

Les limites des allégements de charges sur les bas salaires

Vincent Charlet

La Fabrique de l'industrie
Vincent.charlet@la-fabrique.fr

Philippe Frocrain

CERNA – Centre for industrial economics, i3 UMR CNRS
MINES ParisTech, PSL Research University
Philippe.frocrain@mines-paristech.fr

Working Paper 17-CER-03
Mars, 2017

Pour citer ce papier / How to cite this paper : Charlet, V. & Frocrain, P. (2017) Les limites des allégements de charges sur les bas salaires. i3 Working Papers Series, 17-CER-03.

L'institut interdisciplinaire de l'innovation

(UMR 9217) a été créé en 2012. Il rassemble :

- les équipes de recherche de MINES ParisTech en économie (**CERNA**), gestion (**CGS**) et sociologie (**CSI**),
- celles du Département Sciences Economiques et Sociales (**DSES**) de Télécom ParisTech,
- ainsi que le Centre de recherche en gestion (**CRG**) de l'École polytechnique,

soit plus de 200 personnes dont une soixantaine d'enseignants chercheurs permanents.

L'institut développe une recherche de haut niveau conciliant excellence académique et pertinence pour les utilisateurs de recherche. Par ses activités de recherche et de formation, i3 participe à relever les grands défis de l'heure : la diffusion des technologies de l'information, la santé, l'innovation, l'énergie et le développement durable. Ces activités s'organisent autour de quatre axes :

- Transformations de l'entreprise innovante
- Théories et modèles de la conception
- Régulations de l'innovation
- Usages, participation et démocratisation de l'innovation

Pour plus d'information : <http://www.i-3.fr/>

Ce document de travail est destiné à stimuler la discussion au sein de la communauté scientifique et avec les utilisateurs de la recherche. Son contenu est susceptible d'avoir été soumis pour publication dans une revue académique. Il a été examiné par au moins un referee interne avant d'être publié. Les considérations exprimées dans ce document sont celles de leurs auteurs et ne sont pas forcément partagées par leurs institutions de rattachement ou les organismes qui ont financé la recherche.

The Interdisciplinary Institute of Innovation

(UMR 9217) was founded in 2012. It brings together:

- the MINES ParisTech economics, management and sociology research teams (from the CERNA, CGS and CSI),
- those of the Department of Economics and Social Science (DSES) at Télécom ParisTech,
- and the Management Research Center (CRG) at Ecole Polytechnique,

meaning more than 200 people, including 60 permanent academic researchers.

i3 develops a high-level research, combining academic excellence and relevance for the end users of research. Through its teaching and research activities, i3 takes an active part in addressing the main current challenges: the diffusion of communication technologies, health, innovation, energy and sustainable development. These activities are organized around four main topics:

- Transformations of innovating firms
- Theories and models of design
- Regulations of innovation
- Uses, participation and democratization of innovation

For more information: <http://www.i-3.fr/>

This working paper is intended to stimulate discussion within the research community and among research users. Its content may have been submitted for publication in academic journals. It has been reviewed by at least one internal referee before publication. The views expressed in this paper are those of the author(s) and not necessarily those of the host institutions or funders.

Les limites des allégements de charges sur les bas salaires

Vincent Charlet et Philippe Frocrain

Version du 17 mars 2017

Résumé

La théorie énonce depuis longtemps que, dans les pays développés, accorder des allégements de cotisations sociales aux employeurs peut réduire le chômage, surtout si ces allégements sont assis sur les bas salaires ou sur les postes non qualifiés. La mise en œuvre de cette théorie a connu des résultats variables, ce qui nourrit de longs débats sur l'efficacité de ces mesures. La France s'est engagée dans cette voie depuis 1993, plus intensément sans doute que tout autre pays. Parce que ces allégements sont essentiellement ciblés sur les bas salaires, et pour d'autres raisons qu'on ne sait pas toutes expliquer, ils sont reconnus comme plutôt efficaces en termes de créations d'emplois. À partir d'un examen de la littérature empirique nous montrons que cela n'est pas universel : d'autres pays y ont renoncé faute de résultats. Les allégements ont de plus des coûts induits : ils réduisent les chances de progression salariale des personnes concernées, freinent l'innovation et les gains de productivité et pèsent sur la compétitivité des secteurs exportateurs. Pour cette raison, le rapport Gallois préconisait un élargissement des allégements aux salaires intermédiaires afin de cibler davantage les secteurs exportateurs et permettre leur « montée en gamme ». Cette proposition a été critiquée par de nombreux économistes, spécialistes du marché du travail, au motif que des allégements à ces niveaux de salaires se convertissent presque automatiquement en augmentation de rémunérations pour les salariés concernés, et non en créations d'emplois. Notre analyse de la littérature suggère pourtant que les évidences empiriques sont trop minces pour rejeter fermement cette stratégie.

Introduction

Baisser les charges sociales pesant sur le travail – autrement dit trouver d'autres sources de financement de la protection sociale que la taxation des salaires – permet de réduire le coût du travail pour l'employeur sans modifier le salaire net perçu par le salarié. Quand les conditions sont réunies pour que cela stimule la demande de travail, et si ce surcroît de demande n'est pas entièrement absorbé par une hausse des salaires, cette mesure aide à lutter contre le chômage. Fitoussi (2000) attribue à Pigou la paternité de cette idée, dès 1932. Depuis lors, cette politique publique est périodiquement envisagée dans différents États, aux côtés d'autres formes d'incitations à l'emploi (crédit d'impôt pour le retour à l'emploi, emplois subventionnés, taxation des licenciements, etc.).

Jusque dans les années 1980 et parfois au-delà, la littérature économique est restée prudente quant à la possibilité de réduire efficacement le chômage par cette voie et les évaluations ont longtemps présenté des résultats mitigés voire décevants.¹ Le discours a changé dans les années 1990, surtout en France, quand les effectifs de chômeurs non qualifiés ont brutalement augmenté. Sans pour autant devenir tous inconditionnels², de plus en plus d'auteurs ont indiqué que les allègements devaient être ciblés sur les bas salaires et les actifs peu qualifiés pour gagner en efficacité.³

En théorie, on sait pourquoi.⁴ Dans un marché du travail à l'équilibre, comme celui des travailleurs qualifiés, l'offre est peu élastique donc tout accroissement de la demande de travail induit d'abord une hausse des salaires. Sur le marché du travail non qualifié, en revanche, certains travailleurs sont maintenus au chômage involontaire en raison d'un salaire minimum supérieur à ce que reflète leur productivité. Alléger les charges accroît la demande de travail et donc le volume d'emplois sans modifier le salaire d'équilibre.

