

Séance du Comité de suivi des aides aux entreprises du 4 mars 2015

Les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales dans une perspective internationale-éléments d'introduction

Version révisée après examen en séance

Adopter une démarche de comparaison internationale sur les dispositifs nécessite d'avoir en tête les spécificités nationales en matière de coin socio fiscal, de niveau de salaire minimum ou encore de taux de chômage selon le niveau de qualification. Cette note n'a cependant pas vocation à développer ces questions, ces dernières ayant déjà été traitées dans le document de travail produit par la DARES en février 2015.

Après avoir brièvement décrit les différentes catégories de mesures, cette note vise principalement à faire un tour d'horizon des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales mis en œuvre à l'étranger. Cette approche est nécessairement partielle car elle ne rend pas compte de l'ensemble de l'architecture des prélèvements sociaux de chaque pays. Notamment elle ne fait pas apparaître précisément la forme du barème ou encore l'existence d'abattements sur l'assiette.

Les présentations du bureau fédéral du plan belge et de l'OCDE viennent la compléter.

La première a pour objet d'étudier le cas d'un pays proche de la France ayant aussi eu recours à des dispositifs d'exonérations. Comment ces dispositifs ont-ils évolué en Belgique au cours des 20 dernières années ? Quelle évaluation en faire 20 ans après ? La seconde présentation discutera les dispositifs alternatifs ayant été mis en place dans d'autres pays pour faire face au chômage des peu qualifiés et des jeunes. Que peut-on dire de l'efficacité relative des exonérations au regard d'autres modes d'intervention ?

1- Typologie des dispositifs

Les dispositifs de réductions ou d'exonérations de cotisations sociales constituent les principales mesures de réduction des coûts du travail. Ils peuvent porter sur les cotisations sociales des employeurs ou des salariés : ce document porte essentiellement sur les premières citées.

L'OCDE fait la distinction entre :

- les dispositifs portant sur les emplois existants qu'ils soient applicables à tous les travailleurs ou ciblés sur les bas salaires ;
- les dispositifs centrés sur les nouvelles embauches, qui peuvent avoir différents ciblage (catégorie de travailleurs, taille d'entreprise, territoires¹).

Selon l'OCDE ou la Commission européenne², les dispositifs entrant dans la deuxième catégorie se révèlent plus efficaces à court terme que les mesures sur le stock car ils réduisent les effets d'aubaine (résultant de la subvention d'emplois qui préexistaient). Le ciblage permet lui aussi d'améliorer l'efficacité d'une politique en identifiant plus précisément les groupes défavorisés et en imposant des conditions plus strictes aux employeurs.

On peut également distinguer les dispositifs selon leur caractère temporaire ou permanent. La pérennité ou non d'un dispositif dépend de l'objectif qui lui est assigné, et notamment de son rôle contra-cyclique ou non.

2- Poids des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale et niveau du salaire minimum en comparaison internationale

Le canal d'intervention des mesures d'exonérations de cotisations est la réduction de la part non salariale du coût du travail. Le recours ou non à ce type de mesure est donc fortement lié au niveau et à la structure des prélèvements obligatoires assis sur le travail et, dans le cas des dispositifs ciblés sur les bas salaires, à l'existence ou non d'un salaire minimum et à son ampleur.

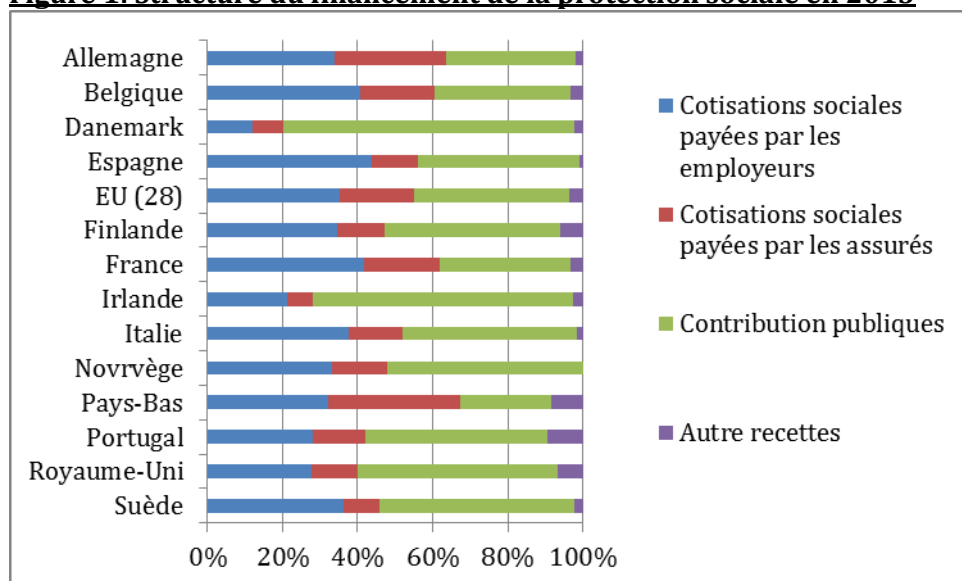
Le poids des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale

