles sont générales (s'appliquant à tous les travailleurs) ou spécifiques, ciblées ou limitées en fonction du salaire.

Nous étudions ici dans un premier temps l'effet d'une variation de cotisations sur les bas salaires. Cet effet combine l'effet de la demande et de l'offre de travail (Encadré 2.2).

Si l'offre de travail est inélastique, tout l'effet passant dans les salaires (qui augmentent si les cotisations baissent), la semi-élasticité de la demande de travail à la taxe tend vers 0. Si au contraire l'offre est infiniment réactive, la demande d'emploi est directement l'élasticité de la demande de travail au coût salarial. Une offre de travail réactive maximise les effets en emplois des allègements de cotisations (Encadré 2.3).

Enfin, la présence d'un salaire minimum maximise l'effet négatif des augmentations de taxes assises sur les salaires, puisque les salaires par définition ne peuvent diminuer. En revanche, un salaire minimum introduit une asymétrie : si une hausse des cotisations a un effet mesuré par l'élasticité de la demande de travail, une baisse des cotisations peut avoir un effet amoindri si le salaire augmente partiellement en réponse à cette baisse.

Selon Hamermesh (1996) qui passe en revue tous les travaux disponibles à la date de parution de son ouvrage, il était à l'époque à peu près établi que :

- L'élasticité de la demande à *output* constant est sans doute dans un intervalle compris entre -0,75 et -0,15 ;

- L'élasticité de la demande diminue avec le niveau de qualification.

Les élasticités de la demande de travail au coût du travail incluant les effets d'échelle se trouvent en général dans l'intervalle $[-1,5 ; -1,0]$. Une étude de référence pour la France est celle de Kramarz et Philippon (2001) qui se basent sur les transitions emploi / non-emploi sur la période 1990 à 1998 suite à la mise en place des allègements de cotisation. En France, l'étude récente de Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2019) obtient, sur la base d'un changement temporaire du coût du travail, limité dans le temps, une élasticité beaucoup plus forte en valeur absolue, avec une pente de -4. Cela peut s'expliquer par le fait que la mesure porte sur les nouveaux salariés dont le coût du travail est allégé, les anciens salariés n'étant pas concernés – la mesure est donc plus ciblée ; les auteurs expliquent que leur estimation est en ligne avec les élasticités classiques si la mesure était généralisée à tous les salariés, dans l'intervalle $(-1,5 ; -0,5)$. Un autre facteur renforçant l'impact du dispositif est le caractère limité dans le temps du dispositif, les entreprises se précipitant pour bénéficier d'une mesure vouée à être supprimée. Par ailleurs, leur exercice théorique indique que le coût par emploi créé varie en fonction du cycle économique : si la politique est contracyclique (plus de subventions en bas du cycle, moins en haut), le coût par emploi créé diminue de moitié. Cela suggère que l'élasticité de la demande de travail au coût diminue quand le cycle économique est meilleur. La présomption des auteurs est en effet que les élasticités d'emploi au coût du travail sont cycliques et baissent selon le cycle. Ce point avait du reste été déjà abordé par Edmond Malinvaud dans son rapport pour le CAE : « *Si, par exemple, le taux du chômage frictionnel était de 5 %, on ne pourrait pas, selon ces théories du chômage d'équilibre, espérer obtenir par voie fiscale un taux de chômage qui serait durablement inférieur à peut-être 6 %, peut-être 8 %, en fonction de ce que seraient les niveaux des autres déterminants du 'chômage d'équilibre'.* » (Malinvaud, 1998, p. 34). Il faut d'ailleurs noter une évolution graduelle du consensus des études sur les élasticités de la demande. Deux meta-survey (une étude reprenant des dizaines voire des centaines de travaux empiriques) récente dont une publiée trouvent des chiffres plus bas pour l'élasticité de la demande : c'est le cas de Licher et alii. (2015) et du site interactif Minimum Wage Own-Wage Elasticity Repository disponible ici <https://economic.github.io/owe/> base sur le document de travail de Dube et Zipperer (2024). Ce dernier rapporte même des élasticités plus proches de -0.1, pour un panel de pays relativement plus centré sur les Etats-Unis. L'amélioration structurelle des marchés du travail et la tension sur certains d'entre eux est un facteur explicatif plausible et dorénavant à prendre en compte. En l'absence d'estimations récentes pour la France, il est difficile de reprendre tels quels ces chiffres mais on peut noter que la tendance pour la plupart des pays est à des élasticités moins négatives.

Encadré 2.2 – Lien entre les élasticités de la demande de travail et la politique de baisse des taxes sur les salaires

Dans un marché du travail où l'offre de travail peut réagir à une variation du coût des facteurs, c'est-à-dire où le salaire peut s'ajuster et que l'offre peut varier, la formule de la semi-élasticité de la demande de travail à la taxe est (Hamermesh 1996, p. 168) :

$$\frac{d \ln L}{d \tau} = \eta_{LL} \left(1 + \frac{\eta_{LL}}{\eta^s / (1 + \tau) - \eta_{LL}} \right).$$

Avec une élasticité de l'offre de travail notée η^s et η_{LL} est l'élasticité de la demande de travail (à *output* constant). La semi-élasticité vaut zéro si l'offre de travail est inélastique, tout l'effet passant dans les salaires (qui augmentent si les charges baissent). Si au contraire l'offre est infiniment réactive, la demande d'emploi est directement η_{LL} . Cela indique que l'offre de travail doit être réactive pour maximiser les effets en emplois des allègements de cotisations.

Autour du salaire minimum, les calculs ci-dessus ne sont pas valables tels quels. Au niveau du salaire minimum, la semi-élasticité est maximale en réponse à une hausse du taux de taxe et correspondent à une valeur de $\eta^s = 0$ et donc $\frac{d \ln L}{d \tau} = \eta_{LL}$, mais une baisse du taux de taxe sur les salaires peut en revanche être partagée entre un effet emploi et un effet salaire et donc la baisse des taxes aura un effet plus réduit sur l'emploi. En revanche, si l'on se place plus loin dans la distribution des rémunérations, les effets d'une variation des taxes assises sur les salaires sont partagés entre un effet salaire et un effet emploi.

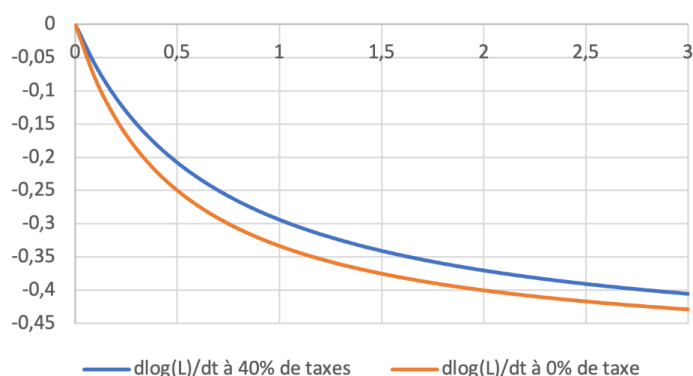
Les élasticités de la demande peuvent dépendre du cycle économique. Au premier ordre, ces effets ne sont pas forcément importants. Ainsi, l'élasticité de la demande de travail à un seul facteur est indépendante de l'emploi si la fonction de production est iso-élastique dans l'emploi. En revanche, l'élasticité de la demande de travail aux taxes dépend de l'élasticité de l'offre et celle-ci est *a priori* plus faible en période d'expansion, quand plus de travailleurs sont employés et dans le cas limite de tensions à l'embauche. Dans ce cas extrême, l'élasticité devient égale à zéro par construction.

Un calcul intéressant est de comparer l'impact d'une hausse du paramètre τ dans la formule ci-dessus dans le cas où le taux de taxe initial est nul ; et dans le cas où il est de 40 %. Dans la figure qui suit, l'axe horizontal représente l'élasticité de l'offre de travail au salaire, dans un intervalle compris entre 0 (offre fixe) et 3 (offre de travail qui serait très élastique). En prenant $\eta_{LL} = -0,5$, la figure montre que l'effet en emploi se rapproche de zéro lorsque η^s se rapproche de zéro et de cette valeur de -0,5 quand l'offre devient infiniment réactive. La courbe est uniformément plus proche de zéro lorsqu'on part de 40 % de taxes mais la différence est relativement faible.

Sur l'interaction entre offre et demande de travail, Malinvaud (1998) notait en effet pages 20 et 21 : « *Un raisonnement à l'aide de la figure habituellement utilisée pour expliquer la 'loi de l'offre et de la demande' montre que la hausse du prix (ici du salaire) sera d'autant plus élevée que la demande est plus élastique au prix et que l'offre l'est moins. À la limite, si l'offre était totalement rigide, une hausse du salaire égale au montant de la détaxation serait requise pour que les demandeurs se satisfassent du même emploi*

qu'antérieurement, le coût du travail taxe comprise étant inchangé. Dans ce cas limite, l'allègement des charges des employeurs ne leur aurait rien rapporté et aurait été transféré intégralement aux travailleurs. Or ce cas limite n'est pas très éloigné de ce qui se passerait, toutes choses égales d'ailleurs, sur le marché du travail s'il était 'en équilibre', car les études empiriques montrent que l'offre de travail est beaucoup moins élastique que la demande de travail. »

Semi-élasticités de l'emploi aux taxes avec différentes élasticité de l'offre de travail



Source : calculs des auteurs ; $\eta_{LL} = -0,5$; axe horizontal : η^s ; axe vertical : $\frac{d\ln L}{dt}$

D'autres effets s'ajoutent si l'on considère la demande de travail d'un point de vue dynamique : en phase d'expansion, les entreprises forment des anticipations optimistes qui rendent les recrutements moins sensibles à leur coût et peuvent donc être plus disposées à investir dans la main-d'œuvre supplémentaire, même si les salaires augmentent. L'élasticité serait alors plus faible. Inversement, les entreprises dans une phase de récession font face à une demande plus faible pour leurs produits et services, à une incertitude accrue et souvent à des conditions financières plus serrées. Ces facteurs rendent les entreprises plus sensibles aux coûts salariaux et plus prudentes dans les recrutements. La demande de travail peut alors devenir plus élastique, car elles répondent à ce contexte en comprimant les coûts, dont les coûts salariaux.

Encadré 2.3 – L'élasticité de l'offre

Du côté de l'offre de travail, l'élasticité η^s ou ses variantes η^h (l'élasticité des heures au revenu net) dépendent de paramètres structurels liés aux préférences et au système socio-fiscal. Par exemple, Keane (2011) calcule l'élasticité des heures au revenu net est :

$$\eta^h = \frac{1 - \sigma^c s^w}{\sigma^h + \sigma^c s^w}$$

où $\sigma^c > 0$; $\sigma^h > 0$ sont respectivement le coefficient d'aversion relative au risque (ou l'inverse de l'élasticité de substitution intertemporelle ou la courbure de l'utilité des revenus) et l'élasticité σ^h de la désutilité aux heures dans la fonction objectif (avec une fonction de la consommation C et des heures h donnée par $U(C, H) = \frac{C^{1-\sigma^c}}{1-\sigma^c} - B \frac{h^{1-\sigma^h}}{1-\sigma^h}$) et s^w est la part des revenus du travail nets de taxes dans le revenu total. Plus les revenus non-salariaux et plus les taxes sont élevées, plus s^w est faible et plus l'élasticité est elle-même faible. La littérature de fiscalité optimale se base sur ces élasticités pour déduire un taux de taxation optimal qui dépend aussi de la distribution des revenus générée par une distribution sous-jacente des capacités productives et qui peut aller jusqu'à 100 % dans le haut de la distribution ou même pour toute la distribution lorsque l'offre est parfaitement inélastique. Cette élasticité des heures peut être nettement plus élevée lorsque les choix intertemporels d'heures le permettent : une taxation temporaire peut réduire nettement l'offre si celle-ci remonte par la suite lorsque la fiscalité remonte. D'une manière générale, les études théoriques suggèrent l'importance des anticipations des changements de politiques qui peuvent amoindrir leurs effets si elles sont perçues comme temporaires. Les études empiriques ne peuvent généralement pas appréhender les perceptions des agents à ce sujet.

Le consensus est que les élasticités partielles (compensées, Marshalliennes) ou totales (de Hicks, Frisch) pour les hommes adultes sont généralement faibles, entre 0,1 et 0,3 (Keane 2011, Table 6) et plus élevées pour des groupes historiquement moins attachés à la force de travail (jeunes) et peu qualifiés.

Les enseignements théoriques peuvent se résumer ainsi :

- L'élasticité de la demande de travail au coût est négative, et plus négative si on tient compte des effets d'échelle de l'entreprise et de la concurrence imparfaite sur le marché des produits.
- La semi-élasticité de la demande de travail au taux de taxes sur les salaires dépend en plus de l'élasticité de l'offre de travail. Moins elle est réactive, moins la demande de travail réagit. Dans le cas limite où l'offre est fixe et où il y a des tensions à l'embauche, cette semi-élasticité devient nulle et l'effet des taxes passe dans les salaires. La semi-élasticité de la demande de travail varie peu avec le taux de taxe initial.
- Les effets négatifs en emploi d'une hausse des cotisations sont plus élevés au niveau du Smic que plus loin dans la distribution car les salaires ne peuvent pas s'ajuster à la baisse.

- L'élasticité croisée de la demande de travail plus qualifié au coût du travail non qualifié peut être négative (et donc l'emploi de tous les groupes de travailleurs peut bénéficier des allègements ciblés sur certains groupes).
- C'est le cas si l'effet d'échelle est important ou si les facteurs sont très substituables. En pratique, cela signifie qu'une baisse des cotisations au niveau du Smic peut aussi faire augmenter l'emploi au voisinage du Smic ou plus loin si la demande réagit beaucoup au prix.

2. Des évaluations empiriques indiquant des effets emploi substantiels pour les emplois peu qualifiés, en France comme à l'étranger

La littérature sur l'expérience française de réduction de cotisations employeur est à la fois importante, mais en grande partie ancienne, datant de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Après avoir rappelé les principaux résultats de cette littérature, nous nous concentrons sur les travaux les plus récents et sur ce qu'ils nous apprennent des effets et des mécanismes des politiques de réduction des cotisations employeur. Nous présentons également les résultats des expériences étrangères de réduction de cotisations employeur qui bénéficient souvent de données plus complètes et des progrès réalisés dans les méthodes d'évaluation des politiques publiques.

2.1. Les premiers travaux d'évaluation sur l'expérience française

Les premières études reposaient sur des maquettes analytiques du marché du travail calibrant des élasticités de la demande de travail avec une sensibilité plus ou moins forte de cette demande à son coût. On peut ainsi citer dans cette démarche les travaux du CSERC (1996), Laffargue (1996), Malinvaud (1998), Salanié (2000), Audric, Givord et Prost (2000), L'Horty (2000), et Laffargue (2000). Les résultats de ces analyses conduisaient à mettre en avant des effets notables en termes d'emploi non qualifiés, chiffrés à cette époque dans des ordres de grandeur de 100 000 à 400 000 emplois supplémentaires, pour une politique de réduction des cotisations sociales ciblées au niveau du salaire minimum et s'arrêtant au niveau de 1,3 Smic. Ainsi, le rapport du CSERC (1996) envisageait 115 000 à 250 000 emplois non qualifiés créés, Laffargue (1996) proposait une estimation à 280 000 emplois non qualifiés, et E. Malinvaud (1998) jugeait que le maintien de la réduction de cotisations sur les bas salaires entraînerait « *la création probable de 300 à 400 000 emplois au bout de dix ans* ».

La seconde vague de travaux d'évaluation de la politique de réduction de cotisations employeur a reposé sur des travaux empiriques d'évaluation *ex post* autour des réformes

Juppé de 1995 et 1996. Un article publié dans le *Journal of Public Economics* (Kramarz et Philippon, 2001) a mis en lumière des effets positifs sur l'emploi des premiers allègements généralisés en comparant avec l'enquête Emploi de l'Insee les probabilités de perte d'emploi et d'entrée en emploi des salariés touchés et non-touchés avant et après l'introduction des réductions de cotisation employeur. Les effets sont significatifs et très nets pour la réduction des pertes d'emploi entre 1 et 1,2 Smic (cf. Fig. 4, p. 126), et moins nets pour les entrées en emploi. Avec une estimation de l'effet des réductions en différence de différences, les auteurs obtiennent une élasticité de -1,5, signifiant qu'une baisse du coût du travail de 1 % entraînerait une hausse de l'emploi de 1,5 %.

L'étude la plus connue et dont la répercussion médiatique a été très importante est celle réalisée par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, publiée dans la revue *Économie et Statistique* (Crépon et Desplatz, 2001). Elle repose sur de bien meilleures données que les études précédentes, exploitant un panel d'entreprises issues des données administratives (BRN et DADS), et elle exploite une stratégie d'identification des impacts plus proche des méthodes récentes d'évaluation. Les résultats apparaissent très forts à l'époque, puisque les auteurs concluent qu'avec la politique de réduction de cotisations employeur « 460 000 emplois auraient été créés ou sauvegardés entre 1994 et 1997 » et l'estimation suggère que la moitié de ces emplois seraient des emplois non qualifiés. L'étude fait l'objet de nombreuses controverses et critiques, notamment sur l'absence de prise en compte des effets du financement des mesures, et sur l'ampleur de l'impact emploi avancé.¹⁶ D'autres études économétriques viendront apporter des estimations plus faibles sur les effets emplois, mais qui restent positives et significatives. Ainsi Jamet (2005) estime entre 70 000 et 180 000 emplois peu qualifiés créés ou sauvegardés, Gafsi, L'Horty et Mihoubi (2005) obtiennent entre 118 000 et 140 000 emplois peu qualifiés créés ou sauvegardés, et entre 41 000 et 76 000 emplois qualifiés supprimés. Le consensus suite à ces études est que si les exonérations étaient supprimées, des centaines de milliers d'emplois seraient détruits. Par exemple, Cahuc et Carcillo (2012) estiment que la politique, entre 1993 et 1998, aurait sauvegardé entre 400 000 et 1 million d'emplois, pointant cependant des arguments de rendements décroissants de la politique.

À la suite de ces travaux sur l'évaluation *ex post* des premiers allègements de cotisations employeur, plusieurs études ont évalué dans quelle mesure aller plus loin dans la politique de réduction des cotisations sur les bas salaires pourrait créer plus d'emplois. Cahuc (2003) propose ainsi d'accroître de 30 points les allègements au niveau du salaire minimum sur une plage de salaire restreinte jugeant les effets de trappe à bas salaire peu

¹⁶ Notons ainsi L'Horty (2001) et Sterdyniak (2002), ou les articles de presse très critiques de Michel Husson « [L'Insee dans la campagne](#) », *Libération*, 19 mars 2002, de Gilbert Cette et Alain Gubian « [Le mauvais calcul de l'Insee](#) », *Les Echos*, 3 avril 2002, de Thomas Coutrot « [L'Insee doit réapprendre à douter](#) », *Le Monde*, 3 avril 2002, ou au contraire la défense de l'étude par Thomas Piketty « [Les baisses de charges en question](#) », *Libération*, 25 mars 2002.

importants. Chéron, Hairault et Langot (2005, 2008) proposent une maquette du marché du travail avec un arbitrage entre les effets emplois dus aux exonérations de cotisations sociales au niveau du salaire minimum et aux effets négatifs sur la productivité qu'entraînerait le profil de retrait des allègements. Ils recommandent une réduction supplémentaire de cotisations employeur ciblé sur les bas salaires mais sur une plage de salaire plus large afin de diminuer les effets négatifs sur la productivité qu'entraînerait une dégressivité trop forte des allègements.

Bunel et L'Horty (2012) exploitent la réforme Fillon des allègements de cotisation qui a succédé à la mise en place des 35h. Le barème des réductions de cotisation est unifié et permet d'identifier des variations dues à la réforme. Bunel, Emond et L'Horty (2012) proposent une méta-analyse de la littérature et analysent des variantes de réforme du barème d'allègement. Ils concluent que tout aplatissement de la pente des allègements est négatif pour l'emploi : à budget constant, leurs simulations indiquent qu'il est plus efficace de concentrer les réductions de cotisation sur les plus bas salaires. Ils notent néanmoins que les simulations réalisées avec leur maquette ne prennent pas en compte de potentiels effets de trappe à bas salaire.

2.2. Les travaux récents sur l'expérience française

Les travaux récents sur les politiques de réduction des cotisations employeur concernent en particulier l'évaluation de la mise en place du Crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les mesures du Pacte de responsabilité ainsi que la bascule du CICE en réduction de cotisations employeur. Il faut également ajouter des travaux récents issus de la thèse de doctorat de Sophie Cottet qui revisitent les allègements Juppé de 1995 et 1996 (Cottet, 2023, 2024).

Le travail de Sophie Cottet est particulièrement intéressant en ce qu'il donne à la fois un retour sur l'expérience française des années 1990, et sur les travaux conduits à l'époque, mais aussi sur les mécanismes identifiés aux effets emplois entraînés par la politique de réduction de cotisations employeur. L'auteure exploite des données administratives combinant l'information individuelle sur les salariés (DADS) avec des informations sur les entreprises (BRC, DADS).

Le premier résultat de ce travail est de montrer de façon convaincante et graphique, les effets des réductions de cotisations employeur sur l'emploi dans les entreprises bénéficiaires, confirmant ainsi les analyses initiales de Crépon et Desplatz (2001). La figure 4 reproduite ci-dessous montre que l'emploi de salariés entre 1 et 1,3 Smic a augmenté beaucoup plus fortement que pour les salariés n'ayant pas bénéficié des allègements.

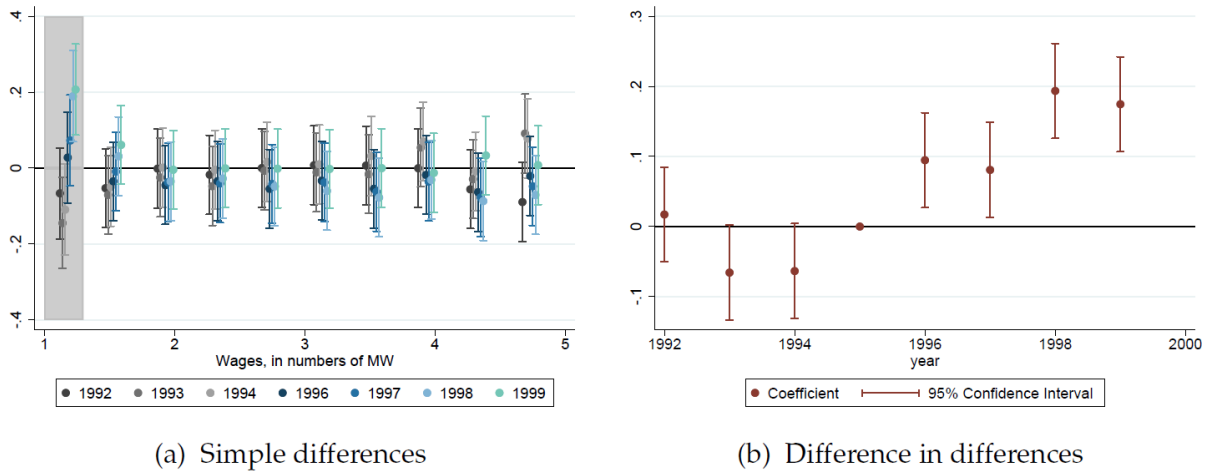
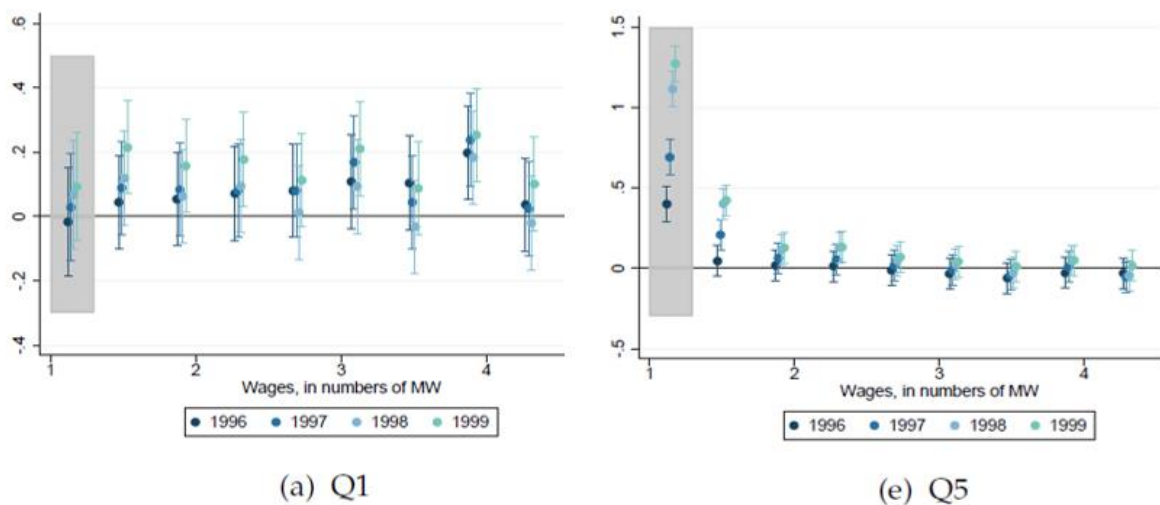


Figure 4: Simple difference and Difference in differences estimates

Les figures 8.a et 8.e comparent les effets emploi (entre 1996 et 1999) des allègements Juppé selon l'intensité de traitement des entreprises. Ainsi à gauche, les entreprises les plus touchées (qui ont le plus de salariés dans la zone de salaire de 1 à 1,3 Smic, ou les entreprises traitées dans l'approche Crépon-Desplat), ont vu des effets emploi forts, mais pas concentrés uniquement au niveau du Smic. Les entreprises ont utilisé la baisse forte du coût de leur masse salariale pour recruter à tous les niveaux de salaire. À l'inverse, dans le graphique de droite les entreprises *a priori* peu touchées (les entreprises avec une faible proportion de salariés au Smic, ou les entreprises contrôles dans l'approche Crépon-Desplat) ont bien réagi en créant des emplois dans la zone spécifique de salaire visée par les réductions de cotisation. On obtient donc ici deux mécanismes distincts des effets emploi, l'un représentant un effet du coût relatif des facteurs favorisant l'emploi des salariés bénéficiant des réductions de cotisation, l'autre un effet d'échelle, par lequel le coût global de la masse salariale étant réduit, conduit à un effet positif sur l'activité et l'emploi à tous les niveaux de salaire.



Source : Cottet (2024), Fig. 8. Q1 (respectivement Q5) : 20 % des entreprises dont le coût du travail ex ante a le plus (resp. moins) diminué sous l'effet de la réforme.

Il est intéressant de noter, au regard de ces résultats sur la période analysée par Sophie Cottet, qu'il y a 30 ans, la crainte était plutôt de voir une substitution des emplois peu qualifiés aux emplois qualifiés ; et les maquettes de l'époque indiquaient que ce serait le cas : dans le rapport du CSERC missionné par le Premier Ministre Alain Juppé en 1996, page 60 « Les estimations sur données micro-économiques concluent à une élasticité d'environ -0,5 avec cependant à nouveau une grande diversité de résultats suivant les études (Dormont, 1993 et Dormont et Pouchet, 1994). Une baisse de 1 % du coût du travail augmenterait ainsi ex ante l'emploi d'environ 0,5 %. (...) Dans le cas où ces possibilités seraient fortes, les créations d'emplois non qualifiés liées à la baisse des charges seront plus importantes mais auront pour corollaire de moindres créations d'emplois qualifiés. »

Effets d'une réduction de dix milliards de cotisations patronales : une illustration

	Hypothèse basse (travailleurs peu substituables en-dessous et au-dessus du seuil)	Hypothèse haute (travailleurs très substituables en-dessous et au-dessus du seuil)
Elasticité de substitution partielle entre bas salaires et hauts salaires ^(a)	0,2	1,0
Elasticité de la demande de travail à son coût pour les bas salaires	- 0,3	- 0,7
Variation de l'emploi en-dessous du seuil	35 400	76 200
Variation de l'emploi au-delà du seuil	- 4 300	- 19 600
Variation directe de l'emploi total	31 100	51 500
Effet de la demande (élasticité prix de 0,5)	17 000	17 000
Effet net sur l'emploi	48 000	71 000

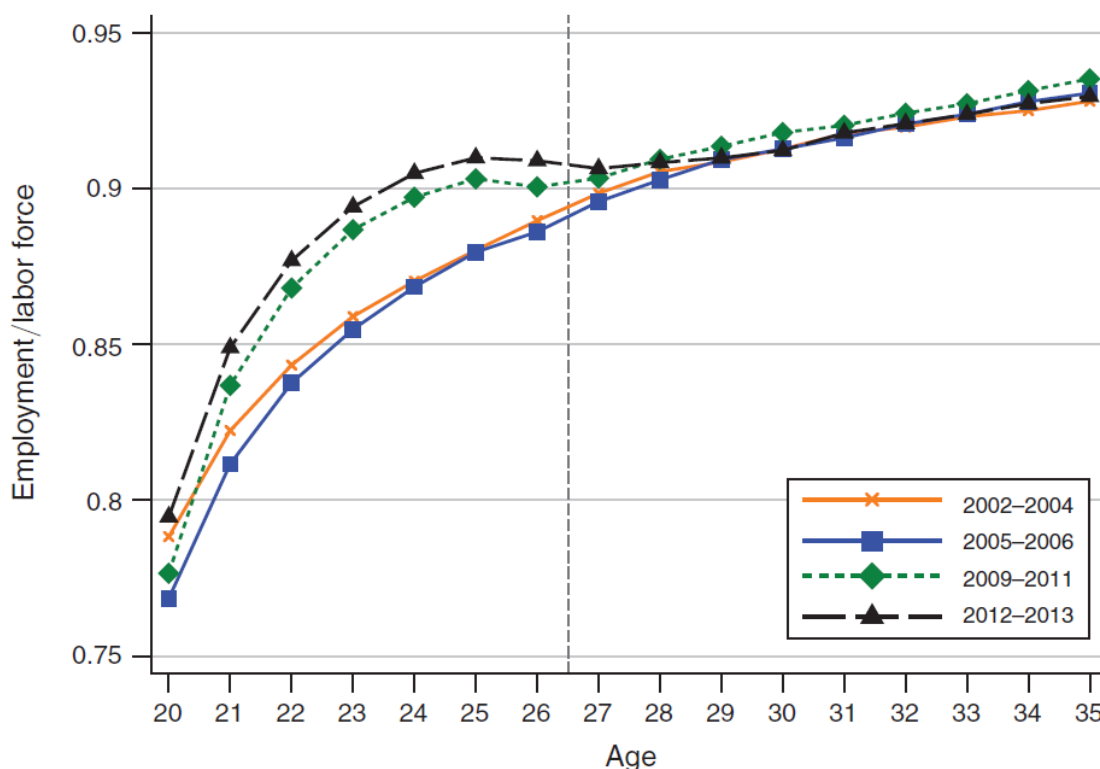
(a) Les bas salaires sont ici les salariés dont la rémunération brute ne dépasse pas le seuil de 1,33 SMIC.

Source : Rapport CSERC de 1996, page 62

2.3. Les enseignements des expériences étrangères

Plusieurs pays ont mené des politiques de réduction des cotisations employeur dans le but de soutenir l'emploi. Ces réformes diffèrent généralement de l'expérience française au sens où il ne s'agit pas forcément de baisses ciblées sur le salaire minimum mais sur des sous-groupes restreints de population. Trois expériences ont donné lieu récemment à des études publiées dans des revues internationales : la Suède, la Finlande et la Hongrie.

Les réformes suédoises. Les réformes suédoises ont consisté en une réduction importante de cotisations employeur pour les jeunes salariés âgés de moins de 26 ans entre 2008 et 2015. La réduction correspond à une baisse du taux de cotisation de 31,4 % à 15,5 % pour ces salariés. L'article de Saez et al. (2019) publié dans l'*American Economic Review* met en évidence une absence de répercussion de ces baisses sur les salaires des jeunes concernés (les salaires bruts restent inchangés) mais l'emploi des jeunes réagit très fortement à la hausse. Le graphique reproduit ci-dessous décrit l'évolution du taux d'emploi selon l'âge (en abscisse), le trait en pointillé indiquant la limite de l'intervention de baisse des cotisations employeur (à gauche). Le taux d'emploi des 20-26 ans après la réforme (lignes noires et vertes) est significativement au-dessus du taux d'emploi avant réforme. L'emploi réagit donc à la hausse de l'ordre de 2 points de pourcentage, suggérant une élasticité à la baisse du taux de cotisation de -0,2 (ce qui reste une élasticité modeste au vu de la littérature).



Saez et al. (2019) mettent également en évidence les mécanismes derrière ces effets emploi. Ils comparent les entreprises avec une forte part de jeunes et celles avec une part plus faible et montrent que les entreprises ayant le plus bénéficié des réductions de cotisation croient plus vite, voient leur activité se développer (hausse de la valeur ajoutée) et embauchent donc plus en conséquence. Comme dans l'analyse de Cottet (2024) l'effet des baisses de cotisation est médié au niveau entreprise.

En 2015-16, le gouvernement suédois met un terme à l'expérience et supprime la réduction de cotisation employeur¹⁷. Saez et al. (2021) poursuivent l'analyse précédente avec les données les plus récentes, et mettent en lumière un effet d'hystérèse de la politique précédente. L'emploi des plus jeunes salariés se maintient à un niveau élevé malgré la hausse du taux de cotisation qui revient au taux normal. Un tel effet asymétrique n'est pas forcément facile à expliquer. Les auteurs proposent comme mécanisme explicatif que la baisse des cotisations a permis aux employeurs d'incorporer de jeunes salariés contre lesquels il existait auparavant une forme de discrimination, et une fois ces jeunes en emploi, cet *a priori* négatif aurait disparu.

L'expérience finlandaise. La Finlande est un autre pays européen avec un taux de cotisation employeur important, et où les pouvoirs publics ont régulièrement tenté des expériences de réduction de ces cotisations à des fins de soutien à l'emploi. Korkeamki et

¹⁷ Le nouveau gouvernement suédois issu des élections de 2014 estime que les effets emploi sont trop faibles pour justifier le coût pour les finances publiques et met un terme au dispositif d'exonération.

Uusitalo (2009) étudient une réforme en Finlande qui a consisté en une baisse indifférenciée et temporaire de cotisation employeur (sur les petites entreprises) dans le Nord du pays : une baisse de 3 à 6 points de pourcentage de cotisations employeur pour 3 ans. Les résultats ne montrent aucun effet significatif sur l'emploi, et une moitié des baisses de cotisation se retrouve dans des salaires plus élevés. Benzarti et Harju (2021) analysent la même réforme mais après la récession de 2008. Ils trouvent là des effets durables des réductions de cotisation employeur sur l'emploi et l'activité des entreprises. Les auteurs concluent par ailleurs au caractère cyclique de l'efficacité des réductions de cotisation, plus susceptibles d'avoir des effets positifs en bas de cycle qu'en haut de cycle.

Benzarti and Harju (2021) analysent une autre réforme finlandaise qui conduit à une variation de 5 points de pourcentage du taux de cotisation employeur selon un seuil précis de la législation de l'imposition des bénéfices des sociétés. Ils comparent des deux côtés de ce seuil les entreprises finlandaises en termes d'emploi, d'activité et de croissance, et trouvent des effets très significatifs, notamment sur l'emploi. Pour autant les effets sont très hétérogènes selon les types d'emploi : les effets sur l'emploi sont plus forts pour les salariés peu qualifiés, et pour les métiers dans lesquels les tâches de routine sont les plus importantes.

L'expérience hongroise. Biro et al. (2022) étudient une baisse de cotisation employeur en Hongrie ciblée sur les plus de 55 ans. Ils trouvent des effets emploi significatifs, une baisse du coût du travail de 5,3 % entraînant une hausse de 1,6 % de l'emploi des salariés concernés (une élasticité de -0,3). L'étude met également en évidence que les effets emploi sont très hétérogènes, se concentrant dans des entreprises à faible productivité avec des emplois de faible qualité. Dans les entreprises plus productives avec des emplois de meilleure qualité, une partie des effets se traduit sous la forme de hausse de salaires.

3. Les autres effets théoriques associés à des taux marginaux élevés sur la formation de capital humain : les théories de la demande de travail dynamique

Un aspect largement étudié dans la littérature est la façon dont l'offre de qualification dépend des incitations salariales, qui elles-mêmes dépendent de la progressivité du système fiscal. Pour cela, il faut d'abord considérer le recrutement comme une décision plus complexe que la demande de travail statique telle que présentée en 2.1.

Suivant cette approche, les travailleurs sont recrutés pour des durées longues, au cours desquelles ils peuvent voir leurs qualifications progresser. Le recrutement est coûteux, la formation aussi ; celle-ci peut se traduire par des niveaux de salaires plus élevés ou profiter en partie aux entreprises, leur assurant ainsi une rente ; dans ce dernier cas, une

augmentation ou une baisse des coûts salariaux ont des effets asymétriques : la baisse des coûts augmentent les embauches, mais une hausse des coûts ne conduira à une baisse de l'emploi que si elle est supérieure aux gains de productivité des salariés non-incorporés dans les salaires et comparée au coût de remplacement.

Pour expliciter cela, imaginons un marché dans lequel l'entreprise doit payer un coût de recrutement et un coût de formation. Imaginons le cas extrême dans lequel le salarié voit son salaire rester constant à un niveau w après la formation - en général, les gains de productivité finissent par être partagés s'il s'agit de formation spécifique à l'emploi et finissent par être entièrement dans le salaire s'il s'agit de formation générale, c'est-à-dire transférable à d'autres emplois. Ceci est un peu plus compliqué lorsque le marché du travail est plus frictionnel pour le salarié : dans ce cas les qualifications générales sont *de facto* partagées (Acemoglu et Shimer 1999, Wasmer 2006).

Il est facile de montrer, que même en l'absence de coûts de licenciement, les salariés qui ont vu leur productivité individuelle progresser avec l'ancienneté (savoir-faire accumulé) ne sont pas menacés par une augmentation des cotisations salariales si la valeur actualisée de leur augmentation de productivité nette de l'augmentation du salaire reste supérieure à l'augmentation de cotisations.

En résumé, dans un marché du travail frictionnel (où les coûts de recrutement, de formation et de licenciement sont une dimension importante des décisions des entreprises), et notamment lorsque la formation qualifiante prend du temps, est coûteuse et n'est pas entièrement reflétée dans les salaires (capital humain spécifique ou général avec frictions), la présomption est que les emplois existants ne sont pas menacés à court terme par une faible hausse des cotisations.

En revanche, si l'entreprise fait face à un déclin de sa demande, certains emplois seront plus menacés ; à charge pour l'entreprise de former mieux dans ce cas, ou de réagir en améliorant sa compétitivité : la politique d'allègement de cotisation n'est *a priori* pas conçue pour protéger des activités sous-performantes structurellement ou conjoncturellement.

3.1. L'emploi, les salaires et la demande de formation et de promotion et la progressivité du système socio-fiscal

La formation des salaires par négociation salariale

Dans un modèle de négociation salariale sur le salaire brut, le salaire brut va dépendre du pouvoir de négociation du salarié, mais aussi du coût salarial pour l'entreprise et de sa pente, notée a (dans le système actuel, cette pente dépasse 2 entre 1 et 1,6 fois le Smic, par le jeu des cotisations et des allègements progressifs) et également de la pente des transferts qu'on note $-c$, $c > 0$. Le lien entre le salaire brut et la productivité du salarié dans

son poste est tenu, puisqu'il s'agit du ratio α/a où α est un indicateur du pouvoir de négociation. Si la négociation partage les gains de la relation employeur-employé de façon équilibrée (50-50) alors α vaut 0.5. Cela signifie que la productivité du salarié ne compte que pour moins de la moitié de son pouvoir de négociation parce que l'entreprise paie des cotisations plus élevées lorsqu'elle accorde une augmentation de salaire et donc elle négocie plus durement. La progressivité compresse donc les salaires vers le bas (voir par exemple Pissarides 1998). Du côté des entreprises, la baisse de salaire, tant qu'elle ne bute pas sur un palier de salaire minimum, est suffisante pour maintenir la hausse des cotisations d'une progressivité forte : la progression des cotisations est absorbée par la baisse des salaires.

3.2. La demande de formation professionnelle

La façon dont les salaires reflètent la progressivité du système et la productivité individuelle n'est pas qu'une question d'équité. C'est aussi une question d'efficacité, car elle conditionne aussi les gains de capital humain. Nous passons en revue une littérature empirique et utilisant des modèles structurels où cet argument est central. Ici, nous passons en revue les effets principaux de la progressivité sur la formation et les gains de productivité individuels.

C'est en effet un aspect souvent abordé par les partenaires sociaux, l'existence de phénomènes de relatif désintérêt des salariés pour des promotions. Cela peut s'expliquer par le fait que l'augmentation de l'effort et du risque ne sont pas compensés par un gain suffisant de revenu disponible, celui-ci étant grevé par deux aspects : la perte de prestations (aides familiales ou logement, prime d'activité) et la faible compensation des efforts de productivité par l'augmentation des cotisations sociales avec le salaire brut.

Pour illustrer ces points, on peut reprendre l'analyse précédente de formation des salaires en l'enrichissant d'un modèle de formation professionnelle où le gain de productivité Q est le résultat de l'effort de formation pour ce salarié par l'entreprise et l'effort du salarié qui peut être un effort en temps ou financier direct.

L'écrasement des salaires et plus encore du revenu disponible net par rapport aux gains de productivité de la formation implique qu'au premier ordre, le gain de revenu disponible est très faible : moins du quart de ce gain pour un pouvoir de négociation des salariés α de 0,5 et des taux marginaux effectifs de 50 %. Dans la pratique, le pouvoir de négociation est encore plus faible et les taux marginaux encore plus élevés et cette fraction peut facilement devenir inférieure à 15 voire 10 %.

Tous les éléments de progressivité (des cotisations employeur et des transferts) concourent à une désincitation à la progression de carrière dans l'intervalle 1 à 1,6 Smic. Du côté des entreprises, la progressivité socio-fiscale n'a pas d'effet direct. Mais si l'effort

des salariés et de l'entreprise pour des formations qualifiantes sont complémentaires, c'est-à-dire que l'effort e améliore le rendement de l'investissement dans le salarié et réciproquement, ce qui semble une hypothèse logique, les deux effets se cumulent ; voir le graphique en encadré pour les effets multiplicateurs. Le système socio-fiscal entraîne donc vraisemblablement des trappes à promotion (Encadré 2.4).

Encadré 2.4 – Les incitations des salariés et des entreprises à investir dans la formation

Pour illustrer ces points, on peut reprendre l'analyse précédente en l'enrichissant d'un modèle de formation professionnelle où le gain de productivité Q des sous-sections précédentes est le résultat de trois facteurs : sa contribution obligatoire à la formation professionnelle Φ , qu'elle ne choisit pas ; son effort de formation pour ce salarié noté i (un investissement social ; par exemple en finançant plus que la partie obligatoire ou la perte induite par l'absence du salarié en formation) et enfin l'effort du salarié que l'on note e , qui peut être un effort en temps ou financier direct.

Les choix de i et de e vont dépendre des gains à investir ; cela dépend du salaire net w et des transferts vers les travailleurs $T(w)$ et, du côté des entreprises, du coût du travail $aw + b$, ainsi que de leurs options par défaut notées \underline{U} , \underline{II} respectivement pour les salaires et les entreprises. Celui-ci est le résultat d'une négociation :

$$\text{Max}_w (w + T(w) - e - \underline{U})^\alpha (x + Q(\Phi, i, e) - (aw + b) - i - \Phi - \underline{II})^{1-\alpha},$$

qui conduit, en notant $T(w)=T_0+c$ ($\text{smic}-w$) le profil des transferts et notamment c sa pente avec le salaire brut, au salaire suivant :

$$w = \frac{\alpha}{a} [x + Q(\Phi, i, e) - i - \Phi - b - \underline{II}] - \frac{1-\alpha}{1-c} [T_0 - e + c \cdot \text{smic} - \underline{U}].$$

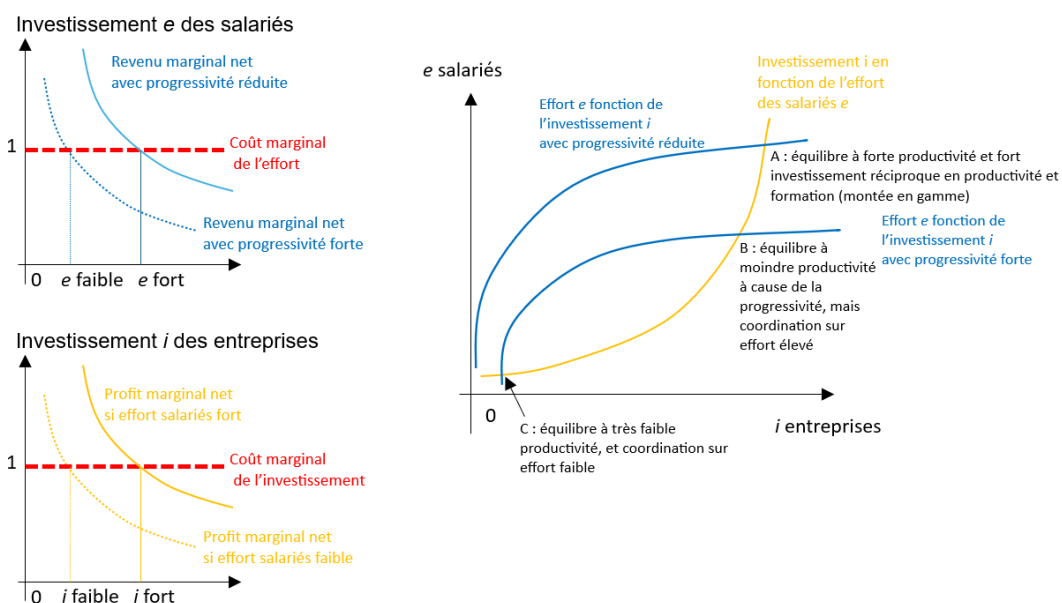
Le bénéfice marginal en termes de revenu disponible après transfert pour le salarié n'est pas $\partial Q/\partial e$ (c'est-à-dire son gain marginal de productivité) ; mais une fraction seulement. Compte-tenu des paramètres du système socio-fiscal, ce gain marginal est très réduit : avec $\alpha=0,25$, $a=2$ et $c=0,3$, on a $\alpha/a(1-c) \partial Q/\partial e \approx 0,0875 \partial Q/\partial e$ soit moins de 10 % de ce gain de productivité. Même si son pouvoir de négociation est de 0,5 (cas où la négociation est plus équilibrée entre les acteurs de la négociation) il obtiendrait 17,5 % de ces gains. L'effet d'un faible pouvoir de négociation est connu sous le nom du problème de *hold-up* – l'entreprise capture une partie de l'augmentation de salaire ; on verra plus loin qu'il est bilatéral. L'effet du système socio-fiscal est la partie $(1-c)/a$ qui elle-même efface les deux tiers des gains de productivité. Côté entreprise, les enjeux sont similaires, et le gain marginal de la formation est pour elle :

$$(1-\alpha) \partial Q/\partial i \approx 0.5 \partial Q/\partial i.$$

Dans les deux cas, il y a un sous-investissement en formation qualifiante, plus prononcé du côté des salariés, mais aussi du côté des entreprises à travers l'IS (non modélisé ici).

Si en plus les deux facteurs sont complémentaires, c'est-à-dire que l'effort e améliore le rendement de l'investissement i et réciproquement, ce qui semble une hypothèse logique, les deux effets se cumulent ; voir le graphique ci-dessous. Les deux graphiques de gauche

représentent le gain et le coût marginal (égal à 1) de l'investissement des deux parties (salariés et entreprises). La progressivité du système affecte plus l'effort du salarié que celui de l'entreprise, mais celle-ci réagit néanmoins à un effort moindre du salarié et sous-investit. Le graphique de droite indique les courbes de réaction ; lorsque la progressivité est contenue, le salarié et l'entreprise se coordonnent sur l'équilibre vertueux A ; si la progressivité augmente, l'effort diminue et l'équilibre B est associé à moins d'investissement en formation des deux parties ; enfin, il se peut que l'équilibre bascule sur un équilibre très inférieur, noté par le point C et qui traduit un désintérêt des deux parties l'une pour l'autre et donc un sous-investissement massif en qualification.



En posant la forme fonctionnelle des gains de formation $Q(\Phi, i, e) = Q_0(\Phi)i^{\mu_i}e^{\mu_e}$ qui peut être aisément généralisée à toute autre forme fonctionnelle, nous faisons l'hypothèse de rendements décroissants : $\mu_i + \mu_e = 1 - \varphi < 1$. La condition d'effort marginal d'un salarié est

$$\frac{\alpha}{a}(1 - c) \frac{\partial Q}{\partial e} = \frac{\alpha}{a}(1 - c)Q_0(\Phi)i^{\mu_i}\mu_e e^{\mu_e - 1} = 1,$$

et celle de l'entreprise est :

$$(1 - \alpha) \frac{\partial Q}{\partial i} = (1 - \alpha)Q_0(\Phi)\mu_i i^{\mu_i - 1}e^{\mu_e} = 1.$$

Si la pente a est changée, l'investissement de l'entreprise ne change pas à effort du salarié donné, comme noté au-dessus, mais celui-ci change, et l'effet total sur la formation est la résultante des deux effets. En conclusion, la progressivité du système socio-fiscal peut conduire à de forte désincitations des deux parties à la progression salariale et à la formation qualifiante. Voir Aleman-Pericon et alii (2024b) pour plus de détails.

Une étude de l'OCDE (Torres, 2012)¹⁸ a étudié pour un grand nombre de pays de l'OCDE - mais pas la France - l'interaction entre le système socio-fiscal et les incitations à se former, par la formation initiale ou continue. Sur le plan des principes, la fiscalité doit au mieux être neutre fiscalement - ne pas décourager le rendement salarial ou économique des gains de productivité liés à de meilleures qualifications - et idéalement les encourager en présence d'externalités positives. L'auteure conclut son étude en notant les facteurs suivants comme susceptibles de limiter les efforts de formation : un niveau de salaire minimum élevé qui ne permet pas aux salaires d'internaliser les rendements de l'expérience et de l'acquisition de compétences générales ; des augmentations salariales basées sur l'ancienneté plutôt qu'à la productivité qui réduisent les gains relatifs de se former ; une forte protection de l'emploi qui limite le risque de chômage et donc d'entretenir des compétences générales ; la conception des prestations de retraites et de chômage si celles-ci ne reconnaissent pas l'effort de formation dans le calcul des droits ; un âge de départ en retraite bas, qui réduit les retours sur investissement de la formation professionnelle. Wasmer (2006) insiste en revanche sur la nécessaire protection des compétences spécifiques par la protection de l'emploi, qui peut améliorer le niveau de productivité des salariés et leur implication dans l'entreprise.

Pour résumer le propos ci-dessus :

- Les effets des hausses et des baisses d'allègements ne sont pas symétriques : une hausse des cotisations ne conduit à des pertes d'emploi si la valeur de l'augmentation de taxe dépasse le gain de productivité du salarié depuis son recrutement (actualisée sur la durée de la période de formation) et cela même en négligeant les coûts de séparation.
- Les incitations pour le salarié à se former sont réduites par : la faiblesse de son pouvoir de négociation ; la progressivité des cotisations employeur ; la progressivité des prestations sociales par rapport au salaire brut. Pour l'entreprise, le salaire brut internalise en revanche les deux derniers effets et son incitation à former le salarié dépend essentiellement de son propre pouvoir de négociation.
- Un système socio-fiscal plus progressif diminue les incitations à se former pour les salariés. Si les efforts de l'entreprise sont complémentaires à ceux des salariés, un équilibre de faible intensité de formation et de faible fréquence des promotions peut en résulter.
- Une diminution de la pente des allègements peut avoir un effet multiplicateur fort sur la formation de compétences et donc permettre la montée en gamme des salariés au niveau du Smic.

¹⁸ Torres, Carolina. "Taxes and Investment in Skills." (2012).

- En revanche, par symétrie, ces effets jouent dans l'autre sens lorsque les salariés voient leur pente progresser, ce qui peut être le cas en supprimant les bandeaux à coût budgétaire constant des allègements. Dans la transition cependant, ces salariés déjà formés ne vont pas perdre leurs compétences. En état stationnaire, il faut tenter d'alléger les pentes et donc réaliser des bascules de charges.
- Dans un modèle de négociations salariales où l'entreprise peut prendre l'initiative de négocier ou de ne pas négocier, et où la discussion peut porter sur des conditions également non-salariales (conditions de travail ; formation), le système socio-fiscal très progressif conduit à un moindre aboutissement des négociations salariales et à un équilibre inefficace sur les conditions non-salariales.

3.3. Fiscalité, progressivité et incitations aux qualifications

Une littérature importante aux Etats-Unis a émergé pour appréhender le rôle de la fiscalité sur le marché du travail et sur les choix de formation et de qualification. Cette littérature complète celle sur les effets en emploi ou sur les heures travaillées, en ce qu'elle considère l'impact du système socio-fiscal sur la troisième dimension de l'offre de travail, l'offre de qualifications par les ménages et les travailleurs. Contrairement à la littérature précédente où les grandeurs pertinentes sont facilement observables dans les enquêtes, comme le nombre d'heures travaillées et le statut en emploi, le niveau de productivité résultant des choix de formation et de qualification est plus difficile à mesurer directement, la productivité individuelle d'un travailleur dépendant de son emploi et de son interaction avec le reste de l'entreprise. Pour cette raison, et pour la raison que les effets de la fiscalité et de ses changements sont d'équilibre général, modifiant et les choix individuels et les prix, en particulier le rendement des qualifications, une grande partie de cette littérature repose soit sur des études agrégées sur données macroéconomiques, avec des identifications économétriques plus difficiles à mener, soit sur des modélisations théoriques calibrées, qui reposent sur des choix de paramètres transparents. Comme l'expliquent Browning, Hansen et Heckman (1999) en introduction de leur revue de littérature sur les modèles structurels estimés avec des données microéconomiques : « *Des modèles d'équilibre général dynamique sont nécessaires pour évaluer les politiques appliquées au niveau national. Utiliser ces modèles pour faire des prévisions quantitatives nécessite la connaissance d'un vaste éventail de valeurs de paramètres pour l'économie dans son ensemble.* » Voir aussi Heckman et alii. (1999) pour un plaidoyer pour la prise en compte des effets d'équilibre général. La politique d'allègements de cotisations, par son ampleur, et notamment par la progressivité qu'elle impose, se traite particulièrement bien à l'analyse par des modèles structurels. Si ceux-ci ont été moins utilisés qu'aux Etats-Unis, la littérature sur les liens entre progressivité, choix d'offre et choix de qualifications peuvent apporter un éclairage sur les questions afférentes aux cotisations sociales. En particulier, nous pourrions apporter un focus sur les réponses comportementales des individus de

différents niveaux de qualifications. Dans ce qui suit nous suivons la convention consistant à appeler capital humain ce qui est le résultat d'un effort de la part de l'individu pour améliorer ses capacités productives à travers l'éducation (souvent *high school vs college* aux Etats-Unis) et la formation professionnelle (*on-the-job training*).

Les effets de la progressivité des taxes sur ces choix de capital humain ont été étudiés aux Etats-Unis par notamment des auteurs comme Jim Heckman, Chistopher Taber et Lance Lochner et leurs co-auteurs. Dans Dupor et alii (1996), les auteurs s'intéressent à deux effets des distorsions engendrées par la fiscalité du travail. Ils notent les distorsions du système fiscal vis-à-vis des choix éducatifs. D'une part, les investissements en capital humain ont un coût direct ou indirect qui n'est pas amortissable par le système fiscal ; le coût financier supporté par les acteurs privés n'est pas déductible et le coût d'opportunité en termes de temps consacré à la formation et donc à ne pas assurer la production de biens et services ne l'est pas non plus, une augmentation des taxes diminue les gains à la formation. D'autre part, la progressivité du système fiscal diminue les rendements de l'investissement en capital humain. Selon leurs estimations, la progressivité du système fiscal des années 1970 aux Etats-Unis réduit de 5 % le montant du capital humain qui aurait été atteint dans l'économie par rapport à un système sans progressivité. La réforme de 1990 rend le système globalement plus plat mais pour certains individus, le capital humain serait moindre de près de 20 % par rapport à un système de taxation non-progressif. La question de l'hétérogénéité de la réponse comportementale de différents individus et ménages est essentielle et sera abordée plus tard dans cette revue de littérature.

Dans Heckman et alii (1998a), les auteurs établissent qu'en l'absence de coûts d'investissement en capital humain ou d'effets désincitatifs sur l'offre de travail du système fiscal, une taxe proportionnelle sur les salaires n'aurait pas d'effet sur l'accumulation de capital humain. Par ailleurs, les effets des taxes peuvent être ambigus dans d'autres modèles. Par exemple, dans un modèle à générations imbriquées Heckman et alii (1998b) montrent que l'effet des taxes sur le niveau d'investissement éducatif initial peut être positif ou négatif. Cela peut s'expliquer par la redistribution entre périodes et entre générations que les taxes impliquent, ou par des effets de revenu s'ajoutant à la désincitation des taxes (effets de substitution). La question est de savoir quelles hypothèses sont pertinentes, et les auteurs plaident pour une approche empirique de ces questions. Ils remarquent que le système fiscal américain de cette période peut être représenté par un taux de taxation du capital plat et un taux de taxation du travail progressif. Au-delà de 9 660 dollars, un dollar de revenu est associé à un taux marginal implicite de 7,55 %. Ils simulent alors les conséquences de deux réformes fiscales : un aplatissement de la taxe sur les revenus du travail ; et une taxe sur la consommation uniforme ; ces deux réformes sont calibrées pour maintenir le budget constant (*revenue neutral*). Ils distinguent les effets d'équilibre partiel et général. Ceux-ci atténuent l'effet du changement car les rendements du capital humain

augmentent 10 fois moins qu'à offre constante de capital humain. Néanmoins, même en équilibre général, le stock de capital humain au niveau « *college* » augmente de 2,82 % avec une taxe constante (*flat tax*) sur les revenus du travail et de 0,90 au niveau « *high school* », la production augmentant de 1,15 % et les salaires de 2,4 à 2,6 % selon le niveau d'études.

Reprenant cette méthodologie et l'étendant à la formation en cours d'emploi (*on-the-job training*) Taber (2002) étudie les effets de cette même réforme aplatissant le profil de taxes. Il trouve des effets ambivalents sur l'accumulation de capital humain en cours d'emploi, avec des effets allant de -1,6 % à +3,3 %. Lorsqu'il considère la formation professionnelle tout au long de la vie, la différence entre le capital humain à l'entrée et à la sortie de la carrière professionnelle, la diminution de la progressivité des taxes augmente le capital humain en équilibre partiel, mais les effets d'équilibre général les amoindrissent considérablement. Le groupe des plus qualifiés voit son capital humain augmenter de près de 30 % mais celui des travailleurs moins qualifiés voit son capital humain diminuer du même ordre de grandeur.

Suite à ces travaux, de nouvelles modélisations macroéconomiques avec agents hétérogènes ont permis d'étudier les effets de la progressivité du système fiscal sur la dynamique d'accumulation de l'épargne, de l'offre de travail et des investissements en capital humain. Ainsi, Heathcote et alii (2017) modélisent l'économie américaine et illustrent les arbitrages de la progressivité, qui contient les inégalités de patrimoine et dont les principes redistributifs introduisent *de facto* une assurance collective contre les chocs individuels, mais qui réduit l'offre de travail dans sa marge extensive (participation au marché du travail) et intensives (heures travaillées et investissement éducatifs et en qualifications). Leur modèle étudie le taux de progressivité optimal qui serait un taux marginal de taxation du revenu représentatif (pondéré par le revenu) de 26 % (correspondant à un paramètre t de 0,084 sur le graphique). Il est inférieur au degré de redistribution du système fiscal américain en vigueur de 34 % ($t=0,181$). Ce résultat est sensible à la spécification des choix d'offre de travail et de capital humain. Le choix de l'électeur médian est à l'intérieur de cet intervalle, plus proche du système actuel que de cet optimum social ($t=0,144$). Au-delà du taux marginal de taxation en vigueur, le bien-être collectif diminue rapidement, et les deux forces qui limitent la progressivité sont l'offre de travail et les investissements en qualification. Ces conclusions rejoignent qualitativement celles de Conesa et Krueger (2006) qui étudient la progressivité optimale et les arbitrages redistribution-incitations dans un modèle dynamique où les choix d'épargne et d'heures de travail sont explicites et avec un système assurantiel incomplet contre les aléas de revenu, mais sans introduire explicitement de choix de formation. Les auteurs trouvent qu'un taux marginal de taxation de 17,2 % et une déduction fixe de 9 400 dollars serait préférable au système actuel, et que près des deux tiers de la population gagnerait à une telle réforme.

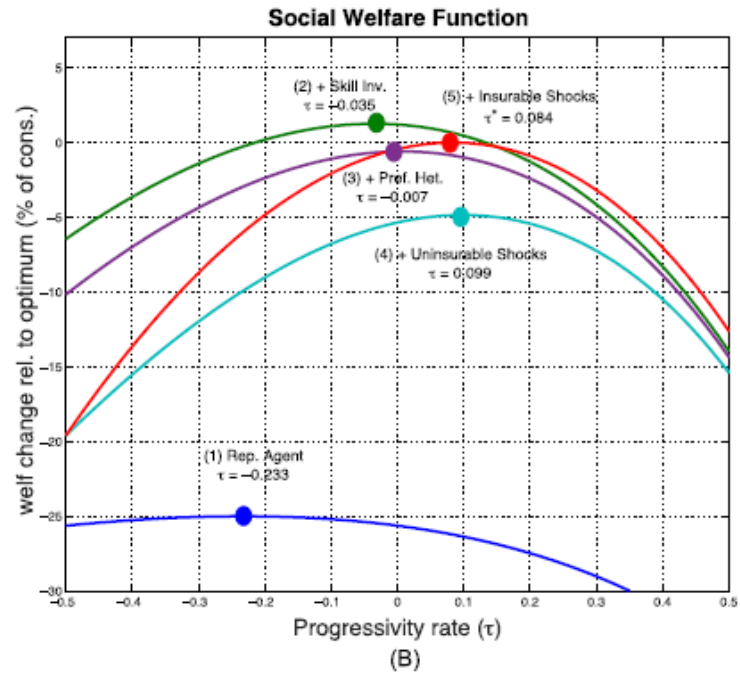
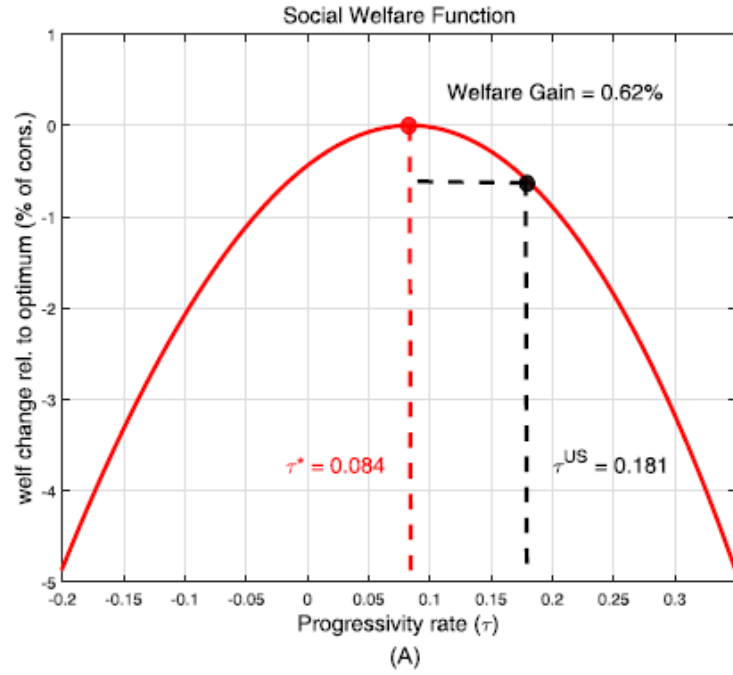


FIGURE III
 Panel A: Social Welfare as a Function of τ and Welfare Gain Relative to the Current U.S. System. Panel B: Decomposition of Social Welfare into the Components Described in Section V.B.

Encadré 2.5 – Investissement dans la formation et progressivité du système fiscal

Un des paramètres clés pour appréhender la réponse comportementale des individus aux changements de structure fiscale est celui la réponse comportementale de formation et d'apprentissage des individus de différents groupes d'études et de capacités (*abilities*). Ces paramètres sont rarement mobilisés en France, et il nous semble utile d'attirer l'attention de la communauté des chercheurs sur ce manque et de détailler les enjeux dans la littérature américaine.

Ainsi, dans Heathcote et alii (2017), l'analyse repose sur des élasticités de réponse de formation de capital humain aux efforts consentis par les ménages. En particulier, l'investissement en qualification réagit au revenu net de taxes, et donc à la fois au prix des qualifications et à la progressivité du système fiscal, avec une élasticité (notée ψ dans leur texte) qui est celle de la désutilité de l'effort pour atteindre un niveau de qualifications donné. Cette élasticité est choisie à une valeur de 0,65 (p. 1732) et donc une désutilité convexe et des rendements décroissants à l'acquisition de capital humain pour un effort donné. Elle est par ailleurs considérée comme homogène entre groupes. Dans la revue de littérature de Browning et alii (1999), le tableau 2.4 rapporte que cette élasticité peut être choisie à des valeurs différentes selon les types de salariés. Ainsi, Heckman, Lochner et Taber (1998b) retiennent des valeurs différentes de ce paramètre pour les plus qualifiés (college) que les moins qualifiés (high school).

L'hypothèse de réponse hétérogène des efforts de formation des individus par groupe de qualification aux changements de fiscalité (Encadré 2.5) n'est pas faite dans un autre travail comparant la fiscalité de différents pays européens et les inégalités salariales (Güvenen, Kuruscu et Ozkan 2014). Ce travail introduit des choix de formation à chaque période, un risque individuel sur les revenus et une taxation progressive. Leur analyse porte sur les choix de capital humain général uniquement. Leur fonction d'accumulation de capital humain est différente de celle de Heathcote et alii car elle intègre un terme de capital humain initial (connaître plus permet d'apprendre plus) mais cet effet est compensé par le coût d'opportunité d'apprendre qui est lui aussi proportionnel au capital humain accumulé à la date du choix de capital humain (*learning or doing*). L'élasticité retenue de formation de capital humain est constante entre groupes, et plus proche de 1 (0,80). En calibrant le modèle sur les différents taux de progressivité des différents pays considérés (voir notamment leur figure 4 qui montre la relation entre progressivité et changement de la structure des inégalités et la figure 5 qui montre l'adéquation entre leurs prédictions et les changements observés de la distribution des salaires), les auteurs rendent compte de la distribution des salaires dans les différentes économies et expliquent entre les deux tiers et la totalité des écarts de différences entre salaires par le système socio-fiscal (voir leur table 6 partie B qui décompose l'effet séparé du niveau de fiscalité globale, des taxes sur

le travail et de la progressivité) ; notamment, les taxes sur les salaires et leur progressivité joue un rôle de premier plan sur la compression salariale.

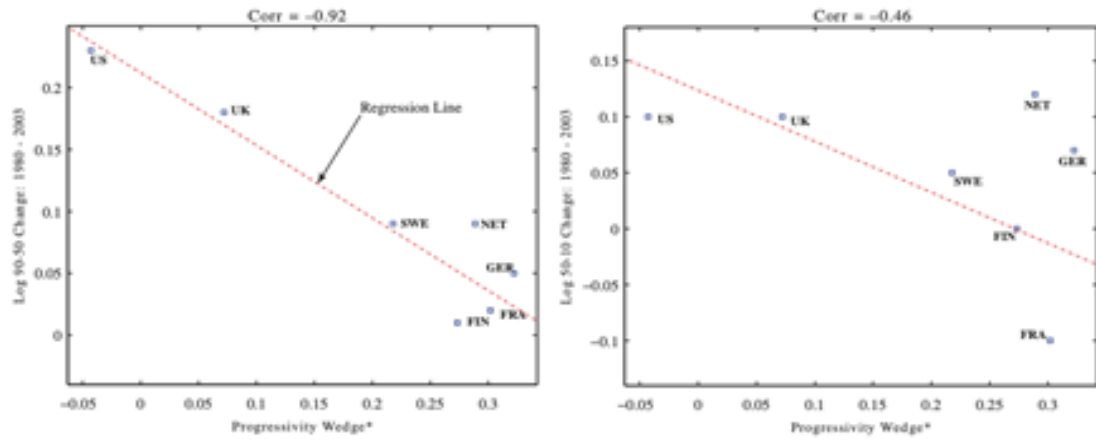


FIGURE 4
Progressivity wedge* (PW*(0.5, 2.5)) and change in L90-50 (Left) and L50-10 (Right): 1980 to 2003

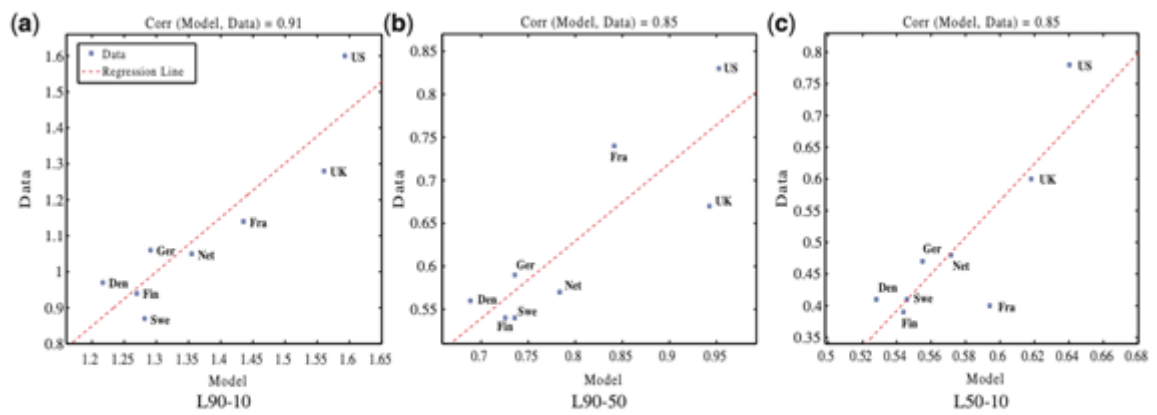


FIGURE 5
Wage Dispersion: model versus data

TABLE 6
Decomposing the effects of different policies

<i>Diff. from Benchmark:</i>	Benchmark (1)	All taxes (2)	Lab. Inc. Tax (3)	Progressivity (4)
Progressivity	—	—	—	—
Average income taxes	—	—	—	set to US
Consumption tax	—	—	set to US	set to US
Benefits institutions	—	set to US	set to US	set to US
A. Correlation between data and model				
90-10	0.91	0.90	0.85	0.88
90-50	0.85	0.87	0.85	0.87
50-10	0.85	0.84	0.78	0.81
B. Fraction of U.S.–CEU difference explained by model				
90-10	0.48	0.46 (96%) ^a	0.38 (79%)	0.32 (67%)
90-50	0.84	0.79 (94%)	0.67 (80%)	0.55 (66%)
50-10	0.24	0.23 (96%)	0.18 (75%)	0.16 (67%)

^aThe numbers in parentheses express the fraction explained by the model in each column as a percentage of the benchmark case reported in column (1).

On peut déduire de leur modélisation l'importance de l'effet désincitatif de la fiscalité sur les choix de capital humain et la productivité du travail. Dans leur table 9, ils indiquent que la productivité du travail est inférieure pour les pays d'Europe continentale à celle des Etats-Unis de 10 %, leur modèle implique une productivité plus faible de 20 %. Toute la différence des inégalités salariales entre pays étant attribuable aux effets de la productivité, cela signifie soit que l'élasticité de la réponse comportementale est trop élevée, soit que ces facteurs européens non pris en compte dans le modèle permettent de restaurer la moitié de l'écart de productivité (infrastructures, autres dépenses publiques).

TABLE 9
Labour productivity: model versus data

	GDP per hour worked (% of U.S.)								
	Den.	Fin.	Fra.	Ger.	Net.	Swe.	U.K.	U.S.	CEU
Data	88.8	79.8	95.8	92.7	99.3	85.9	78.4	100	90.4
Model	78.7	81.0	90.4	81.6	85.0	82.0	98.8	100	83.2

Note: Data statistics are obtained from OECD *StatExtract* and pertain to year 2011, which is the year data were available for these countries. Notice that the data measure of hours includes all workers, male and female.

D'autres articles permettent d'appréhender le lien entre progressivité et mobilité salariale mais sans impliquer les choix d'éducation. Ainsi, Alloza (2020) trouve qu'aux Etats-Unis, sur des données portant sur la période 1967 à 1996, une augmentation d'un point de pourcentage du taux marginal de taxation conduit à une baisse de 0,5 % de la probabilité de changer de quintile de revenu. Une réforme qui réduirait le taux de taxe marginal de 7 % correspond à un dixième de mobilité salariale en plus. Ces effets semblent plus importants dans le bas de la distribution des salaires.

Malgré une progressivité du système fiscal en France plus importante qu'aux Etats-Unis, il existe peu de travaux à notre connaissance sur le lien entre incitations à la formation et progressivité, même si les liens théoriques entre les deux sont présents de façon implicite dans beaucoup de travaux, comme par exemple Chéron et Terriau (2018).

Une exception particulièrement pertinente pour la France est le travail de Chéron et alii (2008), déjà cité précédemment. Les auteurs commencent par le constat selon lequel la politique d'allègements de cotisations est susceptible de substituer des emplois plus qualifiés par des emplois moins qualifiés, et partant, qu'une évaluation de la politique d'allègements ne peut pas se limiter aux effets en emploi mais doit inclure l'effet sur la production. Pour cela, ils modélisent explicitement la productivité des salariés. Celle-ci dépend de l'investissement de l'entreprise dans les salariés, mais pas directement de l'effort des salariés, considéré comme constant. Il s'ensuit dans leur modélisation paramétrée sur les années 1990 que la politique d'allègement réduit l'investissement dans les salariés soumis à une exonération de cotisations décroissantes avec le salaire. Au total, les exonérations produisent des effets négatifs sur la productivité qui réduisent les gains liés aux créations d'emploi.

Ceci établi, il est possible de calculer le profil optimal des allègements de cotisations, que les auteurs recommandent d'élargir à plus de salariés quitte à baisser les allègements au niveau du Smic : cela réduit un peu les gains en emploi de la politique de l'époque estimée par leur modèle (qui sont alors de 2,1 % de l'emploi total au lieu de 2,28 % dans la politique d'allègements plus concentrés) mais permet de faire progresser le capital humain et donc la production de 0,4 %.

Plus récemment, à partir d'un modèle dynamique de recherche d'emploi et d'appariement sur le marché du travail avec salariés et entreprises hétérogènes, des chercheurs¹⁹ ont étudié les risques de trappe à emplois de faible valeur ajoutée que peuvent faire peser la politique de réduction des cotisations sociales (Breda et al. 2017, 2023). Ils examinent l'arbitrage entre quantité d'emploi et qualité des emplois en présence d'un salaire minimum, de cotisations sociales, et d'exonérations de ces cotisations au voisinage du salaire minimum. La présence d'exonérations de cotisations sociales incite les salariés les moins qualifiés à entrer davantage sur le marché du travail et à rechercher plus activement des emplois. Elle induit par ailleurs l'entrée sur le marché d'entreprises de faible qualité, qui ne seraient pas viables en l'absence des exonérations. Il y a donc plus d'emplois, mais des emplois de plus faible valeur ajoutée. Les entreprises et salariés attirés sur le marché du fait des exonérations ont par ailleurs des externalités négatives sur les autres entreprises et salariés, car ils nuisent à leur capacité à s'apparier efficacement et rapidement. Le modèle estimé sur données françaises avant 1995 est utilisé pour étudier le point de sortie optimal de baisses de cotisations qui décroissent linéairement avec le

¹⁹ Voir également la contribution de Thomas Breda attachée en annexe de ce rapport.

salaire. Le résultat du travail donne un point de sortie optimal autour de 2 fois le salaire minimum, soit nettement au-dessus du point de sortie actuel des allègements généraux (1,6 smic) mais inférieur au point de sortie des bandeaux actuels.

Les enseignements de ce type de modélisation impliquant l'évolution des qualifications des salariés n'ont pas été suffisamment pris en compte dans les évolutions successives de la politique d'allègements de cotisations. De plus, la modélisation de Chéron et alii (2008) sous-estime vraisemblablement l'impact des taux marginaux de taxation implicite en se focalisant sur l'effort des entreprises dans la productivité de leurs salariés ; comme l'analyse de l'encadré 2.4 le souligne, la structure des taux marginaux n'affecte pas véritablement les entreprises car une partie importante de ses effets passe en réduction de la progression des salaires. Ce sont les salariés qui sont en priorité touchés par l'écrasement de la structure des salaires et de la compression – une augmentation de productivité de 100 € pouvant ne se refléter qu'à hauteur de 10 ou 15 € dans la rémunération nette du salarié, ce qui, si cet effet était pris en compte dans les modélisations, justifierait une forte réduction de la pente des allègements, et donc bien au-delà de ce qui est proposé dans l'estimation de Chéron et alii (2008) de façon déjà novatrice par rapport aux autres travaux d'évaluation qui ignorent ces aspects.

