Quelle réforme pour les allégements de charges sociales?

Par Mathieu Bunel, Céline Emond, Yannick L'Horty

Plus de 20 milliards d'euros sont dépensés chaque année par l'Etat pour compenser les exonérations générales de cotisations sociales, ce qui en fait la première des politiques pour l'emploi en France, tant en termes de masse budgétaire que d'effectifs concernés, avec plus d'un salarié sur deux qui bénéficie des baisses de cotisations sociales. En ces temps de fortes tensions budgétaires et de montée inexorable du chômage, on peut s'interroger sur la soutenabilité d'un tel dispositif dont le barème, unifié par la réforme Fillon de 2003, consiste en une réduction dégressive avec le niveau du salaire jusqu'à s'éteindre à 1,6 Smic. Cette réduction est de 26 points de cotisations au niveau du Smic (28 points pour les entreprises de moins de 20 salariés).

Dans notre article publié dans la *Revue de l'OFCE* (Varia, n° 126, 2012), nous proposons d'évaluer à l'aide des données les plus récentes et les plus adaptées à cet exercice les effets d'une suppression totale des exonérations générales et de plusieurs réformes partielles des barèmes d'exonérations de cotisations sociales. Selon nous, la suppression pure et simple de l'ensemble des exonérations générales conduirait à une destruction de l'ordre de 500 000 emplois. Nous explorons également les effets de réaménagement des barèmes d'exonération en balayant un grand nombre de possibilités affectant les différents paramètres qui définissent le dispositif d'exonération. Dans tous les cas, une réduction du

montant des exonérations aurait des effets négatifs sur l'emploi mais l'ampleur des pertes d'emplois varierait du simple au double selon les modalités de la réforme envisagée. Pour obtenir l'effet le moins négatif, il faudrait que les réductions d'exonération épargnent les secteurs d'activité les plus intenses en main-d'œuvre, ce qui revient à privilégier les barèmes d'exonération les plus ciblés sur les bas salaires. Tant que l'objectif est bien d'améliorer les chiffres du chômage, il importe de concentrer les exonérations sur les plus bas salaires et partant, d'avantager les secteurs les plus riches en main-d'œuvre.

Pour autant, une exonération trop concentrée au voisinage du Smic augmente le coût pour les employeurs des hausses de salaire, ce qui n'est favorable ni au pouvoir d'achat ni à la qualité des emplois qui conditionnent l'emploi de demain. Un nouvel équilibre peut toujours être recherché, pour répondre à l'urgence budgétaire, mais pour être pérenne, il doit être favorable à l'emploi d'aujourd'hui sans négliger celui de demain.

Les 20 milliards d'euros d'allégements de cotisations patronales sur les bas-salaires créent-ils des emplois ?

par Eric Heyer et Mathieu Plane

Chaque année, l'Etat consacre près d'1 point de PIB, soit 20

milliards d'euros, aux allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. La question de l'efficacité d'un tel dispositif est légitime. Un grand nombre de travaux empiriques ont été réalisés pour tenter d'évaluer l'impact de cette mesure sur l'emploi et concluent à des créations comprises entre 400 000 et 800 000.

Effectuées à l'aide de maquettes sectorielles, ces évaluations ne prennent pas en compte l'ensemble des effets induits par une politique de baisse de cotisations sur les bas salaires et notamment les effets de bouclage macroéconomique, *id est* effet de revenu, de gains de compétitivité et de financement de la mesure.

Dans une étude récente publiée dans la *Revue de l'OFCE* (Varia, n° 126, 2012) nous avons tenté de compléter ces évaluations en prenant en compte correctement l'ensemble des effets induits par une politique de baisse de cotisations sur les bas salaires. Pour ce faire nous avons réalisé la simulation de cette mesure à l'aide du modèle macroéconométrique de l'OFCE, *emod.fr*.

Nous avons alors pu décomposer les différents effets attendus de ces allégements sur l'emploi en deux grandes catégories :

1. l' « effet de substitution » global qui se décompose entre la substitution capital/travail macroéconomique auquel s'ajoute l'effet « assiette » lié au ciblage de la mesure sur les bas salaires ;
2. l' « effet volume » qui se décompose entre la hausse de la demande domestique liée à la baisse des prix et la hausse de la masse salariale, les gains de compétitivité en raison de l'amélioration des parts de marché en interne et en externe et l'effet négatif du financement de la mesure, que ce soit par la hausse des prélèvements obligatoires (PO) ou la réduction de la dépense publique.