A l'image d'autres pays traditionnellement qualifiés de « Bismarckiens », la France se caractérise par un poids élevé des cotisations sociales dans le financement de sa protection sociale. En 2012, les cotisations sociales représentaient 62% du financement de la protection sociale en France, 60% en Belgique et 67,2% au Pays Bas. A l'inverse dans d'autres pays les cotisations sociales ne constituent pas la principale recette dans le financement de la protection sociale. Ainsi au Danemark, les cotisations sociales ne participent qu'à hauteur de 20% du financement de la protection sociale, et au Royaume Uni à 40% (figure 1).

¹ OCDE, 2009, Perspectives de l'emploi.

² Ibid et European Employment Policy Observatory Review, (2014), « Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe »

Figure 1: Structure du financement de la protection sociale en 2013

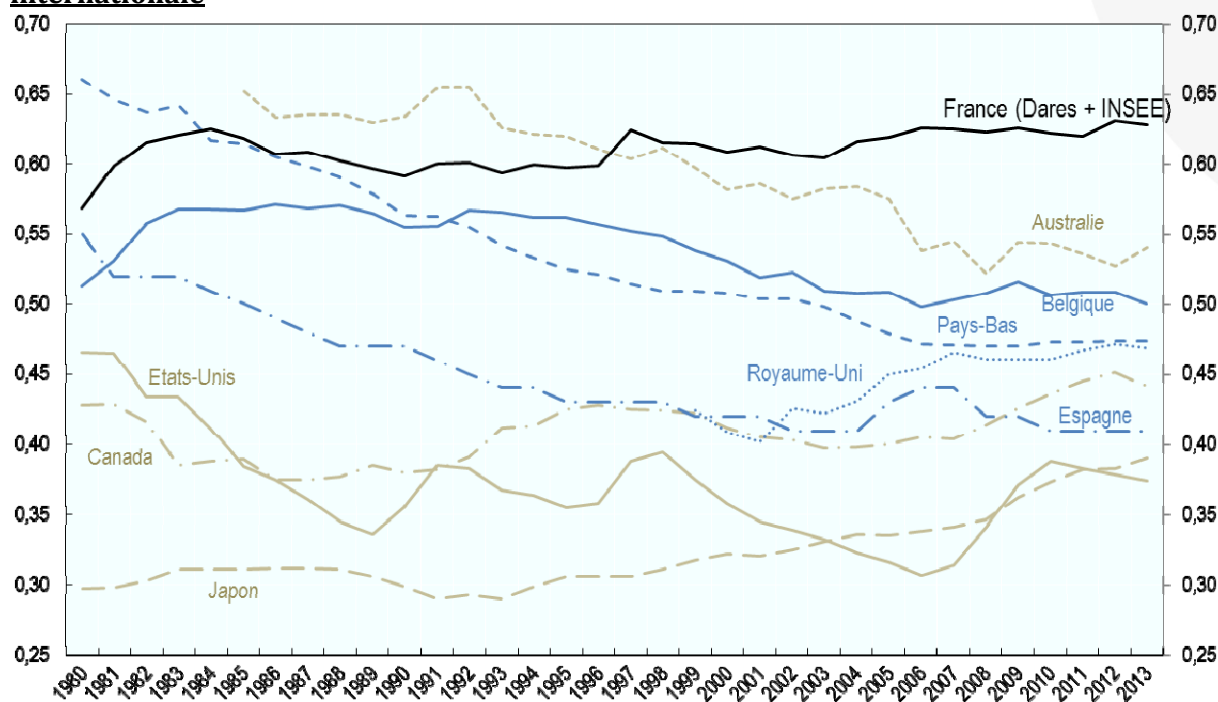


Source : Eurostat- ESSPROS

Le niveau du salaire minimum

La France a un niveau de salaire minimum relativement élevé en proportion du salaire médian, plus élevé que la plupart des pays de l'OCDE. Ce ratio a augmenté jusqu'en 2006 atteignant 0,62 en 2010 contre un ratio inférieur à 0,55 dans les autres pays. Les pays ayant jusqu'au début des années 1990 un ratio proche de la France ont connu une diminution relative du salaire minimum (figure 2).

Figure 2 : Niveau relatif du salaire minimum rapporté au salaire médian en comparaison internationale