4. La démonstration empirique de l'existence de trappes à bas salaire est néanmoins délicate

La question de « trappes à bas salaire » recouvre plusieurs notions décrivant une concentration des emplois dans le bas de la distribution des salaires (Encadré 2.5). Cette concentration peut être la résultante de trois mécanismes : i) les augmentations du salaire minimum contribuent à ce que les bas salaires rattrapent les salaires plus haut et conduisent à une concentration au Smic, ii) les réductions de cotisation employeurs conduisent à la création d'emplois à bas salaires, et iii) le retrait des réductions de cotisation à mesure que les salaires s'élèvent conduit à une hausse importante du taux marginal d'imposition, et donc une forte désincitation à la progression salariale, à la formation et à la promotion. C'est ce dernier effet qui fait l'objet des plus grandes craintes dans le dispositif des exonérations de cotisations sociales.

4.1. Pourquoi est-ce difficile de mettre en évidence les effets de trappe ?

Mettre en évidence empiriquement un effet de trappe à bas salaire dû aux politiques d'allègement des cotisations employeur est particulièrement difficile pour quatre raisons principales.

Premièrement, les carrières salariales suivent pour chaque salarié une progression en fonction de l'expérience qui est forte en début de carrière et qui tend à progresser moins fortement au fur et à mesure que le salaire augmente. De façon structurelle, les bas salaires croissent plus vite que les plus hauts salaires, et ce à toutes les périodes. Pour détecter un effet de la politique d'exonération sur la dynamique salariale, il ne faut donc pas montrer une faible croissance des bas salaires, mais un effet de moindre croissance salariale par rapport à un contrefactuel qui aurait pu être une croissance plus forte. La plupart des études qui restent sceptiques sur l'existence de trappes à bas salaire s'arrêtent vite au constat que les bas salaires croissent plus vite que les salaires plus élevés, ce qui ne démontre rien sur l'absence de trappes à bas salaire.

Deuxièmement, les évolutions du niveau du salaire minimum viennent également jouer sur la dynamique salariale des bas salaires. Les effets de diffusion des hausses du Smic – les entreprises voulant garder une hiérarchie salariale – jouent ainsi sur la dynamique des bas salaires sans être directement liés au niveau de dégressivité des exonérations de cotisation.

Troisièmement, la dynamique salariale à différents niveaux de salaire est influencée par les évolutions tendanciennes de la croissance des salaires qui vont venir se mélanger à des effets cohorte dans la dynamique salariale. La baisse du taux de croissance moyen modifie donc aussi la dynamique salariale.

Enfin, il faut reconnaître que la dégressivité n'a que peu évolué depuis la mise en place des premiers allègements, ne conduisant pas à des ruptures nettes pouvant servir à une identification empirique.

Encadré 2.5 – Définition et décomposition des potentiels effets de trappes

Les effets de trappes à bas salaires sont la résultante de plusieurs mécanismes distincts, qui peuvent se cumuler. Cet encadré vise à clarifier ces différents effets. Tous les effets n'ont pas les mêmes conséquences sur le choix du barème optimal. Les effets sont par ailleurs soit individuels, soit au niveau entreprises ou secteurs, et leur identification diffère selon les cas. En particulier, la dynamique salariale individuelle ne suffit pas et il faut regarder la distribution des salaires dans les entreprises ou les secteurs.

Le premier effet est au niveau des nouvelles embauches. Celles-ci se font dans le bas de la distribution des salaires pour bénéficier des allègements de cotisation ; les salariés peuvent cependant progresser en particulier dans le cas des jeunes travailleurs qui sortent assez rapidement du voisinage du Smic. Nous appellerons cet effet **la trappe à bas salaire d'embauche**. Si la politique de réduction de cotisations employeur est efficace, elle conduira à plus d'embauches dans la tranche de salaire concernée par les exonérations.

Un deuxième effet est au niveau de la dynamique salariale individuelle. Ce salaire d'embauche peut ne pas progresser beaucoup même si la personne a gagné en ancienneté

car cela coûte trop cher à l'employeur, avec un taux marginal effectif de 50 % sur les cotisations patronales qui sont régressives. Nous appellerons cet effet **la trappe à non-augmentation salariale**.

Un troisième effet est que les salariés sont désincités à investir en qualifications s'ils ne capturent qu'une très faible partie de l'augmentation de productivité. C'est aussi le cas de l'employeur qui ne veut pas investir si le salarié ne le souhaite pas. Ces deux phénomènes se renforcent et constituent une **trappe de sous-investissement en qualifications**.

Les salariés peuvent aussi refuser des promotions car le gain salarial est trop faible pour justifier plus de responsabilités et d'efforts. Si cette promotion requiert une formation, elle est similaire à la trappe précédente. Sinon, il s'agit juste d'une **trappe de démotivation ou de refus de promotion**.

Ces effets sont des trappes qui passent par le tissu d'entreprises existants, et peuvent être appréhendés par la dynamique salariale individuelle (d'embauche et leur progression), ou la dynamique de formation et de compétence.

Néanmoins d'autres effets de trappes peuvent se matérialiser *via* la demande d'emploi des entreprises. D'une part, les entreprises ont des niveaux de technologie et de productivité distincts ; en allégeant le coût du travail sur les bas salaires, on peut favoriser l'entrée ou la survie de plus d'entreprises parmi les moins productives. On a alors une **trappe à bas salaires due à des entreprises sous-performantes**. Cet effet peut d'ailleurs être dynamique : les entreprises sous-investissant en nouvelles technologies car elles bénéficient d'une main-d'œuvre subventionnée. C'est une **trappe à basse productivité par sous-investissement en technologie et innovation**.

D'autre part, cet effet peut être sectoriel (on favorise des secteurs à plus faible valeur ajoutée). On aurait une **trappe à bas salaires par mauvaise allocation sectorielle**.

Ces effets de trappe entreprises et secteurs ne peuvent pas se mesurer à l'aune de la dynamique salariale individuelle, mais sont des effets de composition du tissu productif, particulièrement difficiles à identifier empiriquement.

Néanmoins, ces effets ont été discutés à toutes les étapes de la mise en place des politiques. Ainsi, les deux premiers rapports du Commissariat général du Plan qui mettent sur la place publique le débat sur l'opportunité de réduction des cotisations sociales, le rapport de Jean-Michel Charpin (Commissariat général du Plan, 1993) et le rapport de Gérard Maarek (Commissariat général du Plan, 1995) proposent tous les deux la mise en place de franchises d'exonération de cotisations sociales, permettant ainsi de limiter la pente (ou le taux marginal) en faisant bénéficier l'ensemble des salariés de ces franchises²⁰.

²⁰ Le rapport Charpin propose ainsi une franchise de 1000 francs d'exonération quand le rapport Maarek propose en 1995 5000 francs de franchise. Voir par exemple L'Horty (2000) pour une description des origines du dispositif français d'exonération.

Dès 1993, comme le rappellent Jérôme Gautié (Université Paris 1) et Frédéric Lerais (IRES)²¹, lors des débats de 1993 sur le projet « Loi quinquennale », le député socialiste Jean-Yves Le Déaut exprime sa crainte que les salaires soient « *tirés vers le bas - toutes les organisations syndicales en parlent - car à partir du moment où les exonérations seront limitées aux bas salaires les entreprises auront tendance à moins payer.* »²² Dans ce même rapport, les auteurs citent Pierre Mauroy qui, en tant que sénateur PS, « *avait interpellé la ministre des Affaires sociales, sur ce point. Il lui avait demandé quelles mesures elle envisageait de prendre pour réduire le risque de geler les salaires en dessous du seuil d'exonération. La ministre avait répondu que le gouvernement avait bien conscience du problème, et que c'est pour ça qu'il était envisagé, dans la loi quinquennale en préparation, que la dégressivité soit progressivement portée jusqu'au seuil de 1,6 Smic (à l'horizon 1998).* »²³ Cet argument a résumé plus récemment été repris plus récemment dans le monde syndical, par exemple sur le site Les clés du social qui, résumant la conférence sociale d'octobre 2013, indique : « *Les syndicats de salariés souhaitent conditionner les allègements de cotisations sociales aux comportements de l'entreprise. Pour ces derniers, ces exonérations bloquent les progressions de carrière et empêchent la hausse des salaires.* »²⁴ On retrouve également ce point de vue dans plusieurs contributions syndicales annexées au rapport.

Le rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) missionné par le Premier Ministre Alain Juppé en mai 1996, auquel ont participé notamment Paul Champsaur et Yannick L'Horty, indiquait ainsi que « *le dispositif étudié peut donc avoir des effets pervers dans la mesure où les taux de cotisations sociales sont progressifs. En rendant plus que proportionnel l'effet sur le coût salarial d'une progression du salaire brut, il tend à freiner les carrières salariales en bas de la hiérarchie ou pour les jeunes salariés. L'incitation à la formation en est réduite, ce qui est contradictoire avec l'amélioration des qualifications que l'on doit viser.* » Un point d'attention sur la progressivité est fait dans le rapport sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires²⁵. Ce dernier avait sollicité la Cour des Comptes sur les allègements dans le contexte d'exonérations sur les heures supplémentaires. Il est notamment écrit « *compte tenu des travaux antérieurs de la Cour sur l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations patronales, le changement de norme que serait l'adoption d'un barème devrait être mis à profit pour réduire sensiblement la plage susceptible d'être concernée par la progressivité.* »

²¹ Gautié et Lerais (2024).

²² Journal Officiel de la République Française (Débats parlementaires), séance du 29/09/1993, p.3398.

²³ JO Sénat du 12/08/1993 - p.1365 ; et JO Sénat du 18/11/1993 - p.2193.

²⁴ <https://www.clesdusocial.com/les-allegements-de-cotisations-sociales-trappes-a-bas-salaires>, billet du 13 avril 2024.

²⁵ Assemblée Nationale (2008).

Le rapport du Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE 2006) par Raymond Soubie, Jean-Luc Tavernier et Eric Aubry souligne ces risques : « *Premièrement, ces exonérations ciblées sur les faibles rémunérations créeraient des 'trappes à bas salaires' : les employeurs seraient désincités à la revalorisation des salaires par la réduction concomitante des allègements de cotisations. Ceci peut avoir potentiellement des conséquences de long terme négatives en réduisant l'incitation à la formation et en portant ainsi préjudice à la productivité globale de l'économie* » et note la rareté des travaux : « *Les travaux empiriques sont en la matière particulièrement difficiles et rares. À ce stade, ils ne permettent pas de conclure que les allègements ont renforcé le phénomène de trappes à bas salaires. Certes l'écrasement du bas de la hiérarchie salariale est une réalité indiscutable. Les allègements de cotisations sociales ne sont cependant qu'une des causes possibles de cet écrasement, qui peut également être lié au niveau relativement élevé du salaire minimum en France par rapport au salaire médian.* »

Le rapport d'Edmond Malinvaud pour le CAE (Malinvaud, Gauron, Pisani-Ferry) de 1998 est très clair dans ses positions sur la question. Il développe le risque de la progressivité page 61 en ces termes (soulignement de notre part) : « *De fait, corriger l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du Smic. En effet alors qu'un barème proportionnel peut prétendre être neutre vis-à-vis des choix des salariés et des employeurs, le barème progressif ici considéré crée désincitations, d'abord celle de faire davantage appel à de la main-d'œuvre non-qualifiée (c'est précisément son objet), ensuite peut-être aussi des incitations secondaires moins désirables. Or celles-ci risquent de se produire d'autant plus que la progressivité joue sur une plage plus étroite.* »

À l'époque, les écarts de coût du travail et de rémunération nette étaient moins importants : « *Ainsi on a fait valoir que, avec le système tel qu'il était appliqué en 1997 (il est peu différent en 1998), une hausse de 100 francs du salaire net d'une personne rémunérée antérieurement au Smic supposait une hausse de 128 francs du salaire brut (du fait de l'augmentation de la cotisation personnelle et de la CSG), mais signifiait surtout pour l'employeur une hausse de 260 francs. Le même calcul, mais concernant une personne rémunérée à 1,33 fois le Smic conduisait pour l'employeur à une hausse de 187 francs, donc nettement plus faible.* »

Mais déjà, Edmond Malinvaud explique : « *Dans les entreprises où travaillent des salariés rémunérés au Smic, les majorations au titre de la promotion, de l'ancienneté ou du mérite seront nettement plus coûteuses aux bas niveaux de qualification qu'aux niveaux plus élevés. Le fait sera pris en compte dans la gestion du personnel par l'entreprise, et même vraisemblablement dans les négociations avec les représentants du personnel. Nous devons nous attendre à ce que, l'imagination aidant, des échappatoires soient inventés, ce qui pourrait même être un moindre mal par rapport à un refus patronal systématique de*

toute promotion du personnel peu payé. Nous devons aussi nous attendre à ce que, y étant moins incités qu'autrefois par leurs employeurs, certains salariés concernés cherchent moins qu'autrefois à obtenir une formation complémentaire, ce qui irait à l'encontre du déplacement souhaitable de l'offre de travail vers de plus hautes qualifications. »

Il conclut avec des mots forts (surlignement de notre part) : « En somme, une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses. Il faut donc envisager des barèmes dont la progressivité se manifeste sur une plus large plage, par exemple sur celle allant d'une à deux fois le Smic, si nous voulons considérer un barème nettement autre : la différence incriminée serait alors ramenée à celle entre 211 et 187 francs. Cela signifierait, par rapport à la situation présente, une nouvelle diminution du taux moyen des cotisations patronales pour les salariés rémunérés en dessous de deux fois le Smic. Compte tenu de la forme de la distribution statistique des salaires, la compensation budgétaire aurait à être plus du double de ce qu'elle est aujourd'hui. » et plaide de ce fait pour des extensions au-delà de deux fois le Smic à coût budgétaire important

4.2. La littérature disponible sur la France offre des évidences limitées

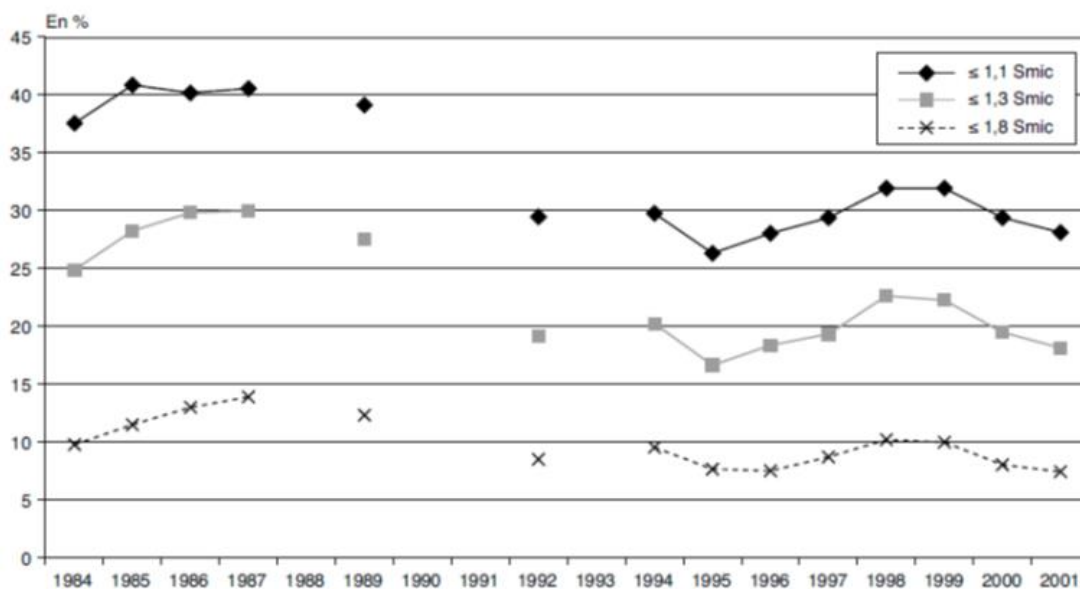
La littérature française sur l'impact des allègements sur la dynamique salariale n'est malheureusement pas suffisamment développée, mais on peut citer deux études significatives.

Aeberhardt et Sraer (2009) exploitent les données administratives des DADS et la mise en place des allègements Juppé en 1995 et 1996. Ils utilisent des méthodes de différence en différences pour comparer la croissance des salaires des emplois initialement entre 1,2 et 1,33 Smic (traités par la dégressivité) et les salaires entre 1,33 et 1,5 Smic (le groupe de contrôle). Ils n'obtiennent aucune variation du différentiel de croissance des salaires sur la période 1996-97 par rapport à 1994-95. Ils mettent également en œuvre une méthode de régression de discontinuité au seuil de 1,33 Smic pour tester le différentiel de croissance des salaires et rejettent toute différence significative. Cette étude ne détecte donc pas de trappes à bas salaire à court terme et sur cette période, mais ne permet pas de mesurer des effets de plus long terme sur la dynamique salariale. Il est ainsi utile de citer la conclusion des auteurs : « *Cet article se limite cependant à une évaluation de court et moyen terme. Or, il est possible que les allègements de charges aient des effets de long terme importants sur la progression salariale. Ainsi, en diminuant les rendements de la formation professionnelle, les allègements de charges peuvent conduire à une plus faible productivité relative des entreprises intenses en main-d'œuvre peu qualifiée.* » (Aeberhardt et Sraer, 2010, p. 188)

Lhommeau et Rémy (2009) utilisent également les données administratives, celles du panel DADS qui permet une étude sur une période plus longue de 1984 à 2001. Ils présentent une série de faits statistiques qui sont compatibles avec l'existence d'une trappe à bas salaire apparaissant après la mise en place des exonérations de cotisation employeur. D'abord les auteurs mettent en évidence une part plus importante d'emplois à bas salaire, ce qui est compatible aussi bien avec des effets emplois des exonérations qu'avec un possible effet de trappe. Par contre, ils mettent en lumière une moindre mobilité des bas salaires après le milieu des années 1990 : les taux de sortie à 2 ans d'une situation de bas salaire chutent fortement entre les années 1980 et la fin des années 1990. Par exemple la proportion de personnes à moins de 1,3 Smic qui en est sorti par le haut passe de 40 % à 30 % entre 1985-86 et 1997-2000 (cf. graphique reproduit ci-dessous).

Les auteurs estiment également un modèle à effet individuel pour tester le rôle de l'intensité des réductions de cotisation employeur (susceptible d'avoir un effet positif sur les salaires) et de la dégressivité de ces exonérations (susceptible de peser négativement sur la dynamique salariale). Ils obtiennent des effets positifs de l'intensité des réductions, et négatifs pour la dégressivité, ce qui les amène à conclure : « *L'effet global des allègements sur la mobilité salariale des bas salaires est donc significativement négatif* » (Lhommeau et Rémy, 2009, p. 42).

Graphique IV
Taux de sortie de bas et moyens salaires des salariés qui restent trois ans et plus dans la même entreprise



Lecture : on entend par bas salaires des salaires de l'ordre de 1,1 et 1,3 Smic, et par salaires moyens des salaires de l'ordre de 1,8 Smic. 24,8 % des salariés rémunérés à hauteur de moins de 1,3 fois le Smic en 1984 gagnaient plus de 1,3 fois le Smic deux ans plus tard. Champ : salariés du secteur privé EB-EF EH-EP, hors apprentissage, intérim et contrats aidés. Source : panel DADS 1984-2003, Insee, calculs Dares. Les valeurs manquantes sont liées au fait que les données du panel DADS ne sont pas exploitables en 1990 et 1993.

Source : Lhommeau et Rémy (2009), Graph. IV.

Dans leur synthèse, Cahuc et Carcillo (2012) expriment l'existence d'effets contraires de la politique d'allègements. *« Certains redoutent que cette progressivité accrue puisse constituer une barrière aux augmentations de salaires et à l'évolution des carrières salariales, prônant ainsi un étalement des abaissements de charges sur un éventail de salaires dépassant largement le niveau du Smic. En principe, les effets combinés des allègements de charges et de l'accroissement de la progressivité aboutissent à un impact global a priori ambigu sur le niveau des salaires. D'une part, les allègements de charges contribuent à augmenter le niveau des salaires en accroissant les surplus partagés entre salariés et employeurs. Mais, d'autre part, la progressivité accrue entraîne une moindre progression des salaires. La combinaison de ces effets contraires aboutit à un impact en théorie indéterminé sur les rémunérations. Les travaux empiriques menés sur ce sujet aboutissent à des résultats mitigés qui ne permettent pas de repérer de façon systématique la création de trappes à bas salaires associées aux exonérations mises en œuvre en France jusqu'à présent. »* Ils citent sur ce point un travail de Nouveau et Ourliac (2012a) qui énumère l'ensemble des effets pervers de trappes. La conclusion de ces derniers est essentiellement l'absence d'évidence empirique dans un sens ou dans l'autre, et des études qui ne sont pas nécessairement en mesure de trancher. Dans la note du Trésor associée (Nouveau et Ourliac 2012b), la conclusion est qu'*« au final, les études menées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne semblent pas confirmer l'existence de « trappes à bas salaires » significatives, même si elles ne permettent pas non plus de l'écarter totalement. Elles n'apportent de plus que des éléments de réponse partiels à la question des dynamiques salariales. Ainsi, elles n'étudient que les trajectoires salariales de personnes demeurant en emploi ; elles ne permettent pas de mesurer l'impact possible sur les salaires à l'embauche. »* Une même conclusion émerge des travaux d'Audenis et alii (2002) qui trouvent des phénomènes de trappe à bas salaire mais ne peuvent identifier un effet causal des politiques d'exonérations.

Deux travaux supplémentaires nous semblent importants à signaler pour conclure cette discussion. Ils ont le double mérite d'offrir un contraste en termes de méthodes et de conclusions, et aussi d'avoir un auteur commun. Dans le premier, Lehmann, Marical et Rioux (2013) trouvent que les exonérations de cotisations employeurs n'ont pas d'effet visible sur les salaires bruts et que la progression des salaires n'est pas affectée par la hausse du taux marginal de cotisation mis en place entre 2003 et 2006. Cette étude utilise des changements de politiques et des données microéconomiques permettant d'isoler l'effet des taux de cotisations et des taux marginaux. Elle permet de capter des effets immédiats au niveau des ménages. En revanche, elle est moins adaptée pour évaluer des effets sur un horizon temporel plus long, ni d'identifier des effets au niveau des entreprises. L'autre étude de Lehmann, Lucifora, Moriconi et Van der Linden, B (2016) est macroéconomique et compare l'effet de la progressivité des salaires dans un panel de 21 pays de l'OCDE sur la période 1998-2018. Elle a donc un recul temporel plus important et peut estimer, certes moins précisément que dans des études microéconomiques, l'effet des variations de progressivité des taxes sur des variables d'emploi, de chômage et de productivité du travail. L'étude compare les taux de taxation des salariés rémunérés 1,67 fois le salaire moyen à ceux des salariés payés 0,67 fois le salaire moyen et construisent ainsi un indicateur de progressivité. Celui-ci contribue dans leurs estimations à augmenter l'emploi et diminuer le chômage ce qui est conforme à ce que nous avons montré précédemment sur les effets en emploi des exonérations de cotisations ciblées sur les bas salaires ; mais la progressivité contribue aussi à diminuer la productivité, mesurée ici par le PIB par emploi. Cela peut provenir soit d'un simple effet de composition (des travailleurs moins productifs retrouvent un emploi) ou d'effets plus globaux liés aux trappes de formation ou de moindres investissements en productivité. Au vu de l'importance quantitative des effets mesurés dans cette étude, l'explication par l'effet de composition ne peut pas suffire.

4.3. Des résultats beaucoup plus mitigés pour le haut de la distribution des salaires et lorsque d'autres indicateurs que l'emploi (compétitivité, exportations) sont considérés

La mise en place du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a donné lieu à plusieurs travaux d'évaluation confiés par France Stratégie à des laboratoires universitaires (LIEPP, TEPP et OFCE), utilisant des méthodologies variées (quantitatives sur données individuelles, macroéconomiques ou qualitatives). Les résultats de ces travaux et leurs discussions par des experts sont disponibles sur la page du comité de

suivi du CICE sur le site de France Stratégie.²⁶ Nous ne présentons ici que les résultats essentiels de ces travaux.

Les résultats des travaux d'évaluation du CICE. Sur données individuelles, l'équipe de chercheurs du LIEPP (Carbonnier et al., 2017, 2022) utilise une méthode de différence en différences, comparant les entreprises traitées, c'est-à-dire intensives en CICE (avec une forte proportion de salariés sous 2,5 Smic) aux entreprises moins traitées. Ils obtiennent un effet non significatif sur l'emploi de la mise en place du CICE, mais un effet positif sur les salaires des employés les plus qualifiés, notamment ceux dont les rémunérations dépassent 2,5 Smic. L'incidence du CICE est ainsi estimée avoir été transmise dans les salaires pour au moins 50 %. Le graphique ci-dessous reproduit les deux résultats principaux de l'étude : à gauche (panel A) l'impact sur les salaires horaires, qui augmentent suite à la mise en place du CICE dans les entreprises les plus touchées, à droite (panel B), l'impact sur l'emploi qui est non significativement différent de zéro pendant toutes les années avant et après la mise en place du crédit d'impôt.

Impact du CICE sur l'emploi et les salaires selon Carbonnier et al. (2022)

A. Impact sur les salaires horaires B. Impact sur l'emploi

Figure 5: Effects on Mean Hourly Wages: Event Study Estimates

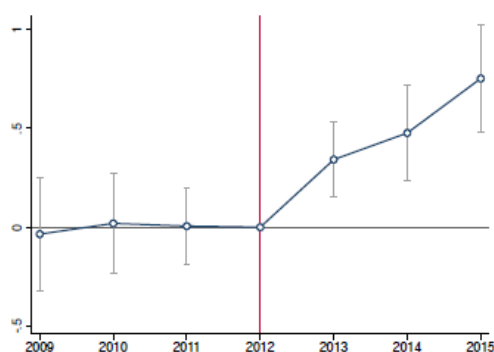
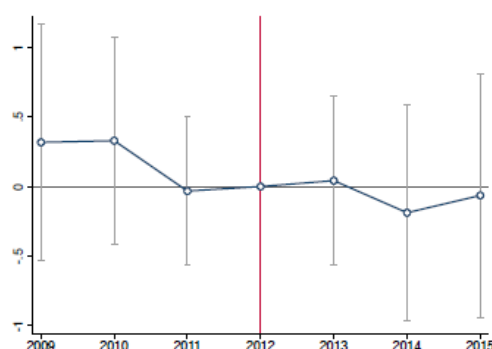


Figure 8: Effects on Employment: Event Study Estimates



Source : Figures 5 et 8 de Carbonnier et al. (2022).

Également sur données individuelles, l'équipe de chercheurs du TEPP (Gilles F., Y. L'Horty, F. Mihoubi et X. Yang, 2017) utilise une méthode similaire de double, voire triple, différences, comparant les entreprises selon l'intensité du traitement, c'est-à-dire l'exposition au CICE, pour la période 2009 à 2014. Les auteurs obtiennent des effets positifs sur l'emploi pour les entreprises les plus traitées (le quartile d'entreprises les plus bénéficiaires du CICE), les effets étant plus forts en 2014 qu'en 2013. Selon ces estimations, « le CICE aurait créé ou sauvé environ 38 000 emplois en 2013 et environ 118 000 en 2014 ». Dans le dernier rapport consacré à l'analyse avec une légère

²⁶ Voir les [rapports du comité de suivi du CICE](#).

modification de la spécification principale (Gilles et al. 2020), les auteurs obtiennent des effets d'ordre similaire : « [les effets du CICE] *seraient de 115 000 emplois créés ou sauvés en ne considérant que 2014, de 105 000 sur la période 2014-15 et de moins de 100 000 en 2014-16.* »

À la demande de France Stratégie, une équipe de chercheurs de l'OFCE (Ducoudré B. et N. Yol, 2018) incorpore les estimations microéconomiques d'impact sur l'emploi de Gilles et al. (2018a) dans le modèle macro-économétrique de l'OFCE e-mod.fr. L'objectif est ici d'obtenir des effets de contagion du CICE sur l'ensemble des entreprises de l'économie et des effets de bouclage budgétaire, le financement du CICE devant se faire par la hausse d'autres prélèvements et la baisse de la dépense publique. Les chercheurs concluent que « *le CICE aurait permis de créer entre 111 000 (scénario bas) et 281 000 (scénario haut) emplois entre 2013 et 2015, alors que les effets sur le PIB seraient quasi-nuls.* »

Bilan des évaluations sur le CICE. Une partie du débat sur l'efficacité du CICE a été accaparée par la comparaison des effets emploi entre les deux équipes de recherche mandatées par France Stratégie (effets nuls pour le LIEPP, effets positifs pour le TEPP), entraînant des commentaires précis de plusieurs discutants ainsi qu'une tentative de réconciliation des résultats par l'Insee. Le comité de suivi du CICE a retenu finalement l'ordre de grandeur de 100 000 emplois créés ou sauvés (France Stratégie, 2018, 2020).

Le débat sur les méthodes utilisées occulte pourtant la convergence des résultats sur le fait que le CICE a entraîné des effets emploi au mieux de faible ampleur, et nettement en-deçà des attentes. Ainsi, Gilles et al. (2018) concluent leur article en écrivant : « *Notre évaluation ex post de l'impact du CICE conduit à un effet sur l'emploi plus de deux fois plus faible que celui de la moyenne des effets indiqués par les évaluations ex ante du CICE. (...) nos résultats sont aussi très inférieurs aux chiffres obtenus par les évaluations ex post des exonérations générales de cotisations sociales qui reposent sur des méthodologies proches.* » (Gilles et al. 2018, p. 24).

La question fondamentale sur l'évaluation du CICE n'est plus tant l'ampleur des créations d'emplois, mais les raisons derrière le faible effet emploi du dispositif. Le CICE diffère des exonérations précédentes de cotisations sociales pour au moins deux caractéristiques :

- Le CICE est mis en place comme dispositif de crédit d'impôt sur l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Les travaux d'évaluation du LIEPP ont ainsi mis en lumière le fait qu'il était peu lisible au départ par les entreprises, l'effet de baisse de coût du travail n'étant pas du tout saillant pour les ressources humaines. L'impact différé sur la trésorerie pour de nombreuses entreprises non profitables est une autre conséquence de la forme particulière du CICE qui ne peut s'apparenter exactement à une exonération de cotisations sociales. Bozio, Cottet et Malgouyres (2018) discutent de ces dimensions

et de leurs possibles effets en amont de la conversion du CICE en une réduction de cotisations sociales en 2019 (ladite « bascule du CICE »).

- Le CICE est un dispositif beaucoup moins ciblé que le dispositif des allègements généraux concentré au niveau du salaire minimum. L'absence d'effets probants ou importants sur l'emploi renforce donc les craintes de ceux qui jugeaient que le ciblage au Smic des exonérations est la condition *sine qua non* de leur efficacité en termes d'emploi (Cahuc et Carcillo, 2014).

L'impact sur la compétitivité. L'objectif du CICE était à la fois d'améliorer l'emploi mais aussi la compétitivité des entreprises. Afin de mesurer les effets sur la compétitivité, l'approche empirique consiste à chercher à détecter des effets d'une baisse du coût des facteurs sur la probabilité d'exportation. Malgouyres et Mayer (2018) réalisent une telle estimation pour le CICE mais ne détectent aucun effet significatif sur les exportations jusqu'en 2015. Malgouyres (2019) prolonge cette étude pour les années 2016 et 2017 sans voir les résultats modifiés.

Malgouyres (2019) réalise par ailleurs une estimation de la réforme du pacte de stabilité mis en place en 2015 avec la création du bandeau « famille » réduisant les cotisations famille de 1,8 % jusqu'à 3,5 fois le Smic et conclut : « *Aucun effet n'est détecté sur les variables de commerce international (valeur exportée, marge extensive, valeur unitaire).* » L'exercice est reproduit pour les réductions de cotisations sociales mises en place en 1996 (allègements Juppé). L'auteur reproduit des effets positifs sur l'emploi (comme Crépon et Desplatz, 2001, et Cottet, 2024) mais ne trouve aucun effet sur les variables de commerce international.

Chapitre 3 – La politique d’exonération des cotisations employeur sur les bas salaires participe-t-elle à réduire la dynamique salariale ?

Un des risques d’une politique d’exonération ciblée sur les bas salaires est de défavoriser les dynamiques salariales. La politique réduit les incitations à augmenter les salaires et, de ce fait, pourrait concentrer les emplois à des niveaux de faibles rémunérations. Cette concentration a été soulignée dans le dernier rapport annuel du groupe d’experts Smic, faisant état d’une part historiquement élevée de salariés directement concernés par la revalorisation du Smic au 1^{er} janvier 2023 (17,3 %)²⁷. Dans cette partie, nous rassemblons les éléments empiriques qui permettent d’évaluer dans quelle mesure ces craintes sont réalisées ou non en décrivant les calculs des taux marginaux de prélèvement qui mesurent les incitations financières du système socio-fiscal à une hausse de salaire et en passant en revue leurs conséquences possibles sur la distribution des salaires.

1. Les taux marginaux de prélèvement dans le bas de la distribution des salaires sont élevés, résultats de la superposition de dispositifs dont les avantages sont retirés petit à petit au-dessus du Smic

Dans ce rapport, l’analyse du système socio-fiscal mobilise différents concepts qu’il faut commencer par clarifier. Le concept le plus parlant est celui de la variation de coût salarial pour atteindre une augmentation de salaire net ou de revenu disponible. C’est ce que l’employeur prend en compte dans ses décisions d’augmentations salariales, individuelles ou collectives. Il y a ensuite le concept de taux marginal de taxation (ou prélèvement) : si un salarié reçoit une augmentation de salaire, quelle partie est un revenu net d’impôt, et quelle partie lui revient après prise en compte de la variation des transferts divers. Le taux marginal est dit implicite ou effectif lorsqu’il prend en compte la variation relative du revenu

²⁷ Groupe d’experts Smic (2023).

net disponible mis en regard du salaire brut ou du coût salarial. Les deux concepts sont liés, comme expliqué dans l'encadré 3.1, et nous utiliserons l'un ou l'autre dans la suite.

Encadré 3.1 – Taux marginaux implicites et ratio coûts salariaux supplémentaire pour une hausse de revenu disponible

Il existe deux façons de visualiser les incitations financières à la progression salariale implicites dans un système socio-fiscal.

Le premier est le concept de **taux marginal effectif de prélèvement (TMEP)**. Pour un euro supplémentaire versé par l'employeur, ce taux, appelons le C , est défini comme le montant supplémentaire $(1-C)$ en fraction d'euro perçu par le salarié²⁸. Ainsi, un taux effectif de 70 % conduit une augmentation du coût salarial de 100 € à distribuer 30 € supplémentaires au salarié, une fois pris en compte : le surcroît de cotisations patronales, salariales, de CSG-CRDS et d'impôt sur le revenu, et la baisse éventuelle de prime d'activité et autres prestations de solidarité perçues par le ménage (aides au logement, allocations familiales, etc.).

L'autre concept est la **variation de coût salarial** pour une augmentation donnée de revenu disponible (c'est-à-dire après prestations et impôt sur le revenu) ; parfois cette variation du coût salarial est calculée pour une augmentation donnée du salaire net (c'est-à-dire avant prestations et impôt sur le revenu). Ce concept est directement lié au précédent mais en inversant le calcul, en indiquant le coût salarial pour l'employeur à augmenter le revenu disponible d'un individu de 1 €. Il faut augmenter le coût salarial de l'employeur de $1/(1-C)$, soit avec un taux C de 70 %, d'un facteur 3,33 et donc de 3,33 €. Dans des simulations de cas-type, le montant à payer pour l'employeur peut être plus élevé. Au niveau de 4 €, cela correspond donc à un taux de taxation marginal implicite de :

$$1-C = 1/4,0$$

$$\text{ou encore : } C = 75,0 \%$$

Si ce montant atteint 5 €, on obtient par exemple un taux marginal à 80 %.

Enfin, la notion de taux marginal effectif de taxation ne doit pas être confondue avec celle de taux moyen d'imposition. Un système socio-fiscal est dit progressif si les taux moyens sont croissants. À l'inverse, les taux marginaux implicites ne décrivent pas la progressivité du système socio-fiscal, mais uniquement les incitations financières à la progression salariale.

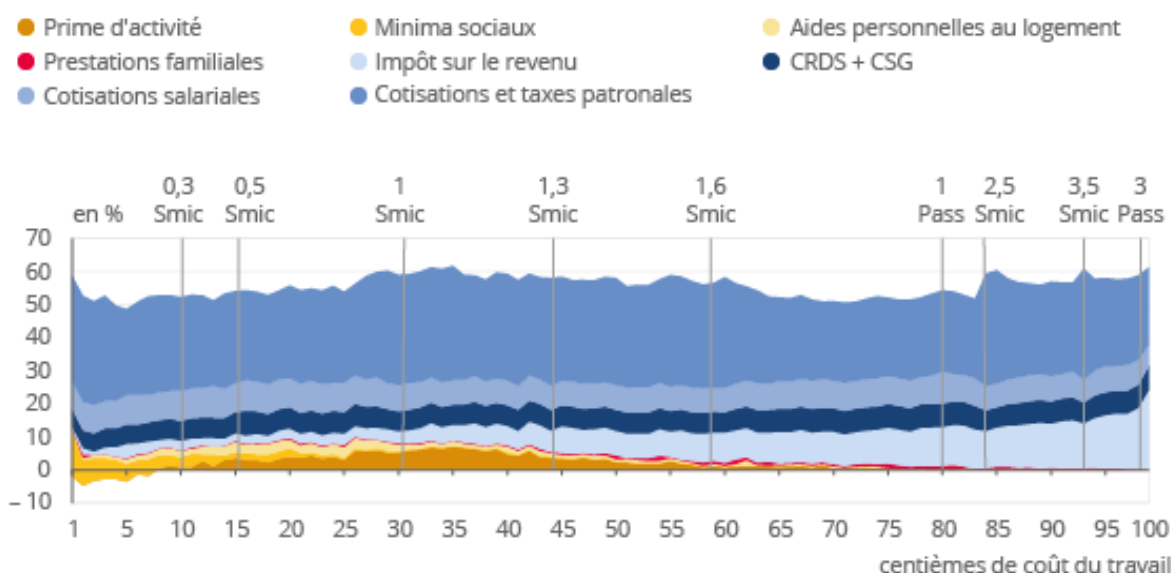
Dans le bas de la distribution des revenus, une partie des taux marginaux d'imposition vient du retrait des prestations sociales avec la hausse des revenus : les taux marginaux élevés vont de pair avec une forte redistribution pouvant se traduire par des taux moyens d'imposition négatifs (*via* les prestations sociales). Le retrait des allègements de cotisations entraîne également des taux marginaux élevés pour les bas salaires du fait que le profil

²⁸ Par rapport aux notations de l'encadré 2.4, cette notation C combine l'effet de la pente des transferts qui était notée c et la pente du coût salarial des entreprises par rapport au brut qui était notée a : on a $(1-c) / a = 1-C$.

des cotisations sociales employeur est fortement progressif : le taux moyen de cotisation augmente vite avec le niveau de salaire.

Pour se rendre compte de l'importance des taux marginaux implicites de taxation des salariés et de l'écart entre le coût salarial et le revenu net, on peut adopter deux points de vue. Une approche est de calculer une moyenne des taux marginaux par tranche de coût du travail. Cela conduit à des taux marginaux implicites élevés mais compris en moyenne entre 50 % et 60 % comme le montre le Graphique 3.1 issu des travaux de Sicsic et Vermersch (2021).²⁹

Graphique 3.1 – Décomposition des taux marginaux effectifs de prélèvement moyens par type de transfert, en fonction du niveau du coût du travail en 2019

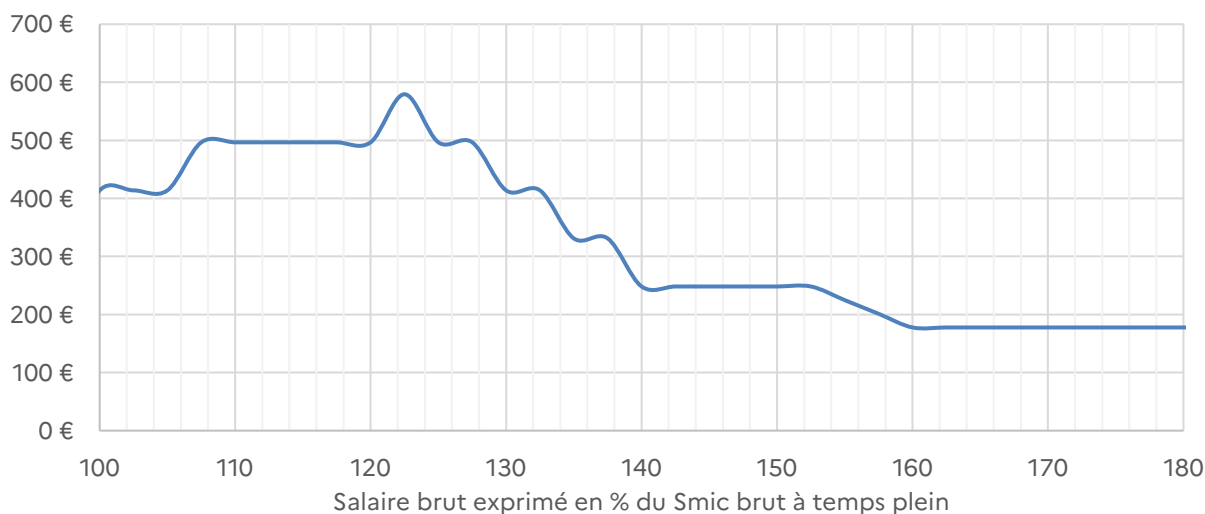


Lecture : en 2019, le TMEP moyen des actifs occupés appartenant au 30e centième de coût du travail, correspondant au Smic brut annuel à temps plein, est de 60,4 % : 33,9 % de cotisations patronales, 7,9 % de cotisations salariales, 3,8 % d'impôt sur le revenu, 6,0 % de CRDS et CSG, 0,7 % de minima sociaux, 5,2 % de prime d'activité, 2,4 % d'aides au logement et 0,3 % de prestations familiales. Champ : France métropolitaine, personnes en emploi, appartenant à un ménage ordinaire dont le revenu est positif. Note : la contribution de la prime d'activité au TMEP est négative en-dessous de 0,5 Smic, mais elle est compensée par l'effet positif des minima sociaux.

Source : Graphique 3 issu de Sicsic et Vermersch (2021).

²⁹ Voir également l'étude plus complète de Sicsic (2018).

Graphique 3.2 – Variation théorique du coût pour l’employeur nécessaire pour une augmentation de revenu disponible de 100 € en 2023 – approche par cas-type



Lecture : pour augmenter de 100 € une personne rémunérée l'équivalent de 1,2 Smic, vivant seule, sans enfant, non bénéficiaire de l'AAH et locataire en zone 2, touchant toutes les prestations auxquelles elle est éligible, l'employeur doit augmenter son coût du travail de 497 € en 2023.

Source : Drees, maquette Edifis 2023.

L'autre approche est de considérer des cas-types particuliers qui peuvent présenter en fonction de leur situation familiale ou le type de logement qu'ils occupent des taux marginaux assez différents, et en général nettement plus élevés. Le Graphique 3.2 représente la variation de coût employeur nécessaire en 2023 à augmenter de 100 € le revenu disponible d'une personne vivant seule sans enfant et étant locataire. Il met en évidence des taux marginaux implicites qui peuvent être ponctuellement très élevés. Par exemple, on voit sur ce graphique une variation de plus de 500 € du coût du travail sur certaines plages de salaire, ce qui correspond à un taux marginal effectif supérieur à 80 % (Encadré 3.1). Ces situations existent donc théoriquement mais peuvent être rares, ce qui explique que le taux de 80 % n'est pas atteint dans les chiffres moyens du Graphique 3.1.

Ce Graphique 3.1 illustre également la contribution des prestations sociales aux TMEP en bas de la distribution des revenus : la dégressivité des aides au logement au-delà d'un plafond de revenu se traduit ainsi par une hausse progressive des taux marginaux moyens en fonction du revenu. Le caractère différentiel du RSA a le même impact ; et la prime d'activité, dont le montant augmente d'abord avec les revenus du travail, compense en partie ces effets ; néanmoins, elle devient ensuite dégressive et sa contribution au taux marginal augmente alors, culminant un peu après 1 Smic, et reste positive jusqu'au point de sortie de la prestation qui varie en fonction des autres ressources et de la configuration familiale.

La prime d'activité est une prestation sociale créée en 2015³⁰ et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Issue de la fusion du revenu de solidarité active (RSA) activité et de la prime pour l'emploi (PPE), elle vise à soutenir l'activité et le pouvoir d'achat des travailleurs modestes. La prime d'activité est versée sous conditions de ressources (le salaire maximum pour pouvoir y prétendre est de 1,33 Smic dans la plupart des cas). Son montant est dégressif en fonction du revenu et dépend de la situation familiale du bénéficiaire.

Depuis sa création, le montant de la prime d'activité a considérablement progressé : d'environ 50 % entre 2017 et 2022, pour atteindre environ 160 € par mois pour les bénéficiaires percevant des revenus d'activité au niveau du Smic. En particulier, en janvier 2019, dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales faisant suite au mouvement des gilets jaunes, le « bonus » de la prime d'activité a été fortement revalorisé³¹, à hauteur de 90 € par mois pour une personne seule percevant le Smic.

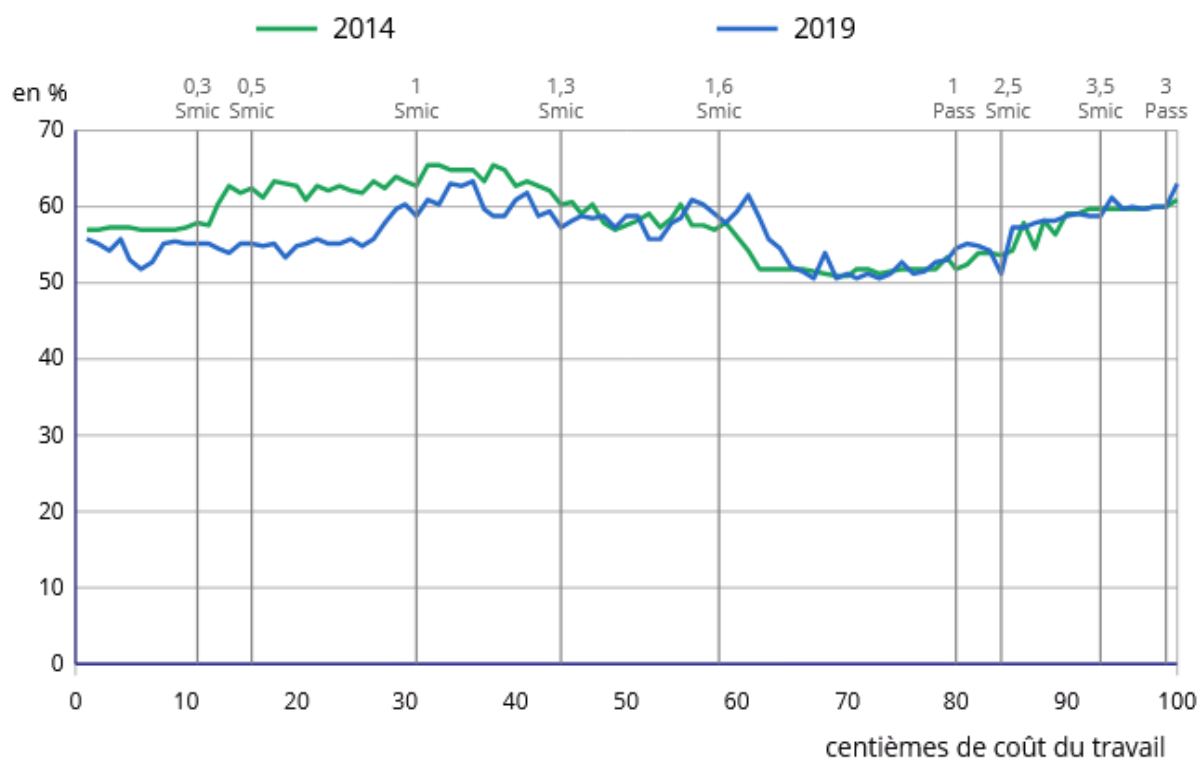
Cette montée en puissance de la prime d'activité se traduit par une diminution sensible des taux marginaux effectifs de prélèvement (TMEP) aux alentours du Smic. Sicsic et Vermersch (2021), comparant les situations de 2014 et 2019, mettent en évidence cette nette baisse des taux marginaux effectifs médians dans le bas de la distribution des salaires (Graphique 3.3). En effet, le taux marginal effectif médian présente un profil en tilde aplati. En 2019, il est d'abord stable dans le bas de la distribution du coût du travail, à 55 %. À partir de 0,85 Smic annuel, il augmente progressivement, pour atteindre son maximum (63 %) autour de 1,1 Smic : il s'agit d'une hausse qui s'explique conjointement par l'entrée dans l'impôt sur le revenu et par la dégressivité des montants de la prime d'activité. En 2014, cette hausse du taux marginal effectif se produisait à un niveau plus bas (autour de 0,3 Smic), notamment parce que la dégressivité du RSA activité intervenait plus tôt que pour la prime d'activité. Cette baisse des TMEP s'inscrit dans la continuité des réformes depuis les années 2000 (prime pour l'emploi, RSA) qui avaient augmenté les incitations monétaires au travail des personnes faiblement rémunérées. Cependant, la baisse des TMEP induite au voisinage du Smic, le profil de la courbe en tilde restant sensiblement le même au-delà, rend les augmentations de salaire aux alentours du Smic plus coûteuses. Ainsi, pour une personne seule sans enfant dont le revenu d'activité est au niveau du Smic, l'augmentation du coût du travail nécessaire à une augmentation du revenu disponible de 100 € par mois est, en octobre 2023, de 483 €, dont 78 € s'expliquent par la variation de la prime d'activité³².

³⁰ Loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

³¹ Drees 2022a.

³² Source : conférence sociale 2023, calculs Drees.

Graphique 3.3 – Taux marginaux effectifs de prélèvement médians en fonction du coût du travail en 2014 et 2019



Lecture : en 2019, le TMEP médian des personnes appartenant au 30e centième de coût du travail, correspondant au Smic brut annuel à temps plein, est de 60 %. Champ : France métropolitaine, personnes en emploi, appartenant à un ménage ordinaire dont le revenu est positif. Note : les seuils de Smic et de Pass (plafond annuel de sécurité sociale) correspondent aux valeurs 2019.

Source : Graphique 2 issu de Sicsic et Vermersch (2021).

Les situations individuelles peuvent cependant être très dispersées autour de la médiane, en particulier dans la première moitié de la distribution où, à revenu donné, la variabilité des taux marginaux est élevée. Ainsi, en 2019, au niveau du Smic, l'intervalle entre le 1^{er} décile des TMEP (39 %) et le 9^e décile (74 %), entre lesquels se situent 80 % des individus, est de 35 points, contre 21 points à 2 Smic. Cet intervalle est de 44 points à la moitié du Smic, et est encore plus élevé dans l'extrême bas de la distribution. Enfin, les taux marginaux sont plus faibles pour les couples, car les prestations sociales et l'impôt sur le revenu sont familialisés.

2. Le barème des exonérations générales participe à des taux marginaux implicites de prélèvement élevés

Les premiers dispositifs d'exonération de cotisation sur les bas salaires, avec une forme de marche d'escalier, présentaient le défaut d'avoir des effets de seuil importants aux

niveaux de salaire concernés par ces marches (voir Chapitre 1, partie 1). Ils ont donc été rapidement abandonnés et remplacés par des dispositifs où les taux étaient dégressifs, qui présentent l'avantage de faire disparaître ces effets de seuil. Mais la contrepartie de ce lissage des taux est une augmentation du coût pour l'employeur d'une augmentation de salaire, à tous les niveaux de salaire concernés plutôt qu'au seul passage des seuils. En effet, une augmentation du salaire net implique pour l'employeur non seulement la hausse attendue du salaire brut, mais elle implique également une diminution en niveau des allègements auquel l'employeur peut prétendre, qui se traduisent donc en un surcoût supplémentaire pour ce dernier.

C'est ce phénomène de coût supérieur du point de vue de l'employeur pour augmenter d'un même montant un salarié plus proche du Smic qui peut contribuer à une trappe à bas salaires³³. Celle-ci se manifesterait par de moindres progressions salariales pour les personnes rémunérées dans les niveaux concernés par les exonérations, puisque pour un montant donné attribué par l'employeur à la hausse des salaires, la variation de salaire net sera d'autant moindre que le coût pour l'employeur a augmenté. On peut également imaginer un effet de trappe qui passerait par une optimisation de l'employeur consistant à attribuer les montants d'augmentation salariale disponibles aux salariés qui se situent aux niveaux de salaire où l'augmentation du revenu net serait plus importante, c'est-à-dire dans notre cas aux salaires les plus élevés.

D'un point de vue mathématique, ce surcoût dépend de la forme de la dégressivité choisie. Pour une dégressivité linéaire en montant, qui est la forme actuelle des allègements généraux, il est assimilable globalement à la « pente » de décroissance du montant, et dépend essentiellement de deux paramètres :

- Le montant maximal d'allègements : plus celui-ci est élevé, plus la pente est élevée, et plus le surcoût pour l'augmentation du salaire net est important.
- Le seuil d'extinction des allègements : plus celui-ci est proche du Smic, plus la pente est importante ; au contraire, un seuil d'extinction élevé réduit la pente et le surcoût associé.

Pour réduire la pente des allègements, et donc le surcoût pour l'employeur sur les salaires concernés par les exonérations, les mesures envisageables peuvent avoir des effets négatifs. On peut, d'une part, réduire le taux maximal d'exonération au niveau du Smic, mais au prix d'une augmentation du coût du travail à ce niveau, et d'un effet moindre sur l'emploi. Il est possible, d'autre part, d'augmenter le niveau du seuil de sortie, mais cela se traduit par une hausse de l'assiette des salaires exonérés, et par des coûts pour les finances publiques supplémentaires.

³³ Malinvaud E. (1998).

2.1. Les différentes formes de dégressivité expérimentées impliquent des surcoûts avec des dynamiques différentes

Après les allègements « Balladur », les premiers dispositifs d'exonération dégressifs présentaient une dégressivité linéaire selon le taux de cotisation. Ce type de barème produit un surcoût pour les salaires concernés par rapport aux niveaux de salaire plus élevés, qui est même croissant avec le niveau de salaire jusqu'au seuil du dispositif. Ainsi, en 1996, le coût d'une augmentation d'un euro du salaire net était de 2,45 € au niveau du Smic, soit 63 centimes de plus que pour les salaires au-delà du seuil. Juste avant le seuil de 1,2 Smic, ce coût est de 2,74 €, soit 92 centimes de plus que pour les salaires au-delà du seuil. Du point de vue de la théorie économique, le fait d'avoir un coût de la hausse de salaire qui augmente le long de la distribution peut provoquer un effet directement désincitatif à la hausse des salaires, voire un blocage des salaires.

Ces dispositifs vont d'abord être complétés par l'aide « Aubry II », qui concerne les entreprises passés aux 35 heures. Ce dispositif est particulier car sa dégressivité n'est pas linéaire en taux, ni en montant. Sa forme conduit en pratique à une réduction progressive du coût pour l'employeur jusqu'au seuil d'extinction. Par rapport à la version précédente, ce nouveau système permet d'éviter l'effet désincitatif à la hausse de salaire. Il subsiste toutefois un surcoût substantiel par rapport aux salaires non concernés par l'exonération.

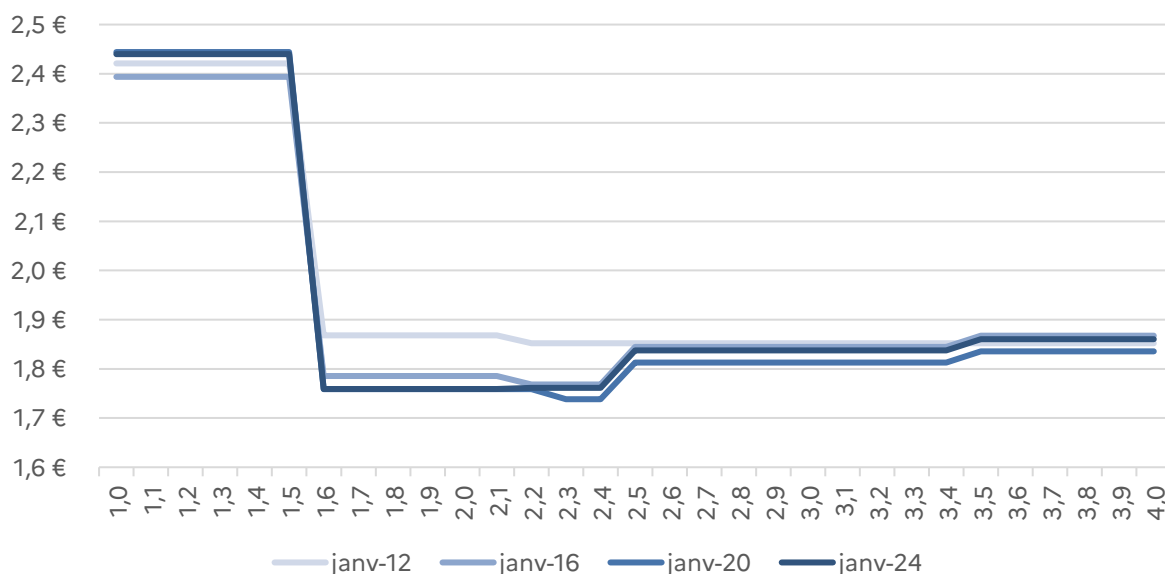
Enfin, le choix a été fait finalement d'une dégressivité des allègements linéaire en montant (avec en conséquence une forme hyperbolique sur le taux d'exonération), qui est la forme actuelle des allègements généraux. Avec ce type de dégressivité, le surcoût pour l'employeur à une augmentation du salaire net pour les salariés exonérés est constant sur toute la plage des allègements, et directement lié à la pente de la dégressivité. En 2019, avec la stabilisation du dispositif « Fillon », le coût d'augmentation est ainsi de 2,42 € avant le seuil de 1,6 fois le Smic, puis de 1,87 € après le seuil, soit une différence de 55 centimes.

2.2. À partir de 2012, le renforcement des allègements augmente le surcoût d'augmentation du salaire pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic

Comme on l'a vu précédemment, pour un dispositif d'exonération dégressif linéairement en montant, le surcoût pour l'augmentation du salaire net est directement lié à la pente des allègements, c'est-à-dire, lorsque le seuil reste constant, au niveau maximal d'exonération au niveau du Smic. Or à partir de 2012, en plus de l'instauration des exonérations forfaitaires liées au CICE et au Pacte de responsabilité, plusieurs mesures ont contribué successivement à un renforcement des allègements généraux au niveau du Smic (voir chapitre 1) sans modifier le seuil d'extinction à 1,6 Smic (

Graphique 3.4). Ainsi, le surcoût pour l'employeur d'une augmentation salariale entre les salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic par rapport à ceux dont la rémunération est supérieure à 1,6 Smic, qui était restée stable entre 2006 et 2012, passe de +55 centimes à +68 centimes entre 2012 et 2024 (Graphique 3.5).

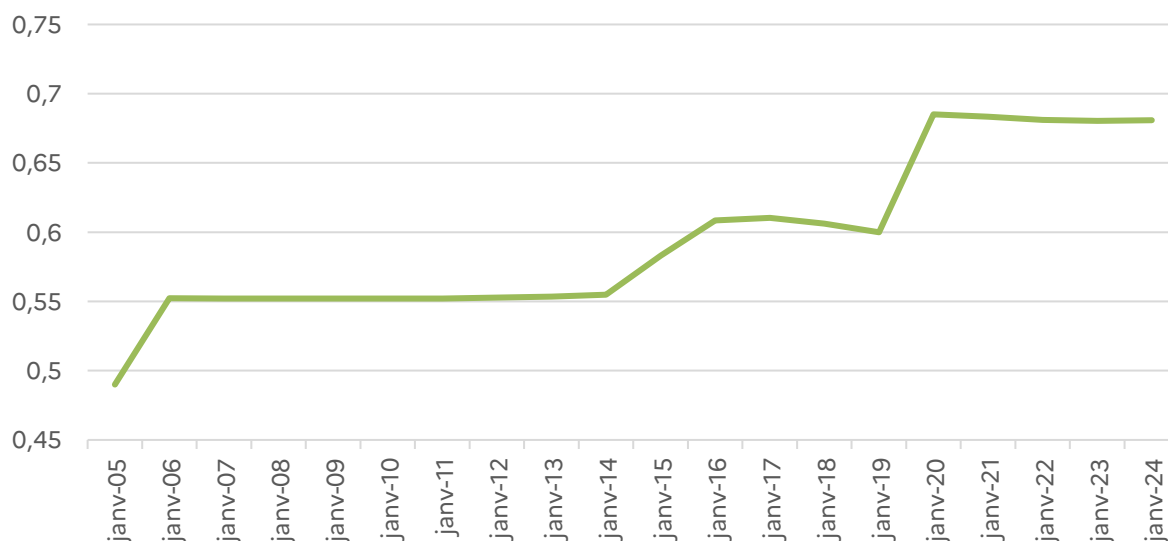
Graphique 3.4 – Coût pour l'employeur d'une hausse de 1 € du salaire net en fonction du niveau de salaire en part de Smic entre 2012 et 2024 (en euros)



Lecture : en janvier 2024, le coût pour l'employeur d'une hausse de 1 euro du salaire net au niveau du Smic est de 2,44 euros. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.
 Source : Dares.

Par ailleurs, on peut noter que les bandeaux maladie et famille ont réintroduit des effets de seuil qui avaient été supprimés à partir de 1997 (avec la création de la « ristourne dégressive unique ») : en 2023 augmenter de 1 € un salaire brut mensuel de 4 273 € coûte à l'employeur 3 094 € par an, pour une augmentation nette du salaire annuel de 9,5 €.

Graphique 3.5 – Évolution du surcoût pour l’employeur d’une hausse de 1 € du salaire net à 1,6 Smic entre 2005 et 2024 (en €)



Lecture : en janvier 2024, le surcoût pour l’employeur d’une hausse de 1 euro du salaire net au-delà de 1,6 Smic par rapport à en dessous de 1,6 Smic est de 0,68 €. Note : taux en vigueur pour une entreprise de plus de 50 salariés ou plus située à Paris.

Source : Dares.

3. Des salaires plus concentrés au cours du temps entre 1,2 et 1,3 Smic et plus dynamiques pour les salariés proches du Smic

3.1. Une concentration plus importante des salaires à des niveaux proches du Smic entre 1994 et 2022

La distribution des salaires horaires bruts en France présente un pic de concentration sur les salaires compris entre 1,1 et 1,3 fois le salaire minimum sur l’ensemble de la période de mise en œuvre puis de développement des allègements sur les bas salaires (pour plus de précisions sur les écarts entre cette distribution et les chiffreages issus du rapport du groupe d’experts Smic voir encadré 3.2 et plus généralement pour la description de la source et des méthodes, l’encadré 3.3). Cette distribution a toutefois évolué sensiblement au fil des années, avec deux dynamiques : une concentration de plus en plus importante au niveau de ce pic, ainsi qu’un décalage progressif de ce pic vers des niveaux de salaire horaire légèrement plus élevés (Graphique 3.6).

Encadré 3.2 – La mesure du nombre de salariés rémunérés au Smic

Le Smic est le salaire horaire en dessous duquel il est interdit à quelques exceptions près (apprentis, métiers spécifiques) de rémunérer un salarié d'au moins 18 ans et ce, quelle que soit la forme de sa rémunération (au temps, au rendement, à la tâche, à la pièce, à la commission ou au pourboire). En pratique, c'est l'employeur qui doit s'assurer que le salaire horaire de ses salariés n'est pas inférieur au montant du Smic.

Toutefois, le respect du salaire minimum n'est évalué que sur certaines composantes de la rémunération versée au salarié (qui en constitue cependant en général l'essentiel), appelée « assiette de vérification du Smic »³⁴. Celle-ci comprend le salaire de base, augmenté des avantages en nature et de majorations ayant, de fait, le caractère d'un complément de salaire. Les primes de fin d'année ou de 13^{ème} mois ne sont prises en compte dans l'assiette de vérification du Smic que pour le mois où elles sont payées (en d'autres termes, elles ne peuvent être lissées sur l'année pour vérifier la conformité au Smic en moyenne sur l'année ou pour chacun des douze mois de cette dernière).

D'autres éléments de rémunération sont exclus de cette assiette de vérification du Smic : c'est le cas notamment des majorations au titre des heures supplémentaires, du travail du dimanche ou de nuit et de certaines primes (ancienneté, épargne salariale, conditions particulières de travail). Après prise en compte de ces éléments, un salarié rémunéré sur la base du Smic horaire peut donc bénéficier d'une rémunération horaire brute totale nettement supérieure au Smic horaire : les enquêtes sur la structure des salaires de l'Insee indiquent par exemple que près des deux tiers des salariés à temps complet (toute l'année) dont le salaire de base est inférieur à 1,05 Smic ont une rémunération brute totale supérieure à ce seuil, et un quart ont même une rémunération brute totale supérieure à 1,3 fois le Smic.

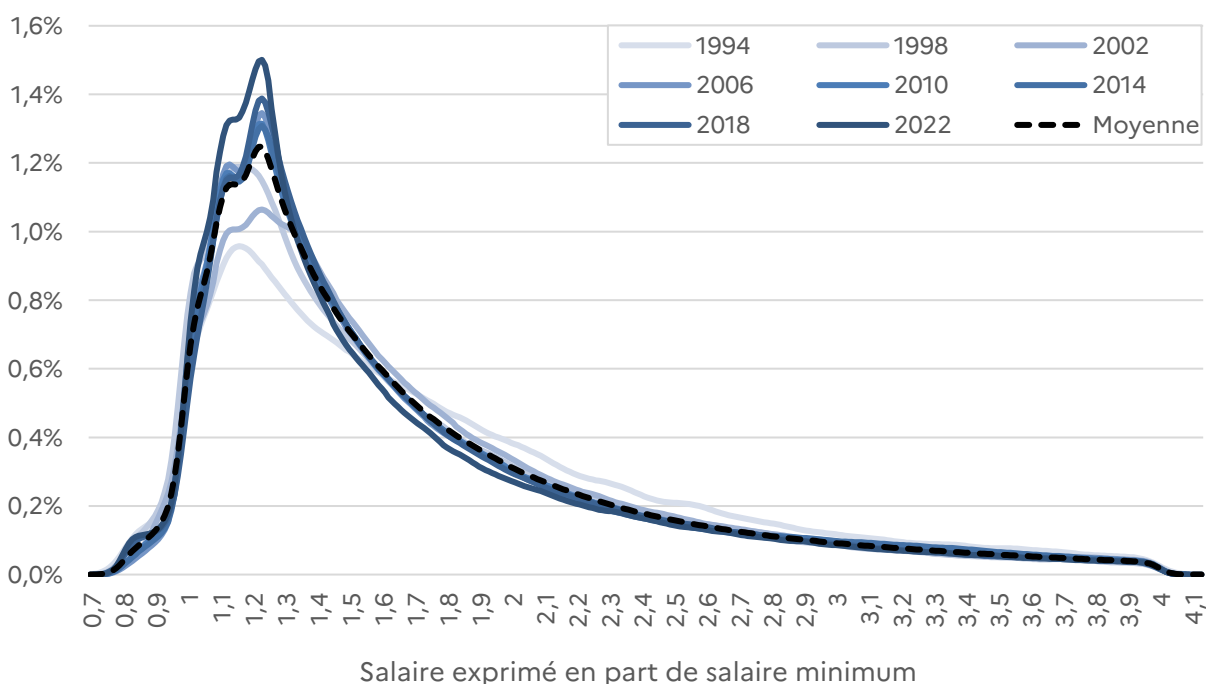
La mesure du nombre de salariés au Smic doit donc être approchée par différentes méthodes. Les enquêtes sur l'activité et les conditions de la main d'œuvre (Acemo) mesurent le nombre de salariés bénéficiant de la revalorisation du Smic chaque 1er janvier en utilisant une définition du salaire proche de l'assiette de vérification évoquée précédemment : en 2023, 17,3 % des salariés (3,1 millions de personnes) ont ainsi bénéficiés de la revalorisation du Smic au 1er janvier, c'est-à-dire que leur salaire de base était inférieur à 11,27 € brut par heure auparavant. D'autres sources, comme la base tous salariés de l'Insee, utilisent la rémunération totale pour identifier des personnes à bas salaires : sur la base de cette rémunération totale, on estime qu'environ 5 % des salariés du privé, soit un peu moins d'un million de personnes, perçoivent un salaire brut « global » compris entre 1 et 1,05 fois le Smic en 2022 (Graphique 3.6).

Par ailleurs, la distribution apparaît relativement lisse aux différents niveaux qui présentent des seuils dans les dispositifs d'allègement, notamment ceux de 1,6 fois le Smic pour le

³⁴ Pour le détail des éléments inclus et exclus de cette assiette, voir par exemple : <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/la-remuneration/article/le-smic>.

point de sortie des allègements généraux depuis 2006, 2,5 fois le Smic pour celui du bandeau maladie et 3,5 fois le Smic pour celui du bandeau famille. Une concentration spécifique des salariés à ces niveaux de rémunération pourrait être l'une des manifestations d'un effet de trappe, par exemple parce que franchir le seuil de 2,5 ou 3,5 fois le Smic représente un surcoût important pour l'employeur qui perd subitement le bénéfice des taux réduits de cotisation maladie ou famille.

Graphique 3.6 – Distribution du salaire brut horaire exprimé en parts de Smic entre 1994 et 2022

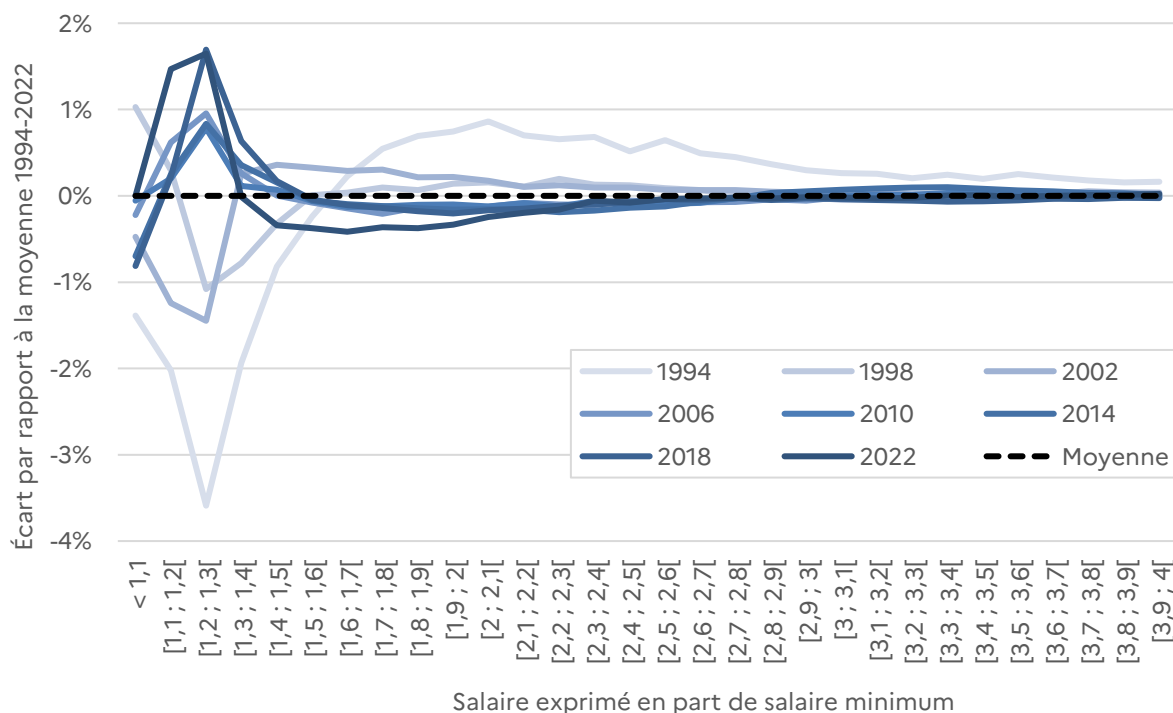


Lecture : en 2022, 1,5 % des salariés du secteur privé âgés de 18 à 64 ans perçoivent un salaire brut horaire entre 1,22 et 1,23 fois le Smic. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés (comptés en personnes physiques) âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

En comparant la distribution des salaires horaires bruts chaque année à la moyenne de la période 1994-2022, on confirme bien l'analyse précédente (Graphique 3.7) : la part de salariés entre 1,2 et 1,3 fois le Smic est plus importante pour les années récentes (en foncé) que pour le début de la période (en clair). Au voisinage très proche du Smic, les distributions oscillent régulièrement autour de la moyenne, en lien avec la dynamique de celui-ci notamment. Cette fréquence plus importante de salaires autour de 1,2-1,3 fois le Smic se traduit par une moindre proportion de salariés rémunérés entre 1,5 et 2,5 fois le Smic en fin de période par rapport au début de période. Au-delà de 2,5 Smic, les différences sont moindres.

Graphique 3.7 – Distribution du salaire brut horaire exprimé en parts de Smic, en écart par rapport à la moyenne 1994-2022



Lecture : en 2022, la proportion de salariés percevant un salaire brut horaire compris entre 1,1 et 1,2 fois le Smic est de 1,5 point supérieure à celle observée en moyenne sur la période 1994-2022. Champ : poste principal (c'est-à-dire le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés (comptés en personnes physiques) âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

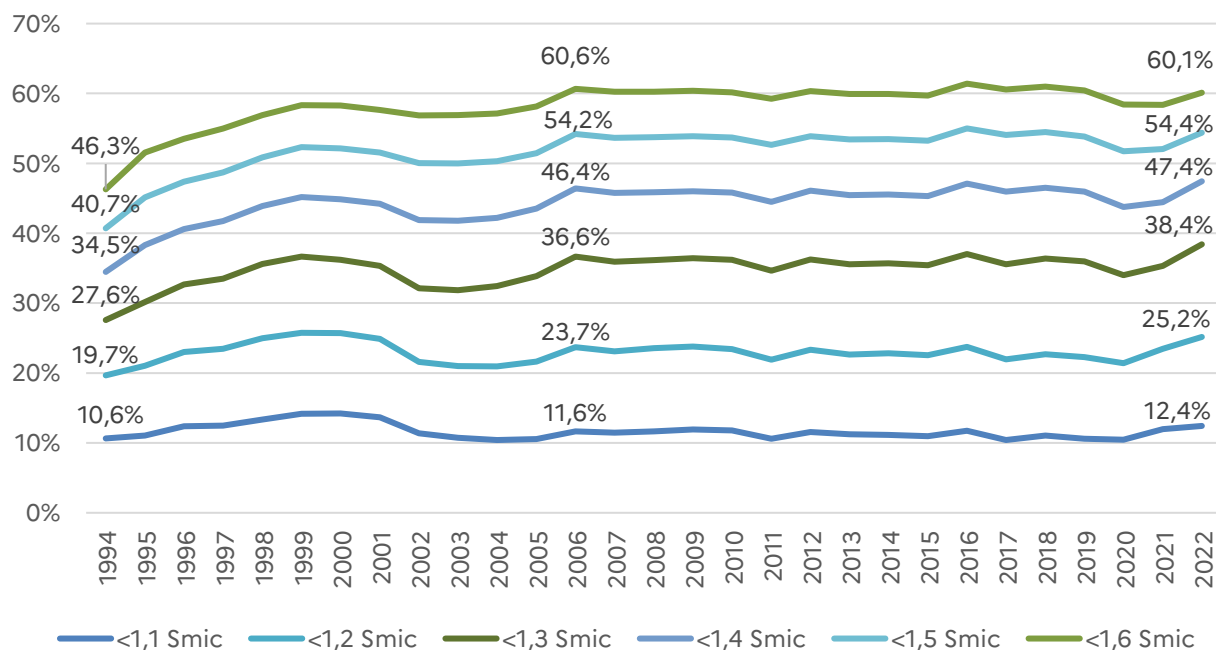
3.2. Cette concentration s'est principalement manifestée au moment du passage aux 35 heures

Si l'on étudie en détail la chronique temporelle de l'évolution de la distribution des salaires sur la période 1994-2022, on peut distinguer deux grandes périodes (Graphique 3.8). Entre 1994 et 2006, la concentration à des niveaux de rémunération peu élevés augmente sensiblement, notamment au moment du passage aux 35 heures (sans doute sous l'effet d'une forte dynamique du Smic à ce moment). Par la suite, jusqu'en 2020, elle se stabilise et varie légèrement, là aussi en partie en lien avec les évolutions du Smic. On constate notamment un pic en 2012, dernière année où un coup de pouce a été accordé sur le Smic. Les années 2021 et 2022 sont plus atypiques, le dynamisme du Smic sous l'effet du retour d'une inflation forte a contribué à une contraction de la distribution des salaires.

La proportion de personnes rémunérées moins de 1,1 fois le Smic est ainsi passée de 10,6 % à 11,6 % entre 1994 et 2006, et était de 12,4 % en 2022, en progression depuis

2020. De la même façon, la part de personnes rémunérées moins de 1,6 fois le Smic a augmenté de près de 15 points entre 1994 et 2006 (plus de 1 point de pourcentage par an en moyenne), s'est stabilisée entre 2006 et 2020 et repart à la hausse après avoir reculé en 2020.