Selon notre évaluation, résumé dans le tableau 1, les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires permettent de créer 50 000 emplois la première année et environ 500 000 au bout de cinq ans. Sur les 503 000 emplois attendus à cinq ans, 337 000 seraient dus à l'effet de substitution global dont 107 000 seraient liés à la substitution capital/travail macroéconomique et 230 000 à l' « effet d'assiette » en raison de la forte baisse du coût du travail sur les bas salaires. A cela s'ajoutent 82 000 emplois générés par le supplément de revenu domestique et 84 000 par les gains de compétitivité et la contribution positive du commerce extérieur à la variation du PIB. En revanche, l' « effet volume » sur l'emploi devient négatif si l'on finance la mesure *ex post* : la hausse d'un *mix* représentatif de la structure de la fiscalité réduit l'effet global de la mesure de 176 000 emplois à 5 ans ; la baisse d'un *mix* représentatif de la structure de la dépense publique diminue l'emploi de 250 000 à 5 ans.

Tableau 1. Impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires sans fonction de réaction de nos partenaires commerciaux

En milliers

	Effet de substitution		Effet « volume »		Total sans finance-ment	Financement *ex post*		Total avec finance-ment
Effet à...	Capital/ Travail	Effet d' « assiette »	Demande intérieure	Compé-titivité		Mix Prélèv. obligatoires	Mix Dépenses publiques	
...1 an	4	24	13	9	50	-26	-71	24 **-21**
...5 ans	107	230	82	84	503	-176	-250	**327** **253**

Sources : Calculs OFCE, *e-mod.fr.*

Une partie des emplois créés provient des gains de compétitivité liés aux gains des parts de marché sur nos partenaires commerciaux en raison de la baisse des prix de production conséquente de la réduction du coût du travail. Ce mécanisme de compétitivité-prix fonctionne d'une part si les entreprises répercutent les baisses de cotisation sociales

dans leurs prix de production et si nos partenaires commerciaux acceptent de perdre des parts de marché sans réagir. Nous avons donc simulé un cas polaire dans lequel nous supposons que nos partenaires commerciaux réagissaient à ce type de politique en mettant en place des dispositifs similaires, ce qui annulerait nos gains sur l'extérieur.

Si cela ne modifie pas l'impact sur l'emploi lié à l' « effet de substitution », en revanche cette hypothèse modifie l' « effet volume » de la mesure, supprimant 84 000 emplois liés aux gains de parts de marché et augmentant l'effet négatif du financement *ex post* en raison d'un multiplicateur du dispositif sur l'activité plus faible. Au total, dans le schéma dans lequel la mesure est financée *ex post* et ne permet pas de gains de compétitivité, les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires créeraient entre 69 000 et 176 000 emplois au bout de cinq ans selon le mode de financement retenu (tableau 2). Ce résultat conduit à relativiser largement le chiffrage initial de 500 000 emplois créés à terme.

Tableau 2. Impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires si nos partenaires commerciaux mettent en place une politique similaire

En milliers

	Effet de substitution		Effet « volume »		Total sans finance-ment	Financement *ex post*		Total avec finance-ment
Effet à...	Capital/ Travail	Effet d' « assiette »	Demande intérieure	Compé-titivité		Mix Prélèv. obligatoires	Mix Dépenses publiques	
...1 an	4	24	13	0	**41**	-35	-79	6 -38
...5 ans	107	230	82	0	**419**	-244	-350	175 69

Sources : Calculs OFCE, *e-mod.fr.*

France, Allemagne : pauvreté des non-travailleurs

par Guillaume Allègre

« Les façons de penser la société, de la gérer et de la quantifier sont indissociables »