Notes : Le salaire médian plutôt que moyen offre une meilleure base pour les comparaisons internationales car il tient compte des différences dans la dispersion des revenus entre les pays. Le salaire médian est calculé sur la base des travailleurs à temps plein (hors heures supplémentaires et primes).

Source : OCDE, DARES et INSEE pour la France

Du point de vue du financement de la protection sociale comme du point de vue du niveau du salaire minimum, la France apparaît relativement proche des Pays-Bas et de la Belgique. Ce sont justement les deux pays qui ont eu recours à des dispositifs proches des exonérations générales de cotisations sociales.

3- Les mesures d'exonérations bas salaires en Belgique et aux Pays-Bas

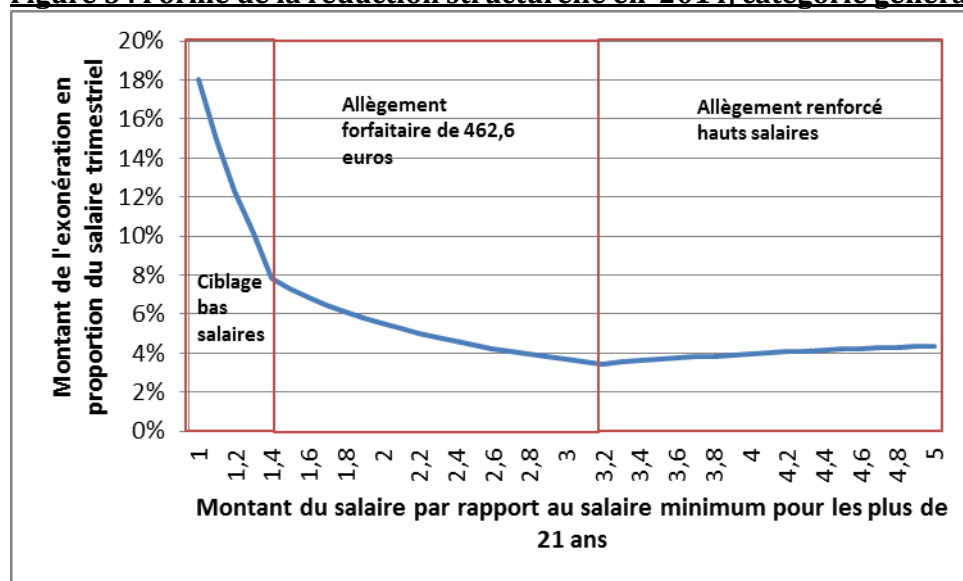
Faisant le constat d'un coût du travail trop élevé notamment pour les bas salaires, ces deux pays ont mis en place dès les années 1980-1990 des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires. Ces dispositifs ont depuis été supprimés aux Pays-Bas et ont changé de forme en Belgique devenant beaucoup moins ciblés sur les bas salaires.

En Belgique, les premières mesures de réduction de cotisations sociales ont été introduites en 1981, avec le **programme Maribel** destiné aux ouvriers de l'industrie, dans le but de réduire le coût du travail dans un secteur fortement exposé à la concurrence internationale. Cette mesure a été supprimée en 1999 à la demande de la Commission européenne qui jugeait que le dispositif s'apparentait à une forme de concurrence déloyale.

