

Économie du travail

L'impact des réductions de cotisations sociales

Souvent avancées parmi les causes expliquant le maintien d'un taux de chômage élevé en France, les cotisations sociales ont fait l'objet de plusieurs allègements, principalement en direction des bas salaires. L'impact de ces mesures, qui constituent désormais le principal instrument utilisé en faveur de l'emploi, a donné lieu à des études dont Pierre Cahuc et André Zylberberg nous livrent ici les conclusions. Loin de faire l'unanimité quant aux méthodes ou aux résultats, ces études montrent cependant l'intérêt des instruments économiques pour évaluer les effets d'une politique publique ou pour arbitrer entre deux modalités d'action sur l'emploi des personnes faiblement qualifiées.

C.F.

En 2004, la France a consacré 17 milliards d'euros, soit près de 1,2% de son PIB, à des mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas et moyens salaires. C'est le poste le plus important de toutes les politiques de l'emploi. La France fut le premier pays à initier en 1993 ce type de mesures suivie peu après par la Belgique et les Pays-Bas. L'ambition de ces dispositifs est d'abaisser le coût du travail afin que les entreprises augmentent leurs embauches. Après avoir défini précisément ce qu'est le coût du travail, cet article vise à expliciter les fondements théoriques justifiant une telle politique puis, à la lumière des études appliquées, d'en apprécier les effets dans la réalité.

Le coût du travail

Le coût du travail s'obtient en additionnant le salaire *net* et les cotisations sociales (encore appelées charges sociales). Le salaire net est ce qui est versé sur le compte en banque de l'employé. Les cotisations sociales sont subdivisées en une part « patronale » et une part « salariale ». Les cotisations patronales financent principalement l'assurance chômage, l'apprentissage et la formation professionnelle et les assurances sociales (maladie, maternité, vieillesse, accidents du travail, invalidité et allocations familiales). Les cotisations salariales financent aussi l'assurance chômage mais également la retraite complémentaire du régime général et la sécurité sociale (maladie, veuvage, vieillesse). Ainsi, du point de vue des finances publiques, il y a quelque pertinence à différencier les cotisations patronales des

cotisations salariales puisqu'elles sont affectées pour la majeure partie à des usages différents.

En revanche, du point de vue de l'entreprise, cette subdivision n'a guère de sens. Toutes les cotisations sont prélevées sur les recettes de l'entreprise et, par conséquent, les décisions d'embauche seront fondées sur le *coût total* du travail, égal à la somme du salaire net et de *toutes* les cotisations sociales. Pourtant, de nombreuses dispositions législatives et réglementaires s'obstinent à prendre pour référence le salaire *brut* égal, par définition, à la somme du salaire net et des cotisations à la charge de l'employé. En particulier, le SMIC¹ horaire définit la valeur du salaire minimum brut horaire. De la même manière, les accords collectifs portent généralement sur les salaires bruts.

Les dispositifs d'allègement des cotisations sociales ont pour but de réduire le coût du travail. Comme les salaires bruts sont généralement fixés, la réduction du coût du travail peut être obtenue en réduisant la part patronale des cotisations. En procédant de la sorte, le coût du travail diminue sans que, *a priori*, le salaire net soit modifié. Aujourd'hui (en mai 2005), un employé payé au SMIC à temps complet perçoit un salaire net de 915 €. S'il n'y avait aucun allègement de charges, la part salariale des cotisations sociales s'élèverait à 240 € et la part patronale atteindrait 456 €. Le total des cotisations sociales serait ainsi égal à 696 € et le coût du travail s'établirait à $915 + 696 = 1611$ €. Le taux « normal » des cotisations sociales représentent donc aujourd'hui $696 : 1611 = 43\%$ du coût total du travail. Depuis son origine en 1993, le système d'allègements des charges sociales a connu de nombreuses règles de calcul différentes, mais il n'a toujours porté que sur la part patronale. À compter du 1^{er} juillet 2005, il devrait en principe se stabiliser. Pour un salarié à plein temps rémunéré juste au niveau du SMIC, la réduction des cotisations patronales atteint 290 € soit 26 % du salaire brut. Lorsque le salaire dépasse le SMIC, la réduction de charges baisse de façon linéaire pour s'annuler complètement lorsque la rémunération atteint 1,6 SMIC.

Comment les entreprises prennent leurs décisions en matière d'emploi

De l'effet de substitution à ...