Graphique 3.8 – Évolution de la part de salariés dont le salaire horaire brut est situé sous un seuil exprimé en parts de Smic entre 1994 et 2022

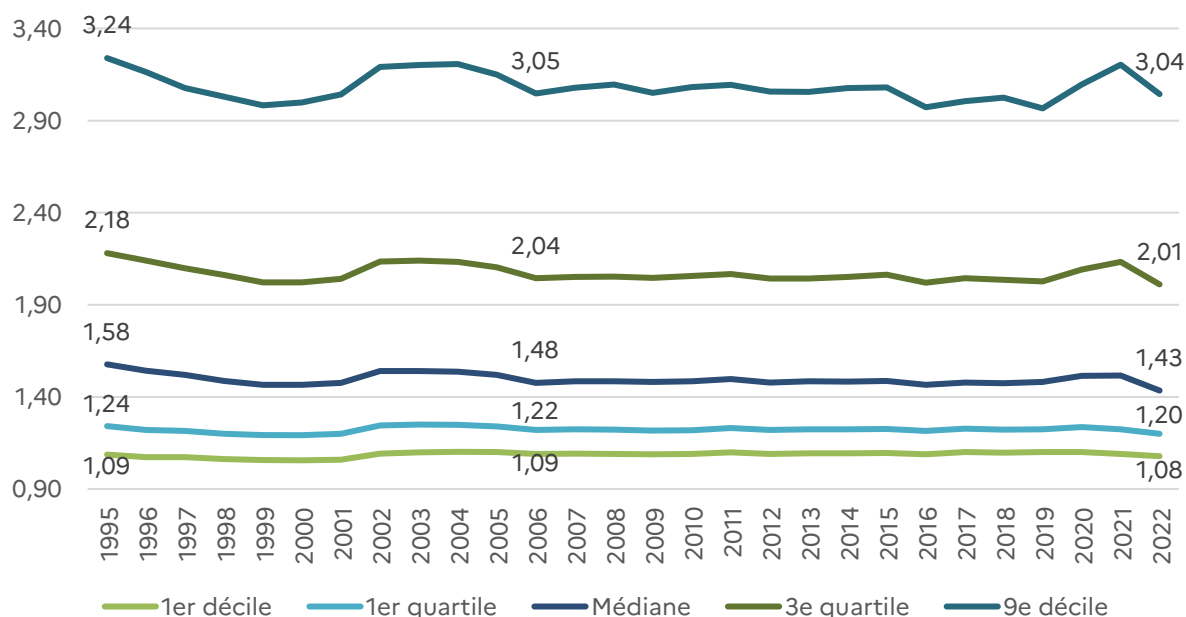


Lecture : en 2022, 12,4 % des salariés du secteur privé âgés de 18 à 64 ans perçoivent un salaire brut horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

On peut mettre en évidence ces deux grandes périodes distinctes (1994-2006 puis 2007-2019) et la rupture survenue en 2020 également en analysant comment les principaux quantiles de la distribution des salaires ont évolué. Ces derniers ont connu une évolution symétrique aux parts de salariés sous les seuils de multiple du salaire minimum : leur niveau a diminué entre 1994 et 2006 puis est resté relativement stable (Graphique 3.9). Le salaire médian était ainsi de 1,58 fois le Smic en 1995, et de 1,48 fois le Smic en 2006, niveau auquel il est resté jusqu'en 2020. Il a diminué entre 2021 et 2022 pour s'établir à 1,43 Smic. L'évolution est moindre pour les quantiles les plus bas, en particulier pour le premier décile, particulièrement stable dans le temps, autour et légèrement en-dessous de 1,1 fois le Smic.

Graphique 3.9 – Évolution des quantiles de la distribution du salaire horaire brut exprimés en parts de Smic, entre 1994 et 2022



Lecture : en 2022, les 10 % de salariés percevant les salaires horaires les plus bas perçoivent moins de 1,08 fois le Smic. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Si les salaires horaires bruts se sont effectivement concentrés autour du Smic entre 1994 et 2022, cette concentration a essentiellement eu lieu avant 2006, dans une période où le passage aux 35 heures se mettait progressivement en place. Le salaire minimum a été particulièrement dynamique au cours de ces années-là. Entre janvier 2000 et janvier 2006, le Smic horaire brut passe ainsi de 42,02 FF (6,41 €) à 8,03 € soit une hausse de 25 %. La concentration de la distribution des salaires sur cette période pourrait donc plutôt témoigner d'un effet de diffusion moindre du Smic à des niveaux de salaire plus élevés. La stabilité de la distribution après 2006, alors que les dispositifs d'exonération se sont sensiblement renforcés sur cette période, ne semble pas indiquer particulièrement un effet de trappe à bas salaires lié à l'intensité de ces dispositifs.

Si entre 2006 et 2021 les salaires du haut de la distribution ont progressé relativement au Smic, notamment au niveau du neuvième décile, l'année 2022 a effacé ce gain, la hausse plus rapide du Smic contribuant à réduire l'écart entre salaire minimum et salaires plus élevés.

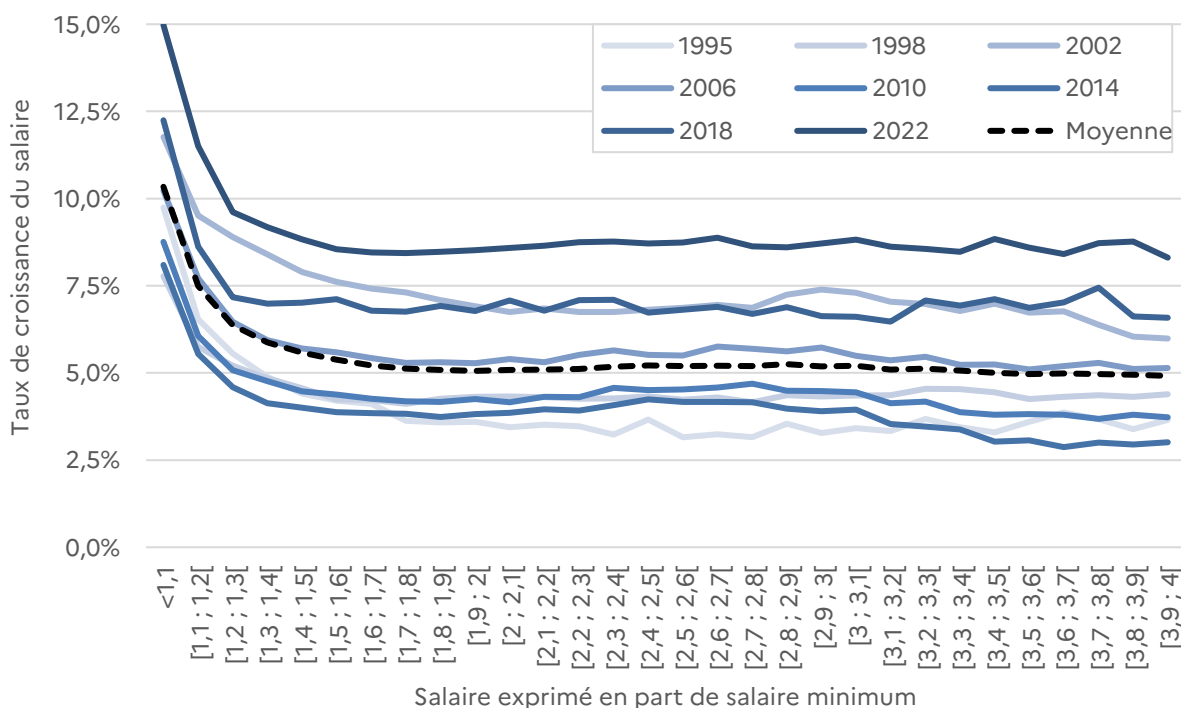
3.3. L'évolution individuelle du salaire est plus dynamique à des bas niveaux de salaire

Tester l'existence de moindre progression pour les salaires concernés par la plage des allègements généraux nécessite de mesurer des évolutions salariales et de les comparer le long de la distribution des salaires. On se restreint dans cette partie aux personnes présentes deux années de suite dans la même entreprise : pour des personnes ayant changé d'entreprise ou entrant plus généralement dans un nouvel emploi, les déterminants du salaire ne sont *a priori* pas affectés par le phénomène de trappe tel qu'il est entendu ici, celui-ci concernant plutôt la décision d'augmentation salariale d'une année sur l'autre par l'employeur. Si on se concentre spécifiquement sur cette hypothèse dans cette partie, rappelons que d'autres manifestations d'une trappe à bas salaires sont toutefois possibles, qui passeraient par exemple par le niveau des salaires d'embauche ou par des opportunités moindres de progression de carrière en raison d'effets désincitatifs sur la formation (voir Encadré 2.5 *supra*).

À première vue, le phénomène de moindre progression salariale pour les bas salaires relativement aux salaires plus élevés n'est pas observé dans le cas français pour la moyenne des progressions de salaires. En effet le taux de croissance annuel moyen des salaires apparaît plus dynamique pour les salariés dont le niveau est plus proche du Smic que pour les salariés à des niveaux de salaire plus élevés³⁵, et ce pour l'ensemble des années entre 1994 et 2022 (Graphique 3.10).

³⁵ Ce résultat est confirmé par d'autres études, notamment Pora P. et Wilner L. (2016).

Graphique 3.10 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 18-64 ans en fonction du niveau exprimé en parts de Smic



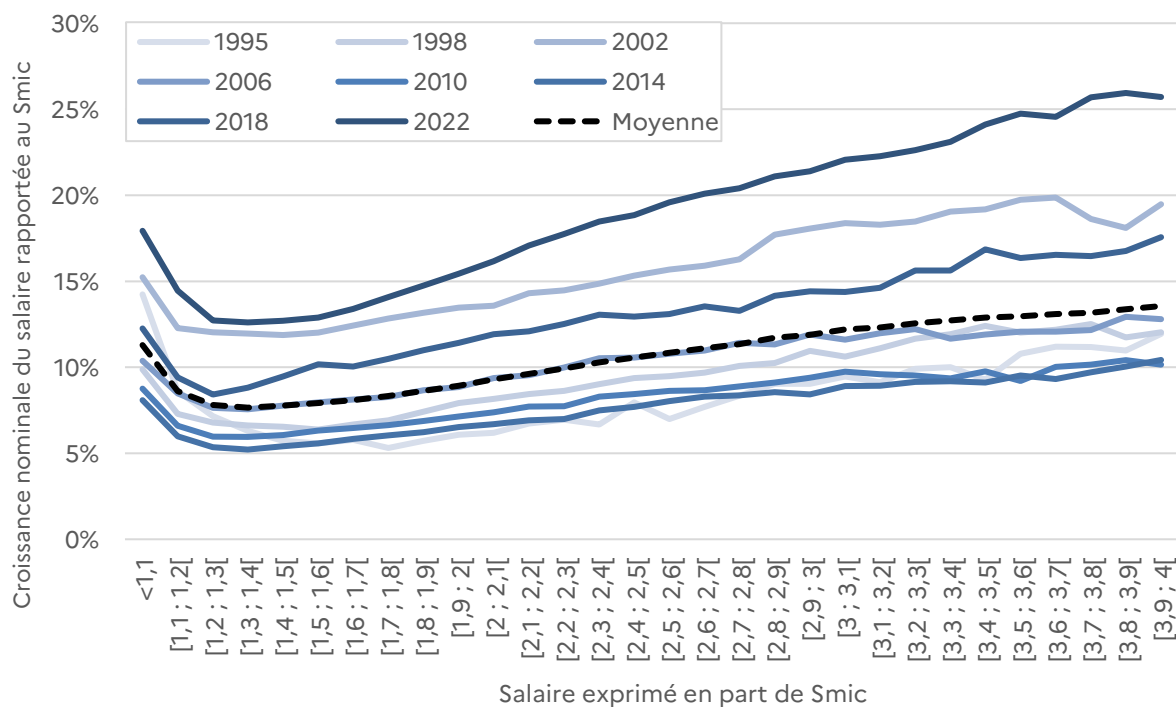
Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a augmenté en moyenne de 8,5 %. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Une première piste d'explication de ce plus fort dynamisme des bas salaires en termes relatifs pourrait être un effet « dénominateur » : pour une augmentation d'un même montant, l'augmentation relative est en effet deux fois plus importante pour un salarié au Smic que pour un salarié rémunéré deux fois le Smic. Toutefois, même les augmentations en niveau sont plus importantes aux plus bas niveaux de rémunération (Graphique 3.11). À partir de 1,4-1,5 Smic, les évolutions en niveau apparaissent quasiment proportionnelles au niveau de rémunération, ce qui est conforme avec la stabilisation des taux de croissance observée précédemment.

Graphique 3.11 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 18-64 ans en part de Smic horaire*, en fonction du niveau exprimé en parts de Smic

En % du Smic horaire



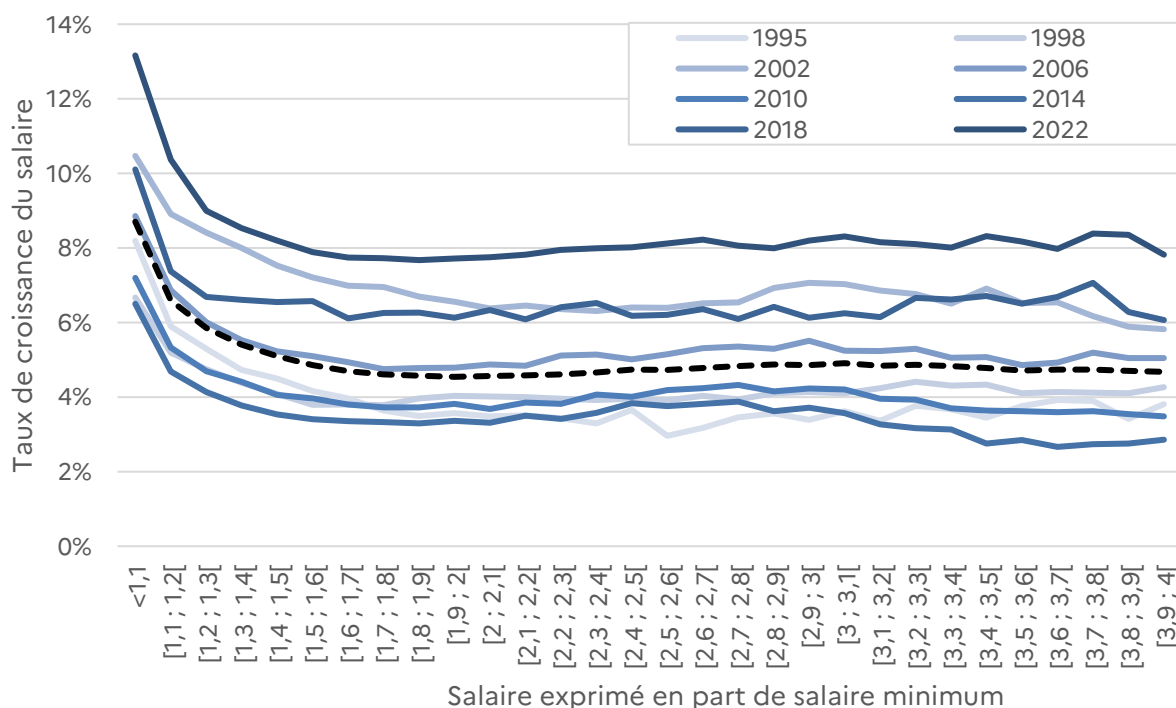
* Hors GMR.

Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés âgés de 18 à 64 ans percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a augmenté de 12,9 % du Smic horaire. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 18 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Une autre piste permettant d'expliquer le dynamisme particulier des salaires les plus bas résulterait de la conjonction de deux effets : les jeunes sont plus souvent rémunérés autour du salaire minimum et ont des salaires plus dynamiques que leurs aînés, ce qui résulte mécaniquement en des progressions de salaire plus rapides dans le bas de la distribution, liées uniquement à des effets de début de carrière. Pour contrôler cet effet, on reproduit l'analyse en se restreignant aux salariés de plus de 30 ans (Graphique 3.12). Le constat reste toutefois le même que précédemment, avec des salaires plus dynamiques dans le bas de la distribution que dans le haut de la distribution. D'autres effets que la composition par âge du marché du travail expliquent donc ces évolutions de salaire.

Graphique 3.12 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 30-64 ans en fonction du niveau exprimé en parts de Smic



Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a augmenté en moyenne de 7,9 %. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 30 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 4 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

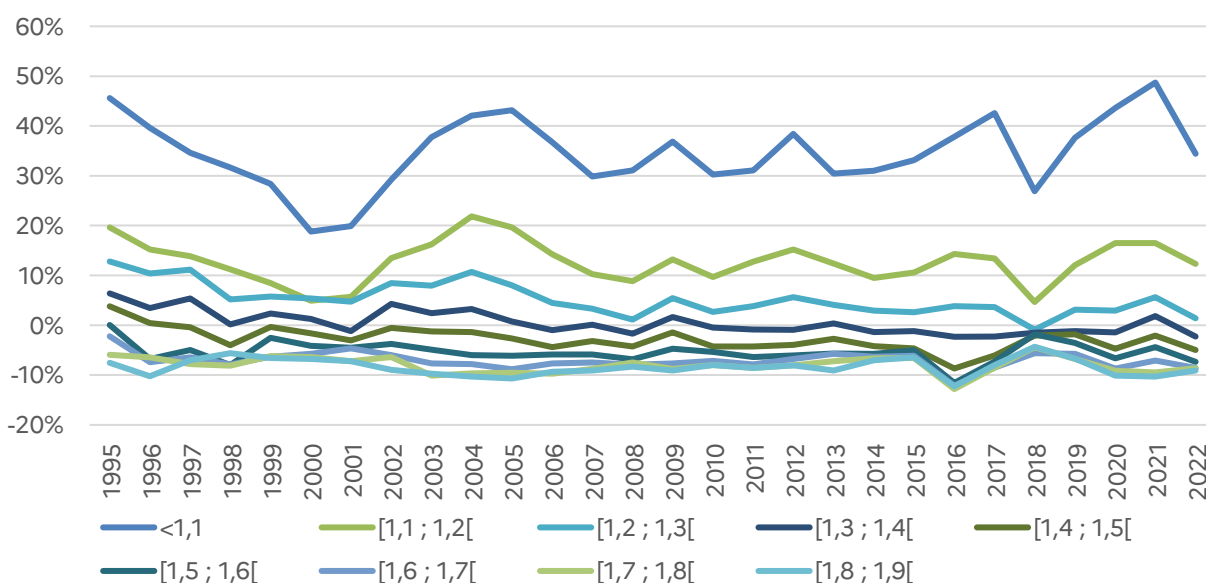
Une forte différence entre les années pourrait en théorie permettre d'analyser précisément des effets qui pourraient être liés aux dispositifs d'exonérations de cotisations sociales : le surcoût à augmenter les bas salaires ayant augmenté au fil des années, il serait possible par un effet de trappe que la dynamique des salaires diminue relativement au fil du temps.

Mais cela ne semble pas possible, dans la mesure où une grande partie de cette différence des progressions de salaire individuel selon les années provient du contexte macroéconomique et de l'évolution moyenne des salaires sur l'année. On peut en tenir compte en calculant des données centrées-réduites sur chaque année³⁶ plutôt que les évolutions brutes. En appliquant cette correction, on observe toujours la dynamique nettement plus importante des salaires du bas de la distribution, jusqu'à 1,5 Smic environ.

³⁶ Pour chaque personne, on calcule donc le taux de croissance de son salaire entre deux années N-1 et N, puis on retranche la moyenne des taux de croissance ainsi calculés sur l'année, et on divise par l'écart-type de ces taux de croissance. Pour chaque année, la moyenne des évolutions de salaire est donc de 0 et l'écart-type de 1, ce qui permet une comparaison plus directe de la répartition selon le niveau de salaire entre les années.

L'ensemble des années semble relativement homogène, rien n'indiquant une dynamique moindre des salaires proches du Smic pour les années les plus récentes. Plus précisément, pour les niveaux de salaire entre 1 Smic et 1,6 fois le Smic, on n'observe effectivement pas de dynamique temporelle particulière sur la période 1994-2022 que l'on pourrait identifier avec des évolutions particulières des dispositifs d'exonération, qu'il s'agisse de changements des seuils ou d'augmentations du coût relatif d'augmentation du salaire net à ces niveaux de salaire (Graphique 3.13).

Graphique 3.13 – Évolution annuelle moyenne du salaire horaire brut des 30-64 ans en fonction du niveau exprimé en parts de Smic (données centrées réduites)



Lecture : entre 2021 et 2022, le salaire horaire brut des salariés percevant entre 1,5 et 1,6 fois le Smic a diminué en moyenne centrée réduite de 2,1 %. Champ : poste principal (i.e. le plus rémunérateur au sens du salaire brut) des salariés âgés de 30 à 64 ans employés dans le secteur privé hors particuliers-employeurs, France métropolitaine ; salaire brut horaire inférieur à 1,9 Smic. Salariés présents dans la même entreprise les deux années.

Source : Insee, Bases et Panels Tous Salariés ; calculs Dares.

Pour les rémunérations comprises entre 1,1 et 1,2 fois le Smic, de même que pour celles comprises entre 1,2 et 1,3 fois le Smic, on observe même plutôt une dynamique de plus en plus forte du salaire entre 2014 et 2019, alors que c'est une période où l'écart de coût d'une augmentation du salaire net entre ces niveaux de salaire et les niveaux hors allègements généraux a sensiblement augmenté. Plus notablement, les progressions salariales pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic semblent avoir connu une évolution temporelle relativement identique à celle des salaires immédiatement supérieurs, pourtant non concernés par les allègements généraux.

Enfin et pour conclure sur une note prudente, il faut souligner l'hétérogénéité importante des situations individuelles des salariés : des calculs menés sur les mêmes données

indiquent que la progression des salaires dans le bas de la distribution est surtout tirée par un nombre minoritaire de salariés pour lesquels ces augmentations sont très rapides en pourcentage mais ne concerne pas ou très peu l'augmentation médiane des salaires dans les groupes de travailleurs à bas salaire. Pour le dire différemment, dans le bas de la distribution, certains salariés progressent très vite mais cette hausse n'est pas la norme et beaucoup de salariés stagnent.

Encadré 3.3 – Sources et méthodes

Base et Panel *Tous salariés*

L'analyse des salaires présentée ici couvre les salaires du secteur privé (hors particuliers-employeurs), en France métropolitaine entre 1994 et 2022. Elle s'appuie sur la Base *Tous salariés* (BTS, ex-DADS Grand Format) et le panel *Tous salariés* (PTS), tous deux produits par l'Insee.

La BTS est extraite de la Déclaration sociale nominative (DSN), qui s'est substituée à la Déclaration annuelle des données sociales (DADS). Elle permet d'analyser les emplois et les salaires selon la nature de l'emploi (durée, condition d'emploi, qualification, rémunération...), les caractéristiques du salarié (sexe, âge, département de résidence) et de l'établissement employeur (secteur d'activité, lieu d'implantation, taille...). Chaque millésime de la BTS met en regard, pour un poste donné, ses caractéristiques de l'année courante et de l'année précédente.

Le passage à la DSN à partir de 2016 induit une rupture dans les séries de salaires – les postes de très courte durée et/ou à bas salaires étant désormais mieux captés – rendant difficile la comparaison des résultats postérieurs à 2016 avec ceux de la période antérieure.

Le PTS est une base statistique permettant de suivre un échantillon de salariés depuis 1976. Chaque observation correspond à l'emploi d'un individu dans une entreprise au cours d'une année. Pour sa partie hors fonction publique, il est alimenté par la BTS. Jusqu'en 2001, le panel est au 24^e, au 12^e au-delà.

On retient ici pour chaque année et pour chaque salarié ayant travaillé au moins une heure les caractéristiques du poste dont le salaire brut annuel est le plus élevé.

La garantie mensuelle de rémunération (GMR)

Instaurée par l'article 32 de la loi du 19 janvier 2000 (loi Aubry II), la garantie mensuelle de rémunération (GMR) assure au salarié payé au salaire minimum une rémunération mensuelle au moins identique à celle qu'il percevait avant la réduction collective du temps de travail (RTT), si celle-ci a eu lieu après le 15 juin 1998, date de promulgation de la première loi Aubry.

Pour toute réduction du temps de travail mise en œuvre à compter de cette date, les salariés au Smic voient leur rémunération maintenue dans la limite de 169 fois le Smic horaire en vigueur au moment de la RTT.

La GMR consiste donc en un indice ajouté à la valeur du Smic horaire brut en vigueur, variable selon la date à laquelle l'entreprise a conclu l'accord de passage aux 35 heures

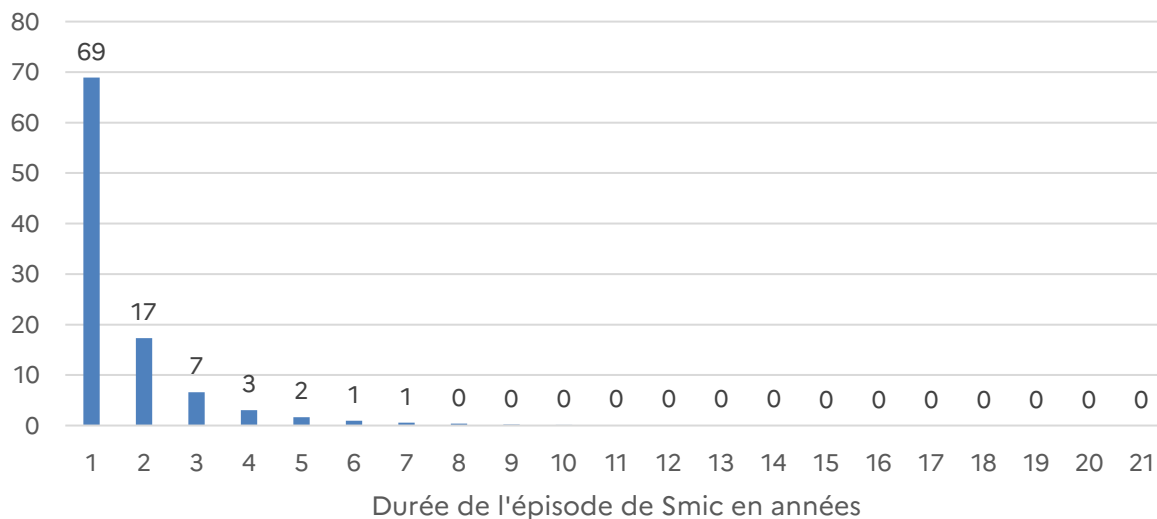
(voir par exemple <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/000822484> pour le détail de la série). La majoration associée à la GMR est mise en œuvre entre 1998 et 2005, date au-delà de laquelle le Smic horaire brut a une valeur unique, quelle que soit la date de passage de l'entreprise aux 35 heures.

4. Le profil des travailleurs au Smic qui en sortent et de ceux qui y restent

4.1. Beaucoup de salariés rémunérés au voisinage du Smic y restent moins d'un an

Les périodes de rémunération au salaire minimum sont généralement transitoires. Près de la moitié des salariés au voisinage du Smic ne le sont plus l'année suivante, et 15 % ont même un salaire qui dépasse 1,3 Smic. Ainsi, en moyenne entre 1995 et 2015, les deux-tiers des épisodes passés au salaire minimum n'ont duré qu'une seule année au plus, et moins de 10 % ont duré plus de trois ans (Graphique 3.14).

Graphique 3.14 – Répartition des épisodes de rémunération au voisinage du salaire minimum en fonction du nombre d'années (en %)



Lecture : 69 % des épisodes de rémunération au voisinage du Smic durent 1 an ou moins. Champ : France, personnes âgées de 18 à 65 ans.

Source : Insee, panel tous salariés 1995-2015, graphique Dares (2019).

Cependant, plus un salarié reste au voisinage du Smic, plus il a de chance que cette situation dure dans le temps, et pour certaines catégories de personnes – comme les

femmes et les salariés à temps partiel – cet effet est plus probable. La probabilité de rester au voisinage du salaire minimum augmente avec le temps passé à ce niveau de rémunération. Une personne qui est rémunérée au voisinage du Smic depuis 3 ans a une chance sur 2 de ne plus l'être l'année suivante, cette chance tombe à une sur 3 si la personne est rémunérée au voisinage du Smic depuis 5 ans. Les femmes, les employés et les personnes à temps partiel sont plus souvent concernés par cet effet de stagnation au niveau du Smic³⁷ (Tableau 3.1).

Les épisodes de crise peuvent dégrader les perspectives d'ascensions salariales ou de maintien dans l'emploi des salariés rémunérés au salaire minimum. À partir de données sur les salariés de 2005 à 2013, une étude de la Dares et de la DG Trésor¹ montre que la crise de 2008 a affecté les perspectives d'ascensions salariales et de maintien dans l'emploi des salariés au voisinage du Smic. La probabilité pour un salarié au voisinage du Smic d'être au chômage cinq trimestres plus tard est passée de 6,2 % avant crise à 8,7 % après la crise, soit une augmentation de 2,5 points de pourcentage (contre +0,9 pp pour l'ensemble des salariés). Les salariés toujours en emploi ont également vu leurs perspectives salariales se détériorer : la probabilité pour un salarié au voisinage du Smic d'atteindre un niveau de rémunération supérieur à 1,05 Smic cinq trimestres plus tard, parmi les salariés encore en emploi, est passée de 43 % avant crise à 39 % après la crise.

³⁷ Dares et DG Trésor (2018), « Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise », document de travail.

Tableau 3.1 – Logit binomial de la probabilité d'appartenir à une catégorie définie de trajectoires, étude Dares et DG Trésor (2018)

Caractéristiques	Au voisinage du Smic de façon permanente (1)	Du Smic vers des salaires supérieurs (2)	Allers-retours entre Smic et salaires supérieurs (3)	Du Smic au hors champ (4)	Évolution vers des salaires supérieurs puis hors champ (5)	Allers-retours entre Smic éventuellement salaires supérieurs et hors champ (6)
Constante	-2,53***	-1,31***	-2,31***	-1,01***	-1,96***	-1,79***
Sexe						
Femme	0,21***	-0,08***	0,31***	-0,13***	-0,04***	-0,05***
Homme	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Tranche d'âge						
18-24 ans	-1***	0,28***	-0,1***	-0,51***	0,06***	0,47***
25-34 ans	-0,66***	0,04***	-0,2***	-0,01	0,2***	0,3***
35-49 ans	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
50-65 ans	-0,22***	-0,46***	-0,31***	0,68***	0,59***	-0,42***
PCS						
Cadres et chefs d'ent.	-0,78***	0,57***	-0,52***	-0,25***	0	-0,05
Prof. interméd.	-0,65***	0,49***	-0,51***	-0,19***	0	-0,08***
Employés	0,07***	0,16***	-0,11***	-0,23***	0,04***	-0,05***
Ouvriers	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Durée du travail						
Temps complet	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Temps partiel	0,18***	-0,45***	-0,14***	0,55***	0,02	0,19***

Note : salariés en poste principal sur l'année. Les valeurs indiquées dans le tableau correspondent aux coefficients estimés.

Le modèle a été estimé par maximum de vraisemblance sur l'ensemble des neuf cohortes de salariés au voisinage du Smic la première année. Des indicatrices de cohorte ont été également introduites dans les modèles (la référence étant la cohorte observée sur la période 2007-2011). Les catégories présentées ont été définies dans cette étude en classifiant les trajectoires des individus en fonction de trois états (salaire au voisinage du Smic, salaires supérieurs au Smic, hors champ), permettant de constituer ces six types de parcours salariaux. Cela diffère de la méthodologie adoptée *infra*, pour laquelle des groupes de trajectoires homogènes sont définis à partir d'un algorithme de classification.

***Coefficient significatif au seuil de 1 %, **5 %, *10 %.

L'ancienneté dans le panel correspond au nombre d'années entre l'année observée et la date d'entrée de l'individu dans le panel DADS.

Source : Dares et DG Trésor (2018), à partir des données de l'Insee, panel DADS 2007-2013.

Le contexte économique et le niveau de diplôme influencent le niveau des salaires, mais les chances d'évoluer dans la hiérarchie salariale sont restées stables au fil des générations. Selon l'Insee (2021)³⁸, le niveau moyen d'études, les conditions légales du départ à la retraite ou encore les contextes économiques différents ont pu affecter les carrières des salariés et leurs trajectoires salariales. Pour les salariés nés entre 1940 et 1980, les salaires ont connu une hausse moyenne de 1 % à 2 % par an en termes réels sur l'ensemble de la carrière. Ces évolutions reflètent en premier lieu l'expérience professionnelle, pour l'ensemble des générations, mais les salaires des générations les plus récentes, au même âge, sont de plus en plus élevés en euros constants, reflétant notamment la croissance économique. En revanche, à mesure que le niveau d'éducation global a augmenté, le diplôme est apparu de moins en moins rémunérateur pour les salariés nés après 1950, à contexte économique et niveau de qualification moyen donné. À 30 ans, être titulaire du baccalauréat permettait aux salariés de la génération 1970 de percevoir environ 80 % du salaire moyen de l'ensemble des salariés, contre 120 % pour les bacheliers de la génération 1950 et 167 % pour ceux de la génération 1940. Il faut ainsi étudier plus longtemps au fil des générations pour disposer d'un diplôme d'une rareté équivalente. Enfin, la position des individus dans la hiérarchie salariale reste déterminée par la position en début de carrière. En vingt ans, entre les générations 1950 et 1970, les chances de parcourir l'échelle des salaires au cours de la carrière ont peu évolué. La position d'un individu sur l'échelle des salaires de sa génération (exprimée en dixièmes, de 1 à 10) en fin de carrière est souvent proche de sa position en début de carrière.

4.2. Une analyse des trajectoires salariales des salariés entre emploi au voisinage du Smic, chômage et inactivité indique une dynamique hétérogène avec des individus qui progressent et d'autres qui restent plus durablement à ces niveaux de rémunération

La partie 3.3 portait sur les dynamiques des salariés restant dans les entreprises deux années consécutives. Mais beaucoup de salariés au Smic alternent entre emploi, chômage et inactivité avec parfois de forts taux de rotation et un faible nombre d'heures travaillées. On peut donc utilement compléter cette analyse avec celle des dynamiques de transition entre ces différentes situations du marché du travail. Cette partie est le fruit d'une étude de la DG Trésor analysant les trajectoires salariales individuelles sur la période 2013-2019 d'un échantillon représentatif de 5 000 salariés rémunérés au voisinage du Smic en 2013 (Encadré 3.4). Les individus sont tirés au sort au sein du panel tous salariés, qui représente un échantillon d'environ 1/12^{ème} des salariés, et permet de suivre les trajectoires individuelles sur la période 2013-2019. Chaque année, les individus de l'échantillon sont

³⁸ Insee (2021), « Salaires des générations 1940 à 1980 : des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales », Insee Références.

classés selon sept états correspondant à cinq catégories de salaire brut horaire moyen par année converti en part de Smic³⁹, un état de chômage et un état d'inobservation (inactivité, chômage prolongé, départ à la retraite, à l'étranger, passage à une activité non salariée...).

Encadré 3.4 – Sources et méthodes

Cette étude s'appuie sur les données du panel « Tous salariés » de 2013 à 2019, qui concerne les salariés (sauf agricoles), soit à la fois les salariés du secteur privé et des entreprises publiques, de la fonction publique, et ceux des particuliers employeurs. Le panel provient de la concaténation des DADS, puis des DSN, et de fichiers de paie de l'État. Les chômeurs indemnisés apparaissent dans le panel depuis 2008 si l'individu a eu au moins une période en poste l'année N-1. Au total, le panel représente un échantillon d'environ 1/12^e des salariés et comprend les individus nés un jour couvert par l'Échantillon Démographique Permanent. Par conséquent, plusieurs situations peuvent conduire à une sortie du champ de certains individus : un passage en inactivité (ex : retraite), une période de chômage prolongée (plus d'un an), le passage à une activité non salariée (indépendants, entrepreneurs individuels, profession libérale, etc.) ou encore un départ à l'étranger.

Parmi plus de deux millions de salariés observés en 2013 dans le Panel Tous salariés 2013-2019, un premier sous-échantillon de 5 000 salariés (« échantillon Tous salariés ») est tiré au sort aléatoirement en 2013 ; les individus de l'échantillon sont catégorisés en fonction de leur salaire brut horaire moyen par année converti en part de Smic. Cet échantillon est représentatif de la population totale, c'est-à-dire l'ensemble des individus de 15-64 ans du Panel « tous salariés » en 2013, en termes d'âge, de genre et de salaire brut horaire moyen annuel des individus (cf. tableau 1.1).

Un salaire journalier moyen est calculé pour chaque année et pour chaque individu. Il correspond à la somme des rémunérations brutes perçues rapportée au nombre d'heures travaillées au cours de l'année. Pour prendre en compte les périodes de chômage et les périodes inobservées, l'état « Chômage » est assigné aux individus ayant été en majorité au chômage indemnisé au cours de l'année (plus de 6 mois) et l'état « Non observé » à ceux étant totalement inobservés au cours de l'année. Pour les autres individus, cinq catégories de salaires sont créées, selon le Smic horaire en vigueur au 1^{er} janvier de l'année correspondant chacun à un état différent : inférieur à 1,1 Smic, supérieur ou égal à 1,1 et inférieur à 1,6 Smic, supérieur ou égal à 1,6 et inférieur à 2,5 Smic, supérieur ou égal à 2,5 et inférieur à 3,5 Smic et supérieur ou égal à 3,5 Smic. L'état « inférieur à 1,1 Smic » correspond donc aux individus au voisinage du Smic.

En 2013, 13 % des salariés de ce premier sous-échantillon était au voisinage du Smic. La moitié des individus percevait un salaire brut horaire inférieur à 1,6 Smic, 4,8 % percevaient un salaire brut horaire supérieur à 3,5 Smic et 14,1 % des individus étaient au chômage.

³⁹ Les catégories de salaire sont les suivantes : inférieur à 1,1 Smic, supérieur ou égal à 1,1 et inférieur à 1,6 Smic, supérieur ou égal à 1,6 et inférieur 2,5 Smic, supérieur ou égal à 2,5 et inférieur à 3,5 Smic et supérieur ou égal à 3,5 Smic.

Au cours du temps, une part significative des individus sort du champ : 20,2 % de l'échantillon initial n'est plus observé en 2019. Hormis ce phénomène, la distribution des états traduit une déformation progressive de la distribution vers les catégories à plus haut revenu au fil des années.

Un second sous-échantillon de 5 000 salariés (« échantillon de salariés au voisinage du Smic ») est ensuite tiré au sort aléatoirement parmi l'ensemble des salariés rémunérés au voisinage du Smic (c'est-à-dire moins de 1,1 Smic) en 2013. Cet échantillon est représentatif de l'ensemble des individus de 15-64 ans du Panel « tous salariés » rémunérés au voisinage du Smic en 2013, en termes d'âge, de genre et de salaire brut horaire moyen annuel des individus (cf. tableau 1.1). Il s'agit de l'échantillon de référence pour l'analyse des trajectoires des salariés au voisinage du Smic. Les salariés de ce second sous-échantillon sont catégorisés selon les mêmes états que le premier sous-échantillon (cf. supra).

Sur la période d'étude, 44 % des salariés au voisinage du Smic ne le sont plus dès l'année suivante : pour seulement 28 % d'entre eux, cela est lié à une ascension salariale (majoritairement entre 1,1 et 1,6 Smic), 7 % sont au chômage et 9 % sont inobservés⁴⁰. En 2019, 19 % des individus de l'échantillon sont au voisinage du Smic, 32 % sont soit au chômage soit inobservés, et 50 % sont rémunérés au moins 1,1 Smic. Par ailleurs, l'analyse des trajectoires individuelles montre que seuls 8,7 % des individus restent au voisinage du Smic sur toute la période d'étude, et que 47,5 % des individus passe au moins une fois par une période de chômage ou d'inobservation.

Les salariés rémunérés au voisinage du Smic en 2013 connaissent des trajectoires diversifiées (ascendantes, aller-retour avec le chômage ou le hors champ, ou durablement au voisinage du Smic). À l'aide d'un algorithme de classification permettant de partitionner les trajectoires en groupes homogènes (Encadré 3.5), cinq groupes de trajectoires types peuvent être identifiés parmi un échantillon de salariés rémunérés au voisinage du Smic en 2013 :

- Un groupe de salariés se trouve souvent au voisinage du Smic (25,8 %). Parmi ce groupe, une grande majorité (95,1 %) sont rémunérés au voisinage du Smic pendant 4 années ou plus.
- Deux groupes de salariés ont des trajectoires ascendantes faibles ou importantes (39,7 % de l'échantillon). Un premier groupe (10,5 %) connaît une forte ascension salariale (plus de 8 individus sur 10 perçoivent une rémunération supérieure ou égale à 2,5 Smic en 2019) : il s'agit principalement de jeunes, de cadres et de travailleurs à

⁴⁰ Ces résultats soulignant une forte hétérogénéité des situations sont concordants avec ceux de la Dares (2019), qui trouve notamment que 15 % ont même un salaire qui dépasse 1,3 Smic.

temps plein. Un second groupe (29,3 %) connaît une plus faible ascension salariale (les trois quarts étant rémunérés entre 1,1 et 1,6 Smic pendant 4 années ou plus parmi les 7 années observées ; cf. tableau 1.5). Les femmes, les jeunes et les non cadres y sont surreprésentés.

- Un groupe se caractérise par le passage par un ou plusieurs épisodes de chômage (16,7 % de l'échantillon). Au sein de ce groupe, tous les salariés passent au moins par une année de chômage et 26,7 % restent 4 années ou plus au chômage entre 2013 et 2019 ; en dehors de ces épisodes de chômage, 65,9 % d'entre eux sont rémunérés entre 1,1 et 1,6 Smic au moins une année et 7,4 % le sont pendant au moins 4 ans. Les hommes, les salariés de 25 à 54 ans, les employés, les salariés à temps partiel et les salariés du commerce ont une probabilité plus forte d'appartenir à ce groupe.
- Un groupe est caractérisé par de longues périodes d'inobservation (17,7 %). Ces salariés sont pour plus d'un quart (28,1 %) des seniors (55-64 ans) dont on peut présumer qu'ils se retirent du marché du travail : toutes choses égales par ailleurs, ces derniers ont 15 fois plus de chance d'appartenir à ce groupe qu'un salarié de 25 à 54 ans. Les ouvriers et employés, les salariés du secteur de l'agriculture et les salariés à temps partiel ont aussi une probabilité plus forte d'appartenir à ce groupe.
- Au total, un nombre significatif de salariés (16,7+25,8=42,5 %) stagnent ou passent par le chômage, un nombre comparable et légèrement plus élevé que ceux qui ont des trajectoires ascendantes (39,8 %), les 17,7 % inobservés ne permettant pas de conclure mais pouvant également se trouver dans des dynamiques de stagnation de revenus.

Encadré 3.5 – La méthode d'analyse de séquence

Dans ce travail, la méthode dite d'analyse séquentielle est retenue, qui permet d'étudier des données longitudinales en prenant pour unité d'analyse des séquences d'évènements. Elle vise généralement à identifier des modèles de séquences typiques, ainsi que leurs déterminants et conséquences.

Tout d'abord, afin de regrouper des séquences de trajectoires semblables, une mesure d'*Optimal Matching* (OM) est utilisée. Celle-ci permet d'évaluer la dissemblance entre deux séquences d'évènements pour ensuite pouvoir regrouper des séquences présentant des similarités. L'OM repose sur la comparaison de séquences deux à deux en calculant la distance les séparant comme le nombre minimum d'opérations élémentaires (e.g. insertion, suppression, substitution d'un évènement de la séquence) nécessaires à la transformation d'une séquence en une autre.

Ces trajectoires sont ensuite classifiées à l'aide d'un algorithme de classification/clustering reposant sur une classification hiérarchique ascendante. Les groupes sont enfin constitués selon le critère de Ward qui, à chaque étape, cherche à minimiser l'hétérogénéité à l'intérieur des classes (inertie intra-classe), ce qui est équivalent à maximiser

l'hétérogénéité entre les classes (inertie inter-classe). Le nombre optimal de classes est déterminé en observant les gains d'inertie intra-classe à chaque nouvelle agrégation. Il est obtenu en maximisant les gains d'inertie intra-classe tout en minimisant le nombre total de partitions.

Les femmes, les employés et les salariés du tertiaire ont plus de chances de se trouver durablement au voisinage du Smic. Toutes choses égales par ailleurs, les femmes ont 1,2 fois plus de chances que les hommes de se trouver dans le groupe de trajectoires durablement voisines du Smic, tandis que les employés ont plus de deux fois plus de chances de se trouver dans cette situation que les autres catégories socioprofessionnelles (hors cadres et ouvriers)⁴¹, et 3,7 fois plus de chances que les cadres, un résultat cohérent avec celui de l'étude de la Dares et de la DG Trésor (2018)⁴². Cette situation touche également plus souvent les salariés du secteur des services qui ont 1,6 fois plus de chances de se trouver durablement au voisinage du Smic que les salariés de l'industrie et 1,5 fois plus de chances que les salariés du commerce.

D'autres travaux empiriques sur données françaises mettent en avant les facteurs pouvant affecter les trajectoires salariales des individus : un effet de persistance – plus un salarié reste au voisinage du Smic, plus il a de chance que cette situation dure dans le temps, selon la Dares (2019)⁴³ ; les effets d'hystérèse des épisodes de crise peuvent dégrader les perspectives d'ascensions salariales ou de maintien dans l'emploi des salariés rémunérés au salaire minimum, comme le montre une étude de la Dares et de la DG Trésor (2018)⁶ dans le contexte de la crise de 2008.

4.3. Une analyse de la diversité des dynamiques salariales montre que les salariés au voisinage du Smic ont une progression médiane de leur salaire nettement inférieure à la croissance moyenne du salaire de ce groupe.

Pour explorer la question de la diversité des trajectoires individuelles, nous avons procédé à des analyses complémentaires. La plupart des études sur la question reporte une moyenne des taux de croissance des salaires par catégorie d'emploi. Pourtant, un grand nombre des trajectoires professionnelles associées à des bas salaires sont atypiques au sens où les heures travaillées dans l'année peuvent être très faibles. La difficulté est

⁴¹ Quatre catégories socioprofessionnelles sont retenues dans la présente étude : employés, cadres, ouvriers et autres (catégorie agrégée rassemblant les agriculteurs, les artisans et commerçants et les professions intermédiaires).

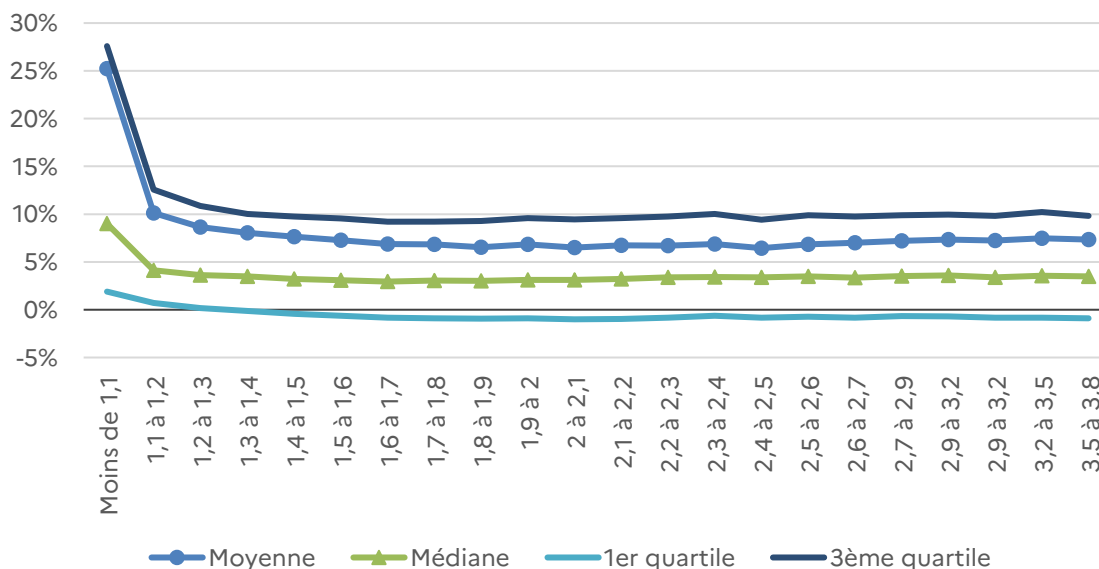
⁴² Dares et DG Trésor (2018). Selon cette étude, les femmes et les employés sont plus souvent concernés par cet effet de stagnation au niveau du Smic (cf. tableau 2.1), mais également les personnes à temps partiel. Ce dernier résultat n'apparaît pas significatif avec la décomposition retenue dans la présente analyse.

⁴³ Dares (2019).

consubstantielle au fait que les sources des données qui sont administratives (DADS, DSN) ne sont pas conçues pour des analyses économiques de ce type, malgré les efforts importants pour se rapprocher au mieux des standards des enquêtes de type Enquête Emploi.

Sous réserve d'investigations plus poussées, il apparaît que le taux de croissance médian du salaire horaire nominal des salariés au voisinage du Smic est de l'ordre de 9 % sur la période 2013-2019, ce qui est trois fois moins que le taux de croissance moyen. Celui-ci est tiré vers le haut par des salariés dont la croissance est la plus rapide (75^{ème} et 90^{ème} centile, soit les 25 % ou 10 % de salariés qui progressent le plus). Ceci est vrai pour tous les échantillons retenus : en considérant ou non les salariés changeant d'entreprise (Graphique 3.15, Graphique 3.16), avec ou sans pondération pour les heures du contrat de l'année en cours et en enlevant ou non le 1 % des salaires les plus haut et le plus bas, qui élimine déjà une partie des trajectoires atypiques. Lorsqu'on considère les salariés à temps plein et en année complète (Graphique 3.17), la croissance du salaire horaire nominal des salariés au voisinage du Smic est de 7,1 % seulement, alors que la moyenne de ce taux de croissance est encore de 22,5 %. Nous concluons sur ce point que la forte diversité des trajectoires individuelles soulignées par les études des sous-sections précédentes rend les analyses complexes et nécessite de ne pas se limiter aux taux de croissance moyens.

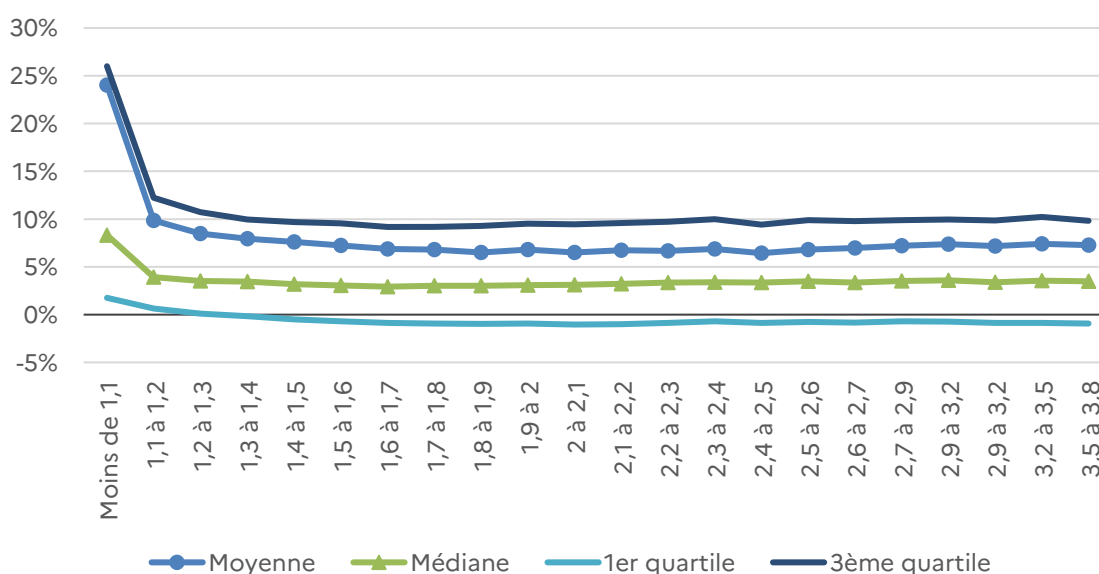
Graphique 3.15 – Croissance annuelle moyenne, médiane et interquartile du salaire horaire nominal des salariés qui ne changent pas d'employeur d'une année à l'autre (sans pondération), par intervalle de salaire



Lecture : sur la période 2013-2019, une fois exclus de l'analyse les 1 % de salaires les plus extrêmes, la croissance annuelle moyenne du salaire horaire nominal est de 25,2 % pour les salariés percevant moins de 1,1 Smic horaire et n'ayant pas changé d'employeur entre deux années. La croissance médiane des salaires dans cette population est de 9,0 %.

Source : DADS base tous salariés, calcul des auteurs.

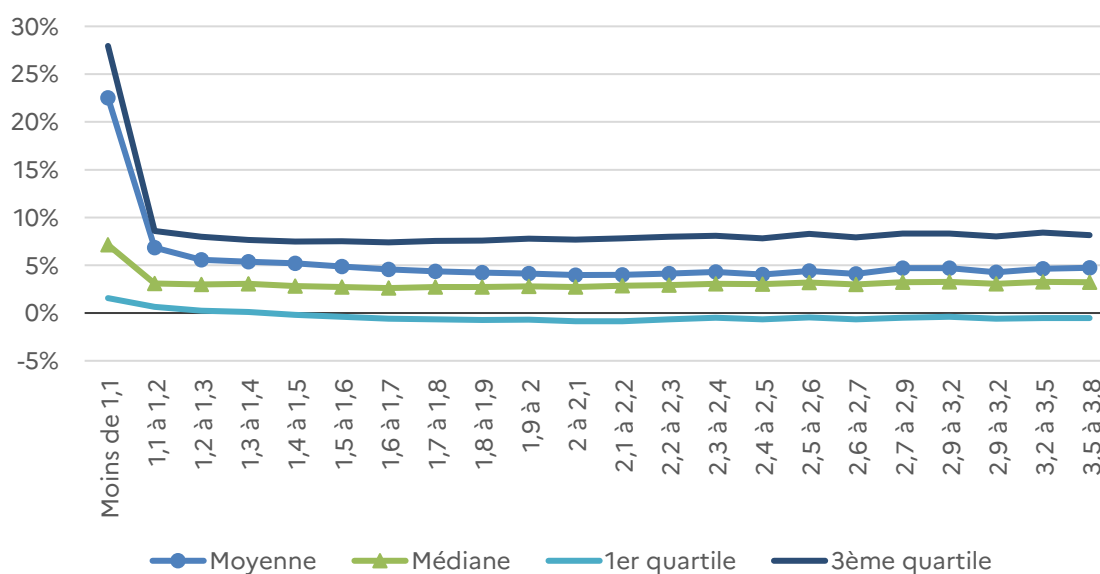
Graphique 3.16 – Croissance annuelle moyenne, médiane et interquartile du salaire horaire nominal, tous salariés (sans pondération), par intervalle de salaire



Lecture : sur la période 2013-2019, une fois exclus de l'analyse les 1 % de salaires les plus extrêmes, la croissance annuelle moyenne du salaire horaire nominal est de 24,0 % pour les salariés percevant moins de 1,1 Smic horaire. La croissance médiane des salaires dans cette population est de 8,3 %.

Source : DADS base tous salariés, calcul des auteurs.

Graphique 3.17 – Croissance annuelle moyenne, médiane et interquartile du salaire horaire nominal, salariés temps plein et année complète (sans pondération), par intervalle de salaire



Lecture : sur la période 2013-2019, une fois exclus de l'analyse les 1 % de salaires les plus extrêmes, la croissance annuelle moyenne du salaire horaire nominal est de 22,5 % pour les salariés ayant travaillé toute l'année à temps plein et percevant moins de 1,1 Smic horaire. La croissance médiane des salaires dans cette population est de 7,1 %.

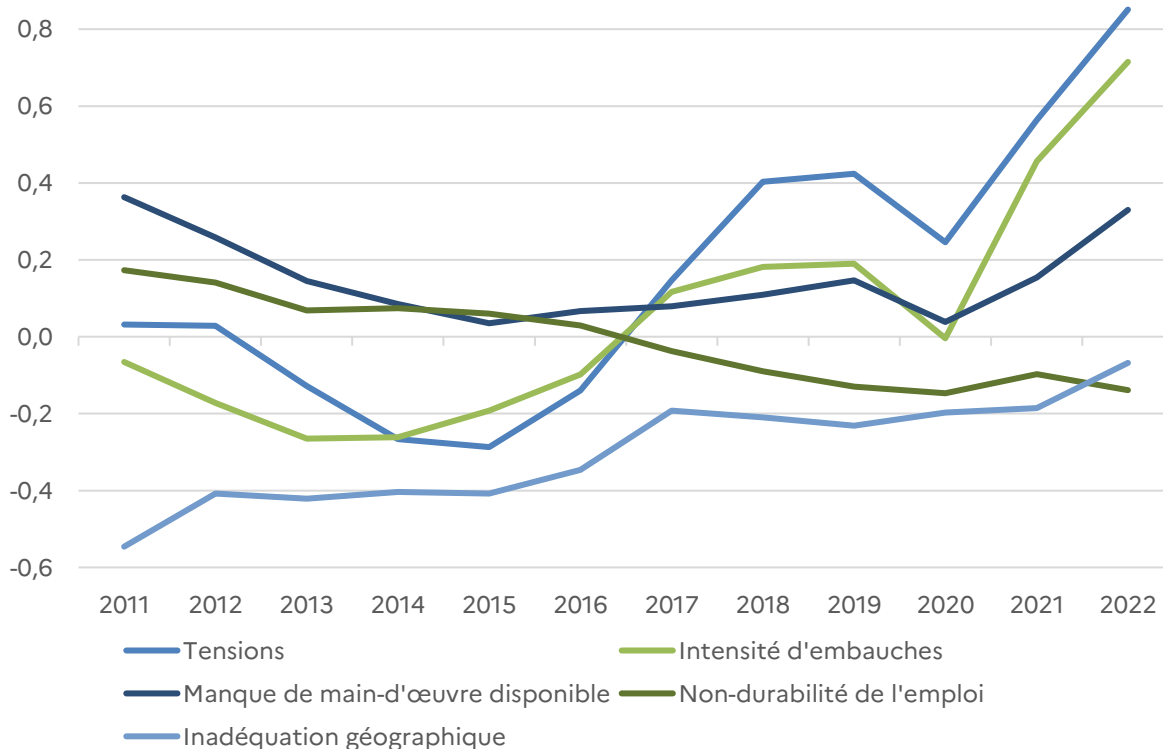
Source : DADS base tous salariés, calcul des auteurs.

5. Les tensions à l'embauche

En complément des éléments de constat indiquant une forte amélioration de l'emploi agrégé mais aussi une persistance de poches résiduelles de chômage (chez les jeunes, les moins qualifiés ou dans certains territoires), cette partie présente une analyse des tensions à l'embauche qui sont en 2022 (derniers chiffres disponibles) à des niveaux historiquement élevés. En effet, depuis 2014 et jusqu'en 2022, l'indicateur de tensions a progressé de façon importante (Graphique 3.18). Pour certaines composantes comme

l'adéquation géographique, la tendance a débuté en 2011. Les sources et données de cette section sont issues des travaux de la Dares.⁴⁴

Graphique 3.18 – Évolution des tensions sur le marché du travail et de leurs facteurs potentiels depuis 2011



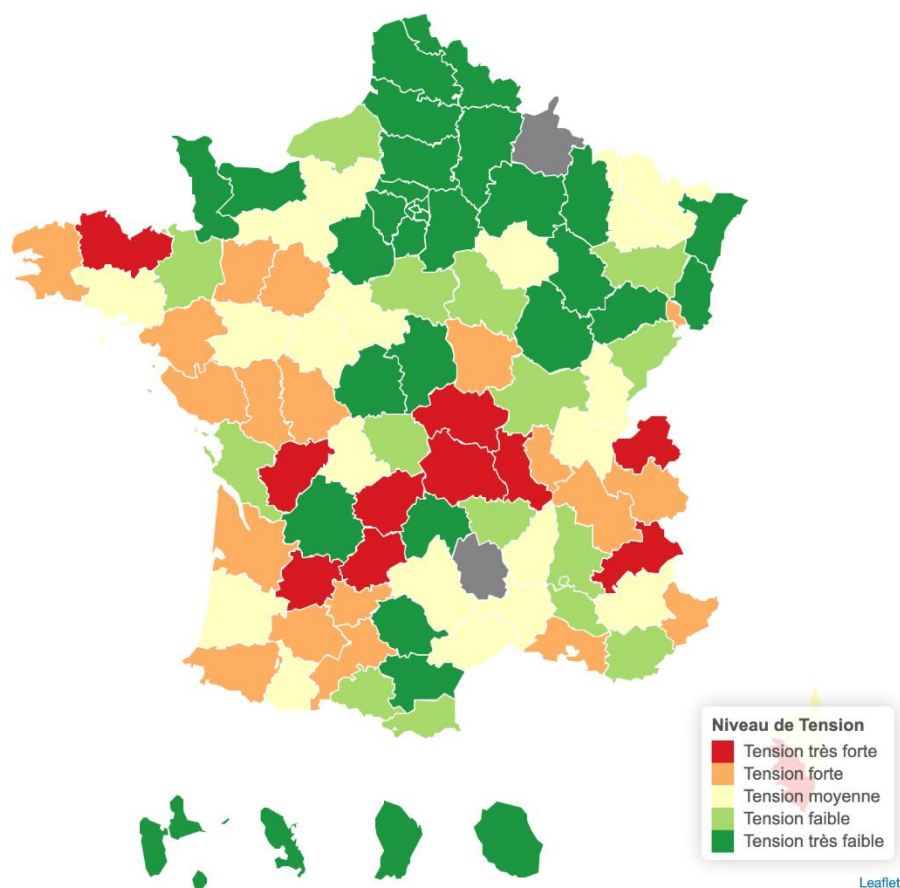
Lecture : entre 2021 et 2022, l'intensité d'embauches passe de 0,456 à 0,715. Champ : France (hors Mayotte), 2011-2022.

Source : Pôle emploi-Dares, métiers en tension.

La répartition géographique de ces tensions montre que ce sont les régions littorales qui sont les plus touchées ainsi qu'un arc autour du Massif Central et de départements proches de la Suisse, la région parisienne étant en revanche moins concernée (Graphique 3.19).

⁴⁴ Dares Résultats N°59 (décembre 2023), « Les tensions sur le marché du travail en 2022. En nette hausse avec la levée complète des contraintes sanitaires ».

Graphique 3.19 – Indicateur de tension par département en 2022

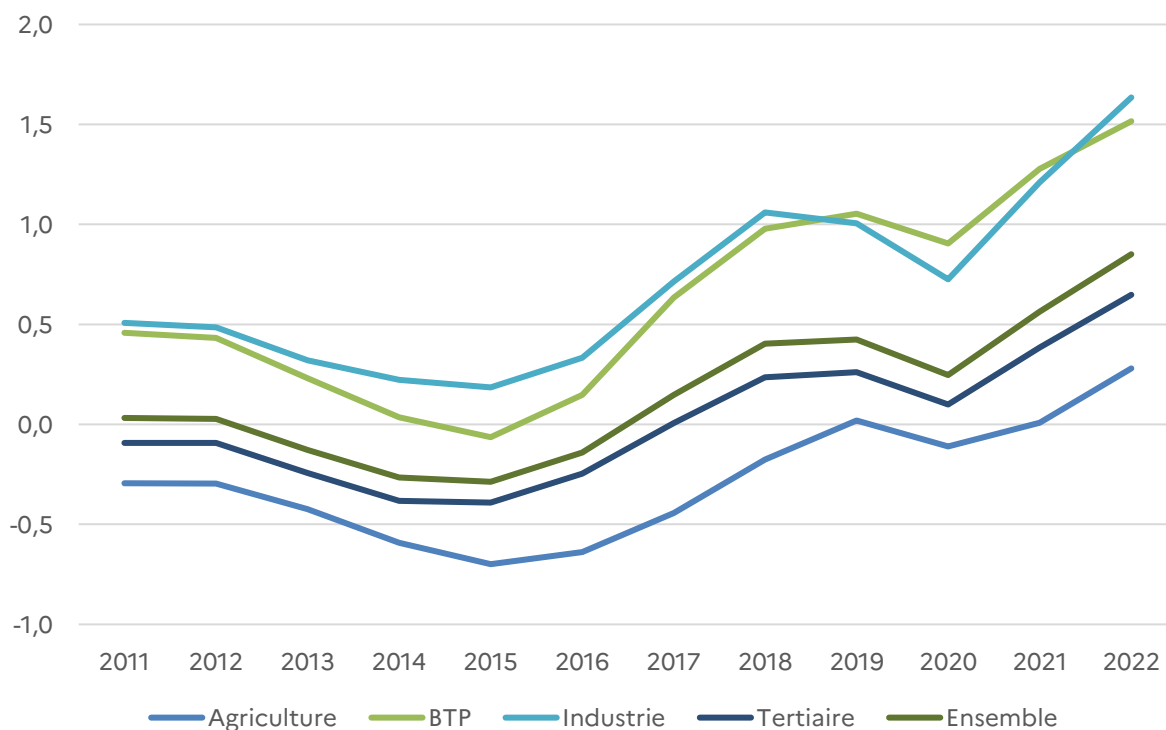


Lecture : en 2022, le département du Finistère est concerné par un niveau de tension forte sur le marché du travail (niveau 4, en orange). Note : En raison de la mobilité pendulaire en Ile-de-France, le niveau de tension est calculé pour la région et appliqué aux départements qui la composent. Les zones grisées correspondent à des situations où les effectifs sont trop faibles pour mesurer la tension. Champ : France (hors Mayotte), 2022.

Source : Pôle emploi – Dares, métiers en tension.

Ces tensions sont présentes dans tous les grands domaines professionnels (Graphique 3.20), mais à des niveaux plus élevés dans la construction et l'industrie.

Graphique 3.20 – Évolution des tensions par grands domaines professionnels depuis 2011



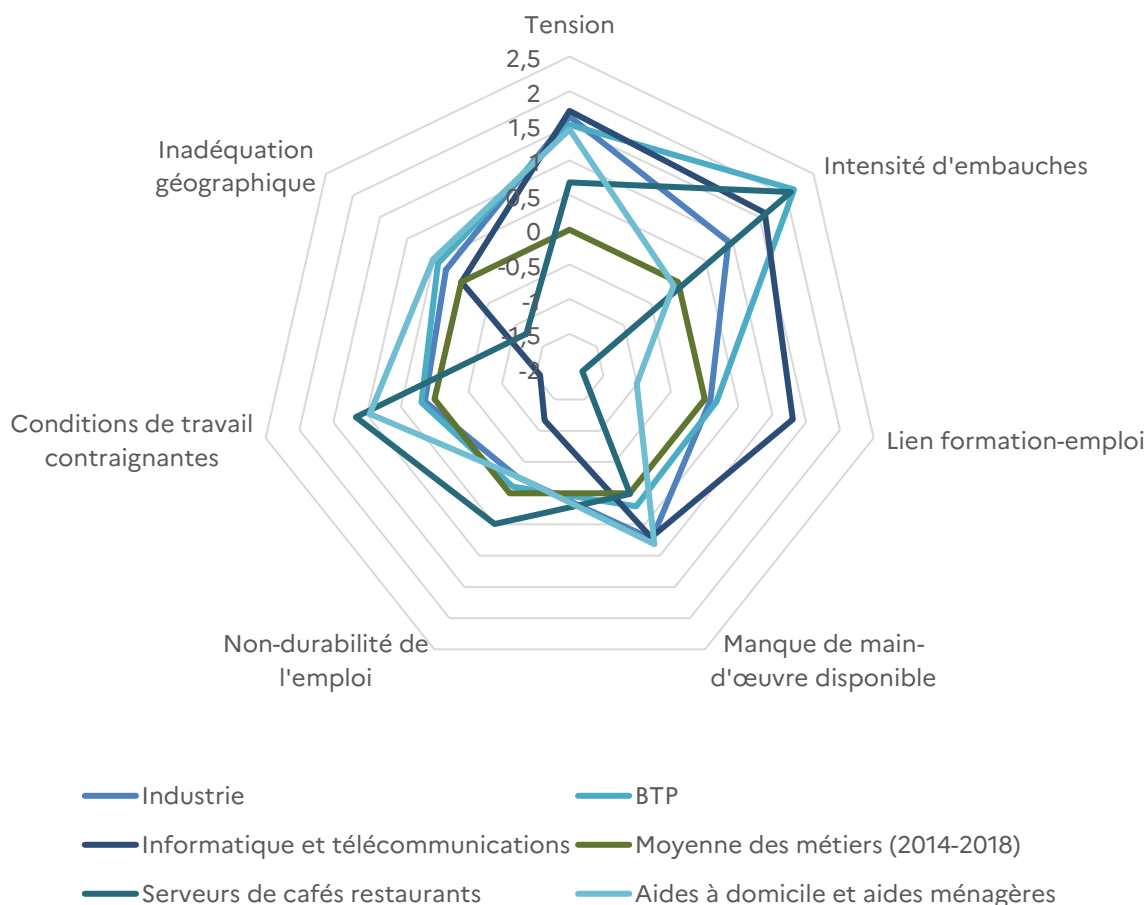
Lecture : entre 2021 et 2022, l'indicateur synthétique de tension sur le marché du travail dans les métiers du bâtiment et travaux publics (BTP) est passée de 1,28 à 1,52. Champ : France (hors Mayotte), 2011-2022.

Source : Pôle emploi – Dares, métiers en tension.

Aucune cause n'émerge particulièrement dans l'ensemble des métiers (courbe pointillée sur le Graphique 3.21), mais le flux d'embauche et les conditions de travail sont la cause principale dans le secteur de la restauration – le fait que le salaire d'embauche n'évolue pas assez pour compenser les conditions de travail (théorie des différence salariales compensatoires⁴⁵) est compatible avec l'existence d'un taux marginal effectif élevé qui limite la capacité des employeurs à augmenter les salaires d'embauche.

⁴⁵ Rosen (1986).

Graphique 3.21 – Facteurs potentiels à l’origine des tensions dans certains métiers en 2022



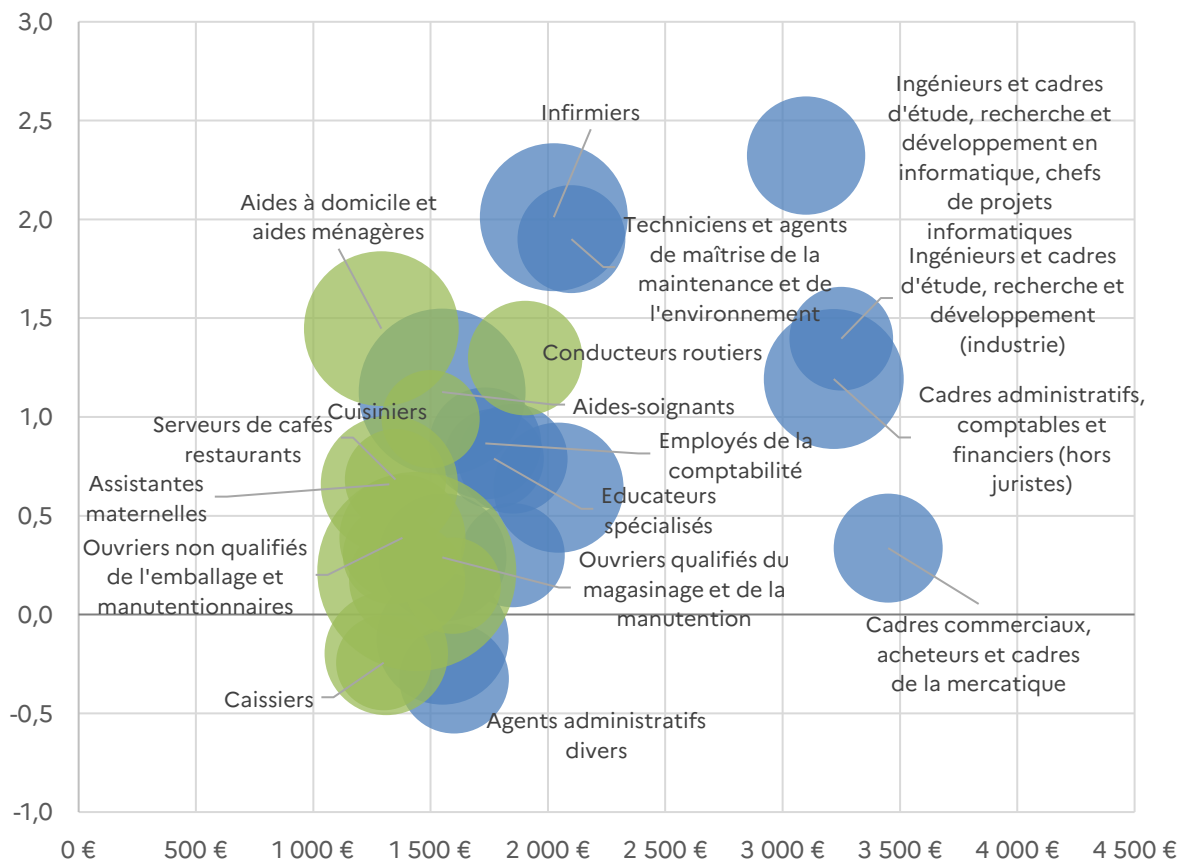
Lecture : en 2022, l'indicateur synthétique de tension sur le marché du travail dans les métiers du BTP se situe à 1,52 alors que la moyenne des métiers sur les années 2014-2018 se situe à 0 (encadré). Champ : France (hors Mayotte), 2022.

Source : Pôle emploi – Dares, métiers en tension.

Enfin, il peut être utile de regarder le lien entre les tensions par métier et le niveau général des salaires dans ces métiers : l'indicateur retenu ici est le salaire médian. Les 30 métiers les plus importants en termes d'effectifs salariés sont représentés sur le Graphique 3.22, en fonction de leur salaire médian (axe horizontal) et des tensions les concernant (axe vertical). Les tensions à l'embauche ne sont pas nécessairement concentrées dans les secteurs les mieux payés (ingénieurs ; cadres) ; il existe une gamme de métiers à relativement bas salaires comme les aides à la personne, les techniciens et agents de maîtrise dans les métiers de l'environnement, les conducteurs routiers, les cuisiniers, certains métiers de la santé dans lesquels les tensions sont élevées. Inversement, des

métiers peu rémunérés (caissiers, agents administratifs divers) ne rencontrent pas de difficultés de recrutement particulières.

Graphique 3.22 – Lien entre salaires et tensions à l'embauche pour les métiers les plus fréquents



Lecture : le métier d'infirmier est exposé à un niveau de tension, dans les données Dares-Pôle emploi, de 2,01, pour une rémunération médiane 2 025 €. Les bulles vertes représentent les métiers peu ou pas qualifiés, les bulles bleues les qualifiés.

Source : données Dares-Pôle emploi (indicateurs de tensions) et BTS postes (rémunérations), calculs des auteurs.

D'un point de vue pratique, ces tensions à l'embauche sont une indication que le marché du travail a beaucoup évolué depuis les années 1990, et que la façon d'aborder la question des allègements de cotisation doit également évoluer.

6. Les évolutions de la demande de travail : du progrès technique biaisé vers des phénomènes de polarisation.

Un changement de paradigme dans l'analyse du marché du travail est également à l'œuvre dans les travaux sur les inégalités et les changements technologiques. Les travaux des économistes du travail des années 1990 (par exemple Katz et Murphy 1992) avaient en effet identifié aux Etats-Unis un phénomène d'inégalités salariales croissantes : d'une part, on observait un rendement en forte croissance des qualifications notamment sous la forme d'une "college premium" (inégalités inter-groupes de niveau de formation initiale) et, d'autre part, des inégalités intra-groupes au sein de catégorie de salariés de formation initiale mais aussi de secteurs ou de catégories socio-professionnelles identiques, soit un niveau important d'inégalités résiduelles après contrôle des caractéristiques observables. L'explication principale avancée à l'époque était le rôle d'un progrès technique biaisé en faveur des qualifications observées ou inobservées (Acemoglu 2002, Autor et alii. 2003). Ce phénomène s'expliquerait à la fois par la baisse séculaire du salaire minimum en valeur réelle (Lee 1999) et par les conséquences de la mondialisation, avec une forte baisse de l'emploi industriel aux Etats-Unis en lien avec l'ouverture aux importations en provenance de Chine (Borjas et Ramey 2015).

En France, les travaux de Goux et Maurin (1997) ont revisité cette question avec la problématique particulière du marché du travail français, dans lequel l'ajustement par les salaires est plus difficile qu'aux Etats-Unis. Ils concluent que deux tiers du déclin des non-qualifiés dans l'emploi en France sur la période d'analyse (1970-1993) s'explique par des phénomènes de demande domestique de biens et services et de composition sectorielle. Ils lient explicitement ces évolutions à la structure des coûts salariaux en France, même s'ils sont plus prudents sur la transposition directe des tendances américaines en France. Laffargue (1997) introduit lui explicitement le progrès technique biaisé comme facteur de déclin de l'emploi non-qualifié.