En 1993, dans le cadre du « **plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale** », ont été mises en place des réductions de cotisations ciblées sur les bas salaires. Elles consistaient en une réduction de moitié des cotisations sociales pour les salaires inférieurs à 41 000 FB (soit environ 1000 euros), et dégressives pour les salaires compris entre 41 000 FB et 50 000 FB (soit entre 1000 et 1250 euros environ).

En 1999, la **réduction structurelle** remplace le plan Maribel et les réductions issues du « plan global ». Elle consiste en une réduction forfaitaire pour tous les salariés (autour de 462.6 euros par trimestre et par salarié en 2014) avec un supplément pour les bas salaires et un supplément pour les hauts salaires (figure 3).

Figure 3 : Forme de la réduction structurelle en 2014, catégorie générale



Source : Securitesociale.be, calcul des auteurs

Plusieurs réductions de cotisations sociales patronales ont été renforcées ou instaurées en 2014 pour un montant de 2 milliards d'euros sur 5 ans, parmi lesquelles un renforcement de la réduction structurelle. Néanmoins les réductions de cotisations patronales ciblées sur les bas salaires constituent désormais une part relativement faible de l'ensemble des réductions de cotisations, les autres types de transferts en faveur des employeurs s'étant eux fortement développés.

Ces différentes mesures ont fait l'objet de travaux d'évaluation, qui concluent à un effet positif sur l'emploi et une élasticité de la demande de travail à son coût plus forte pour les salaires proches du salaire minimum. Mais, comme en France, l'ampleur des effets reste débattue et le ciblage de ces exonérations est fréquemment questionné par les parlementaires comme par les experts³.

³ <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE024.pdf>, 2004 Pierrard ; Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para-)fiscalité, 2005r Bart Cockx, Henri Sneessens, Bruno Van Der Linden ; <http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&COLL=S&LEG=4&NR=1346&PUID=67110989&LANG=fr>

Au Pays-Bas, un dispositif de réduction des cotisations sociales patronales sur les bas salaires a été mis en place en 1996. Ce **dispositif**, intitulé « **SPAK** », était dégressif avec le salaire jusqu'à un seuil représentant 115% du minimum légal.

En 1997 la **mesure T-SPAK** a été introduite pour réduire le coût marginal de l'augmentation du salaire d'un employé bénéficiaire de la SPAK. Pour les travailleurs gagnant plus de 115% mais moins de 130% du salaire minimum, l'employeur pouvait demander la moitié du montant de la SPAK normale. Cette mesure n'était octroyée que pour les travailleurs ayant bénéficié de la SPAK et pour une durée de deux ans.⁴ La SPAK et la T-SPAK ont été progressivement supprimées à partir de 2003 dans le cadre de restrictions budgétaires⁵.

Les simulations effectuées en 1998 et 1999 établissaient un effet positif sur l'emploi (Bovenberg et al, 1998⁶) : de l'ordre de 1% sur l'emploi total, de 5% sur l'emploi peu qualifié. Néanmoins, une étude de Van Polanen Petel et al. (1999)⁷ mettait en exergue un effet d'aubaine sur 93% des emplois (et effet net de 7% maximum donc) ; une évaluation publiée en 2000 par Mühlau Salverda, sur le dispositif en vigueur entre 1996 et 1998 - c'est à dire avec une exonération maximale de 500 € - concluait à un effet nul ou très faiblement positif⁸.

Les mini- et midi jobs en Allemagne :

En 2003, l'Allemagne a également instauré les mini jobs et midi jobs qui dans une certaine mesure peuvent être considérés comme des exonérations bas salaires.

Ce sont des dispositifs d'exonérations de cotisations, concentrés sur les très bas salaires. Mis en place en 2003, les mini-jobs concernent les salaires mensuels inférieurs à 450 euros. Ils sont soumis à des cotisations sociales nulles ou réduites pour les salariés. Mais les employeurs doivent s'acquitter d'une cotisation forfaitaire. Les exonérations de cotisations sociales se traduisent par des droits sociaux réduits pour les salariés. S'agissant des Midi Jobs (compris entre 450 et 850 euros), c'est un barème progressif de cotisations sociales qui s'applique pour les employés comme pour les employeurs.