Mais la théorie explique également pourquoi ça peut ne pas fonctionner. On peut d'abord craindre de ne pas s'attaquer à la racine du problème. Par exemple, la corrélation entre les variations du SMIC et celles du chômage non qualifié n'a rien d'évident (Audric et al., 2000). Plus généralement, il faut se demander quel rôle joue la demande en travail non qualifié parmi d'autres facteurs : Nickell et Bell (1997) l'estiment à environ 20 % des variations du chômage en Europe. On peut d'autre part redouter que le remède ne fonctionne pas. En particulier, sous l'effet de ce que les économistes appellent l'incidence fiscale (quand la variation d'une taxe n'est pas supportée par sa cible mais reportée sur une autre, qui n'a pas le même pouvoir de marché), il arrive qu'une baisse de charges soit convertie non pas en emplois pour les chômeurs mais en hausse de salaires pour les actifs, surtout quand ils sont en position de négociation favorable, ce qui n'est évidemment pas le but recherché. C'est ce qui s'est déroulé par exemple au Chili en 1981 (Gruber, 1997). Dans d'autres cas, sans que cela ne soit toujours expliqué, les baisses de charges n'ont créé ni emplois ni hausse des salaires (Egebark et Kaunitz, 2014). Il existe en fait plusieurs modèles théoriques de marchés du travail, qui rendent plus ou moins compte des réalités

¹ Kopits, 1978 ; Marx, 2001 ; Bauer et Riphahn, 2002

² Par exemple : Petrucci et Phelps, 2009 ; Nickell et Bell, 1997 ; Fitoussi, 2000

³ Par exemple : Bovenberg et al., 2000 ; Malinvaud, 1998 ; Laffargue, 1996

⁴ Laffargue, 1996 ; Cahuc, 2003 ; Cahuc et Carcillo, 2012

observables çà et là.⁵ Troisièmement et enfin, même dans les scénarios optimistes, il reste à savoir quelle part du chômage non qualifié on peut espérer réduire avec des budgets publics réalistes, et à prendre en compte l'effet récessif des mesures nécessaires au financement de ces allègements.

À partir d'une analyse de la littérature empirique, nous montrons dans cette étude que l'efficacité des allègements de charges sur les bas salaires est matière à débat. Cette politique présente des limites et des effets indésirables parfois difficile à mesurer. Des allègements ciblés sur des salaires intermédiaires peuvent bénéficier, sous certaines conditions, à la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale. Or, on verra que les effets des allègements sur la compétitivité des entreprises restent très peu étudiés. À ce jour, et contrairement à ce qu'avancent Cahuc et Zylberberg (2016), les évidences empiriques sont trop minces pour récuser le bénéfice d'allègements sur des salaires intermédiaires, en termes de compétitivité du secteur exportateur.

1. La mise en place des allègements de charges en France

Les allègements généraux sur les bas salaires ont été lancés en France en 1993, notamment sur les recommandations du Commissariat général au plan (Charpin, 1993) ; ils ont ensuite été régulièrement amplifiés. La communauté des économistes était alors perplexe sur les chances de réussir ce pari, parce qu'elle était partagée, plus fondamentalement, sur la nature réelle du chômage. Toujours est-il que, face à la montée rapide et préoccupante du chômage non qualifié, la plupart ont alors admis que, s'ils ne pouvaient certes pas constituer une martingale, les allègements constitueraient tout au moins un moyen parmi d'autres de ralentir la tendance (Malinvaud et al., 1998). Il faut se souvenir que, pour certains d'entre eux, le chômage allait refluer à horizon d'une décennie et que le chômage des non qualifiés, si toutefois il devait perdurer, ne constituerait alors qu'un cas particulier dans un marché du travail ayant retrouvé son équilibre.

Nickell et Bell (1997), qui s'interrogent alors sur l'opportunité de lancer de telles mesures au Royaume-Uni, rappellent l'étendue des doutes théoriques que l'on pouvait nourrir avant le passage à l'acte. Premièrement, même si d'évidence le niveau du salaire minimum jouait un rôle important dans la formation du coût du travail non qualifié, il restait difficile de corrélérer avec précision l'évolution de ce salaire minimum et celle du chômage non qualifié. Certains craignaient donc de ne pas s'attaquer à la racine du problème. Deuxièmement, il était également délicat d'estimer la part du chômage non qualifié imputable à une insuffisance de la demande de travail (Nickell et Bell, 1997, parlent d'environ 20 %), la seule à même d'être corrigée par une baisse des coûts. *A contrario*, les allègements ne rendent pas employables les actifs habitant trop loin des zones d'emploi ou ne possédant pas les qualifications attendues. Troisièmement et enfin, même dans les scénarios les plus optimistes, beaucoup craignaient que des allègements de quelques milliards d'euros ne pourraient suffire à remettre au travail près d'un million de salariés non qualifiés ayant perdu leur emploi dans la décennie 1980.