¹ Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Pour offrir des biens ou des services à ses clients, une entreprise utilise en règle générale de nombreux « facteurs » de production. Les plus importants sont ses employés et ses équipements. Le choix des proportions respectives de chaque facteur dépend des possibilités techniques et des coûts associés à l'utilisation de chacun des facteurs. Par exemple, imaginons que, étant donné ses prévisions de trafic, la SNCF prévoit de vendre dans une journée normale un million de billets. Pour cela, la SNCF peut employer des agents derrière des guichets ou installer des distributeurs automatiques et embaucher quelques techniciens chargés de les entretenir. Quelle solution retiendra finalement la SNCF ? La réponse est simple : celle qui lui permet de vendre le nombre de billets prévus au moindre coût avec la technologie dont elle dispose (qui se compose de guichets et de distributeurs automatiques).

Pour faire ses choix, la SNCF va comparer le coût d'un agent derrière un guichet au coût d'usage d'un distributeur automatique qui comprend, entre autres, l'amortissement de l'investissement et les salaires des techniciens de la maintenance. Pour vendre un million de billets par jour, la SNCF utilisera d'autant plus de guichetiers que leur coût est faible comparé à celui des distributeurs automatiques. Dans cette circonstance, la SNCF *substitue* des distributeurs automatiques, et donc le travail des techniciens de maintenance, au travail des guichetiers. En résumé, lorsque le coût du travail d'un guichetier baisse, la SNCF peut vendre son million de billets par jour à un coût plus faible en augmentant le nombre de guichetiers et en se séparant de certains techniciens de maintenance. On parle alors d'un *effet de substitution*. Cette expression signifie que pour produire une quantité donnée de biens ou de services, une entreprise a en règle générale la possibilité de remplacer un facteur de production coûteux par un autre facteur moins coûteux. Dans le cas d'espèce, la « demande de travail » des techniciens baisse tandis que celle des guichetiers augmente.

...l'effet d'offre

Jusque-là nous avons supposé que le nombre de billets que devait vendre la SNCF, un million par jour, était donné. En réalité, cette quantité dépend très directement de la fréquentation de ce mode de transport. Si le billet est relativement bon marché, plus de gens prendront le train. Si le billet de train augmente, certaines personnes préféreront utiliser leur voiture. En d'autres termes, le volume du trafic SNCF dépend du prix du billet de train (ce n'est pas le seul déterminant du trafic, mais il est important). Si ce prix est faible, le volume du trafic augmente, si ce prix est élevé, il baisse. Or, le prix du billet dépend lui-même du coût de

chaque facteur de production. Si le coût d'un facteur de production augmente, le prix du billet va s'accroître, le trafic ferroviaire va diminuer et la SNCF peut être amenée à réduire le nombre de ses employés ainsi que le nombre de guichets automatiques. Ces mouvements dans l'usage des facteurs de production dus à une modification du volume d'activité de l'entreprise portent le nom d'*effet d'offre* (ou effet quantité ou effet de volume).

Imaginons que le coût du travail des techniciens reste constant tandis que celui des guichetiers baisse. Dans ces circonstances, le prix du billet va aussi baisser ce qui aura tendance à accroître le trafic ferroviaire. Il y a là un *effet de volume* qui pousse la SNCF à embaucher des guichetiers, à installer de nouveaux distributeurs automatiques et donc à embaucher également des techniciens de maintenance. Pour ce qui concerne le travail des guichetiers, les effets de volume et de substitution dus à une baisse du coût de ce facteur agissent dans le même sens. Ils tendent à augmenter l'utilisation de ce facteur. En revanche, pour ce qui concerne le travail des techniciens, la baisse du coût du travail des guichetiers provoque un effet de substitution négatif mais un effet de volume positif. L'impact final de la baisse du coût du travail des guichetiers sur l'emploi des techniciens de maintenance est donc *a priori* indéterminé². Cet exemple, dont la visée est purement pédagogique, montre que la baisse des charges sociales sur l'emploi peu qualifié peut augmenter l'utilisation de ce facteur, mais peut aussi provoquer une baisse de l'emploi qualifié. Seules les études empiriques que nous évoquerons plus tard permettent d'avoir une idée sur l'impact final.

