

Politiques d'exonération sur les bas salaires : usages et effets potentiels

Jérôme Gautié (*Université Paris 1*) et **Frédéric Lerais** (*IRES*)

Les baisses de cotisations sociales employeurs comme instrument de politique de l'emploi ont été mobilisées à partir des années 1970 pour subventionner l'embauche de certains publics cibles - en premier lieu les jeunes. Mais c'est à partir du début des années 1990 - et notamment avec « la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle » de décembre 1993 qu'a été introduite une politique d'exonération générale sur les bas salaires (i.e. non ciblée sur des publics spécifiques, des zones géographiques ou des métiers et/ou secteurs particuliers). Le maintien et même l'approfondissement de cette politique montrent qu'elle a fait l'objet d'un assez large assentiment transpartisan au cours des trois dernières décennies. Au sein de la communauté des économistes, même si des voix dissonantes se font entendre, la nécessité de baisser le coût du travail au niveau des bas salaires pour compenser le niveau élevé du Smic s'est aussi largement imposée. Si les effets de cette politique sur le niveau d'emploi ont été beaucoup étudiés, on constate un manque important de connaissance sur des effets potentiels plus qualitatifs et structurels : les trajectoires individuelles de rémunération, de qualification ou de formation, la nature des emplois sauvegardés et créés, la structure des qualifications et de l'appareil productif, et plus largement la capacité productive et la montée en gamme de l'économie. L'objectif de la présente étude est double : s'efforcer de mieux saisir les usages et les mécanismes à l'œuvre permettant d'éclairer les effets potentiels des exonérations sur les salaires, la formation, les qualifications et plus largement les modes de production ; apprécier dans quelle mesure les représentants syndicaux peuvent exercer un droit de regard sur l'usage de ces exonérations ou du moins en être informés. La première partie apporte quelques éléments de cadrage et de contexte de la politique d'exonération sur les bas salaires, en revenant notamment sur son déploiement au cours des dernières décennies, et sur ses modalités actuelles. La deuxième partie présente un état des savoirs sur les effets (autres que sur le niveau d'emploi) des exonérations de cotisations sociales. Dans une troisième partie, sont présentés les résultats de notre propre enquête empirique sur les usages et les effets potentiels des exonérations de cotisations sociales sur les salaires.

1. Éléments de cadrage et de contexte

Le dispositif d'allègement général a connu de nombreuses réformes notamment paramétriques depuis 1993, mais on peut en retracer l'historique en distinguant pour simplifier trois grandes phases. La première est associée à une stratégie « offensive », visant, à enrichir la croissance en emploi et à réduire le chômage des travailleurs peu qualifiés. À partir de 1998 et la mise en réduction du temps de travail (passage aux 35 heures), on entre dans une phase plus « défensive », la politique visant surtout à compenser la hausse du coût du travail horaire au niveau du Smic. À partir de 2013, une nouvelle phase commence, avec le retour d'une approche plus offensive. On assiste à un approfondissement de la politique de baisse du coût du travail, avec l'adoption dans un premier temps du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) - qui a pris d'abord la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés, avant de se transformer en une exonération de cotisations sociales en 2019 -, puis dans un second temps, du Pacte de responsabilité et de solidarité. En 2022, les allègements généraux de cotisations sociales patronales s'élevaient à 69,8 milliards d'euros (l'équivalent de 2,6% du PIB) – le dispositif « bas salaires » (« réduction générale de cotisations patronales - y.c. champ AGIRC-ARRCO dans la nomenclature de l'URSSAF) représentant près de la moitié (47%) du total. La même année, Le taux d'exonération apparent (soit le montant total d'exonération rapporté à la masse salariale soumise à cotisation) atteint ou dépasse 7,5 % dans quatre secteurs : l'hôtellerie, la restauration, les « activités de services administratifs et de soutien » (qui contiennent les entreprises d'intérim), et les « autres activités de service ». La répartition des exonérations est relativement concentrée : 10 % des établissements perçoivent à eux seuls 61,3 % des exonérations ; inversement, 50 % des établissements ne perçoivent que 7 % du montant total des exonérations.

