

L'EMPLOI DANS LES DOM ENTRE 1997 ET 2007

Une croissance marquée par les dispositifs d'exonération spécifiques

Depuis 15 ans, les départements d'Outre-Mer bénéficient de dispositifs spécifiques d'exonérations des cotisations sociales. L'objectif principal de ces dispositifs est de favoriser l'emploi, *via* une réduction du coût du travail, dans des contextes économiques marqués par des taux de chômage importants. D'abord réservées à quelques secteurs d'activité, les exonérations spécifiques ont été très largement étendues par la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer (Loom) en 2001, et, dans une moindre mesure, par la Loi de programme pour l'Outre-Mer (Lopom) en 2003. Concomitamment, l'emploi déclaré dans les secteurs ciblés s'est fortement accru dans les Dom (+43 % entre 2000 et 2007, contre +12 % dans ces mêmes secteurs en métropole et +6 % dans les entreprises dominennes non éligibles), sans que l'on puisse toutefois isoler dans cette évolution d'éventuels effets de réduction de l'économie informelle. Cette augmentation a été particulièrement importante en 2001 lors de la mise en œuvre de la Loom, en raison notamment de l'arrivée de nouveaux employeurs. En outre, le groupe d'entreprises qui a connu la plus forte progression de l'emploi est celui pour lequel la baisse du coût du travail a été la plus importante.

Entre 1997 et 2007 (1), les départements d'Outre-Mer (Dom dans la suite), à savoir la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane, ont été parmi les plus dynamiques de France : leur produit intérieur brut a enregistré une augmentation de 35 % en volume, contre 26 % en métropole. Cette croissance est allée de pair avec une forte progression de l'emploi, notamment salarié. Ainsi, selon l'Insee, sur la période 1997-2007, l'emploi total dans l'ensemble des Dom a crû de 20 % (contre 15 % en métropole) et l'emploi salarié de 26 % (contre 16 % en métropole).

Néanmoins, en dépit d'une croissance forte de l'activité et de l'emploi, ces départements sont restés caractérisés par un chômage beaucoup plus important qu'en métropole. Ainsi, au deuxième trimestre 2007, le taux de chômage atteignait 22,7 % en Guadeloupe, 21,2 % en Martinique, 20,6 % en Guyane et 24,2 % à La Réunion alors qu'il s'élevait à 8,1 % en métropole. Ce niveau élevé de chômage est en partie lié à des caractéristiques structurelles propres à ces départements : une pression démographique importante, un niveau de formation plus faible qu'en métropole, un coût du travail plus élevé que dans les pays géographiquement voisins.

(1) Cette étude est le fruit d'un travail conjoint entre la Dares, l'Acoss et le ministère de l'Outre-mer dans le cadre d'une convention. Voir le rapport [1] pour des éléments de cadrage.



Afin de favoriser le développement économique des Dom, les pouvoirs publics ont mis en œuvre des dispositifs spécifiques à ces départements. Ainsi, outre les créations massives de contrats aidés, principalement axés sur le secteur non marchand (en 2007, 63 % des entrées en emploi aidé dans les Dom concernaient ce secteur, contre 32 % en France métropolitaine), la politique de l'emploi Outre-Mer s'est particulièrement appuyée sur des dispositifs spécifiques d'exonération de cotisations sociales patronales.

Introduites par la « loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'Outre-Mer » du 25 juillet 1994, dite loi Perben, les exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Dom ont depuis fait l'objet de trois autres textes législatifs : la loi d'orientation pour l'Outre-Mer (Loom) du 13 décembre 2000, la loi de programme pour l'Outre-Mer (Lopom) du 21 juillet 2003 et la loi pour le développement économique de l'Outre-Mer (Lodéom) du 27 mai 2009, cette dernière étant trop récente pour être intégrée à l'analyse (encadré 1).

Des exonérations spécifiques de moins en moins ciblées

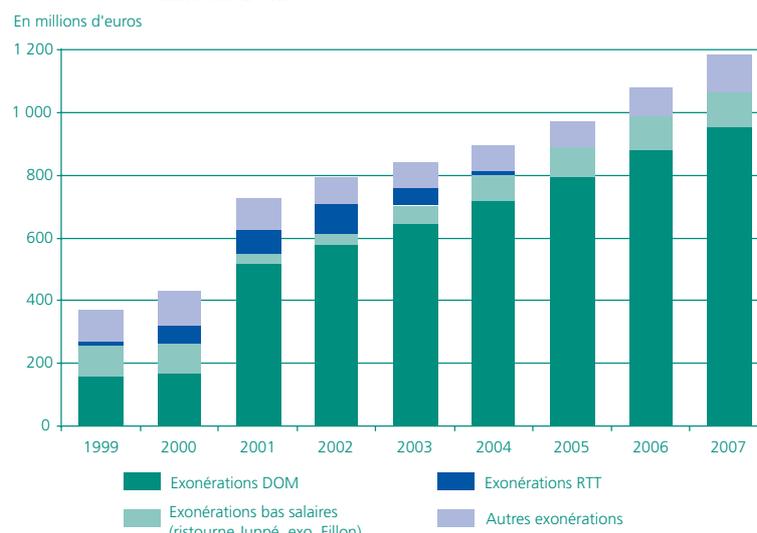
En 1994, la loi Perben crée un dispositif qui exonère 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale sur la partie des salaires n'excédant pas le Smic, dans des secteurs d'activité exposés à la concurrence.