L'élasticité de la demande de travail

Du point de vue des politiques économiques, il est important de pouvoir chiffrer cette diminution de la demande de travail due à une hausse du coût de la main-d'œuvre. Pour cela, on fait appel à la notion d'*élasticité*. Par définition, si l'élasticité prend la valeur e cela signifie qu'une hausse de 1% du coût du travail se traduit par une diminution de e % de la demande de travail. En ne tenant compte que des effets de substitution, et en considérant le travail comme un seul facteur homogène, la plupart des études situe l'élasticité dans l'intervalle compris entre 0,15 et 0,75. La valeur intermédiaire de 0,3 constitue à ce titre un ordre de grandeur qu'il est utile de retenir.

² Pour un exposé complet des aspects théoriques et empiriques de la demande de travail, le lecteur peut se reporter à nos ouvrages *La Microéconomie du marché du travail*, Collection Repères, Paris, La Découverte, 2003 et *Le Marché du travail*, De Boeck Université, 2001.

La prise en compte des effets de volume accroît la valeur de l'élasticité de l'emploi par rapport à son coût. Il est vraisemblable qu'elle soit assez proche de l'unité. Il apparaît ainsi, qu'au plan global, l'amplitude de l'effet de volume est loin d'être négligeable. Lorsque l'on considère différentes catégories d'employés, les études montrent que l'élasticité diminue avec le niveau de qualification. En d'autres termes, l'emploi de personnels non qualifiés est plus sensible au coût du travail que l'emploi de personnels qualifiés. De même, il apparaît que le travail non qualifié est plus facilement substituable au capital que le travail qualifié. Il en résulte que l'impact des allègements de charges sociales devrait être d'autant plus grand qu'elles sont ciblées sur les plus faibles qualifications. C'est pourquoi, en pratique, les allègements les plus importants se trouvent concentrés au niveau du SMIC.

Le cas de la baisse des cotisations sociales en France

À ce jour, la seule étude d'envergure sur les effets des allègements des cotisations sociales en France est celle menée par Bruno Crépon et Rozenn Desplatz³. A partir d'un échantillon de 90 000 entreprises françaises suivies entre 1994 et 1997, ils ont analysé les conséquences de la baisse du taux des cotisations patronales qui est passé de 40 % à 22 % du salaire brut entre ces deux dates. Pour cela, ils mettent en œuvre une procédure quasi expérimentale, exploitant le fait que les entreprises ont bénéficié des allègements de charge à des degrés divers. Ils construisent rétrospectivement deux ensembles d'entreprises. Le premier est composé de celles ayant bénéficié des allègements de charges ; elles forment le groupe « test ». Le second comprend les entreprises n'en ayant pas bénéficié ; elles forment le groupe de « contrôle ». Il suffit alors de comparer les performances moyennes des deux groupes pour avoir une évaluation quantitative de l'impact des baisses de charges⁴.

1 Effet des allègements de cotisations patronales

<i>Variables</i>	<i>Industrie</i>	<i>Services</i>	<i>Ensemble</i>
Emploi total	150 000	310 000	460 000
Emploi non-qualifié	70 000	150 000	220 000
Emploi qualifié	80 000	160 000	240 000

³ « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Economie et Statistique*, 2001, 348(8), pp. 3-24.

⁴ Les questions soulevées par l'évaluation des politiques de l'emploi sont examinées en profondeur dans Heckman, J., Lalonde, R. et Smith, J., « The economics and econometrics of active labor market programs », dans Ashenfelter O. et Card, D. (éds), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North Holland, Elsevier, Vol. 3a, chapitre 31, pp. 1865-2097.

L'emploi non qualifié correspond aux ouvriers et employés non qualifiés, aux apprentis et aux stagiaires.

Source : Crépon et Desplatz, *op.cit.*

Le tableau ci-dessus reproduit leurs principaux résultats. Pour l'emploi total, l'estimation moyenne indique que les exonérations de cotisations patronales ont créé ou sauvé 460 000 emplois sur la période considérée (en réalité, cette estimation se situe dans une fourchette allant de 255 000 à 670 000 emplois). Les effets sont plus importants dans le secteur des services (310 000 emplois créés, ce qui correspond à une hausse de 5,2% des effectifs) que dans l'industrie (150 000 emplois créés, ce qui équivaut à une hausse de 3,3% des effectifs). La même étude a montré qu'il y a eu un effet de substitution en faveur du travail non qualifié : une réduction supplémentaire d'un point du coût du travail a conduit à une hausse d'environ 0,7 % de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total. Pour ce qui concerne le travail qualifié, on constate encore que l'effet de volume domine visiblement l'effet de substitution puisque les effectifs de cette catégorie progressent.