Cette politique – dans sa nature et son ampleur - est spécifique à la France au sein des pays de l'OCDE. Notre pays se caractérise aussi par un taux de travailleurs à bas salaire et de travailleurs pauvres relativement faibles. Une question clé est celle de la mobilité salariale. Il est important de distinguer la *trajectoire salariale*, ici définie comme étant mesurée par la variation, en termes réels, du salaire d'une personne entre deux dates, de la *carrière salariale*, qui renvoie quant à elle à la progression dans une hiérarchie salariale, mesurée par l'évolution de la rémunération dans une grille et/ou par rapport à un point de référence (par exemple le SMIC). Les trajectoires salariales ascendantes ont été limitées par le tassement de la hiérarchie des salaires au cours des dernières décennies. L'affaiblissement des marchés internes, et notamment les pratiques d'externalisation ont raccourci les chaînes de mobilité et ont joué négativement sur les carrières salariales des salariés peu qualifiés. Les études empiriques ont porté plus particulièrement sur les carrières salariales (au sens défini ici) des personnes au voisinage du Smic. Elles mettent en évidence une minorité importante de salariés durablement au voisinage du Smic, très majoritairement des femmes, mais sans que l'on puisse établir des comparaisons dans le temps en perspective longue, ou dans l'espace, avec d'autres pays, où les modalités de mesure peuvent être différentes.

2. Effets des exonérations autres que ceux sur le niveau d'emploi : l'état du savoir

Une première interrogation porte sur les effets potentiels des exonérations sur les salaires, qui elle-même renvoie à deux questions principales. La première concerne l'effet sur *le niveau* de salaire, l'hypothèse première étant celle d'une transmission directe des exonérations sur le coût du travail – les premières devant automatiquement se traduire par une baisse du second, de même que, réciproquement, toute augmentation des cotisations devant entraîner une hausse du coût du travail. La façon dont les variations de cotisations sociales se répercutent sur les salaires semble dépendre du contexte national, mais aussi de la nature des cotisations (selon qu'elles sont perçues ou non comme

du « salaire différé », comme composante de la rémunération ou au contraire comme simple prélèvement obligatoire). Dans le cas français, jusqu'aux années 1990, les augmentations de cotisations employeurs se sont accompagnées globalement d'une moindre progression du salaire, avec en conséquence un faible impact sur le coût du travail. Les fortes hausses de cotisations patronales sur les hauts salaires liées au déplafonnement se sont répercutées de façon inégale sur les salaires. Il est cependant difficile d'en tirer des conclusions sur les effets des exonérations sur les bas salaires. Il semblerait que les peu qualifiés, de par leur faible pouvoir de négociation, soient peu à même de capter une partie de la « manne financière » engendrée par les exonérations, au contraire des plus qualifiés, même quand le salaire de ces derniers est au-dessus du seuil de ces dernières. La deuxième question est celle l'effet sur les carrières salariales, et plus particulièrement le problème d'une *trappe à bas salaires* potentielle. Le nombre d'études sur la question est limité, en contraste avec l'importance qu'a occupé cette thématique dans le débat public, et leurs résultats sont ambivalents. Cependant, quand on essaie de bien saisir les mécanismes à l'œuvre au sein des entreprises, ce risque semble confirmé. Il apparaît surtout qu'il dépend des entreprises, notamment de leur degré « d'exposition » aux exonérations. Un effet de seuil semble jouer au point de sortie des exonérations, pouvant se traduire par une moindre augmentation de salaire en dessous du seuil et un point d'accumulation dans la distribution des salaires.