La Loom, mise en œuvre le 1^{er} janvier 2001, apporte trois aménagements substantiels à la loi Perben. Premièrement, la liste des secteurs bénéficiant des exonérations de cotisations est étendue. Deuxièmement, les exonérations sont accordées à l'ensemble des entreprises de moins de 11 salariés, quel que soit le secteur d'activité. Enfin, l'exonération est désormais appliquée sur la part du salaire inférieure à 1,3 Smic (au lieu du Smic).

Ainsi, depuis 2001, les exonérations spécifiques Dom concernent les établissements appartenant à un secteur d'activité ciblé par la loi, ainsi que l'ensemble des établissements faisant partie d'une entreprise de moins de 11 salariés, quel que soit le secteur.

En juillet 2003, la Lopom étend encore le dispositif d'exonération à de nouveaux secteurs et les entreprises déjà exonérées par la Loom bénéficient désormais d'une exonération totale jusque 1,4 Smic ou 1,5 Smic selon les secteurs.

Graphique 1 • Montant des exonérations de cotisations patronales dans les Dom



Champ : entreprises du secteur privé.

Lecture : en 2007, le montant total des exonérations s'élève à près de 1,2 milliard d'euros, dont près d'un milliard correspond aux exonérations spécifiques.

Plus de 4 entreprises sur 5 bénéficient des exonérations spécifiques aux Dom

Depuis la mise en œuvre de la Loom en janvier 2001, plus de 4 entreprises sur 5 bénéficient des exonérations spécifiques aux Dom ; en 2007, 86 % des entreprises sont concernées. Elles n'étaient que 15 % en 2000. Le poids financier de ce dispositif dans le total des exonérations octroyées aux entreprises domiennes a ainsi presque doublé entre 1999 et 2007, passant de 42 % à 82 %. Le montant total des exonérations dans les départements d'Outre-Mer a été multiplié par trois en euros courants entre 1999 et 2007, atteignant près de 1,2 milliard d'euros en 2007 (graphique 1). Cette hausse s'explique pour une grande part par l'extension du champ des exonérations spécifiques et du mécanisme de plus en plus avantageux de celles-ci, mais aussi par l'augmentation de l'assiette salariale générée par la hausse des effectifs et par celle des salaires (notamment du Smic pendant la période de convergence des garanties mensuelles de rémunération octroyées dans le cadre des lois sur les 35 heures).

L'impact des exonérations sur l'emploi : une évaluation difficile

Selon les données de l'AcoSS, sur le champ des seuls secteurs concurrentiels (encadré 3), les effectifs salariés ont augmenté de 44 % en moyenne dans les Dom entre 1997 et 2007 (graphique 2), contre 19 % en métropole. Cet écart de croissance entre Dom et métropole ne se retrouve pas dans tous les secteurs de l'économie. En particulier, la croissance de l'emploi salarié au sein des établissements qui remplissent les condi-



Source : Acoss-CGSS-Urssaf.

ÉVOLUTION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Les 15 dernières années ont été marquées par la création de nombreux dispositifs d'exonération. Certains de ces dispositifs sont spécifiques aux départements d'Outre-Mer (Perben, Loom, Lopom, Lodéom), d'autres concernent aussi les entreprises métropolitaines, tels que les réductions de cotisations sur les bas salaires (ristourne Juppé, réduction Fillon) ou bien encore les allègements liés à la réduction du temps de travail (dispositifs Aubry). Seules les principales mesures sont décrites ici ; il existe en effet d'autres dispositifs visant notamment à favoriser l'emploi de certains publics (contrats aidés) ou à développer l'emploi dans des zones ou des secteurs particuliers [3].

1994 : le dispositif Perben

La « loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'Outre-Mer » du 25 juillet 1994, dite loi Perben, crée un dispositif qui exonère 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale sur la partie des salaires n'excédant pas le Smic, dans des secteurs d'activité exposés à la concurrence : l'industrie, l'hôtellerie, la restauration, la presse, la production audiovisuelle, l'agriculture et la pêche.