La contribution de Crépon et Desplatz a suscité de nombreuses réactions, soulignant certaines limites de méthode⁵. En premier lieu, il est possible que la compétitivité des entreprises qui n'ont pas bénéficié des allègements de charges ait diminué relativement à celle des entreprises ayant pu profiter de ces mesures. Dans ce contexte, le groupe de contrôle voit son environnement modifié par le dispositif d'exonérations de charges. Négliger cet effet conduit à surestimer l'impact des allègements de cotisations sur l'emploi, puisque la méthode adoptée par Crépon et Desplatz suppose que les entreprises du groupe de contrôle ne sont pas affectées par le dispositif étudié. Les estimations complémentaires réalisées par Crépon et Desplatz montrent néanmoins que cet effet n'est pas statistiquement significatif dans l'industrie. Dans le secteur tertiaire, il apparaît même que l'emploi des entreprises non concernées par les exonérations a d'autant plus progressé qu'elles étaient situées dans un secteur bénéficiant fortement des réductions de charges⁶.

D'autre part, les résultats de Crépon et Desplatz font état d'un nombre très élevé d'emplois créés ou sauvés dans un laps de temps relativement court, puisque leurs estimations portent sur la période 1994-1997. Ces chiffres ont surpris dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que les modifications de la demande de travail mettent beaucoup plus de temps à répondre aux variations

⁵ Voir par exemple Henry Sterdyniak, « Une arme miracle contre le chômage ? », *Revue de l'OFCE*, n°81, pp. 301-315, avril 2002.

⁶ Voir Crépon, B. et Desplatz, R., « Réductions de charges et emploi : évaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, n°82, pp. 231-245, juin 2002.

du coût du travail. Sur ce point, Crépon et Desplatz⁷ soulignent que l'augmentation du taux de croissance net de l'emploi sur la période 1994-1997 résulte d'un arrêt des destructions d'emplois et non d'un accroissement des créations. En ce sens, les allègements de charges auraient essentiellement permis de sauvegarder des emplois. Cet effet joue instantanément et se concrétise donc plus rapidement que l'impact des réductions de charges sur les créations, qui ne s'effectuent que graduellement à cause des difficultés de recrutement. Ce constat suggère que les effets à terme des exonérations de cotisations sociales pourraient même être supérieurs à ceux évalués dans l'étude en question.

Les enseignements des simulations macroéconomiques

De nombreuses contributions se sont attachées à étudier les conséquences de modifications du système socio-fiscal dans un cadre conceptuel plus riche, prenant en considération notamment l'existence de chômage frictionnel, l'influence des syndicats sur les salaires, les problèmes d'incitations et de recrutement auxquels les entreprises sont confrontées et les effets en retour liés au besoin de financer le manque à gagner consécutif aux allègements des cotisations sociales.

Pour cela, on utilise des « maquettes » qui sont des modèles réduits de l'économie française calibrés de manière à reproduire aussi fidèlement que possible son fonctionnement. Une attention particulière doit être portée à la différence entre le coût direct du financement des allègements des cotisations et le coût réel qui tient compte de l'augmentation de l'emploi, et donc de la hausse des prélèvements obligatoires et de la diminution du nombre de chômeurs indemnisés, consécutifs à ces allègements. Les simulations effectuées sur ces modèles macroéconomiques confirment les effets positifs sur l'emploi global⁸. En règle générale, il apparaît aussi qu'une partie très importante des allègements de charges est auto-financée à terme et permet même, dans certains cas, de dégager des surplus budgétaires⁹.

⁷ *Ibid.*

⁸ Ainsi la contribution de Chéron, B., Hairault, J.-O. et Langot, F., « Réduction des charges patronales en France : quels effets sur la productivité et l'emploi ? », *Revue Française d'Économie*, 2005, conclue que la politique d'exonération des charges patronales mise en place en 1995 et en 1996 aurait permis de diminuer le chômage des non-qualifiés de deux points en 1997.

⁹ Cf. Bernard Salanié, « Une maquette analytique de long terme du marché du travail », *Économie et Prévision*, n° 146, pp. 1-15, 2000.

Les maquettes peuvent aussi être utilisées comme outil de prévision. Ainsi, selon celle élaborée par Pierre Cahuc, on pourrait envisager de financer l'allègement de cotisations patronales sur les bas salaires par un accroissement des cotisations patronales sur les hauts salaires. Afin de concilier des objectifs d'emploi au niveau du SMIC, d'évolutions équilibrées du PIB, du pouvoir d'achat des travailleurs qualifiés et du coût budgétaire, il serait souhaitable d'annuler les charges patronales au niveau du SMIC tout en subventionnant l'emploi à ce niveau de rémunération afin que le coût du travail devienne égal au SMIC net¹⁰.