⁴ Perspectives de l'emploi, OCDE, 2003

⁵ Ibid. En effet, pour respecter le pacte de croissance et de stabilité, les Pays bas ont engagé un programme d'austérité : réduction des dépenses publiques, accroissement des cotisations pour financer le système de retraite du privé, gel des salaires publics et du salaire minimum en 2004 et 2005

⁶ Bovenberg, L., J. Graafland et R. de Mooij (1998), « Tax Reform and the Dutch Labor Market : an applied general equilibrium approach », NBER Working Paper, no6693.

⁷ Polanen Petel, V.C.A. van, T.W. Hu, J. de Koning en C. van der Veen (1999), Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en VLW, Rotterdam: NEI.

⁸ Mühlau, P. en W. Salverda (2000), Employment effects of low-wage subsidies: The case of 'SPAK' in the Netherlands, in Salvera, Nolan and Lucifora (eds.), Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe, Edward Elgar

4- Les mesures d'exonérations ciblées

De nombreux pays ont également développé des politiques d'allègements de cotisations sociales patronales ciblées, c'est-à-dire ne s'appliquant pas à l'ensemble des salariés en fonction de leur salaire, mais à certains publics ou certains territoires.

Les mesures pour certains profils de salariés peuvent s'appliquer durant les premières années suivant l'embauche, ou être permanentes. Elles sont principalement ciblées sur l'emploi des jeunes et des séniors. A titre d'exemple :

- **En Autriche**, les employeurs sont exemptés de contributions à l'assurance chômage pour les embauches de salariés de plus de 50 ans ;
- **En Belgique**, des dispositifs d'allègements de cotisations sociales patronales forfaitaires concernent les jeunes travailleurs (entre 1000 et 1500 euros par trimestre pour un nombre d'années limité) et les plus de 50 ans (montant progressif jusqu'à 65 ans puis dégressif) ;
- **En Suède**, des réductions de cotisations de 11,1 points de pourcentage ont été ciblées en 2007 sur l'emploi des jeunes de 19 à 25 ans ; cette réduction a été ramené à 6,7 points en 2009, mais étendue au moins de 26 ans.

Le recours aux **exonérations territoriales** s'inspire des programmes d' « *enterprise zones* » des pays anglo-saxons qui visent à lutter contre les disparités spatiales. Ce type de dispositif est notamment très développé aux USA mais aussi dans les pays nordiques. Leurs caractéristiques diffèrent fortement d'un pays ou d'un Etat à l'autre en matière de générosité, de durée, ou de forme de l'allègement. De nombreux travaux d'évaluation ont été réalisés sur ces dispositifs⁹. Les résultats sont mitigés en termes de créations nettes d'emplois, de créations d'entreprises et de retour à l'emploi des chômeurs dans ces zones.

5- Les exonérations de cotisations sociales comme mesures contra-cycliques

Les mesures de réduction des coûts non salariaux de la main d'œuvre sont considérées par l'OCDE ou la Commission européenne comme efficaces à court terme, notamment lorsqu'elles sont utilisées de façon contra-cyclique.