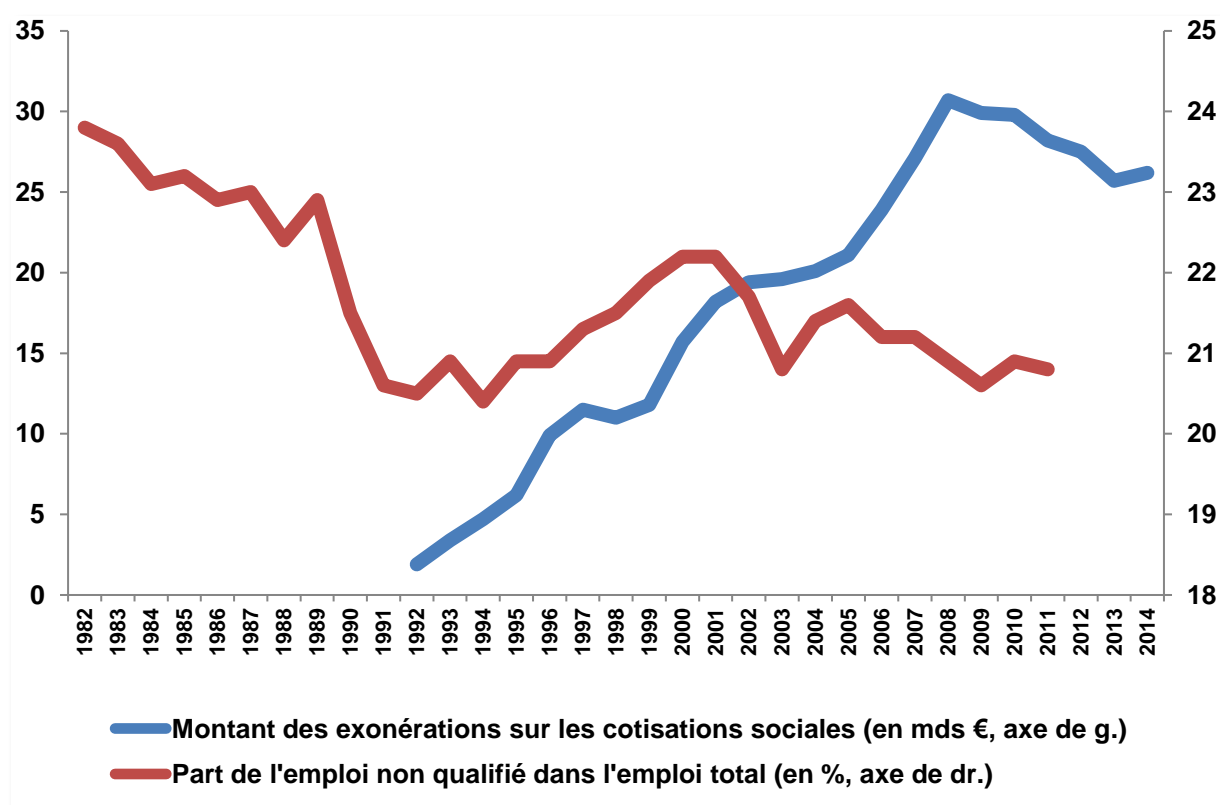
À cela s'ajoutait – et s'ajoute toujours – une interrogation fondamentale : il existe plusieurs modélisations possibles du marché du travail, proposant différentes

⁵ Pissarides, 1998 ; Fitoussi (2000)

hypothèses théoriques sur les mécanismes de formation de l'offre, de la demande et des salaires (Pissarides, 1998). Les marchés du travail réels, dans tel ou tel pays et pour tel ou tel niveau de qualification, s'en rapprochent plus ou moins. Cela ajoute à l'incertitude sur les effets attendus, tant en termes d'emplois que de niveaux des salaires, d'un allègement donné.

Les allègements ont donc été lancés en France, dans ce contexte incertain. La liste complète des mesures qui se sont succédé depuis est trop longue pour être reportée. Dans l'ensemble, la France se distingue aujourd'hui de nombreux pays du monde par l'ampleur et la constante progression de ces allègements généraux sur les bas salaires (Huttunen et al., 2013). Elle s'en distingue également par le relatif consensus autour de l'efficacité de ces mesures pour créer ou préserver des emplois non qualifiés, du moins tant que l'on parle de la « première vague » des allègements (1993-1996). En effet, au moment de leur mise en place, la France a arrêté de détruire des emplois non qualifiés et en a même créé substantiellement. La crise de 2001 a mis un terme à cette embellie, en partie liée au rebond ayant suivi la crise de 1990 (voir Graphique 1).

Graphique 1 – Évolution des exonérations et de la part de l'emploi non qualifié



Sources : Acoess, [Ourliac et Nouveau, 2012]

Plus précisément, l'industrie a continué de détruire des emplois peu qualifiés tandis que le secteur tertiaire, marchand et non marchand, en a créé suffisamment pour qu'un phénomène de « déversement » se mette en place (Jamet, 2005). Cela montre au passage qu'une même mesure générale peut avoir des effets hétérogènes sur le terrain, en fonction de paramètres inobservés. On peut également se demander, à la

lecture de ce graphique, si les effets des allègements n'auront pas été de courte durée.

2. De la théorie à la pratique : les premières dissonances

Plusieurs anomalies ont été relevées dans la mise en œuvre des allègements en France. D'une part, selon L'Horty (2006), les caractéristiques principales des allègements (montant, assiette, barème et point de sortie) n'ont pas été définis sur la base de calculs d'efficacité *a priori* mais par des considérations *ad hoc*. Le montant des mesures était fixé par le débat politique et le point de sortie calé de manière arbitraire, le barème étant alors déduit par simple règle de trois. Toujours selon L'Horty (2006), le Gouvernement n'était même pas convaincu en 1993 qu'il fallait cibler uniquement les bas salaires mais a simplement trouvé commode « de commencer par là ». Les divers allègements instaurés en France n'ont donc pas été calibrés de manière scientifique, loin s'en faut. Cahuc et Carcillo (2012) estiment qu'un point de sortie à 1,6 SMIC est un bon compromis mais ils s'appuient selon leurs propres termes sur des calculs *ex ante* « de coin d'enveloppe ». Chéron et al. (2008), de leur côté, proposent un point de sortie « optimum » à 1,3 SMIC mais, là encore, sur la base d'un raisonnement purement théorique.

D'autre part, dans la majorité des cas en France, les allègements de charges ont paradoxalement accompagné une hausse du coût du travail : soit sous forme de « coups de pouce » au SMIC, soit sous forme de réduction du temps de travail. C'est ce qui fait dire à L'Horty (2006) que la France ne s'est jamais véritablement engagée dans une politique volontariste de réduction du coût du travail non qualifié. Les allègements, plus défensifs qu'offensifs, ont surtout servi à compenser des augmentations. C'est aussi ce qui alimente encore aujourd'hui une controverse sur l'efficacité de la réduction du temps de travail pour créer des emplois, puisque des allègements de charge ont été octroyés simultanément.

Enfin, ces mesures sont toujours financées par une diminution des dépenses publiques ou une augmentation des prélèvements obligatoires. Il existe donc un contrecoup négatif sur l'emploi, qualifié ou non, qui n'est pas toujours pris en compte par les évaluations.

En pratique, donc, le fait que la France affiche les allègements de charges parmi les plus généreux du monde au voisinage du SMIC ne signifie pas qu'elle se soit engagée de manière cohérente et méthodique dans une stratégie de diminution du coût du travail non qualifié. Pour le dire autrement, les emplois dénombrés comme « créés ou préservés » par les évaluations économétriques, grâce aux allègements sur les bas salaires, peuvent tout aussi bien avoir été « détruits ou menacés » dans le même temps, par des effets macroéconomiques sur lesquels les évaluations micro-économétriques s'attardent rarement.