1995 : la ristourne Juppé

À partir du 1^{er} septembre 1995, l'ensemble des entreprises (domiennes et métropolitaines) peut bénéficier d'une réduction dégressive de cotisations patronales sur les bas salaires (non cumulable avec le dispositif Perben). Dite « ristourne Juppé », cette mesure consiste en une exonération décroissante en fonction du niveau de salaire. Elle est égale à 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du Smic et devient nulle à partir de 1,2 fois le Smic. Le 1^{er} octobre 1996, l'exonération est portée à 70 % des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du Smic et est versée jusqu'à 1,33 fois le Smic. Ce seuil est ramené à 1,3 fois le Smic le 1^{er} janvier 1998.

2000 : le dispositif Aubry II

Le 1^{er} janvier 2000 est mis en place l'allègement Aubry II. Destiné aux entreprises ayant conclu un accord de RTT, ce dispositif exonère 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du Smic et décroît avec le salaire jusqu'à 1,8 fois le Smic.

2001 : le dispositif Loom

La loi d'orientation pour l'Outre-Mer (Loom) du 13 décembre 2000, mise en œuvre le 1^{er} janvier 2001, apporte plusieurs aménagements substantiels à la loi Perben. D'une part, la liste des secteurs bénéficiant des exonérations de cotisations est étendue au tourisme, aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux énergies renouvelables ainsi qu'au secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). Par ailleurs, l'exonération est désormais appliquée sur la part du salaire inférieure à 1,3 Smic (au lieu du Smic). Elle continue de concerner l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale, hormis pour les entreprises du BTP de 11 salariés ou plus, pour lesquelles l'exonération ne s'applique que sur la moitié du montant des cotisations. Enfin, les exonérations sont accordées à l'ensemble des entreprises de moins de 11 salariés, quel que soit le secteur d'activité, un mécanisme d'exonération dégressive dans le temps étant mis en place pour les entreprises franchissant le seuil des 11 salariés (1).

2003 : le dispositif Fillon

Le 1^{er} juillet 2003 entre en vigueur une nouvelle exonération de cotisations sur les bas salaires, dite « réduction Fillon ». Cette mesure étant destinée à remplacer les allègements « Aubry 2 » et la ristourne Juppé, plusieurs barèmes vont coexister pendant 2 ans. Au 1^{er} juillet 2005, toutes les entreprises sont soumises à un seul et même barème : exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale (26 points) au niveau du SMIC et dégressivité jusqu'à 1,6 fois le SMIC.

2003 : le dispositif Lopom

La loi de programme pour l'Outre-Mer (Lopom) du 21 juillet 2003 étend encore le dispositif d'exonération spécifique aux Dom : les secteurs des transports aériens, maritimes et fluviaux entrent dans le champ des secteurs exonérés et les entreprises déjà exonérées par la Loom bénéficient désormais d'une exonération totale jusque 1,4 Smic ou 1,5 Smic selon les secteurs. En outre, dans les entreprises du BTP dont les effectifs sont compris entre 11 et 50 salariés, les exonérations passent de 50 % à 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale. Enfin, les entreprises franchissant le seuil des 11 salariés peuvent dorénavant continuer à bénéficier de l'exonération sur les 10 premiers salariés sans dégressivité.

2009 : le dispositif Lodéom

L'article 159 de la loi de finances pour 2009 et l'article 25 de la loi pour le développement économique des Outre-Mer du 27 mai 2009 ont apporté diverses modifications au dispositif de la Lopom. Les exonérations spécifiques sont toujours réservées aux entreprises remplissant les critères de taille ou d'activité définis par la Lopom mais la Lodéom prévoit des exonérations plus avantageuses pour les entreprises appartenant à une zone ou un secteur « prioritaire ». En outre, les plafonds de salaire donnant droit à une exonération totale sont homogénéisés et les exonérations sont davantage concentrées sur les bas salaires. Enfin, la Lodéom supprime le seuil de 50 salariés pour le secteur du BTP.

La réforme prévoit ainsi pour les entreprises éligibles hors secteurs ou zones prioritaires le remplacement des trois plafonds d'exonération (1,3, 1,4 et 1,5 Smic) par un plafond unique à 1,4 Smic et l'introduction d'une dégressivité linéaire jusqu'à 3,8 Smic, le montant d'exonération étant nul au-delà. Cette dégressivité s'applique à partir de 1,4 Smic pour les entreprises de 11 salariés et plus, et à partir de 2,2 Smic pour les entreprises de moins de 11 salariés (pour ces entreprises, le montant d'exonération entre 1,4 et 2,2 Smic est égal à celui calculé pour 1,4 Smic).