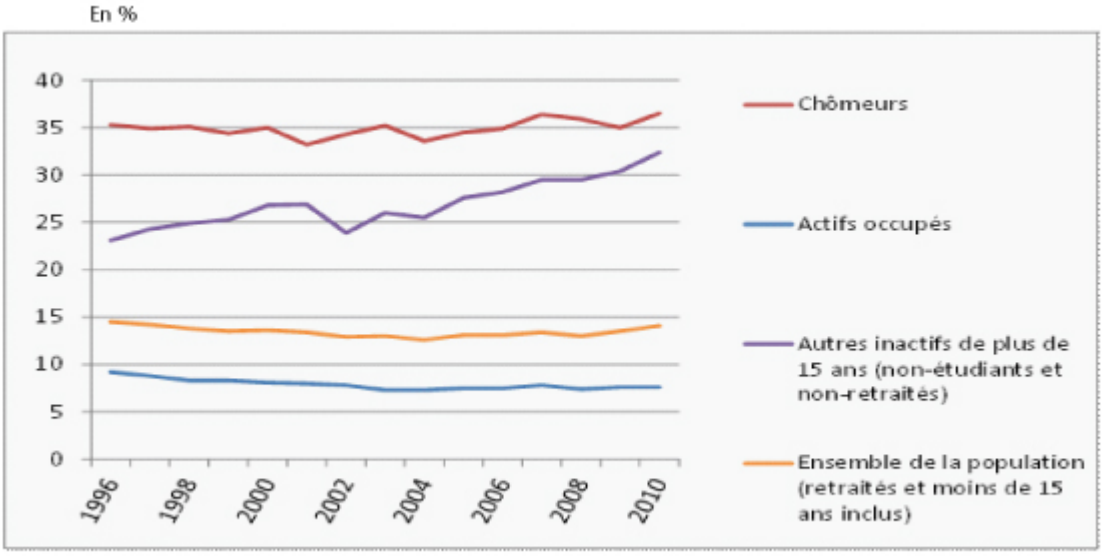
Alain Desrosières, 1940-2013

Le thème de la pauvreté au travail a émergé en Europe dans le débat public ainsi que dans le champ académique au début des années 2000, parallèlement à la mise en place de politiques visant à rendre le travail « payant ». Les lignes directrices européennes pour l'emploi mentionnent explicitement la nécessité de réduire la pauvreté des travailleurs depuis 2003 et Eurostat a mis en place un indicateur de pauvreté des travailleurs dès 2005 (Bardone et Guio). En France, les politiques visant à rendre le travail payant ont notamment pris la forme de compléments de revenus d'activité (PPE puis RSA). En Allemagne, un ensemble de réformes du marché du travail et de la protection sociale (Lois Hartz) a été mis en place au début des années 2000 selon une logique d'activation des chômeurs. Les critiques des réformes allemandes insistent souvent sur la prolifération des formes atypiques d'emploi (Alber et Heisig, 2011) : recours au temps partiel, bas-salaires, et mini-jobs sans protection sociale. En France comme en Allemagne, la focalisation sur les travailleurs masque un aspect moins connu de l'évolution de la pauvreté : parmi les individus d'âge actif, c'est la pauvreté des personnes sans emploi (inactifs en France, chômeurs en Allemagne) qui augmente depuis la fin des années 1990.

Le graphique 1 représente l'évolution entre 1996 et 2010 du taux de pauvreté des individus, calculé au seuil de 60 % du niveau de vie médian, selon leur statut d'activité. Deux faits

saillants ressortent. Premièrement, la pauvreté touche avant tout les chômeurs : leur taux de pauvreté est d'environ 35 % sur la période. Deuxièmement, les inactifs de plus de 15 ans, ni étudiants, ni retraités (dit 'autres inactifs'), soit les chômeurs découragés, et les hommes et femmes (surtout les femmes !) au foyer, constituent la population la plus touchée par l'augmentation de la pauvreté. Alors que leur taux de pauvreté s'élevait à 23 % en 1996, il atteint 32 % en 2010. Dans le même temps, la pauvreté des actifs occupés est passée de 9 % à 8 %. Par conséquent, alors que les actifs occupés représentaient 25 % des pauvres en 1996 et les 'autres inactifs' 12 %, ces derniers représentent 17 % de pauvres en 2010 et les actifs occupés 22 %. Le poids des travailleurs pauvres dans la population pauvre tend donc à diminuer, tandis que celui des inactifs augmente.