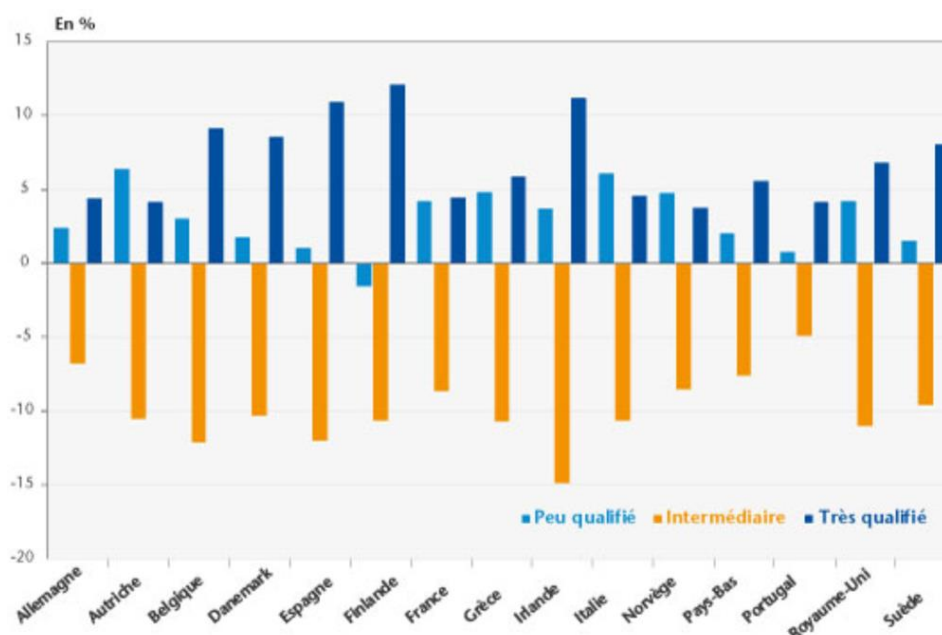
Enfin, il faut noter l'influence de la politique d'allègements de cotisations. Ainsi, Bozio et alii (2023) montrent que les évolutions des ratios de salaires en coût du travail sont en France similaires à celles observées dans les pays européens et anglo-saxons sur la période 1967-2019. Entre 1980 et 2019 notamment, les écarts de coûts salariaux entre les dix pourcents les mieux payés et les 10 pourcents les moins bien payés (ratio P90/P10) ont augmenté (ce qui est compatible avec des effets de demande croissante pour les hautes qualifications) mais les ratios de salaires nets correspondant ont quant à eux baissé (ce qui est compatible avec un effet d'atténuation des inégalités lié au salaire minimum et aux allègements de cotisations). Les évolutions en France sur cette période ne sont *in fine* pas incompatibles avec l'hypothèse de *skilled-biased technical change* dans les années 1990, si l'on suppose, ce qui est raisonnable, que la politique d'allègement de cotisations a bien joué son rôle de protection de l'emploi à bas salaires. On retrouve les mêmes

évolutions sur les ratios P50/P10 – ces évolutions sont en grande partie liées à l'évolution du Smic qui compresse la distribution des salaires nets. En revanche, les écarts de salaires nets P90 et P50 sont restés relativement stables sur la période 1980 à 2019 et les écarts de coût du travail P90-P50 ont augmenté sur cette même période, ce qui est compatible avec une demande croissante pour les hautes qualifications et avec un déclin relatif de la demande pour les qualifications médianes.

Dans la période la plus récente, la problématique du déclin du travail non qualifié semble avoir évolué dans un sens différent dans la littérature académique, en se concentrant sur le déclin de métiers dans le milieu de la distribution, un phénomène qualifié de « polarisation ». Les travaux portant sur la période post-2000 ont suggéré l'existence dans beaucoup de pays européens de ces phénomènes pour certains types d'emplois, le secteur des services à la personne notamment connaissant un renouveau au détriment des emplois intermédiaires. Comme l'indiquait Van Reenen (2011), "*Since the early 1990s, labor markets have become more polarized with jobs in the middle third of the wage distribution shrinking and those in the bottom and top third rising. I argue that this is because computerization complements the most skilled tasks, but substitutes for routine tasks performed by middle wage occupations such as clerks, leaving the demand for the lowest skilled service tasks largely unaffected.*" Goos et alii. (2014)⁴⁶ mettent en évidence une telle évolution dans de nombreux pays européens depuis 1993 : une baisse importante de l'emploi intermédiaire, et une hausse relative de l'emploi très qualifié et peu qualifié.

⁴⁶ Goos, Maarten, Alan Manning, and Anna Salomons. "Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring." *American economic review* 104.8 (2014): 2509-2526.

Graphique 3.23 – Évolution des parts de l'emploi peu qualifié, intermédiaire et très qualifié en 1993 et 2010



Source : Maarten Goos, Alan Manning, Anna Salomons (2014), *op. cit.*

Source : Verdugo (2017).

En France, la transposition de ces conclusions n'est pas automatique. Plusieurs travaux de la Dares, de l'Insee et de France Stratégie ont nuancé l'ampleur du phénomène, voire émis des réserves quant à sa réalité. Ainsi, France Stratégie (2020) indique que « *s'il y a bien une érosion des qualifications médianes au profit des professions de cadres, on ne décèle en France aucune hausse de la part des emplois moins qualifiés.* » Le Portrait Social 2017 de l'Insee qui analyse la période 1998-2014 note que « *hors salariés des particuliers-employeurs, la part des catégories qui étaient les mieux rémunérées en 1988 a progressé fortement, au détriment des catégories aux rémunérations intermédiaires et faibles. Cette situation diffère du phénomène de forte polarisation aux deux extrémités de la distribution observé dans d'autres pays, en particulier aux États-Unis.* » Il faut aussi souligner les conclusions sur ce sujet d'une note de la Dares de 2015 qui elle retrouve une forme de polarisation des emplois. Elle souligne une progression de l'emploi dans toutes les catégories depuis plusieurs décennies, mais mentionne également que dans les services « *les métiers les plus dynamiques y sont à la fois les plus qualifiés, mais aussi les moins qualifiés du fait de l'accroissement de la demande de services d'aide à domicile, d'aide ménagère et de garde d'enfants notamment. Cette observation évoque ainsi le phénomène de « polarisation » de l'emploi vers les niveaux extrêmes de qualifications au détriment des qualifications intermédiaires, mis en évidence depuis les années 1990 aux États-Unis et au Royaume-Uni.* »

A contrario, plusieurs travaux de recherches universitaires ont souligné l'importance du phénomène, à la fois en termes d'emploi et de salaires. Verdugo et Allègre (2020) montrent, en utilisant les mêmes catégories que celles de Goos et alii (2014), un déclin important des parts dans l'emploi des métiers de catégories intermédiaires (-7,4 % en cumulé de 2001 à 2013, avec un ralentissement depuis 2007, à comparer avec +4,7 % pour les métiers les mieux payés et +1,7 pour les métiers les moins payés, voir Tableau 3.2).

Tableau 3.2 – Polarisation des emplois avant et après la crise de 2007

Table 1
Job polarization before and during the Great recession.

Period	Percentage changes in the share of total employment					
	Percentage point change 2007-13			Percentage point change 2001-2007		
	Lowest-paid occupations	Middling occupations	Highest-paid occupations	Lowest- paid occupations	Middling occupations	Highest-paid occupations
US	0.7	-2.5	1.8	2.8	-2.5	-0.3
Austria	-0.4	-2.0	2.4	2.2	-6.6	4.4
Belgium	0.3	-2.7	2.4	-1.1	-2.3	3.4
Spain	2.4	-6.5	4.2	1.0	-2.9	1.9
Finland	0.1	-2.4	2.3	4.0	-2.7	-1.2
France	1.2	-2.2	1.0	1.5	-5.2	3.7
Ireland	-0.3	-6.5	6.8	4.4	-0.8	-3.5
Italy	3.0	-1.1	-1.9	-4.9	-6.1	11.0
Netherlands	0.7	-4.0	3.3	2.1	-2.0	0.0
Portugal	1.9	-5.7	3.8	1.3	-3.9	2.5
UK	0.9	-2.5	1.6	-0.2	-3.3	3.5

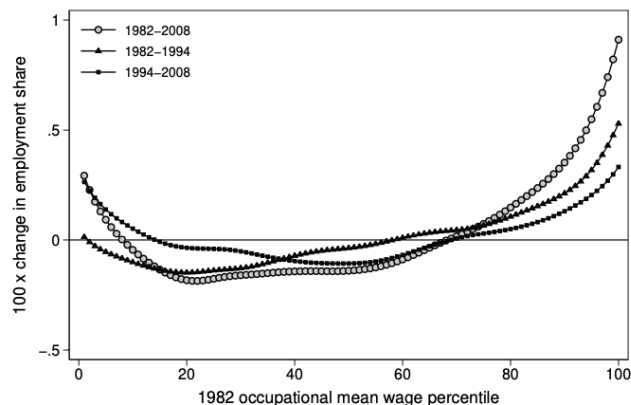
Notes: The table shows changes in the share of total employment across each occupations group for each country. The occupation groups are defined following Goos et al. (2014). The left panel refers to the 2007-13 growth rates while the right panel shows the 2001-2007 growth rates. Sources: EU-LFS and CPS ASEC for the US.

Source : Allègre et Verdugo (2020).

En classant les métiers (catégories socioprofessionnelles) de 1982 par ordre croissant de salaire en début de période, Bock (2020)⁴⁷ met en évidence l'existence en France d'une courbe en U du taux de croissance de la part de l'emploi entre 1982 et 2008. La part de l'emploi décline pour les métiers à partir du deuxième décile jusqu'au sixième décile, tandis qu'elle est croissante pour les métiers du premier décile et des trois derniers (Graphique 3.24 issu de la figure 2 de Bock 2020).

⁴⁷ Bock, Sébastien. "Job polarization and unskilled employment losses in France." (2020).

Graphique 3.24 – Évolution de la part de l'emploi des CPS par centile du salaire, 1982-2000

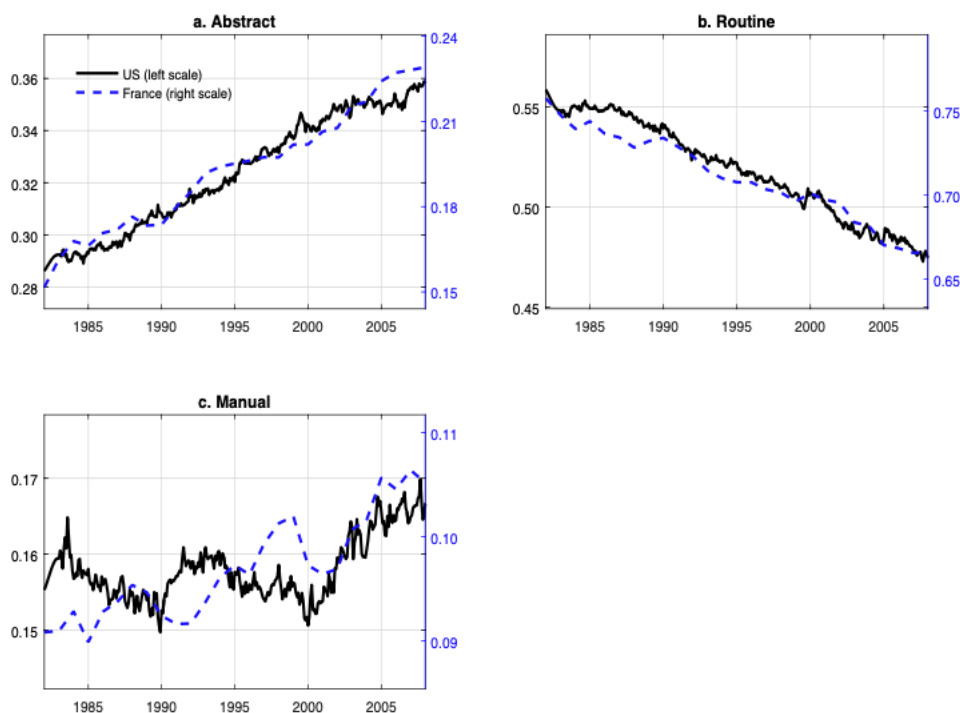


Source : Figure 2 de Bock 2020.

On pourra également se référer à Verdugo (2014) et Zago (2018), ce dernier documentant l'augmentation séculaire de l'emploi requérant des qualifications abstraites mais aussi l'emploi dit « manuel » et le déclin de l'emploi associé à des tâches routinières notamment juste après la crise de 2007 aux Etats-Unis. Une partie de la littérature lie ce phénomène à la diminution de l'emploi pour les catégories socio-professionnelles incluant des tâches routinières et répétitives du fait de la robotisation. Albertini et alii (2017) notent la grande similarité des tendances en France et aux Etats-Unis sur la période 1982-2005 (Graphique 3.25), suggérant ainsi un assez fort parallélisme des forces sous-jacentes.

Graphique 3.25 – Évolution comparée de l'emploi en France et aux Etats-Unis 1982-2005 par type de tâches (abstraites, répétitives ou manuelles)

Figure 1: Employment Share by Task

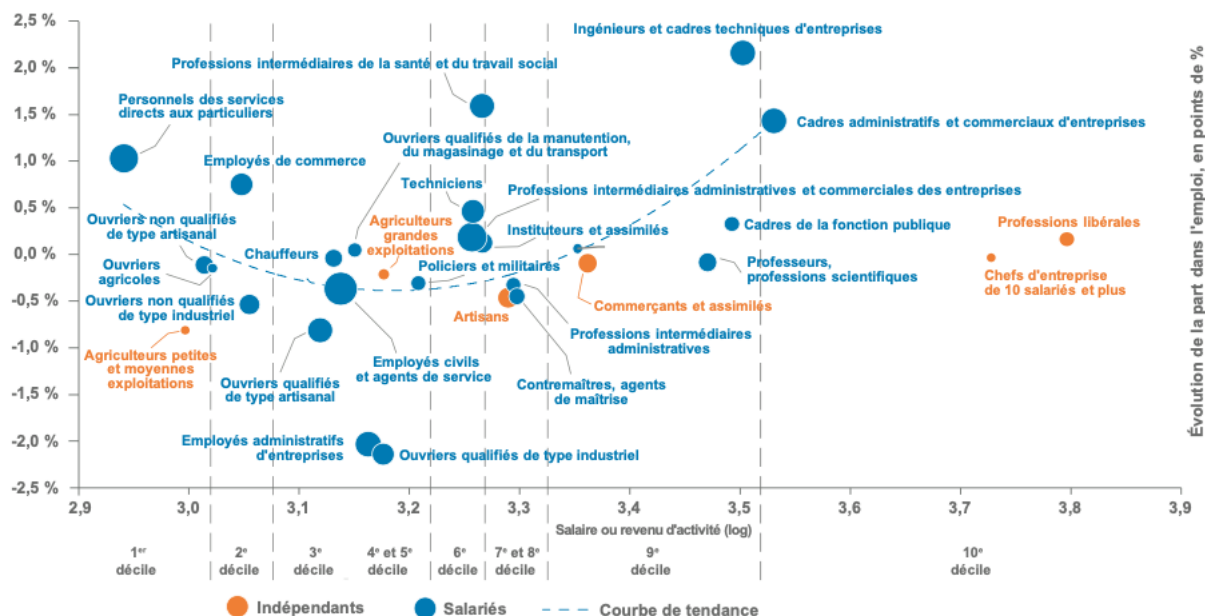


Employment level by task divided by aggregate employment. US data from the Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey, and French Labor Surveys. See Appendix A for details.

Source : Figure 1 de Albertini et alii (2017).

Albertini et alii. (2017) relie également ce phénomène en France à l'évolution des institutions du marché du travail : les périodes de hausse du coût du travail au niveau du salaire minimum ont diminué l'emploi routinier, alors que les allègements de cotisations des décennies ultérieures ont atténué voire inversé le phénomène. Le rôle du salaire minimum sur les mécanismes de polarisation est en effet largement étudié (voir par exemple Maarek et Moiteaux 2021 ou Moreno-Galbis et Sopraseuth, 2014). Sur une période plus récente, certaines études comme celle de France Stratégie (2020) montre ainsi la croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne (1^{er} décile) et des employés du commerce (2^{ème} décile) entre 1996 et 2017 (Graphique 3.26). Ceci est compatible avec l'idée d'un rôle important des allègements comme source d'atténuation des phénomènes de baisse de demande de travail moins qualifié et de polarisation.

Graphique 3.26 – Variations de l'emploi par profession selon le niveau de salaire ou de revenu d'activité entre 1996 et 2017 (point de pourcentage)

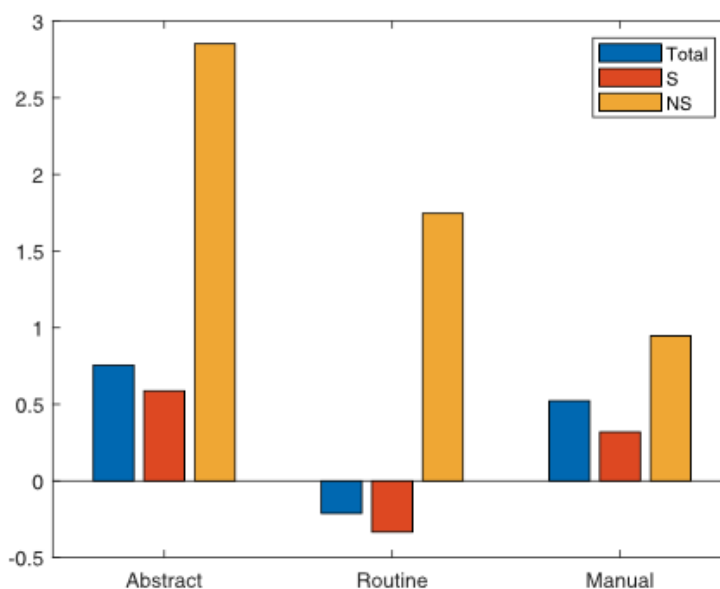


Lecture : la taille des bulles représente la part relative dans l'emploi des professions en 2017. La part dans l'emploi des ouvriers qualifiés de type industriel a reculé de puis de 2 points de pourcentage en 20 ans, passant de 6 % en 1996-1997 à 4 % en 2016-2017. Leur niveau de rémunération (1 500€ en 2005 converti en log, soit 3,18) les situe au milieu de la distribution des salaires (entre le 4^e et le 5^e décile). La courbe de tendance, en pointillés bleus, estime la relation entre le niveau de salaire et la variation de l'emploi ($y = 0,15x^2 - 0,98x + 1,55$). Champ : France métropolitaine, personnes en emploi, percevant un salaire ou un revenu d'activité strictement positif, vivant dans un ménage dont le niveau de revenu fiscal déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : France Stratégie (2020).

Dans une étude couvrant la dernière décennie, Charlot et alii (2024) mentionnent également l'interaction du phénomène de polarisation avec des formes d'emploi « non-standard » (temps partiel et contrats à durée courte) et montrent qu'en France, le déclin de l'emploi intermédiaire provient à la fois de l'emploi standard et non-standard.

Graphique 3.27 – Évolution comparée de l’emploi en France 1983-2019 par type de tâches (abstraites, répétitives ou manuelles) et par type de contrat (standard et non-standard)

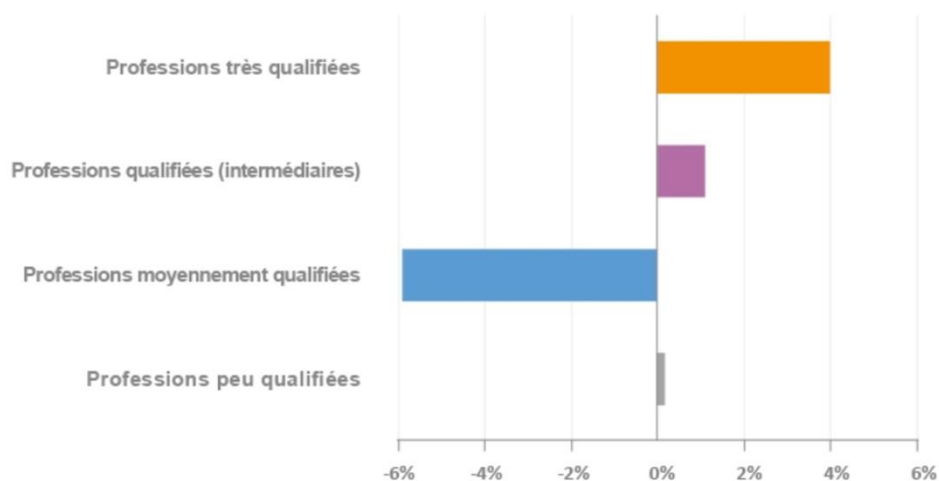


Lecture : entre 1983 et 2019, le total des heures travaillées dans des emplois de « routine » ont diminué de 32 %, tandis que les heures dans ces emplois de « routine » dans des formes d’emploi non standards ont, elles, augmenté de 175 %.

Source: Charlot et alii (2024).

Les divergences entre les travaux des administrations et ceux des chercheurs nous semblent faibles et surtout sémantiques. Le phénomène de polarisation au sens le plus étroit est compris comme une baisse de l’emploi dans le milieu de la distribution des salaires et une hausse de l’emploi dans le bas de la distribution et ces évolutions seraient entièrement dues à des chocs de demande de travail et de technologie. Dans le cas français, la forte hausse puis la baisse relative du coût du travail au niveau du Smic a évidemment joué un rôle important dans l’évolution de l’emploi au niveau du Smic et a notamment contribué à la concentration des emplois dans le bas de la distribution. Les forces de demande pures, dans ce contexte, sont plus difficiles à isoler. France Stratégie, sans aller jusqu’à épouser entièrement la thèse de la polarisation pour la France, note cependant une montée de l’emploi des professions qualifiées, une stabilisation de l’emploi peu qualifié entre 1996 et 2017, et un fort déclin des professions moyennement qualifiées. Ce qui importe de retenir est qu’il existe une baisse de l’emploi dans les secteurs un peu au-dessus du Smic (travailleurs moyennement qualifiés) sans hausse véritable de l’emploi le moins qualifié.

Graphique 3.28 – Variation de la part des qualifications dans l’emploi entre 1996 et 2017, en points de pourcentage

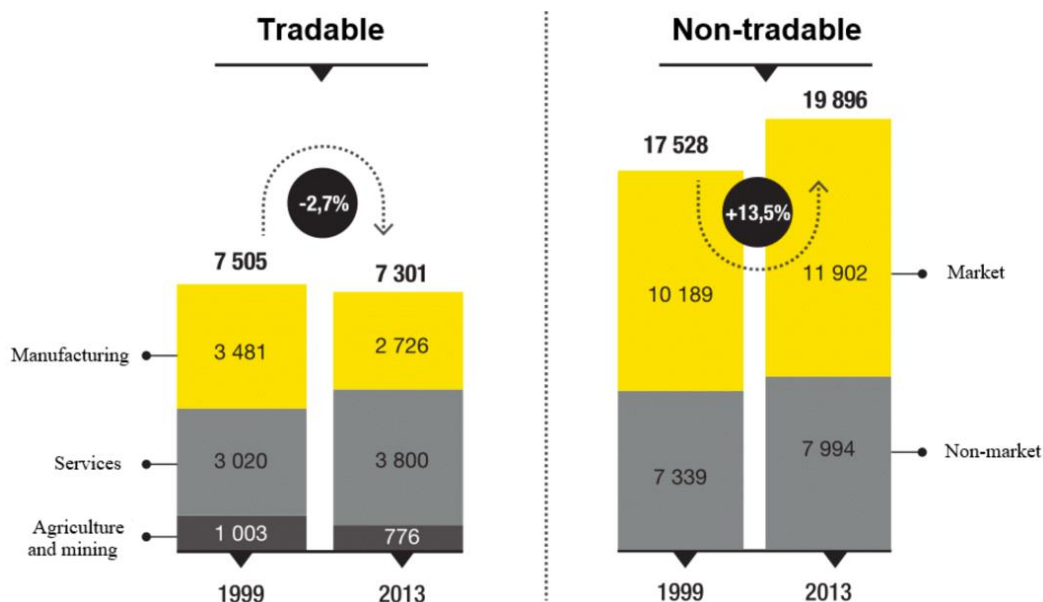


Lecture : La part dans l’emploi des professions très qualifiées a progressé de 4 points de pourcentage entre 1996 et 2017. La qualification est ici estimée par profession selon le niveau de salaire ou de revenu d’activité pour les indépendants. Sont considérées comme peu qualifiées les professions et catégories socioprofessionnelles dont le salaire ou revenu moyen en équivalent temps plein appartient aux deux premiers déciles en 2005 (soit les 20 % les moins rémunérées), comme moyennement qualifiées les professions situées entre le 3^e et le 5^e décile inclus, comme qualifiées (intermédiaires) les professions entre le 6^e et le 8^e décile inclus, enfin comme très qualifiées les professions appartenant aux deux derniers déciles (soit les 20 % les mieux rémunérées). Champ : France métropolitaine, personnes en emploi, percevant un salaire ou un revenu d’activité strictement positif, vivant dans un ménage dont le niveau de revenu fiscal déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n’est pas étudiante.

Source : *France Stratégie*.

Une moindre diminution de l’emploi intermédiaire en France est peut-être aussi le reflet d’une plus grande inertie dans les ajustements d’emploi liés aux évolutions technologiques, conduisant à la fois à un ralentissement de la productivité, une spécialisation dans les secteurs de biens non-échangeables et une détérioration de la balance commerciale. Focrain et Giraud (2018) documentent en effet le déclin de l’emploi dans les secteurs des biens échangeables et leur forte hausse dans le secteur des biens non-échangeables.

Graphique 3.29 – Évolution de l’emploi en France entre 1999 et 2013 (en milliers) selon le degré d’ouverture du secteur (exposé à la concurrence internationale à gauche, protégé de celle-ci à droite)



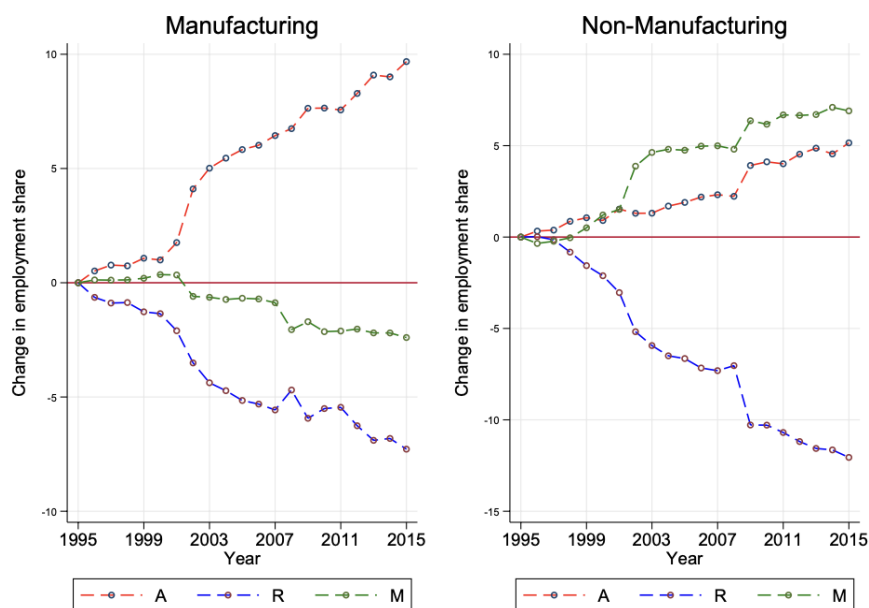
Lecture : l’emploi dans les secteurs de l’économie française exposés à la concurrence internationale a diminué entre 1999 et 2013, passant de 7,505 millions à 7,301 millions, soit une baisse de 2,7 %.

Source : Focrain et Giraud (2018).

Ce phénomène est illustré de multiples façons dans les travaux de Patel (2024), qui reportent l’évolution de l’emploi en France selon les mêmes catégories *abstract*, *routine* et *manual* et pour les secteurs industriels et hors industrie (Graphique 3.30).

Le phénomène de polarisation semble provenir du secteur des biens échangeables avec une courbe en U assez légère et un creux de la croissance de l’emploi sur la période 1995-2007 entre le deuxième et le sixième décile chez Malgouyres (2017), attribué à des chocs liés au commerce international. Les travaux de Harrigan, Reshef et Toubal (2021) soulignent également un déclin de l’emploi sur une période similaire (1994-2007) dans le secteur manufacturier qui se répartit entre une baisse de l’emploi non qualifié et des emplois de bureau (« *office workers* ») des entreprises.

Graphique 3.30 – Évolution de l’emploi en France par type de tâches (abstraites, répétitives ou manuelles) et secteur (industriel à gauche ou non-industriel à droite)



Lecture : Dans les secteurs industriels, la part de l’emploi dont les tâches sont répétitives (« routine ») a diminué d’environ 7 points de pourcentage entre 2015 et 1994, contre une réduction de 12 points dans les secteurs non-industriels.

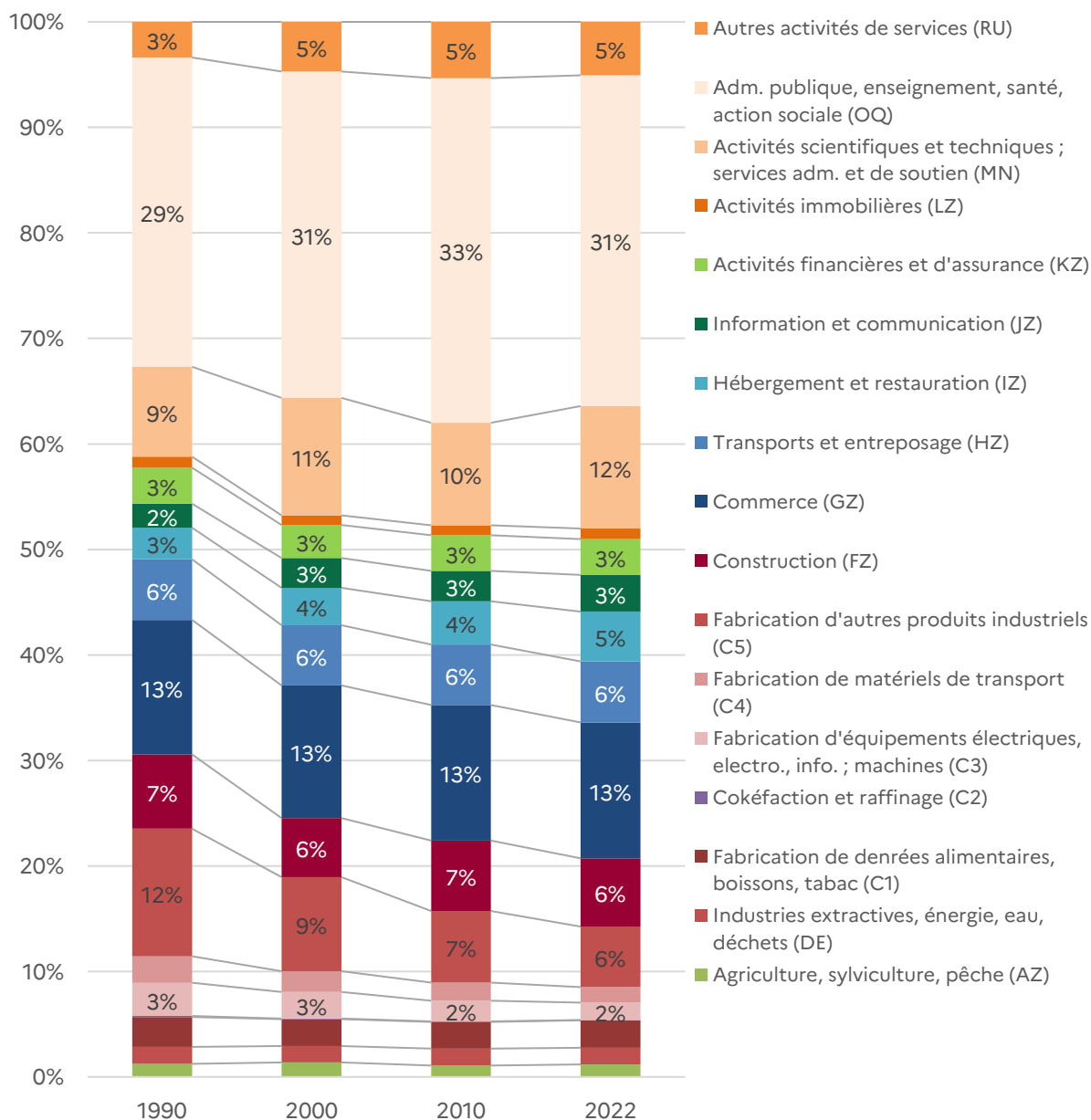
Source : Patel 2024.

En conclusion, après les chocs technologiques négatifs de demande d’emploi des années 1980-1990 sur les emplois à bas salaires que la politique d’allègements de cotisations a contenu avec un certain succès, les décennies suivantes ont vu au contraire de nouvelles formes de chocs de demande affecter les différentes catégories d’emploi. Certains emplois intermédiaires ont souffert relativement plus : ils se trouvent plutôt dans le bas de la distribution mais pas immédiatement au niveau du Smic, cela concerne plus l’emploi industriel et les secteurs des biens échangeables. La part des salariés travaillant dans l’industrie a ainsi diminué de 22 % à 13 % entre 1990 et 2022 (Graphique 3.31).

Sans aller jusqu’à penser que la baisse tendancielle de l’emploi le moins qualifié a été complètement stoppée, il nous semble indispensable de réorienter la discussion sur des formes d’emplois intermédiaires notamment ceux comportant des tâches dites routinières. Ces emplois ont aussi été touchés par les forces de progrès technique (automatisation notamment). Ce qu’il convient de retenir pour notre rapport est que la France est vraisemblablement soumise aux mêmes chocs sur l’emploi dans le bas de la distribution mais pas immédiatement au niveau du Smic, la politique d’allègements de cotisations ayant permis de limiter les coûts salariaux dans le bas de la distribution. Cette politique peut désormais, dans un contexte plus favorable à l’emploi, être en partie réorientée afin de mieux protéger les salariés de la partie intermédiaire de la distribution des

rémunérations (déciles 2 à 5) qui sont susceptibles d'être affectés négativement par les évolutions technologiques en cours et ne plus se limiter à exclusivement protéger les salaires les plus bas.

Graphique 3.31 – Répartition de l'emploi salarié par secteur d'activité économique entre 1990 et 2022



Lecture : en 1990, les autres activités de services (RU) représentaient 3 % de l'emploi salarié en fin de période, contre 5 % en 2022. Les intérimaires sont classés dans le secteur de leur entreprise utilisatrice (et non forcément dans le secteur du travail temporaire MN).

Source : Acoess, Insee, Dares, estimations trimestrielles d'emploi.

Chapitre 4 – Les scénarios de réformes et leurs effets

Dans ce chapitre, nous passons en revue des scénarios de réformes visant à diminuer la pente des allègements de cotisations, soit en agissant, à coût budgétaire global constant, sur le seul barème des exonérations (partie 1), soit en finançant une enveloppe croissante d'exonérations par la hausse d'un autre prélèvement obligatoire (partie 2).

La philosophie principale de ces propositions est d'améliorer les incitations de long terme à faire progresser les salariés dans leur carrière, en réduisant le coût des augmentations de salaire pour les employeurs et en augmentant le gain de salaire net à augmentation de coût donnée. Tout cela se fait sous la triple contrainte de préserver ou d'améliorer légèrement l'emploi, à budget constant et en maintenant l'emploi dans l'industrie, voire en l'augmentant.

L'analyse porte donc une attention particulière aux effets en emploi ; à budget constant, diminuer la pente des allègements implique en effet de remonter les cotisations quelque part et les diminuer ailleurs. L'intention est de privilégier les baisses de cotisations entre 1,2 et un peu moins de 2 Smic, une intervention sur ces catégories de travailleurs et de revenus permettant de « désmicardiser » l'économie française. *A contrario*, un relèvement léger des cotisations entre 1 et 1,2 Smic ne s'accompagne pas nécessairement de pertes d'emplois. Dans le chapitre 2, nous avons en effet détaillé les mécanismes qui permettent de nuancer les effets attendus dans le court-terme d'une hausse légère des cotisations dans le bas de la distribution des salaires. En particulier, les effets de transitions dans le temps, et notamment l'asymétrie des effets de baisses ou de hausses de coûts salariaux dans le court-terme, discutés dans la partie 3 de ce chapitre impliquent que les pertes d'emplois seraient limitées par les phénomènes d'apprentissage. Ceci est d'autant plus vraisemblable qu'il est plus coûteux de se séparer d'un salarié que de le former. Les effets dynamiques des changements de cotisations (la réponse comportementale sur l'apprentissage et la formation notamment, ce qui est appelé la marge intensive ci-après), discutés dans cette partie, implique que si une baisse de la pente des exonérations accompagne cette faible remontée des taux de cotisations, les effets en emplois sont atténués. Il faut aussi tenir compte des effets croisés (partie 1 de ce chapitre) et des effets d'entreprise (partie 2 de ce chapitre) : faire varier le coût de certains facteurs de production rétroagit sur la demande d'autres facteurs et sur le coût du travail consolidé au niveau de l'entreprise). Enfin, toujours dans notre partie 2 du chapitre 2, nous avons parlé de

l'expérience de la Suède qui avait d'abord allégé le coût du travail des salariés de moins de 26 ans puis supprimé l'exonération montrait que les effets avaient été permanents (Saez et al. 2021), suggérant une asymétrie des baisses et de hausses de cotisations.

Pour résumer, nous pensons que les entreprises peuvent conserver les salariés affectés par ces hausses pour au moins deux raisons : soit ces salariés ont été longtemps au Smic et donc ont acquis des compétences telles que leur niveau de productivité permet à leur employeur de supporter une hausse de leur coût du travail ; soit ils n'ont pas vocation à y rester et donc seront favorisés par l'accroissement de l'emploi entre 1,2 et 1,9 Smic. Enfin, les entreprises ont la possibilité de former ces salariés pour répondre à ce relèvement léger des cotisations.⁴⁸ D'autres cas de figures sont possibles entre 1 et 1,2 Smic : les entreprises peuvent aussi former mieux ces salariés pour compenser leur surcoût, réduisant ainsi l'inégalité dans l'accès à la formation qualifiante ; et les entreprises peuvent répercuter leur coût si la transition dans le nouveau régime est ajustée. Ceci concerne notamment les services à la personne ou le commerce de détail, et plus généralement les secteurs de biens non-échangeables. Au-delà de 2 Smic, l'accroissement de cotisations correspond à l'abandon des bandeaux non compensés par le changement de pente des allègements. Pour les bandeaux, les évaluations n'ont pas démontré de forts effets en emploi, particulièrement au regard de leur coûts ; en revanche, une attention particulière sera accordée aux effets dans l'industrie et sur ce point, nos résultats sont plutôt rassurants.

1. Scénarios de refonte du barème des exonérations, sans financement par un autre prélèvement obligatoire

Nous explorons ici différents scénarios de refonte des exonérations, à coût budgétaire constant ou réduit, n'appelant donc pas de financement par un autre prélèvement obligatoire. Nous démarrons avec une discussion méthodologique sur la modélisation des effets en emploi et en réponse comportementale des salariés et des entreprises (partie 1.1). Puis nous simulons un scénario central (partie 1.2) ; un scénario central avec deux profils différents dont un profil plus « allégé » pour les jeunes de moins de 25 ans (partie 1.3) ; enfin, nous comparons ces propositions à deux scénarios de suppression des bandeaux et de suppression avec recyclage des bandeaux (parties 1.4 et 1.5).

⁴⁸ Elles doivent du reste former leurs salariés. Un arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 2007 (<https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000017919293/>) précisait ainsi le devoir des entreprises à maintenir l'employabilité de leurs salariés et non plus seulement à verser une cotisation obligatoire pour la formation, voir Lemoine et Wasmer (2010) sur ce point.

1.1. Méthodes d'évaluation des effets des scénarios

Le profil des cotisations et de leurs exonérations a un impact important sur la demande d'emploi. Les outils de simulation disponibles dans l'administration sont décrits ci-dessous. Ils reposent sur des élasticités de demande de travail de long terme assez élevées. Les résultats des modèles de l'administration se concentrent sur ce que nous appellerons la marge extensive – le nombre de personnes en emploi – mais sont en effet silencieux sur la marge dite intensive, l'effort de formation, de promotion, d'investissement en technologie, l'effort des travailleurs ou plus simplement le nombre d'heures travaillées par salarié. Ces outils concluent donc mécaniquement à la nécessité d'alléger les cotisations en bas, faute d'arbitrage avec cette dimension intensive et plus qualitative des emplois, ce que de trop rares modèles économiques prennent en compte (nous avons signalé l'exception des travaux de Chéron et alii (2008).

Dans ce rapport, nous partons au contraire de l'idée que le système socio-fiscal agit sur toutes ces dimensions : la marge extensive est affectée par ce que coûte un employé supplémentaire (c'est un taux marginal au sens d'un salarié supplémentaire mais cela correspond au taux moyen d'imposition de ce salarié) ; la marge intensive (les efforts supplémentaires de formation, d'effort, d'investissement des entreprises dans la productivité du poste de travail discutés au chapitre 3 section 2 et encadré 2.4 notamment) est affectée par ce que coûte à l'entreprise, *pour un salarié donné*, une augmentation de sa rémunération nette : plus ce coût marginal pour un euro supplémentaire est élevé, moins les salariés et les employeurs ont intérêt à investir en productivité.

Dans ce qui suit, nous partirons de l'existant pour simuler les effets de nos propositions de réforme : il s'agit d'une modélisation statique des effets en emplois, avec des élasticités de demande de travail basées sur le consensus des estimations des décennies passées. Nous mettons ensuite à jour cette analyse en proposant des élasticités plus conformes à la situation du marché de l'emploi des années 2020 tels que discuté dans le chapitre 2 ; nous introduisons des effets entreprises en forme réduite permettant d'appréhender les élasticités croisées ; nous proposons ensuite une modélisation théorique simplifiée de la demande de travail et de capital qui permet de supporter la modélisation en forme réduite précédente ; nous ajoutons à ces deux dernières modélisations des effets de marge intensive de la réforme.

Les outils de simulation des effets emploi disponibles dans l'administration ont été mobilisés pour tester les changements de barème

Au commencement de nos travaux, le principal outil de simulation d'une réforme des exonérations de cotisations sociales disponible au sein de l'administration est la maquette de la Dares « Marsial ». Il s'agit d'un outil de simulation des effets budgétaires et des effets

emploi des mesures affectant le coût du travail, reposant sur une logique au niveau salarié, où l'on utilise une élasticité de l'emploi à son coût, agrégée sur l'économie totale.

En pratique, trois données sont utilisées en entrée :

- la distribution de l'emploi en équivalent temps plein selon le niveau de salaire brut (exprimé en part de Smic pour la simulation des barèmes d'allègements généraux notamment), calculée à partir de la Base Tous Salariés (BTS, ex-DADS) ;
- une élasticité de l'emploi à son coût qui varie selon le niveau de salaire : elle est maximale au niveau du Smic, puis décroît jusqu'à 2 Smic et reste constante sur la suite (voir *infra* pour discussion des valeurs de ces élasticités) ;
- une variation du coût du travail, calculée généralement en écart au barème d'exonérations en vigueur.

Les effets ne sont pas calculés au niveau individuel pour chaque salarié, mais sur des tranches de salaire de 0,01 Smic, pour des raisons de temps de calcul et de disponibilité des données notamment.

Pour chaque tranche de salaire w on peut calculer une variation relative du coût du travail :

$$\partial LC_w = \frac{LC_{sim,w} - LC_{0,w}}{LC_{0,w}}$$

où LC_{sim} est le coût du travail simulé et LC_0 est le coût du travail initial (dans le barème actuel en général). L'effet emploi s'obtient alors en agrégeant (sur la base des effectifs en ETP de chaque tranche N_w) le produit de cette variation relative du coût du travail par l'élasticité du travail à son coût au niveau de la tranche ε_w , soit :

$$Effet\ emploi = \sum_{w=Smic}^{w_{max}} N_w \partial LC_w \varepsilon_w$$

Pour sa part, l'effet budgétaire est simplement la somme des variations du coût du travail dans chaque tranche :

$$Effet\ budgétaire = \sum_{w=Smic}^{w_{max}} N_w (LC_{sim,w} - LC_{0,w})$$

Ces principaux résultats peuvent être par la suite ventilés selon plusieurs dimensions, dès lors que ces dimensions sont disponibles dans la base sur laquelle on calcule la distribution des salariés. À l'heure actuelle sont disponibles notamment l'âge, le type de contrat, la taille de l'entreprise et le secteur d'activité.

Quelles élasticités emploi retenir dans les estimations ?

Dans les modélisations des effets en emploi des allègements de cotisations, l'élasticité de réponse de l'emploi à long terme au coût du travail varie linéairement entre un maximum (en valeur absolue) ϵ^{max} au niveau du salaire minimum et un minimum ϵ^{min} à 2 Smic puis reste constante au-delà. Dans les estimations des allègements de cotisation des années 2000, l'élasticité retenue variait ainsi entre -0,9 et -0,2, dans le contexte d'un taux de chômage supérieur à 8 % de la population active et souvent au-delà de 20 % pour les 15-24 ans. Dans le contexte des années 2020, où le taux de chômage est redescendu sous la barre des 8 % et le taux de chômage des jeunes sous celle des 18 %, il est utile de réfléchir aux élasticités qui seraient plus pertinentes.

Une première approche consiste à calculer l'élasticité maximale qui est compatible avec les évaluations *ex post* du CICE, qui contrastent avec les évaluations *ex ante*. En effet, avec une élasticité ϵ^{max} de -0,9, les estimations du CICE sont de l'ordre de 340 000 emplois, tandis que les estimations *ex post* indiquaient des résultats positifs plus modestes, de l'ordre de 100 à 150 000 emplois. Pour obtenir 150 000 emplois, il faudrait imposer une élasticité maximale de l'ordre de -0,3. Le CICE ayant été mis en place sous la forme d'un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés, dont la lisibilité a été questionnée (cf. chapitre 2), il est difficile d'extrapoler les effets du CICE aux dispositifs de réduction de charge. Sans aller jusqu'à imposer un changement trop marqué dans les élasticités, il nous semble qu'une élasticité maximale de -0,6 au niveau du Smic (à mi-chemin entre -0,3 et -0,9) est plus plausible que les élasticités des années 2000.

Une seconde approche consiste à estimer séparément les effets en emploi selon les types de salariés. Au vu de la littérature empirique, il nous semble raisonnable de conserver une élasticité au niveau du Smic de l'ordre de -0,4 à -0,5 pour les plus de 25 ans, et entre -0,8 et -1,5 pour les jeunes de moins de 25 ans, en appliquant le ratio de 2 à 3 entre les élasticités des jeunes et des salariés plus âgés qui revient fréquemment dans les études empiriques toutes périodes et tous pays confondus (Encadré 4.1).

Encadré 4.1 – Âge des salariés et élasticités emploi

La littérature économique conclut que les élasticités de la demande (et de l'offre) sont assez hétérogènes selon les groupes démographiques considérés : en particulier, ces élasticités varient selon l'âge et l'ancienneté des salariés.

Plus généralement, dans la théorie des marchés du travail dual (Doeringer et Piore 1985, 2020 ; Saint-Paul 1996) le fait d'être dans une catégorie « secondaire » d'emploi (nouvel entrant dans l'entreprise, jeune, travailleur à temps partiel, en contrat temporaire) augmente le risque d'être soumis à ajustement en cas de choc économique. Il existe de nombreuses études sur des données sectorielles ou en série temporelle, qui sont basées sur des identifications plus fragiles que les études utilisant des expériences naturelles, mais qui

présentent l'avantage de pouvoir comparer les élasticités entre pays ou entre secteurs. Comme le but ici est de chercher à atteindre un consensus sur les valeurs d'élasticités pour la modélisation *ex ante* et macroéconomiques nous préférons privilégier la masse des travaux afin de dégager des estimations médianes et comparables entre elles, plutôt que de cibler la revue de littérature sur des expériences naturelles voire aléatoires qui dans le cas d'estimations de la demande sont assez rares et qui ne permettent pas forcément la comparaison entre groupes.

Il est généralement admis que les élasticités de la demande au coût sont deux à trois fois plus élevées pour les jeunes que pour les adultes. Ainsi, le tableau 3.9 de Hamermesh (1996) décrit de nombreuses études pour lesquelles ce ratio entre jeunes (moins de 21 ans, moins de 24 ans ou moins de 25 ans) et travailleurs moyens est plus élevé. Ces résultats sont cohérents avec la grande majorité des études sur le salaire minimum qui trouvent des effets négatifs sur l'emploi plus importants pour les jeunes, et des effets faibles voire nuls ou positifs pour les travailleurs plus âgés. L'étude de Bazen et Martin (1991) notamment trouvait pour la France des élasticités au coût salarial plus élevées pour les jeunes (entre -0,4 et -0,6) que pour les adultes (-0,17 à -0,26).

Plus récemment, des études mettent en évidence la plus forte réponse des entreprises aux coûts salariaux des jeunes. Ainsi, pour l'Espagne, Elias (2015) trouve que la diminution des cotisations salariales pour les jeunes de moins de 30 ans et les travailleurs de plus de 45 ans a augmenté leur emploi de 2,6 % mais n'a pas eu d'effet sur les travailleurs âgés de 45 ans. L'élasticité de la demande que cela implique pour les moins de 30 ans est de -0,63.

Une étude de Huttunen et alii. (2013) pour la Finlande trouve *a contrario* que les baisses de cotisations pour les travailleurs de plus de 54 ans n'a pas eu d'effets importants sur l'emploi, et les élasticités que cela implique sont entre -0,067 et -0,13.

En Suède, pendant la crise de 2007, Egerbark et Kaunitz (2014, 2018) étudient la réponse des travailleurs de moins de 25 ans à des réductions de contributions des employeurs. En 2007-2008, les taux ont baissé de 11 points en dessous de 25 ans, et en 2009 la mesure a été étendue à l'âge de 26 ans avec un dégrèvement supplémentaire de 6 points pour les travailleurs éligibles). Ils trouvent des effets hétérogènes sur l'âge, la réponse des travailleurs de 21-22 ans étant 4 à 5 fois plus forte que celle des travailleurs de 25 ans. Ils trouvent des élasticités plus faibles pour ces derniers (-0,11, à comparer avec -0,52 pour les travailleurs de 22 ans).

Katz (1998) trouve aux Etats-Unis que les *Targeted Jobs Tax Credit* ont des effets impliquant une élasticité de -0,5 pour les travailleurs jeunes « défavorisés ». Pour les Etats-Unis sur la période 2000-2018, Cosic et Steuerle (2021) estiment des fonctions de production translog et trouvent des réponses des salaires aux réductions de cotisations plus élevées chez les travailleurs adultes et plus faibles pour les jeunes, et *a contrario* des élasticités de la demande plus forte pour les jeunes (-0,4) que pour les adultes (-0,3). Les élasticités de demande croisée entre groupes d'âge sont faibles, entre 0 et -0,1 dans la plupart des estimations.

Pour tenir compte des effets se jouant au niveau entreprise, la simulation a été mise en œuvre sur des micro-données d'emploi et de salaire

Les travaux empiriques présentés plus haut (voir Chapitre 2, section 2.2) mettent en évidence dans différents pays (France, Suède, Finlande) le rôle des entreprises et de leur exposition à une réforme des cotisations et exonérations sociales dans les effets emploi à attendre. Autrement dit, le coût du travail pour un contrat pris isolément n'est pas le seul paramètre incident sur le niveau d'emploi. La façon dont l'employeur est affecté par une réforme dépend aussi de l'ensemble du coût de la masse salariale dont il doit s'acquitter et est donc un facteur important à prendre en considération. C'est pour cette raison qu'un simulateur des effets emploi permettant de tenir compte à la fois d'informations au niveau du salarié et de l'employeur a été conçu pour chiffrer les scénarios proposés par la mission (voir encadré 4.2 pour plus de précisions).

Encadré 4.2 – Un simulateur fondé sur données micro

L'outil se fonde sur la BTS (base tous salariés) « postes », base de données produite annuellement par l'INSEE permettant de caractériser précisément l'emploi et les rémunérations des travailleurs salariés. Autrefois produites à partir des déclarations annuelles de données sociales, ces tables s'appuient désormais sur la déclaration sociale nominative (DSN). Elles renseignent un grand nombre de caractéristiques intervenant dans le calcul des cotisations sociales et des montants associés aux dispositifs d'exonération et d'allègement, notamment l'âge et la catégorie socio-professionnelle du salarié, l'identifiant SIREN de l'entreprise, la commune de l'établissement du lieu de travail, le secteur d'activité, l'effectif et la catégorie juridique de l'entreprise, le motif d'embauche, la nature, les dates de début et de fin, le nombre d'heures du contrat de travail ainsi que la base brute de sécurité sociale associée à la rémunération du salarié versée par l'employeur en 2022.

Pour la présente analyse, seuls les salariés d'une entreprise de droit privé⁴⁹, âgés de 16 et 64 ans et ne travaillant pas dans un département d'outre-mer⁵⁰, sont conservés. Afin de disposer d'informations plus fiables sur la rémunération et le temps de travail, seuls les postes principaux⁵¹ sont retenus⁵².

Si le coût employeur total d'un contrat (ou salaire super brut) n'est pas immédiatement disponible dans les BTS postes, il est possible de le recalculer à partir du salaire brut et

⁴⁹ Qui recouvre les entreprises individuelles, les organismes privés spécialisés et groupements de droit privé et les autres sociétés privées.

⁵⁰ Ces derniers sont concernés par un certain nombre de dispositifs spécifiques de cotisations salariales et d'exonération qui ne sont pas pris en compte dans l'analyse.

⁵¹ Le poste principal d'un salarié est le poste le plus rémunérateur occupé au cours de l'année. La restriction de l'analyse aux postes principaux peut déformer la distribution des rémunérations vers des niveaux plus élevés.

⁵² Ce champ ne permettant pas de retrouver les cotisations et exonérations recouvrées par l'Urssaf pour l'année 2022 (dernier millésime disponible pour la BTS postes), une repondération des salariés est mise en œuvre afin de reconstituer la distribution des salaires tels qu'enregistrés dans les sources administratives non redressées et, *in fine*, de mieux approcher le coût réel des dispositifs d'exonération. Cette repondération peut

des informations individuelles pertinentes pour établir les cotisations patronales et salariales à acquitter et les exonérations à déduire. C'est à ce coût du travail que les élasticités pourront être appliquées afin d'estimer les effets d'emploi des modifications du barème des exonérations. En appliquant les règles et paramètres de la législation aux caractéristiques observées des individus et des entreprises de la BTS postes, il est ainsi possible de recalculer pour chaque contrat de travail les cotisations patronales et salariales dues pour l'année, nettes des exonérations applicables. Openfisca⁵³ est le moteur de calcul utilisé ici pour implémenter ces règles.

Comme précédemment, $LC_{s,f,sim}$ désigne le coût du travail simulé et $LC_{s,f,0}$ le coût du travail initial, applicable au salarié s en emploi dans l'entreprise f , et $\partial LC_{s,f}$ est de la variation globale en pourcentage du coût du travail de ce groupe de travailleurs. Le coût du travail joue sur le niveau d'emploi suivant une élasticité $\varepsilon'_{w(s)}$ des salariés s de salaire $w(s)$, décroissante avec le niveau de salaire. En plus du coût du travail individuel on considère aussi l'effet de la variation globale en pourcentage du coût du travail au sein de l'entreprise f notée $\partial MS_f = \sum_{s \in f} (LC_{s,f,sim} - LC_{s,f,0})$ à laquelle l'emploi est supposé également élastique (on note μ cette élasticité, constante quelle que soit le salaire).

Suivant cette approche, l'effet emploi d'une variation du coût du travail s'écrit :

$$Effet\ emploi = \sum_f \sum_s \left(\underbrace{\partial LC_{s,f} \times \varepsilon'_{w(s)}}_{\text{effet individuel}} + \underbrace{\partial MS_f \times \mu}_{\text{effet entreprise}} \right)$$

Avec par exemple une seule entreprise avec un seul type de salariés au salaire w et en nombre $N(w)$, la formule devient simplement :

$$Effet\ emploi = N(w) \underbrace{\partial LC_{s,f} \times \varepsilon'_{w(s)}}_{\text{effet individuel}} + N(w) \underbrace{\partial MS_f \times \mu}_{\text{effet entreprise}}$$

Les valeurs des élasticités $\varepsilon'_{w(s)}$ et μ sont telles qu'à tout niveau de salaire w :

$$\varepsilon'_{w(s)} + \mu = \varepsilon_{w(s)} \text{ et } \mu = -0,2$$

Autrement dit, pour une entreprise qui ne compterait qu'un seul salarié ou dont l'ensemble des salariés serait rémunéré comme le salarié s , les deux élasticités (au niveau individuel et au niveau global) somment à la même élasticité ε_w que celle du modèle où l'emploi n'est élastique qu'à son coût individuel.

Une rationalisation théorique : intégrer les complémentarités entre type d'emplois de la fonction de production, la demande et l'offre de travail

aussi être effectuée de sorte de répliquer la distribution des salaires de 2023 pour vérifier que les évolutions survenues entre 2022 et 2023 ne modifient pas complètement les résultats obtenus.

⁵³ Créé en 2011 au sein de France Stratégie puis repris par Etalab à partir de 2013, il s'agit d'un modèle open-source, librement accessible, construit et maintenu de manière collaborative par divers acteurs (juristes, économistes, développeurs, particuliers, etc.) provenant de plusieurs institutions (Etalab, la Mutualité sociale agricole, l'Institut d'économie publique, France stratégie et l'Institut des Politiques Publiques, notamment).

Les travaux empiriques présentés *supra* suggèrent une diffusion des effets de baisse du coût du travail sur le groupe visé (*own-elasticity*) et sur d'autres groupes (*cross-elasticity*) par des effets de substitution/complémentarité et des effets de volume.

Pour illustrer ceci, nous calibrons une fonction de production à plusieurs facteurs travail. Cela permet d'une part de clarifier ces effets croisés, et d'autre part de simuler *ex ante*, de façon très rudimentaire mais très transparente, l'impact d'une réforme qui profilerait les cotisations employeur autour d'un seuil pivot de 1,2 fois le Smic. Il nous faut préciser qu'il ne s'agit que d'un travail illustratif et préliminaire. L'objectif est de disposer d'une maquette qui permet d'enrichir les outils existants, et de comprendre les mécanismes sous-jacents qui malgré la simplicité apparente et le caractère réducteur de l'approche, sont en réalité complexes. Enfin, cet outil se prête bien à des scénarios contrefactuels. Notre ambition ici n'est que de susciter plus de réflexions sur les différents effets en jeu et suggérer leur intérêt dans les maquettes futures de l'administration.

Nous choisissons ici une fonction de production à 4 facteurs travail et capital.

$$Y = F(K, L_1, L_2, L_3, L_4)$$

La catégorie d'emploi 1 est celle des salariés dans l'intervalle 1-1,2 Smic. La catégorie 2 est celle des salariés dans l'intervalle 1,2-1,6 Smic. La catégorie 3 est celle des salariés entre 1,6 et 2,5 Smic. La catégorie 4 est celle des salariés entre 2,5 et 3,5 Smic. Ces quatre catégories sont directement affectées par la réforme. Les salariés au-dessus de 3,5 fois le Smic ne sont pas nombreux en proportion dans l'économie française (6,7 % de l'emploi ETP, et même 2% en nombre de salariés). Pour cette étape préliminaire, ils ne sont pas pris en compte.

Dans le court temps imparti, nous avons choisi une fonction de production à élasticités constantes (CES) emboîtée entre les différents groupes : un bloc de travailleurs non-qualifiés noté L_U et de capital, noté S_U est une fonction CES avec le bloc de travailleurs qualifiés noté L_S . Nous avons :

$$Y = \left(a_U S_U^{(\sigma-1)/\sigma} + (1 - a_U) L_S^{(\sigma-1)/\sigma} \right)^{\sigma/(\sigma-1)}$$

Avec les sous-blocs suivants :

$$\text{Le bloc travail qualifié : } L_S = \left(a_{34} L_3^{(\sigma_S-1)/\sigma_S} + (1 - a_{34}) L_4^{(\sigma_S-1)/\sigma_S} \right)^{\sigma_S/(\sigma_S-1)}$$

$$\text{Le bloc de travail non qualifié : } L_U = \left(a_{12} L_1^{(\sigma_U-1)/\sigma_U} + (1 - a_{12}) L_2^{(\sigma_U-1)/\sigma_U} \right)^{\sigma_U/(\sigma_U-1)}$$

$$\text{Le capital : } S_U = \left(a_K K^{(\sigma_K-1)/\sigma_K} + (1 - a_K) L_U^{(\sigma_K-1)/\sigma_K} \right)^{\sigma_K/(\sigma_K-1)}$$

Cette spécification permet de rendre la demande de travail peu qualifié plus élastique à long terme (lorsque le capital s'ajuste) au coût du travail que le travail qualifié par la plus grande possibilité de substituer du capital. Nous sommes guidés en partie par les élasticités de Krusell et alii (2000)⁵⁴ adaptées à notre problème : dans leur modèle, le bloc capital-travail qualifié est complément et le bloc capital-travail non qualifié est substitut ; nous retenons pour notre part $\sigma_K=3$ entre le bloc des travailleurs peu qualifiés et le capital. Les autres sous-blocs de travail sont moins substituables : nous imposons que $\sigma_U=3,5/5$ et $\sigma_S=3/5$. Enfin, le bloc de travail qualifié et le bloc capital et travail moins qualifié a une élasticité de substitution de $2/3$ conforme à la logique de Krusell et alii (2000).

Le salaire varie selon une fonction inverse d'offre de travail. Nous prenons comme taux de cotisation employeur avant réforme le montant du travailleur médian dans les 4 cellules d'emploi, respectivement à 1,1 du SMIC (14,25 %), 1,36 Smic (30,00 %), 1,9 Smic (39,60 %) et au-dessus de 2,5 (45,25 %). Enfin, nous choisissons des élasticités de l'offre décroissantes dans la distribution, et pour la première cellule, une élasticité de la courbe de salaire (courbe d'offre inverse) très faible (une élasticité de l'offre pure de 0,8 à laquelle se superpose une courbe de salaire très plate, correspondant à une offre inverse d'élasticité de $1/1,6$) pour tenir compte de la rigidité liée au Smic, soit au final :

$$F_K = r = 0,3$$

$$F_{L_i} = w_i(1 + \tau_i), \quad i = 1, \dots, 4$$

$$L_1 = \underline{L}_1 w_1^{\phi_1}; \tau_1 = 0,1450; \phi_1 = 0,8 \quad (1,6)$$

$$L_2 = \underline{L}_2 w_2^{\phi_2}; \tau_2 = 0,3000; \phi_2 = 0,4$$

$$L_3 = \underline{L}_3 w_3^{\phi_3}; \tau_3 = 0,3960; \phi_3 = 0,3$$

$$L_4 = \underline{L}_4 w_4^{\phi_4}; \tau_4 = 0,4525; \phi_4 = 0,2$$

Ces élasticités permettent d'atteindre des valeurs d'élasticités de réponse de l'emploi aux coûts salariaux et les effets d'incidence des coûts salariaux sur les salaires conformes à la littérature, notamment un effet de *pass-through* sur les salaires de 0,5 à 0,6 dans le haut de la distribution et de l'ordre d'un tiers en bas, et des élasticités emploi entre -0,6 et -0,2. Les autres paramètres de la fonction de production permettent de reproduire exactement l'emploi relatif des quatre facteurs par rapport aux données de l'économie française et le

⁵⁴ Une autre source est Alla, Espinoza et Pérez Ruiz (2017) qui choisissent une élasticité capital travail de 0,14 dans le court-terme et de 0,49 dans le long terme et une élasticité travail qualifié et travail non qualifié de 0,30 dans le court terme et de 1 dans le long terme. Pour des travaux ultérieurs, et notamment pour la prise en compte de l'effet dynamique sur la formation, l'effort et les dynamiques des salaires, nous recommanderions de privilégier plutôt une fonction translog, plus malléable que la CES. Voir notamment sur ces aspects le rapport technique Aleman-Pericon et alii. (2024a) et Aleman-Pericon et alii (2024b).

coût relatif des quatre facteurs travail et du capital. Le Tableau 4.1 rapporte les résultats de cet exercice. Les éléments diagonaux de la table donnent la semi-élasticité de chaque facteur à une hausse d'un point de pourcentage des cotisations (voir Encadré 2.2 du chapitre 2 qui relie cette semi-élasticité à l'élasticité de la demande de travail et dans ce qui suit nous simplifions l'exposition en parlant de l'élasticité de la demande⁵⁵), tandis que les éléments hors diagonale sont les élasticités de la demande de chaque facteur aux coûts des autres facteurs. Ainsi, une augmentation de 1 pourcent du coût du travail sur le groupe 1 réduit sa demande de 0,608 %, mais réduit aussi la demande de travail des autres groupes de 0,063 % pour le groupe 2, etc. et en vertu de la substituabilité avec le capital, la demande pour celui-ci augmente. Les 'own-demand elasticities' sont sur la diagonale et décroissent (en valeur absolue) de -0,608 à -0,165 lorsque le niveau de qualification augmente ; enfin, la fiscalité sur le rendement du capital augmente la demande de travail des groupes peu qualifiés (l'effet taxe sur les robots ou les machines) et réduit la demande pour le travail plus qualifié et fortement la demande pour le capital.

Tableau 4.1 – Élasticités de la demande au coût (individuelles et croisées)

$\varepsilon_{Li} / \tau_j$	τ_1	τ_2	τ_3	τ_4	τ_r
L1	-0,608	-0,135	-0,053	-0,012	0,116
L2	-0,063	-0,325	-0,028	-0,011	0,061
L3	-0,020	-0,023	-0,250	-0,020	-0,285
L4	-0,015	-0,017	-0,037	-0,165	-0,214
K	0,033	0,037	-0,210	-0,083	-2,541

Lecture : une augmentation de 1 point de pourcentage des cotisations employeur sur le groupe 1 (salariés rémunérés entre 1 et 1,2 Smic) réduit sa demande de 0,608 %, mais réduit aussi la demande de travail du groupe 2 (entre 1,2 et 1,6 Smic) de 0,063 %. Cf. encadré 2.2 du Chapitre 2 pour l'interprétation en termes d'élasticité de la demande de travail.

Source : BTS postes, calculs des auteurs.

La modélisation peut par ailleurs être confrontée à ce que l'on anticipe des travaux empiriques (Carbonnier et alii. 2022) pour l'effet d'incidence des prélèvements sur les ajustements salariaux : ainsi, une hausse des cotisations (et donc du superbrut) de 100 € diminue par un effet d'incidence de long-terme les salaires bruts de 59 à 62 € dans les groupes 2 à 4. Ce chiffre est de seulement 33 pour le groupe 1, ce qui rend compte de rigidités nominales plus fortes des salaires au voisinage du Smic (Tableau 4.2). Nous donnons aussi les effets croisés, nettement plus faibles : par exemple, augmenter de 100 euros le salaire superbrut des salariés du groupe 3 réduit le salaire brut des salariés du groupe 2 de 100 x 0,05 soit 5 euros).

⁵⁵ La semi-élasticité au taux de cotisations est en effet homogène à l'élasticité de la demande de travail et converge vers cette valeur lorsque l'offre de travail est inélastique.

Tableau 4.2 – Réaction des salaires bruts aux variations du coût du travail (superbrut) (effet d'incidence)

$\varepsilon_{wi} / \tau_j$	τ_1	τ_2	τ_3	τ_4
L1	-0,33	-0,06	-0,02	-0,01
L2	-0,14	-0,62	-0,05	-0,02
L3	-0,06	-0,06	-0,59	-0,04
L4	-0,07	-0,06	-0,13	-0,56

Lecture : dans le groupe 2 (salariés rémunérés entre 1,2 et 1,6 Smic) une augmentation de 1 € du coût du travail (superbrut) réduirait les salaires bruts de 0,62 €.

Source : BTS postes, calculs des auteurs.

La maquette se prête également aisément à la prise en compte de mécanismes additionnels, comme les effets de marge intensive (voir encadré 4.3 pour une illustration de la façon dont les taux marginaux de prélèvement agissent sur la productivité des salariés). En effet, la réforme diminue les taux marginaux de taxation affectant la marge intensive (décrits ci-dessus) pour les groupes 1 et 2 (sous 1,6 Smic) de 5,19 %, mais a l'inconvénient de les augmenter dans le groupe 3 (1,6 à 2,5 Smic) de 10,96 % et plus faiblement dans le groupe 4 (2,5 à 3,5 Smic), de 0,6 %.

Encadré 4.3 – Illustration du lien entre taux marginal de prélèvement et productivité

Nous faisons un premier exercice visant à refléter l'effet d'une baisse du taux marginal de prélèvement de 1 point de pourcentage sur la productivité de tous les salariés. L'augmentation de productivité est notée dh (elle peut correspondre à une augmentation de l'effort, des heures ou de la formation). Cela correspond à transformer l'intrant L_i , $i=1, \dots, 4$ en un intrant augmenté de l'augmentation de productivité d'un facteur ε_i , l'intrant devient donc :

$$\tilde{L}_i = L_i(1 + dh) = L_i(1 - \varepsilon_i(-0.01)) = L_i(1 + \varepsilon_i/100).$$

Nous retenons dans un premier temps un facteur $\varepsilon_i = 0,25$ uniforme, pour illustrer les gains à réduire la pente des allègements. Il faut noter que cette modélisation est *a priori* défavorable à l'emploi, puisque l'effort/la qualification est ici modélisée comme des heures ou des unités de productivité parfaitement substituables aux salariés : ils sont plus productifs et donc l'entreprise peut en recruter moins. C'est en effet le cas si seule la productivité des salariés du groupe 1 progressait de 1 % : leur emploi diminuerait légèrement, de 0,006 %, par substitution ; mais l'emploi du groupe 2 progresserait de 0,05 %, celui du groupe 3 de 0,016 %, l'emploi du groupe 4 de 0,012 %, l'emploi total augmente donc de 0,025 %, et la production de 0,05 %. Si cette augmentation de productivité s'appliquait aux quatre groupes, il en résulte une augmentation de l'emploi de 0,41 % pour le groupe 1, de 0,21 % pour le groupe 2, de 0,15 % pour le groupe 3, de 0,12 % pour le groupe 4, de 0,23 % pour l'emploi total, de 0,61 % pour le capital, de 0,67 % pour

la production. Ce sont des ordres de grandeur importants, obtenus par le simple jeu des incitations des salariés à investir dans leur formation ou à progresser dans l'emploi.

Malheureusement, à budget constant, il n'est pas possible de baisser uniformément, et les taux marginaux par salarié affectant l'emploi (marge extensive), et les taux marginaux affectant la marge intensive (la progression des salaires des salariés en poste, leur effort et celui des entreprises en productivité du poste de travail). Une réforme à budget constant doit donc choisir quelles catégories de salariés prioriser en matière de réduction du taux marginal de taxation intensive. Notre choix est donc, à budget constant, de privilégier la pente des allègements pour les salariés du groupe 1 et 2, et de privilégier les salariés du groupe 2 et 3 pour l'emploi. A budget étendu sur d'autres sources fiscales, il est en revanche possible d'améliorer les taux affectant les deux marges (intensive et extensive) de toutes les catégories de salariés (seconde partie de ce chapitre, sur les bascules).

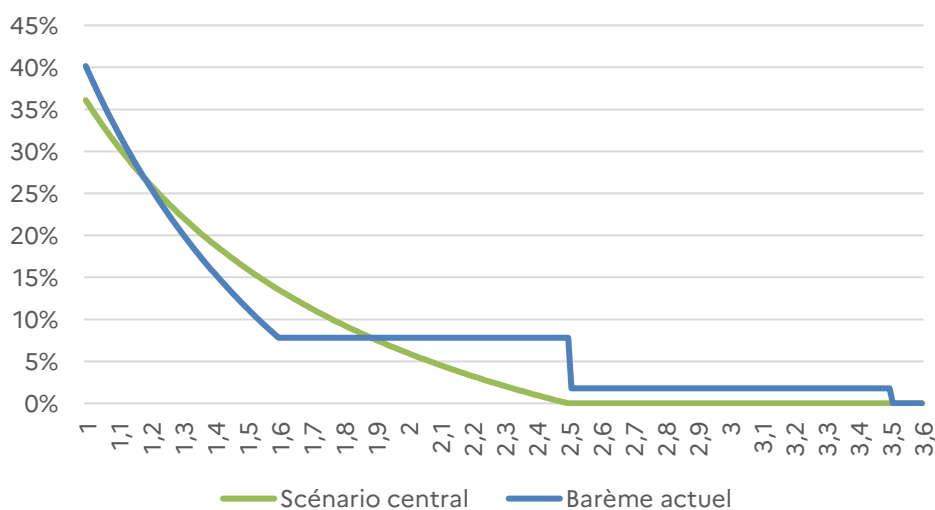
Nous utiliserons par la suite le modèle calibré pour calculer les élasticités d'une variation du coût du travail sur la demande des différents facteurs. Nous évaluons les élasticités dans deux scénarios : avec un niveau de capital K qui varie (long terme) ou fixe (court-terme), afin de mesurer l'impact en emploi (marge extensive) ; et avec un effet d'incidence des taux marginaux sur la marge intensive ; celle-ci inclut l'effort de formation, l'effort des salariés et l'investissement des entreprises dans la productivité de leurs salariés.

1.2. Scénario central : une moindre dégressivité du barème pour encourager les progressions salariales

L'objectif du scénario central présenté ici est de rechercher un barème réduisant autant que possible les désincitations à la progression salariale, avec une dégressivité aussi contenue que possible, tout en évitant des effets négatifs qu'un tel objectif peut avoir sur l'emploi. En effet, une moindre réduction du coût du travail à bas salaire peut avoir des répercussions sur l'insertion sur le marché du travail des salariés les moins qualifiés.

Le scénario consiste à supprimer les taux réduits (ou « bandeaux ») maladie et famille, à rehausser le point de sortie de la réduction générale à 2,5 Smic et à ajuster le taux d'exonération au niveau du salaire minimum à 35,7 % dans les entreprises de moins de 50 salariés et à 36,1 % dans les entreprises de plus de 50 salariés. Les économies induites par la suppression des bandeaux et un taux d'exonération maximal réduit de 4,05 points de pourcentage au niveau du Smic – équivalent à la suppression des exonérations pour l'assurance chômage – permettent ainsi de diminuer la dégressivité des allègements (voir Graphique 4.1).

Graphique 4.1 – Scénario central et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic) dans les entreprises de moins de 50 salariés



Lecture : le taux d'exonération applicable pour un salarié au Smic en emploi dans une entreprise de moins de 50 salariés passerait d'actuellement 40,15 % (toutes réductions et exonérations confondues) à 36,1 % dans le scénario central. Pour obtenir les exonérations applicables pour les entreprises de moins de 50 salariés, il faut retrancher 0,4 point à l'origine du barème de la réduction générale.

Source : auteurs.

Le scénario central ainsi que les autres scénarios présentés *infra* sont tous exprimés sur la base d'un salaire en fraction de Smic brut, autrement dit sans remettre en cause le principe d'une indexation des règles de calcul des exonérations sur les évolutions du Smic (voir encadré 4.4 pour une discussion sur ce point).

Encadré 4.4 - Faut-il exprimer le barème des réductions de cotisations en euros ?

Le barème actuel des allègements généraux est défini en points de pourcentage de réduction au niveau du Smic, et avec des points de sortie exprimés en part de Smic (1,6, 2,5 et 3,5 Smic). L'épisode inflationniste des années 2022-23 a conduit à une revalorisation du Smic plus rapide que les salaires plus élevés, conduisant à augmenter l'ampleur des réductions de cotisation plus haut dans la distribution des salaires et ainsi augmenter le coût budgétaire des exonérations. De la même façon, des augmentations futures discrétionnaires du Smic ('coup de pouce') conduiraient automatiquement à des allègements de cotisations plus importants. Nous discutons ici les avantages et inconvénients de différents modes d'indexation du barème des réductions de cotisations.

Règles versus décisions discrétionnaires. Une première analyse de la discussion consiste à observer qu'il est possible d'exprimer tout barème de trois façons : i) sur un montant exprimé en euros courants ; ii) en part de Smic ; iii) en fonction de l'évolution d'autres points de référence de la distribution des salaires.

Deux options sont possibles : l'une est de laisser un choix discrétionnaire au décideur, l'autre est de limiter ce choix par une règle par défaut d'évolution du barème. L'avantage d'un choix discrétionnaire est de donner plus de marges de manœuvre aux pouvoirs publics pour faire évoluer le barème dans un sens ou dans un autre ; *a contrario* l'avantage d'une règle est de donner plus de stabilité à la dynamique de la politique mise en place, et d'éviter des aléas dans les mesures discrétionnaires – même si les paramètres de la règle peuvent aussi être modifiés à chaque exercice budgétaire à la hausse ou à la baisse.

En la matière, les règles sont à privilégier lorsque la décision est soumise à des problèmes d'incohérence temporelle ; c'est ainsi que les débats sur la gestion de la politique monétaire des années 1970 et 1980 ont progressivement conduit à la délégation de cette politique à des banques centrales indépendantes sujettes à des règles précisées *ex ante* – et modifiées dans la pratique lorsque des circonstances exceptionnelles le nécessitaient. C'est pour cela que d'une façon générale, la théorie économique tend à préférer des règles d'indexation bien conçues à l'absence d'indexation, la règle donnant plus de transparence à la politique suivie. Dans le cas particulier de l'indexation du barème sur le Smic, cependant, la règle peut devenir contraignante pour le pilotage de la politique d'allègements de cotisations.

Les éléments du barème susceptibles d'une indexation. Lorsqu'on parle du barème des exonérations de cotisations, il y a plusieurs éléments qui sont susceptibles d'être convertis en euros ou être exprimés en fonction d'un autre paramètre : i) le montant maximal des exonérations est actuellement exprimé en pourcentage du salaire brut, comme le barème des cotisations. Ainsi, on peut convertir l'exonération maximale de 40 % du salaire brut au Smic en un forfait de 706 € d'exonération ; ii) le montant de salaire où l'exonération est maximale est aujourd'hui le Smic. On peut là aussi l'exprimer en montant en euros, dire par exemple 706 € d'exonération pour un salaire mensuel de 1766 € brut ; iii) enfin, on peut exprimer les points de sortie du barème actuellement en multiple de Smic en euros ou en fonction d'une autre référence de salaire. Chacune de ces options peut avoir des effets différents.