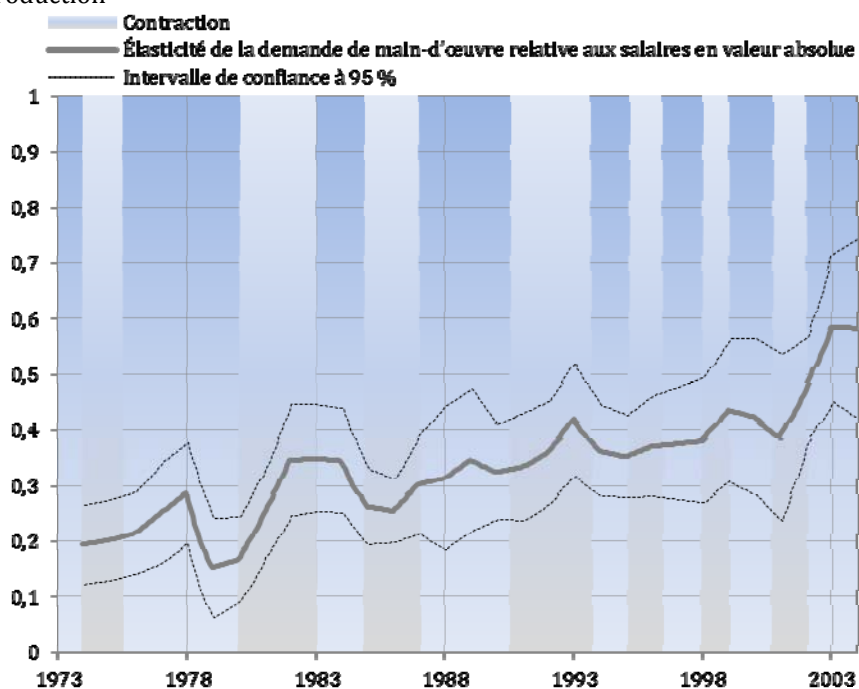
Selon des estimations de l'OCDE, cette efficacité s'est accrue au cours des 30 dernières années puisque la réactivité moyenne de la demande de main d'œuvre aux variations de son coût a plus que doublé dans la zone OCDE (figure 4). Ces estimations impliquent qu'une réduction de 1 % de la masse salariale consécutive à un transfert public entraînait en 2009-2010 une augmentation théorique de 0,6 % de l'emploi. Mais cet indicateur ne capture que des effets de court terme. Les effets s'atténuent en revanche à plus long terme du fait de l'ajustement des salaires réels.

⁹ Voir par exemple pour une synthèse, N.Havet (2012) « L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats », Documents de travail du GATE, n°31, octobre.

Ces estimations montrent également que la sensibilité de la demande de main-d'œuvre aux coûts tend à augmenter en phase de récession économique et à diminuer en phase d'expansion. Nijzen et Swain (2010)¹⁰ aboutissent à un résultat proche mais soulignent que son ampleur est dépendante de la méthode retenue. Ces travaux sont néanmoins relativement anciens. Il est probable que les estimations sur les années de crise montreront une élasticité du niveau des années 1990.

Figure 4 : Profil temporel de l'élasticité de la demande de main-d'œuvre à court terme

Estimations avec effets fixes d'une demande dynamique de main-d'œuvre conditionnelle au niveau de production



Source : Estimations de l'OCDE à partir de la Base de données EUKLEMS . Voir OCDE (2009), annexe 1.A7, pour de plus amples détails.

Note : Estimations de t-2 à t+2 dans le secteur manufacturier uniquement.

Les réductions de cotisations sociales patronales ont été développées ou renforcées pendant la récession, entre 2008 et 2010, dans de nombreux pays de l'OCDE¹¹. En 2009, 16 pays de l'OCDE sur 22 interrogés déclaraient avoir mis en place ou renforcé les mesures pour réduire les coûts du travail non salariaux pour les emplois existants ou pour les nouvelles embauches (voir tableau des pays en annexe).

Ces dispositifs s'inscrivent donc dans une démarche de soutien à l'emploi et à la compétitivité en période de crise. Si ces mesures renforcées avaient à l'origine un caractère uniquement transitoire pour faire face au premier choc de la crise des « subprimes », certaines ont pu être maintenues pour répondre à des problématiques plus structurelles de compétitivité révélées par le prolongement et le durcissement de la crise.