On retrouve, des années plus tard, un paradoxe comparable au moment du lancement du CICE. L'annonce du CICE a suivi de 24 heures la remise au Premier ministre du rapport Gallois (2012), qui était lui uniquement centré sur la compétitivité des entreprises exportatrices et ne visait pas la création d'emplois à court terme. Par le jeu des équilibres politiques, le « pacte de compétitivité » a été converti en un crédit d'impôt « pour la compétitivité et l'emploi ». Le Gouvernement et sa majorité ont donc annoncé explicitement qu'ils attendaient d'une même mesure d'allègement un

supplément de compétitivité et des créations d'emplois, ce qui est contradictoire à court terme.

3. Que disent les évaluations empiriques ?

L'évaluation rétrospective des allègements, fondée sur des données observées et non plus seulement sur des hypothèses, est venue compléter une littérature déjà abondante. Ces travaux, souvent micro-économétriques, s'ajoutent à une liste fournie d'autres articles (modèles macro-économétriques, maquettes calibrées, modèles théoriques...). À la fin octobre 2016, nous avons méticuleusement analysé près de 70 travaux, dont 45 cherchent explicitement à déterminer si les allègements de charges sur les bas salaires créent des emplois. Le Tableau 1 classe 45 travaux cherchant explicitement à déterminer si les allègements de charges sur les bas salaires créent des emplois, en fonction de la méthode utilisée et de la réponse apportée. Il montre que les articles sont en majorité optimistes, fût-ce avec réserves. Il montre aussi que les travaux soumis à une évaluation par les pairs et fondés sur une analyse micro-économétrique sont plus réservés que les autres.

Tableau 1 - Évaluations scientifiques des effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires

	Reprises ou synthèses, modèles théoriques, modèles macro-économétriques, maquettes calibrées, travaux micro-économétriques hors revues	Travaux microéconomiques soumis à l'avis des pairs, s'appuyant sur des données réelles
<p>« OUI »</p> <p>Les allègements de charges sur les bas salaires créent des emplois.</p> <p>7 articles généraux, 1 travail empirique</p>	<p>(7 articles)</p> <p>Cahuc et Carcillo, 2014b ; Cahuc et Carcillo, 2012 ; Cahuc et Zylberberg, 2016 ; Cahuc et Zylberberg, 2015 ; Laffargue, 1999 ; Laffargue, 1996 ; Ourliac-Nouveau, 2012.</p>	<p>(1 article)</p> <p>Jamet, 2005.</p>
<p>« OUI MAIS »</p> <p>Les allègements de charges sur les bas salaires créent des emplois mais au prix de certains inconvénients (trappes à bas salaires, destruction d'emplois qualifiés, doute sur leur nombre exact, ralentissement de la croissance...).</p> <p>13 articles généraux, 6 travaux empiriques</p>	<p>(17 articles)</p> <p>Bovenberg et al., 2000 ; Brunello et al, 2002 ; Cahuc, 2003 ; Doisy et al., 2004 ; Espinoza et Pérez Ruiz, 2014 ; Fitoussi, 2000 ; Gafsi et al., 2004 ; Gauron, 1998 ; Gautié, 2010 ; Gilles et al., 2016 ; Heyer et Plane, 2012 ; Katz, 1996 ; L'Horty, 2006 ; Liaisons sociales, 2006 ; Malinvaud, 1998 ; Nickell-Bell, 1997 ; Salanié, 2000.</p>	<p>(3 articles)</p> <p>Betcherman et al., 2010 Crépon et Desplatz, 2001 ; Lhommeau-Rémy, 2009.</p>
<p>« C'EST INCERTAIN »</p> <p>La réponse dépend d'autres paramètres.</p> <p>5 articles généraux, 1 travail empirique</p>	<p>(5 articles)</p> <p>Frederiksen et al., 1995 ; Petrucci-Phelps, 2009 ; Pisani-Ferry et al., 2016 ; Pissarides, 1998 ; Sørensen, 1997.</p>	<p>(1 article)</p> <p>Kramarz-Philippon, 2001.</p>
<p>« NON »</p> <p>Les allègements sur les bas salaires ne créent pas d'emplois ou très peu.</p> <p>1 article général, 9 travaux empiriques.</p>	<p>(4 articles)</p> <p>Carbonnier et al., 2016 ; Duhautois et Gilles, 2013 ; Egerbark et Kaunitz, 2014 ; Marx, 2001.</p>	<p>(7 articles)</p> <p>Anderson et Meyer, 2000 ; Bauer et Riphahn, 2002 ; Bunel et al., 2009 ; Cruces et al., 2010 ; Gruber, 1997 ; Huttunen et al., 2013 ; Korkeamäki & Uusitalo, 2009.</p>

Traitements : Auteurs

Schématiquement, on peut retenir que les différentes mesures mises en place en Amérique du Sud (Chili : Gruber, 1997 ; Argentine : Cruces et al., 2010) ou en Scandinavie (Finlande : Korkeamäki et Uusitalo, 2009 ; Suède : Egebark et Kaunitz, 2014) ont des effets estimés comme très réduits voire nuls sur l'emploi. Aux États-Unis, où les dispositifs ont été plus nombreux, l'appréciation générale est mitigée, comme elle l'est en Allemagne. En France, en dépit d'un écart de 1 à 4,5 dans l'appréciation du nombre d'emplois créés ou préservés, la plupart des évaluations concluent à un effet positif. Cet avis n'est cependant pas unanime : ainsi Duhautois et Gilles (2013), tout en notant que les travaux antérieurs sont plutôt encourageants sur l'efficacité des allègements sur les bas salaires, ne décèlent aucun effet des réformes de 2003 sur les créations d'emplois (supposées s'accélérer) et les destructions d'emplois (supposées ralentir), quel que soit le niveau de qualification envisagé.

Cette disparité géographique, et plus particulièrement le fait que l'expérience française apparaisse plus proche de celle des États-Unis que de celles d'Europe du nord, montrent que les effets réels des allègements sont plus complexes à appréhender que les raisonnements théoriques sur lesquels ces mesures reposent. Par exemple, Egebark et Kaunitz (2014) évaluent des allègements mis en place en Suède pour les travailleurs de moins de 25 ans. Ils trouvent un effet très faible sur l'emploi et sur les salaires ; ce n'est donc pas parce que les allègements ont été répercutés sur les salaires qu'ils n'ont pas produit d'emploi. Ceci est interprété par les auteurs comme un indice probable de ce que, même après allègement, le coût du travail est encore trop élevé pour refléter la productivité attendue des jeunes. En d'autres termes, le coût du travail élevé rendrait les allègements de charges inefficaces sur l'emploi en Suède, alors que ce serait exactement l'inverse en France.