Avantages et désavantages d'un barème exprimé en fonction du Smic. La principale caractéristique d'un barème exprimé en fonction du Smic est de lier l'évolution du salaire minimum avec les exonérations de cotisations : si le salaire minimum augmente de façon imprévue en raison de l'inflation, ou si l'exécutif décide d'augmenter le Smic par un coup de pouce supplémentaire, les exonérations de cotisations augmentent mécaniquement. Ils réduisent ainsi automatiquement l'effet négatif d'une augmentation du salaire minimum sur l'emploi, mais il entraîne un coût pour les finances publiques d'une hausse du Smic. Exprimer les points de sortie du barème en fonction de multiples du Smic conduit à faire varier les exonérations de cotisation sur une part importante de la distribution : ainsi, quand le Smic augmente plus vite que le salaire moyen, les exonérations seront plus fortes pour les salaires intermédiaires (et le coût plus important). A l'inverse, quand le Smic progresse moins vite que le salaire moyen, les exonérations ont tendance à se réduire pour les salaires intermédiaires.

Avantages et désavantages d'un barème exprimé en euros. Le principal avantage d'un barème en euros est de pouvoir faire baisser progressivement le montant des allègements par défaut et de les moduler plus facilement en fonction des circonstances et des choix du législateur soit pour les maintenir au niveau de l'inflation soit les faire augmenter ou baisser

au gré des priorités. Cela peut cependant conduire à plus d'imprévisibilité pour les entreprises qui peuvent devenir attentistes en matière de recrutement, sauf si l'exécutif communique une doctrine concernant l'évolution pluriannuelle de ce barème et que cela est jugé crédible par les entreprises. Par ailleurs, exprimer les réductions de cotisation maximales pour un salaire en euro plutôt qu'au Smic conduit au fait qu'une hausse de Smic sans revalorisation du barème des exonérations aurait un effet plus fort sur le coût du travail (et donc l'emploi) que la seule hausse du Smic. En effet, si le Smic est augmenté de 10 %, le barème des exonérations n'offrira que les exonérations prévues pour 1,1 Smic. Dans ce cadre-là, une hausse du Smic conduit à baisser le montant des exonérations, au prix d'un effet plus fort sur le coût du travail que la hausse du salaire minimum. Un barème exprimé en euros devrait donc plutôt garder la référence au Smic pour définir le montant maximal des exonérations : par exemple en spécifiant 706 € d'exonération au niveau du Smic. Si le barème des exonérations est revalorisé moins fortement que le Smic, alors le taux d'exonération au Smic baissera tendanciellement, et à l'inverse si le législateur augmente le montant d'exonération plus fortement que le Smic.

Le choix d'un barème en euros invite par ailleurs à poser la question du cadre institutionnel pour arbitrer ses évolutions. Il est par exemple envisageable d'imaginer un système dans lequel un comité des rémunérations étendu à la fois aux arbitrages sur le Smic (coup de pouce, règles d'indexation) voit aussi son mandat couvrir la politique d'allègements de cotisation, internalisant ainsi les conséquences budgétaires des évolutions du Smic. Comme pour le comité d'experts du salaire minimum de la loi du 3 décembre 2008, ce comité rendrait un avis au gouvernement qui prendrait la décision finale après avis des organisations syndicales, patronales et peut-être, compte tenu des implications fiscales, du Haut Conseil des Finances Publiques. L'intégration de ce dispositif dans le cadre du Haut conseil des rémunérations, de l'emploi et de la productivité (HCREP) semble ainsi naturelle sous réserve de la préservation de l'indépendance des délibérations du groupe d'expert.

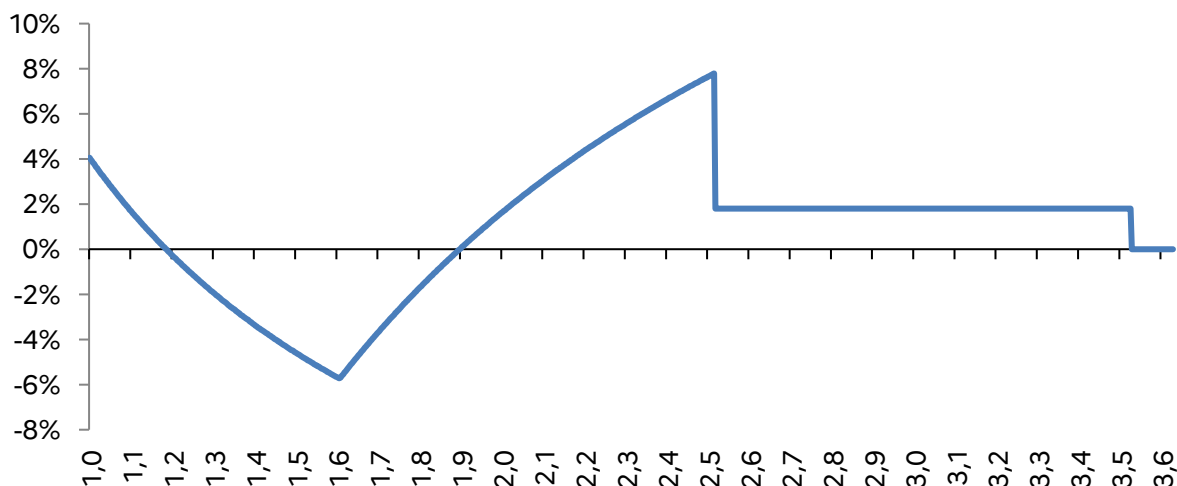
Exprimer des points de sortie en fonction du salaire moyen. Une autre option d'indexation du barème qui permettrait de disjoindre l'évolution du Smic du barème des exonérations serait d'exprimer les points de sortie du barème en fonction d'une autre base de calcul. Ce pourrait être soit le salaire moyen de l'économie française, soit le salaire médian, soit l'indice servant à la revalorisation du Smic (calculé à partir du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés, corrélé au Smic mais précisément sur sa partie non-inflationniste ce qui présente l'avantage de réduire le barème par l'inflation tout en incorporant les gains de productivité), soit encore le plafond de la sécurité sociale (PASS), dans la mesure où le PASS évolue comme le salaire moyen et détermine les taux des cotisations sociales. L'évolution du PASS est plus proche de l'évolution des salaires intermédiaires, et donc engendrerait moins de variations du dispositif des allègements généraux en fonction des revalorisations du Smic. L'implication serait par contre de faire varier la pente des allègements généraux en fonction de l'évolution relative du Smic par rapport au plafond de la sécurité sociale.

Les effets théoriques ex ante du scénario

Le scénario central joue différemment sur les cotisations employeur, en fonction du salaire brut horaire (Graphique 4.2) :

- pour les salariés dont la rémunération en équivalent temps-plein est inférieure à 1,2 Smic, les cotisations employeur progressent de 2,025 points en moyenne non pondérée : elles progressent au maximum de 4,05 points exactement au Smic et l'écart avec le barème actuel diminue ensuite linéairement jusqu'à s'annuler au seuil de 1,2 Smic) ; en contrepartie, le coût employeur pour augmenter le salaire net de 100 € diminue de 242 à 215 € (soit 12 % de baisse) ce qui favorise la dynamique salariale ;
- pour les salariés entre 1,2 et 1,9 Smic horaire, le coût du travail est réduit, les cotisations employeur diminuant jusqu'à 5,5 points pour les personnes rémunérées 1,6 Smic, et le coût employeur pour augmenter le salaire net de 100 € diminue également dans les mêmes proportions ;
- au-delà de 1,9 Smic, le coût du travail augmente à nouveau jusqu'à 3,5 Smic, avec une hausse maximale de 7,8 points à 2,5 Smic. Le coût employeur pour augmenter le salaire net de 100 € augmente globalement sauf au seuil de 2,5 Smic où il diminue considérablement, passant de 3 872 € à 196 €, l'effet de seuil étant supprimé.

Graphique 4.2 – Variation des cotisations employeur (en points de pourcentage) de la réforme en fonction du salaire brut (exprimé en multiples du Smic)



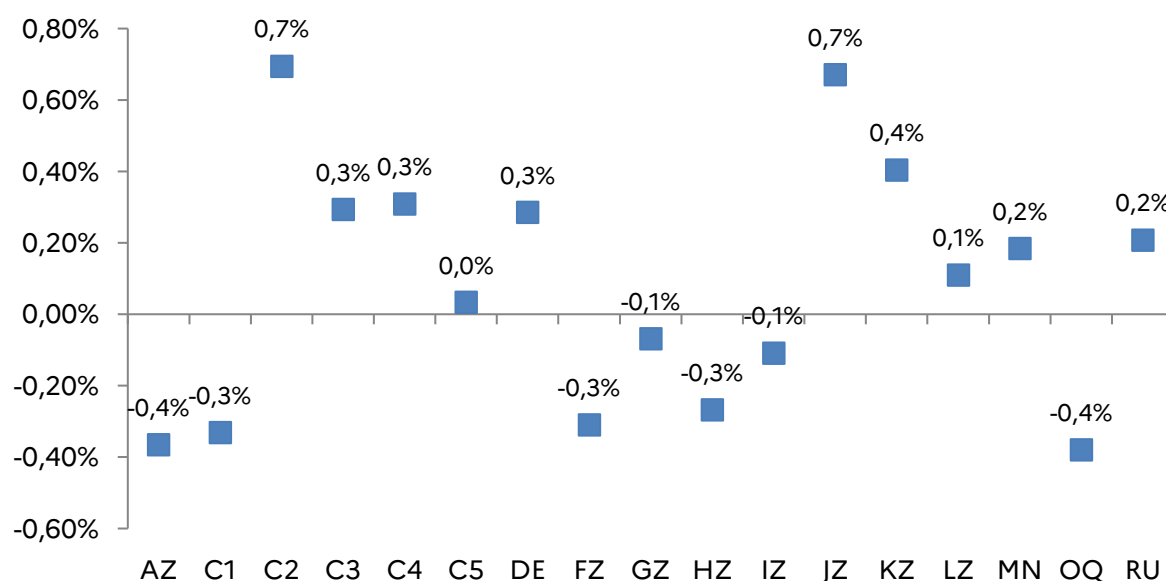
Lecture : le scénario central augmente les cotisations employeur au plus de 7,8 points pour les salariés dont la rémunération en équivalent temps plein est de 1,6 Smic.

Source : Openfisca, calculs des auteurs.

Étant donné la composition de leur main-d'œuvre et le niveau de rémunération qu'ils leur versent, les différents secteurs d'activité de l'économie française sont exposés de façon

hétérogène à la modification du barème des exonérations. Avant prise en compte de l'ajustement de l'emploi à la réforme (on parle d'effet *ex ante*), le coût du travail agrégé au niveau sectoriel pourrait varier entre -0,4 % et +0,7 % (Graphique 4.3), soit des effets nettement plus atténués que ceux possibles au niveau individuel (entre -5,7 % et +7,8 %), les gains et les pertes des différents profils de salariés venant se compenser au niveau sectoriel. Les secteurs qui ressortent comme les plus exposés *ex ante* à une hausse du coût du travail sont parmi ceux versant en moyenne les rémunérations les plus hautes à leurs salariés : la cokéfaction-raffinage (C2, +0,69 %), l'information-communication (JZ, +0,67 %) et la finance-assurance (KZ, +0,40 %). Le commerce (GZ, -0,07 %), l'hébergement-restauration (IZ, -0,11 %), la construction (FZ, -0,31 %) et les services non marchands (OQ, -0,38 %), bien qu'employant des proportions importantes de salariés à des niveaux assez bas de rémunération, seraient au global bénéficiaires de la réforme, l'effet de baisse du coût du travail pour leurs salariés entre 1,2 et 1,9 Smic l'emportant sur les hausses enregistrées pour les salariés rémunérés moins de 1,2 ou plus de 1,9 Smic.

Graphique 4.3 – Variation *ex ante* du coût du travail induite par la réforme par secteur d'activité (A17)



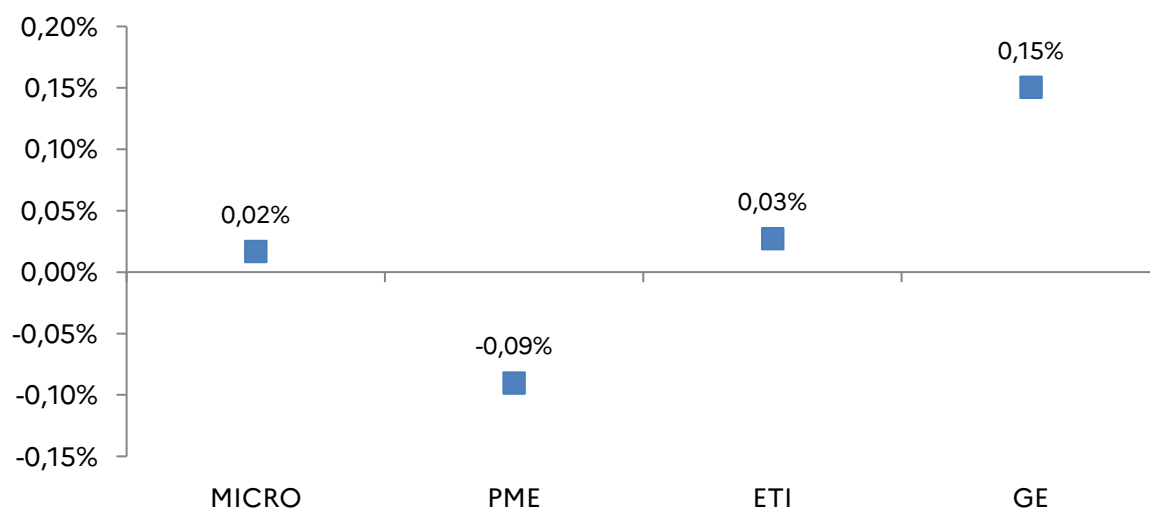
Lecture : Avant ajustement de l'emploi, le secteur de l'industrie agroalimentaire (C1) verrait son coût du travail réduit de -0,33 % par le barème prévu par le scénario central. Dans la nomenclature d'activité retenue ici, AZ désigne le secteur de l'agriculture, C1 l'industrie agroalimentaire, C2 la cokéfaction-raffinage, C3 la fabrication d'équipements électriques et machines, C4 la fabrication de matériels de transport, C5 la fabrication d'autres produits industriels, DE les industries extractrices, énergie, eau et déchets, FZ la construction, GZ le commerce, HZ le transport et entreposage, IZ l'hébergement restauration, JZ l'information et communication,

KZ la finance et assurance, LZ les activités immobilières, MN les services aux entreprises, OQ les services non marchands (administration publique, santé, etc.) et RU les autres activités de service.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

En termes de taille, les grandes entreprises seraient la catégorie la plus exposée à une hausse du coût du travail (+0,15 %), voir Graphique 4.4. À l'inverse, les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaires seraient concernées par des variations très mineures, voire une baisse *ex ante* de leur coût du travail (respectivement de +0,02 %, -0,09 % et +0,03 %).

Graphique 4.4 – Variation *ex ante* du coût du travail induite par la réforme par taille d'entreprises

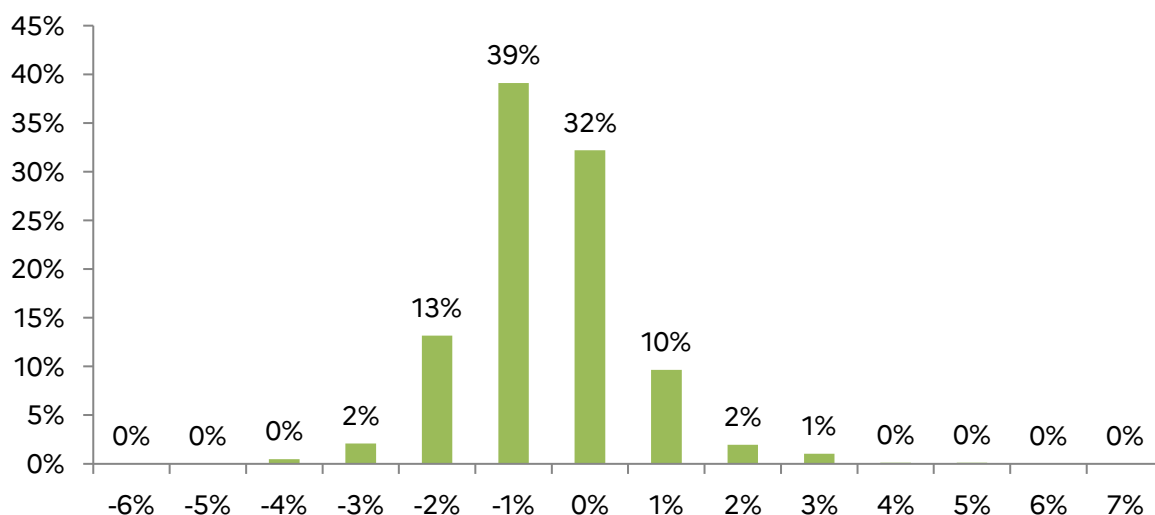


Lecture : Les micro-entreprises connaîtraient une hausse de 0,02 % de leur coût du travail *ex ante* sous l'effet de l'application du scénario central, en comparaison du barème actuellement applicable. Les micro-entreprises occupent moins de 10 personnes et ont un chiffre d'affaires (CA) annuel ou un total de bilan inférieur ou égal à 2 M€ ; les petites et moyennes entreprises occupent moins de 250 personnes pour un CA annuel inférieur ou égal à 50 M€ ou un total de bilan inférieur ou égal 43 M€ ; la catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est constituée des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des petites et moyennes entreprises, et qui d'une part occupent moins de 5 000 personnes et d'autre part ont un CA annuel n'excédant pas 1,5 Md€ ou un total de bilan n'excédant pas 2 Md€. La catégorie des grandes entreprises (GE) est constituée des entreprises qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes.

Source : BTS Postes, Fichier approché des résultats d'Esane, Openfisca, calculs des auteurs.

L'exposition *ex ante* des entreprises à la réforme est hétérogène. Pondérées par leur temps de travail, 39 % des entreprises bénéficieraient d'une légère diminution du coût de leur masse salariale (entre 0 et -1 %), 16 % d'une réduction de 1 % et au-delà (Graphique 4.5). Inversement, 32 % des entreprises enregistreraient, sans changer leur demande de travail, une légère hausse du coût de leur main-d'œuvre (entre 0 et +1 %), 13 % étant concerné par une hausse de plus de 1 %.

Graphique 4.5 – Distribution de l'évolution ex ante de la masse salariale des employeurs (pondérée par l'ETP des entreprises) sous l'effet de la réforme



Lecture : les entreprises connaissant *ex ante* une baisse comprise entre 0 et 1 % de leur coût du travail sous l'effet de l'application du scénario central représentent 39 % de l'emploi en ETP.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Les effets sur l'emploi du scénario

L'application des élasticités de l'emploi aux variations du coût du travail induites par la réforme (« scénario central ») conduit à une neutralité en emploi. On estime en effet à +9 460 le nombre d'emplois équivalents temps-plein (ETP) créés (Tableau 4.3). Au sein de ces créations nettes, 3 960 concerneraient le secteur industriel. En termes de niveau de rémunération, ces créations porteraient sur des emplois rémunérés au-delà de 1,2 Smic, pour 37 630 créations nettes pour ces niveaux de rémunération.

Tableau 4.3 – Effets emploi du scénario central (en ETP)

Effet global sur l'emploi	Effet sur l'emploi industriel	Effet sur l'emploi rémunéré 1,2 Smic ou plus
+9 460	+3 960	+37 630

Lecture : en supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticités de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic), le scénario central créerait 9 460 ETP, dont 3 960 dans l'industrie et 37 630 au-delà de 1,2 Smic.

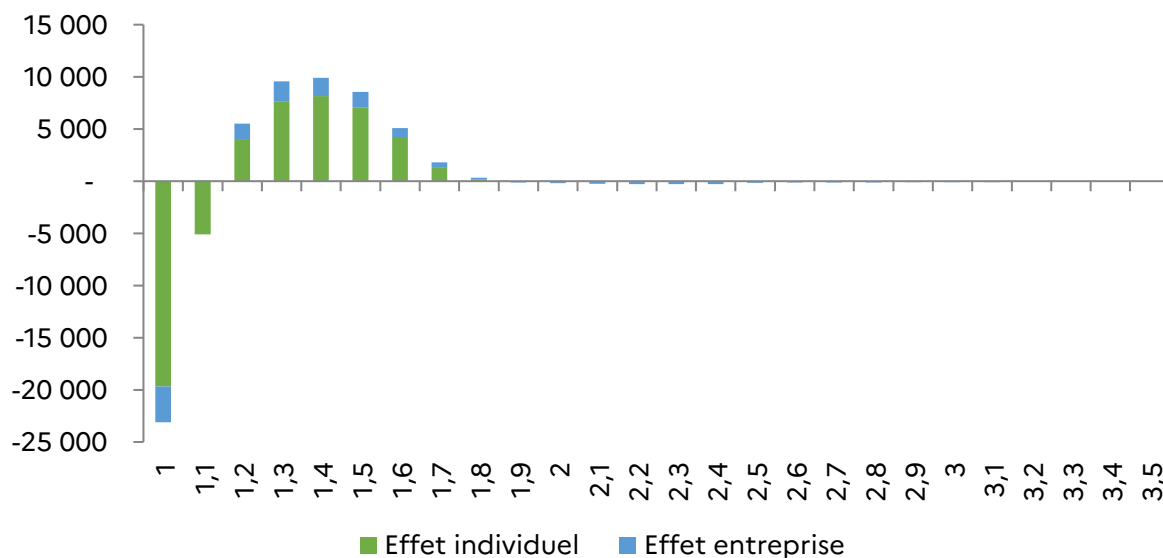
Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

L'analyse par tranche de salaire met en évidence une diminution nette de l'emploi à bas salaire (sous 1,2 Smic, Graphique 4.6), à hauteur de 28 170 ETP. Ce résultat est mécaniquement lié au fait que ces niveaux de rémunération font partie de ceux pour

lesquels le coût du travail augmente sous l'effet du scénario central. En outre, ce sont pour ces niveaux de salaire que l'élasticité retenue est la plus forte. On estime en revanche que l'emploi net augmente entre 1,2 et 1,9 Smic, une partie de cette progression pouvant d'ailleurs provenir des salariés payés en dessous du seuil de 1,2 Smic qui seraient désormais rémunérés au-dessus de 1,2 Smic. Les variations nettes au-delà de 1,9 Smic sont de très faible ampleur (le coût du travail réaugmente entre 1,9 Smic et 3,5 Smic en comparaison du barème actuel).

La méthodologie principale retenue ici considère à la fois que l'emploi s'ajuste au coût du travail individuel mais aussi à la manière dont la réforme modifie au niveau de l'entreprise le coût de la main-d'œuvre. Par tranche de salaire, les deux canaux de transmission jouent dans le même sens, avec environ 80 % des variations d'emploi liées à l'effet individuel et 20 % à l'effet entreprise. Il n'y a que pour les emplois entre 1,1 et 1,2 Smic que les effets sont de signe opposé : les emplois de cette tranche voient leur coût individuel renchéri et reculent donc en volume d'ETP (-5 100), mais le fait que ces emplois soient pourvus dans des entreprises qui en moyenne sont gagnantes à la réforme contribue à quelques créations en contrepartie (+50).

Graphique 4.6 – Variation de la répartition des emplois par tranche de salaire (en ETP), en fonction du canal de transmission (effet au niveau du contrat ou de la masse salariale globale)

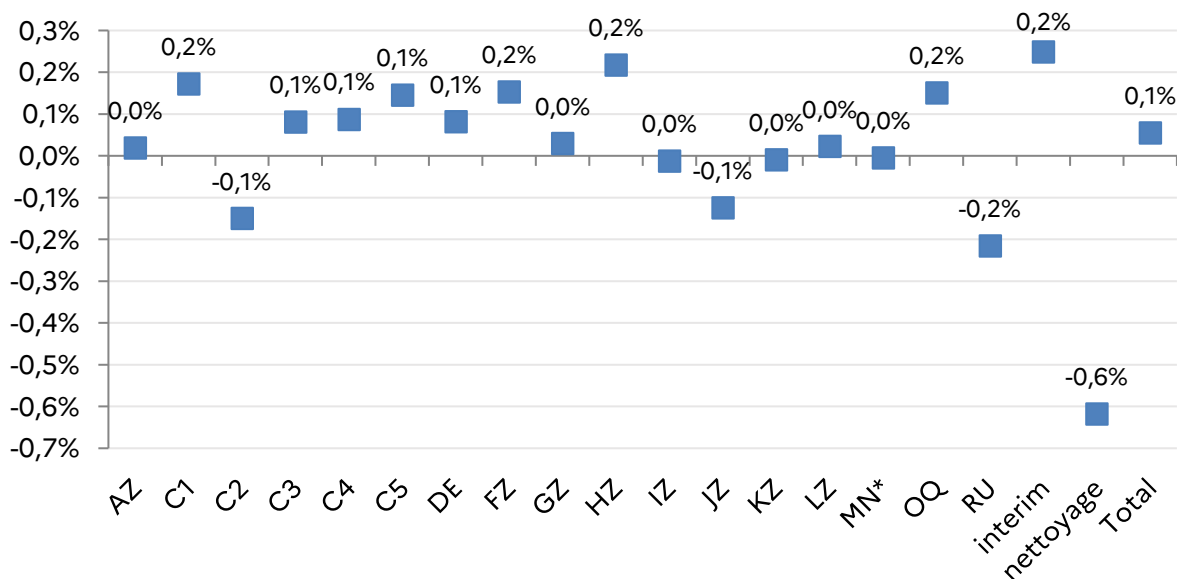


Lecture : En supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticité de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic), le scénario central réduirait de 23 110 les ETP rémunérés entre 1 et 1,1 Smic (dont 19 670 sous l'effet de l'application des élasticité au niveau individuel et 3 440 au niveau entreprise).

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Le détail des effets emploi par secteur d'activité (A17) donne des variations d'emploi relativement contenues, entre -0,2 % et +0,2 % (Graphique 4.7), à comparer à une évolution moyenne sur l'ensemble de l'emploi de +0,1 %. Une très grande majorité d'entre eux voit leur emploi net augmenter. En zoomant sur certains secteurs d'activité particuliers, à une maille plus fine de la nomenclature d'activité, comme l'intérim ou le nettoyage, les effets peuvent être un peu accentués. Ainsi, le secteur du nettoyage, dont la part de la main-d'œuvre rémunérée autour du Smic est importante⁵⁶, pourrait, en réaction à la réforme, réduire son volume d'ETP de 0,6 %. L'emploi intérimaire serait, lui, plutôt favorablement exposé au nouveau barème (+0,2 %).

Graphique 4.7 – Variation de l'emploi (en % d'ETP) par secteur d'activité



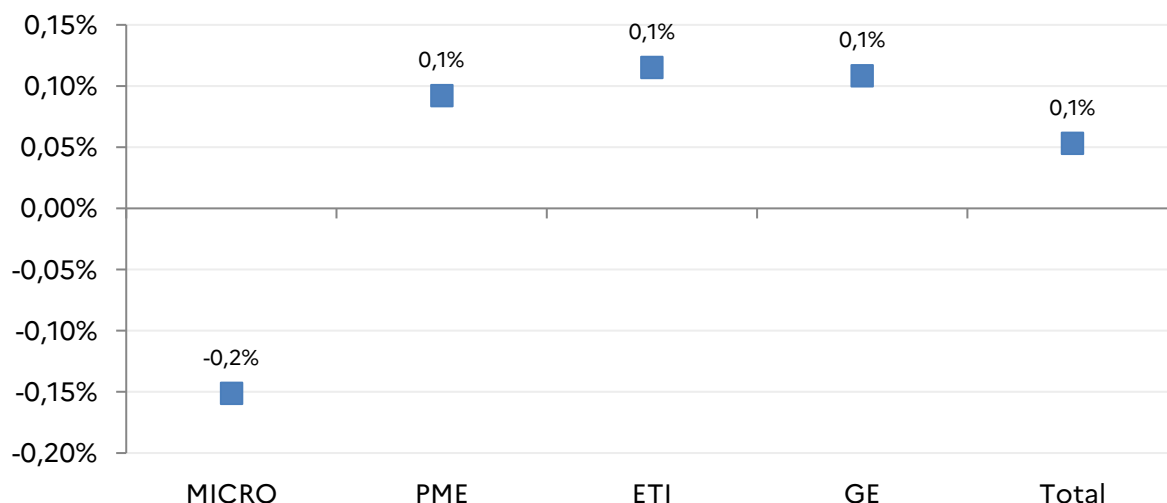
Lecture : En supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticité de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic), le scénario central augmenterait de 0,2 % les ETP dans le secteur de l'industrie agroalimentaire (C1). Dans la nomenclature d'activité retenue ici, AZ désigne le secteur de l'agriculture, C1 l'industrie agroalimentaire, C2 la cokéfaction-raffinage, C3 la fabrication d'équipements électriques et machines, C4 la fabrication de matériels de transport, C5 la fabrication d'autres produits industriels, DE les industries extractrices, énergie, eau et déchets, FZ la construction, GZ le commerce, HZ le transport et entreposage, IZ l'hébergement restauration, JZ l'information et communication, KZ la finance et assurance, LZ les activités immobilières, MN* les services aux entreprises (hors intérim et nettoyage), OQ les services non marchands (administration publique, santé, etc.) et RU les autres activités de service. L'intérim (78) et le nettoyage (81.2) sont considérés séparément ici au vu de leur spécificité au sein du secteur MN.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

⁵⁶ Les entreprises principalement couvertes par les conventions collectives regroupées pour l'information statistique du « nettoyage, manutention, récupération et sécurité » (soit un champ *a priori* plus large que le seul secteur du nettoyage) comptent 40,5 % de salariés concernés par la hausse du Smic au 1^{er} janvier 2023, soit la part la plus élevée parmi les conventions regroupées. En comparaison, la hausse du Smic de janvier 2023 a concerné 17,3 % de l'ensemble des salariés du secteur privé non agricole. Voir Dares (2023).

En termes de taille d'entreprises, toutes les catégories enregistreraient des créations nettes sous l'effet de la réforme, à l'exception des plus petites entreprises (moins de 10 salariés et un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 2 M€), voir Graphique 4.8.

Graphique 4.8 – Variation de l'emploi (en % d'ETP) par catégorie d'entreprise



Lecture : En supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticité de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic), le scénario central diminuerait l'emploi exprimé en ETP de 0,2 % dans les micro-entreprises. Les micro-entreprises occupent moins de 10 personnes et ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan inférieur ou égal à 2 M€ ; les petites et moyennes entreprises occupent moins de 250 personnes pour un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 50 M€ ou un total de bilan inférieur ou égal 43 M€ ; la catégorie des entreprises de taille intermédiaire (ETI) est constituée des entreprises qui n'appartiennent pas à la catégorie des petites et moyennes entreprises, et qui d'une part occupent moins de 5 000 personnes et d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 1,5 Md€ ou un total de bilan n'excédant pas 2 Md€. La catégorie des grandes entreprises (GE) est constituée des entreprises qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes.

Source : BTS Postes, Fichier approché des résultats d'Esane, Openfisca, calculs des auteurs.

La méthode principale d'estimation des effets emploi du scénario central présentés plus haut suppose l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise, avec des élasticité de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic⁵⁷. Différentes variantes de ces chiffrages ont été testées afin de vérifier la robustesse des constats précédents aux hypothèses retenues (Tableau 4.4) :

- la méthode de la maquette de la Dares, qui n'intègre pas d'effet entreprise et s'appuie sur un schéma plus simple d'estimation, directement fondé sur la

⁵⁷ L'emploi est supposé élastique à la fois à son coût individuel (à hauteur de -0,4 au niveau du Smic, évoluant linéairement jusqu'à 0 à 2 Smic) et au coût de la masse salariale globale de l'entreprise (suivant une élasticité constante quel que soit le salaire brut, de -0,2, voir partie 1.1 de ce chapitre).

distribution des salariés par niveau de salaire, donne un chiffre global de création nette d’ETP un peu supérieur, de + 20 460 ;

- en retenant des élasticité au Smic un peu plus fortes (-0,6 pour l’effet individuel du coût du travail et -0,2 pour l’effet au niveau entreprise) ou un peu plus faibles (-0,2 et -0,2), les ordres de grandeur des effets emploi globaux restent similaires (+ 13 180 et + 5 590) ;
- prendre ou non en compte la dimension entreprise modifie également peu les estimations (le chiffrage sans effet entreprise s’appuyant ici sur une élasticité au Smic de -0,6) ;
- considérer à la place des effets entreprises des effets croisés entre facteurs de production (types d’emploi et capital) via la maquette CES conduit à des effets emploi du scénario central similaires (+5 690 ETP sans marge intensive, +16 050 à 24 550 (selon les élasticité de réponse retenues, ϵ_i – voir *infra* pour plus de détails sur les résultats d’une telle méthodologie et l’explicitation des mécanismes à travers la réponse des salaires et du capital).

Tableau 4.4 – Robustesse des effets emploi en fonction de la méthode d’estimation adoptée

	Effet global sur l’emploi	Effet sur l’emploi industriel	Effet sur l’emploi rémunéré plus de 1,2 Smic
Spécification principale	+9 460	+3 960	+37 630
Méthode de la maquette Dares	+20 460	+30 850	+53 040
Avec une élasticité totale variant de -0,8 à -0,2	+13 180	+ 5 780	+53 900
Avec une élasticité totale variant de -0,4 à -0,2	+5 590	+2 210	+21 500
Sans prise en compte de la dimension entreprise	+9 810	+4 530	+47 750
Maquette CES sans effets de marge intensive	+5 690	NA	+ 8 800
avec effets de marge intensive (élasticité 0,25)	+ 16 050	NA	+ 21 940
avec effets de marge intensive (élasticité 0,5)	+ 24 550	NA	+ 33 320

Lecture : en retenant des élasticité de l’emploi à son coût individuel un peu plus fortes (- 0,6, ce qui donne avec une élasticité du coût au niveau de l’entreprise de -0,2, une élasticité totale maximale de - 0,8 au Smic), le scénario central créerait 13 180 ETP (contre 9 460 ETP dans la spécification principale).

Source : Dares, BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Incidence du scénario central sur les cotisations à percevoir et les incitations à augmenter les salariés

Le scénario central a été conçu sous la contrainte d’être à coût budgétaire quasiment constant *ex ante* : avant ajustement de l’emploi, il surenchérit les cotisations employeur de 124 M€ (soit une diminution de 0,2 % du coût total des exonérations générales, estimé à 75 Md€ pour 2023). Cependant, les effets de la réforme sur l’emploi jouent sur la masse salariale totale soumise à cotisations ainsi que sur les cotisations (Tableau 4.5) : la hausse

attendue de cotisations nettes d'exonération est de 177 M€ (+0,09 %) – qu'il faut donc ajouter aux 124 M€ de recettes supplémentaires *ex ante*, soit une hausse attendue de 301 M€ (+0,15 %). Le chiffrage est obtenu en appliquant à la hausse de la quotité de travail prédite les mêmes niveaux de rémunération horaire qu'avant réforme et les nouveaux taux de cotisation nets du scénario central. Cette estimation est donnée à titre illustratif et ne prend pas en compte les effets de second tour de la réforme, par exemple la variation des dépenses publiques (assurance-chômage ou prime d'activité⁵⁸) induites par la modification de la distribution de l'emploi par niveau de salaire.

La prise en compte de la marge intensive dans les estimations

En termes d'effets sur le système socio-fiscal, le barème du scénario central permet de réduire de façon significative le taux marginal effectif de prélèvement applicable au salaire net, pour les rémunérations inférieures à 1,6 Smic : il est réduit de 59 à 54 % (soit une diminution du taux de 9 %, voir Graphique 4.9). Autrement dit, alors qu'il coûte actuellement 242 € ($1 / (1 - 59\%)$) à un employeur d'augmenter le salaire net de 100 € pour les salariés rémunérés moins de 1,6 Smic horaire, ce coût serait réduit à 215 € dans le scénario central ($1 / (1 - 54\%)$).

Une telle réduction du taux marginal de prélèvement dans le bas de la distribution (au prix d'une hausse de celui-ci pour les salaires plus élevés), mais aussi le lissage des points de la distribution des salaires pour lesquels ce taux peut monter jusqu'à 100 % au passage des seuils, pourrait avoir d'importantes implications sur les progressions salariales car les salariés réagissent à des baisses de taux marginal de prélèvement en accroissant la qualité et la quantité de leur offre de travail. En appliquant une élasticité standard dans la littérature économique⁵⁹ du salaire brut au taux de « rétention » ($1 - \text{taux de prélèvement}$) marginal d'une hausse du coût employeur, alors le scénario central engendrerait une hausse globale de la masse salariale comprise entre 0,5 % soit 2,8 Md€ (pour une élasticité de 0,25) et 1,0 % soit 5,6 Md€ (pour une élasticité de 0,5).

⁵⁸ Sollicitée par la mission, l'équipe de micro-simulation du modèle Ines de la Drees a estimé que les modifications de l'emploi induites par la réforme « *induiraient une baisse somme toute marginale (inférieure à 100 M€ en valeur absolue) de la masse de prime d'activité versée sur le champ des ménages de France métropolitaine résidant en logement ordinaire* », voir note dédiée en annexe.

⁵⁹ Voir en particulier la méta-analyse de Chetty R. et alii 'Are micro and macro labor supply elasticities consistent? A review of evidence on the intensive and extensive margins', *The American Economic Review*, vol. 101, N°3 Papers and proceedings of the 123rd annual meeting of the American economic association (2011), qui, sur la base de 47 références académiques, retient les élasticités de 0,25 et 0,5.

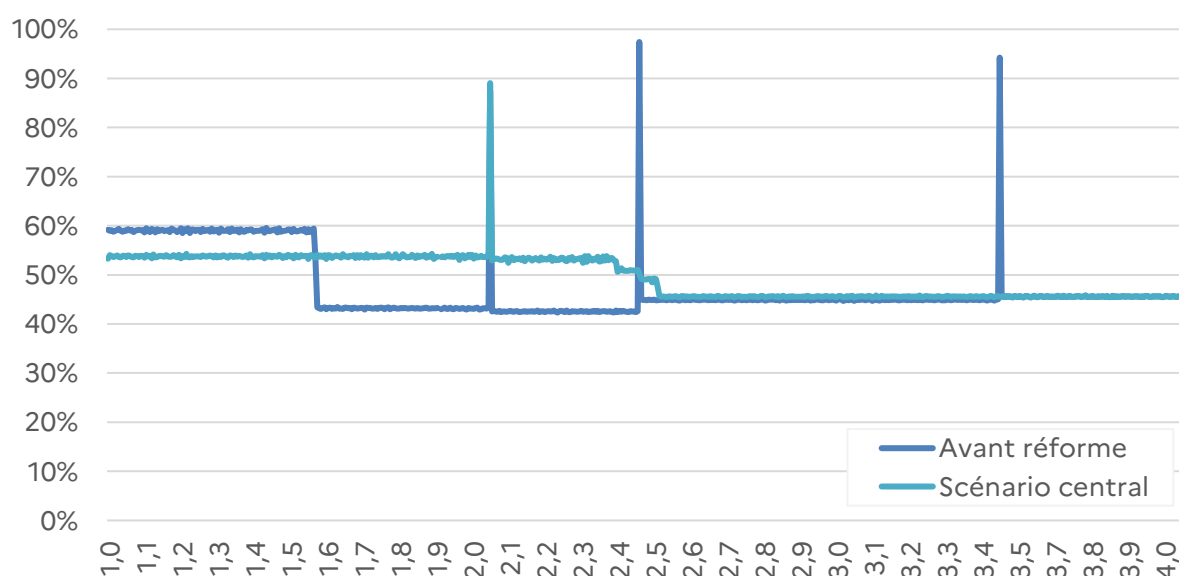
Tableau 4.5 – Effets sur la masse salariale et les cotisations du scénario central

Variation des cotisations nettes d'exonération (après effets emploi)	Coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net			Variation de la masse salariale (marge intensive)	
	À 1 Smic	À 2 Smic	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5
+301 M€ (+0,15 %)	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+2 790 M€ (+0,5 %)	+5 581 M€ (+1,0 %)

Lecture : en supposant les salaires bruts élastiques au taux de rétention marginal (soit l'ampleur dans laquelle varie le salaire net à une variation de coût employeur) à hauteur de 0,25, la variation de masse salariale dans l'ensemble de l'économie induite par cet effet de marge intensive du scénario central serait de +0,5 % soit 2 790 M€ (+1,0 % avec une élasticité de 0,5).

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Graphique 4.9 – Taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net en fonction de la rémunération brute (en fraction de Smic) dans le scénario central



Lecture : le taux marginal de prélèvement pour un salarié rémunéré 1,2 Smic est de 59 % : si son employeur augmente le salaire superbrut (salaire brut + cotisations nettes des exonérations) de 100 €, le salarié percevra une augmentation de son salaire net de 41 €. Ce taux marginal serait réduit à 54 % en appliquant le scénario central. Les pics observables correspondent à des sauts dans les règles socio-fiscales en vigueur : autour de 2,1 Smic (soit le plafond de sécurité sociale), le taux de cotisation Agirc-Arrco est modifié ; 2,5 et 3,5 Smic sont les points de sortie des bandeaux maladie et famille, se traduisant aussi par des hausses de taux de cotisation.

Source : Openfisca, calcul des auteurs.

Analyse des effets du scénario central sur la base d'une fonction de demande multi-facteurs et de courbes d'offre théoriques

La modélisation théorique des effets croisés en emploi présentée en 1.1 permet de confronter les chiffrages précédents à ceux issus d'une approche différente. Les effets emploi sont estimés de façon moins fine car découpés en quatre types d'emploi seulement, mais cette méthode alternative permet, d'une part, de corroborer les chiffrages précédents (voir encadré 4.5 pour l'analyse de sensibilité de ces résultats) et, d'autre part, d'estimer l'impact dans les estimations des effets croisés entre les groupes. En outre, le modèle permet également de prédire un effet sur l'investissement de long terme.

Ainsi, le modèle donne une diminution de l'emploi entre 1 et 1,2 Smic de 0,65 %, soit 25 110 ETP, un effet plus important que si les effets croisés n'avaient pas été pris en compte (-3 280 ETP), voir Tableau 4.6. L'emploi augmente de 0,63 % (+36 610 ETP) entre 1,2 et 1,6 Smic, diminue de 0,06 % (-2 690) entre 1,6 et 2,5 Smic et de 0,19 % (- 3 110) entre 2,5 et 3,5 Smic. Au total, l'emploi progresse de 5 690 ETP. Le niveau de capital diminue en raison des diverses substituabilités avec l'emploi. On verra *infra* que ce résultat n'est pas propre à ce scénario, mais se retrouve par exemple dans celui consistant à recycler les bandeaux.

Tableau 4.6 – Principaux résultats issus d'un modèle avec fonction de demande multi-facteurs et courbes d'offre, scénario central, avec capital endogène

	Variation moyenne du taux de cotisation (en %)	Variation de l'emploi (en %)	Effets emploi (en ETP)		
			Avec effets croisés	Sans effets croisés	Avec effets de marge intensive
Emploi groupe 1 (1 à 1,2 Smic)	+1,75	-0,65	-25 110	-3 280	-22 030
Emploi groupe 2 (1,2 à 1,6)	-2,93	+0,63	+36 610	+32 310	+46 390
Emploi groupe 3 (1,6 à 2,5)	+0,30	-0,06	-2 690	-3 370	-2 420
Emploi groupe 4 (2,5 à 3,5)	+1,8	-0,19	-3 110	-7 420	-5 890
Total emploi	-	+0,036	+5 690	+18 240	+ 16 050
Variation d'autres grandeurs (en %)					
Capital K	-	-0,18	-	-	-2,16
Salaire groupe 1	-	-0,41	-	-	-0,36
Salaire groupe 2	-	+1,58	-	-	+2,01
Salaire groupe 3	-	-0,19	-	-	-0,17
Salaire groupe 4	-	-0,97	-	-	-1,83
Rendement capital net <i>r</i>	-	+0,00	-	-	+0,00

Lecture : en prenant en compte des effets croisés entre types d'emploi et capital dans une maquette CES, le scénario central créerait 5 690 ETP (16 050 avec les effets de marge intensive).

Source : *BTS Postes, calculs des auteurs.*

On prend ici également en compte la marge intensive (autrement dit les effets des variations de taux marginaux de prélèvement sur cette marge intensive), en conservant l'hypothèse d'une élasticité de la productivité moyenne de 0,25 par rapport aux variations de taux marginaux de rétention (une baisse de taux marginal de prélèvement faisant monter la productivité du travail à long terme) mais en autorisant cette élasticité moyenne à varier dans la distribution des salaires. Les élasticités sont choisies proportionnelles à l'élasticité sous-jacente de l'offre de travail (0,8, 0,4, 0,3 et 0,2). Les effets (dernières colonnes) sont globalement plus favorables à notre scénario central ; les diminutions d'emploi entre 1 et 1,2 Smic ne sont que de 22 030, tandis que l'augmentation de l'emploi total est de 16 050 ETP soit trois fois supérieure à celle de la simulation sans effet de marge intensive. Si l'on prend comme hypothèse une élasticité de la productivité de 0,5 par rapport aux variations de taux marginaux, alors ce chiffre atteint 24 550 ETP de variation nette de l'emploi (chiffres non reportés ici mais disponible sur demande).

Encadré 4.5 – Analyse de sensibilité des résultats du modèle

Pour vérifier la robustesse de ces effets du scénario central à des valeurs alternatives des paramètres, les valeurs des paramètres de la fonction de production et de l'offre de travail sont perturbées d'un facteur aléatoire par rapport à la calibration préférée. Nous effectuons 1 000 simulations pour chaque expérience et laissons le programme atteindre les cibles de calibration pour les autres paramètres du modèle. Nous évaluons ensuite les effets de la réforme et rapportons la moyenne, la médiane et d'autres moments de la distribution. Pour l'analyse de sensibilité, nous utilisons les valeurs d'équilibre des autres paramètres comme valeur initiale pour la routine d'optimisation.

Les résultats sont assez concentrés autour de la valeur moyenne, malgré des différences sensibles dans les variations des paramètres sous-jacents (de 25 à 20 % de dispersion des paramètres d'élasticité de demande et d'offre, voir Tableau 4.7). L'intervalle interquartile indique que les gains en emploi varient entre 0,16 et 0,24 % autour d'une moyenne de 0,20 %. Une analyse plus détaillée et disponible sur demande montre que les valeurs d'estimation en emploi sont très peu sensibles aux paramètres σ_U , σ_S , σ_K , σ et aux

élasticités de l'offre ϕ_1 , ϕ_3 et ϕ_4 , et dépendent un peu de l'élasticité de l'offre ϕ_2 avec un intervalle interquartile de 0,13-0,24 %.

Tableau 4.7 - Analyse de sensibilité des résultats du modèle avec fonction de demande multi-facteurs et courbes d'offre théoriques (capital endogène)

	Moyenne	P10	P25	Médiane	P75	P90
Emploi groupe 1	-0,45	-0,58	-0,53	-0,45	-0,37	-0,30
Emploi groupe 2	0,79	0,65	0,71	0,79	0,87	0,91
Emploi groupe 3	0,12	0,10	0,11	0,12	0,13	0,14
Emploi groupe 4	-0,16	-0,19	-0,18	-0,16	-0,14	-0,13
Total de l'emploi	0,20	0,13	0,16	0,20	0,24	0,26
Capital	-0,06	-0,11	-0,09	-0,06	-0,04	-0,01

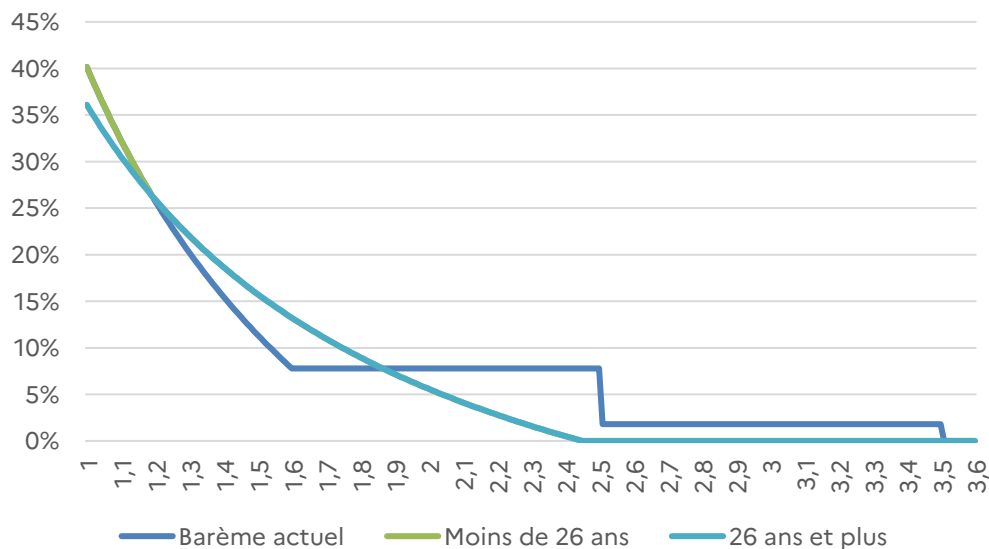
Lecture : les élasticités de la fonction CES et les élasticités de l'offre de travail sont perturbées dans une fourchette de +/-25% de la calibration préférée. Dans la moitié des simulations réalisées les plus médianes (comprises entre P25 et P75), l'effet emploi est contenu dans un intervalle entre +0,16 % et +0,24 %).

Source : DADS Postes, calculs des auteurs

1.3. Scénario central aménagé pour les populations plus fragiles sur le marché du travail

Le deuxième scénario (« scénario avec variante pour jeunes ») étudié constitue une variante du précédent, prévoyant que les jeunes de moins de 26 ans conservent, en-dessous de 1,2 Smic, le barème d'exonération actuellement en vigueur (plus avantageux pour leur employeur). Au-delà de ce niveau de rémunération, les exonérations qui leur sont applicables sont identiques aux 26 ans et plus. Le barème des 26 ans et plus est légèrement modifié, avec un point de sortie à 2,45 Smic, l'économie budgétaire réalisée permettant de financer le surplus d'exonération des jeunes dans le bas de la distribution des salaires (Graphique 4.10).

Graphique 4.10 – Scénario central avec une variante pour les moins de 26 ans et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic)



Lecture : dans le scénario central avec variante pour les jeunes, le taux d'exonération applicable pour un salarié au Smic en emploi dans une entreprise de plus de 50 salariés passerait d'actuellement 40,15 % (toutes réductions et exonérations confondues) à 36,1 % s'il a 26 ans ou plus et resterait à 40,15 % s'il a 25 ans au plus. Pour obtenir les exonérations applicables pour les entreprises de moins de 50 salariés, il faut retrancher 0,4 point à l'origine du barème de la réduction générale.

Source : auteurs.

Cette variante du scénario central vise à réduire les destructions d'emploi dans le bas de la distribution des salaires pour la population des salariés jeunes dont les fortes mobilités salariales observables suggèrent que l'enjeu de la dégressivité du barème des exonérations est de moindre importance que dans le reste de la population en emploi. En ciblant les moins de 26 ans, le dispositif ainsi adapté préserve donc un peu plus l'emploi, en ne sacrifiant l'objectif de baisse de la pente du barème que dans une sous-population dont les dynamiques salariales y sont *a priori* peu sensibles.

Le gain attendu d'un tel scénario en termes d'emploi est positif, mais varie suivant l'hypothèse qui est faite concernant la manière dont les élasticités emploi varient avec l'âge (voir encadré 4.1 *supra* sur les élasticités par âge des salariés). En conservant des élasticités emploi identiques (pour un niveau de salaire donné) quel que soit l'âge du salarié, le gain en emploi du scénario avec variante jeunes est ténu (+770 ETP, voir Tableau 4.8). Lorsque, suivant la littérature économique, on modifie les élasticités emploi de sorte que la réaction de celui-ci soit plus forte à son coût pour les moins de 26 ans (tout en restant en moyenne au même niveau, tous âges confondus), l'avantage de la variante jeunes est plus important (+11 300 ETP).

Tableau 4.8 – Différentiel des effets emploi attendus entre scénario central et variante jeunes suivant les élasticités emploi retenues

	Élasticités identiques à tous les âges	Élasticités plus fortes pour les moins de 26 ans
Scénario central	+9 460	+2 890
Scénario central avec variante jeunes	+10 230	+14 190
Différentiel	+770	+11 300

Lecture : en supposant les élasticités emploi identiques à tous les âges (et au plus de -0,6, compte tenu des effets individuels et entreprise), le scénario avec variante pour les moins de 26 ans créerait 770 ETP supplémentaires en comparaison du scénario central ; si on suppose des élasticités plus fortes chez les moins de 26 ans (- 1,25 au maximum au Smic pour les jeunes et -0,5 pour les 26 ans et plus), le différentiel s'élèverait à +11 300 ETP.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

En conservant des élasticités constantes en fonction de l'âge, le scénario avec variante jeunes présente des effets assez similaires (quoique légèrement moins positifs) à ceux du scénario central en matière de masse salariale, de cotisations sociales et de coût marginal à augmenter les salariés rémunérés au Smic (Tableau 4.9).

Tableau 4.9 – Effets sur la masse salariale et les cotisations du scénario avec variante pour les jeunes

	Variation des cotisations nettes d'exo. (après effets emploi)	Coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net			Variation de la masse salariale (marge intensive)	
		À 1 Smic	À 2 Smic ?	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5
Scénario central	+301 M€ (+0,15 %)	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+2 790 M€ (+0,5 %)	+5 581 M€ (+1,0 %)
Variante jeunes	+935 M€ (+0,49 %)	Avant : 242 € Après : 217 €*	Avant : 176 € Après : 219 €*	Avant : 3 872 € Après : 184 €*	+2 232 M€ (+0,4 %)	+4 465 M€ (+0,8 %)

Lecture : en supposant les salaires bruts élastiques au taux de rétention marginal (soit l'ampleur dans laquelle varie le salaire net à une variation de coût employeur) à hauteur de 0,25, la variation de masse salariale dans l'ensemble de l'économie induite par cet effet de marge intensive du scénario avec variante jeunes serait de +0,4 % (+0,8 % avec une élasticité de 0,5). *Le coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net est calculée ici pour un salarié de 25 ans ou plus.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

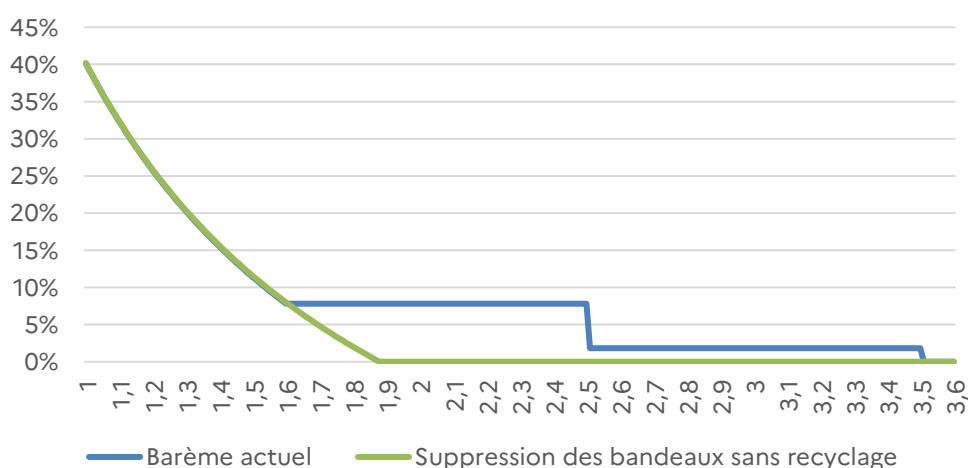
1.4. Le scénario d'une suppression des bandeaux sans recyclage

D'autres barèmes possibles des exonérations ont également été instruits et sont présentés ici. Nous ne les avons pas retenus comme des scénarios principaux : ils n'agissent pas ou pas autant que le scénario central sur la pente du barème, qui est pour nous le défaut principal du système d'allègements sur le long terme. Ils sont cependant intéressants à

présenter à titre de comparaison et constituent de plus une référence importante qui a permis de faire bouger les lignes du débat.

Un premier scénario de référence consiste, considérant les arguments avancés par exemple dans le rapport parlementaire de MM. Jérôme Guedj et Marc Ferracci sur la faible efficacité des exonérations de cotisation pour les salaires élevés, à supprimer les bandeaux maladie et famille, en prolongeant la courbe de la réduction générale jusqu'à une extinction complète des exonérations à 1,88 Smic (Graphique 4.11). Le scénario génère *ex ante* une économie budgétaire de 12,2 Md€. Cependant, sans recyclage de ces potentiels gains budgétaires, le scénario conduit à une variation de l'emploi net de - 61 870 ETP, dont - 12 750 dans le secteur industriel et - 52 040 rémunérés au-delà de 1,2 Smic (Tableau 4.10).

Graphique 4.11 – Scénario de suppression des bandeaux sans recyclage et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic)



Lecture : dans le scénario de suppression des bandeaux sans recyclage, le taux d'exonération applicable pour un salarié rémunéré 1,7 Smic en emploi dans une entreprise de plus de 50 salariés passerait d'actuellement 7,8 % (au titre des taux réduits maladie, pour 6 points, et famille, pour 1,8 points) à 4,8 %. Pour obtenir les exonérations applicables pour les entreprises de moins de 50 salariés, il faut retrancher 0,4 point à l'origine du barème de la réduction générale.

Source : auteurs.

Tableau 4.10 – Effets emploi (en ETP) comparés du scénario central et du scénario de suppression des bandeaux sans recyclage

	Effet global sur l'emploi	Effet sur l'emploi industriel	Effet sur l'emploi rémunéré plus de 1,2 Smic
Scénario central	+9 460	+3 960	+37 630
Suppression des bandeaux	- 61 870	- 12 750	- 52 040

Lecture : en supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticités de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic), le scénario de suppression des bandeaux sans recyclage détruirait 61 870 ETP, dont 12 750 dans l'industrie et 52 040 au-delà de 1,2 Smic.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

En prenant en compte les effets emploi induits par le nouveau barème sans bandeaux, les recettes liées aux cotisations sociales nettes des exonérations diminueraient de 795 M€ (- 0,41 %), ce qui réduirait la hausse attendue de prélèvements obligatoires de 12,2 Md€ à 11,4 Md€, voir Tableau 4.11. En outre, comme il ne modifie pas la pente du barème, le scénario de suppression des bandeaux sans recyclage n'incite pas plus les employeurs à faire progresser les salaires, avec un taux marginal inchangé de 59 % jusqu'à 1,6 Smic et en légère hausse à 2 Smic (+7 %, voir Graphique 4.12). La masse salariale totale de l'économie pourrait diminuer de 0,5 % à 1 % (soit jusqu'à 5,6 Md€ de repli) en conséquence de ces taux marginaux de prélèvement inchangés ou un peu augmentés.

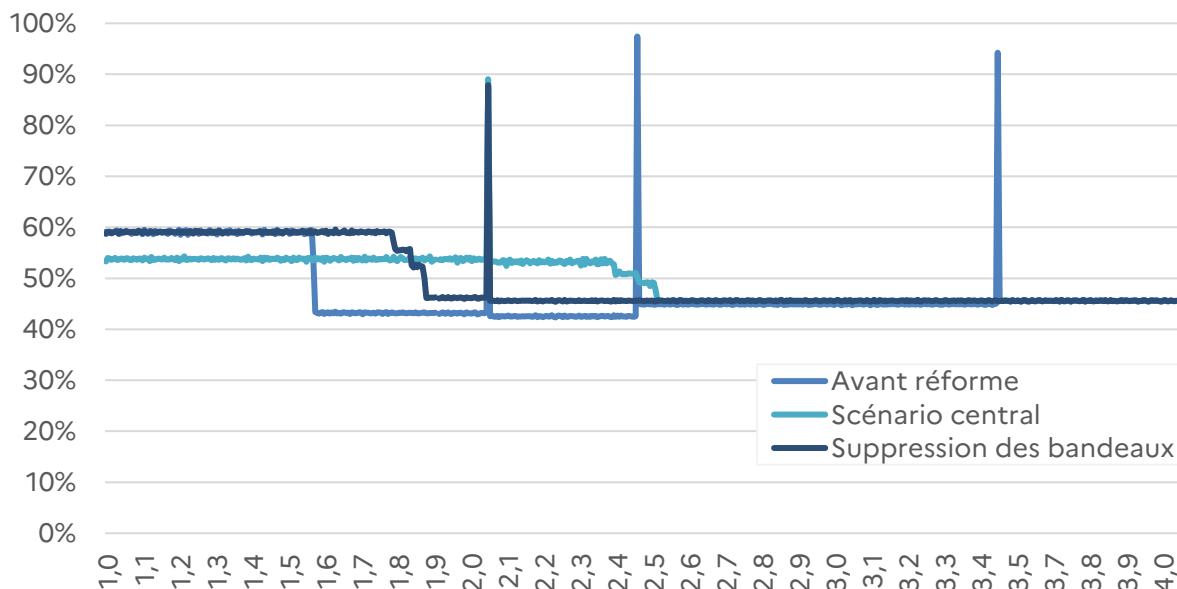
Tableau 4.11 – Effets sur la masse salariale et les cotisations du scénario de suppression des bandeaux

	Variation des cotisations nettes d'exo. (après effets emploi)	Coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net			Variation de la masse salariale (marge intensive)	
		À 1 Smic	À 2 Smic	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5
Scénario central	+301 M€ (+0,15 %)	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+2 790 M€ (+0,5 %)	+5 581 M€ (+1,0 %)
Supp. bandeaux	+11,4 Md€ (+5,89 %)	Avant : 242 € Après : 242 €	Avant : 176 € Après : 186 €	Avant : 3 872 € Après : 184 €	-2 790 M€ (-0,5 %)	-5 581 M€ (-1,0 %)

Lecture : en supposant les salaires bruts élastiques au taux de rétention marginal (soit l'ampleur dans laquelle varie le salaire net à une variation de coût employeur) à hauteur de 0,25, la variation de masse salariale dans l'ensemble de l'économie induite par cet effet de marge intensive du scénario de suppression des bandeaux serait de -0,5 % (-1 % avec une élasticité de 0,5).

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Graphique 4.12 – Taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net en fonction de la rémunération brute (en fraction de Smic) dans le scénario de suppression des bandeaux



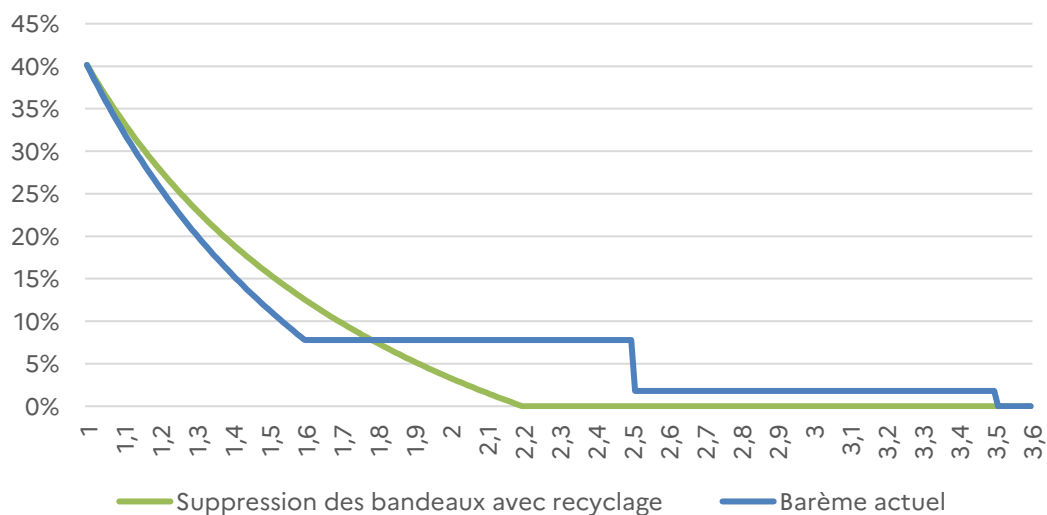
Lecture : le taux marginal de prélèvement actuel pour un salarié rémunéré 1,7 Smic est de 43 % : si son employeur augmente le salaire superbrut (salaire brut + cotisations nettes des exonérations) de 100 €, le salarié percevra une augmentation de son salaire net de 57 €. Ce taux marginal serait augmenté à 59 % en appliquant le scénario de suppression des bandeaux. Les pics observables correspondent à des sauts dans les règles socio-fiscales en vigueur : autour de 2,1 Smic (soit le plafond de sécurité sociale), le taux de cotisation Agirc-Arrco est modifié ; 2,5 et 3,5 Smic sont les points de sortie des bandeaux maladie et famille, se traduisant aussi par des hausses de taux de cotisation.

Source : Openfisca, calcul des auteurs.

1.5. Le scénario du recyclage des bandeaux pour étendre les exonérations générales à des salaires un peu plus élevés

La même logique de suppression des bandeaux pour les salaires intermédiaires et élevés peut être combinée avec un recyclage du gain budgétaire associé à cette suppression consistant à augmenter le point de sortie de la réduction générale (pour un même taux maximal au Smic). Les 12,2 Md€ économisés sur les bandeaux permettent ainsi, à budget constant, de n'éteindre la réduction générale qu'à 2,2 Smic (Graphique 4.13).

Graphique 4.13 – Scénario de suppression des bandeaux avec recyclage et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic)

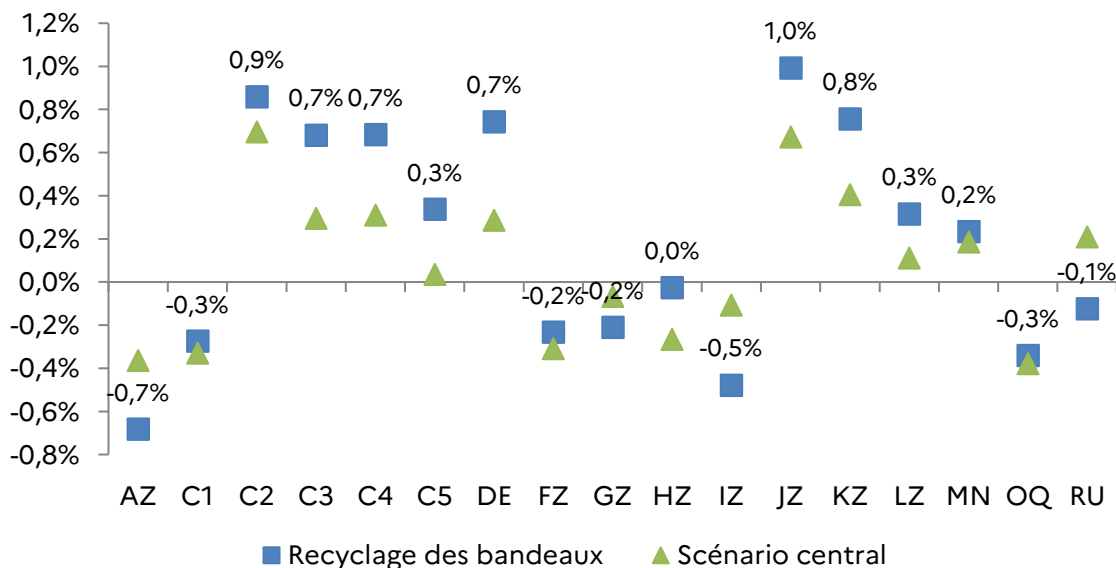


Lecture : dans le scénario de suppression des bandeaux avec recyclage, le taux d'exonération applicable pour un salarié rémunéré 1,7 Smic en emploi dans une entreprise de plus de 50 salariés passerait d'actuellement 7,8 % (au titre des taux réduits maladie, pour 6 points, et famille, pour 1,8 points) à 9,8 %. Pour obtenir les exonérations applicables pour les entreprises de moins de 50 salariés, il faut retrancher 0,4 point à l'origine du barème de la réduction générale.

Source : auteurs.

En réduisant le coût du travail jusqu'à 1,8 Smic et en l'augmentant au-delà, le scénario de recyclage des bandeaux est, en termes sectoriels, relativement plus favorable que le scénario central à des secteurs à bas salaires, comme le commerce (GZ), l'hébergement-restauration (IZ) ou les autres activités de service (RU). Inversement, la plupart des secteurs industriels et de services à plus haut niveau de salaire voient leur situation *ex ante* plus dégradée par le recyclage des bandeaux que par le scénario central (Graphique 4.14).

Graphique 4.14 – Variations sectorielles *ex ante* du coût du travail induite par le recyclage des bandeaux, en comparaison de celle du scénario central



Lecture : Avant ajustement de l'emploi, le secteur de la fabrication de matériels de transport (C4) verrait son coût du travail augmenter de 0,7 % dans le scénario de recyclage des bandeaux, contre 0,3 % dans le scénario central. Dans la nomenclature d'activité retenue ici, AZ désigne le secteur de l'agriculture, C1 l'industrie agroalimentaire, C2 la cokéfaction-raffinage, C3 la fabrication d'équipements électriques et machines, C4 la fabrication de matériels de transport, C5 la fabrication d'autres produits industriels, DE les industries extractrices, énergie, eau et déchets, FZ la construction, GZ le commerce, HZ le transport et entreposage, IZ l'hébergement restauration, JZ l'information et communication, KZ la finance et assurance, LZ les activités immobilières, MN les services aux entreprises, OQ les services non marchands (administration publique, santé, etc.) et RU les autres activités de service.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Ce scénario de recyclage des bandeaux, en concentrant les efforts budgétaires dans le bas de la distribution des salaires produit mécaniquement de meilleurs résultats sur l'emploi que le scénario central : une variation de l'emploi net de +50 530 d'ETP, contre +9 460 (Tableau 4.12). Cela vient du jeu d'hypothèse d'une élasticité de l'emploi à son coût qui est maximale pour les bas salaires. En revanche notre scénario central répartit de façon plus homogène les exonérations le long de la distribution de façon à renforcer les dynamiques salariales au lieu de se concentrer uniquement sur l'emploi à bas salaire. Les écarts entre les scénarios en ce qui concerne la variation d'emplois sont par ailleurs limités lorsqu'on considère l'emploi industriel (+6 410 contre +3 960) ou l'emploi rémunéré au-delà de 1,2 Smic (+37 630 contre +37 780).

Tableau 4.12 – Effets emploi (en ETP) comparés du scénario central et du scénario de suppression des bandeaux avec recyclage

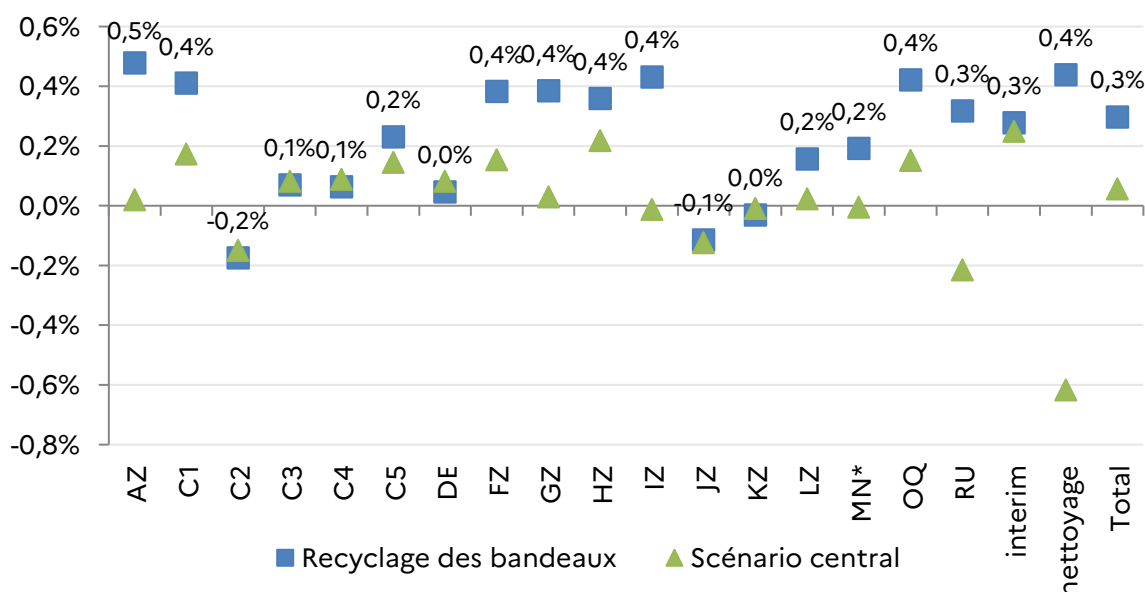
	Effet global sur l'emploi	Effet sur l'emploi industriel	Effet sur l'emploi rémunéré plus de 1,2 Smic
Scénario central	+9 460	+3 960	+37 630
Recyclage des bandeaux	+50 530	+6 410	+37 780

Lecture : en supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticité de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de 2 Smic), le scénario de suppression des bandeaux avec recyclage créerait 50 530 ETP, dont 6 410 dans l'industrie et 37 780 au-delà de 1,2 Smic.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Le scénario de recyclage des bandeaux (+0,3 %) comparé au scénario central (+0,1 %) n'a pas des effets uniformes dans tous les secteurs, mais dans la majorité d'entre eux il crée relativement plus d'emplois (Graphique 4.15). Là encore, cela tient au fait de privilégier l'emploi à bas salaire et donc les secteurs à bas salaires. Le nettoyage augmenterait ses ETP de 0,4 % avec recyclage des bandeaux, contre -0,6 % dans le scénario central ; les estimations varient de +0,3 % à -0,2 % dans les autres activités de services (RU) et de +0,4 % à 0 % dans l'hébergement-restauration (IZ). Dans l'industrie, les différences des effets emploi sont beaucoup moins marquées : seule l'industrie agroalimentaire créerait vraiment plus d'emplois dans le scénario de recyclage des bandeaux que dans le scénario central (+0,4 % contre +0,2 %).

Graphique 4.15 – Variation de l'emploi (en % d'ETP) par secteur d'activité (scénario central et recyclage des bandeaux)



Lecture : En supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticité de -0,4 et -0,2 au niveau du Smic, et de 0 et -0,2 à partir de

2 Smic), le scénario de recyclage des bandeaux augmenterait de 0,4 % les ETP dans le secteur de l'industrie agroalimentaire (C1), contre +0,2 % dans le scénario central. Dans la nomenclature d'activité retenue ici, AZ désigne le secteur de l'agriculture, C1 l'industrie agroalimentaire, C2 la cokéfaction-raffinage, C3 la fabrication d'équipements électriques et machines, C4 la fabrication de matériels de transport, C5 la fabrication d'autres produits industriels, DE les industries extractives, énergie, eau et déchets, FZ la construction, GZ le commerce, HZ le transport et entreposage, IZ l'hébergement restauration, JZ l'information et communication, KZ la finance et assurance, LZ les activités immobilières, MN* les services aux entreprises (hors intérim et nettoyage), OQ les services non marchands (administration publique, santé, etc.) et RU les autres activités de service. L'intérim (78) et le nettoyage (81.2) sont considérés séparément ici au vu de leur spécificité au sein du secteur MN.

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Malgré des effets en emploi plus forts, liés au fait qu'il concentre plus les exonérations sur les bas salaires, le scénario avec recyclage des bandeaux a des conséquences similaires (et même très légèrement moins positives mais dans la marge d'erreur) sur les cotisations sociales (+173 M€ contre +177 M€, ce qui donne une hausse de prélèvements obligatoires attendues de 953 M€ au total contre 301 M€). C'est le résultat d'un double effet : les emplois favorisés par le scénario de recyclage sont en effet en moyenne moins bien rémunérés et donc rapportent moins de cotisations à taux constant ; et par ailleurs soumis à des taux de cotisation moindres (Tableau 4.13). C'est l'inverse du scénario de montée en gamme que nous appelons de nos vœux en introduction et qui permettrait de créer des emplois mieux payés et de maintenir des taux de cotisation stables.

Notre scénario central reste surtout plus favorable sur la dimension qui nous semble la plus à même, à court terme, de favoriser la montée en gamme, qui est la réduction du taux marginal de prélèvement sur les salaires : celui-ci est diminué de 5 % dans le scénario avec recyclage, contre 9 % dans le scénario central. La contrepartie de ces baisses du taux marginal pour les salaires les plus bas se font au détriment d'une hausse au-dessus de 1,6 Smic mais c'est le cas pour les deux scénarios et plus pour le scénario de recyclage des bandeaux : au lieu de chuter à 43 %, les taux marginaux des deux scénarios de réforme restent à un même niveau qu'au Smic jusqu'à l'extinction de l'exonération (à 2,2 Smic pour le scénario avec recyclage, à 2,5 Smic pour le scénario central, voir Graphique 4.16). Le problème des taux marginaux trop élevés dépasse cependant la seule question des cotisations employeur. L'augmentation des taux marginaux dans l'intervalle des salaires entre 1,6 et 2,5 du Smic est cependant inévitable car c'est l'implication de toutes les propositions récentes de réformes visant à supprimer ou réformer les bandeaux. Leur application mériterait en contrepartie l'ouverture de discussions concomitantes sur les autres dispositifs fiscaux qui contribuent à ces taux élevés. Pour être complets nous avons aussi simulé une réforme visant rendre la courbe des exonérations entièrement plate c'est-à-dire à conserver mais étendre les bandeaux. Sans surprise, ce type de réforme, soit nécessite des dizaines de milliards d'euros de compensation supplémentaire pour préserver l'emploi, soit à budget constant conduirait à une baisse de centaines de milliers du nombre d'emplois. Notre scénario est donc bien celui qui remet le plus

d'incitations pour améliorer les dynamiques salariales en-dessous de 1,6 Smic avec un effort de baisse des cotisations jusqu'à 1,9 Smic, le coût étant cette remontée des taux marginaux entre 1,6 et 2,5.