Allègements de charges ou politiques d'éducation et de formation ?

Lorsque le coût du travail d'une personne au niveau du salaire minimum dépasse sa productivité, deux stratégies sont possibles pour l'intégrer dans l'emploi : diminuer le coût du travail (c'est l'objet des allègements de cotisations) ou bien améliorer son efficacité en formant la personne en question. On soutient parfois, dans cette perspective, qu'il serait préférable de former les salariés, afin d'accroître leur productivité et leur salaire, plutôt que d'adopter une stratégie « défensive », consistant à favoriser l'insertion dans l'emploi grâce à une réduction du coût du travail sans chercher à agir directement sur la productivité. Sur ce point, les nombreuses évaluations des rendements de l'éducation et de la formation apportent des enseignements précieux. Elles montrent que les investissements en éducation et en formation peuvent avoir des effets très différents selon les populations concernées.

La figure ci-après résume les principaux enseignements que l'on peut retirer des études, principalement américaines, dans ce domaine¹¹. Elle représente les rendements nets de l'éducation en fonction de l'âge pour deux types de personnes. Une batterie de critères (milieu social, score au test de quotient intellectuel, etc.) permet de distinguer les personnes ayant *a priori* des capacités d'apprentissage et de socialisation élevées de celles ayant des capacités faibles. Cette figure montre tout d'abord que les rendements de l'éducation diminuent avec l'âge pour toutes les catégories de la population du fait du rapprochement de la fin de la vie active. Elle montre aussi que le rendement net de l'éducation est plus élevé pour les très jeunes enfants ayant des capacités faibles que pour les très jeunes enfants ayant des capacités

¹⁰ « Baisser les charges sociales : jusqu'où et comment ? », *Revue Française d'Economie*, vol. 17, janvier 2003, pp. 3-55.

¹¹ Pour en savoir plus, le lecteur peut se reporter à nos ouvrages, *La Microéconomie du Travail*, *op. cit.*, chapitre II, et *Le Chômage, fatalité ou nécessité*, Flammarion, Paris, 2005, chapitre 7 et 8.

élevées. En revanche, ce rendement décroît plus rapidement pour les personnes ayant de faibles capacités, car les vertus de l'éducation supplémentaire, en termes de développement intellectuel et de socialisation, diminuent rapidement avec l'âge pour ces personnes.

Cette figure permet de comprendre pourquoi les évaluations des programmes de formation pour les adultes ne permettent pas de tirer un bilan très enthousiasmant quant à leur efficacité. Selon ces évaluations, seul le groupe des femmes adultes économiquement défavorisées semble tirer un bénéfice réel, pour un coût acceptable, de ces programmes. En revanche, les effets sur d'autres catégories de la population, en particulier sur les jeunes âgés de 16 à 25 ans, sont le plus souvent très modestes et parfois même négatifs. A la réflexion, ces conclusions ne sont guère surprenantes, car les études empiriques consacrées aux rendements de l'éducation indiquent qu'une année d'éducation supplémentaire augmente le revenu dans une fourchette comprise entre 6 % et 10 %. Ces chiffres suggèrent que l'amélioration de la productivité est très coûteuse, surtout pour les adultes issus de milieux défavorisés.

Ces résultats suggèrent de concentrer les aides à la formation sur les jeunes enfants issus de milieux socialement défavorisés et/ou dont les capacités d'assimilation sont faibles. De telles dépenses sont beaucoup plus rentables que des aides à la formation des adultes. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucune action à mener en faveur des adultes les plus défavorisés. La conclusion à tirer est plutôt que la formation n'est pas, pour ces personnes, une aide systématiquement adaptée. En moyenne, elle n'est pas socialement rentable et elle n'entraîne pas de gains supplémentaires significatifs pour les bénéficiaires. Ainsi, on peut estimer, à l'instar de James Heckman (prix Nobel 2000), qu'il est préférable de les aider en subventionnant leur emploi sous forme d'abaissements de charges sociales¹².

Pierre Cahuc, CREST, CEPR, IZA et Université de Paris 1
André Zylberberg, CNRS et Université de Paris 1

¹² Voir son article « Policies to foster human capital », *Research in Economics*, vol. 54, pp. 3-56, 2000.

Figure 1 : Âge et rendement de l'éducation