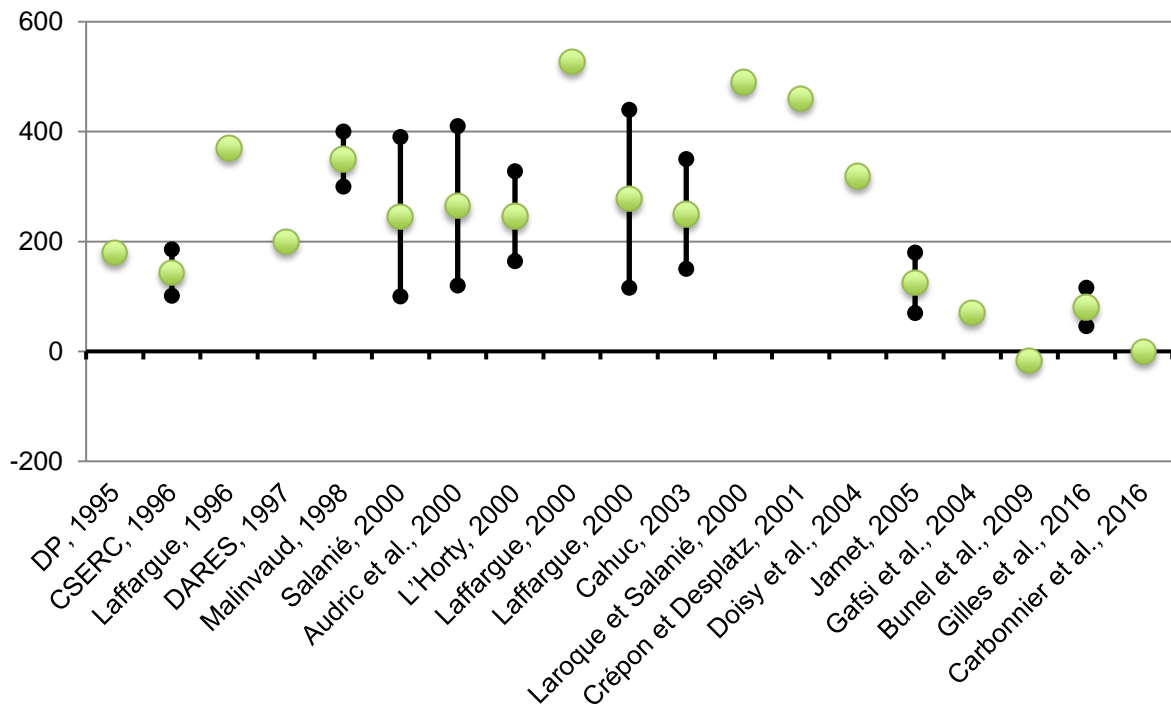
On tire un autre constat de ce tableau. Cahuc et Zylberberg (2015, 2016), qui soulignent depuis longtemps l'efficacité des allègements de charges sur les bas salaires pour créer des emplois à coût quasi nul, se distinguent de leurs confrères dans ce tableau par leur habitude de minorer voire récuser d'éventuels doutes ou effets indésirables liés aux allègements. En outre, alors qu'ils ont récemment ouvert une controverse en affirmant la primauté des travaux revus par les pairs et fondés sur l'analyse méthodique de données réelles, ils n'en ont eux-mêmes publié aucun, sur le sujet en question.

4. Combien les allègements ont-ils créés d'emplois en France ?

Les évaluations des allègements en France dessinent une fourchette assez ample d'emplois « créés ou préservés », tournant autour de la valeur repère de 250 000 (voir Graphique 2). Pour mémoire, en 2014, l'Insee comptait 430 000 ouvriers et 820 000 employés au chômage en France.

On a reporté dans le Graphique 2 les résultats principaux. Il est important de noter que ces travaux ne portent pas tous sur les mêmes mesures ni sur les mêmes montants. De même, certaines intègrent l'effet du financement de la mesure, d'autres l'estiment négligeable, d'autres ne l'intègrent pas du tout. Selon L'Horty (2006), les écarts s'expliquent surtout parce qu'elles ne reposent pas sur la même définition des emplois non qualifiés.

Graphique 2 : évaluations prospectives et rétrospectives des emplois créés ou préservés par des mesures d'allégements sur les bas salaires



Sources : Gafsi et al., 2004, L'Horty, 2006, Nouveau et Ourliac, 2012,

Pour lire ce graphique, il faut retenir que tous les articles jusqu'à Gafsi et al. (2004) ont évalué les effets des allégements généraux tels qu'ils étaient imaginés avant leur lancement puis tels qu'ils ont été mis en place jusqu'en 1996. La plupart ont travaillé sur des simulations *ex ante*, sauf Jamet (2005), Gafsi et al. (2004), Laroque et Salanié (2000) qui ont estimé leurs maquettes *ex post*. Crépon et Desplatz (2001) s'en distinguent plus fortement encore puisque leur méthode ne repose sur aucune hypothèse préalable sur le fonctionnement du marché du travail. Leur étude a été très commentée, considérée par certains comme « la plus complète et la plus convaincante » ou encore « la seule véritable évaluation *ex post* » de la première vague des allégements généraux en France. D'autres lecteurs, plus critiques, en ont mentionné les limites et les singularités : des effets positifs sur l'emploi nettement plus rapides et plus puissants que dans d'autres papiers, la non prise en compte de l'effet du financement de la mesure, ou encore l'impossibilité de transposer les résultats à d'autres mesures du même type, etc. Par la suite, Bunel (2009) a étudié les effets de la réforme de 2003, nettement plus mitigés en raison des effets contraires qu'elle a eus sur les entreprises déjà passées aux 35 heures et sur celles qui étaient restées aux 39 heures. Les deux derniers articles de cette série évaluent les effets du CICE.

5. Les inconvénients des allégements sur les bas salaires

Si les allégements sur les bas salaires ont l'avantage de créer ou préserver des emplois non qualifiés, ils présentent dans le même temps plusieurs inconvénients théoriques. Le premier est le risque de détruire dans le même temps des emplois qualifiés. Plusieurs mécanismes interviennent en ce sens : une substitution du travail non qualifié au travail qualifié, une concurrence accrue entre les secteurs intensifs en travail peu qualifié et

les autres, et plus largement une perte de compétitivité du travail qualifié si ce sont les salariés qualifiés qui portent le poids du financement des allégements, que ce soit *via* les taxes sur les salaires ou d'autres prélèvements obligatoires. L'appréciation empirique de cet effet est cependant assez floue. Selon certaines études, cet effet est significatif, même si les emplois détruits sont moins nombreux que les emplois non qualifiés créés. Selon d'autres, il est négligeable. Selon d'autres encore, les allégements sur les bas salaires ont un effet positif sur la création d'emplois qualifiés. Le fait que tous ces articles n'étudient pas nécessairement les conséquences macroéconomiques du financement de la mesure ajoute à cette incertitude.