Les répercussions à attendre en matière de masse salariale (marge intensive) du scénario de recyclage des bandeaux sont ainsi légèrement négatives (entre -0,2 et -0,1 %) : contrairement au scénario central qui favoriserait une progression de la masse salariale globale de 2,8 Md€ (avec une élasticité de 0,25), le recyclage des bandeaux entraînerait une contraction de 558 M€ de la masse salariale.

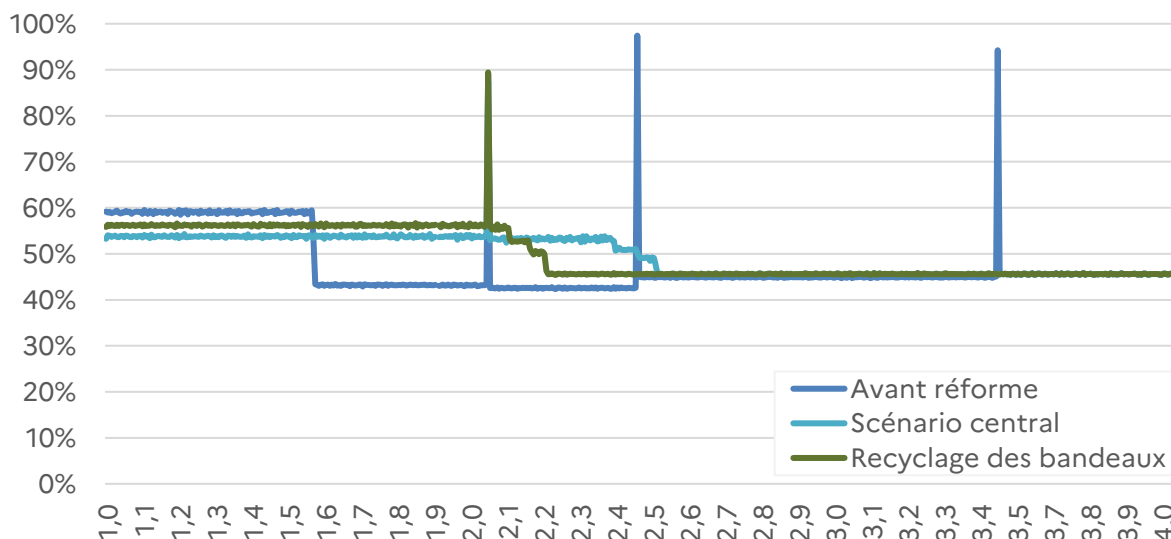
Tableau 4.13 – Effets sur la masse salariale et les cotisations du scénario de recyclage des bandeaux

	Variation des cotisations nettes d'exo. (après effets emploi)	Coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net			Variation de la masse salariale (marge intensive)	
		À 1 Smic	À 2 Smic	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5
Scénario central	+301 M€ (+0,15 %)	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+2 790 M€ (+0,5 %)	+5 581 M€ (+1,0 %)
Recyclage bandeaux	+953 M€ (+0,50 %)	Avant : 242 € Après : 227 €	Avant : 176 € Après : 232 €	Avant : 3 872 € Après : 184 €	-558 M€ (-0,1 %)	-1 116 M€ (-0,2 %)

Lecture : en supposant les salaires bruts élastiques au taux de rétention marginal (soit l'ampleur dans laquelle varie le salaire net à une variation de coût employeur) à hauteur de 0,25, la variation de masse salariale dans l'ensemble de l'économie induite par cet effet de marge intensive du scénario de recyclage des bandeaux serait de -0,1 % (-0,2 % avec une élasticité de 0,5).

Source : BTS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

Graphique 4.16 – Taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net en fonction de la rémunération brute (en fraction de Smic) dans le scénario de recyclage des bandeaux et le scénario central



Lecture : le taux marginal de prélèvement pour un salarié rémunéré 1,2 Smic est de 59 % : si son employeur augmente le salaire superbrut (salaire brut + cotisations nettes des exonérations) de 100 €, le salarié percevra une augmentation de son salaire net de 41 €. Ce taux marginal serait diminué à 56 % en appliquant le scénario de recyclage des bandeaux. Les pics observables correspondent à des sauts dans les règles socio-fiscales en vigueur : autour de 2,1 Smic (soit le plafond de sécurité sociale), le taux de cotisation Agirc-Arrco est modifié ; 2,5 et 3,5 Smic sont les points de sortie des bandeaux maladie et famille, se traduisant aussi par des hausses de taux de cotisation.

Source : Openfisca, calcul des auteurs.

Le scénario de recyclage des bandeaux est également testé avec la maquette CES présentée précédemment. Celle-ci donne une augmentation de l'emploi de 0,39 % (+63 630 ETP, Tableau 4.14).

Un autre fait important à relever est que, comme pour le scénario central, les substituabilités croisées entre groupes d'emploi font que la production décroît légèrement même si l'emploi total augmente. En effet, les deux scénarios privilégient l'emploi avec des salaires inférieurs à 1,6 Smic (en-dessous de 1,8 Smic avec le scénario de recyclage, entre 1,3 et 1,9 Smic pour le scénario central) – ce qui est, du reste, l'objectif de toute la politique d'allègements de cotisations. Ce point avait déjà été observé par Chéron et alii. (2008) qui relevaient que les deux objectifs (emploi et production) n'étaient pas strictement congruents. L'écart de production est cependant toujours en faveur de notre scénario central : en multipliant la variation de production par le PIB marchand (un peu plus de 2 000 Md€) pour obtenir un ordre de grandeur, l'écart en faveur du scénario central par rapport au recyclage des bandeaux est de 300 M€ dans la variante sans marge intensive, de 1,87 Md€ dans la variante avec élasticité de réponse de la marge intensive

de 0,25 (et de 3,27 Md€ si cette élasticité atteint 0,5). Il faut cependant nuancer ce constat : les paramètres de la fonction de production retenue et de l'offre de travail des différents groupes n'ont pas été estimés mais fixés par les auteurs pour répliquer les élasticités de demande et de réponse des salaires aux valeurs habituellement retenues par l'administration et notre propre approche empirique en forme réduite. D'autres paramètres et notamment une moindre substituabilité entre capital et travail moins qualifié pourraient modifier cette conclusion d'effets plus négatifs sur la production d'une politique de plus grande concentration des allègements de cotisations sur les bas salaires. Nous présentons néanmoins ces résultats tels qu'ils sont et en dépit de leurs limites pour susciter un débat sur ces questions importantes.

Tableau 4.14 – Principaux résultats issus d'un modèle avec fonction de demande multi-facteurs et courbes d'offre, recyclage des bandeaux, capital endogène

	Variation moyenne du taux de cotisation (en %)	Variation de l'emploi (en %)	Effets emploi (en ETP)		
			Avec effets croisés	Sans effets croisés	Avec effets de marge intensive
Emploi groupe 1 (1 à 1,2 Smic)	-1,11	+0,84	+32 490	+2 080	+29 740
Emploi groupe 2 (1,2 à 1,6)	-3,38	+0,86	+50 390	+37 275	+52 550
Emploi groupe 3 (1,6 à 2,5)	+2,26	-0,35	-16 300	-25 370	-18 283
Emploi groupe 4 (2,5 à 3,5)	+1,80	-0,20	-3 200	-7 420	-6 250
Total emploi	-	+0,39	+63 330	+6 570	+ 57 750
Variation d'autres grandeurs (en %)					
Capital K	-	-0,56	-	-	-2,16
Salaire groupe 1	-	+0,52	-	-	+0,48
Salaire groupe 2	-	+2,17	-	-	+2,28
Salaire groupe 3	-	-1,15	-	-	-1,29
Salaire groupe 4	-	-1,01	-	-	-1,95
Rendement capital net r	-	+0,00	-	-	+0,00

Lecture : en prenant en compte des effets croisés entre types d'emploi et capital dans une maquette CES, le scénario de recyclage des bandeaux créerait 63 330 ETP (57 750 avec les effets de marge intensive qui sont défavorables à l'emploi dans ce scénario).

Source : BTS Postes, calculs des auteurs.

En synthèse, les principaux indicateurs permettant de comparer ces quatre scénarios de réforme sans financement par un autre prélèvement obligatoire (scénario central, scénario avec variante jeunes, suppression des bandeaux, suppression avec recyclage des bandeaux) sont rassemblés dans le Tableau 4.15. Les chiffreages associés au scénario central appliqué à une distribution des salaires vieillie jusqu'à 2023 sur la base des informations transmises par l'Acoss sont également reportés dans le tableau et indiquent une grande stabilité des messages, qu'ils soient mesurés pour 2022 ou 2023.

Tableau 4.15 – Comparaison des quatre principaux scénarios sans financement par un autre prélèvement obligatoire

	Effets sur l'emploi (en ETP)			Variation de recettes de sécurité sociale		Incitations à augmenter les salaires				
	Effet global	Emploi industriel	Emploi à salaire > 1,2 Smic	Dont ex ante	Dont ex post	Coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net			Variation de la masse salariale (marge intensive)	
						À 1 Smic	À 2 Smic	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5
Scénario central	+9 460	+3 960	+37 630	+124 M€	+177 M€	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+2 790 M€ (+0,5 %)	+5 581 M€ (+1,0 %)
Scénario central (année 2023)	+9 090	+4 420	+ 36 600	+60 M€	+183 M€	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+3 069 M€ (+0,5 %)	+6 138 M€ (+1,1 %)
Scénario adapté aux < 26 ans	+10 230	+3 680	+32 540	+801 M€	+134 M€	Avant : 242 € Après : 217 €*	Avant : 176 € Après : 219 €*	Avant : 3 872 € Après : 184 €*	+2 232 M€ (+0,4 %)	+4 465 M€ (+0,8 %)
Suppression des bandeaux	- 61 870	- 12 750	- 52 040	+12 219 M€	-795 M€	Avant : 242 € Après : 242 €	Avant : 176 € Après : 186 €	Avant : 3 872 € Après : 184 €	-2 790 M€ (-0,5 %)	-5 581 M€ (-1,0 %)
Recyclage des bandeaux	+50 530	+6 410	+37 780	+780 M€	+173 M€	Avant : 242 € Après : 227 €	Avant : 176 € Après : 232 €	Avant : 3 872 € Après : 184 €	-558 M€ (-0,1 %)	-1 116 M€ (-0,2 %)

Lecture : en supposant l'emploi élastique à la fois à son coût au niveau du contrat et à la masse salariale globale de l'entreprise (avec des élasticité de - 0,4 et - 0,2 au niveau du Smic, et de 0 et - 0,2 à partir de 2 Smic), le scénario central donne un effet emploi agrégé de +9 460 ETP contre +10 230 pour le scénario avec variante jeunes, - 61 870 dans le scénario de suppression des bandeaux sans recyclage et +50 530 dans le scénario de recyclage des bandeaux. *Le coût employeur d'une hausse de 100 € du salaire net est calculée dans le scénario adapté avec variante jeunes pour un salarié de 25 ans ou plus.

Source : DADS Postes, Openfisca, calculs des auteurs.

2. Scénarios avec financement par un autre prélèvement obligatoire

Afin d'augmenter l'impact d'une réforme visant à réduire les taux marginaux effectifs de certains salariés et de prolonger et amplifier la logique du scénario central, deux autres scénarios de réforme des exonérations avec financement sont étudiés :

- Scénario « priorité allègement » : le taux d'exonération maximal et le point de sortie à 3,5 Smic sont inchangés, mais la pente est lissée, ce qui conduit à une hausse des allègements de 24 Md€ en cumulé (soit 0,8 point de PIB).
- Scénario « priorité pente » : baisse du taux d'exonération maximal de 4,05 points au niveau du Smic (comme dans le scénario central), point de sortie de l'exonération inchangé à 3,5 Smic et pente lissée pour une hausse des allègements de 13,3 Md€ (soit 0,5 point de PIB).

Les chiffrages de hausse du coût des allègements généraux par niveau de salaire sont effectués par la Dares et le bouclage macro de ces scénarios de réforme a été réalisé par les équipes de la Direction générale du Trésor à l'aide du modèle Mésange. En effet, étant donné le besoin d'un prélèvement obligatoire distinct pour financer ces réformes plus importantes du barème des exonérations, seule une analyse macro-économique est capable de prendre en compte des effets débordant le seul marché du travail.

2.1. Le modèle macroéconomique Mésange a été utilisé afin d'estimer les conséquences de ce type de scénarios

Pour ces deux scénarios, la hausse des allègements est compensée par une bascule sur la TVA ou la CSG (ou une combinaison des deux), à coût budgétaire nul *ex ante* (mais non nécessairement *ex post*). Une hausse des allègements généraux financée par une hausse de la TVA est plus favorable sur l'économie que celle financée par la CSG. En touchant directement le coin fiscal-social, la hausse de la CSG entraîne davantage de destruction d'emploi dès le moyen terme. Par ailleurs, la détérioration du pouvoir d'achat est plus forte à tous les horizons dans le cas d'une hausse de CSG, celle-ci pesant directement sur le revenu disponible brut des ménages. La hausse des prix est toutefois plus forte *via* la TVA.

Le scénario « priorité allègement » d'un montant d'environ 24 Md€ (soit 0,8 point de PIB) permet une amélioration de l'activité et de l'emploi plus importante que celle du scénario de « priorité pente » (13 Md€ soit 0,5 point de PIB). En effet, dans le scénario « priorité allègements », la baisse des cotisations sociales employeurs bénéficierait en plus grande partie aux travailleurs non qualifiés : pour 26 % contre 17 % dans le scénario « priorité

penne », d'où des effets sur l'emploi de plus grande ampleur (les travailleurs non qualifiés se caractérisant par une élasticité plus forte de la demande de travail à leur coût⁶⁰).

La hausse de l'activité à long terme serait entre 0,7 et 0,9 point de PIB dans le premier scénario (« priorité allègement »), contre 0,1 à 0,2 point dans le deuxième (« priorité penne »). Cela s'explique notamment par le montant plus faible de hausse des allègements et par un bénéfice de ceux-ci davantage en faveur des salaires les plus bas.

Les multiplicateurs de long terme sur le PIB sont proches pour les différentes hausses d'imposition (0,7 pour la TVA, 0,9 pour la CSG). Cependant, les canaux de transmission propres à chaque bascule sont différenciés :

- La CSG jouant directement sur le coin fiscal-social, l'effet négatif sur l'emploi par rapport à une hausse de TVA est amplifié dès le moyen-terme.
- Au contraire, l'effet de hausse des prix est moindre pour la CSG qui ne pèse pas sur les prix directement, mais seulement par des effets de second tour.
- La détérioration du pouvoir d'achat est plus forte à tous les horizons dans le cas d'une hausse de CSG, celle-ci pesant directement sur le revenu disponible brut des ménages.
- Les gains en termes de solde primaire et les dégradations de balance commerciale sont comparables.

2.2. Scénario avec bascule « pro-penne »

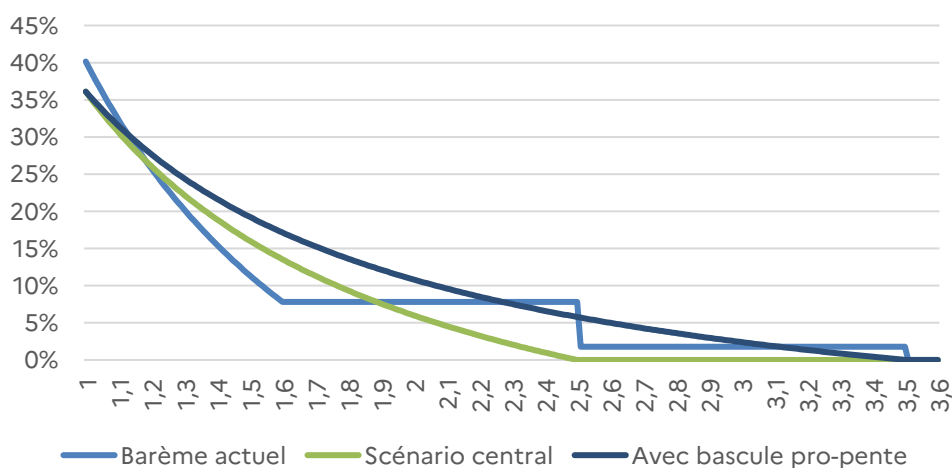
Le scénario dit « pro-penne » vise à accentuer encore la dégressivité du barème permise par le scénario central. Avec le même taux maximal d'exonération de 36,1 % au Smic, le point de sortie est repoussé jusqu'à 3,5 Smic (Graphique 4.17).

Le taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net est baissé encore plus nettement pour les salaires jusqu'à 1,6 Smic, s'établissant à 51 % contre 59 % avant réforme, soit 14 % de diminution (Graphique 4.18). Autrement dit, le coût employeur d'une augmentation de 100 € du salaire net passerait de 242 € à 202 € (contre 215 € dans le scénario central). À cet égard, le scénario pro-penne est celui qui agit le plus fortement sur les incitations à la progression salariale : en appliquant une élasticité du salaire brut au taux de rétention marginal d'une hausse du coût employeur de 0,25, ce scénario engendrerait une hausse globale de la masse salariale de 1,3 % (2,6 % pour une élasticité

⁶⁰ Les élasticités de demande de travail à leur coût ont été modifiées afin de correspondre aux demandes de la mission, correspondant à une élasticité maximale au niveau du Smic de -0,6 au lieu de -0,9 initialement. L'élasticité des travailleurs qualifiés (resp. non qualifiés) passe de 0,33 à 0,30 (resp. 0,68 à 0,44) pour une élasticité agrégée qui passe de 0,44 à 0,33.

de 0,5), soit de 7,2 à 14,4 Md€. Cela permettrait de réduire la hausse de prélèvements obligatoires nécessaire pour financer le nouveau barème d'exonérations.

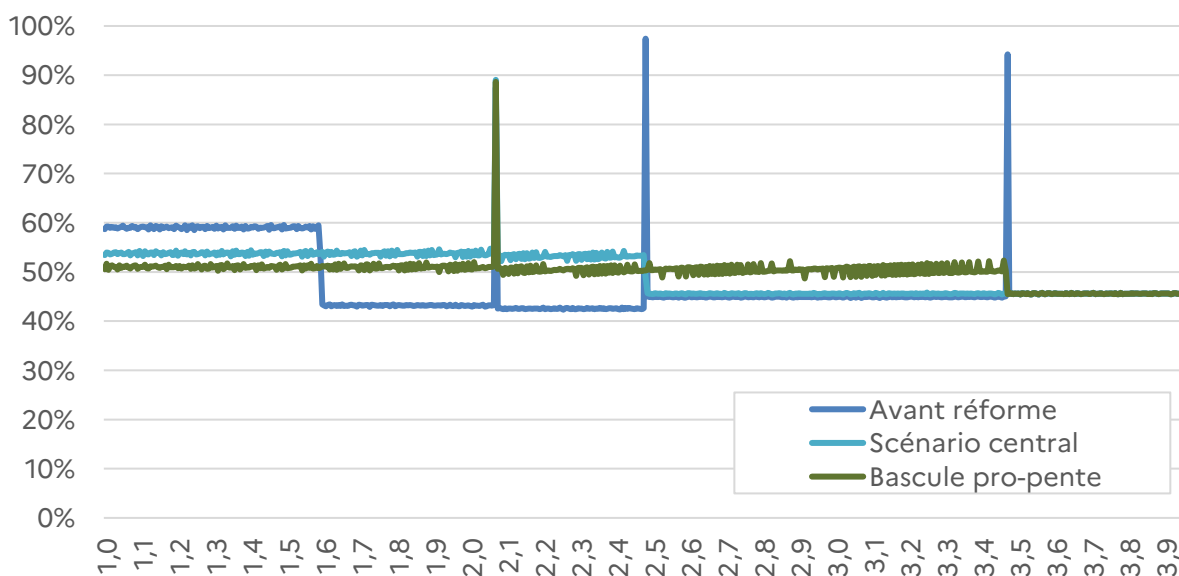
Graphique 4.17 – Scénario avec bascule en faveur d'une baisse de pente et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic) dans les entreprises de moins de 50 salariés



Lecture : le taux d'exonération applicable pour un salarié rémunéré 1,7 Smic en emploi dans une entreprise de moins de 50 salariés passerait d'actuellement 7,8 % (au titre des taux réduits maladie, pour 6 points, et famille, pour 1,8 points) à 15,3 %. Pour obtenir les exonérations applicables pour les entreprises de moins de 50 salariés, il faut retrancher 0,4 point à l'origine du barème de la réduction générale.

Source : auteurs.

Graphique 4.18 – Taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net en fonction de la rémunération brute (en fraction de Smic) dans le scénario bascule pro-allègement



Lecture : le taux marginal de prélèvement pour un salarié rémunéré 1,2 Smic est de 59 % : si son employeur augmente le salaire superbrut (salaire brut + cotisations nettes des exonérations) de 100 €, le salarié percevra une augmentation de son salaire net de 41 €. Ce taux marginal serait diminué à 51 % en appliquant le scénario de bascule pro-pente.

Source : Openfisca, calcul des auteurs.

Dans le scénario « priorité pente », l'effet sur le PIB reste négatif à horizon 10 ans, en raison d'une répartition des AG plus ciblée sur les travailleurs qualifiés. Ce ciblage engendre de moindres créations d'emplois ne permettant pas de compenser les pertes d'activité dues au financement de cette mesure à court/moyen terme. À long terme, les effets sur l'activité sont positifs (entre + 0,1 et + 0,2 point de PIB) et le niveau d'emploi est durablement augmenté par la baisse du coût du travail.

Tableau 4.16 – Impact macroéconomique du scénario pro-pente selon les contreparties fiscales (en % d'écart au compte central)

	Financement	1 an	5 ans	Long terme
PIB	TVA	-0,2	-0,2	0,2
	CSG	-0,2	-0,2	0,1
	50/50	-0,2	-0,2	0,1
Emplois (en milliers)	TVA	11	33	112
	CSG	18	-11	35
	50/50	15	11	73
Pouvoir d'achat	TVA	-0,7	-0,8	-0,4
	CSG	-1,2	-1,1	-0,7
	50/50	-1	-1	-0,5
Niveau des prix	TVA	1,1	0,6	-0,4
	CSG	-0,2	-0,9	-1,3
	50/50	0,4	-0,2	-0,8
Balance commerciale (en pts de PIB)	TVA	0,1	0,2	0,4
	CSG	0,1	0,4	0,4
	50/50	0,1	0,3	0,4
Solde public	TVA	0,3	0,2	0,3
	CSG	0,3	0,3	0,4
	50/50	0,3	0,2	0,4

Lecture : si le financement retenu pour le scénario « pro-pente » est la TVA, alors les effets sur le PIB de la réforme seraient de +0,2 à long terme, en pourcentage d'écart au compte central.

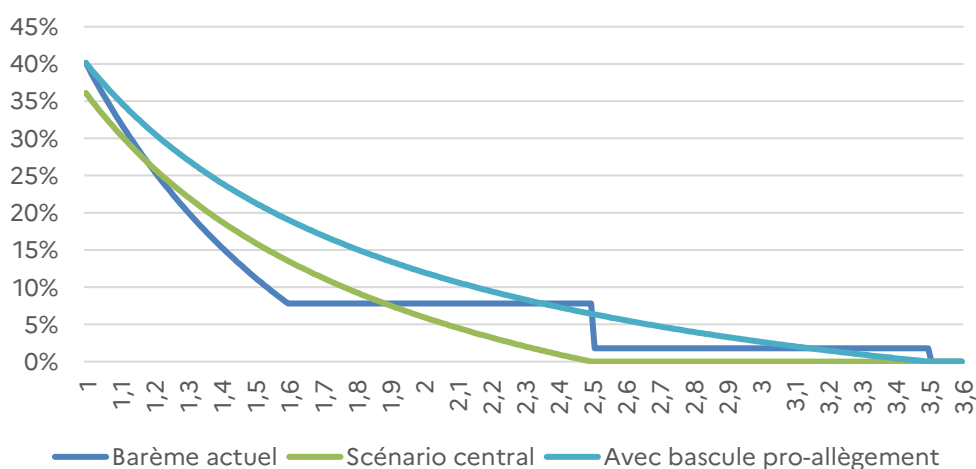
Source : DG Trésor, modèle Mésange.

2.3. Scénario avec bascule « pro-allègement »

Ce scénario, dit « pro-allègement », vise également à baisser la dégressivité du barème, mais sans abaisser le taux maximal au niveau du Smic comme dans le scénario central. Le niveau moyen d'exonération est ainsi maintenu à un niveau supérieur jusqu'à 3,5 Smic, pour une baisse de dégressivité du barème un peu moindre (Graphique 4.19).

Le taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net est également abaissé plus nettement que dans le scénario central pour les salaires jusqu'à 1,6 Smic, s'établissant à 51 % contre 59 % avant réforme, soit 13 % de diminution (Graphique 4.20). La modification de la distribution des taux marginaux de prélèvement entraînerait une progression globale de la masse salariale dans l'économie compris entre 1,0 % (pour une élasticité de 0,25) et 2,1 % (pour une élasticité de 0,5). Cette progression attendue de masse salariale représenterait donc entre 5,8 Md€ et 11,6 Md€ et permettrait éventuellement de réduire l'ampleur de la bascule vers la TVA ou la CSG.

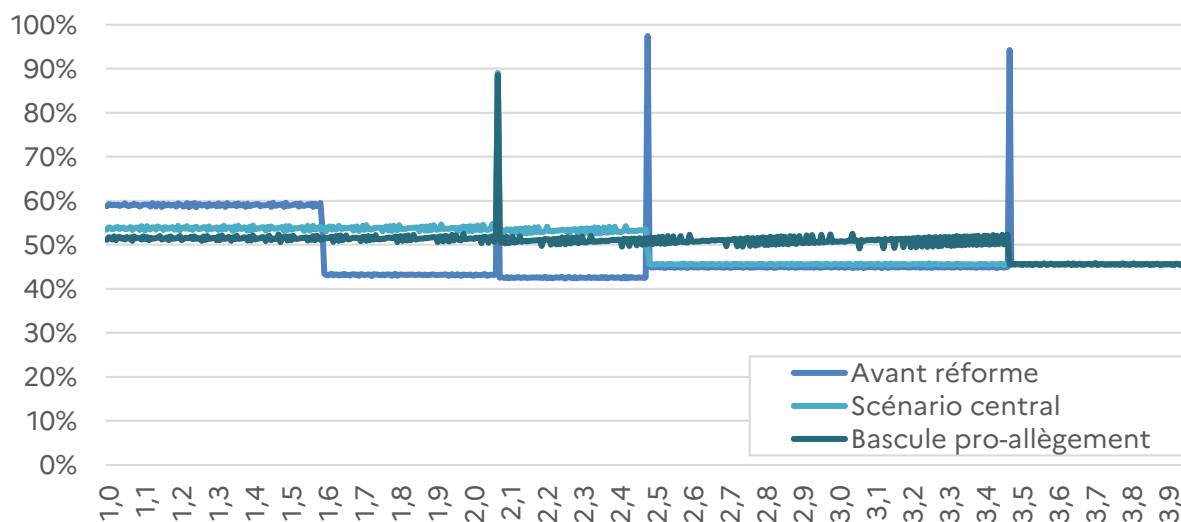
Graphique 4.19 – Scénario avec bascule en faveur d'allègements élevés et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic)



Lecture : le taux d'exonération actuellement applicable pour un salarié rémunéré 1,7 Smic en emploi dans une entreprise de moins de 50 salariés passerait d'actuellement 7,8 % (au titre des taux réduits maladie, pour 6 points, et famille, pour 1,8 points) à 17 % dans le scénario « priorité allègement ». Pour obtenir les exonérations applicables pour les entreprises de moins de 50 salariés, il faut retrancher 0,4 point à l'origine du barème de la réduction générale.

Source : auteurs.

Graphique 4.20 – Taux marginal de prélèvement entre coût employeur et salaire net en fonction de la rémunération brute (en fraction de Smic) dans le scénario bascule pro-allègement



Lecture : le taux marginal de prélèvement pour un salarié rémunéré 1,2 Smic est de 59 % : si son employeur augmente le salaire superbrut (salaire brut + cotisations nettes des exonérations) de 100 €, le salarié percevra une augmentation de son salaire net de 41 €. Ce taux marginal serait diminué à 51 % en appliquant le scénario de bascule pro-allègement.

Source : Openfisca, calcul des auteurs.

Dans le scénario « priorité allègement », l'effet sur le PIB de la bascule est nul voire légèrement négatif les premières années, en raison d'une montée en charge plus lente de la hausse des allègements de cotisations employeur que celle des modes de financement considérés (Tableau 4.17). À long terme, l'effet de la baisse du coût du travail domine et l'effet d'une bascule de 24 Md€ de la fiscalité est nettement positive (avec un effet positif compris entre +0,7 et +0,9 point de PIB). Sur l'emploi, l'effet est positif dès la première année et continue de monter en charge, la baisse du coût du travail affectant directement la demande de travail.

Tableau 4.17 – Impact macroéconomique du scénario de bascule pro-allègement selon les contreparties fiscales (en % d'écart au compte central)

	Financement	1 an	5 ans	Long terme
PIB	TVA	-0,1	0,1	0,9
	CSG	-0,2	0,1	0,7
	50/50	-0,1	0,1	0,8
Emplois (en milliers)	TVA	48	166	277
	CSG	54	122	200
	50/50	51	144	238
Pouvoir d'achat	TVA	-0,6	-0,4	0,5
	CSG	-1,1	-0,7	0,2
	50/50	-0,8	-0,6	0,3
Niveau des prix	TVA	0,9	0,2	-1,3
	CSG	-0,3	-1,3	-2,1
	50/50	0,3	-0,6	-1,7
Balance commerciale (en pts de PIB)	TVA	0,1	0,2	0,5
	CSG	0,1	0,4	0,5
	50/50	0,1	0,3	0,5
Solde public	TVA	0,1	0,0	0,4
	CSG	0,1	0,2	0,4
	50/50	0,1	0,1	0,4

Lecture : si le financement retenu pour le scénario « pro-allègement » est la TVA, alors les effets sur le PIB de la réforme seraient de +0,9 à long terme, en pourcentage d'écart au compte central.

Source : DG Trésor, modèle Mésange.

Les principaux indicateurs permettant de comparer ces deux scénarios de réforme avec bascule vers un autre prélèvement obligatoire (pro-pente et pro-allègements) sont synthétisés en Tableau 4.18.

Tableau 4.18 – Comparaison des scénarios avec bascule du financement sur la fiscalité

	Variation du taux marginal de prélèvement (salaire net)			Variation de la masse salariale (marge intensive)		Effet sur le solde budgétaire à long terme (points de PIB)	Effets emploi à long terme (ETP)	Effet sur le pouvoir d'achat à long terme	Effet sur le PIB à long terme
	À 1 Smic	À 2 Smic	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5				
Bascule pro-pente	Avant : 242 € Après : 202 €	Avant : 176 € Après : 202 €	Avant : 3 872 € Après : 201 €	+7 218 M€ (+1,3 %)	+14 435 M€ (+2,6 %)	0,3	+112 000	-0,4	0,2
Bascule pro-AG	Avant : 242 € Après : 205 €	Avant : 176 € Après : 206 €	Avant : 3 872 € Après : 207 €	+5 792 M€ (+1,0 %)	+11 584 M€ (+2,1 %)	0,4	+277 000	0,5	0,9

Lecture : en supposant les salaires bruts élastiques au taux de rétention marginal à hauteur de 0,5, le scénario de bascule pro-pente participerait à une progression globale de la masse salariale dans l'économie de 2,6 %, contre 2,1 % pour le scénario pro-allègement. Financement retenu pour les deux scénarios : TVA.

Source : DADS Poste Openfisca, DG Trésor, modèle Mésange.

Chapitre 5 – Réduire la complexité du financement de la protection sociale

Les réflexions de ce rapport sur les incitations des salariés et les contraintes de financement des allègements permettent incidemment de percevoir toute la complexité et la stratification du système de financement de la protection sociale. Des discussions sur la nécessité de sa simplification sont menées périodiquement, le plus souvent sans succès. Cette complexité est du reste très facile à percevoir pour les salariés au travers des nombreuses lignes du bulletin de paie. Le débat démocratique est rendu difficile par cette relative illisibilité des prélèvements retenus sur le salaire, d'une part, et l'incompréhension des droits que ces prélèvements ouvrent, d'autre part. Ce chapitre passe en revue la complexité du barème de calcul des cotisations sociales. Il instruit certaines pistes partielles pour la réduire. Le chapitre 6 qui suit poursuit cette logique et propose un effort de clarification plus fondamental du financement de la protection sociale.

En préambule, on peut opposer deux approches contradictoires face à la complexité des barèmes socio-fiscaux : la première est de dénoncer la complexité en exigeant une simplification radicale et idéale, sans prendre en compte les motifs qui ont conduit à introduire des barèmes complexes ; la seconde, également stérile, vient dénoncer tout effort de rationalisation en affirmant que les systèmes d'information actuels permettent de gérer un très haut degré de complexité, sans se soucier des conséquences de cette complexité sur l'adhésion des citoyens et sur l'attractivité de notre tissu productif.

Le parti pris de ce chapitre est qu'il faut d'abord analyser les motifs derrière la complexité d'un barème et évaluer dans quelle mesure cette complexité sert, ou non, un objectif de politiques publiques. Une partie de la complexité du financement de la protection sociale est en effet le reflet de l'adaptation nécessaire aux préférences et aux situations variées. Le fait que la France ait choisi un haut degré de protection sociale obligatoire, quand d'autres pays font une place plus importante à la protection sociale facultative, conduit presque naturellement à un degré élevé de complexité. À l'inverse, de nombreux dispositifs dérogatoires ont des justifications incertaines. La pente naturelle étant à la sédimentation et à la multiplication des dispositifs spécifiques, le système de financement de la protection sociale peut s'en trouver durablement affaibli.

Ce chapitre vise donc à analyser la complexité des barèmes de cotisations sociales en se demandant si la complexité est justifiée au vu des objectifs poursuivis, ou au contraire s'il est possible d'envisager une rationalisation. La partie 1 décrit les éléments constitutifs du

barème des cotisations sociales et la partie 2 comment l'administration parvient à en gérer la complexité de façon opérationnelle, mais au prix d'un manque de lisibilité. Enfin, nous proposons des pistes de réformes pour réduire les éléments de complexité qui ne trouvent pas de justification suffisamment forte pour être maintenus (partie 3).

1. Comprendre la source de la complexité des barèmes de cotisations sociales

Pour analyser la complexité des barèmes de cotisations sociales, il est nécessaire de décomposer les différentes étapes de leur calcul. Il faut d'abord déterminer l'assiette du salaire de base (sous-partie 1.1), puis les éléments complémentaires de la rémunération soumis ou non (sous-partie 1.2), les taux théoriques appliqués à l'assiette ainsi déterminée (sous-partie 1.3), les réductions de cotisations sociales (sous-partie 1.4) et enfin l'impact des réductions d'assiette sur les réductions de cotisations (sous-partie 1.5).

1.1. Les variantes de détermination des assiettes de cotisation

L'assiette des cotisations sociales. La notion de salaire retenue pour le calcul des cotisations sociales est la base brute de sécurité sociale (ou assiette brute dé plafonnée) définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, et celle des contributions sociales à l'article L.136-1 du CSS. Toutes les sommes et avantages attribués en contrepartie ou à l'occasion du travail y sont inclus (salaires, indemnités, primes, revenus de remplacement sauf indemnités journalières versées par la sécurité sociale, avantages en nature, etc.) à l'exception des primes d'intéressement et de participation (pour ces dernières, quand elles sont versées dans le cadre d'un accord collectif), des indemnités considérées comme des dommages et intérêts ou des frais professionnels⁶¹.

Les assiettes forfaitaires. Il existe une liste de professions qui disposent pour l'assiette des cotisations sociales d'assiettes forfaitaires, qui ne correspondent pas à la rémunération brute effective. Ces assiettes forfaitaires ont généralement une justification ancienne, traduisant la difficulté de mesurer la rémunération brute de ces métiers spécifiques ou la volonté d'inciter certaines activités. Elles sont par exemple justifiées lorsque les rémunérations ne sont pas versées sous forme de salaires définis en fonction du temps de travail ou lorsqu'elles font l'objet d'importantes variations (pourboires, vente et colportage de presse...). Il est plus difficile de les justifier lorsqu'elles cherchent à

⁶¹ La base brute de sécurité sociale annualisée peut ainsi être plus élevée que le salaire de base : par exemple, un salarié à temps plein dont le salaire de base contractuel est le Smic et qui perçoit un treizième mois se verra retenir pour base brute de sécurité sociale l'ensemble de sa rémunération annuelle.

réaliser une réduction de cotisations, dès lors qu'il existe des dispositifs plus adaptés pour cet objectif.

L'analyse de ces assiettes forfaitaires est disponible à la fiche 55 de l'annexe 2 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS). La liste des professions ou occupation concernées (12 modalités) est reportée ci-dessous :

- Les personnes exerçant une activité liée à l'enseignement ou la pratique d'un sport ;
- Les artistes du spectacle et acteurs de complément ;
- Les artistes du spectacle lorsqu'ils participent à des spectacles occasionnels ;
- Les vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse ;
- Les personnes effectuant des tâches d'intérêt général ;
- Les personnes recrutées pour se consacrer exclusivement à l'encadrement des enfants dans les centres de vacances ;
- Les personnes recrutées pour exercer une activité d'encadrement dans un établissement ou association à but non lucratif accueillant des adultes handicapés pendant leurs vacances ;
- Les personnes exerçant une activité pour une durée maximale de 480 heures par an pour le compte d'une association de jeunesse ou d'éducation populaire ;
- Les personnes qui participent à la réalisation d'études à caractère pédagogique au sein de l'association que les élèves ou étudiants de l'école ou de l'établissement concerné ont constituée exclusivement à cette fin ;
- Les formateurs occasionnels ;
- Les personnes exerçant une activité de vente de produits et de services à domicile par démarchage de personne à personne ou par réunion ;
- Les personnels des hôtels, cafés et restaurants.

Le législateur a régulièrement l'objectif de simplifier le dispositif. L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2015 avait ainsi prévu l'abrogation de l'ensemble des assiettes forfaitaires, mais une lettre ministérielle du 29 juin 2017 s'est contentée de supprimer une liste plus limitée de cas d'assiette forfaitaire qu'on reproduit ci-dessous (qui a la poésie d'une énumération à la Georges Perec) :

- Les gérants de cabines téléphoniques ;
- Les chansonniers exerçant une activité à temps partiel pour le compte de plusieurs employeurs ;
- Les ouvreuses des théâtres lyriques nationaux des salles de la Comédie Française et du Théâtre national de Chaillot ;
- Les cadets de golf ;
- Les pilotes de haute mer et aides de marine remontant jusqu'à Rouen, Paris et au-delà ;

- Les aides de marine en activité sur la Haute Seine, l'Yonne, la Marne, la Saône et le Doubs ;
- Les personnes participant à une course landaise ;
- Les gardiens auxiliaires des monuments historiques, employés par l'État ;
- Les conducteurs de voitures publiques non-proprétaires de leur véhicule à Marseille, Lyon et Paris ;
- Les personnes exerçant un travail d'intérêt local, moyennant le versement d'une allocation versée en application d'une convention entre l'État et le département.

Déduction forfaitaire spécifique (DFS). La déduction forfaitaire spécifique est un abattement de l'assiette des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale et des cotisations d'assurance chômage, de niveau variant de 5 à 30 % de la rémunération, représentatif des frais professionnels engagés par le salarié, appliqué sur la rémunération brute dans la limite d'un plafond annuel de 7 600 €. Cet abattement ne concerne pas la CSG et la CRDS, la contribution solidarité autonomie (CSA), la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), ni le versement mobilité.

Initialement conçue pour couvrir des charges supplémentaires à caractère professionnel inhérentes à la fonction ou à l'emploi de certains salariés, la DFS remplit en réalité une fonction d'abaissement du coût du travail dans certains secteurs qui en bénéficient pour des raisons essentiellement historiques. On peut ainsi voir la DFS comme une mesure qui est similaire aux dispositifs de réduction spécifiques de cotisation, alors même qu'elle se cumule avec ceux-ci. L'estimation par la direction de la sécurité sociale (DSS) de la perte de recette en sus des dispositifs d'exonération de cotisation est de 1,3 Md€ pour la législation 2024.

La liste des professions et des taux de la DFS est disponible dans la fiche 54 de l'annexe 2 du PLACSS, et les principaux secteurs concernés sont listés ci-dessous :

- Travaux publics (10 %) ;
- Prospection pétrolière (10 %) ;
- Nettoyage (8 %) ;
- Journalistes, secteur de la presse et de la publicité (5 % à 30 %) ;
- Assurances, secteur bancaire et immobilier (30 %) ;
- Mannequins (10 % à 20 %) ;
- Artiste (20 % à 25 %) ;
- Assemblées parlementaires et corps constitués (20 %) ;
- Aviation marchande (30 %) ;
- Bâtiment (10 %) ;
- Casinos et cercles (8 % à 20 %) ;
- Commerce (30 %) ;
- Finances (10 % à 20 %).

Si mettre fin aux dispositifs de DFS est un objectif consensuel, des sorties sectorielles progressives ont été négociées à relativement long terme. Une extinction en sifflet est ainsi prévue d'ici à 2038.⁶²

1.2. Les éléments complémentaires de rémunération

Si la base brute de sécurité sociale est une assiette large de rémunération, elle peut néanmoins être réduite par le versement de certaines rémunérations exemptées qui ne sont pas assujetties à cotisations, bien qu'elles puissent être soumises à d'autres prélèvements, notamment la CSG et le forfait social. Ces exemptions d'assiette sont de quatre types :

- les dispositifs de participation financière (intéressement, participation, plan d'épargne d'entreprise) ou d'actionnariat salarié (stock-options, actions gratuites) ;
- le financement de la protection sociale complémentaire collective et obligatoire (prévoyance complémentaire et retraite supplémentaire) ;
- les accessoires de salaires qui prennent en général la forme de chèques ou de titres de paiement destinés au financement de dépenses fléchées : restauration, vacances, services à domicile ;
- les indemnités versées dans certains cas lors de rupture du contrat de travail, sous conditions, notamment de montants (en comparaison à un montant conventionnel).

La perte d'assiette associée aux exemptions de cotisations et contributions sociales dont bénéficient ces versements est évaluée à un peu plus de 66 Md€ en 2022 contre 58 Md€ en 2021 (Tableau 5.1), soit une légère progression dans la part de la masse salariale (9,5 % en 2021, 9,9 % en 2022). Les exemptions d'assiette plus importantes en valeur concernent les versements au titre de la prévoyance complémentaire (22 Md€ en 2022), de l'intéressement (11 Md€) et de la participation (8 Md€).

Tableau 5.1 – Montant des exemptions d'assiette 2021-2024 (Md€)

	2021	2022
Participation financière et actionnariat salarié	21,03	25,36
Participation aux résultats de l'entreprise	6,95	8,35
Intéressement	8,36	10,62
Plan d'épargne en entreprises (PEE)	1,92	2,18
Stock-options et attributions gratuites d'actions	3,79	4,21
Protection sociale complémentaire en entreprise	23,41	25,28
Santé et prévoyance complémentaire	20,07	21,81
Retraite supplémentaire (y compris retraites chapeaux)	2,58	2,60
Plan d'épargne retraite collective (PERCO)	0,76	0,88
Aides directes consenties aux salariés	9,55	10,56

⁶² Voir ainsi le Bulletin officiel de la Sécurité sociale, ch. 9, section 3 [\[lien\]](#).

	2021	2022
Titres restaurant	4,33	4,90
Chèques vacances	1,00	1,06
Avantages accordés par les comités d'entreprises	3,99	4,36
CESU préfinancé	0,22	0,24
Indemnités de rupture	4,24	4,81
Indemnités de licenciement	2,14	2,43
Indemnités de mise à la retraite	0,10	0,09
Indemnités de rupture conventionnelle	2,01	2,29
Total des exemptions d'assiette	58,23	66,02

Lecture : En 2021, les exemptions d'assiette au titre d'aides directes consenties aux salariés se sont élevées à 9,55 Md€.

Source : DSS, PLFSS 2024 annexe 4.

Le cas de la prime pour le partage de la valeur (PPV). Instaurée par la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, la prime pour le partage de la valeur, qui a pris la suite de l'ancienne prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (Pepa), a des conséquences assez similaires aux exemptions d'assiette, bien qu'elle n'ait pas la qualité, au sens de la loi, d'une exemption mais bien d'une exonération. Ce dispositif permet aux entreprises de verser à leurs salariés jusqu'à deux primes d'un montant global de 3 000 € par an par bénéficiaire, exonérées de l'ensemble des cotisations sociales salariales et patronales, ainsi que, pour les rémunérations inférieures à 3 Smic dans les entreprises de moins de 50 salariés, de CSG-CRDS, du forfait social à 20 % et de l'impôt sur le revenu. Sous certaines conditions relatives à l'instauration d'accords d'intéressement ou de participation volontaire, le plafond peut être porté à 6 000 €. La particularité de la PPV la rendant comparable à une exemption, prévue dans le bulletin officiel de la sécurité sociale, est de ne pas entrer en compte dans la rémunération retenue pour le calcul de la réduction générale et des taux réduits de cotisation famille et maladie, alors même qu'elle n'est pas retranchée de l'assiette de calcul de ces réductions, prévue à l'article L. 242-1. 5,3 Md€ ont été versés sous la forme de PPV en 2023, à 5,9 M de salariés pour un montant moyen de 885 €.

1.3. La variété des taux de cotisation théoriques

Les taux de cotisation théoriquement applicables sont normalement ceux fixés par régime et établis, pour le régime général, aux articles D. 241-3 (maladie), D. 242-4 (vieillesse) et D. 241-3-1 et suivants (famille) ainsi qu'en application des articles D. 242-6 et suivants pour les cotisations dues à la branche AT-MP. Le Tableau 5.2 présente les différents taux de cotisation applicables selon le niveau de salaire et la taille de l'entreprise dans le cas le plus standard des salariés du secteur privé, hors cas de taux réduits spécifiques.

Tableau 5.2 – Taux de cotisations applicables aux salariés du secteur privé

	Salarié	Employeur	Total
Cotisations de sécurité sociale			
Maladie, maternité, invalidité, décès			
<i>Jusqu'à 2,5 Smic</i>		7,00%	7,00%
<i>Plus de 2,5 Smic</i>		13,00%	13,00%
Vieillesse plafonnée	6,90%	8,55%	15,45%
Vieillesse déplafonnée	0,40%	1,90%	2,30%
Allocations familiales			
<i>Jusqu'à 3,5 Smic</i>		3,45%	3,45%
<i>Plus de 3,5 Smic</i>		5,25%	5,25%
AT-MP (taux variable*)		2,24%	2,24%
Contributions de sécurité sociale			
CSG déductible (sur 98,25 % du salaire brut)	6,80%		6,80%
CSG non déductible (sur 98,25 % du salaire brut)	2,40%		2,40%
CRDS (sur 98,25 % du salaire brut)	0,50%		0,50%
Contribution solidarité autonomie (CSA)		0,30%	0,30%
Autres cotisations ou taxes recouvrées par les URSSAF (hors chômage)			
Contribution au FNAL			
<i>Entreprises < 50 salariés (plafonnée)</i>		0,10%	0,10%
<i>Entreprises 50 salariés ≥ (déplafonnée)</i>		0,50%	0,50%
Versement mobilité (ent. ≥ 11 sal., taux variable*)		1,65%	1,65%
Contribution au dialogue social		0,016%	0,016%
Cotisations et contributions chômage			
Assurance chômage (jusqu'à 4 PASS)		4,05%	4,05%
Fonds de garantie des salaires (AGS) jusqu'à 4 PASS		0,15%	0,15%
Cotisations de retraite complémentaire			
Régime AGIRC-ARRCO			
<i>Tranche 1 (jusqu'à 1 PASS)</i>	3,15%	4,72%	7,87%
<i>Tranche 2 (de 1 à 3 PASS)</i>	8,64%	12,95%	21,59%
Contribution d'équilibre général (CEG)			
<i>Tranche A (jusqu'à 1 PASS)</i>	0,86%	1,29%	2,15%
<i>Tranche B (entre 1 et 8 PASS)</i>	1,08%	1,62%	2,70%
Contribution d'équilibre technique (> PASS, tranche 1 et 2)	0,14%	0,21%	0,35%
Cotisation APEC (pour les cadres) jusqu'à 4 PASS	0,024%	0,036%	0,06%
Autres contributions			
Taxe d'apprentissage		0,68%	0,68%
Participation à la formation professionnelle			
<i>Entreprises < 11 salariés</i>		0,55%	0,55%
<i>Entreprises ≥ 11 salariés</i>		1,00%	1,00%
Participation à l'effort de construction (ent. ≥ 50 salariés)		0,45%	0,45%

Lecture : Pour les rémunérations jusqu'à 2,5 Smic horaire, le taux de cotisation employeur maladie, maternité, invalidité, décès est de 7 %. * Les taux AT-MP et versement mobilité sont variables en fonction de la sinistralité ou de la localisation de l'entreprise, ici sont reportées les valeurs moyennes.

Source : Tableau 2 de l'annexe 2 du PLACSS 2023.

Ces taux ne sont pas censés différer au sein d'un même régime. Toutefois, certaines catégories de salariés bénéficient de taux de cotisations spécifiques, généralement réduits. En outre, certains taux de cotisations varient selon la taille de l'entreprise (contribution au Fonds national d'aide au logement, FNAL), le lieu de travail du salarié (contribution au versement mobilité, VM), la sinistralité de l'entreprise (accidents du travail et maladies professionnelles, AT-MP), ou la convention collective (répartition employeur-salarié des taux Agirc-Arrco notamment).

La liste des professions bénéficiant de taux réduits de cotisation est limitée, mais souvent similaire aux professions bénéficiant de dispositifs de réduction d'assiette :

- Les vendeurs colporteurs de presse et porteurs de presse ;
- Les correspondants locaux de presse ;
- Les journalistes ;
- Les artistes du spectacle, mannequins et sportifs ;
- Les revenus tirés de la diffusion ou de la commercialisation des œuvres d'art (contribution "diffuseur") ;
- Les arbitres et juges sportifs, sportifs de haut niveau.

1.4. Les dispositifs spécifiques d'exonération de cotisations et contributions sociales

Les dispositifs d'exonération applicables ne se limitent pas aux seuls allègements généraux prévus par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale qui ont été l'objet principal de ce rapport. Il convient en effet de prendre en compte le dispositif d'exonération des heures supplémentaires ainsi que les dispositifs spécifiques d'exonérations.

Réductions pour heures supplémentaires. À ces réductions de cotisations et contributions patronales dues au titre de la rémunération classique du salarié s'ajoute une déduction des cotisations patronales dues au titre de la rémunération des heures supplémentaires. À l'inverse des précédentes, celle-ci s'exprime en euros, et non en pourcentage (1,50 € par heure supplémentaire pour les entreprises de moins de 20 salariés et 0,50 € par heure supplémentaire pour les entreprises de 20 ou de moins de 250 salariés).

Par ailleurs, si les exonérations de cotisations et contributions salariales dues au titre de la rémunération classique sont extrêmement limitées, il existe une réduction des cotisations sociales d'assurance vieillesse de base et complémentaire dues au titre de la rémunération des heures supplémentaires. Cette réduction constitue donc un barème supplémentaire d'exonération, et doit être déclarée par un canal dédié dans la mesure où la rémunération des heures supplémentaires est en parallèle exonérée d'impôt sur le revenu, mais surtout parce que la sécurité sociale et l'Agirc-Arrco doivent enregistrer les

droits à pension correspondants, bien que les cotisations soient exonérées (et non exemptées).

Les dispositifs d'exonération spécifiques. En complément des exonérations générales, différents dispositifs spécifiques, ciblés sur des zones géographiques, des secteurs d'activité ou certains salariés visent également à réduire les taux applicables de cotisations sociales employeur. Il existe ainsi une quinzaine d'exonérations différentes applicables pour les employeurs relevant du régime général ou du régime agricole.

Ces réductions générales, zonées et ciblées sont non cumulables et, pour certaines, fonctionnent de façon similaire aux allègements généraux de cotisations et contributions, c'est-à-dire par le biais d'une réduction maximale au niveau du Smic puis dégressive jusqu'à un point de sortie déterminé par la loi. Bien que les modalités d'application soient le plus souvent analogues (et plus ou moins généreuses), il est toutefois indispensable pour l'employeur de les déclarer *via* un canal dédié à chaque exonération, qui dispose ainsi d'un code qui lui est consacré dans la DSN.

Ces dispositifs ont été rationalisés et simplifiés en 2019 au moment où les exonérations générales de droit commun devenaient souvent plus avantageuses que les exonérations spécifiques.

Si certains dispositifs sont difficilement comparables aux exonérations générales, d'autres s'expriment également en fonction du niveau de la rémunération brute exprimée en fraction de Smic. Il s'agit en particulier des exonérations ciblant l'emploi dans certaines zones géographiques :

- les départements d'Outre-mer, pour un montant exonéré total estimé à 1 531 M€ pour 2022⁶³, hors exonération portant sur les exonérations Agirc-Arrco (avec des barèmes plus ou moins généreux d'un département à l'autre ou en fonction du secteur d'activité) ;
- les zones de revitalisation rurale (ZRR), pour 104 M€ (dont un sous-dispositif dédié pour les organismes d'intérêt général, à hauteur de 72 M€) ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (BER), pour 7 M€ ;
- les zones franches urbaines, pour 4 M€ ;
- les zones de restructuration de la défense (ZRD), pour 1 M€ ;

ou bien dans des secteurs d'activité particuliers :

- à destination des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TODE) dans le secteur agricole, pour 556 M€ ;

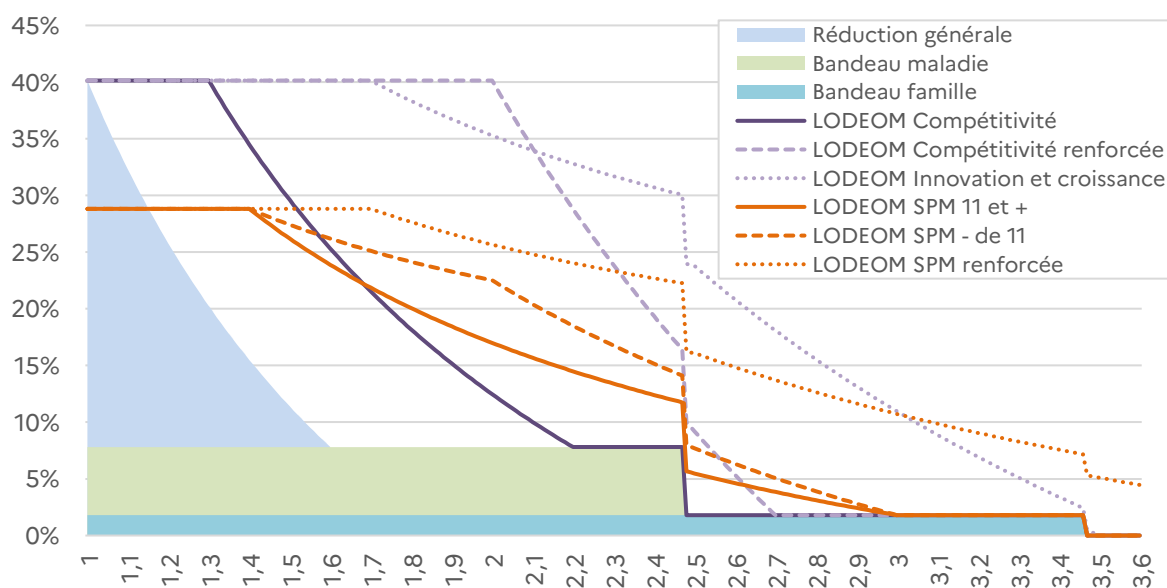
⁶³ Les montants indiqués ici correspondent aux cotisations non-perçues au titre de ces exonérations. Ils se comparent au coût *ex ante* de 68,3 Md€ d'exonérations générales en 2022.

- en faveur de l'aide à domicile (employée par un particulier fragile ou par une association ou entreprise auprès d'une personne fragile), pour 1 923 M€.

Les barèmes spécifiques s'appliquant dans ces différentes situations ouvrent droit à des exonérations plus ou moins généreuses en comparaison des exonérations générales suivant les dispositifs et les niveaux de rémunération.

Les Graphique 5.1 et Graphique 5.2 présentent ainsi le barème des réductions spécifiques en comparaison avec le dispositif général de réduction de cotisations employeur. Il est frappant de voir que chaque dispositif présente un barème spécifique, dont l'ampleur et la forme ne sont déterminés par aucune rationalité apparente. Ils ont en commun la propriété d'offrir des réductions plus importantes que le barème général d'exonération, sauf au niveau du Smic où les courbes se croisent dans le cadre de plusieurs mesures spécifiques. Les dispositifs zonés, en dehors de ceux visant la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, sont ainsi devenus moins avantageux entre 1 et 1,1 Smic que le régime des allègements généraux.

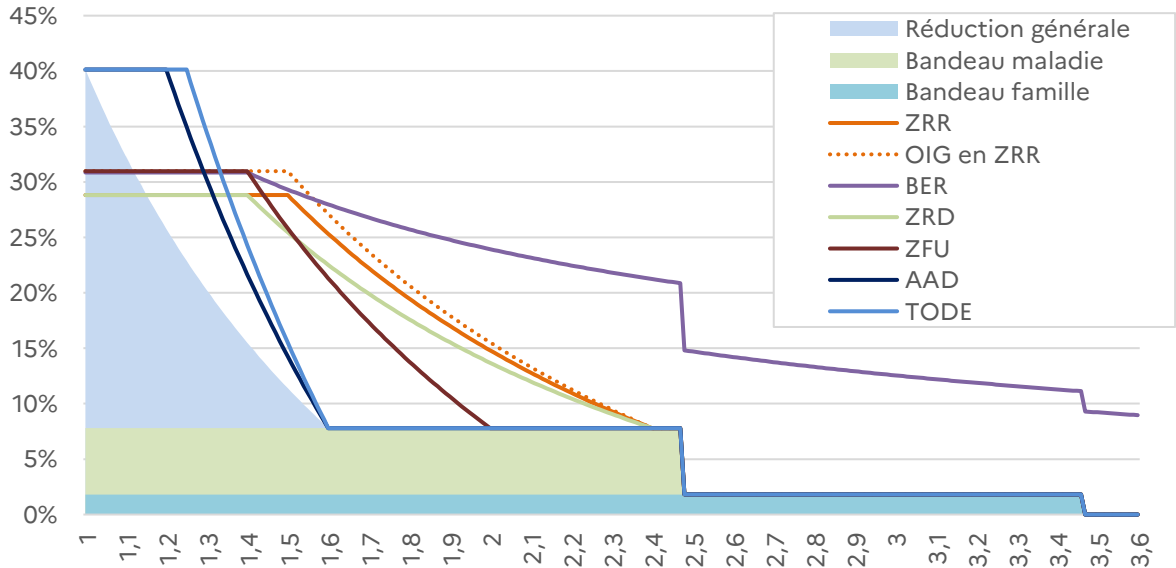
Graphique 5.1 – Comparaison des réductions de cotisations et de contributions patronales spécifiques (en Outre-mer)



Lecture : pour un salarié rémunéré 1,3 Smic, le régime LODEOM compétitivité prévoit une exonération de 40,14 % contre 20,2 % pour la réduction générale et les bandeaux maladie et famille.

Source : DSS.

Graphique 5.2 – Comparaison des réductions de cotisations et de contributions patronales spécifiques (hors Outre-mer)



Lecture : pour un salarié rémunéré 1,3 Smic, le régime TODÉ prévoit une exonération de 34,45 % contre 20,2 % pour la réduction générale et les bandeaux maladie et famille.

Source : DSS.

À titre illustratif, l'avantage différentiel par rapport aux dispositifs généraux d'exonération du dispositif dit de « compétitivité » applicable en Guyane, Martinique, Guadeloupe et à la Réunion s'élève à 3 761 € pour un salarié rémunéré l'équivalent de 1,3 Smic (Tableau 5.3). Lorsqu'elles existent, les évaluations économétriques (les plus récentes sont listées dans la table) de ces différents dispositifs sont souvent négatives quant à l'efficacité de ces exonérations à atteindre leurs objectifs, notamment d'encouragement de l'emploi et de l'activité.

L'impression qui ressort de l'analyse des dispositifs spécifiques de cotisations employeur est celui d'une grande complexité mais aussi d'une grande instabilité dans le temps. Ce constat n'est pas nouveau : en 2008, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée observe que cette situation rend « difficile l'appréciation du coût réel du travail et les comparaisons internationales ». Elle juge le dispositif actuel « très complexe et peu lisible pour les entreprises, notamment pour les entreprises étrangères qui souhaiteraient investir dans notre pays. Cette situation affecte notre compétitivité et notre attractivité, elle est donc préjudiciable au développement de notre économie et de l'emploi ».

Tableau 5.3 – Principales caractéristiques des exonérations spécifiques comparables aux allègements généraux

Type d'exonérations	Dispositif	Coût 2022 (M€)	Effectifs concernés en 2022	Avantage par rapport aux AG à 1,3 Smic	Travaux d'évaluation
Régionales	Outre-mer	1 531	232 000 salariés dans 41 400 établ.*	4 785€ (compét.)	Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole, 2013 ; Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty, Les baisses de cotisations sociales ultra-marines, 2009
	Zones de revitalisation rurale	104	3 000 salariés dans 1 500 établissements	2 079€	Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Harris Selod, Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience, 2012 ; Mathilde Poulhès, Are Enterprise Zones Benefits Capitalized into commercial, 2015
	Bassins d'emploi à redynamiser	7	1 400 salariés dans 400 établissements	2 504€ (en 2020)	Rapport IGAS-IGF de revue des dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques (juin 2015)
	Zones franches urbaines	4	1 900 salariés dans 1000 établissements	2 079€	Thierry Mayer, Florian Mayneris, Loriane Py, The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France, 2017 ; Pauline Givord, Simon Quantin et Corentin Trevien, A long-term evaluation of the first generation of French urban enterprise zones, 2018.
	Zones de restructuration de la défense	1	300 salariés dans 50 établissements	2 079€	Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées, Cour des comptes, novembre 2014 et rapport IGAS-IGF (juin 2015)
Sectorielles	TODE dans le secteur agricole	556	980 000 salariés dans 73 000 étab.	2 261€	Rapport IGAS-IGF (juin 2015)
	Aides à domicile	1 923	Environ 800 000 salariés	2 261€	Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, Cour des comptes, juillet 2014 et rapport IGAS-IGF (juin 2015)

Lecture : les exonérations spécifiques applicables aux employeurs en Outre-mer représentent un coût estimé à 1 390 M€ pour 2023. * Effectifs pour les dispositifs applicables en Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion.

Source : Annexe 2 du PLACSS 2022 pour les caractéristiques des dispositifs et annexe 4 du PLFSS 2024 pour les coûts actualisés (total ASSO).

1.5. Les dérogations sur l'assiette des cotisations conduisent à un double effet d'exonération

La notion de salaire retenue pour le calcul des exonérations générales est la même assiette que pour les taux de cotisation, c'est-à-dire la base brute de sécurité sociale (ou assiette brute dé plafonnée), définie à l'article L. 242-1. Les exemptions d'assiette des cotisations sociales ont donc une double conséquence :

- d'une part, elles ne donnent pas lieu au prélèvement de cotisations et contributions sociales (effet direct) ;
- d'autre part, en réduisant le salaire pris en compte dans le calcul des exonérations, elles conduisent à augmenter le taux d'exonération issu du calcul de la réduction générale et des taux réduits maladie et famille (effet indirect).

Les impacts financiers engendrés par ce double effet des exemptions d'assiette sont néanmoins difficiles à estimer avec précision. En effet, la rémunération qui serait versée aux salariés en l'absence de tels dispositifs spécifiques d'exemption dépend de l'incidence de ces dispositifs sur les salaires. Faire l'hypothèse que la rémunération brute totale serait identique reviendrait à supposer un pur effet d'aubaine : autrement dit, les employeurs seraient de toute façon prêts à payer plus (en cotisations et contributions sociales) afin d'assurer la même rémunération brute à leurs salariés que celle qu'ils sont capables de leur verser à moindre coût, grâce aux dispositifs d'exemptions.

L'annexe 4 du PLFSS propose un chiffrage à la fois des pertes financières « directes » qui résultent des exemptions d'assiette, et « indirectes », liées aux conséquences sur les dispositifs d'exonération de droit commun de ces exemptions (allègements généraux et taux réduits de cotisations maladie et famille). L'estimation consiste à appliquer aux assiettes exemptées les taux effectifs qui s'appliquent aux salariés bénéficiant de ces dispositifs : elle donne donc une surestimation du coût des exemptions, puisque la logique consiste à supposer que si les dispositifs d'exemption n'existaient pas, la même rémunération serait versée sous forme de salaire aux salariés concernés. Cette approche conduit à estimer une perte de cotisations et contributions liées aux exemptions totales de 13,24 Md€, dont 3,98 Md€ par le seul canal des exonérations générales, renchéries par ces exemptions (Tableau 5.4). Entre 2021 et 2022, l'effet des exemptions aurait contribué à une progression de 370 M€ du coût des exonérations générales, qui a augmenté de 8,84 Md€ entre ces deux années (Tableau 5.5).

Tableau 5.4 – Pertes de cotisations et contributions liées aux exemptions, avec et sans prise en compte des effets sur les exonérations générales en 2021 (Md€)

	Pertes de cotisation hors effet sur les exo générales	Effet des exemptions sur les exo générales	Pertes de cotisation y.c. effet sur les exo générales
Participation financière et actionnariat salarié	1,60	1,08	2,68
Protection sociale complémentaire en entreprise	3,68	1,73	5,41
Aides directes consenties aux salariés	3,06	0,87	3,93
Indemnités de rupture	0,92	0,30	1,22
Total des exemptions d'assiette	9,26	3,98	13,24

Lecture : les exemptions d'assiette ont entraîné des pertes de cotisations sociales de 9,26 Md€, hors effet sur les exonérations générales, et de 13,24 Md€ compte tenu de leur effet de baisse des cotisations *via* les exonérations générales (réduction générale et taux réduits famille et maladie), soit un effet des exemptions par le seul canal des exonérations générales de 3,98 Md€.

Source : tableau 9 de l'annexe 4 du PLFSS 2024.

Tableau 5.5 – Impact des exonérations générales des exemptions d'assiette, en montant et en part de l'évolution des exonérations générales de 2021 à 2022

Impact	2021	2022
Participation financière et actionnariat salarié	1,08	1,27
Protection sociale complémentaire en entreprise	1,73	1,83
Aides directes consenties aux salariés	0,87	0,95
Indemnités de rupture	0,30	0,31
Total (A)	3,98	4,35
Coût total des exonérations générales (B)	59,45	68,29
Part de l'évolution de (A) dans celle de (B)	-	4,2%

Lecture : l'effet des exemptions d'assiette sur la hausse des montants d'exonérations générales peut être estimé à 4,35 Md€ en 2022, après 3,98 Md€ en 2021. Étant donné les évolutions des montants d'exonérations générales ces deux années (59,45 Md€ puis 68,29 Md€), la hausse de cet effet des exemptions sur les exonérations générales a contribué à 4,2 % de la hausse totale du coût des exonérations générales.

Source : tableau 9 de l'annexe 4 du PLFSS 2024.

2. Comment la complexité du barème est gérée par l'administration

Afin de prélever de façon efficace les cotisations et contributions sociales, l'administration cherche à réduire le nombre de paramètres à remplir pour les entreprises. Elle détermine un séquençage du barème en opérations simples permettant de couvrir un nombre considérable de cas différents.

Un séquençage de la complexité. La détermination du montant des cotisations et prélèvements sociaux dus par un employeur pour un salarié est réalisée au terme de plusieurs étapes successives. Schématiquement, ce montant dépend de cinq principaux paramètres :

1. La taille de l'entreprise qui détermine l'assujettissement à certaines cotisations ou le taux de celles-ci : par exemple le versement mobilité est appliqué aux entreprises de plus de 11 salariés, la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL) voit son taux varier à 50 salariés, etc. ;
2. Le régime de sécurité sociale, ou le titre de rattachement à un régime, dont relève le salarié, qui détermine les risques couverts : par exemple, le régime général, les régimes spéciaux, ou le régime local d'Alsace-Moselle ;
3. La détermination de l'assiette, c'est-à-dire la part de la rémunération soumise à cotisations et contributions : par exemple avec l'application d'assiette forfaitaire selon les cotisations ou de la déduction forfaitaire spécifique ;
4. Les taux de cotisations applicables sur ces assiettes de prélèvement : par exemple la contribution au FNAL est de 0,10 % des salaires sous plafond pour les entreprises de moins de 50 salariés, mais de 0,50 % sur les salaires déplafonnés pour les entreprises de plus de 50 salariés, et ainsi de suite pour toutes les cotisations ;
5. Les exonérations ou réductions éventuellement applicables, calculées *a posteriori* et venant s'imputer de manière globale sur les cotisations patronales éligibles : par exemple une réduction de 32 points de cotisation pour un salarié au Smic dans le cadre des allègements généraux.

La logique de ce séquençage est de permettre à toute entreprise, par application des règles d'assiette, de taux et d'exonération qui lui sont propres, de calculer aisément les cotisations qui lui sont applicables en un nombre limité d'opérations successives qui se répètent toujours d'une manière identique (détermination de l'assiette, application des éventuels abattements, application des taux de cotisations en vigueur, puis enfin application des exonérations en vigueur).

Cette présentation a un intérêt pratique de gestion puisque le séquençage des opérations permet de définir des règles particulières relatives à l'assiette, aux taux de cotisations ou aux exonérations tout en préservant l'unicité des règles applicables aux autres opérations du calcul. Ainsi, le fait qu'une particularité affecte l'une des étapes du calcul n'interdit pas de traiter cette même situation de manière indifférenciée à l'occasion des autres étapes du calcul.

L'ampleur de la complexité à gérer. Le Tableau 5.6 présente de façon synthétique les différents barèmes selon ces cinq grandes catégories, en cherchant à dénombrer les modalités possibles dans chaque catégorie. Un calcul approximatif place le nombre de

barèmes potentiels différents à plus de 1,7 milliard de combinaisons possibles (pour un même niveau de salaire)⁶⁴. Évidemment un tel calcul a peu de sens sachant que la plupart de ces barèmes potentiels ne représente le cas d'aucune entreprise et aucun salarié, mais il illustre l'immense complexité d'un système dont chaque variation à une étape vient en multiplication avec les variations des autres étapes : ainsi on peut juger que les modalités de la contribution au FNAL qui dépend de la taille des entreprises n'est pas une grande complexité, mais elles entraînent des variations selon la taille des entreprises pour toutes les autres étapes, de la définition des assiettes et pour la réduction des cotisations employeur.

Si on omet les cas du versement mobilité qui dépend de la localisation de l'entreprise, les taux de cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) qui dépendent de la sinistralité des accidents du travail, et le cas du régime complémentaire de retraite Agirc-Arrco qui permet des taux dérogatoires aux taux minimaux du régime, le nombre de barèmes possibles reste au-delà de 4 millions combinaisons possibles. Le Tableau 5.6 met en lumière qu'une partie importante de cette complexité des barèmes tient aux règles spécifiques pour la définition de l'assiette de cotisation (3 042 combinaisons possibles), et également à la multiplication des cas d'exonération spécifiques qui s'appliquent de façon transversale aux règles définissant les assiettes et les taux appliqués.

⁶⁴ Le calcul des combinaisons possibles est obtenu en multipliant le nombre de modalité de chaque séquence du calcul : $6 \times 5 \times 13 \times 13 \times 18 \times 61 \times 7 \times 15 \times 3 = 1,7$ milliard de possibilités.

Tableau 5.6 – Dénombrement des barèmes des prélèvements sociaux sur les salaires

	Modalités	Nombre de modalités
Taille de l'entreprise	Tranches conditionnant certaines modalités d'assujettissement :	6
	- 0 à moins de 11 salariés ;	
	- 11 à moins de 20 salariés ;	
	- 20 à moins de 50 salariés ;	
	- 50 à moins de 150 salariés ;	
	- 150 à moins de 250 salariés ; - 250 salariés ou plus.	
Régime	Régime général (cadre ou non-cadre) Alsace-Moselle (cadre ou non-cadre) Régimes spéciaux	5
Assiette	Assiette classique (art. L. 242-1)	13
	Cas d'assiette forfaitaire	
	Déduction forfaitaire spécifique (DFS)	13
	Exemptions d'assiette	18
Taux	Taux AT-MP selon sinistralité	Propre à l'entreprise
	Taux du versement mobilité	61
	Taux dérogatoires Agirc-Arrco	7 (environ 20 % des salariés)
	Partage spécifique employeur/employé Agirc-Arrco	Propre à l'entreprise
Réductions de cotisations sociales	Allègements généraux classiques	15
	Dispositifs d'allègements spécifiques	
	Barème sans allègement	
	Heures supplémentaires	

Lecture : Six modalités de taille d'entreprise déterminent les taux de prélèvements sociaux applicables aux salaires. Cette présentation ne permet pas un dénombrement exhaustif des différents barèmes, nombre de ceux-ci pouvant être modulés sans plancher ni plafond déterminé (notamment le taux AT-MP).

Source : DSS.

L'approche utilisée visant à séparer la détermination de chaque étape de calcul permet ainsi de maîtriser la forte complexité des barèmes d'un point de vue administratif, en diffusant aux éditeurs de logiciel de paie les formules à appliquer à chaque étape qui peuvent être ainsi traitées sans avoir à détailler les centaines de milliers de barèmes potentiels que la législation rend possible.

Le revers de la médaille est qu'une telle approche ne permet pas une « lecture directe » du coût du travail supporté par un employeur, ni de la contribution du salarié au financement de la protection sociale. Cela participe ainsi au manque de lisibilité du salaire avant prélèvement, ou salaire super-brut, et du financement de la protection sociale.

Les tentatives de rationalisation de la complexité. Dans une optique de finances publiques, le législateur s'est inquiété de la multiplication des cas d'exonération et de réduction des prélèvements sociaux. Ainsi, la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022

a établi le principe d'une évaluation de l'ensemble des mesures entraînant une baisse des recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (ROBSS).

Cette démarche a entraîné à la fois un travail de méthodologie et de dénombrement par les corps d'inspections IGF et IGAS (IGF-IGAS, 2023), ainsi que la publication de l'annexe 2 du Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) « Présentation et évaluation des mesures d'exonération de cotisations » qui détaille l'impact et la justification de chaque mesure.⁶⁵ Le rapport de l'IGF-IGAS dénombre 147 mesures de réduction d'assiette des prélèvements sociaux. De nombreuses mesures concernent les impôts affectés au financement de la protection sociale, que nous laissons entièrement de côté ici.

3. Peut-on envisager de réduire la complexité des barèmes de cotisations ?

L'objectif de réduire la complexité des barèmes de cotisation tient en trois arguments principaux : i) une grande partie de cette complexité est inutile, au sens qu'elle ne sert pas de façon efficace la poursuite d'un objectif de politiques publiques ; ii) la complexité des barèmes est un obstacle à la clarification du financement de la protection sociale et donc à la clarification du débat public sur les prélèvements nécessaires pour financer la couverture offerte par la protection sociale ; et iii) la complexité des barèmes de cotisations sociales a des effets probables sur l'attractivité et l'efficacité économique, ne serait-ce qu'en favorisant la connaissance institutionnelle de la complexité et des multiples dispositifs dérogatoires par rapport à l'innovation entrepreneuriale⁶⁶.

Pour autant, l'objectif de réduction de la complexité ne doit pas être confondu avec celui d'amélioration du solde des finances publiques qui découlerait de la suppression des dispositifs dérogatoires. Cette approche, souvent défendue par les administrations pour des motifs légitimes, conduit à n'identifier des simplifications que dans le cadre d'une augmentation des recettes de sécurité sociale. L'argumentation suivie dans ce rapport est qu'il est préférable de proposer des simplifications en recyclant les éventuels effets de recette sur une baisse des taux appliqués ou un renforcement des exonérations générales.

Dans cette sous-partie, nous proposons une démarche de rationalisation des barèmes de cotisations sociales en cherchant à séparer les aspects de complexité qui peuvent se

⁶⁵ <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLACSS/2023/PLACSS2023-Annexe2.pdf>

⁶⁶ Cela peut se résumer à une logique insider-outsider dans laquelle les outsiders font face à des coûts d'entrée et de complexité importants. Par exemple, Tomasi et alii (2023) trouvent, en utilisant une stratégie d'identification sectorielle à la Rajan et Zingales pour 22 pays en Europe, que les barrières administratives à l'entrée des nouvelles entreprises (mesurée en temps et en coûts directs) diminuent et les entrées et les sorties d'entreprises et que cet effet est plus marqué pour les petites entreprises.

justifier au vu des objectifs poursuivis, des dispositifs particuliers et dérogatoires qui ne trouvent aucune justification.

