

Haut Conseil des rémunérations, de l'emploi et de la productivité

Note d'orientation sur les exonérations de cotisations sociales

16 décembre 2024

Les membres du Haut Conseil ont été invités par le gouvernement à examiner les pistes d'évolution des exonérations générales de cotisations sociales, en s'appuyant notamment sur le rapport d'Antoine Bozio et Étienne Wasmer *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, remis à la ministre du Travail début octobre 2024.

Ce rapport répond à une lettre de mission de la Première ministre, Élisabeth Borne, qui souhaitait étudier les améliorations à apporter aux dispositifs d'exonérations dans le but de favoriser l'articulation entre les salaires, les incitations au travail et les gains de productivité, en cohérence avec les objectifs de plein emploi et de réindustrialisation.

Les membres remercient les auteurs et les administrations qui les ont appuyés pour le travail effectué et la richesse des réflexions ouvertes. Il ressort des travaux présentés lors des séances plénières du 4 octobre et du 7 novembre 2024 les constats et orientations suivantes.

1. Les enjeux justifiant de réexaminer ces dispositifs sont de plusieurs ordres

- Revaloriser la rémunération du travail par le salaire en tenant compte des phénomènes de « trappes à bas salaire » et de « smicardisation » associés aux exonérations (et autres politiques publiques sur les rémunérations), tout en soutenant la compétitivité des entreprises et la montée en gamme de la production.
- Favoriser l'emploi pérenne et de qualité dans un système productif concurrentiel, en tenant compte de l'impact des exonérations sur le salaire dit « superbrut » pour l'employeur et de la sensibilité de l'emploi à son coût selon le profil des salariés, des entreprises et des secteurs.
- Maîtriser le coût collectif de cette dépense socio-fiscale au regard de son efficacité et des contraintes portant sur les finances publiques.
- Assurer la lisibilité et la soutenabilité du financement du modèle de protection sociale français.

2. Au vu du diagnostic global étayé dans le rapport

- Il paraît opportun de réexaminer les dispositifs d'exonérations de cotisations, articulés aux prestations sociales comme la prime d'activité et aux politiques publiques en matière de rémunération du travail, au prisme de leur impact sur la dynamique salariale, l'emploi, la spécialisation de l'économie et la productivité.
- Ce réexamen se justifie par l'évolution du contexte économique, différent de celui qui a motivé le déploiement de programmes successifs d'exonérations de cotisations sociales depuis trente ans : baisse du chômage, hausse du taux d'emploi, augmentation de l'âge de départ à la retraite, hausse des niveaux de qualification, effet du progrès technique biaisé ou polarisé selon les compétences et renforcement des enjeux de compétitivité, augmentation de la concurrence internationale, fragilisation du tissu des TPE et PME, recul de la part de l'industrie dans l'économie française.
- Le rapport souligne toutefois que des progrès restent à réaliser en France en matière d'accès au marché du travail pour certains publics, en particulier les jeunes et les personnes faiblement qualifiées. Par ailleurs, les prévisions économiques et le contexte international appellent à la prudence.
- L'empilement des réformes d'exonérations de cotisations rend difficile la distinction des dispositifs. Ces réformes ont élargi la cible des niveaux de salaire jusqu'à 3,5 Smic, signe que les exonérations ont vu leurs objectifs se diversifier. Elles ne visent plus seulement à « maîtriser le coût » pour l'employeur sur les salaires proches du Smic, mais aussi à rendre

plus compétitives les entreprises françaises.

- La superposition de programmes d'exonération ou de baisse des cotisations sociales et leur compensation par l'État – via d'autres prélèvements obligatoires à caractère fiscal – impacte également la visibilité du financement de la protection sociale. Une refonte du système d'exonérations de cotisations sur les bas salaires doit conduire à redonner de la clarté au financement de la protection sociale, et ainsi à améliorer la qualité du débat démocratique.
- Le coût pour les finances publiques de l'ensemble des dispositifs d'exonération de cotisations sociales a beaucoup augmenté, pour atteindre 78 milliards d'euros en 2024 selon le PLFSS, dont 66 milliards pour les dispositifs généraux. C'est à la fois le fruit de l'extension structurelle du barème d'exonération et de son indexation sur le Smic, lequel a été revalorisé plusieurs fois dans le contexte inflationniste récent.
- Le dispositif actuel est caractérisé par des exonérations fortement dégressives entre le point d'entrée au niveau du Smic et le point de sortie à 1,6 Smic. Autrement dit, le surcroît de cotisations sociales employeurs associé à une augmentation donnée du salaire brut est plus élevé lorsque celui-ci est inférieur à 1,6 Smic.
- L'effet final d'une hausse du salaire sur le revenu disponible d'un salarié dépend de la combinaison de la variation des prélèvements sociaux et fiscaux et de l'effet des multiples dispositifs sociaux dont il peut bénéficier, notamment de la prime d'activité. La hausse de salaire peut induire la perte d'autres éléments de revenu ou l'accroissement de prélèvements. Les simulations sur cas types de la Drees¹ montrent que le rapport entre augmentation finale du revenu disponible et hausse du coût global du travail est très variable selon les quotités de travail, la situation familiale ou le logement.
- Les phénomènes de « trappes à bas salaire » apparaissent probables, même si le Haut Conseil prend acte de la difficulté de démontrer empiriquement leur existence en France. L'existence de « trappes à promotion » est également évoquée. La littérature scientifique étrangère semble apporter des éléments empiriques sur la présence de trappes à bas salaire dans d'autres pays européens.