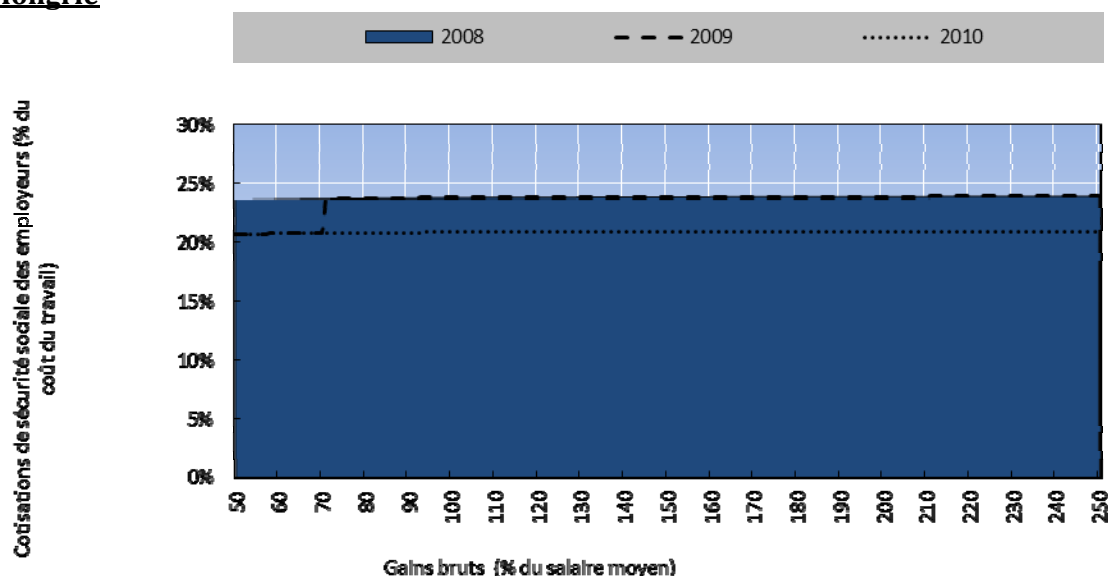
¹⁰ Hijzen, A., & Swain, P. (2010). Offshoring, labour market institutions and the elasticity of labour demand. *European Economic Review*, 54(8), 1016-1034.

¹¹Perspectives de l'emploi, OCDE, 2010

A titre d'exemple, quelques exemples de dispositifs nationaux sont présentés ci-dessous, pour la Hongrie, Portugal et Espagne.

La Hongrie a mis en place un dispositif proche des exonérations générales existant en France. Les cotisations sociales patronales sont passées de 24 à 21% des coûts de main d'œuvre en 2009 pour les employeurs de travailleurs à bas salaires. Cette réduction a été étendue en 2010 à des salaires plus élevés (figure 5).

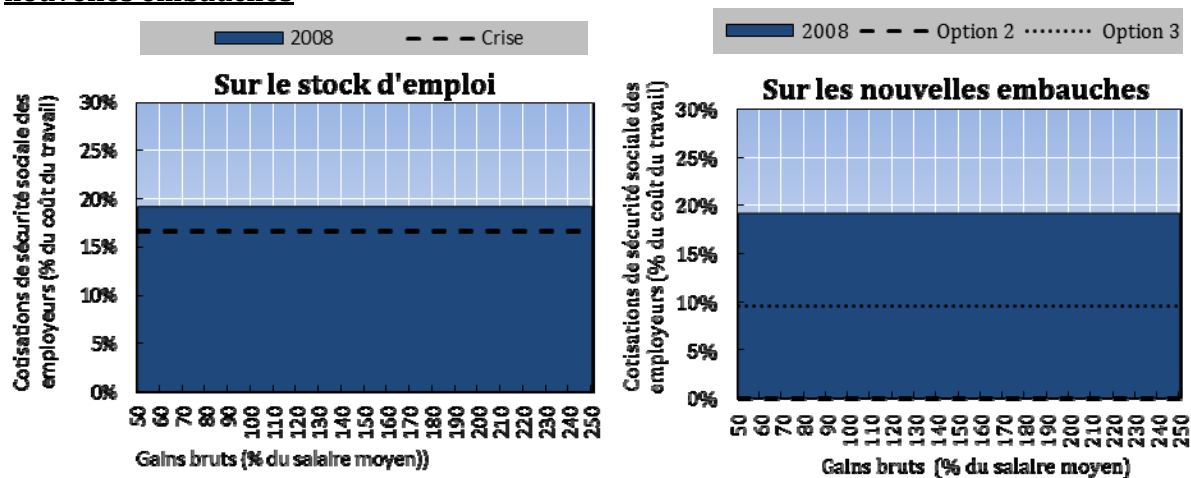
Figure 5 : Réductions de cotisations sociales patronales pour les travailleurs en poste, Hongrie



Source : OCDE, Perspectives de l'emploi 2010

Au **Portugal**, les cotisations patronales ont diminué de 2 points pour les employeurs de moins de 50 salariés. Des réductions ciblées sur les nouvelles embauches ont également été mises en place pour les trois premières années suivant l'embauche sur des contrats permanents de certaines catégories de demandeurs d'emploi défavorisés (figure 6).