La deuxième interrogation porte sur les effets potentiels des exonérations sur la structure des emplois et des qualifications, qui peuvent transiter par deux « canaux » principaux. Le premier est celui du *coût du travail* (la baisse de celui-ci devrait entraîner une hausse de l'emploi peu qualifié). Le second est celui de *l'effet de trésorerie* liée à la « manne financière » que constituent les exonérations. Cette manne étant d'autant plus importante que la part dans l'emploi des bas salaires est elle-même importante (par l'effet d'assiette). Cet effet devrait se traduire par un développement plus important des entreprises intensives en travail peu qualifié, et donc par la hausse de la part de ce dernier dans l'emploi total. Dans les faits, toutefois, les usages de cette manne peuvent être variés, et notamment dans les entreprises soumises à des contraintes de liquidité et de crédit. La stratégie visant à privilégier l'emploi peu qualifié a été fortement critiquée. Elle peut avoir des effets négatifs au niveau des entreprises en termes de formation, de déclassement à l'embauche, et de productivité, engageant la France dans une trajectoire de faible compétitivité qualité.

L'adoption des premières exonérations, en 1993, avait été précédée des travaux préparatoires au XI^e plan qui avaient mis en lumière la relative pauvreté en emplois de la croissance en France, résultant notamment du déficit de création d'emploi dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée (notamment le commerce, l'hôtellerie-restauration...). Dans les années qui suivent, des travaux comparant notamment la France et les États-Unis confirment ce diagnostic. Avec trente ans de recul, on peut constater que la politique d'exonérations semble bien avoir eu un effet sur la structure des emplois, notamment par qualification : la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total a cessé de baisser depuis 1993, et le développement des certains secteurs à bas salaire semble bien lié au déploiement des mesures fiscales - mais pas seulement les exonérations. Les études sur les effets de ces dernières sur la productivité, et au-delà, sur la compétitivité sont très rares. Une étude sur les effets du CICE montre que celui-ci semble avoir eu peu d'effet sur la compétitivité-prix.

Au niveau des entreprises, les études qualitatives (rares, et dont les premières ont été menées dès les années 1990), montrent qu'il est souvent difficile, pour les acteurs, y compris ceux supposés être les décisionnaires, d'identifier l'usage précis des exonérations, et par là leurs effets. De fait, l'avantage financier est constaté d'un point de vue comptable à un niveau relativement centralisé et l'usage du surcroît de budget correspondant ne relève pas des acteurs opérationnels décisionnaires en matière de gestion de l'emploi, en premier lieu les responsables de RH. L'utilisation de la « manne financière » que représente les exonérations peut fortement varier d'une entreprise à l'autre, en fonction notamment de leur situation financière (la « contrainte de liquidité » en termes d'endettement et/ou

d'accès au crédit semble jouer un rôle important, comme le montre une étude économétrique récente), mais aussi de leur environnement concurrentiel, sur le marché des biens comme sur celui du travail, de leur position dans la chaîne de valeur, ou encore de leurs options stratégiques (en termes par exemple de choix de technologie de production). Ainsi, une entreprise faisant face à une forte concurrence sur son produit pourra choisir de donner la priorité à la baisse de son prix de vente (amplifiant « l'effet d'échelle »). Une entreprise qui fait face à une pénurie de main-d'œuvre pourra choisir d'accroître ses salaires, et notamment pour les travailleurs qualifiés si la pénurie porte plus particulièrement sur ces derniers. Une entreprise ayant fait le choix de l'automatisation, peut se servir de la manne des exonérations pour accélérer celle-ci au lieu de la ralentir (ce que devrait impliquer « l'effet de substitution » - celui-ci devant se traduire par un usage plus important du travail quand le coût de ce dernier baisse).