3. Le Haut Conseil souligne l'intérêt de plusieurs apports méthodologiques

- Le rapport Bozio-Wasmer introduit des innovations conceptuelles qui visent à améliorer les modélisations du marché du travail et à évaluer les arbitrages entre les effets positifs en emploi des exonérations de cotisations et les effets négatifs sur la dynamique salariale, la formation ou la productivité.
- De façon générale, les savoirs scientifiques internationaux et nationaux récents sont pris en compte, sur l'effet de la fiscalité sur la dynamique des revenus du travail, sur le lien entre emploi et coût du travail, notamment sur l'impact du salaire minimum. Ces travaux renouvellent le champ de réflexion par rapport aux acquis traditionnels de la littérature en économie du travail.
- En particulier, des réflexions sont ouvertes sur la sensibilité de l'emploi à son coût (mesurée par son élasticité) selon le niveau ou type d'emploi et selon le type d'entreprise. S'il y a un consensus des économistes sur l'existence d'un effet significatif des baisses de cotisations sur l'emploi au niveau du Smic – et sur une décroissance de cet effet lorsque l'on s'en éloigne –, la valeur précise de ces élasticités de l'emploi à son coût pour différents niveaux de qualification et l'ampleur de l'effet emploi global des exonérations demeurent l'objet de débats scientifiques.
- Le rapport inclut une innovation méthodologique dans le calcul des effets sur l'emploi consistant à envisager les effets des exonérations à l'échelle de la masse salariale des entreprises bénéficiaires et pas seulement au niveau individuel sur l'emploi des salariés concernés. Le Haut Conseil rappelle toutefois que cette approche, qui permet de mutualiser les effets positifs et négatifs d'une réforme des exonérations au sein d'une

¹ Drees (2024), « [De combien faut-il augmenter un salarié au smic pour relever son revenu disponible de 100 euros ?](#) », *Etudes et Résultats*, n° 1313, octobre.

entreprise, n'a qu'une portée limitée voire inexistante pour les petites et très petites entreprises.

- Enfin, le Haut Conseil salue la mise à disposition des modélisations et maquettes mobilisées dans le rapport afin de permettre à la communauté scientifique et aux administrations de continuer à faire progresser les évaluations.

4. Les scénarios de réforme des dispositifs d'exonérations de cotisations présentés dans le rapport

- Ces scénarios ont pour objectif de réinterroger la politique actuelle, d'apporter de la lisibilité au barème et de « lisser » la pente des exonérations.
- Ils sont réalisés prioritairement à coût budgétaire constant, conformément à la mission confiée aux auteurs et dans un souci de pédagogie. Il s'agit d'abord de montrer comment une modification du barème d'exonération peut, sous certaines hypothèses, inciter les entreprises à une politique salariale plus dynamique, sans nuire globalement à l'emploi, voire en favorisant sa montée en gamme.

5. S'agissant de définir le type de scénario à privilégier

- Le Haut Conseil ne prend pas position sur le rendement budgétaire à attendre d'une réforme des exonérations générales de cotisations. La réduction du coût budgétaire associé à ce dispositif est un objectif distinct, qui ne fait pas consensus parmi les membres, mais qui doit être subordonné à des objectifs de promotion salariale et de préservation de l'emploi.
- Il juge souhaitable de réduire le taux « marginal » de prélèvement pour les bas salaires, afin de ne pas freiner leur progression. Il considère néanmoins qu'il faut tenir compte des risques sur l'emploi dans un contexte de conjoncture incertaine, et qu'avant toute réforme il convient de disposer d'une étude d'impact détaillée selon la taille, le secteur des entreprises et le genre des salariés.
- Le rapport adopte dans ses scénarios une plus faible sensibilité de l'emploi à son coût – dite élasticité – notamment au niveau du Smic, à la lumière de travaux académiques récents. Le Haut Conseil note que les hypothèses demeurent l'objet de débats scientifiques alors qu'elles sont centrales dans l'appréciation des effets sur l'emploi d'un changement de barème, notamment dans les secteurs intensifs en emplois peu qualifiés. Les travaux à venir considéreront plusieurs hypothèses d'élasticité pour appréhender l'ensemble des effets possibles.