Le deuxième inconvénient est celui de freiner la progression salariale des travailleurs non qualifiés. À coût public donné, la mesure d'allégement sur les bas salaires crée en théorie un nombre maximal d'emplois si elle porte au voisinage immédiat du salaire minimum. En d'autres termes, il s'agit de créer un barème de charges très fortement croissant entre le SMIC et le point de sortie du dispositif. Cela freine la progression des bas salaires, puisque chaque augmentation salariale se traduit désormais par une forte augmentation du taux de charges pour l'employeur. C'est pour cette raison que plusieurs auteurs parlent de « trappes à bas salaires » ouvertes par les allégements : cela exprime le risque accru qu'un salarié au niveau du SMIC voie son salaire durablement plafonné. La vraisemblance théorique de ce phénomène ne fait pas débat ; c'est son appréciation empirique qui est plus incertaine. Pour une majorité d'auteurs, c'est une évidence : depuis Malinvaud (1998) jusqu'à Doisy et al. (2004), en passant par Fitoussi (2000), etc. D'autres réfutent cette hypothèse : Cahuc et Carcillo (2012) en particulier jugent cette crainte infirmée par les faits, en faisant remarquer qu'une partie des allégements est récupérée par les salariés non qualifiés sous forme de hausse de salaires (alors même que leur modèle théorique explique l'inverse). On peut objecter que l'idée d'une « trappe à bas salaires » exprime un ralentissement de la progression à long terme des revenus des personnes concernées, et non une absence de réaction immédiate au déclenchement de la mesure. Surtout, comme Nouveau et Ourliac (2012) le font remarquer, la plupart des études sur ce sujet évaluent le rythme de progression salariale des travailleurs non qualifiés sans départager l'effet propre des allégements de celui d'autres paramètres, et notamment celui de la hausse du SMIC. Les seuls auteurs à avoir fait cette distinction sont Lehmann et al. (2011) et Lhommeau et Rémy (2010). Les premiers, qui observent la période 2003-2006 ne trouvent aucun effet sur les salaires : pas d'effet positif de redistribution d'une partie des allégements ni d'effet négatif de ralentissement des progressions. Les seconds, qui travaillent sur la période 1984-2003, trouvent un effet négatif des allégements sur la progression salariale, supérieur à long terme à l'effet positif de redistribution.

Terminons par l'examen des inconvénients à plus long terme : une dés-incitation à la formation des salariés et à leur montée en compétence (parfois appelée « investissement dans le capital humain »), d'une part, et par conséquent un effet négatif sur la compétitivité du secteur exportateur, les gains de productivité et la croissance potentielle, d'autre part. Le premier est connu de longue date (Gauron, 1998) et a fait l'objet d'approches théoriques : Belan et al. (2010) ainsi que Chéron et al. (2008) confirment la plausibilité de ce risque, qu'il faut encore valider empiriquement. Le second, à notre connaissance, n'a pas fait l'objet d'une publication académique. Cahuc admettait ce risque dès 2003 mais l'ignore désormais.

Or, tous ces effets pervers sont d'autant plus prononcés que les allégements sont ciblés au voisinage immédiat du SMIC. En d'autres termes, plus les allégements sont profilés pour avoir un effet maximal sur l'emploi, plus leurs effets indésirables sont

importants. On voit là s'esquisser un arbitrage pour le décideur entre deux stratégies économiques schématiquement opposées : l'enrichissement de la croissance en emplois peu qualifiés, d'une part, et la montée en gamme et la compétitivité, d'autre part.

6. Les allègements et la compétitivité du secteur exportateur

Koléda (2015) compare les effets à dix ans d'allègements sur les bas salaires (1 à 1,6 SMIC) et sur les salaires intermédiaires (1,6 à 3,5 SMIC). Le second scénario bénéficie davantage aux entreprises du secteur exportateur, dans lesquelles les salaires sont en moyenne plus élevés. Il conclut que, à coût budgétaire donné, une amélioration de la compétitivité-coût des entreprises exportatrices créerait plus d'emplois – et des emplois globalement plus qualifiés – que des allègements généraux sur les bas salaires, avec de meilleurs résultats sur la croissance et le solde des échanges commerciaux.

Cette contribution a reçu deux types d'objections. Certains font valoir qu'il est plus efficace de soutenir les marges des entreprises exposées par d'autres moyens (par exemple par des mesures telles que le sur-amortissement). D'autres, comme Cahuc et Zylberberg (2016), la contestent au motif qu'elle sous-estime le risque d'incidence fiscale.

La littérature sur l'incidence fiscale est prolifique et contrastée. Certes, il est établi que l'augmentation des charges sur le travail (et même sur le capital⁶) est souvent *in fine* supportée par les salariés (Fuest et al., 2012 et 2015). Mais il est moins évident de savoir dans quelles proportions cette incidence pèse sur les salaires ou sur l'emploi : cela dépend des cas.⁷ Si l'on veut affiner le raisonnement par niveaux de qualification des travailleurs, que l'on sait assez mal identifier, c'est encore moins évident : Fuest et al. concluent par exemple que l'incidence est plus forte pour des salariés qui ont un haut niveau de diplôme initial... mais ne trouvent aucune différence significative entre les cols bleus et les cols blancs ! Pire encore, plusieurs études montrent que les effets d'une hausse et d'une baisse des charges ne sont pas symétriques⁸ de sorte qu'il est hasardeux d'extrapoler à la seconde situation les observations faites dans la première.

En effet, on n'a trouvé dans la littérature académique aucune évaluation de mesures dont l'objectif aurait été de diminuer le coût du travail pour la moitié haute de l'échelle des salaires, dans une optique d'une amélioration de la compétitivité. Il faut donc se ramener aux rares articles portant sur des mesures qui touchent de manière indifférenciée toutes les catégories de travailleurs, et plus précisément aux articles plus rares encore analysant un effet différencié selon leur niveau de qualification.