Graphique 1 : Taux de pauvreté selon le statut d'activité, France



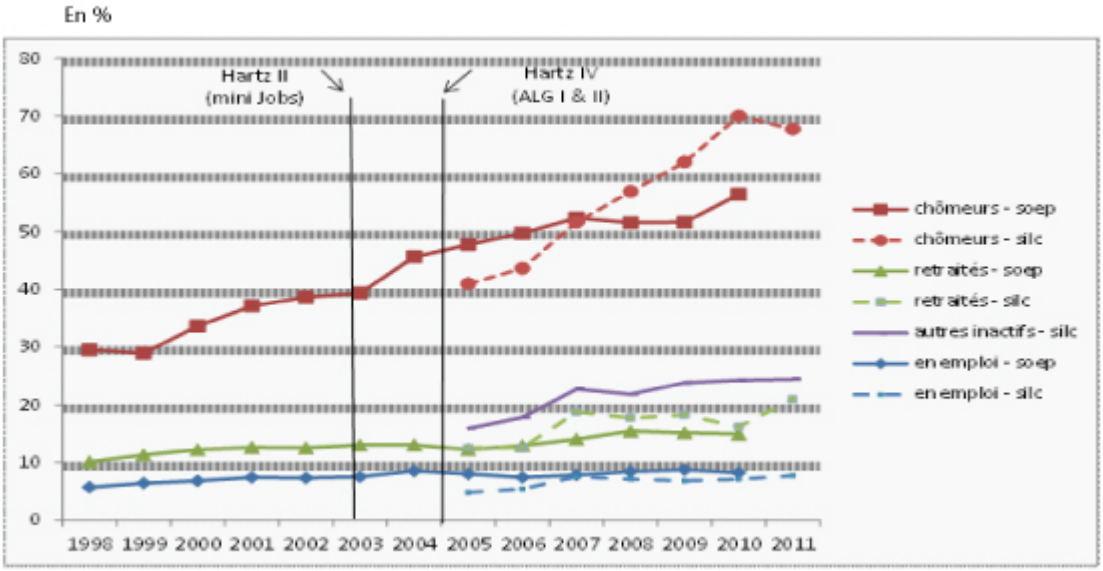
Source : Insee-DGI, Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

Concernant l'Allemagne, l'analyse du taux de pauvreté par statut d'activité se heurte à des divergences selon les sources, notamment concernant l'évolution de la pauvreté des chômeurs, beaucoup plus marquée selon Eurostat (enquête Eu-Silc) que dans l'enquête nationale SOEP (voir graphique 2). Malgré les incertitudes statistiques, on peut tout de même

observer que la pauvreté touche avant tout les chômeurs et que leur taux de pauvreté a beaucoup augmenté : de 30 à 56 % entre 1998 et 2010 selon l'enquête SOEP, généralement considérée comme plus fiable que SILC (Hauser, 2008). Si la pauvreté augmente pour toutes les catégories de population (voir Heyer, 2012), c'est bien chez les chômeurs qu'elle est la plus prononcée.

L'augmentation de la pauvreté chez les chômeurs est la conséquence de certaines mesures des lois Hartz IV, moins connues que celles instituant les *mini-Jobs (Hartz II)*. Avant ces lois, les chômeurs pouvaient recevoir une indemnisation chômage pour une durée maximale de 32 mois, à la suite de laquelle ils pouvaient recevoir une assistance chômage sous condition de ressources pour une durée illimitée (Ochel, 2005). Mais contrairement à l'ASS[i] en France, le montant de cette assistance dépendait des derniers revenus nets d'activité et assurait un taux de remplacement relativement généreux (53 % du revenu net pour les personnes sans enfant). Ce système a été remplacé à partir de 2005 par une indemnisation beaucoup moins généreuse, répondant à un objectif d'activation. L'indemnisation chômage (*Arbeitslosengeld I – ALG I)* a été limitée à 12 mois pour les chômeurs de moins de 55 ans et les motifs de sanction ont été élargis. A la suite de cette période, l'assistance chômage (*Arbeitslosengeld II – ALG II)* a été très fortement diminuée et n'agit plus que comme un dernier filet de sécurité : son montant pour un célibataire est limité à 345 euros par mois ; les sanctions ont également été élargies et durcies[ii]. La stratégie allemande d'activation a ainsi joué sur deux leviers : la réduction des revenus d'assistance pour les chômeurs et les sanctions. Si cette politique a peut-être contribué à la baisse du chômage (voir Chagny, 2008, pour une discussion sur les effets controversés de la réforme), elle a eu par construction un impact important en termes de pauvreté des chômeurs.

Graphique 2 : Taux de pauvreté selon le statut d'activité et la source, Allemagne



Source : Eurostat (SILC) ; DIW (SOEP).