3. Enquête auprès des acteurs sur les modes d'usage et les effets potentiels des exonérations : quelques enseignements et quelques pistes

La multiplicité des modes d'usage potentiels invite à analyser dans quelles mesures ces derniers peuvent être reliés aux contraintes auxquelles les entreprises font face, du fait de leurs caractéristiques (taille, type d'activité...) ou du fait du contexte dans lequel elles évoluent (nature des pressions concurrentielles - notamment selon qu'elles sont soumises ou non à concurrence internationale ; position dans la «chaîne de valeur», en lien avec la question essentielle de la sous-traitance...) L'enjeu est aussi de déterminer si les entreprises (ou du moins certaines d'entre elles) ont une certaine latitude dans les choix du mode d'usage des exonérations, ce qui ouvre un espace pour l'action syndicale pour essayer de peser sur l'utilisation des exonérations de cotisations sociales. Pour essayer de répondre à ces questions, nous avons adopté une démarche qualitative, fondée sur des entretiens avec des acteurs de terrain – au niveau des branches ou d'entreprises. Des difficultés d'accès au terrain ayant fortement limité le nombre d'entretiens qui ont pu finalement être menés, la portée de notre enquête s'en trouve d'autant réduite. Elle permet d'apporter néanmoins quelques éclairages, et notamment parfois sur des mécanismes peu – voire pas – étudiés dans les travaux existants.

Un premier constat, qui semble concerner tous les secteurs, est le manque d'information et davantage encore de consultation des représentants du personnel et des acteurs syndicaux sur la question de l'usage des exonérations, et ce aussi bien au niveau des branches que des entreprises.

Un deuxième constat est que l'existence d'une trappe à bas salaire fait peu de doute pour la plupart des interlocuteurs syndicaux, traduisant notamment un « pilotage par les seuils » de la politique salariale, plus ou moins explicite, au niveau des entreprises, mais aussi parfois au niveau de la branche. Les experts des cabinets d'expertises comptables qui accompagnent les CSE notent que les directions sont particulièrement attentives à ne pas dépasser les seuils d'exonérations de cotisations sociales. Ce pilotage se traduit par un tassement général des grilles salariales. Cet effet de trappe et de tassement du bas de la hiérarchie transite aussi par les négociations de branches, les exonérations jouant comme une incitation supplémentaire à laisser les minima proches, voire en dessous du SMIC. L'agriculture, avec son dispositif spécifique d'exonération (TODE) offre un cas d'école, mais ces phénomènes sont sans doute loin de se cantonner à ce secteur. En lien direct avec la trappe à bas salaire, les exonérations peuvent contribuer à la non-reconnaissance salariale de l'acquisition de compétences, affaiblissant par là les incitations pour les salariés à se former. Dans certains secteurs étudiés, on constate ce manque de

reconnaissance notamment dans le cadre de métiers ou fonctions qui se sont complexifiés et/ou qui exigent davantage de polyvalence.

La piste de l'impact potentiel des exonérations sur la structure et les formes de rémunération a aussi émergé. Les exonérations ont peut-être été un facteur – mais parmi d'autres – du développement de l'optimisation socio-fiscale des politiques salariales des entreprises au cours des dernières décennies, se traduisant notamment par un moindre développement du salaire de base au profit de primes et autres compléments. Substituer des éléments de rémunération défiscalisés (intéressement, participation, et depuis plus récemment la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) puis, depuis 2022, la Prime de partage de la valeur (PPV)) à des augmentations du salaire de base permet une forme de « double dividende » : d'une part, le montant accordé est exonéré de cotisations sociales et d'autre part il est exclu de la base de calcul pour les exonérations bas salaire. Ce double dividende est toutefois tempéré par la mise en place du forfait social en 2009. Les exonérations ont pu jouer aussi comme une incitation supplémentaire au développement du « gris » dans certains secteurs – pratique consistant à ne déclarer qu'une partie de la rémunération, pour rester en dessous du seuil d'exonération. Cependant, un effet inverse (i.e. un blanchiment du « gris », voire du « noir ») a peut-être été aussi l'œuvre dans certains secteurs, notamment l'agriculture : les exonérations ont pu jouer comme une compensation incitant à déclarer des salariés qui ne l'étaient pas jusque-là.