Gruber (1997) étudie les conséquences de la privatisation du système de sécurité sociale chilien en 1981, qui a vu le taux de charges sur les entreprises industrielles passer de 30 % en 1980 à 8,5 % en 1982. Il conclut que cette baisse des charges a été totalement répercutée en augmentation des salaires. Cela concerne à la fois les cols blancs et les cols bleus : cet allègement n'a donc pas eu le même effet sur l'emploi qu'en France, en ce qui concerne les bas salaires. Mais l'effet est en effet plus fort pour les cols blancs. Par ailleurs, Cahuc et Zylberberg citent l'article d'Anderson et

⁶ Arulampalam et al., 2012

⁷ Voir par exemple Anderson et Meyer, 2000 ; Bingley et Lanot, 2002 ; Brunello et al., 2002 ; Dwenger et al., 2011 ; ou Bauer et Riphahn, 2002.

⁸ Cruces et al. ; Kramarz et Philippon, 2001

Meyer (2000) qui confirme la théorie de l'incidence fiscale à partir d'une expérimentation ayant eu lieu dans l'État de Washington entre 1972 et 1984, mais cet article ne cherche pas d'effets différenciés par niveaux de qualifications ou de salaires.

Plus récemment, Carbonnier et al. (2016), chargés d'évaluer les effets du CICE, décèlent un effet positif, « quoiqu'empreint d'un doute méthodologique », de la mesure sur les salaires horaires. Cet effet serait plus fort pour les cadres et les professions intellectuelles, alors même que ces catégories ne sont pas ou peu concernées par les allègements de charges. Cela peut être interprété comme une confirmation de l'analyse de Fuest et al. (2012 et 2015), fondée sur la notion de rente : les salaires médians et élevés captent une majeure partie de la rente salariale et ils tirent un profit plus que proportionnel quand la rente augmente. Mais, selon les auteurs, cela peut également provenir d'un ralentissement du rythme de revalorisation du SMIC. Carbonnier conclut que « le lien entre CICE et augmentation salariale n'a donc rien de mécanique. » Il concluait par ailleurs en 2013 que le CICE ne correspond pas un objectif de montée en gamme car il ne permet pas de réduire l'écart de coût entre le travail qualifié et le travail peu qualifié (Carbonnier, 2013). De leur côté, Gilles et al. (2016) chargés dans le même temps de réaliser la même évaluation concluent à une *modération* salariale dans les entreprises bénéficiaires du CICE, sans qu'il soit possible de distinguer un éventuel effet de composition (les auteurs montrent par exemple que l'effet sur l'emploi des cadres a été négatif) des variations individuelles, et sans non plus établir de distinction entre les différents niveaux de qualification.

Toutefois, les auteurs ne détectent aucun effet du CICE sur le chiffre d'affaires, le profit, le taux de marge, la rentabilité économique, l'investissement et la productivité des entreprises. Guillou et al. (2016), de leur côté, confirment qu'on est « en droit » d'attendre à moyen terme des effets positifs sur la compétitivité et les exportations si les entreprises ne font pas le choix d'utiliser leur créance CICE pour augmenter le coût du travail.

Pour toutes ces raisons, plusieurs laboratoires d'idées, ont conclu en 2015 que la stratégie incarnée par le Pacte de responsabilité et le CICE devait reposer sur un accord entre partenaires sociaux autour de la nécessaire modération salariale, notamment dans les secteurs exposés.

Conclusion

Globalement, l'efficacité des mesures d'allègements de charges sur les bas salaires reste un sujet controversé : les résultats diffèrent grandement d'un pays à l'autre et ne sont pas forcément stables dans le temps. Le cas de la France fait exception, compte tenu de la grande majorité d'études qui concluent positivement, mais les estimations du nombre d'emplois créés varient considérablement et laissent entière la question du rendement de ces mesures.

Les effets des allègements sur d'autres variables clés que l'emploi restent, quant à eux, très peu étudiés et doivent faire l'objet d'investigations approfondies. Le principal risque est que les allègements de charges, quels que soient leurs bénéficiaires directs, soient convertis en hausses de salaires, y compris pour ceux qui ne sont pas ciblés par cette mesure mais sont en position favorable pour réclamer une part du supplément de marge dégagée par l'entreprise. À cet égard, l'analyse des conséquences d'allègements sur des salaires intermédiaires semble également constituer une piste

de recherche encore largement ouverte. Pour l'heure, les évidences empiriques mobilisées pour récuser le bénéfice d'allègements sur des salaires intermédiaires, en termes de compétitivité du secteur exportateur notamment, restent en effet extrêmement minces.

Bibliographie

Anderson, P. M., & Meyer, B. D. (2000). The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials. *Journal of public Economics*, 78(1), 81-106.

Arulampalam, W., Devereux, M. P., & Maffini, G. (2012). The direct incidence of corporate income tax on wages. *European Economic Review*, 56(6), 1038-1054.

Audric, S., Givord, P., & Prost, C. (2000). Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges. *Revue économique*, 513-522.

Bauer, T., & Riphahn, R. T. (2002). Employment effects of payroll taxes – An empirical test for Germany. *Applied Economics*, 34(7), 865-876.

Belan, P., Carré, M., & Gregoir, S. (2010). Subsidizing low-skilled jobs in a dual labor market. *Labour Economics*, 17(5), 776-788.

Betcherman, G., Daysal, N. M., & Pagés, C. (2010). Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey. *Labour Economics*, 17(4), 710-722.

Bingley, P., & Lanot, G. (2002). The incidence of income tax on wages and labour supply. *Journal of Public Economics*, 83(2), 173-194.

Bovenberg, A. L., Graafland, J. J., & De Mooij, R. A. (2000). Tax reform and the Dutch labor market: an applied general equilibrium approach. *Journal of Public Economics*, 78(1), 193-214.

Brunello, G., Parisi, M. L., & Sonedda, D. (2002). Labor taxes and wages: Evidence from Italy.

Bunel, M., Gilles, F., & L'Horty, Y. (2009). Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003. *Economie et statistique*, 429(1), 77-105.

Cahuc, P. (2003). Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? *Revue française d'économie*, 17(3), 3-54.

Cahuc, P., & Carcillo, S. (2012). Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. *Revue française d'économie*, 27(2), 19-61.

Cahuc, P., & Carcillo, S. (2014a). The detaxation of overtime hours: lessons from the French experiment. *Journal of Labor Economics*, 32(2), 361-400.

Cahuc, P., & Carcillo, S. (2014b). Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite. Institut Montaigne.

Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2016). *Le Négationnisme économique. Et comment s'en débarrasser*. Flammarion.

Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2015). *Les ennemis de l'emploi. Le chômage, fatalité ou nécessité* (nouvelle édition). Flammarion.

Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2008). Reduction of working time and unemployment. *Working hours and job sharing in the EU and USA*, 20-45.