3.1. Un certain degré de complexité est justifié

Si l'on commence par identifier la complexité des barèmes actuels qui trouve une certaine justification, on peut isoler trois cas de figure :

- les cas d'assiettes forfaitaires qui viennent simplifier le calcul des cotisations car il n'existe pas de mesures de la rémunération bien définie. Il s'agit de cas finalement très limités pour lesquels il n'existe aucune mesure du salaire ou de la rémunération brute (pourboire, etc.). Dans ces cas-là bien spécifiques, il n'y a aucune simplification à attendre de vouloir déroger à la règle d'assiette forfaitaire. Une bonne façon d'identifier ces cas est de savoir si la CSG est également basée sur une assiette forfaitaire ou si elle est assise sur une rémunération brute observée.
- les taux spécifiques de contribution à la retraite complémentaire (Agirc-Arrco) qui offrent des prestations plus élevées aux salariés des entreprises qui contribuent plus au financement de la retraite complémentaire. Cela implique effectivement une certaine complexité pour l'application de ces taux plus élevés, mais dans l'architecture d'un système de protection sociale avec une part contributive, il s'agit d'une complexité justifiée.
- les taux spécifiques pour accident du travail (AT-MP) : les taux varient selon la taille de l'entreprise et la sinistralité du secteur (ou de l'entreprise pour les grandes entreprises). Il s'agit effectivement d'un système complexe mais dont la justification est d'inciter les entreprises à prendre les mesures nécessaires pour la réduction des accidents du travail. Si l'on peut discuter de la façon la plus efficace pour mesurer ces mesures d'incitation, le principe reste justifié par les gains attendus en termes de prévention.

De façon générale, des taux différenciés pour des cotisations sociales contributives, permettant de rendre compte des préférences différentes que différentes professions, ou entreprises, souhaitent comme niveau de cotisations (et donc de prestations) sont tout à fait justifiés dans le cadre d'un système en partie contributif. Les différences de taux d'imposition pour le financement de prestations universelles ou de prestations non-contributives ne devraient pas, elles, être maintenues.

3.2. Un seul barème renforcé de réduction de cotisations employeur devrait remplacer la multitude des barèmes actuels

À côté du barème principal des réductions de cotisation employeur, largement étudié dans ce rapport, il existe une quinzaine de dispositifs spécifiques. Ils peuvent se justifier pour

des publics particulièrement fragiles en termes d'emploi, ou pour des politiques visant à favoriser certains territoires. Ce qui est difficilement compréhensible est l'existence d'une telle variabilité dans la forme des barèmes. Comme ce rapport l'a amplement démontré, trouver la bonne forme du barème, entre les incitations au niveau du Smic et le degré de pente acceptable, est loin d'être une évidence, mais multiplier les barèmes spécifiques pour un nombre très restreint d'entreprises semble garantir l'inefficacité de ces dispositifs.

Une partie de ces dispositifs a du reste fait l'objet d'évaluations, qui se sont révélées systématiquement négatives quant à leurs effets attendus (voir Tableau 5.3), et faire revenir dans le droit commun du barème des réductions de cotisation employeurs contribuerait à rationaliser ces dispositifs spécifiques.

L'approche défendue par la loi organique de mars 2022 d'évaluer tous les dispositifs dérogatoires est louable, mais globalement inapplicable au vu de la multitude des dispositifs qui concernent parfois un nombre extrêmement faible d'entreprises ou de salariés. Il paraît plus souhaitable de réduire le nombre de barèmes de réduction de cotisation employeur à un seul barème renforcé, défini en parallèle au barème principal, et auquel tous les dispositifs dérogatoires devraient se rattacher. Les effets budgétaires de la réintégration de l'ensemble des dispositifs dérogatoires dans le barème de droit commun pourraient ainsi permettre d'abaisser encore la pente, et de proposer un point de sortie à budget constant supérieur.

Recommandation 1. Se limiter à deux barèmes de réduction de cotisations sociales : le barème général et un barème d'exonération renforcée.

3.3. Les exonérations d'assiette ne se justifient généralement pas

Un second volet de la complexité des barèmes tient à des mesures spécifiques sur les assiettes des prélèvements sociaux : assiettes forfaitaires obsolètes, DFS et exemptions d'assiettes. On a dénombré 3 042 cas d'assiettes différentes pour la rémunération de base, et une très grande partie de ces cas sont des dispositifs anciens, qui ne trouvent pas de justification.

D'un point de vue de la structuration des barèmes des cotisations sociales, s'écarter de l'assiette large des revenus d'activité définie pour la CSG semble être une erreur de conception : si des dispositifs spécifiques peuvent être justifiés dans la poursuite de certains objectifs sociaux ou économiques, il est préférable d'inclure ces secteurs ou professions dans le cadre des dispositifs de réduction de cotisations que de multiplier des dispositifs d'exonération d'assiette.

Dans la mesure où nous plaçons pour deux structures de taux de cotisations, le changement d'assiette en une assiette unique fera des gagnants et des perdants sur des

montants que nous ne sommes pas en mesure d'évaluer, mais qui peuvent se gérer dans une transition sur trois ans (extinction progressive des différences de taux, mais avec un changement d'assiette immédiatement applicable). Il est tout à fait envisageable de supprimer les exemptions d'assiette et de faire bénéficier de taux réduit une partie de l'assiette pour maintenir les avantages associés aux dispositifs que l'on souhaite maintenir.

Recommandation 2. L'assiette des cotisations sociales devrait être définie comme l'assiette des revenus d'activité soumis à la CSG. Aucune dérogation n'est plus possible, seuls les taux peuvent temporairement varier pour faciliter la transition vers le nouveau régime (deux taux et une assiette unique).

3.4. Une partie de la complexité des autres formes de cotisations et contributions sociales ne se justifie pas

La contribution pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) a été reclassée par le juge constitutionnel en imposition de toutes natures. Le lien entre ce prélèvement et les prestations qu'il finance est inexistant : il s'agit bien d'un impôt assis sur les salaires pour financer une petite partie des allocations logement. Pour autant, ce prélèvement conduit à des taux différents en fonction de la taille de l'entreprise, qui entraînent des définitions d'exonération de cotisation différentes en fonction de la taille de l'entreprise. Le rapport entre la complexité ajoutée et la valeur à faire apparaître les entreprises comme participant au financement des allocations logement paraît fort.

Le versement mobilité (VM) est une autre imposition de toutes natures dont l'objectif est de financer le service public de transport, en s'appuyant sur une assiette définie comme la masse salariale. La complexité des taux du VM est grande par nature, puisque les taux sont définis au niveau de l'intercommunalité (61 modalités possibles). Comme évoqué en détail dans le chapitre 6, il serait utile d'envisager le basculement de ce prélèvement comme une imposition sur une assiette autre que la masse salariale. Un avantage supplémentaire à transformer le versement mobilité en un impôt local serait de réduire fortement la complexité des prélèvements sur les salaires, tout en redonnant une certaine logique à ce prélèvement dont la finalité est le financement d'un service public local.

Recommandation 3. La contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui dépend de la taille de l'entreprise, ou le versement mobilité (VM), qui varie en fonction de la localisation des établissements, ne sont pas des cotisations sociales et devraient être remplacés par d'autres prélèvements fiscaux. Un tel remplacement viendrait simplifier la structure des prélèvements sociaux.

Cette dernière recommandation permet d'aborder une série de préconisations de réformes plus ambitieuses, détaillées dans le chapitre suivant.

Chapitre 6 – Des perspectives pour clarifier et améliorer l'efficacité du financement de la protection sociale

Ce chapitre a pour ambition de tracer les perspectives d'une refonte du financement de la protection sociale. Le point de départ de l'analyse est la reconnaissance que notre protection sociale est aujourd'hui organisée selon deux logiques distinctes : une logique d'assurance sociale, de nature contributive, qui ouvre des droits à des revenus de remplacement (retraites, chômage, indemnités journalières pour congé maladie), et une logique de prestations sociales non-contributives, regroupant des prestations universelles comme la prise en charge de soins de santé et les prestations familiales, et des prestations de solidarité sous conditions de ressources.

La première partie du chapitre décrit les principes qui devraient régir le financement de ces deux parties de la protection sociale, et le poids relatif donné à trois principes essentiels : i) la lisibilité du lien contributif, car il conditionne l'acceptabilité et l'efficacité des prélèvements sur les salaires ; ii) la solidarité nationale et la redistribution qu'elle implique : la sécurité sociale permet à une société de prémunir toutes ses composantes des plus grands risques quelles que soient les capacités contributives ; et iii) l'efficacité du financement, qui cherche à assurer le niveau désiré de redistribution et d'adhésion au système sans affaiblir le tissu productif. Avec ces critères en tête, un principe directeur de clarification serait de renforcer la lisibilité des cotisations sociales finançant des droits contributifs, et d'accepter que les financements de la protection sociale non-contributive doivent être conçus comme des prélèvements fiscaux, sans lien contributif, et dont les assiettes et les barèmes doivent être choisis afin d'assurer au mieux les objectifs d'équité et d'efficacité du financement de la protection sociale.

La deuxième partie du chapitre décrit le financement actuel de la sécurité sociale en distinguant ce qui relève du contributif, notamment qui donne (ou devrait donner) des droits proportionnels aux cotisations, comme les droits de retraite, d'assurance-chômage ou d'indemnités-journalières ; et ce qui relève du non-contributif, essentiellement les dépenses de santé, des prestations familiales ou des prestations de solidarité. L'analyse montre la distance avec les principes esquissés ci-dessus, notamment dans l'affectation des financements aux différentes parties de la protection sociale.

La troisième partie discute des voies de réformes possibles pour rendre plus lisible le financement par des cotisations sociales de la partie contributive de la protection. L'objectif affiché est de rendre très clair pour les actifs qu'il s'agit bien de l'acquisition de droits sociaux qui font partie de la rémunération brute, et donc d'éviter que les politiques de réduction de cotisations sociales viennent réduire le lien contributif.

Enfin, la quatrième partie discute des options pour rendre plus efficace le financement de la protection sociale universelle et non-contributive avec des assiettes de prélèvements fiscaux diversifiés, qui ne soient pas contraintes par la définition des cotisations sociales.

1. Une discussion préalable sur les principes et les concepts

Concepts. Plusieurs concepts sont utilisés dans ce chapitre qu'il est nécessaire discuter au préalable afin d'éviter des confusions possibles.

Système assurantiel. Le concept de l'assurance est polysémique et peut prêter à confusion (Blanchet 1995). Il est ici utilisé en référence au modèle des assurances sociales. Il ne correspond donc pas à un système assurantiel tel qu'utilisé par les assurances privées dont l'objectif est de partager un risque individuel privé (incendie, accident de voiture) au sein d'une population assurée en échange du versement d'une prime de risque, qui n'a pas vocation à être fonction du revenu. Les assurances sociales offrent une protection collective pour couvrir un risque social (santé, perte d'emploi, vieillesse). La cotisation peut être ainsi définie en fonction du revenu pour répondre à un objectif de solidarité ou parce que les droits sont eux-mêmes proportionnels. La cotisation est alors, la plupart du temps, définie en fonction du salaire et le droit à une prestation est dans ce cas également défini en fonction de l'assiette de cotisation.

Lien contributif. Il y a plusieurs façons de définir la notion de lien contributif, ou contributivité, de façon strictement actuarielle, en lien direct avec les cotisations versées, ou de façon plus lâche comme la condition du versement de cotisations pour l'obtention de droits à prestation *via* l'affiliation à un régime, ou encore selon simplement les règles d'affectation des ressources (Guillaud et Zemmour, 2023). Dans ce rapport, on utilise la notion de lien contributif quand la variation de l'effort contributif conduit à une variation des droits enregistrés.

Efficacité. On utilise ici le terme efficacité dans le sens économique des effets que peuvent avoir les prélèvements obligatoires sur l'activité économique et l'emploi. Un prélèvement est dit plus efficace qu'un autre s'il entraîne moins de pertes d'activité économique et donc une moindre réduction de l'assiette du prélèvement.

Principes. Dans un système idéal qui ferait abstraction du poids du passé, la protection sociale remplirait trois objectifs distincts mais éminemment liés.

La protection sociale offre des droits contributifs. En matière de retraites, la retraite par répartition permet de cotiser pour les générations actuelles en échange de droits implicites à obtenir une retraite dans le futur. Les pensions sont calculées en fonction des salaires passés ou des cotisations versées, et un lien direct est établi entre l'effort contributif et le montant des pensions espéré. De la même façon, l'assurance chômage offre des allocations proportionnelles au dernier salaire, y compris pour des niveaux élevés de salaire, en contrepartie de cotisations proportionnelles à ces salaires. Enfin, en matière d'indemnités-journalières (les allocations de remplacement pour absence maladie), le salarié reçoit une indemnité proportionnelle à son salaire, au moins jusqu'à un certain plafond. Dans les trois cas, la collectivité gère l'assurance (vieillesse, chômage et absence-maladie) et agrège les risques sociaux, en protégeant de facto les individus à risque élevé et donc en redistribuant entre groupes. En termes d'acceptabilité, le contrat social repose sur la lisibilité du système : l'assuré considère les cotisations comme la contrepartie de droits différés, et les perçoit comme du salaire, et non des prélèvements. Il s'ensuit que toute réforme visant à amoindrir le lien contributif, ou à le rendre moins visible, risque de réduire l'adhésion au système d'assurances sociales et l'acceptation des cotisations sociales qui doivent le financer.

La protection sociale offre une protection universelle non-contributive. Les droits ainsi obtenus ne sont *a priori* pas proportionnels aux revenus : l'assurance-maladie offre un remboursement des dépenses de santé qui dépend de l'état de santé et non du revenu de l'assuré. Les allocations familiales dépendent du nombre d'enfants. Il n'y a *a priori* pas de rationalité dans ces cas à vouloir financer ces prestations par des cotisations sociales assises sur les salaires : il n'y a aucun lien contributif à maintenir. Il est ainsi légitime d'envisager tout type de financement souhaité pour ces prestations non-contributives. Pour les allocations familiales, qui ne cherchent pas à couvrir un risque social, un financement fiscal semble plus adapté. Pour l'assurance maladie, il pourrait être aussi légitime de défendre un financement par des primes d'assurance si l'on voulait l'organiser sous la forme d'une assurance réservée aux ayants-droit ou par un financement fiscal avec un objectif assumé de redistribution. Il s'agit d'un choix politique et non pas d'un choix dicté par des considérations d'efficacité ou directement normatives au sens économique, au sens d'un critère clair et quantitatif à travers lequel évaluer ce qui serait préférable.

La protection sociale devrait viser à maintenir le plus haut niveau possible d'emploi. C'est un objectif en soi des systèmes de protection sociale, mais c'est également la condition pour pouvoir maintenir des ressources suffisantes pour offrir un haut niveau de garanties. Dans ce cadre, la question de l'efficacité des assiettes de prélèvements et de la structuration des taux de prélèvement se pose. Si l'on retient le principe d'un lien contributif fort pour financer la partie contributive de la protection sociale, c'est donc sur le financement de la partie non-contributive que le choix d'assiettes diverses et d'un prélèvement progressif peut avoir lieu. Le choix des assiettes doit se porter vers des

assiettes larges, peu élastiques, afin de garantir l'efficacité du prélèvement, et le barème de la progressivité doit éviter la création de fort taux marginaux d'imposition afin de ne pas décourager la dynamique salariale et la montée en gamme du tissu productif, comme amplement discuté dans les précédents chapitres du rapport.

2. L'illisibilité du financement de la protection sociale

La question de la lisibilité du financement de la protection ne peut pas se comprendre sans un retour historique sur la mise en place du système, et sur le poids initial d'une conception bismarckienne de la protection sociale avec le modèle des assurances sociales (partie 2.1). C'est d'abord l'affectation des prélèvements en décalage avec la nature contributive, ou non, des prestations financées qui conduit à réduire la lisibilité du financement (partie 2.2). Enfin, le manque de lisibilité de l'aspect contributif d'une partie de la protection sociale est susceptible d'avoir des effets importants à la fois sur le consentement à ces prélèvements, mais également sur l'activité économique (partie 2.3).

2.1. Un système de protection sociale hybride

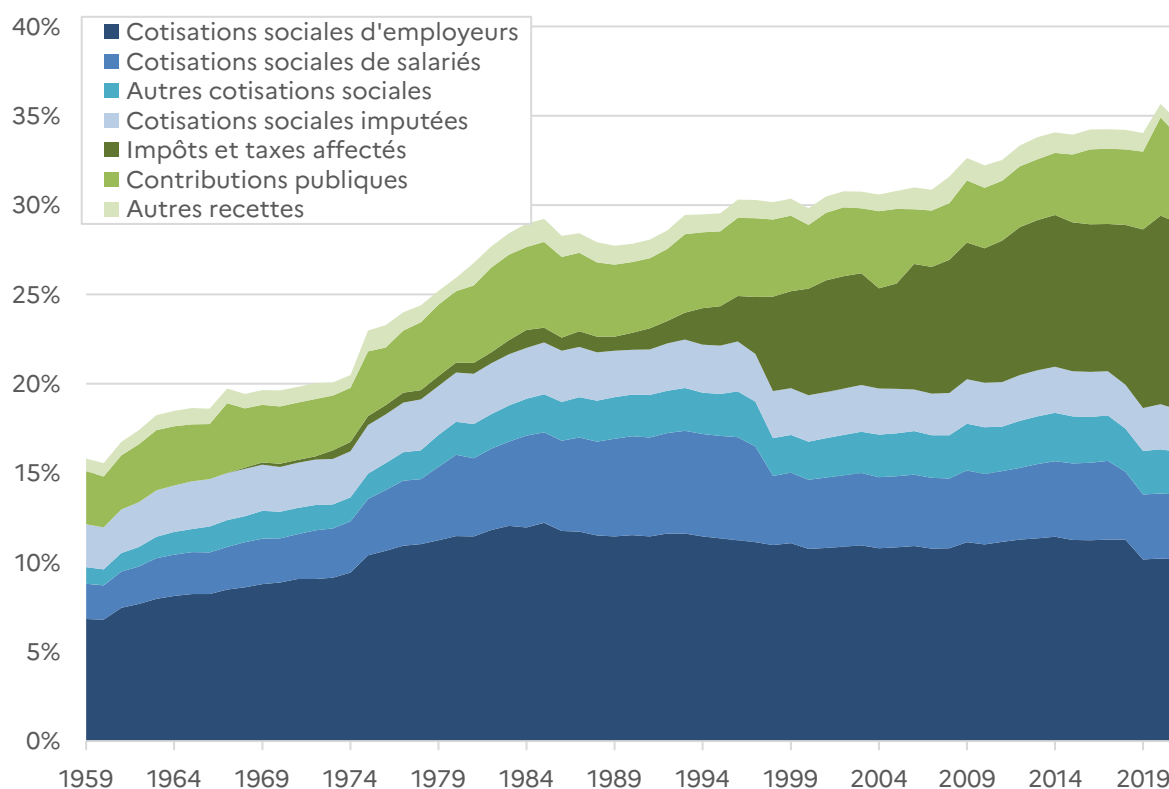
Notre système de protection sociale est un modèle hybride, avec des prestations universelles (famille, santé) et des prestations contributives (retraite, assurance chômage). Il est financé aussi par de la fiscalité affectée et par des cotisations sociales. Pour bien comprendre comment on est arrivé à cette situation pour le moins baroque, il faut d'abord revenir sur la construction historique du système de protection sociale, et puis rappeler comment la réalité s'est vite éloignée de ce modèle de référence bismarckien.

Le poids du modèle bismarckien. À très grands traits, notre protection sociale s'est construite sur le modèle de l'assurance sociale, en opposition à la pratique de la charité privée ou de l'assistance publique (Hatzfeld, 1971 ; Dreyfus, *et al.* 2006). Les assurances sociales représentaient ainsi une solidarité professionnelle, dont le financement était assuré par des cotisations sociales assises sur les salaires ou les revenus professionnels, dont la gouvernance devait échapper à l'État. Dans ce modèle, l'assurance offre une protection sociale aux assurés, et la cotisation est la condition d'accès à cette protection sociale. Le système se construit après 1945 suivant un modèle dit bismarckien, en référence aux lois mises en place par le chancelier allemand Otto von Bismarck à la fin du XIX^e siècle, où l'essentiel de la protection sociale est financé par des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité.

L'histoire de notre système de protection sociale se retrouve dans la construction juridique d'une jurisprudence sur les cotisations sociales (Pellet, 2015). Les cotisations sociales sont différenciées selon qu'elles sont acquittées nominalement par les employeurs ou par les salariés. Dès les années 1930, suite aux lois sur les assurances sociales de 1928 et 1930,

le statut juridique différencié des cotisations salariales et des cotisations patronales est affirmé : les cotisations salariales « appartiennent » aux salariés et sont remises par l'employeur aux caisses de sécurité sociale au nom du salarié. Le défaut de paiement par l'employeur des cotisations salariales est donc considéré comme un délit, à l'inverse des cotisations employeur qui même si elles financent également des revenus de remplacement des assurés, ne sont pas qualifiées, en droit, du même statut.

Graphique 6.1 – Ressources de la protection sociale (1959-2021, en pourcentage du PIB)



Lecture : en bleu sont indiquées les cotisations sociales réparties entre cotisations employeur, salariés, indépendant et les cotisations sociales imputées, c'est-à-dire l'équivalent de cotisations sociales lorsque les prestations sont directement prises en charge par l'employeur. En vert sont indiquées les ressources fiscales, soit par l'affectation d'impôts (CSG, CRDS, TVA), soit par des contributions publiques financées par des prélèvements fiscaux.

Source : Drees, *Comptes de la protection sociale*.

Ce prisme assurantiel de notre système de protection sociale se retrouve dans la part élevée du financement par les cotisations sociales qui représentent 77 % de toutes les ressources en 1959, et avec la part prépondérante des cotisations employeur dans l'ensemble des cotisations sociales (76 % du total des cotisations sociales en 1959). Les ordonnances de 1967 qui créent des caisses de sécurité sociale séparées selon les risques couverts renforcent cette logique assurantielle en distinguant des cotisations

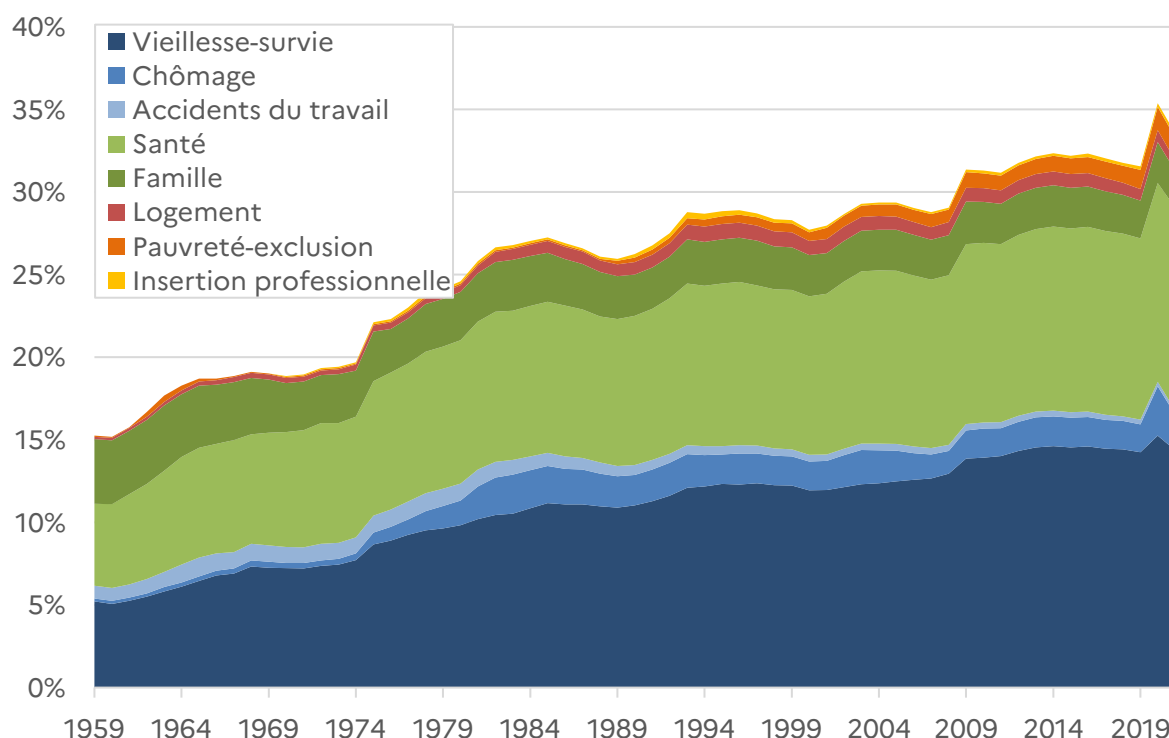
maladie et retraite. La hausse des ressources nécessaires pour financer les dépenses accrues vient, jusqu'au milieu des années 1990, d'une hausse des cotisations sociales : celles-ci passent de 12,1 % du PIB en 1959 à 22,4 % en 1996 (Graphique 6.1). À partir de cette date, plusieurs réformes, dont la mise en place des réductions de cotisations employeur et la création de la CSG, contribuent au poids croissant des ressources fiscales dans les ressources de la protection sociale. En 2022, les cotisations sociales restent la ressource majoritaire à 54 % du total, mais la partie financée par des impôts (directement ou indirectement) se monte désormais à près de 46 %.

La réalité d'un système hybride de protection sociale, bismarckien et beveridgien.

La description de notre système de protection sociale comme un système exclusivement contributif sur le modèle des assurances sociales ne correspond donc plus à la réalité si on l'approche par les ressources de la protection sociale. Mais c'est aussi le cas si on regarde la nature des dépenses de protection sociale. Les prestations de la branche famille ont rapidement évolué pour offrir des prestations similaires pour l'ensemble des ménages, sans variation selon le régime d'affiliation. À partir de 1978 le régime est totalement unifié. Pour l'assurance maladie, alors que l'affiliation se fait sur la base professionnelle, dans une logique assurantielle, l'extension d'une couverture similaire à tous les groupes professionnels sans lien avec le niveau de contribution réduit considérablement la pertinence de la logique initiale. L'extension en 1999 de la couverture d'assurance maladie à tous les résidents ne fait ainsi que parachever une évolution amorcée bien auparavant.

Le résultat de ces évolutions est que le système français de protection sociale est en réalité un système hybride, en partie contributif avec une composante d'assurance sociale pour la couverture des risques de perte de revenu (vieillesse, chômage et indemnités journalières), et en partie universel pour sa couverture du risque maladie et son soutien aux familles. Pour compléter la typologie des dépenses de protection sociale, il faut ajouter les prestations de solidarité, sous condition de ressources, qui n'ont pas le caractère universel des prestations inconditionnelles au revenu, mais qui offrent une aide spécifique contre le risque de pauvreté. Le Graphique 6.2 représente l'évolution des dépenses de protection sociale par type de prestation en indiquant, approximativement, ces trois grandes catégories de prestations. On obtient aujourd'hui un bloc universel (famille et maladie) autour de 14,5 % du PIB, un bloc contributif (chômage, accident du travail, vieillesse-survie) autour de 16,8 % du PIB et un petit bloc de solidarité (logement, pauvreté, insertion professionnelle) autour de 2,3 % du PIB.

Graphique 6.2 – Dépenses de protection sociale par type de prestations (1959-2021, en pourcentages du PIB)



Lecture : en bleu sont indiquées les prestations contributives (retraite, chômage, accidents du travail), en vert les dépenses universelles de protection sociales (famille, maladie), et en rouge orangé les prestations de solidarité, sous condition de ressources. Cette classification est imparfaite car il n'est pas possible de remonter à 1959 pour une décomposition des indemnités journalières (au sein du bloc maladie, mais de nature contributive), ni l'identification des dispositifs non contributifs au sein du bloc vieillesse-survie.

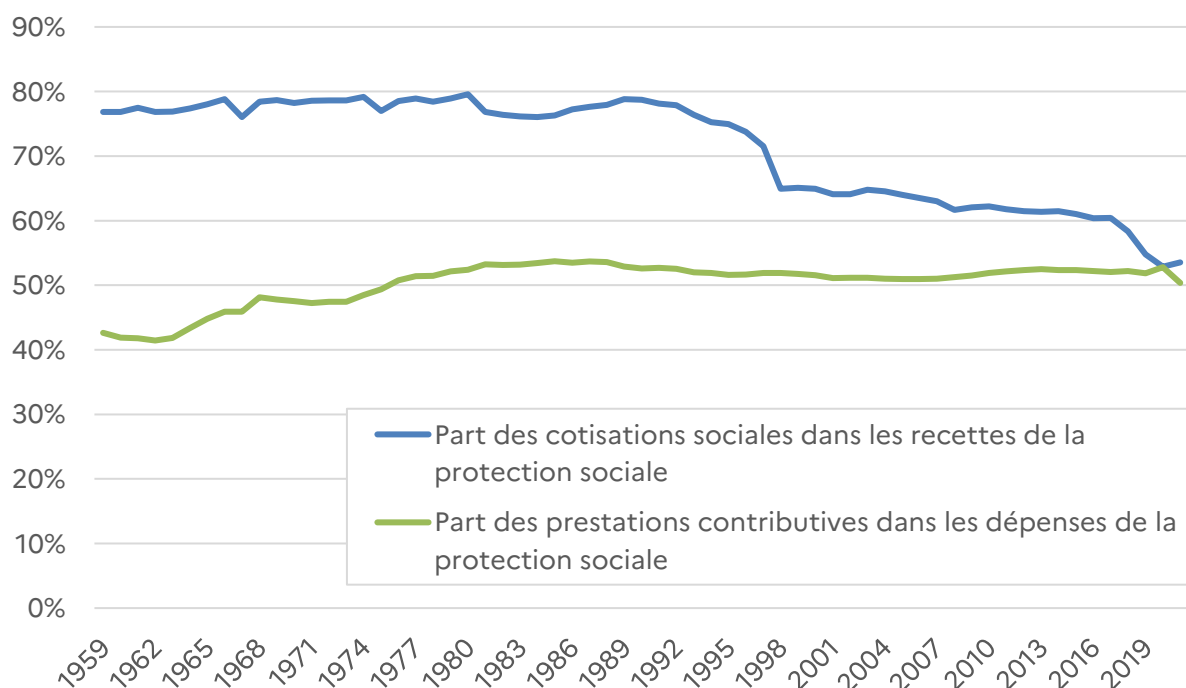
Source : Drees, *Comptes de la protection sociale*.

2.2. L'affectation des ressources aux dépenses de protection sociale ne correspond pas à la nature de la protection sociale

Le Graphique 6.3 présente sur le même graphique l'évolution de la part des cotisations sociales au sein des recettes de la protection sociale et l'évolution de la part des prestations contributives au sein des dépenses. On voit nettement qu'il n'y a pas eu, historiquement, de correspondance dans les agrégats entre les ressources de type cotisations sociales et les prestations contributives. Mais l'écart a eu tendance à se réduire sous la montée en puissance des financements fiscaux (compensation des réductions de cotisations sociales et introduction de la CSG). Le constat actuel est, qu'au niveau agrégé, on n'est plus très loin d'une parité entre les masses des cotisations sociales et les prestations contributives. Ainsi, en 2021 approximativement 50 % de la dépense de

protection sociale peut être classée en prestations contributives, contre 54 % du financement apparaissant sous la forme de cotisations sociales.

Graphique 6.3 – Part des cotisations sociales et des prestations contributives dans les recettes et dépenses de la protection sociale (1959-2021)



Lecture : en bleu foncé est indiqué la part dans les recettes de la protection sociale des cotisations sociales, en vert clair la part des prestations contributives (retraite, chômage, accidents du travail) en pourcentage des dépenses.

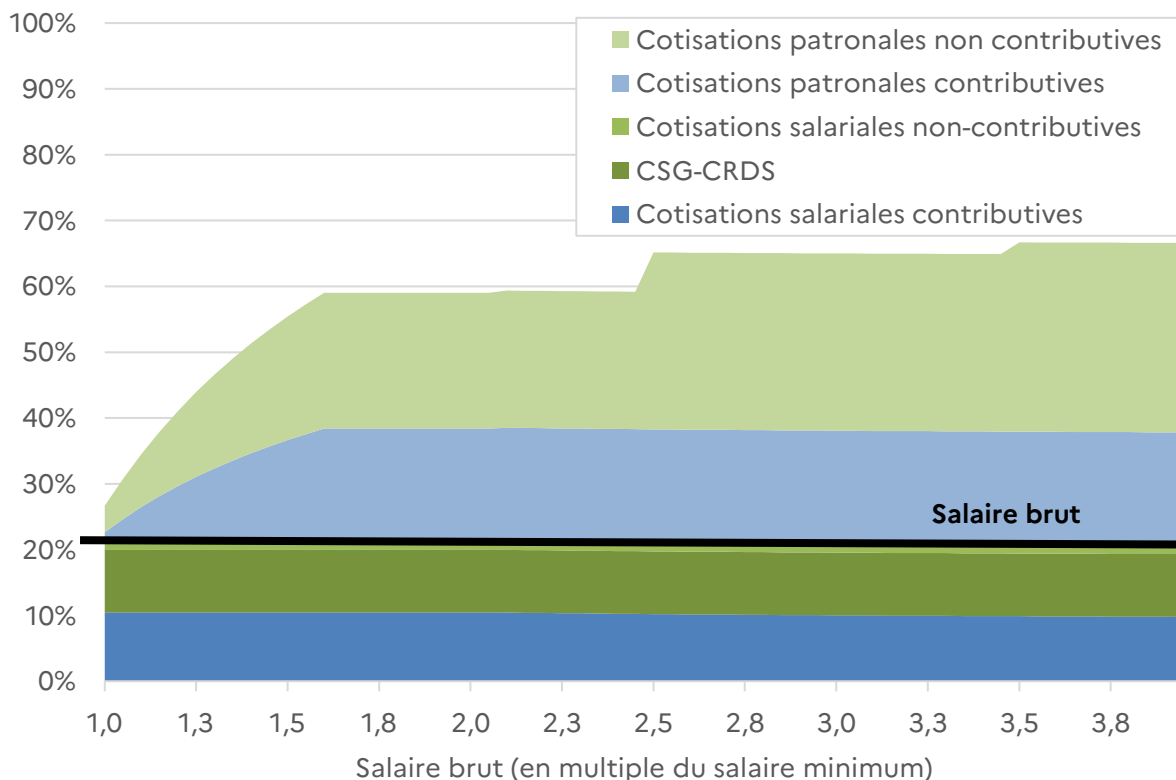
Source : Drees, *Comptes de la protection sociale*.

Plus que les masses agrégées, c'est l'affectation des ressources aux dépenses qui ne correspond pas à la nature de la dépense financée. Par poste, des cotisations sociales employeur financent la branche famille et la branche maladie, et des recettes fiscales financent les branches vieillesse, accident du travail et chômage, notamment au travers des dispositifs de compensation des exonérations de cotisations sociales employeurs.

Le Graphique 6.4 représente les taux de prélèvements sur les salaires selon la nature contributive ou non des cotisations sociales ou prélèvement, en retenant le même code couleur que les Graphique 6.1 et Graphique 6.2 précédents (vert pour le non-contributif, et bleu pour le contributif). Les cotisations sociales employeurs financent à la fois la partie contributive et la partie non-contributive, alors que du côté salarié,

l'utilisation de la CSG pour financer des prestations non-contributives a globalement respecté la logique d'affectation.

Graphique 6.4 – Taux des prélèvements sociaux en pourcentage du salaire brut (en multiple du salaire minimum)



Lecture : Pour un salarié rémunéré l'équivalent de 2 Smic, le taux de cotisations patronales non contributives (ou mixtes) est de 20,6 %, le taux de cotisations patronales contributives est de 17,5 %, le taux de cotisations salariales non contributives et de contributions sociales est de 10,4 % et le taux de cotisations salariales contributives est de 10,5 %. Les cotisations salariales contributives incluent les cotisations assurance vieillesse, régime complémentaire de retraite et chômage. Les cotisations patronales contributives incluent les cotisations assurance vieillesse, régime complémentaire de retraite et chômage, les autres cotisations employeur sont classées en non-contributif.

Source : calculs DSS.

Le Graphique 6.4 met également en lumière le fait que les exonérations de cotisations employeur conduisent à une forme de progressivité des taux de prélèvements sociaux, plus faibles pour les salaires au niveau du Smic qu'au niveau du salaire médian. Mais cette progressivité ne s'applique que sur les cotisations employeur, dans la logique de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Encadré 6.1), qu'elles financent des droits contributifs ou des prestations non-contributives.

La situation actuelle est, à ce titre, pour le moins paradoxale : un impôt, la CSG, est conçu comme de nature proportionnelle, pour le financement des prestations universelles,

notamment de la maladie, et des cotisations sociales employeurs finançant des prestations contributives (retraite de base, retraites complémentaires, allocations chômage, etc.) sont définies comme progressives par rapport au salaire.

Le choix initial d'un système contributif, financé majoritairement par des cotisations employeur et la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'impossibilité de prélèvements sociaux progressifs du côté salarié, ont conduit à faire de la politique de réduction des cotisations employeur l'outil principal de la progressivité du financement de la protection sociale (voir Bozio et al. 2023 pour une analyse économique de l'évolution de cette progressivité). C'est une situation paradoxale parce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel a pour vocation de protéger l'aspect assurantiel et contributif de la Sécurité sociale, afin de renforcer son adhésion auprès des citoyens, alors que cette contrainte a conduit à détériorer la lisibilité de la partie contributive de notre protection sociale.

Le fait que les réductions de cotisations employeur soient équivalentes à un barème progressif des cotisations employeur est en soi mal ou peu perçu dans le débat public, alors même qu'il s'agit en réalité d'une forme de progressivité du financement de la protection sociale. Beaucoup pensent, à tort, qu'il s'agit d'une dépense publique, alors qu'il s'agit en réalité d'une autre forme, indirecte, de fiscalisation de la protection sociale. L'État, en compensant les réductions de cotisations employeur, affecte d'autres ressources fiscales au financement de la protection sociale, et le calcul de la compensation entretient la fiction d'un financement par des cotisations sociales. Une telle situation est problématique pour le pilotage du financement de la protection sociale, et pour le débat public et donc pour la clarification des choix démocratiques sur le mode de financement de la protection sociale.

Encadré 6.1 – La jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur les prélèvements sociaux

La jurisprudence du Conseil Constitutionnel (CC) sur le financement de la protection sociale a fait l'objet de nombreuses interrogations, notamment depuis sa décision de 2014 censurant la mise en progressivité de cotisations salariales. Les juristes ont largement débattu sur le fond cette décision, et l'on peut faire référence aux articles de Barilari (2014), Barthélemy (2014), Collet (2014) et Pellet (2015, 2016, 2020), et à l'analyse proposée par Jean-Luc Matt pour le HCFIPS (HCFIPS, 2015, ch. 3, p. 87). On en donne ici un résumé qui ne rentre pas dans la subtilité des arguments mobilisés, mais cherche à rendre compte des éléments essentiels de cette jurisprudence.

La nature des cotisations sociales. Les cotisations sociales sont définies dans l'optique contributive comme le paiement en échange d'une contrepartie et l'ouverture de droits aux prestations et avantages servis par les régimes de sécurité sociale. L'affectation d'un prélèvement à la sécurité sociale n'est pas suffisante pour la qualification de cotisation sociale selon le CC. A l'inverse, pour la jurisprudence européenne (arrêts de la CJCE du 15 février 2000, arrêt de la CJUE du 26 février 2015), l'affectation d'un prélèvement

obligatoire, comme la CSG, à la sécurité sociale en fait une cotisation sociale, et non une imposition de toute nature. Cette qualification entraîne l'impossibilité d'appliquer la CSG au revenu des personnes résidentes en France, mais non affiliées à un régime de sécurité sociale français.

Les cotisations sociales salariés doivent être globalement proportionnelles aux prestations. C'est le résultat principal de la décision n°2014-698 du 6 août 2014 censurant la mise en progressivité de cotisations sociales salariés d'assurance vieillesse. Le principe retenu est le fait que le lien contributif entre des cotisations ouvrant des droits et des prestations d'assurance vieillesse ne permet pas cette mise en progressivité. Pour le juge constitutionnel, la réduction de cotisations salariés envisagée aurait instauré une rupture d'égalité entre les assurés sociaux puisque les droits à prestation auraient été maintenus pour l'ensemble des assurés, alors même qu'une partie importante de ceux-ci ne contribueraient plus au financement de ces prestations.

Les cotisations sociales employeur peuvent être progressives en fonction du revenu d'activité individuel. Le CC a validé la mise en progressivité des cotisations employeur au motif qu'il existe bien un intérêt général à la politique d'emploi derrière ces exonérations, et que les cotisations employeur sont d'une nature différente des cotisations salariés, n'appartenant pas aux salariés. Pellet (2015) fait un rappel historique pour justifier cette décision qui s'appuie sur une longue jurisprudence sur la distinction juridique entre les deux types de cotisations sociales : dès la mise en place des assurances sociales de 1928 et 1930, le non-paiement des cotisations salariales était plus sévèrement sanctionné que le non-paiement des cotisations employeur, étant donné que les cotisations salariales sont considérées comme faisant partie du salaire, à la différence des cotisations employeur.

La progressivité d'un barème ne peut s'appliquer qu'au regard de l'ensemble des facultés contributives. Le juge constitutionnel se base sur l'article 13 de la déclaration de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le CC interprète la notion de facultés contributives comme impliquant la prise en compte de l'ensemble des revenus d'un foyer (et non le seul revenu individuel) et la prise en compte des personnes à charge et des enfants. Si des cotisations sociales ne peuvent pas être progressives, il est envisageable d'affecter des impositions de toutes natures à la protection sociale, qui, pourvu qu'elles respectent la prise en compte des facultés contributives ainsi définies, peuvent être progressives. Par ailleurs, rien dans la jurisprudence du CC n'impose de prendre les facultés contributives par la technique particulière du quotient conjugal et du quotient familial, utilisé dans l'impôt sur le revenu.

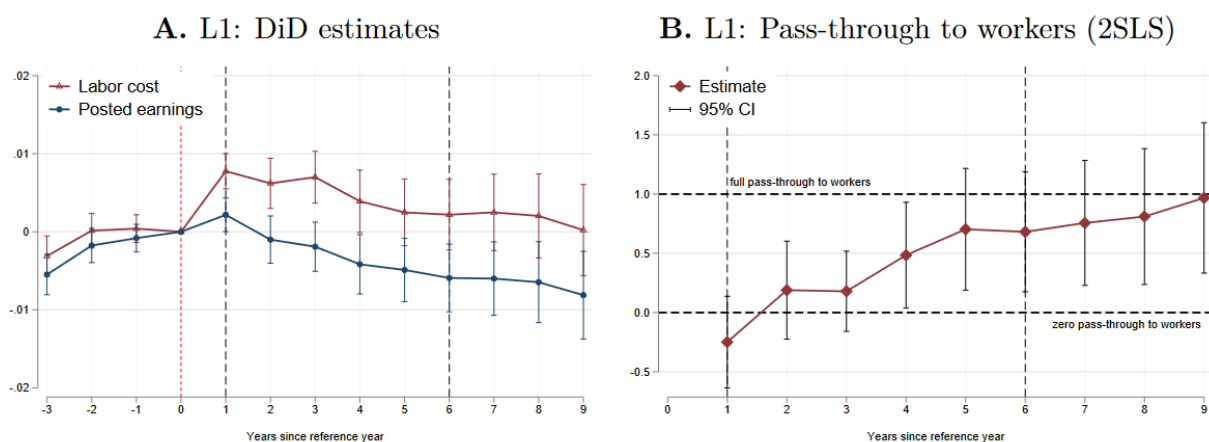
2.3. La clarté du lien contributif détermine l'efficacité du prélèvement par cotisations sociales.

Les travaux en économie publique insistent depuis longtemps sur le fait que le financement des assurances sociales par des cotisations sociales (et pas des impôts) sont susceptibles d'être plus efficaces, c'est-à-dire entraîner moins d'effets négatifs sur l'activité et l'emploi, du fait du lien contributif entre les cotisations versées et les prestations. On peut ainsi remonter aux analyses séminales de finances publiques (Musgrave 1969 ; Summers 1989) qui restent encore d'actualité : si le salarié perçoit le bénéfice futur de la couverture sociale obtenue par le paiement des cotisations (pensions de retraite, droits à l'assurance chômage, droit à des indemnités maladie), alors il prendra en compte ce « salaire différé » dans sa perception de sa rémunération complète. La conséquence de cette perception du lien contributif est que le prélèvement obligatoire n'a pas les effets potentiellement désincitatifs que pourrait avoir un prélèvement fiscal.

L'efficacité des cotisations sociales repose néanmoins sur la clarté du lien contributif. Si ce lien n'existe pas ou est mal perçu, alors les cotisations sociales seront assimilées à des impôts ou des taxes susceptibles de réduire la demande et l'offre de travail, et donc l'emploi et les heures travaillées.

Un travail de recherche récent a cherché à tester ce mécanisme sur les réformes des cotisations sociales en France en mesurant dans quelle mesure les salaires réagissent aux variations de cotisations sociales (Bozio, Breda, Grenet et Guillouzouic, 2023). Dans cet article, les chercheurs, dont un des auteurs de ce rapport, exploitent des hausses de cotisations employeur mises en place en France depuis les années 1980, et mesurent l'évolution des salaires suite à ces hausses. Dans le cas de hausse ou de baisse des cotisations employeur pour lesquelles aucun lien contributif n'est établi, les salaires bruts ne réagissent pas aux variations des cotisations. À l'inverse dans le cas de variations de cotisations employeur où le lien contributif est clair et bien lisible – une hausse des cotisations de retraite complémentaire – les salaires bruts s'ajustent à la baisse du montant exact de la hausse initiale. Après la réforme le coût du travail est inchangé, les salaires nets ont baissé mais le salaire différé a augmenté d'autant. La conclusion est que l'incidence, c'est-à-dire qui a effectivement payé ces cotisations sociales, est bien sur les salariés. Les salariés paient l'entièreté des cotisations employeur dès lors qu'elles sont des cotisations sociales finançant des droits contributifs bien identifiés.

Graphique 6.5 – Impact d’une hausse des cotisations employeur du régime complémentaire Arrco



Lecture : Le graphique de gauche compare l'évolution du salaire super-brut (*labor cost*) incluant les cotisations employeur et le salaire brut (*posted earnings*) suite à une hausse des cotisations de retraite complémentaire du régime Arrco au-dessus du plafond de la sécurité sociale. L'estimation compare l'évolution des salaires au-dessus du PASS à celle des salaires sous le PASS. La barre rouge verticale est l'année de référence avant réforme. Le salaire super-brut évolue d'abord à la hausse suite à la hausse des cotisations employeur, puis diminue progressivement jusqu'à revenir à un niveau comparable. Le graphique de droite indique l'incidence, c'est-à-dire la part des cotisations employeur qui sont finalement payées par des salaires plus faibles. Cette part est de 0 % la première année de la réforme, puis monte progressivement à 100 %.

Source : Bozio et al. (2023), Fig. 4A et 4B, données panel DADS.

Lorsque ce lien contributif n'est pas avéré, l'incidence est plus difficile à identifier. Dans la mesure où l'on n'observe pas de réaction des salaires bruts au niveau individuel, les entreprises incorporent assez probablement ces cotisations sociales comme des coûts de production, reportant leurs effets en partie sur les salaires au niveau de l'ensemble de l'entreprise. C'est dans ce cadre-là que les exonérations de cotisations employeur peuvent avoir des effets positifs sur l'emploi et à l'inverse que des hausses de celles-ci peuvent être défavorables à l'emploi (cf. chapitre 2).

Encadré 6.2 – Les approches juridique et économique des cotisations employeur sont-elles contradictoires ?

Il est difficile de ne pas voir une forme de contradiction, ou d'opposition, entre l'approche juridique qui considère que les cotisations employeur sont payées par l'employeur, et l'approche économique, qui considère que les cotisations employeur sont généralement payées par les salariés par un effet d'incidence – les cotisations réduisant partiellement le salaire brut perçu.

L'incidence des cotisations employeur. L'effet d'incidence est en effet le mécanisme par lequel le montant des prélèvements, nominalement assujettis sur certains acteurs économiques, est *in fine* reporté et payé réellement par d'autres, du moins à moyen terme.

Le résultat majeur de la littérature économique est que l'incidence économique (réelle) est rarement identique à l'incidence nominale (juridique). Si une hausse des cotisations employeur entraîne une progression plus faible des salaires et qu'*in fine* le salaire super-brut reste inchangé, ce sont bien les salariés qui ont « payé » les cotisations employeur avec une progression plus faible de leurs salaires. A la fin des années 1990, la littérature économique avait atteint un consensus pour dire que généralement, les cotisations employeur étaient reportées sur les salaires, et que l'incidence de ces cotisations était donc sur les salariés.

Une révision du consensus des économistes sur l'incidence des cotisations employeur. Des travaux récents (Saez et al. 2012, Saez et al. 2019, Bozio et al. 2023) ont mis en lumière le fait que l'incidence des cotisations employeur était moins simpliste que la vision véhiculée par les manuels d'économie. Des hausses de cotisations employeur ne se traduisent pas toujours par des moindres progressions salariales pour les salariés touchés d'une entreprise, et les effets d'incidence ont lieu souvent au niveau de l'entreprise (l'ensemble des salaires d'une entreprise est affecté et non pas uniquement les salariés touchés par la variation du barème). Les travaux sur données françaises (Bozio et al. 2023) suggèrent aussi que le lien contributif joue pour la mise en place d'une incidence des cotisations sur les salaires au niveau individuel.

L'écart persistant entre les approches juridique et économique. L'évolution de la littérature économique empirique rend moins contradictoire les approches juridique et économique, mais la conception du juge constitutionnel (cf. Encadré 6.1) des cotisations employeur comme de nature fondamentalement différente des cotisations salariales est fortement en décalage avec la compréhension de ces prélèvements par les économistes : la rémunération avant prélèvement du travail reste définie comme un salaire super-brut, incluant donc les cotisations employeur. Et, contrairement à l'approche juridique consacrée par le CC, la nature économique des cotisations employeur et salariés est très semblable.

L'autre écart entre les approches juridique et économique tient à la définition du lien contributif. L'approche juridique lui donne un contenu centré sur l'ouverture de droits, sans lien forcément direct entre les prestations et les cotisations. À l'inverse, l'approche économique insiste sur le lien explicite et direct entre montant des prestations et montants des cotisations, quelle que soit la nature (cotisations employeur ou salariés) du prélèvement.

L'importance de la lisibilité des droits contributifs. L'absence de visibilité des droits acquis par les salariés en termes de retraite peut peser directement sur la compétitivité, et sur la capacité des entreprises françaises à recruter des salariés spécialisés au niveau européen. Si un ingénieur allemand compare uniquement le salaire brut français sans inclure les droits à pension de retraite, notamment des régimes complémentaires Agirc-Arrco, alors à même niveau de productivité, une entreprise française aura du mal à recruter cet ingénieur sans subir un coût supplémentaire.

Le salaire brut sert de référence fondamentale pour la négociation salariale, et pour autant il est devenu de moins en moins informatif du salaire avant prélèvement obligatoire (la contrepartie réelle du travail) et du salaire après prélèvement obligatoire et prestations sociales (la rémunération nette immédiatement disponible pour le salarié). Les salaires bruts sont en France plus faibles que chez nos pays voisins au niveau de productivité similaire en raison de la part plus importante en France d'un financement par des cotisations employeur. Les augmentations de salaires bruts sont en France moins visibles en raison de la politique de réduction de cotisation employeurs pour les bas salaires et du retrait de la prime d'activité au-delà du Smic.

3. **Rendre lisible la partie contributive des assurances sociales**

Cette partie cherche à dessiner les contours de ce qui pourrait être une réforme ambitieuse du financement de la protection sociale, à budget et à redistribution constants. L'objectif d'une telle réforme serait la clarification et la simplification du système, dans le but de renforcer l'adhésion des citoyens au système qu'ils financent et de réduire les effets négatifs sur les salaires et l'emploi engendrés par l'illisibilité et la complexité du système.

Pour autant, cette partie n'est pas une proposition de réforme clé en main, et vise avant tout à identifier les difficultés et les contraintes des différentes options qui peuvent être considérées dans le but d'une clarification du système. L'objectif de ce travail sera atteint s'il incite le lecteur à réfléchir à l'architecture idéale du financement de notre protection sociale.

3.1. **L'architecture cible du financement de la protection sociale**

Le principe directeur. Si l'on reprend les points essentiels présentés à la partie 6.1, une refonte du système de financement de la protection sociale peut reposer sur un principe directeur : rendre lisible la partie contributive de la protection sociale avec un financement par cotisations sociales pour des prestations contributives, et utiliser en revanche des prélèvements fiscaux, dont certains sont naturellement progressifs, pour financer la protection sociale universelle garantie à tous les citoyens résidents.

Un tel principe directeur reprend les principes énoncés par le Haut Conseil au financement de la protection sociale dans ses deux rapports consacrés au sujet (HCFIPS, 2013, 2015) : i) affirmer la pertinence des notions de contributivité et d'universalité des droits à prestations, ii) définir des schémas de financement pérennes non par régime mais pour chacun des grands risques de la protection sociale, iii) rationaliser l'affectation des impôts aux branches en tenant compte du caractère plus ou moins contributif ou universel des

droits qu'ils dispensent⁶⁷. Il reprend également des principes énoncés par de nombreux économistes de sensibilités variées (citons parmi d'autres Landais et al., 2011 ; Cette, 2007 ; Sterdyniak, 2007).

Un tel principe est aussi en ligne avec l'esprit de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui cherche à maintenir une distinction de nature différente entre les cotisations sociales et les impositions de toutes natures, même si l'on verra que la jurisprudence du juge constitutionnel peut être un obstacle à une telle clarification.

Enfin, un tel principe est en ligne avec le souhait exprimé de façon claire par la grande majorité des organisations syndicales et patronales de renforcer les assurances sociales financées par des cotisations sociales, et représentant des droits acquis par les assurés sociaux sans interférence avec des prélèvements fiscaux.

L'architecture cible. Le système de financement de la protection sociale pourrait être redessiné en distinguant trois blocs de prélèvements de nature différente :

1. *Des cotisations sociales visant à financer des droits contributifs.* Ces cotisations financeraient uniquement des droits à des revenus de remplacement proportionnels aux salaires ou aux cotisations passés. Ces cotisations sociales, salariales ou patronales, ne devraient pas faire l'objet de réduction de cotisations, car elles représentent un élément du salaire acquis par les salariés et participant à leur rémunération. Ces cotisations sociales peuvent ainsi financer les droits à retraite, les droits à des prestations chômage, les droits à des indemnités journalières pour maladie ou invalidité. Pour rendre ces droits très lisibles pour les salariés, ces cotisations sociales profiteraient d'apparaître entièrement comme des cotisations salariales, incluses dans un « nouveau salaire brut ».
2. *Une imposition de toutes natures, c'est-à-dire un prélèvement fiscal, dont une partie peut être de nature progressive en fonction du revenu, et finançant l'ensemble de la protection sociale universelle et non-contributive.* Ce prélèvement fiscal pourrait être affecté à la protection sociale comme peut l'être la CSG actuellement. Il prendrait en compte la progressivité actuellement incluse dans les dispositifs de réduction de cotisation employeur.
3. *Des contributions employeur pour financer les coûts sociaux de l'activité économique.* Cette catégorie de contributions comprend en particulier les dispositifs d'assurance contre les accidents du travail AT-MP modulés suivant la sinistralité ou le bonus-malus sur les cotisations d'assurance-chômage, visant à

⁶⁷ Voir HCFIPS (2015, p. 53). Les principes énoncés par le HCFIPS incluent également le souhait de prendre en compte la dynamique des sources de financement au regard de celle des dépenses, qui nous semble moins pertinent (il n'existe pas de source de revenu qui suive la dynamique des dépenses de santé, ou des dépenses de retraite). L'approche suivie ici est plutôt que les choix collectifs des montants de prélèvements obligatoires à consacrer aux différents risques ne peuvent être bien discutés que dans un cadre lisible du financement de la protection sociale.

faire varier la contribution des employeurs au financement de l'assurance chômage en fonction de leur taux de séparation (relativement au taux de séparation sectoriel).

3.2. Les options de réforme par barémisation ou réaffectation des financements

L'architecture cible décrite ci-dessus peut se décliner de façon plus ou moins ambitieuse dans des projets de réforme ou de réallocation des financements de la protection sociale. On rappelle ici deux pistes de réforme étudiées sérieusement jusqu'à présent, et les raisons pour lesquelles elles ne peuvent proposer qu'une clarification partielle du financement de la protection sociale.

La première consiste en la fusion des dispositifs de réduction des cotisations employeur avec le barème des cotisations employeur, dans une démarche dite de « barémisation » des réductions de cotisation employeur (Encadré 6.2). Outre des difficultés techniques de mise en œuvre, cette approche est limitée dans sa capacité à rendre plus lisible les cotisations sociales finançant la partie contributive de la protection sociale. En effet, le niveau des exonérations de cotisation sont aujourd'hui trop importantes au niveau du Smic pour pouvoir ne s'appliquer que sur les cotisations non-contributives. La barémisation, en soi, ne résout donc pas le problème identifié de lisibilité du financement contributif.

Encadré 6.3 – L'option d'une « barémisation » des réductions de cotisations employeur

Cette proposition a été plusieurs fois discutée et étudiée (IGAS-IGF, 2006 ; HCIPS 2013, 2015 ; Cour des comptes 2008). Elle a été également faite par des économistes sous le nom d'une Contribution patronale généralisée (Landais et al. 2011), en parallèle à la CSG.

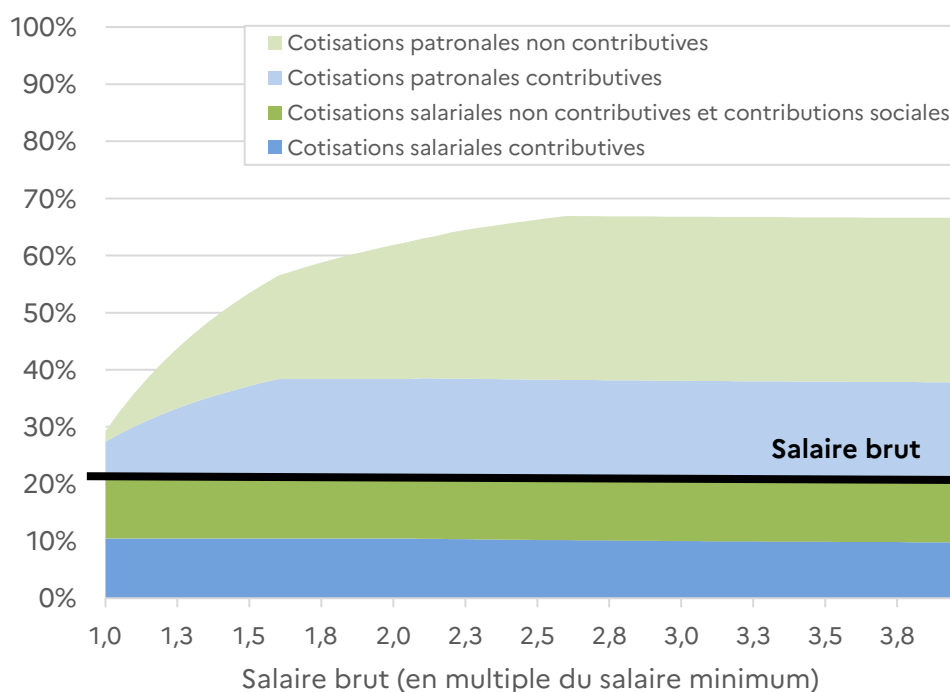
Le principe. L'idée est de définir les cotisations sociales employeur directement avec un barème progressif, au lieu d'avoir la situation actuelle où le taux de cotisation employeur reste facialement à 46 % au Smic alors qu'il n'est effectivement que d'environ 7 %. L'avantage serait de clarifier un aspect du financement de la protection sociale, c'est-à-dire le fait que les réductions de cotisations employeur ont conduit à un barème progressif de ces cotisations employeur. Dans l'esprit des promoteurs d'une « barémisation », appliquer les réductions dans le barème des taux de cotisation permettrait également de simplifier le calcul des cotisations sociales en supprimant une étape du calcul.

Les obstacles techniques ou juridiques. La première question est de savoir si la barémisation serait jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. En effet, on pourrait se demander si la mise en pratique dans le barème des cotisations sociales des réductions contrevient à la notion de contributivité des assurances sociales, au vu de la censure par le CC de la mise en progressivité des cotisations salariales. Les juristes répondent généralement à cette question en jugeant que dès lors que le juge

constitutionnel a accepté le principe des réductions de cotisations sociales employeur (Encadré 6.1), alors il devrait en être de même pour une modification technique de la mise en œuvre de cette politique, pour autant qu'elle reste justifiée par un motif d'intérêt général (HCFIPS, 2015).

Les questions techniques de la mise en place de la barémisation apparaissent comme des obstacles plus difficiles (IGAS-IGF, 2006). En effet, comme illustré au chapitre 5, la complexité du système actuel sur la définition d'assiettes et de taux, sur lesquels s'appliquent des réductions de cotisations employeur fait qu'il faudrait techniquement faire apparaître les centaines de milliers de barèmes différents auxquels s'appliquent ces réductions de cotisations employeur. Un préalable à la barémisation est donc la simplification des barèmes des cotisations sociales, et notamment la simplification de la définition des assiettes (chapitre 5).

Graphique 6.6 – Taux de cotisation en pourcentage du salaire brut (scénario central)



Lecture : Pour un salarié rémunéré l'équivalent de 2 Smic et après application du scénario central présenté en chapitre 4, le taux de cotisations patronales non contributives serait de 23,5 %, celui des cotisations patronales contributives de 17,5 %, celui des cotisations salariales non contributives et des contributions sociales de 10,4 % et celui des cotisations salariales contributives de 10,5 %. Les cotisations salariales contributives incluent les cotisations assurance vieillesse, régime complémentaire de retraite et chômage. Les contributions salariales non-contributives incluent essentiellement la CSG et la CRDS. Les cotisations patronales contributives incluent les cotisations assurance vieillesse, régime complémentaire de retraite et chômage, les autres cotisations employeur sont classées en non-contributif. Note : Le graphique similaire au graphique 6.4, à la différence qu'il présente la modification du barème des allègements de cotisations employeur présentée comme le scénario central du rapport, avec notamment la réduction des exonérations des cotisations Unedic.

Source : *Calculs DSS.*

Une clarification partielle. Nonobstant ces difficultés techniques, l'approche par la barémisation des réductions de cotisations employeur ne permet pas, en soi, d'obtenir la clarification attendue du système. L'application d'un barème progressif uniquement aux cotisations non-contributives n'est en effet pas possible : l'ampleur des réductions de cotisations employeur actuellement en place impose qu'elles touchent des cotisations contributives (comme les cotisations employeur de retraite, y compris dans le système actuel les cotisations de retraite complémentaire).

Pour s'en convaincre, le Graphique 6.6 reproduit la même représentation que le graphique 6.4 mais en appliquant la modification du barème des allègements de cotisations employeur présentée comme le scénario central du rapport, avec notamment la réduction des exonérations des cotisations Agirc-Arrco/Unedic. Même avec cette réforme qui vise à réduire les exonérations sur la partie contributive des cotisations employeur, il n'en reste pas moins que la progressivité due aux allègements de cotisations doit s'appliquer aux cotisations contributives, alors même que les cotisations salariales et la CSG restent proportionnelles au salaire.

Une seconde piste de réforme déjà bien documentée consiste à réaffecter des financements de cotisations sociales à des branches de nature plus contributive et à l'inverse d'affecter des prélèvements fiscaux à des branches non contributives. C'est l'esprit des trois scénarios étudiés par le HCFIPS en 2013 (Encadré 6.4). Là encore, le problème principal est le fait qu'il n'y a pas assez de marge de manœuvre pour réaffecter l'ensemble des cotisations sociales aux branches contributives sans toucher en même temps le financement fiscal.

Encadré 6.4 – Les pistes de bascule de financement proposées par le HCFIPS

Le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS) a étudié trois scénarios de réforme dans son rapport de juin 2013 (HCFIPS, 2013) visant une clarification du financement de la protection sociale. On décrit rapidement ces scénarios avant d'en discuter les limites.

Scénario HCFIPS 1. La proposition consiste à transférer 1,15 point de cotisation employeur famille vers la cotisation vieillesse des régimes de retraite de base, compensés par le transfert à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de la taxe sur les salaires et du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et des placements, perçu par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Ainsi, cette bascule permettrait d'attribuer des cotisations sociales supplémentaires à la branche vieillesse de nature contributive, et d'affecter des ressources fiscales à la branche famille, de nature universelle.

Scénario HCFIPS 2. Ce second scénario ajoute au premier une bascule du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui transférerait à la branche famille la fraction de taxe sur les salaires dont il bénéficie, et simultanément se déferait du financement d'une partie

équivalente du montant du « minimum contributif » qui reviendrait à la charge de la CNAV. Dans ce cas, le potentiel de points de cotisations transférables de la branche famille vers la branche vieillesse serait environ 1,65 point déplafonné.

Scénario HCFIPS 3. De façon plus ambitieuse, le troisième scénario étudié par le HCFIPS propose de transférer la totalité des 3,45 points de cotisation employeur famille vers les régimes de retraite de base, et à réduire d'autant les cotisations sociales vieillesse à la charge des salariés, et d'augmenter la CSG au bénéfice de la branche famille. La hausse de la CSG devrait atteindre un peu plus de deux points sur l'ensemble des assiettes, ou trois points si elle devait s'appliquer seulement aux revenus d'activité. Dans ce scénario, les salariés et les travailleurs indépendants bénéficieraient d'un gain de pouvoir d'achat, la diminution des points de cotisations sociales étant plus importante que la hausse des points de CSG.

Limites des approches de réaffectation des cotisations. Au-delà des questions techniques étudiées en détail par le HCFIPS sur ces scénarios de réaffectation de cotisations, les variantes étudiées butent toutes sur le fait qu'il n'existe pas assez de marge de manœuvre pour réaffecter l'ensemble des cotisations sociales aux branches contributives sans toucher en même temps le financement fiscal. Par ailleurs, ces scénarios laissent entièrement de côté la question d'appliquer les réductions de cotisations employeur uniquement sur les cotisations non-contributives. Au vu de l'ampleur des réductions actuelles, de tels scénarios de réaffectation sont limités par construction.

3.3. Peut-on envisager de changer le référentiel du salaire brut pour clarifier le financement de la protection sociale ?

Si l'on souhaite aller au bout de la logique de clarification, et du principe directeur énoncé plus haut, il est nécessaire d'aller une étape plus loin dans la réorganisation du financement de la protection sociale, et celle-ci passe par une redéfinition des frontières entre le financement par cotisations sociales employeur et par cotisations salariales. Cela impose de redéfinir la référence du salaire brut.

On discute ici de deux possibilités, l'une pour une modification mineure du salaire brut pour conserver une contribution patronale progressive importante, et l'autre de plus grande ampleur pour définir le nouveau salaire brut au niveau du salaire super-brut actuel. On évoque évidemment les difficultés juridiques et techniques pour ce changement de référentiel de salaire.

La redéfinition d'un nouveau salaire brut. Si on définit un nouveau salaire brut, comme le salaire brut actuel +10% et que l'on relabellise 10 % de cotisations employeur sous la forme de 10 % de cotisations salariés, rien ne change. D'un point de vue économique, la rémunération versée par les employeurs ne changerait pas (le nouveau salaire brut

remplacerait des cotisations employeur actuelles), la rémunération nette reçue par les salariés ne changerait pas (le nouveau salaire brut plus élevé supporterait les cotisations salariales supplémentaires), et enfin le financement de la protection sociale serait inchangé. Le changement de salaire brut pourrait se faire sans modification des droits sociaux actuellement ouverts pour les salaires bruts actuels.

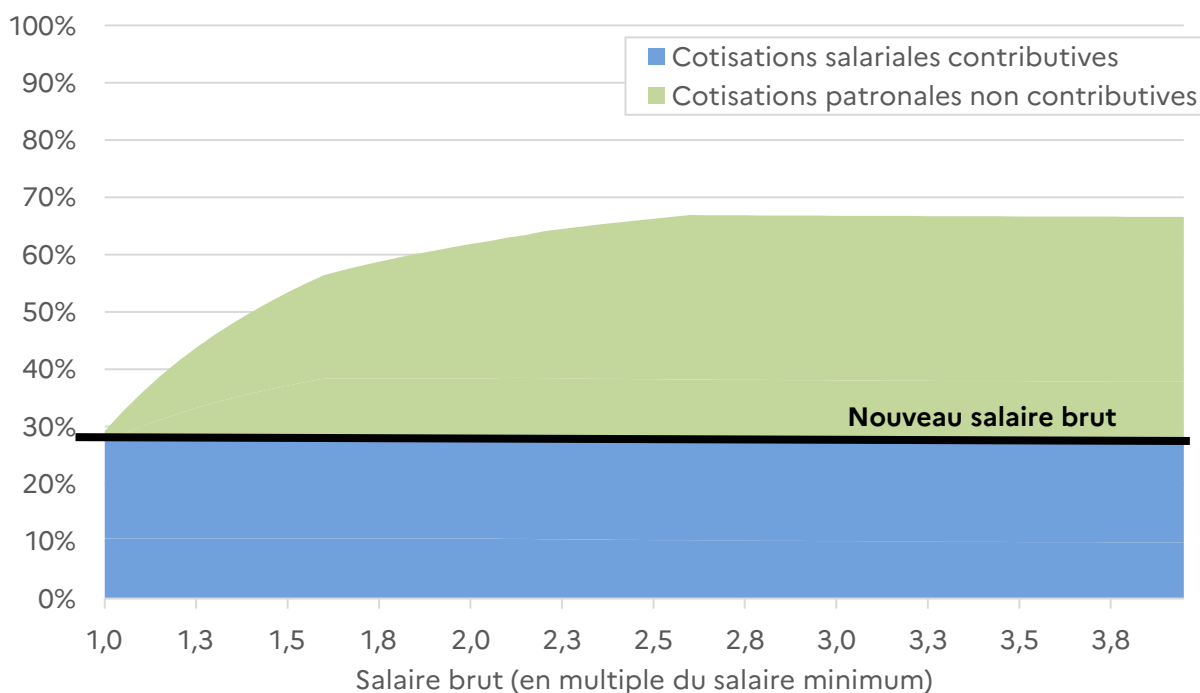
Une redéfinition du salaire brut partielle. Si l'on décide d'augmenter tous les salaires bruts de 7 %, il est alors possible de basculer toutes les cotisations employeur contributives en cotisations salariales contributives, et de basculer toutes les cotisations et contributions salariales non-contributives en cotisations employeur non-contributives.

Cette redéfinition est présentée au Graphique 6.7 dans le cadre de la proposition de réforme du barème des allègements présenté au Graphique 6.4. Les principes de la réforme respectent i) aucune modification du coût du travail, ii) aucune modification du salaire net, et iii) aucune modification du financement de la protection sociale. Sur le nouveau salaire brut, les salariés contribuent 28 % pour financer leurs droits contributifs à des prestations retraite, indemnité maladie, allocations chômage. Les employeurs ont une contribution sociale progressive finançant les droits non-contributifs et incluant le barème des réductions de cotisations employeur. Les prélèvements fiscaux qui servent à compenser les réductions de cotisations sont entièrement affectés aux branches non contributives.

L'avantage d'une telle réforme est de répondre exactement au principe de clarification du financement de la protection sociale sans donner lieu à de problème juridique majeur sur la faisabilité d'un barème progressif d'une contribution salariale à la protection sociale. L'autre avantage du nouveau salaire brut est qu'il correspond à la notion d'un « salaire complet » incluant le salaire net et les droits contributifs (Herlin, 2017). Le désavantage est qu'il ne permet pas de rendre lisible le fait que la progressivité du barème de la contribution employeur est bien une forme de progressivité du financement de la protection sociale.

Les difficultés techniques et les obstacles juridiques ne doivent pas pour autant être sous-estimés. L'encadré 6.5 discute de la possibilité juridique de modifier le salaire brut. Les questions techniques sont également importantes : parmi celles-ci, il faut citer le fait qu'il existe des différences d'assiette entre l'assiette CSG actuelle et l'assiette des cotisations sociales. Une réforme telle qu'elle est décrite n'aurait de sens que si l'assiette CSG était utilisée comme assiette de l'ensemble des cotisations et contributions. La simplification des barèmes évoquée au chapitre 5 apparaît comme un préalable à une telle réforme de clarification. Il existerait également un coût administratif à devoir redéfinir les prestations sociales sur le nouveau salaire brut afin de maintenir les mêmes droits qu'actuellement

Graphique 6.7 – Taux de cotisation en pourcentage du salaire brut (scénario central, avec une contribution employeur progressive)



Lecture : Le nouveau salaire brut est défini comme 7 % supérieur au salaire brut actuel. Les cotisations salariales contributives incluent les cotisations assurance vieillesse, régime complémentaire de retraite et chômage en combinant les cotisations salariales et employeur actuel. La contribution patronale progressive finance toute la protection sociale non-contributive et universelle pour l'équivalent actuel des cotisations patronales non-contributives et des cotisations salariales non-contributives et de la CSG-CRDS.

Source : calculs DSS.

Encadré 6.5 – Peut-on modifier la référence du salaire brut ?

Sollicitée, la Direction générale du Travail (DGT) juge qu'il serait difficile juridiquement de modifier le salaire brut par la voie législative, et celle du dialogue social se heurte à un défaut de couverture de l'ensemble des entreprises.

Approche législative. Une loi imposant aux employeurs d'augmenter les salaires de 10 % pourrait être contestée comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre. Le législateur peut apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle des limitations justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. En l'espèce le motif d'intérêt général serait difficile à trouver car l'augmentation imposée viserait juste à éviter que le pouvoir d'achat des salariés soit impacté du fait de la mesure de basculement des cotisations patronales sur les cotisations salariales, mesure dont l'objectif est de rendre plus visible pour les salariés leur contribution au financement de la sécurité sociale.

Approche par le dialogue social. La négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI) sur le sujet est une option, mais qui ne permet pas de couvrir toutes les entreprises. Si un ANI était conclu imposant une hausse des salaires de 10 %, avant son extension, il s'appliquerait uniquement aux entreprises adhérentes à une organisation patronale (OP) de branche elle-même adhérente à une organisation patronale nationale interprofessionnelle (OPNI) signataire. Dès lors, ne seraient pas concernées, avant extension, les entreprises des branches sans adhérents au Medef, CPME et U2P. Ce serait notamment le cas dans l'agriculture et dans le secteur du spectacle (adhérents à la FESAC). Après son extension l'ANI deviendrait applicable à l'ensemble des entreprises des branches dans lesquelles au moins une OP est adhérente à une OPNI signataire. Un ANI ne couvre donc jamais, même étendu, l'ensemble des secteurs d'activité et des entreprises. Par ailleurs, l'obligation en termes de hausse de salaires prévue dans l'ANI étendu s'imposerait directement aux entreprises. En revanche, il n'y aurait pas d'obligation pour les branches de renégocier leurs grilles de salaire. En effet, la procédure d'extension rend l'accord directement applicable aux employeurs et aux salariés (article L.2261-15 CT). Donc si l'ANI créé une obligation à augmenter les salaires de 10 %, ce seront uniquement les entreprises qui devront s'adapter.

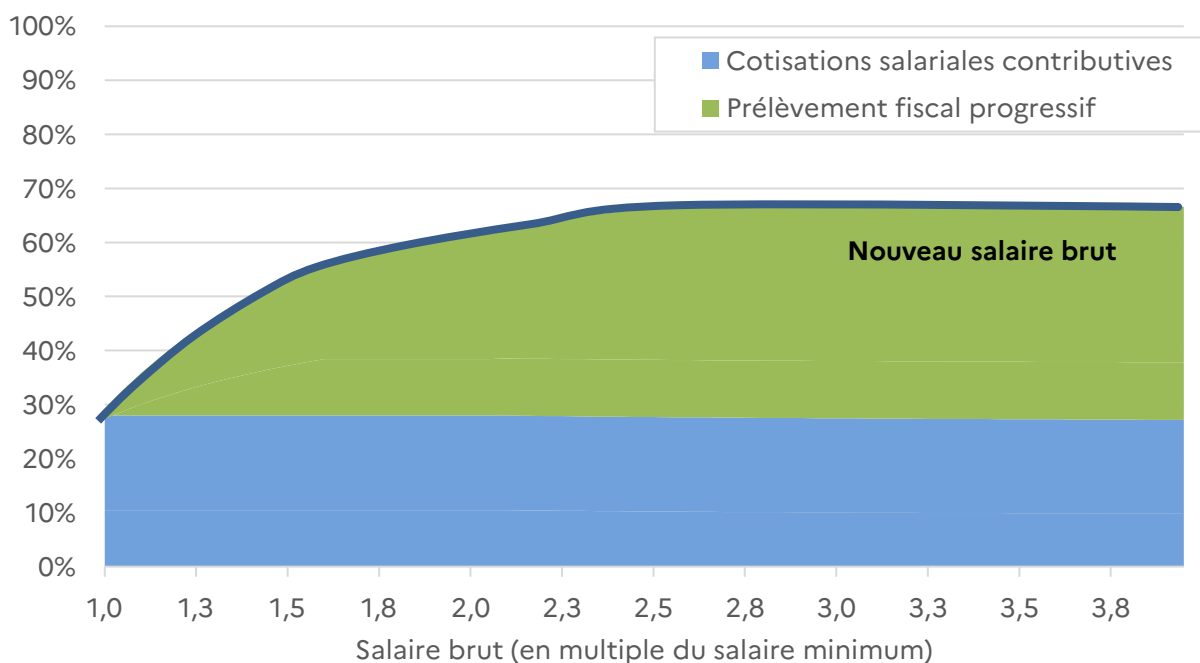
Approche par la définition d'une nouvelle référence. Sans modifier le salaire brut dans les contrats de travail, il est par contre possible de définir une nouvelle référence, qui puisse servir de référence à la détermination des assiettes des nouveaux prélèvements. Ainsi, si on définit le nouveau salaire brut comme $\text{salaire brut} \times 1,07$, et qu'on calcule tous les financements de la protection sociale sur ce nouveau salaire brut, il n'est pas nécessaire de faire une opération de modification explicite du salaire brut ancien. Il est également possible de rendre obligatoire la mention de ce nouveau salaire brut sur les feuilles de paie, et au bout de quelques années proposer de remplacer ce nouveau salaire brut à l'ancien, comme on a remplacé les anciens francs par les francs nouveaux, puis par l'euro.