Un paradoxe qu'il convient d'éclairer est la faible évolution (au moins selon l'enquête SOEP) du taux de pauvreté des individus en emploi depuis le début des années 2000. En effet, durant cette période, la proportion de bas-salaires a progressé et le recours au temps-partiel s'est fortement développé sans que le taux de pauvreté des personnes en emploi n'augmente significativement. En 2010, 4,9 millions de personnes (soit 12 % de la population en emploi) détiennent un mini-job grâce auquel ils ne peuvent recevoir plus de 400 euros par mois de revenus d'activité (Alber et Heisig, 2011). Il faut y ajouter le développement des temps-partiels avec protection sociale (de 3,9 millions en 2000 à 5,3 en 2010). On s'attendrait donc à une progression de la pauvreté des travailleurs. Mais celle-ci est freinée pour deux raisons : le développement des possibilités de cumul avec les allocations chômage (troisième levier de la stratégie d'activation) et les solidarités familiales. En effet, les emplois à temps partiel et à bas salaire sont très majoritairement détenus par des femmes qui représentent ainsi deux tiers des travailleurs à bas salaire annuel[iii]. Le revenu de leur conjoint, lorsqu'elles en ont un, leur permet souvent d'éviter la pauvreté puisque les revenus de tous les membres du ménage sont agrégés afin de déterminer le niveau de vie et la pauvreté. En cela, en paraphrasant Meulders et O'Dorchai, le

ménage sert bien de cache-sexe aux faibles revenus des femmes. Les mères isolées, par contre, sont particulièrement touchées par la pauvreté : le taux de pauvreté est ainsi de 40 % chez les familles monoparentales.

Du point de vue des indicateurs, l'utilisation de la catégorie 'travailleurs pauvres' pose ainsi plusieurs problèmes. Premièrement, la catégorie masque le chômage et l'inactivité comme déterminants de la pauvreté ; de par son appellation, elle met en avant un déterminant de la pauvreté laborieuse (« le travail ne paie pas ») par rapport aux autres déterminants (« faible nombre d'heures travaillées » ou «charges familiales élevées»). Les politiques publiques s'appuyant sur cette approche courent alors le risque de restreindre le public visé par la lutte contre la pauvreté (en France, les chômeurs indemnisés sont ainsi exclus du bénéfice du RSA-activité) et de se concentrer sur le renforcement des incitations financières à la reprise d'emploi afin de stimuler l'offre de travail alors même que le niveau élevé du chômage est lié à un rationnement du côté de la demande de travail. Deuxièmement, la catégorie est aveugle aux inégalités femmes-hommes : les femmes sont plus souvent pauvres et constituent la plus grande partie des bas-salaires mais sont moins souvent travailleurs pauvres (Ponthieux, 2004) ! Si on ne gère bien que ce que l'on mesure, il est également nécessaire que la mesure soit facilement interprétable par les décideurs publics. La réduction des inégalités de niveau de vie (entre ménages) et de revenus d'activité (entre individus) sont deux objectifs légitimes des politiques publiques (comme expliqué ici), qu'il convient de mesurer séparément, de même qu'il convient d'affecter des instruments spécifiques à ces deux objectifs.

Du point de vue des politiques publiques, l'évolution de la pauvreté par statut d'activité en France et en Allemagne souligne qu'une lutte efficace contre la pauvreté nécessite de s'attaquer à toutes les formes de la pauvreté. Pour la population d'âge actif, dans des économies où la bi-activité

parmi les couples est devenue la norme, il s'agit de mettre en place des politiques de pleine-activité et de plein-emploi qui ne recourent pas au développement de formes de travail atypiques. Ceci requiert, d'un point de vue macroéconomique, de la croissance ou du partage du travail (et des revenus associés) et, d'un point de vue microéconomique, de répondre aux besoins en termes, notamment, de gardes d'enfants, de formation et de transports. Si ces politiques sont coûteuses, les mesures économes, telles que le renforcement des incitations financières, n'ont pas réussi à démontrer qu'elles pouvaient réellement réduire la pauvreté dans son ensemble.

---

[i] Allocation de solidarité spécifique, versée aux chômeurs ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage.

[ii] Au total, 1,5 million de sanctions ont été prononcées en 2009, pour 2,8 millions de chômeurs indemnisés, contre 360 000 en 2004, pour 4 millions de chômeurs indemnisés (d'après Alber et Heisig (2011) : tableaux 6-8 pp. 24-30).

[iii] Défini au seuil de 2/3 du salaire médian.