Carbonnier, C. (2013). Faut-il élargir les allègements de cotisations sociales aux salaires élevés? *LIEPP Policy Brief*, (6), 1-8.

Carbonnier, C., Rot, G., & Malgouyres, C. (2016). *Evaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires* (No. info: hdl: 2441/4v8c8tnfgu8g392dpm6uaefuus). Sciences Po.

CSERC (1996). *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*. La documentation française. Collection des rapports au Premier Ministre.

Charpin, J-M. (1993). *L'économie française en perspective, Rapport du groupe transversal « Perspectives économiques »*. Commissariat général du Plan. La Découverte/La Documentation française.

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), 817-843.

Crépon, B., & Desplatz, R. (2002). Réductions de charges et emploi : évaluer la critique. *Revue de l'OFCE*, (3), 231-245.

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.

Cruces, G., Galiani, S., & Kidyba, S. (2010). Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes. *Labour Economics*, 17(4), 743-749.

DARES D.P. et INSEE (1997), *Bilan économique et social de la France*, Paris, La Documentation française.

DARES (2003). *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*. La Découverte.

Doisy, S., Duchene, S., & Gianella, C. (2004). Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques. *Economie & prévision*, (1), 1-22.

Dormont, B., & Pauchet, M. (1997). L'élasticité de l'emploi au coût salarial dépend-elle des structures de qualification ? *Economie et statistique*, 301(1), 149-168.

Duhautois, R., & Gilles, F. (2013). *Payroll tax reductions and job flows in France*.

Dwenger, N., Rattenhuber, P., & Steiner, V. (2011). Sharing the burden: Empirical evidence on corporate tax incidence.

Egebark, J. & Kaunitz, N. (2014). Do Payroll Tax Cuts Raise Youth Employment? IFN Working Paper No. 1001.

Espinoza, R. A., & Ruiz, M. E. P. (2014). *Labor Tax Cuts and Employment: A General Equilibrium Approach for France* (No. 14-114). International Monetary Fund.

Fitoussi, J. P. (2000). Payroll tax reductions for the low paid. *OECD Economic Studies*, 2000(31), 115-131.

Frederiksen, N., Hansen, P., Jacobsen, H., & Sørensen, P. (1995). Subsidising consumer services: effects on employment, welfare and the informal economy. *Fiscal Studies*, 16(2), 71-93.

Fuest, C., Peichl, A., & Siegloch, S. (2012). Wage Incidence of Corporate Taxation: A Micro Level Approach Using Linked Employer-Employee Data. In *17th Annual Meeting of the Society of Labor Economists in Chicago*.

Fuest, C., Peichl, A., & Siegloch, S. (2015). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, (16-003).

Gafsi, I., L'Horty, Y., & Mihoubi, F. (2004). Allégement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation. *Le travail non qualifié : permanences et paradoxes*.

Gallois, L. (2012). Pacte pour la compétitivité de l'industrie française. *Rapport au Premier ministre*, 5, 62.

Gauron A. (1998), « Commentaire », in Malinvaud E., Les Cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 9.

Gautié, J. (2010). Le chômage. La Découverte.

Gilles, F., Bunel, M., L'Horty, Y., Mihoubi, F., & Yang, X. (2016). *Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et la R&D: une évaluation ex post* (No. 2016-09). TEPP.

Gruber, J. (1997). The incidence of payroll taxation: evidence from Chile (No. w5053). *Journal of Labor Economics*, 15(3 pt 2).

Guillou, S., Sampognaro, R., Treibich, T., & Nesta, L. (2016). L'impact du CICE sur la marge intensive des exportateurs.

Heyer, É., & Plane, M. (2012). Impact des allégements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. *Revue de l'OFCE*, (7), 123-140.

Huttunen, K., Pirttilä, J., & Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, 49-60.

Jamet, S. (2005). De l'impact sectoriel à l'effet macro-économique des allégements de cotisations sociales. *Revue française d'économie*, 19(3), 57-90.

Katz, L. F. (1996). *Wage subsidies for the disadvantaged* (No. w5679). National bureau of economic research.

Koléda, G. (2015). Allégements du coût du travail : pour une voie favorable à la compétitivité française. La Fabrique de l'industrie/Presses des Mines.

Kopits, G. F. (1978). Wage subsidies and employment: An analysis of the French experience. *Staff Papers*, 25(3), 494-527.

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(6), 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.

Lehmann, E., Marical, F., & Rioux, L. (2011). Labor Earnings Respond Differently to Income-Tax and to Payroll-Tax Reforms.

Lhommeau, B., & Rémy, V. (2009). Les politiques d'allégements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaire?. *Économie et statistique*, 429(1), 21-49.

L'Horty, Y. (2000). Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail. *Revue économique*, 499-512.

L'Horty, Y. (2006). Les nouvelles politiques de l'emploi. La découverte.

Laffargue, J. P. (1999). [RÉSUMÉ SEULEMENT] *Financement d'une baisse de cotisations sociales employeurs sur le travail peu qualifié. Une étude à l'aide du modèle d'équilibre général calculable Julien 4* (No. 9913). CEPREMAP.

Laffargue, J. P. (2000). Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires. *Revue économique*, 489-498.

Laffargue, J. P. (1996). Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi. *Économie & prévision*, 125(4), 87-105.

Laroque, G., & Salanié, B. (2000). Une décomposition du non-emploi en France. *Economie et statistique*, 331(1), 47-66.

Liaisons sociales (2006). La Cour des comptes critique la politique d'allégements de charges. Lundi 4 septembre 2006.

Malinvaud, E., Gauron, A., & Pisani-Ferry, J. (1998). *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*. La documentation française.

Marx, I. (2001). Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies. *International Labour Review*, 140(1), 69-83.

Nickell, S. J., & Bell, B. (1997). 10 Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment?. *Unemployment policy: Government options for the labour market*, 296.

Ourliac, B., & Nouveau, C. (2012). Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009. *document d'étude de la DARES*, (169).

Petrucci, A., & Phelps, E. S. (2009). Two-sector perspectives on the effects of payroll tax cuts and their financing. *Journal of Public Economics*, 93(1), 176-190.

Pisani-Ferry, J., Lengart, F., Brun-Schammé, A., Desplatz, R., & Naboulet, A. (2016). Rapport 2016 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. France Stratégie.

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.

Salanié, B. (2000). Une maquette analytique de long terme du marché du travail. *Économie & prévision*, 146(5), 1-13.

Sørensen, P. B. (1997). Public finance solutions to the European unemployment problem?. *Economic Policy*, 12(25), 222-264.