La question d'un effet possible des exonérations sur la relation d'emploi a aussi été évoquée. Les exonérations ont pu dans certains secteurs ou entreprises accroître l'incitation à externaliser l'emploi – en recourant, à du travail intérimaire, et/ou en externalisant certains services ou production vers des sous-traitants et/ou prestataires qui peuvent bénéficier davantage des exonérations du fait de salaires plus faibles et la répercuter sur leurs prix de vente. Ceci revoie à la question plus générale, et cruciale – mais qui n'a reçu pour le moment que très peu d'attention – de l'appropriation de la « manne financière » le long de la chaîne de valeur. Le siège du groupe peut vouloir en récupérer, en partie ou en totalité, au détriment de ses filiales selon les mêmes mécanismes que ceux des prix de transfert. Dans les services aux entreprises, par exemple dans l'intérim, ce n'est pas forcément l'entreprise prestataire qui en profite, mais l'entreprise utilisatrice, qui voit alors son coût réduit. De façon plus générale, les entreprises prestataires ou sous-traitantes peuvent être amenées à « rétrocéder » une partie de leur « manne » à leurs clients et commanditaires par une baisse de leur prix. Toutefois, tout dépend du rapport de force au sein de la chaîne de valeur.

Enfin, au niveau des entreprises, confirmant les résultats de certaines études qualitatives et quantitatives, nos entretiens révèlent que les usages de cette « manne financière » sont potentiellement multiples. Ces dernières ont pu contribuer à maintenir en vie des « entreprises marginales », soumises à de fortes contraintes de liquidité dans des secteurs où la concurrence est particulièrement vive (agriculture, IAA, intérim, hôtels-cafés-restaurants...). Cette « manne » a pu aussi être utilisée pour accompagner les transformations structurelles de certains secteurs (automatisation dans les IAA, salarisation accélérée dans l'agriculture) ou financer la montée en qualité de certains emplois - mais pas nécessairement à bas salaires –, en termes de conditions de travail, formation et/ou salaire, pour faire face notamment à des problèmes d'attractivité.

Les observations faites à l'occasion de cette étude nous amènent à reformuler la question de la recherche sous une forme plus globale : *in fine*, à qui « profitent » les exonérations de cotisations sociales ? Au niveau des entreprises, ce ne sont pas forcément celles qui en bénéficient le plus (par l'assiette masse

salariale concernée) qui en profitent le plus : sur des marchés concurrentiels, elles s'en servent sans doute pour baisser leur prix, au bénéfice des consommateurs, ou de leurs clientes – i.e. des entreprises plus haut dans la chaîne de valeur ; et donc symétriquement, les entreprises plus haut dans la chaîne, même si elles en bénéficient moins directement (via l'assiette masse salariale), peuvent en profiter indirectement de façon importante par la réduction du coût de leurs intrants. Ce constat invite à la prudence concernant une conditionnalité qui ne reposerait que sur le montant des exonérations « reçues » par l'entreprise et alors que celles-ci peuvent être redistribuées le long de la chaîne de valeur. Au niveau des salariés, par le jeu de l'ensemble des mécanismes à l'œuvre, les bas salaires en profitent-ils moins que les hauts salaires ? Ce pourrait- être le cas, par le jeu de mécanismes directs au sein des entreprises (trappe à bas salaire et effets potentiels négatifs sur la relation d'emploi pour les bas salaire *versus* appropriation d'une partie de la manne financière sous forme de hausses de salaire pour les hauts salaires ...), mais aussi indirects, du fait que salariés à bas salaires et hauts salaires tendent à cohabiter de moins en moins dans les mêmes entreprises - les hauts salaires se retrouvant davantage dans les entreprises plus haut dans la chaîne de valeur donc mieux à même de « profiter » des exonérations au détriment des fournisseurs grâce à leur pouvoir de marché. Ce sont là autant de pistes invitant à des études supplémentaires, et qui ouvrent en même temps tout un espace de discussions pour les interlocuteurs sociaux.