Une redéfinition du salaire brut complète. Si l'on décide, de façon encore plus ambitieuse de définir le nouveau salaire brut comme le salaire super-brut actuel, il est alors possible de basculer toutes les cotisations et contributions actuelles en deux prélèvements, l'un prélèvement fiscal progressif de financement de la protection sociale universelle ou de solidarité, l'autre les cotisations sociales contributives.

Si rien ne change dans cette opération de redéfinition du salaire brut, l'effet de clarification est potentiellement immense : les salariés perçoivent la vraie valeur de leur rémunération avant prélèvement, le fait qu'ils financent des droits sociaux pour leur propre bénéfice, et que le prélèvement fiscal progressif contribue au financement d'une solidarité nationale pour des prestations universelles. Les salaires bruts apparaissent plus élevés (ils se rapprochent des salaires voisins en comparaison internationale), et les augmentations de rémunération sont plus lisibles pour les salariés.

Cette redéfinition est présentée au Graphique 6.8 dans le cadre de la proposition de réforme du barème des allègements présentée au Graphique 6.4. La mécanique est très proche de la réforme précédente, mais c'est dans la présentation de la contribution employeur qui apparaît là comme un prélèvement progressif financé par les individus. Une telle réforme souligne à quel point la distinction habituelle entre prélèvements assis sur les entreprises ou sur les ménages est en partie arbitraire.

Graphique 6.8 – Taux de cotisation en pourcentage du salaire brut (scénario central, avec un prélèvement fiscal progressif)



Lecture : Le nouveau salaire brut est défini comme le salaire super-brut actuel. Les cotisations salariales contributives incluent les cotisations assurance vieillesse, régime complémentaire de retraite et chômage en combinant les cotisations salariales et employeur actuel. Un financement fiscal progressif finance toute la protection sociale non-contributive et universelle pour l'équivalent actuel des cotisations patronales non-contributives et des cotisations salariales non-contributives et de la CSG-CRDS.

Source : calculs DSS.

En plus des obstacles évoqués plus haut, cette réforme induit potentiellement une difficulté vis-à-vis de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, si celle-ci a validé la progressivité des cotisations employeur, elle a censuré la mise en progressivité de la CSG au motif qu'elle ne respecterait pas la prise en compte des facultés contributives. Pour respecter cette jurisprudence, il faudrait ainsi modifier le prélèvement non-contributif pour prendre en compte les revenus du foyer fiscal et les charges de famille. Une telle contrainte n'est pas dirimante, rien n'imposant l'usage de la technique du quotient conjugal et familial, mais complique singulièrement toute tentative de clarification. Cela impliquerait des effets

redistributifs difficile à maîtriser, et potentiellement des effets négatifs sur l'offre de travail si on renonçait ainsi à l'individualisation actuelle des cotisations sociales. Par ailleurs, dans le cadre d'une telle réforme, il faudrait maintenir une définition des cotisations contributives sur un salaire brut net du prélèvement fiscal, au défaut de quoi, le profil des cotisations sociales contributives serait complètement modifié. On voit cette caractéristique au Graphique 6.8 avec le fait que les cotisations salariales contributives sont toujours proportionnelles au salaire brut net de la partie verte.

Une bascule complète des cotisations employeur sur un prélèvement fiscal du côté des salariés aurait aussi pour effet de figer le barème des allègements de cotisations employeur, alors même que notre rapport a montré que celui-ci devrait évoluer avec les modifications du marché du travail, et l'impact attendu sur la dynamique salariale.

4. Améliorer l'efficacité des prélèvements non-contributifs

Cette partie décrit les principes généraux à suivre en matière de conception des prélèvements non-contributifs pour financer la protection sociale, tout en reconnaissant que ce rapport ne traite modestement que d'une partie des enjeux sur l'évolution nécessaire des financements de la protection sociale. Elle décrit enfin une option de réforme du versement mobilité, comme illustration d'une possible diversification des prélèvements actuellement assis sur les salaires.

4.1. Le principe général

Dès lors que le principe d'un financement contributif par des cotisations sociales est bien isolé, il reste à penser l'ensemble des prélèvements mobilisés pour financer les dépenses universelles de la protection sociale. Afin de favoriser les recettes les plus pérennes pour la protection sociale, il est nécessaire de réfléchir à la conception de prélèvements, qui n'ont pas à reposer uniquement sur une assiette de revenus d'activité, mais peuvent être conçus de façon plus large. Dans l'architecture de ces financements non-contributifs, il est nécessaire de réfléchir à la fois aux assiettes, mais aussi au profil d'imposition, afin d'obtenir un équilibre entre le souhait d'une redistribution et le profil des taux marginaux d'imposition.

Diversifier les assiettes au-delà de l'assiette du travail. L'assiette des cotisations sociales a été historiquement définie comme les revenus d'activité sous un plafond. Le souhait de diversifier les sources de financement a conduit le législateur en France, mais également dans d'autres pays européens, à élargir cette assiette à des rémunérations non plafonnées, puis à d'autres assiettes comme les revenus du capital. Le principe économique de base sur le choix des assiettes est de prendre en compte l'élasticité de

l'assiette – dans quelle mesure l'assiette est sensible ou non aux prélèvements imposés – et les effets redistributifs implicites dans le choix d'une assiette particulière.

On peut ainsi évoquer plusieurs types d'assiettes susceptible de servir de base au financement de la protection sociale (et des dépenses publiques en général) : l'assiette des revenus du travail, l'assiette des revenus du capital, la consommation, le patrimoine des ménages ou des entreprises, dans ses composantes du patrimoine foncier et financier, et enfin une assiette reposant sur la consommation d'énergie ou d'émission carbone.

L'assiette des revenus du travail fait l'objet des plus hauts niveaux de prélèvements en France, et une partie du sujet des exonérations de cotisations employeur est le sujet de basculer une partie des prélèvements vers d'autres assiettes fiscales, notamment la TVA qui est assise sur la consommation. L'assiette de la consommation est généralement vue comme moins élastique, et donc susceptible de réagir moins à une imposition plus forte, mais elle a le défaut de ne pas permettre de moduler les taux d'imposition selon la capacité contributive. L'assiette des revenus du capital a été mobilisée pour le financement de la protection sociale par le biais de l'instauration de la CSG définissant une assiette étendue à l'ensemble des revenus. Elle permet de toucher des ménages à plus forte capacité contributive, mais conduit à un arbitrage avec les enjeux de financement de l'économie : l'assiette peut être également assez sensible (élastique) aux taux, comme l'assiette des revenus du travail. Nonobstant cette remarque, le financement de la protection sociale est susceptible de rester longtemps assis sur les revenus : avoir défini de façon large cette assiette pour le financement non-contributif est une des réussites de la CSG. L'assiette des émissions carbone ou de la consommation énergétique est généralement plébiscitée par les économistes qui y voient la possibilité d'une taxe pigouvienne, qui corrige des externalités très négatives pour le climat des émissions carbone. Son impact régressif, imposant fortement des ménages à faibles revenus, en fait une assiette peu adaptée au financement de la protection sociale. Enfin, l'assiette du patrimoine foncier, en particulier la composante des terrains qui représentent la moitié de la valeur de l'immobilier est probablement l'assiette la moins élastique – la terre est peu mobile – et est également concentrée au sein des ménages, ce qui en fait une assiette possible pour une diversification des financements. C'est aussi une assiette large et assez stable et résiliente (la comptabilité nationale estimait la valeur des terrains à 7 000 Md€ en 2019 et plus de 9 000 Md€ en 2022 et 2023). Enfin, au niveau local, la valeur des terrains augmente en raison de la pression démographique ou de la qualité des services et infrastructures publics et assez peu de l'effort individuel des propriétaires de ces terrains (qu'ils soient nus ou construits).

Dans la partie suivante, nous étudierons en détail l'option d'une bascule modeste d'un prélèvement sur les revenus d'activité vers une assiette du foncier.

Le profil des taux marginaux. Le second principe à respecter pour définir un financement non-contributif efficace de la protection sociale est de veiller à un profil des taux marginaux qui évite de créer des désincitations fortes tout en permettant de réaliser la redistribution souhaitée. C'est dans ce cadre que ce rapport a plaidé pour lisser la pente des allègements de cotisations afin de réduire les taux marginaux très élevés en deçà de 1,6 Smic. Mais cette réflexion devrait s'inscrire dans une réflexion plus ambitieuse – et non étudiée dans ce rapport – sur l'ensemble du système socio-fiscal, avec les interactions avec la définition des prestations sociales et des dispositifs comme la prime d'activité, qui contribuent également à jouer sur la courbe des taux marginaux d'imposition.

4.2. Une réduction du versement mobilité à financer sur l'assiette du foncier

Rationalité économique de la réforme.

Un des enseignements les plus acceptés et robustes de l'économie urbaine est que la valeur du foncier capitalise toutes les améliorations des infrastructures et plus généralement de tous les facteurs contribuant à l'attractivité économique et sociale d'un territoire. Développer des infrastructures publiques de transports améliore la desserte et la connectivité d'une commune et favorise la création de foncier. Comme l'écrit l'économiste urbain Jacques-François Thisse⁶⁸, « *le prix du terrain capitalise les avantages et les inconvénients situés à proximité de la localisation considérée. Il s'agit là d'un mécanisme fondamental de l'économie urbaine qui est trop souvent ignoré. À titre d'exemple, mentionnons les logements situés dans le voisinage des stations de métro dont les prix montent du fait d'une meilleure accessibilité au métro. En revanche, les maisons situées à proximité des aéroports voient leur valeur baisser. Dans les deux cas, les évolutions sont indépendantes de la qualité des logements. On l'a dit : la capitalisation foncière peut être positive ou négative. Le corollaire est immédiat : les propriétaires fonciers bénéficient souvent des décisions prises par de nombreux acteurs sans que les premiers ne jouent aucun rôle dans l'augmentation de la valeur de leur patrimoine provoquée par cette multitude de décisions. De plus, ces gains échappent à la taxation, quand bien même ils peuvent être considérables, car ils ne sont pas directement observables.* »

Il est donc légitime de réfléchir à faire peser le coût des infrastructures sur tous les bénéficiaires, qui sont *in fine* les propriétaires du foncier : ménages, entreprises propriétaires du foncier et collectivités. Un principe de fiscalité optimale est de faire supporter une taxe uniforme sur la valeur de la terre à tous les propriétaires de ces terres⁶⁹.

⁶⁸ J-F. Thisse, [La valeur du Foncier](#), La vie des idées, 2023

⁶⁹ Voir Odran Bonnet, Guillaume Chapelle, Alain Trannoy, Etienne Wasmer (2021) Land is back, it should be taxed, it can be taxed, European Economic Review, vol. 134(C); Alain Trannoy, Etienne Wasmer Le grand

À défaut d'une base fiscale portant sur la valeur foncière uniquement, il est possible de réfléchir à utiliser la taxe foncière qui porte sur les logements détenus par les entreprises, les ménages et les collectivités locales.

Dans le système actuel, les infrastructures de transports ne sont pas financées de façon optimale. En particulier, le versement mobilité des entreprises est une contribution des employeurs pour les entreprises de plus de 11 salariés, qui finance les transports en commun⁷⁰. Le versement mobilité est calculé en pourcentage des rémunérations soumises à cotisations sociales versées par l'entreprise aux salariés, et non pas assise sur la valeur foncière ainsi créée.

Les assiettes et montants de versement mobilité par autorités organisatrices de la mobilité (AOM)⁷¹ qui sont les acteurs publics compétents pour l'organisation de la mobilité sur leur territoire, sont obtenus grâce à un appariement entre les données ACOSS et la base Sirène. Afin de respecter le secret statistique, ces données agrègent au moins trois établissements par commune et AOM ce qui peut engendrer la perte d'un certain nombre d'observations (cela est particulièrement visible dans le fichier à la maille communale). Toutefois la somme des montants présents dans ces fichiers représente 98,4 % du total dans le cas du fichier par commune et 99,9 % du total dans le cas du fichier par AOM.

Encadré 6.6 – Calcul du versement mobilité

La formule de calcul du versement mobilité est : assiette brute de sécurité sociale totale versée aux salariés x taux du versement mobilité. Le taux du versement mobilité applicable diffère en province et en région Île-de-France et selon la taille de la commune, dans les limites suivantes (article L2333-67 CGCT) :

- 0,55 % maximum lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ;
- 0,85 % maximum lorsque la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice de la mobilité a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre ;
- 1 % maximum lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants ;
- 1,75 % maximum lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice de la

retour de la terre dans les patrimoines, et pourquoi c'est une bonne nouvelle! Odile Jacob, 2022 et plus récemment Guillaume Chapelle, Alain Trannoy, Etienne Wasmer (2024) Why should we tax public land?, mimeo

⁷⁰ <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31031>

⁷¹ L. 1231-1-1 du code des transports (compétences des AOM) et suivants.

mobilité a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.

Les taux sont les suivants en Ile-de-France (article L2531-4 CGCT) :

- 3,20 % (depuis le 1^{er} janvier 2024) maximum à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- 2,01 % maximum dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ;
- 1,60 % maximum dans les autres communes d'Ile-de-France.

Le montant global du versement mobilité prélevé sur les entreprises, selon ces chiffres, est de 10,9 Md€, sur une assiette globale de 548 Md€. Le taux moyen est donc de 1,99 %, mais cela cache des disparités importantes. Dans les communes de l'échantillon (au nombre de 5 105), le taux médian est en effet de 1,46 % de l'assiette, mais 25 % des communes ont un taux inférieur à 0,66 % et 25 % des communes ont un taux supérieur à 1,96 %. Le taux maximal de 2,95 % est atteint pour les communes périphériques des grandes agglomérations, en région parisienne mais aussi dans l'agglomération de Strasbourg par exemple.

Le versement mobilité, dans le système actuel, est une désincitation supplémentaire à augmenter la masse salariale, puisqu'il rajoute des coûts fiscaux supplémentaires aux entreprises qui revaloriseraient les salaires. Il contribue donc aux taux marginaux effectifs élevés du système socio-fiscal décrit dans ce rapport.

Proposition de réforme et évaluation des bascules par commune et par département

Notre proposition est de réduire significativement le versement mobilité, et de laisser les collectivités territoriales décider du montant compensatoire à prélever sur la base fiscale la plus efficace possible en l'état actuel de la fiscalité, la taxe foncière.

Dans notre esprit, le versement mobilité devrait être baissé de moitié (5 Md€), en 5 ans (donc réduit de 10 % de son rendement actuel chaque année) en abaissant les taux de cotisation en proportion. En fonction des besoins de chaque collectivité, ce versement pourrait être compensé par une hausse progressive de la taxe foncière.

Pour étudier un tel scénario de bascule, nous avons mobilisé des données de l'Insee issus des travaux de André et Meslin (2021), qui permettent de reconstituer à la fois la valeur foncière de marché des biens immobiliers au sein de chaque commune, et leur base et taxe foncières, sur l'ensemble des logements et dépendances affectés à l'habitation. Ce champ regroupe tous les logements au sens courant du terme. L'ensemble des logements

et dépendances possédés par des personnes physiques résidentes, les logements sociaux, les logements possédés par le secteur public (logements de fonctionnaires) ; les logements possédés par des personnes morales autres que des SCI (banques, assurances, SCPI...), les logements possédés par des non-résidents.

Avant de rapporter les montants de versement mobilité à la valeur foncière par commune pour obtenir un premier ordre de grandeur de la réforme, il convient de faire un certain nombre de remarques préalables. La taxe foncière est un instrument sous-utilisé, dans la mesure où les montants payés par les ménages sont très faibles au regard de la valeur des propriétés. Celle-ci est régulièrement critiquée pour ses bases notoirement éloignées de la réalité du marché. Ceci explique pourquoi elle produit de faibles recettes fiscales en proportion de la valeur réelle des biens. En effet, le montant global de la taxe foncière sur les propriétés bâties est de 25,5 Md€⁷² (23,9 Md€ en 2017 selon les données de André et Meslin 2021, qui excluent l'Alsace-Moselle). Ce dernier montant de 2017 rapporté à l'estimation de la valeur foncière des biens aux prix de 2017 dans chaque commune est très faible. Il est de 0,4 % de la valeur des biens immobiliers en moyenne en France. Sur les communes dont les entreprises s'acquittent d'un versement mobilité, le ratio de taxe foncière sur la valeur immobilière est même légèrement inférieur, de 0,38 % pour la commune médiane.

Par ailleurs, la hausse séculaire des prix de l'immobilier depuis le milieu des années 1990 n'a pas été homogène sur le territoire : elle a favorisé les propriétaires de biens immobiliers dans les grandes agglomérations et les zones touristiques, notamment côtières, où la rareté du foncier disponible est le résultat de régulations diverses. Comme les bases de la taxe foncière n'ont pas suivi, il en résulte le résultat paradoxal que ce sont les communes, les départements (et donc ultimement les propriétaires du foncier, ménages ou entreprises) les plus riches en valorisation immobilière qui paient en proportion le moins d'impôts fonciers. Le Tableau 6.1 permet de se rendre compte de la particularité de l'impôt foncier au regard des capacités contributives et des bases fiscales.

Le taux de taxe foncière rapporté à la valeur immobilière varie de 0,006 % à Saint-Jean Cap Ferrat (Alpes maritimes) à 1,5 % à Hirson (Aisne) et les taux sont les plus faibles dans des communes emblématiques telles que Pommerol, Ramatuelle, Saint-Tropez, le premier arrondissement parisien (mais les 7^{ème}, 8^{ème}, 6^{ème} 3^{ème} et 2^{ème} comptent aussi parmi les 20 communes où ce taux est le plus faible). À l'inverse, ce sont des communes de départements ruraux et relativement pauvres (Aisne, Allier, Meuse, Haute-Loire, Creuse, etc.) où on trouve les taux les plus élevés. On notera donc le paradoxe parfois relevé que ce sont les communes les plus riches où le taux de taxe foncière est le plus faible. Bien que ne portant que sur les propriétaires et donc redistributive dans le bas de la distribution

⁷² Comptes du logement 2022.

du patrimoine immobilier, la taxe foncière ne l'est pas dans le haut de la distribution du patrimoine immobilier.

Tableau 6.1 – Communes payant le plus et le moins de taxe foncière en 2017 rapportée à la valeur immobilière estimée

Les 5 communes avec le plus petit ratio de taxe foncière	Montant prélevé de taxe foncière rapporté à la valeur immobilière estimée (%)	Les 5 communes avec le plus grand ratio de taxe foncière	Montant prélevé de taxe foncière rapporté à la valeur immobilière estimée (%)
Saint-Jean-Cap Ferrat (06121)	0,006	Chassey-Beaupré (55104)	1,253
Pommerol (26245)	0,024	Montbras (55344)	1,263
Ramatuelle (83101)	0,026	Saint-Quentin (02691)	1,273
Saint-Tropez (83119)	0,029	Montluçon (03185)	1,312
Paris 1 ^{er} (75101)	0,045	Hirson (02381)	1,540
Moments de la distribution du taux de taxe foncière en part de la valeur immobilière (%)			
1 ^{er} décile (P10)	0,192	9 ^{ème} décile (P90)	0,475
1 ^{er} quartile (P25)	0,243	3 ^{ème} quartile (P75)	0,383
Médiane	0,306	Moyenne	0,324

Lecture : rapporté à la valeur immobilière estimée, le taux de taxe foncière à Ramatuelle est de 0,026 %, contre un taux médian pour l'ensemble des communes de 0,31 %.

Source : Insee, André et Meslin 2021 sur données 2017, calculs des auteurs.

Ceci étant relevé, il est possible de calculer la valeur qu'il faudrait prélever en termes de taxe foncière supplémentaire pour compenser sur 5 ans la diminution de moitié du versement mobilité. Il est à noter au préalable que cette réforme ne toucherait pas les communes ne faisant pas partie d'une AOM – et ce sont précisément celles qui sont dans les zones où le taux de taxe foncière est le plus élevé. Dans les communes pour lesquelles à la fois le montant de versement mobilité et la valeur foncière des biens privés sont disponible, le total de versement mobilité atteint 10,7 Md€ et la valeur foncière de 2017 atteint 4 116 Md€. Une substitution de la moitié du versement mobilité sur l'assiette foncière représente donc une augmentation de la fiscalité foncière correspondant à $10,7/2/4\ 116$, soit 0,128 %, de la valeur foncière de 2017. Pour la commune médiane dans les AOM, cela représente 0,028 %.

Les chiffres ci-dessus portent uniquement sur la taxe foncière des ménages car ils sont rapportés à la valeur du parc privé qui est la seule valeur disponible pour notre calcul, mais les entreprises et les collectivités sont également propriétaires. En supposant que le remplacement du versement mobilité serait assis sur l'ensemble des propriétaires (ménages, entreprises, collectivités) et que l'effort supplémentaire de taxe foncière serait réparti sur entreprises et ménages au *pro rata* de leurs contributions actuelles, les ménages supporteraient, dans la commune médiane, une hausse correspondant à 60 % de ces

0,028 % de la valeur du parc foncier tel qu'estimé en 2017, au bout des 5 ans de la réforme. Enfin, entre 2017 et 2022, les prix de l'ancien ont augmenté de façon sensible (la progression est de 30 %⁷³ environ pour les appartements anciens en province et un peu moins de 25 % en région Ile-de-France et pour les maisons anciennes). Le chiffre de 0,028 % peut donc être déflaté de 25 % pour tenir compte de l'actualisation des prix du foncier et de 40 % pour tenir compte de ce que les ménages ne paient que 60 % de la taxe foncière, et pour la commune médiane, le chiffre attendu est donc de 0,0126 % de la valeur foncière estimée de 2022.

Cette réforme ne serait cependant pas une réforme communale, mais une réforme au niveau des AOM, qui prélèveraient des points de taxe communale supplémentaires sur les propriétaires des communes participant à l'AOM. Ce sont les chiffres que nous allons présenter.

Il est possible de mettre en œuvre la réforme suivant trois variantes et de calculer pour chacune, par commune, le rendement fiscal d'une hausse d'un point de pourcentage du taux de la composante communale de la taxe foncière, selon que la réforme est appliquée :

- À tous les ménages (scénario 1). Elle génère alors 455 M€ de recettes.
- À tous les ménages mais avec un dégrèvement linéaire pour les biens acquis dans une fenêtre de cinq ans (ceux de l'année précédente à la réforme étant totalement exonérés, ceux acquéreurs deux ans avant étant exonérés à 80 %, etc.) (scénario 2). Les recettes attendues s'élèvent alors à 400 M€.
- À tous les ménages mais avec exonération totale pour les biens acquis dans une fenêtre de cinq ans (scénario 3), pour des recettes de 363 M€.

Dans chaque scénario, la recette correspondante à ce point est ensuite rapportée au versement mobilité de la commune et permet d'estimer le nombre de points de taxe foncière supplémentaire nécessaire à ce basculement du versement mobilité. Comme le taux de rendement de la taxe foncière sur la valeur de marché est notoirement faible, le nombre de points de taxe foncière nécessaires est forcément plus élevé que si l'on raisonnait en points de taxe foncière rapportée à la valeur immobilière. Ainsi, si l'on rapporte le montant de versement mobilité à basculer (5 Md€) aux 455 M€ que rapportent chaque point de pourcentage de taxe communale supplémentaire, c'est une moyenne de l'ordre de 10 points de taxe communale qu'il faut prélever, soit deux points supplémentaires par année si la réforme s'étend sur 5 ans. En revanche, rapportée à la valeur immobilière, les 5 Md€ de versement mobilité à basculer ne représentent que 0,85 % de cette valeur à prélever sur 5 ans, soit une augmentation de 0,17 % de la valeur chaque année.

⁷³ Source : chambre des Notaires, sur la base des avant-contrats, avec les méthodes de l'indice des Notaires INSEE.

Par ailleurs, ces chiffres varient de façon importante selon les AOM. Pour l'AOM médian, dans le scénario 1, il faudrait 2,51 points de taxe communale appliquée à toutes ses communes pour compenser la moitié du montant actuel de versement mobilité et donc 0,5 point de plus annuellement sur 5 ans successifs. Dans le scénario 2 où les ménages récemment acquéreurs sont dégrévés de ce supplément de taxe d'autant plus qu'ils ont acquis depuis peu leur bien, il faudrait 2,84 points de taxe communale supplémentaires dans l'AOM médian (soit 0,57 point de plus par an). Enfin, dans le scénario 3 où tous les ménages acquéreurs depuis moins de 5 ans sont dégrévés, ce montant atteint 3,19 points, ce qui pour la diminution du versement de moitié et étalé sur 5 ans, correspond à 0,63 point de taxe communale supplémentaire par an.

Cette valeur pour l'AOM médiane cache cependant de fortes disparités : ainsi, pour reprendre uniquement le chiffre de 2,51 points de taxe communale nécessaire pour compenser tout le versement mobilité, il varie entre 0,002 point et 34,23 points – il est de 0,38 point au seuil du premier quart de la distribution (P25) et de 6 points au seuil du 3^{ème} quart (P75) (Tableau 6.2). Sans surprise les taux nécessaires d'effort supplémentaires sont les plus élevés dans les grandes agglomérations, où le versement mobilité est le plus important et où la base de la taxe foncière est la moins représentative de la valeur réelle de l'immobilier. Dans l'ordre du taux d'effort le moins important pour répercuter sur la taxe foncière le versement mobilité, on trouve les AOM du Cœur de la Côte Fleurie, du Golfe de Saint-Tropez, des Balcons du Dauphiné, la communauté de communes des villes Sœur, des Pays de Maiche, ou du bassin d'Arcachon Nord.

Tableau 6.2 – Distribution des variations nécessaires de taxe foncière pour une bascule du versement mobilité, suivant le scénario retenu

Variation nécessaire de taxe communale	Scénario 1 (sans exonération aux accédants)	Scénario 2 (dégrèvement linéaire pendant 5 ans)	Scénario 3 (exonération pleine pendant 5 ans)
Minimum	0,002	0,003	0,003
P25	0,38	0,43	0,48
Médiane (P50)	2,51	2,84	3,19
P75	6,0	6,89	7,61
Maximum	34,23	40,03	45,19

Lecture : la variation médiane de taxe foncière communale nécessaire pour compenser une diminution de moitié du versement mobilité est de 2,51 points dans le scénario 1, qui ne comprend pas de mesure de dégrèvement ou d'exonération en direction des accédants récents.

Source : Insee, Mathias André et Olivier Meslin sur données 2017, calculs des auteurs.

Dans l'ordre du taux d'effort le plus important pour répercuter sur la taxe foncière le versement mobilité, on trouve les AOM des agglomérations de Lille, Rennes, Ile de France, Arras, Dunkerque et Nantes. Le nombre de points de taxe communale supplémentaire

annuelle sur 5 ans pour compenser la moitié du versement mobilité de ces communes varie entre 4,5 et 5,0 points avec un pic à 6,8 points pour Lille.

Il est enfin à noter que ces chiffres ne concernent que le principe d'une compensation de moitié du versement mobilité. Il n'est pas gravé dans le marbre que les montants actuellement prélevés soient permanents ou correspondent au montant optimal, tel que le raisonnement économique le définit. Une référence utile est le principe de financement des biens publics de Samuelson, qui stipule que la somme des utilités marginales des bénéficiaires de la politique doit correspondre au coût du financement pour l'économie. Or, en matière d'infrastructures, comme énoncé plus haut, si les bénéficiaires indirects sont les usagers et les entreprises, *in fine*, cet avantage se trouve capitalisé dans la valeur des sols. L'économie politique de tous services publics et aides et transferts localisés peut du reste être analysée sous cet angle : ces transferts sont ultimement dans la rente foncière.

Dès lors que, dans la réforme proposée, les collectivités mettraient en adéquation les bénéfices des infrastructures de transport pour leurs citoyens et notamment la capitalisation foncière, et l'imposition de ces propriétaires du foncier (entreprises et ménages), il est possible que certaines collectivités soient tentées d'ajuster le niveau de prélèvement à la hausse si auparavant le financement reposait sur un tissu d'entreprises fragiles économiquement : dans ce cas, elles sous-investissaient avant la réforme et ne créaient pas la valeur économique et foncière que pourtant les ménages pourraient souhaiter. Dans le cadre de cette réforme, les collectivités pourraient optimalement améliorer les infrastructures sans pénaliser l'emploi, au bénéfice de tous. Inversement, dans le nouveau système, certaines pourraient ajuster les dépenses à la baisse si elles réalisaient que le montant des investissements était trop important par rapport aux nécessités locales, et qu'elles doivent dégager des économies et réduire leurs prélèvements obligatoires.

Est-ce nécessairement une mauvaise chose de laisser la collectivité ajuster coûts et bénéfices marginaux pour les propriétaires fonciers ? Dans le système actuel, les collectivités taxent les entreprises. Il est possible que les contribuables de la taxe foncière privilégient des prélèvements sur les entreprises trop importants, notamment les contribuables de la taxe foncière non-actifs qui bénéficient de la création de valeur foncière des infrastructures de transport sans en supporter directement le financement. La réforme ci-dessous permet de restaurer un meilleur équilibre politique et un meilleur débat démocratique. Cependant, il serait envisageable d'encadrer les variations de budget transport trop importantes qui pourraient en résulter, sous l'autorité d'un représentant de l'intérêt général. L'important est le principe visant à faire reposer le coût de l'investissement sur ses bénéficiaires, les détenteurs du foncier.

Recommandation 4. Basculer progressivement sur cinq ans la moitié du versement mobilité sur la taxe foncière sous plafond (par exemple un maximum de 2 ou 3 points de taux de taxe communale de hausse par an). Au-delà de ce plafond, les communes participant à l'AOM peuvent collectivement décider de dépasser ce seuil pour parvenir à la réduction de moitié du versement mobilité des entreprises.

Conclusion générale : des pistes supplémentaires

Le rapport d'étape avait décrit dans le détail notre cheminement intellectuel, ainsi que notre évolution en réponse aux éléments qui nous ont été communiqués par nos nombreux interlocuteurs. Ceux-ci ont à plusieurs reprises souligné l'évidence selon laquelle, à budget et prélèvements obligatoires constants, il y avait relativement peu de marges de manœuvre et en aucun cas celles de satisfaire tous les objectifs : salaires nets élevés ; redistribution importante ; coût du travail contenu ; incitations à payer mieux pour les employeurs et à se former pour les salariés.

Nous avons documenté, dans ce rapport final, l'évolution du contexte du marché de l'emploi. Les réflexions doivent tenir compte d'une nouvelle conjoncture du marché de l'emploi, où notamment des forces de polarisation nouvelles ont émergé, conduisant à un certain déclin de l'emploi intermédiaire. Nous avons aussi entendu le discours des organisations syndicales et patronales sur les trappes à promotion et bas salaires et pensons qu'il y a reconnaissance de la logique désincitative du système de dégressivité des allègements.

La grille de lecture de nos recommandations est la suivante : il faut privilégier la montée en gamme des emplois existants, poursuivre les politiques visant à augmenter les taux d'emploi, et notamment de l'emploi qualifié. Il faut globalement continuer d'alléger le coût du travail, et pour atteindre cet objectif uniformément et non pas uniquement sur certains segments de la force de travail, ne pas s'interdire de proposer des pistes nouvelles sur les assiettes pour cela. Enfin, la question de la lisibilité du système de financement de la protection sociale est importante : si on la néglige, cela peut menacer l'adhésion des citoyens au système.

Or, la complexité et le manque de lisibilité de notre système de financement de la protection sociale ont été mis en évidence tout au long de ce rapport. L'entreprise de clarification apparaît comme une tâche colossale au vu du constat dressé.

A ce sujet, plusieurs messages émergent :

D'abord, la simplification des assiettes des cotisations sociales et des exonérations est un préalable à tout travail de clarification. La complexité actuelle est en effet un obstacle aux démarches cherchant à rendre plus lisible les prélèvements sociaux.

Deuxièmement, toute démarche de clarification doit admettre l'aspect dual de notre protection sociale, pour partie universelle et non-contributive et pour partie contributive. Le mode de financement en découle. Ce qui est contributif, certes donne des droits, mais dans sa conception assure des risques inégalement répartis dans la population (vieillesse, chômage et maladie). L'acceptation de la couverture universelle et socialisée de ces risques sera plus facile si le caractère neutre est en revanche assuré par des droits et des

cotisations qui sont proportionnelles. Ce qui est non-contributif dépend d'un choix politique qui lui est tranché par l'impôt. Celui-ci peut être progressif, mais se pose la question de son efficacité et de la recherche de bases fiscales adéquates.

Cela permettrait d'ouvrir de nouvelles portes : sommes-nous certains que les bases actuelles, assises en grande partie sur les salaires ou sur la production pour des raisons historiques, sont les meilleures ? Il existe des assiettes autres, comme la consommation, qui certes pèsent en partie sur les prix mais qui réduisent l'effort des entreprises et des salariés. Peut-on imaginer mobiliser les gains immobiliers quand ceux-ci ne dépendent pas d'un effort de rénovation ou d'investissement ? Leur composante foncière a une valeur qui s'apprécie au gré des changements de plan d'occupation des sols (terrains devenant constructibles par décision de la collectivité, terrains aménagés et raccordés aux infrastructures de transports financées par l'effort collectif, augmentation du prix des immeubles par augmentation de la tension foncière et de la rareté du foncier disponible et de l'offre) ? Il faut rappeler que la comptabilité nationale montre année après année la forte augmentation de la valeur des terrains bâtis et non bâtis, qui atteint désormais 9 000 Md€, alors que le capital des entreprises, en sommant les machines, les droits de propriété intellectuelle et les bâtiments non-résidentiels de ces entreprises, est estimé à 2 000 Md€. Ce dernier chiffre correspond à moins de la moitié de la valeur correspondante pour l'Allemagne. Les travaux les plus récents sur la détention du foncier et de l'immobilier de rapport indiquent une forte concentration du patrimoine foncier et immobilier et permettent de mener des réflexions renouvelées sur sa contribution possible à la protection sociale.

Redonner un cadre clair et garanti aux assurances sociales impose d'accepter qu'une partie de la protection sociale doit être financée par un prélèvement fiscal. Et dès lors que mettre fin entièrement aux réductions de cotisations employeur ne semble ni réaliste ni souhaitable, alors ce prélèvement fiscal devra être progressif en fonction des revenus.

Références bibliographiques

- Acemoglu D. (2002) Technical change, inequality, and the labor market. *Journal of Economic Literature*, 40(1), 7-72.
- Acemoglu D., Shimer R. (1999) Holdups and efficiency with search frictions. *International Economic Review*, 40(4), 827-849.
- Aeberhardt R., Sraer D. (2009) [Allégements de cotisations patronales et dynamique salariale](#). *Économie et statistique*, 429(1), 177-189.
- Albertini J., Hairault J.-O., Langot F., Sopraseuth T. (2017) A tale of two countries: A story of the French and US polarization, IZA DP No. 11013.
- Aleman-Pericon C., Mimani P., Santaaulalia-Llopis R., Wasmer E. (2024a) Les Exonérations Générales de Cotisations en France : Trappes à bas Salaires, Polarisation, Négociation des Salaires et Élasticités Croisées, rapport technique.
- Aleman-Pericon C., Mimani P., Santaaulalia-Llopis R., Wasmer E. (2024b) Employment and Human Capital Investment Responses to Payroll Tax Reductions, mimeo NYUAD.
- Alla Z., Espinoza R., Pérez Ruiz E. (2017) Emploi et réforme de la fiscalité sur le travail : une approche en équilibre général pour la France. *Économie et Prévision*, (1), 113-136.
- Alloza M. (2020) The impact of taxes on income mobility. *International Tax and Public Finance*, 28(4), 794-854.
- Ananian S., Calavrezo O. (2011) [Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du Smic dans le secteur privé. Une analyse empirique sur données françaises entre 1995 et 2007](#). *Économie et statistique*, 448(1), 49-78.
- Ananian S., Chamkhi A., Bernard C., Caurier M. (2018) *Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise | DARES*.
- André M., Meslin O. (2021) [Et pour quelques appartements de plus : Étude de la propriété immobilière des ménages et du profil redistributif de la taxe foncière](#), Insee document de travail 2021-04.
- Assemblée Nationale (2008). Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Culturelles Familiales et sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires et présenté par M. Pierre Méhaignerie, député.
- Assemblée Nationale (2023). Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales et présenté par MM. Marc Ferracci et Jérôme Guedj, députés.
- Audenis C., Laïb N., Roux S. (2002) L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années. *L'économie française*. Édition 2002-2003, 159-201.

- Autor D. H., Levy F., Murnane R. J. (2003) The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.
- Barilari A. (2014) « La définition traditionnelle des cotisations sociales ou l'arbre qui cache la forêt », *Revue française de finances publiques*, novembre 2014, n° 128, p. 217-226.
- Barthélemy J. (2014) Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 : le Conseil constitutionnel et la réduction des cotisations sociales des bas salaires, *Droit social*, octobre 2014, n° 10, p. 867-869.
- Bayet A., Demailly D. (1996) La hiérarchie des salariés. Insee Première, (487).
- Bazen S., Martin J.P. (1991) The Impact of the Minimum Wage on Earnings and Employment in France, *OECD Economic Studies*, 1991, 16, 200-220.
- Benmarker H., Mellander E., Öckert B. (2009) [Do regional payroll tax reductions boost employment?](#) *Labour Economics*, 16(5), 480-489.
- Benzarti Y., Harju J. (2021) [Can payroll tax cuts help firms during recessions?](#) *Journal of Public Economics*, 200, 104472.
- Benzarti Y., Harju J. (2021) [Using payroll tax variation to unpack the black box of firm-level production.](#) *Journal of the European Economic Association*, 19(5), 2737-2764.
- Berger E., Pora P. (2017) Y a-t-il eu polarisation de l'emploi salarié en France entre 1988 et 2014 ? Insee Références, France, portrait social (2017) : 15.
- Bíró A., Branyiczki R., Lindner A., Márk L., Prinz D. (2022) Firm Heterogeneity and the Impact of Payroll Taxes. *Policy Research Working Paper Series*, Article 10265.
- Blanchet D. (1995) « Deux usages du concept d'assurance et deux usages du concept de solidarité », *Revue française des affaires sociales*, pp. 33-44.
- Blanchet D. (1996) « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Économie et statistique*, n° 291-292, pp. 33-45.
- Bock S. (2020) Job polarization and unskilled employment losses in France, PSE Working Papers halshs-01513037, HAL.
- Borjas G. J., Ramey V. A. (1994) The relationship between wage inequality and international trade. In *Contributions to Economic Analysis* (Vol. 223, pp. 217-241). Elsevier.
- Borjas G. J., Ramey V. A. (2015) The relationship between wage inequality and international trade, in: *The Changing Distribution of Income in an Open US Economy*, Chapter 7, Jeffrey H. Bergstrand et al (Editors), 217-41.
- Bozio A., Breda T., Grenet J. (2017) [Incidence and behavioural response to social security contributions: An analysis of kink points in France.](#) *De Economist*, 165, 141-163.
- Bozio A., Breda T., Guillot M. (2023) [Using payroll taxes as a redistribution tool.](#) *Journal of Public Economics*, 226, 104986.

- Bozio A., Cottet S., Malgouyres C. (2018) Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ? *Notes IPP*, (36).
- Bozio A., Cottet S., Malgouyres C. (2022) *Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur*, Rapport IPP, No. 38., Institut des politiques publiques (IPP).
- Bozio A. (2024) [The unusual French policy mix towards labour market inequalities](#). *Fiscal Studies*, 45(1), 43-54.
- Breda, T., Haywood, L., & Wang, H. (2017) [Un modèle calibré de l'effet du CICE sur l'emploi](#). *Revue française d'économie*, 32(1), 16-58.
- Breda, T., Haywood, L. and Wang, H. (2023) [Labor market responses to taxes and minimum wage: a dynamic structural approach](#), document de travail PSE.
- Browning M., Hansen L. P., Heckman J. J. (1999) Micro data and general equilibrium models. *Handbook of macroeconomics*, 1, 543-633.
- Brunello G., De Paola M. (2004) Market failures and the under-provision of training. *Available at SSRN 608944*.
- Bunel M., L'Horty Y. (2012) The effects of social security payroll tax reductions on employment: an evaluation of the 2003 French reform, *Fiscal Studies*, 33(3), p 371-398.
- Bunel M., Emond C., L'Horty Y. (2012) [Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales](#). *Revue de l'OFCE*, 126(7), 57-103.
- Cahuc P., Carcillo S. (2012) [Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires](#). *Revue française d'économie*, 122(2), 19-61.
- Cahuc, P., Carcillo, S. (2014) [Améliorer l'assurance chômage](#). Presses de Sciences Po.
- Cahuc P., Kramarz F. (2004) *De la précarité à la mobilité : Vers une Sécurité sociale professionnelle*.
- Cahuc P., Carcillo S., Le Barbanchon T. (2019) [The effectiveness of hiring credits](#). *The Review of Economic Studies*, 86(2), 593-626.
- Cahuc P., Carcillo S., Zylberberg A. (2014) *Labor economics*. MIT press.
- Cahuc P., Marque F., Wasmer E. (2008) A theory of wages and labor demand with intra-firm bargaining and matching frictions. *International Economic Review*, 49(3), 943-972.
- Cahuc P. (2003) [Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ?](#) *Revue française d'économie*, 17(3), 3-54.
- Camby J.-P. (2014) Impositions, cotisations, Constitution, *Revue Française de Finances Publiques*, n°128, novembre 2014, pp. 227-237.

Carbonnier C., Foffano C., Malgouyres C., Py L., Urvoy C. (2018) *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière d'emplois et de salaires* (Doctoral dissertation, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques).

Carbonnier C., Fredon S., Gauthier B., Malgouyres C., Mayer T., Py L., Urvoy C. (2016) *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires*. Sciences Po.

Carbonnier C., Malgouyres C., Mayer T., Py L., Urvoy C. (2017) *Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de profitabilité et de salaires*.

Carbonnier C., Malgouyres C., Py L., Urvoy C. (2022) [Who benefits from tax incentives? The heterogeneous wage incidence of a tax credit](#). *Journal of Public Economics*, 206, 104577.

Cengiz D., Dube A., Lindner A., Zipperer B. (2019) The effect of minimum wages on low-wage jobs. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454.

Cette G. (2007) Faut-il fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu ? *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1, n°1, La Découverte.

Charlot O., Fontaine I., Sopraseuth T. (2024) Job polarization and non-standard work: Evidence from France. *Labour Economics*: 102534.

Chéron A., Hairault J.-O., Langot F. (2005) [La baisse des charges en France. Un bon compromis entre emploi et productivité](#). *Revue française d'économie*, volume 19, n°4, 2005. pp. 3-40.

Chéron A., Terriau A. (2018) Life cycle training and equilibrium unemployment. *Labour Economics*, 50, 32-44.

Chéron A., Hairault J.-O., Langot F. (2008) A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach. *Journal of Public Economics*, 92(3-4), 817-843.

COE (2006), Rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi de 2006 au Premier Ministre relatif aux aides publiques, par Raymond Soubie, Président du COE, Jean-Luc Tavernier, vice-Président du COE et Eric Aubry, secrétaire général.

Commissariat général du Plan (1993), *L'économie française en perspective*. Rapport du groupe « Perspectives économiques » du XI^e Plan présidé par Jean-Michel Charpin, La découverte, La documentation française.

Commissariat général du Plan (1995), *Coût du travail et Emploi. La nouvelle donne*. Rapport du groupe « Perspectives économiques » présidé par Gérard Maarek, La découverte, La documentation française.

Collet M. (2014) Le Conseil constitutionnel et la distinction des impôts et cotisations sociales. À propos de la décision Cons. const., 6 août 2014, n° 2014-698 DC, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, *Revue de Droit fiscal*, n° 40 octobre 2014, pp. 8-13.

Conesa J. C., Krueger D. (2006) On the optimal progressivity of the income tax code. *Journal of Monetary Economics*, 53(7), 1425-1450.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2006). Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques.

Conseil supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts (1996), « [L'allègement des charges sociales sur les bas salaires](#) », rapport au Premier ministre.

Cosic D., Steuerle C.E (2021) Is demand for older workers adjusting to an aging labor force? Working Paper 2021-18.

Cottet S. (2023) *Les entreprises face à la demande de travail et au coût du travail : impact des réformes de cotisations employeur en France*, thèse de doctorat, EHESS.

Cottet S. (2024) Payroll tax reductions for minimum wage workers: Relative labor cost or cash windfall effects? CESifo working paper No. 11076, Munich.

Couppié T., Gaubert E., Personnaz E. (2022) [Enquête 2020 auprès de la Génération 2017. Des parcours contrastés, une insertion plus favorable, jusqu'à...](#), *Céreq Bref*, 2022/6 (N° 422), p. 1-8.

Cour des comptes (2008) « L'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations de cotisations bas salaires et sur les heures supplémentaires », Communication à la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, mai 2008.

Crépon B., Desplatz R. (2001). [Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires](#) suivi de commentaires de Yannick L'Horty et Guy Lacroix. *Economie et statistique*, 348(1), 3-34.

Depew B., Sørensen T. A. (2013) The elasticity of labor supply to the firm over the business cycle. *Labour Economics*, 24, 196-204.

Dares (2015) En 30 ans, forte progression de l'emploi dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services, Dares Analyses, Avril 2015, N° 028.

Dares (2017), [La hausse du taux d'emploi depuis 2011 s'accompagne de fortes disparités par niveau de diplôme](#), *Rendez-vous de Grenelle*, décembre.

Dares (2019), [La conjoncture du marché du travail au 4^e trimestre 2018, Focus : les salariés rémunérés au salaire minimum : une minorité le reste durablement](#), à partir du Rapport du groupe d'experts Smic le 29 novembre 2018.

Dares (2023) [La revalorisation du Smic du 1^{er} janvier 2023. Nouvelle hausse marquée du nombre de bénéficiaires](#), Dares Résultats N°71 décembre 2023.

Dares et DG Trésor (2018), [Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise](#), document de travail.

Doeringer P., Piore M. (2020) *Internal labor markets and manpower analysis*. Routledge.

Drees (2022a) [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#), Drees, *Études & résultats* n°1225, 2022.

Drees (2022b) [La protection sociale depuis 1959](#) in *La protection sociale en France et en Europe en 2021*, édition 2022.

Dreyfus M., Ruffat M., Viet V., Voldman D. (2006) *Se protéger, être protégé. Une histoire des assurances sociales en France*, Presses universitaires de Rennes.

Dube, Arindrajit, Ben Zipperer. 2024. "Own-Wage Elasticity: Quantifying the Impact of Minimum Wages on Employment". NBER Working Paper 32925.

Duco Q. (2021) Salaires des générations 1940 à 1980 : Des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales, *Insee Références, Emploi, chômage, revenus du travail*.

Ducoudré B., Yol N. (2018) Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle, *Documents de Travail de l'OFCE 2018-30*, Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE).

Dufourcq N. (1994) « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit social*, n° 3 mars, p. 291.

Dupor B., Lochner L., Taber C., Wittekind M. B. (1996) Some effects of taxes on schooling and training. *The American Economic Review*, 86(2), 340-346.

Egebark J., Kaunitz N. (2014) [Do payroll tax cuts raise youth employment?](#) IFN Working Paper No. 1001.

Egebark J., Kaunitz N. (2018) Payroll taxes and youth labor demand. *Labour Economics* 55 (2018): 163-177.

Elias F. (2015) Labor demand elasticities over the life cycle: Evidence from Spain's payroll tax reforms, Job Market Paper, Columbia University.

Fliipo A., Fougère D., Olier L. (2007) Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions? The French case. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 365-385.

Frocrain P., Giraud P.-N. (2018) The Evolution of Tradable and Non-Tradable Employment: Evidence from France. *Économie et Statistique* 503.1 (2018): 87-107.

France Stratégie (2018) [Rapport 2018 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi](#).

France stratégie (2020) Polarisation du marché du travail : y a-t-il davantage d'emplois peu qualifiés ? note d'analyse de France Stratégie, 98.8 (2020): 1-12.

Gafsi I., L'Horty Y., Mihoubi F. (2005) [Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires](#). *Revue française d'économie*, volume 19, n°3, 2005. pp. 91-116.

Gallois L. (2012) [Pacte pour la compétitivité de l'industrie française : rapport au Premier ministre](#), 5 novembre 2012. Documentation française.

Gautié J., Lerais F. (2024) [Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels](#), Rapport de l'Ires.

Gilles F., L'Horty Y., Mihoubi F., Yang X. (2017) *Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises : une nouvelle évaluation ex post pour la période 2013-2015* (Doctoral dissertation, CNRS, UPX).

Gilles F., L'Horty Y., Mihoubi F., Yang X. (2018) *Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises : approfondissements et extensions pour la période 2013-2015*.

Gilles F., L'Horty Y., Mihoubi F., Yang X. (2018) [Les effets du CICE : une évaluation ex post](#). *Économie et prévision*, (2), 1-36.

Gilles F., L'Horty Y., Mihoubi F. (2020) [Les effets du CICE sur l'emploi, la masse salariale et l'activité : approfondissements et extensions pour la période 2013-2016](#), Rapport final n°VI pour France Stratégie, septembre 2020.

Goos M., Manning A., Salomons A. (2011) Explaining job polarization: the roles of technology, offshoring and institutions. *Offshoring and Institutions* (December 1, 2011).

Goos M., Manning A., Salomons A. (2014) Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509-2526.

Gouyon M., Makhzoum S., Verdin M.-A. (2023) [S'insérer professionnellement avant la fin des études : le cumul emploi-étude](#), *Dares Analyses* n°2023-21, mars.

Groupe d'experts Smic, [Salaire minimum interprofessionnel de croissance](#), rapport annuel au Gouvernement, 28 novembre 2023.

Guillaud E., Zemmour M. (2023) [Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines](#), *LIEPP Working Paper* n°148, juillet 2023.

Guvenen F., Kuruscu B., Ozkan S. (2014) Taxation of human capital and wage inequality: A cross-country analysis. *Review of Economic Studies*, 81(2), 818-850.

Hamermesh D. S. (1996) *Labor demand*. Princeton University press.

Harasztosi P., Lindner A. (2019) Who pays for the minimum wage? *American Economic Review*, 109(8), 2693-2727.

Harrigan J., Reshef A., Toubal F. (2021) [The March of the Techies: Job Polarization Within and Between Firms](#), *Research Policy*, Volume 50, Issue 7.

Haut Conseil du financement de la protection sociale (2013) *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, 7 juin 2013.

Haut Conseil du financement de la protection sociale (2015) *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*, juillet 2015.

Hatzfeld H. (1971) *Du paupérisme à la Sécurité Sociale. Essai sur les origines de la Sécurité Sociale en France. 1850-1940*. Paris, Armand Colin.

Heathcote J., Storesletten K., Violante G. (2017) Optimal tax progressivity: An analytical framework. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1693-1754.

- Heckman J. J., Lochner L., Taber C. (1998). Explaining rising wage inequality: Explorations with a dynamic general equilibrium model of labor earnings with heterogeneous agents. *Review of economic dynamics*, 1(1), 1-58.
- Heckman J. J., Lochner L., Taber C. (1998). Tax policy and human capital formation.
- Heckman J. J., Lochner L., Taber C. (1999). Human capital formation and general equilibrium treatment effects: a study of tax and tuition policy. *Fiscal Studies*, 20(1), 25-40.
- Herlin A. (2017), [Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale](#), *Trésor-Eco*, n°200, juin 2017.
- Huttunen K., Pirttilä J., Uusitalo R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, 49-60.
- IGAS-IGF, *Rapport sur l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale*, avril 2006.
- IGAS-IGF, *Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, mars 2023.
- Insee (2021), « Salaires des générations 1940 à 1980 : des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales », Insee Références.
- Insee, Note de conjoncture mars 2023, « [Prime de partage de la valeur : des versements massifs fin 2022, avec de potentiels effets d'aubaine](#) ».
- Insee (2024) Liaisons sociales, [Salaire minimum brut interprofessionnel de croissance \(en euros par heure\)](#).
- Jamet S. (2005) [De l'impact sectoriel à l'effet macro-économique des allègements de cotisations sociales](#). *Revue française d'économie*, volume 19, n°3, 2005. pp. 57-90.
- Katz L. (1998) Wage Subsidies for the Disadvantaged, NBER Working Paper No. 5679.
- Katz L., Murphy K. (1992) Changes in relative wages, 1963–1987: supply and demand factors. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1), 35-78.
- Kaas L., Kircher P. (2015) [Efficient firm dynamics in a frictional labor market](#). *American Economic Review*, 105(10), 3030-3060.
- Korkeamäki O., Uusitalo R. (2009) [Employment and wage effects of a payroll-tax cut - evidence from a regional experiment](#). *International Tax and Public Finance*, 16, 753-772.
- Kramarz F., Philippon T. (2001) [The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment](#). *Journal of Public Economics*, 82(1), 115-146.
- Krusell P., Ohanian L.E., Ríos-Rull J.-V., Violante G.L. (2000) [Capital-skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis](#). *Econometrica*, 68: 1029-1053.

- Laffargue J.-P. (1996) [Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi](#). *Économie & prévision*, n°125, 1996-4. pp. 87-105.
- Laffargue J.-P. (1997) Chômage des non-qualifiés et progrès technique. Le modèle Charlotte, *Revue économique*, Vol. 48, No. 5, *Inégalités, progrès technique et internationalisation*, pp. 1311-1335.
- Laffargue J.-P. (2000) [Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires](#). *Revue économique*, volume 51, n°3, 2000. pp. 489-498.
- Landais C., Piketty T., Saez E. (2011) *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu au XXI^{ème} siècle*, Seuil, République des idées.
- Lamo A., Messina J., Wasmer E. (2005). Labor reallocation in imperfect labor markets. Theory and an empirical assessment.
- Lee D. S. (1999) Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage? *Quarterly Journal of Economics* 114 (3): 977–1023.
- Lehmann, E., & L'Horty, Y. (2014). [Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux](#). *Revue française d'économie*, 29(1), 25-61.
- Lehmann, E., Lucifora, C., Moriconi, S., et Van der Linden, B. (2016). Beyond the labour income tax wedge: the unemployment-reducing effect of tax progressivity. *International Tax and Public Finance*, 23, 454-489.
- Lehmann E., Marical F., Rioux L. (2013) [Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms](#). *Journal of Public Economics*, 99, 66-84.
- Lemoine, Mathilde et Etienne Wasmer (2010) *Les mobilités des salariés*, rapport du Conseil d'Analyse Economique 90, <https://www.cae-eco.fr/Les-mobilites-des-salaries>.
- Leuven E., Oosterbeek H. (2004) Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics*, 22(2), 461-488.
- Lhommeau B., Rémy V. (2009) [Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaire ?](#) *Économie et statistique*, 429(1), 21-49.
- Lichter, Andreas, Andreas Peichl and Sebastian Sieglöck (2015), The own-wage elasticity of labor demand: A meta-regression analysis, *European Economic Review*, 2015, vol. 80, issue C, 94-119
- Lombard F. (2022) [L'espérance de scolarisation à 2 ans en France a augmenté d'un an et demi depuis 1985](#), *Note d'information DEPP n°22.05*, février.
- L'Horty Y., Martin P., Mayer T. (2019) [Baisses de charges : stop ou encore ?](#) *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, (1), 1-12.
- L'Horty Y. (2001) Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation. *Économie et statistique*, 348, 25-31.
- L'Horty Y. (2000) [Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail](#). *Revue économique* 51, n° 3: 499-512.

- Maarek P., Moiteaux E. (2021) Polarization, employment and the minimum wage: Evidence from European local labor markets. *Labour Economics* 73 (2021): 102076.
- Malgouyres C., Mayer T. (2018) [Exports and labor costs: evidence from a French policy](#). *Review of World Economics*, 154(3), 429-454.
- Malgouyres C. (2019) *Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises*, Rapport IPP, No. 20, Institut des politiques publiques (IPP).
- Malinvaud E. (1998) [Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique](#). Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris : La Documentation française.
- Maurin E., Goux D. (1997) [Le déclin de la demande de travail non qualifié. Une méthode d'analyse empirique et son application au cas de la France](#). *Revue économique*, volume 48, n°5, 1997. pp. 1091-1114.
- Messina J. (2005) Institutions and service employment: A panel study for OECD countries. *Labour*, 19(2), 343-372.
- Moreno-Galbis E., Sopraseuth T. (2014) Job polarization in aging economies. *Labour Economics* 27 (2014): 44-55.
- Musgrave R. (1969) *Fiscal Systems*. Studies in Comparative Economies, n° 10. New Haven and London, Yale University Press, 1969, XIX p. 397 p.
- OECD (1995) *The OECD jobs study: Taxation, employment and unemployment*. Paris: OECD.
- OECD (1997) *The Tax/Benefit Position of Employees: 1995/1996 1997 Edition*.
- Ourliac B et Nouveau. C (2012a) Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, Document d'étude de la Dares numéro 69, Fev.
- Ourliac B et Nouveau. C (2012b) Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, Trésor-Eco numéro 97.
- Patel A. (2024) The Role of Firms in Shaping Job Polarization, (hal-04637258).
- Pellet R. (2015) [Les assurances sociales sont-elles solubles dans la fiscalité ? Mise en perspective historique de la décision Cons. constit. n° 2014-698 DC, 6 août 2014](#). *Journal du Droit de la Santé et de l'Assurance - Maladie*, 9, 9-24.
- Pellet R. (2016) La fusion de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG) Brève synthèse de thèses opposées. *Revue française de finances publiques*, n° 136, p. 199.
- Pellet R. (2020a) Cotisations sociales et impositions de toutes natures dans la politique sanitaire et sociale : repères sur l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle. *Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie*, 2020, 27.
- Pellet R. (2020b) Étatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale. Bilan pour contribuer à une refondation radicale (Seconde partie), *Droit social*, p. 750

- Pellet R. (2022) Finances sociales : pour un big bang juridique, *Droit social* n°11, p. 867.
- Pissarides C. A. (1998) The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: the role of unemployment benefits and tax structure, *European Economic Review* 42(1), 155-183.
- Piketty T. (1997) [La redistribution fiscale face au chômage](#). *Revue française d'économie*, 12(1), 157-201.
- Piketty T. (1998) L'emploi dans les services en France et aux États-Unis : une analyse structurelle sur longue période. *Économie et statistique*, 318(1), 73-99.
- Pora P., Wilner L. (2016) [Les évolutions du revenu salarial le long de l'échelle salariale : quels constats selon l'âge, le sexe et le secteur ?](#), Insee Références Emploi, chômage, revenus du travail, édition 2016.
- Prost C., Givord P., Audric S. (2000). [Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges](#). *Revue économique*, 51, 513-522.
- Rosen S. (1986) *Handbook of Labor Economics*, Volume 1, 1986, Pages 641-692, Chapter 12 The theory of equalizing differences.
- Saez E., Slemrod J., Giertz S. (2012) [The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review](#). *Journal of Economic Literature*, 50 (1): 3–50.
- Saez E., Schoefer B., Seim D. (2019) [Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden](#). *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763.
- Saez E., Schoefer B., Seim D. (2021) [Hysteresis from employer subsidies](#). *Journal of Public Economics*, 200, 104459.
- Saint-Paul G. (1996) Dual labor markets: a macroeconomic perspective. MIT press.
- Salanié B. (2000) [Une maquette analytique de long terme du marché du travail](#). *Économie & prévision*, n°146, 2000-5. pp. 1-13.
- Sicsic M., Vermersch G. (2021) *Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014*, *Insee Analyses N°66*.
- Sicsic M. (2018) [Financial Incentives to Work in France between 1998 and 2014](#). *Économie et Statistique*, 503(1), 13-35.
- Sterdyniak H. (2002) [Une arme miracle contre le chômage ? Fiche de lecture sur 'Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires'](#). *Revue de l'OFCE*, (81), 301-315.
- Sterdyniak H. (2007) La fiscalité française, un chef-d'œuvre en péril ? *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1, n°1, La Découverte.
- Stole L. A., Zwiebel J. (1996) Intra-firm bargaining under non-binding contracts. *The Review of Economic Studies*, 63(3), 375-410.

Summers L. (1989) Some Simple Economics of Mandated Benefits, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 177-183.

Taber C. (2002) Tax reform and human capital accumulation: evidence from an empirical general equilibrium model of skill formation. *Advances in Economic Analysis & Policy*, 2(1), 1048.

Tavernier, J-L. et Véron, N. (2023). [Analyse économique et évaluation des politiques publiques](#), Rapport remis à Mme la Première Ministre E. Borne.

Tomasi C, Pieri F, Cecco V. Red tape and industry dynamics: a cross-country analysis. *Journal of Industrial and Business Economics*. 2023 Jun;50(2):283-320.

Torres C. (2012) *Taxes and Investment in Skills*, OECD.

Urssaf caisse nationale (2023) [En 2022, les allègements de cotisations sociales des employeurs du régime général représentent 73,6 milliards d'euros, en hausse de 13,1 % sur un an sous l'effet de la dynamique des bas salaires](#), *Stat'ur*, N°366.

van Ewijk C., Tang P. J. (2007) Unions, progressive taxes, and education subsidies. *European Journal of Political Economy*, 23(4), 1119–1139.

Van Reenen J. (2011) Wage inequality, technology and trade: 21st century evidence. *Labour economics*, 18(6), 730-741.

Verdugo G. (2014) The Great Compression of the French Wage Structure, 1969–2008, *Labour Economics*, 28, 2014, p. 131-144.

Verdugo G. (2017) [Les nouvelles inégalités du travail. Pourquoi l'emploi se polarise](#).

Verdugo G., Allègre G. (2020) [Labour force participation and job polarization: Evidence from Europe during the Great Recession](#), *Labour Economics* 66 (2020): 101881.

Wasmer E. (2006) General versus specific skills in labor markets with search frictions and firing costs. *American Economic Review*, 96(3), 811-831.

Zago R. (2018) Job Polarization, Skill Mismatch, and the Great Recession.

Annexe 1 – lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le 23 NOV. 2023

à

Monsieur Antoine BOZIO
Directeur de l'Institut des politiques publiques
et chercheur associé à l'école d'économie de Paris

Monsieur Étienne WASMER
Professeur à l'université de New York Abu Dhabi et
professeur associé à Sciences Po

Objet : Mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique

Dans un contexte inflationniste sans précédent depuis plus de 40 ans, une conférence sociale, réunissant l'ensemble des organisations syndicales et patronales s'est tenue le 16 octobre 2023 sur les dynamiques de parcours professionnels et de rémunération.

Afin de concilier plein emploi et bon emploi, plusieurs thèmes ont été évoqués comme le temps partiel, la fréquence et la qualité du dialogue des branches, l'égalité professionnelle mais également notre système socio-fiscal. Votre mission s'inscrit dans la continuité de la conférence sociale. Elle s'intéressera plus particulièrement aux liens entre les salaires et notre système socio-fiscal. Elle étudiera les améliorations qui pourraient lui être apportées dans le but de favoriser les salaires, les incitations au travail et les gains de productivité en cohérence avec nos objectifs de plein emploi et de réindustrialisation.

Le marché du travail a connu une forte amélioration depuis 2017. Près de 1,9 million d'emplois salariés ont ainsi été créés entre la fin du deuxième trimestre 2017 et la fin du deuxième trimestre 2023, le taux de chômage au sens du BIT a baissé de 2,1 points pour atteindre 7,4 % de la population active en France (hors Mayotte) au troisième trimestre 2023, et le taux d'emploi est à un niveau historiquement élevé à 68,3 %.

Concernant les revenus, la part des salaires dans la valeur ajoutée est remontée depuis une quinzaine d'années, au niveau atteint au cours des Trente Glorieuses, malgré quelques variations lors des crises majeures. Pour autant, le ralentissement structurel de la productivité a entraîné une croissance plus lente des salaires, en particulier ces vingt dernières années, le salaire moyen par tête (SMPT) dans les branches marchandes non agricoles passant d'une croissance annuelle moyenne de + 3,1 %, entre 2001 et 2007, à + 1,9 % sur la période 2008-2019. Sur la période récente, entre juillet 2017 et juillet 2022, le pouvoir d'achat d'une personne seule travaillant à temps plein au SMIC a néanmoins progressé de 8,7 %, soit 125 € par mois supplémentaires, porté par la forte revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en 2019.

L'amélioration du marché du travail a été permise par le déploiement de mesures ambitieuses de soutien à l'activité et à la demande de travail, avec notamment la politique importante d'allègement de cotisations sur les bas salaires, la réforme de la fiscalité des entreprises et du capital, la loi Pacte ou encore les baisses d'impôts de production. En 2022, les montants des différents dispositifs d'allègements à vocation générale, à destination des salariés s'élevaient à près de 70 Md€ (réduction générale dégressive de cotisations, bandeaux « maladie » et « famille »). Ces exonérations, qui ont soutenu les créations d'emploi via une baisse de coût du travail, ont également contribué à réduire la part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale.

Depuis le début de l'année 2023, la situation sur le marché du travail combine des tensions de recrutement historiquement élevées avec un ralentissement de l'emploi et invite à s'interroger sur les dispositifs de soutien à l'emploi et d'incitation à l'activité en vue d'atteindre le plein emploi. L'atteinte de l'objectif de plein emploi nécessite notamment de renforcer le soutien à l'offre de travail, et d'améliorer l'efficacité du marché du travail à laquelle contribuera notamment France Travail. Dans ce contexte, le rôle et l'ampleur des mesures de soutien à l'emploi et au pouvoir d'achat doivent être examinés, afin d'en renforcer l'efficacité.

Le choix de soutenir les revenus et l'emploi, en particulier pour les salariés proches du SMIC, s'est fait par la superposition de différents dispositifs, notamment les allègements généraux de cotisations sociales et la prime d'activité. Le ciblage de ces dispositifs autour du Smic accroît en retour le coût pour l'entreprise d'une hausse donnée du salaire net. A ces niveaux de salaires, augmenter de 100 € le revenu disponible peut nécessiter d'augmenter le coût du travail de 483 € (pour une personne seule sans enfants) du fait notamment d'une augmentation marquée des cotisations patronales, de l'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu et d'une baisse de la prime d'activité. Une telle structure du système socio-fiscal peut conduire à des effets de trappe à bas revenus.

La littérature économique montre que les dispositifs d'allègement du coût du travail ont un effet plus important sur l'emploi lorsqu'ils sont ciblés sur les bas salaires et qu'ils sont peu efficaces, au regard de leur objectif d'emploi, sur les salaires intermédiaires à élevés. Les allègements sur les salaires intermédiaires à élevés poursuivent cependant également des objectifs de compétitivité et d'attractivité de l'économie française en particulier dans les secteurs intensifs en main d'œuvre qualifiée. Si la littérature récente ne met pas en évidence d'effet direct des dispositifs de baisse du coût du travail, y compris sur les salaires intermédiaires à élevés, sur les exportations, le renforcement de l'attractivité de l'économie française pour les investissements en particulier dans des secteurs intensifs en main d'œuvre qualifiée a été concomitant à la baisse conjointe du coût du travail et des impôts de production.

La prime d'activité, dont les modalités actuelles ont été fixées au moment de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, a été largement renforcée en 2019 par une augmentation substantielle du montant du bonus individuel, destinée à encourager dans tous les cas le retour à l'activité. L'interaction entre la prime d'activité et les autres prestations sociales pourrait toutefois faire apparaître des effets de bord à certains niveaux de rémunération, notamment inférieurs à 0,5 SMIC et supérieurs à 1,5 SMIC.

Plus généralement, le financement de notre protection sociale, dont les recettes sont passées de 27,6% du PIB en 1990 à 34,6% du PIB en 2021, continue de reposer principalement sur les rémunérations du travail. Il s'est toutefois fortement diversifié avec une part des cotisations et contribution sociales et de la fiscalité assise sur les salaires dans les ressources de la protection sociale de 81 % en 2021, contre 95% en 1990.

Nous souhaitons donc vous confier une mission d'expertise relative aux améliorations à apporter concernant l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité pour atteindre nos objectifs de plein emploi et de réindustrialisation :

- Dans un premier temps, vous pourrez formuler des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité et l'articulation de certaines dispositions socio-fiscales liées au travail et à sa rémunération. Vous pourrez notamment analyser l'efficacité des dispositifs d'allègement du coût du travail, leur articulation avec la prime d'activité (et plus généralement l'ensemble des prestations de solidarité susceptibles de bénéficier aux salariés) et leur effet sur le niveau des salaires. Les effets de l'ajustement proposé sur l'emploi, les salaires, le revenu disponible, et la compétitivité de l'économie pourront être discutés et illustrés par des cas-types et micro-simulations. Ces effets pourront être mis en regard des effets attendus de la poursuite de la baisse des impôts de production.

- Dans un second temps, vous pourrez analyser les conséquences des prélèvements assis sur le travail sur l'emploi, les salaires, la compétitivité, l'attractivité et l'activité et vous pourrez formuler vos recommandations associées en vue de soutenir les salaires, l'emploi et la compétitivité de l'économie française.

Vos recommandations devront s'inscrire dans le respect de la trajectoire de finances publiques à la fois en termes de solde public mais également de taux de prélèvements obligatoires. Vous êtes également invités à présenter des propositions permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Les recommandations que vous formulerez concernant la prime d'activité devront s'inscrire en cohérence avec le projet de la solidarité à la source et, en particulier, l'harmonisation des bases-ressources de la prime d'activité avec d'autres minima sociaux.

Vos travaux permettront d'analyser les résultats de la littérature, et pourront mobiliser des études de cas d'investissements industriels en France sur des technologies nécessitant de l'emploi qualifié, ainsi que des parangonnages internationaux de distribution de salaires et système socio-fiscal. Vous pourrez procéder par ailleurs à des auditions d'experts et des partenaires sociaux. En particulier, votre mission s'inscrit dans la continuité de la conférence sociale du 16 octobre dernier et doit donc être conduite en y associant les partenaires sociaux selon des modalités qu'il vous appartiendra de déterminer après en avoir échangé avec les organisations.

Vous pourrez vous appuyer pour vos travaux sur France Stratégie et le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale pour l'organisation des concertations avec les partenaires sociaux, sur la Direction générale du Trésor, la Direction de la sécurité sociale, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la Direction générale de la cohésion sociale et la direction de l'animation, de la Recherche, des études et des statistiques pour réaliser des cas-types, simuler et chiffrer vos propositions. Vous pourrez solliciter l'OCDE pour les parangonnages internationaux. Vous bénéficierez de l'appui de quatre rapporteurs, au sein de la direction de l'animation, de la Recherche, des Etudes et des Statistiques, de la Direction de la sécurité sociale, de la direction générale du Trésor et au sein de l'Insee. Vous bénéficierez également de l'appui d'un rapporteur général issu de l'Inspection générale des finances.

Nous souhaitons que vous nous remettiez un premier rapport intermédiaire, portant sur les recommandations d'amélioration de l'efficacité des dispositifs existants, au plus tard le 30 avril 2024, et un rapport final, incluant l'analyse macroéconomique, au plus tard le 16 juin 2024.



Elisabeth Borne

Annexe 2 – liste des personnes auditionnées

Partenaires sociaux :

- CFDT : Paul Busi, Jocelyne Cabanal, Luc Mathieu
- CGT : Alexis Jeamet, Agathe Le Berder, Thomas Vacheron, Loïck Tange
- FO : Hélène Fauvel et Eric Gautron
- CFE-CGC : Anais Filsoofi
- CFTC : Manuel Lecomte, Julie Bestel
- UNSA : Vanessa Jereb, Jérôme Leleu
- Solidaires : Murielle Guilbert
- Medef : Clarisse Costa, Laurent Giovachini, France Henry-Labordère, Pierre-Matthieu Jourdan, Gilles Lafon, Jacques Lesage, Christine Lepage, Patrick Martin, Diane Milleron-Deperrois, Hubert Mongon, Garance Pineau, Gwenaëlle Poilon
- CPME : François Asselin, Eric Chevée, Gwendoline Delamare-Deboutteville, Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, Amir Reza-Tofighi, Claire Richier
- FNSEA : Jérôme Volle, Céline Camgrand Vila

Universitaires, économistes, chercheurs en sciences sociales :

- Les membres du Conseil d'Analyse Économique auprès du Premier Ministre
- Guillaume Allègre, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) - Sciences Po
- Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS, professeur d'économie à l'École normale supérieure
- Laurent Bach, professeur associé à l'ESSEC, directeur de programme à l'Institut des politiques publiques
- Thomas Breda, professeur à PSE, chargé de recherche CNRS, coresponsable du pôle travail et emploi Institut des politiques publiques
- Pierre Cahuc, professeur d'économie à Sciences Po
- Clément Carbonnier, professeur d'économie à l'université Paris 8, chercheur au Laboratoire d'économie dionysien (LED), codirecteur de l'axe de recherche « Politiques socio-fiscales » au LIEPP – Sciences po
- Stéphane Carcillo, chef de la division emploi et revenus à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), professeur affilié au département d'économie de Sciences Po
- Gilbert Cette, professeur à NEOMA Business School, président du Conseil d'orientation des retraites (COR)

- Sophie Cottet, post-doctorante à l'université de Stavanger Business School
- Laurent Cordonnier, économiste, professeur à l'université de Lille
- Thomas Dallery, économiste, maître de conférences en économie à l'Université du Littoral Côte d'Opale
- François-Xavier Devetter, professeur à l'université de Lille, membre du Centre Lillois d'Etudes et de Recherches en Sociologie et Économie (Clersé)
- Sarah Guillou, économiste, directrice du département innovation et concurrence de l'OFCE – Sciences po
- Éric Heyer, économiste, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE
- Alexander Hijzen, économiste principal à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- Guillaume Gaulier, économiste à la Banque de France
- Jérôme Gautié, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- François Geerolf, économiste à l'OFCE - Sciences Po
- Alexandre Georgieff, économiste à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- Thomas Grjebine, économiste, responsable du programme scientifique « Macroéconomie et finance internationales » au CEPII.
- Xavier Jaravel, professeur d'économie à la London School of Economics (LES), membre du CAE
- Yannick L'Horty, économiste, directeur de TEPP-CNRS et directeur de l'ONDES, université Gustave Eiffel
- Camille Landais, professeur d'économie à la LSE, président délégué du CAE
- François Langot, professeur d'économie à l'université du Mans, membre honoraire de l'Institut universitaire de France.
- Etienne Lehmann, économiste, professeur de sciences économiques à l'université Paris 2 Panthéon-Assas
- Frédéric Lerais, directeur général de l'Institut de Recherche Économiques et Sociales (IRES)
- Clément Malgouyres, chercheur au CREST, professeur associé à l'IP Paris
- Franck Malherbet, chercheur au CREST et à Paris School of Economics
- Eva Moreno Galbis, professeure d'économie Université Aix-Marseille.
- Daniele Pacifico, économiste à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- Bruno Palier, directeur de recherche CNRS en sciences politique au CEE, Sciences Po
- Hélène Paris, secrétaire générale du CAE

- Muriel Pucci-Porte, maîtresse de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et chercheuse associée à l'OFCE
- Xavier Ragot, président de l'OFCE – Science Po
- Roland Rathelot, professeur associé d'économie à l'IP Paris
- Alexandra Roulet, professeure d'économie à l'INSEAD, chercheuse affiliée au CEPR
- Emmanuel Saez, économiste, professeur à l'université de Californie à Berkeley
- Raul Sampognaro, économiste au département analyse et prévision de l'OFCE – Sciences po
- Julie Valentin, maîtresse de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Michaël Zemmour, maître de conférences en économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, codirecteur de l'axe "Politiques socio-fiscales"

Administrations et organismes publics :

- Dares : Michel Houdebine
- Direction générale des entreprises : Paul Cusson, Benjamin Delozier
- Direction générale du Travail : Eva Jallabert, Aurore Vitou
- Direction générale du Trésor : Dorothée Rouzet, Albane Sauveplane, Stéphane Sorbe
- Direction de la législation fiscale : Sébastien Catz, Laurent Martel
- Drees : Fabrice Lenglard
- Direction de la sécurité sociale : Morgan Delaye, Paul-Antoine Georges, Frank von Lennep, Cléo Lhermet, Harry Partouche, Thomas Ramljaona
- Haut conseil pour le financement de la protection sociale : Emmanuel Chion, Dominique Libault
- Insee : Nicolas Carnot, Jean-Luc Tavernier
- Urssaf Caisse Nationale : Yann-Gaël Amghar, Alain Gubian, Damien Ientile, Anne-Laure Zennou

Autres institutions et personnalités :

- Marc Ferracci, député des Français établis hors de France (6^e circonscription)
- Jérôme Guedj, député de l'Essonne (6^e circonscription)
- Mouvement des entreprises intermédiaires : David Lauvray, Florence Naillat
- Rexecode : Denis Ferrand, Olivier Redoulès

- France industrie : Alexandre Saubot
- Fipeco : François Ecalle
- Afep : Bruno Clément-Ziza, Nicolas Ragache

LES POLITIQUES D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES : UNE INFLEXION NÉCESSAIRE

Antoine Bozio et Étienne Wasmer



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*