6. Le Haut Conseil recommande plusieurs registres d'approfondissements

Le Haut Conseil souhaite d'abord poursuivre les explorations statistiques sur l'effet potentiel d'une réforme du système des exonérations de cotisations.

- Il souhaite que soient consolidés les enseignements des scénarios de réforme des exonérations, notamment au regard de leurs effets sur l'emploi peu qualifié, sur certaines tranches de salaires, dans certains secteurs, selon la taille de l'entreprise et sa place dans la chaîne de valeur.
- Il demande une décomposition précise des variations d'emplois, c'est-à-dire du solde net, mais aussi une estimation des destructions et des créations d'emplois attendues compte tenu de la structure de la masse salariale et de la structure productive.
- Il insiste sur la nécessité de produire une analyse femmes/hommes des effets des changements de barème sur le coût du travail et l'emploi, notamment pour tenir compte de la surreprésentation des femmes dans les métiers proches du Smic.
- Il serait également pertinent d'explorer l'effet emploi par tête et pas seulement en équivalent temps plein, compte tenu de la surreprésentation des femmes dans l'emploi à temps partiel.
- Le scénario qui sera retenu en 2025 par le législateur pouvant diverger de ceux étudiés

dans le rapport, le Haut Conseil estime nécessaire qu'une fois le parcours législatif stabilisé, soit évalué ce schéma à l'aune des critères d'Antoine Bozio et Étienne Wasmer.

Le Haut Conseil prend acte des options d'évolution des modes d'indexation du barème des exonérations de cotisations suggérées dans le rapport. Une réflexion peut être menée sur les différentes façons de fixer le niveau des seuils du barème.

Le Haut Conseil rappelle par ailleurs que d'autres composantes du système socio-fiscal (et d'abord la prime d'activité) sont susceptibles d'engendrer différents types de trappes (à bas salaires, à promotion, à sous-investissement en qualifications, etc.), et qu'il est nécessaire de les intégrer à l'analyse. Cette demande était présente dans la lettre de mission de la Première ministre. Si le rapport Bozio-Wasmer tient compte de la prime d'activité et des autres transferts socio-fiscaux dans sa partie diagnostic, ce n'est pas le cas dans ses propositions.

Les membres demandent donc de poursuivre ce travail, plus complexe car nécessitant de combiner des données sur les entreprises, sur les salariés pris individuellement mais aussi sur la structure de leurs ménages qui détermine les droits sociaux. En premier lieu, ils souhaiteraient connaître le nombre et les caractéristiques des ménages correspondant aux différents cas-types mentionnés dans la note de la Drees mentionnée supra.

Les phénomènes de « trappes à bas salaire » ou « à promotion » pourront être à nouveau examinés à l'occasion de futurs travaux du Haut Conseil sur les systèmes de classification de branches et des grilles salariales.

Enfin, le rapport Bozio-Wasmer contient des propositions de transformation du système de financement de la sécurité sociale. Le Haut Conseil considère que ces propositions sortent de son champ d'attribution.

7. Certaines pistes de réflexion ne font pas consensus parmi les membres

- La question des conditions d'accès, du ciblage, de la transparence, voire de la conditionnalité et des contreparties est posée par certains membres. Bien que les possibilités de « conditionner » les aides aux entreprises aient déjà fait l'objet de plusieurs rapports par le passé et qu'aucune solution en la matière n'ait semblé évidente à mettre en œuvre, ces membres souhaiteraient que soient explorées différentes modalités opérationnelles : transparence des montants d'exonérations obtenues, répartition par type d'emploi et profil de salarié, lien avec la politique sociale ou environnementale de l'entreprise, lien avec la politique de partage de la valeur appliquée dans les entreprises, ainsi que leurs effets mesurés sur la stratégie de l'entreprise et de la branche professionnelle en matière d'emploi (y compris le recours à la sous-traitance).
- Certains membres souhaitent ouvrir la réflexion sur l'assiette salariale prise en compte pour calculer les exonérations, s'agissant par exemple d'intégrer les autres modes de rémunération (prime de partage de la valeur, participation, intéressement, etc.). Certains membres expriment également le souhait d'examiner l'impact d'une suppression des exonérations sur les heures complémentaires.
- L'analyse produite par le rapport est à prolonger en mobilisant un panel plus large de travaux de recherche en sciences sociales, afin notamment d'étayer les effets incitatifs des exonérations sur l'emploi et les salaires.
- Certains membres souhaitent documenter les effets possibles d'une captation des exonérations par les donneurs d'ordre sur les sous-traitants au sein des chaînes de valeur, dans la continuité du rapport de Jérôme Gautié et Frédéric Lerais pour l'Ires².

² Gautié J. et Lerais F. (2024), *Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels*, rapport de l'Ires, janvier.