Figure 6 : Réductions de cotisations sociales patronales au Portugal, sur le stock et sur les nouvelles embauches



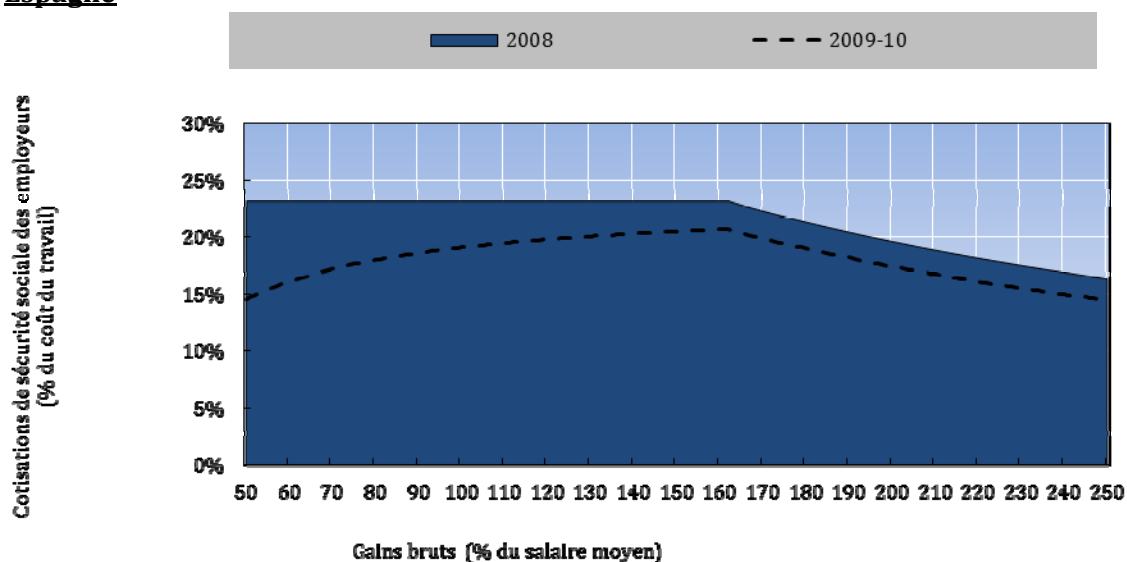
Source : OCDE, Perspectives de l'emploi 2010

Note : La mesure sur le stock d'emploi concerne les travailleurs âgés de 45 ans et plus dans des entreprises de moins de 50 salariés.

Option 2 : Nouvelle embauche de chômeurs de longue durée dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée avec une création d'emplois sur trois ans : la mesure s'applique pendant deux ou trois ans ;
Option 3 : Nouvelle embauche dans le cadre d'un contrat à durée déterminée de personnes de 55 ans et plus, au chômage depuis au moins six mois.

L'Espagne a mis en place en 2009 une réduction de cotisations sociales de 1500 euros par an pour les deux premières années suivant l'embauche à durée indéterminée de travailleurs ayant une famille à charge (figure 7).

Figure 7 : Réductions de cotisations sociales patronales pour les nouvelles embauches, Espagne



Source : OCDE, Perspectives de l'emploi 2010

Note : Nouvelle embauche, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, de travailleurs ayant une famille à charge, la mesure s'applique pendant deux ans

Annexe 1 : liste des pays ayant déclaré en 2009 avoir mis en place des mesures de réduction des coûts non salariaux du travail suite au ralentissement économique

	Réductions des coûts de main d'œuvre non salariaux pour les emplois existants	Réductions des coûts de main d'œuvre non salariaux ciblées sur les nouvelles embauches
Allemagne	x	
Australie		
Belgique	x	
Canada	x	
Espagne		x
Finlande	x	
France		x
Grèce		
Hongrie	x	
Italie		
Japon	x	
Luxembourg		
Mexique	x	x
Nouvelle Zélande	x	
Pologne	x	x
Portugal	x	x
République Tchèque	x	
Royaume Uni		
Slovaquie		x
Suède	x	
Turquie	x	x
USA		

Source : Réponses des pays au questionnaire OCDE



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.