Pour les entreprises relevant de secteurs ou zones prioritaires, les exonérations sont totales pour les rémunérations inférieures à 1,6 Smic, plafonnées de 1,6 à 2,5 Smic (le montant d'exonération est égal à celui calculé pour un 1,6 Smic) et dégressives linéairement au-delà, le montant des exonérations devenant nul à partir de 4,5 fois le Smic.

suite de l'encadré page 4...

(1) Le bénéfice de l'exonération est maintenu sur les 10 premiers salariés pendant 5 ans, au taux de 100 % la première année, 80 % la deuxième, 60 % la troisième, 40 % la quatrième et 20 % la cinquième année.

Les dispositifs d'exonération spécifiques aux Dom entre 1997 et 2007

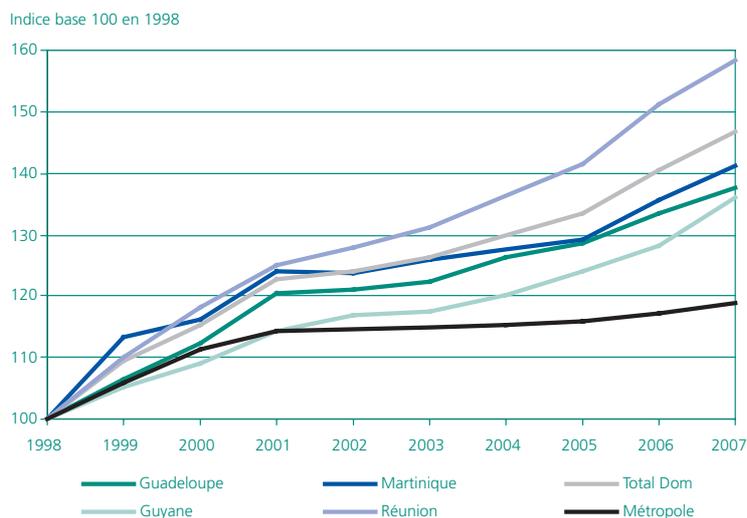
Votée le : Entrée en vigueur le :	Loi Perben		LOOM		LOPOM	
	25/07/1994		13/12/2000		21/07/2003	
	01/10/1994		01/01/2001		24/07/2003	
	Base salariale	Taux d'exonération (*)	Base salariale	Taux d'exonération (*)	Base salariale	Taux d'exonération (*)
Industrie	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Presse	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Production audiovisuelle	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Agriculture.....	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Pêche	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Hôtellerie.....	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,5 Smic	100 %
Restauration classée.....	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,5 Smic	100 %
Restauration non classée	1 Smic	100 %	1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Énergies renouvelables.....			1,3 Smic	100 %	1,4 Smic	100 %
Nouvelles technologies de l'information et de la communication			1,3 Smic	100%	1,4 Smic	100 %
Tourisme			1,3 Smic	100 %	1,5 Smic	100 %
Transport aérien, maritime et fluvial..					1,3 Smic	100 %
BTP (11 à 50 salariés).....			1,3 Smic	50 %	1,3 Smic	100 %
BTP (plus de 50 salariés)			1,3 Smic	50 %	1,3 Smic	50 %
Entreprises de moins de 11 salariés...			1,3 Smic	100 %	1,3 Smic	100 %
Entreprises de 11 salariés ayant été sous le seuil des 11 salariés après 2001			1,3 Smic	Uniquement sur les 10 salariés les plus anciens : 100 % la 1 ^{re} année, 80 % la 2 ^e , 60 % la 3 ^e , 40 % la 4 ^e , 50 % la 5 ^e .	1,3 Smic	Uniquement sur les 10 salariés les plus anciens : 100 %

(*) Taux d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale.

tions d'éligibilité (en vigueur en 2007) aux exonérations spécifiques est beaucoup plus forte dans les Dom qu'en métropole (2) alors qu'elle est comparable pour les établissements non éligibles (graphique 3). Bien qu'il convienne d'être prudent quant aux comparaisons Dom/métropole compte tenu des différences structurelles caractérisant les deux économies, cette observation suggère que les dispositifs d'exonération de cotisations spécifiques aux Dom ont pu contribuer significativement à l'accroissement des effectifs dans les Dom, via la réduction du coût du travail induite.

L'effet sur l'emploi des exonérations dans les Dom peut en outre être appréhendé par une analyse comparée des établissements selon leur éligibilité ou non aux différents dispositifs d'exonération. En effet, le coût du travail des entreprises domiennes ayant été modifié de manière différenciée au fil des lois, l'évolution de l'emploi a également pu être marquée par des disparités selon les profils d'éligibilité (encadré 2).

Graphique 2 • Évolution des effectifs totaux dans les entreprises par Dom



Champ : entreprises du secteur privé.

Note : en 1999, l'indice des effectifs totaux pour l'ensemble des Dom s'élève à 110 (base 100=1998). Les effectifs totaux ont donc augmenté de 10 % depuis 1998.

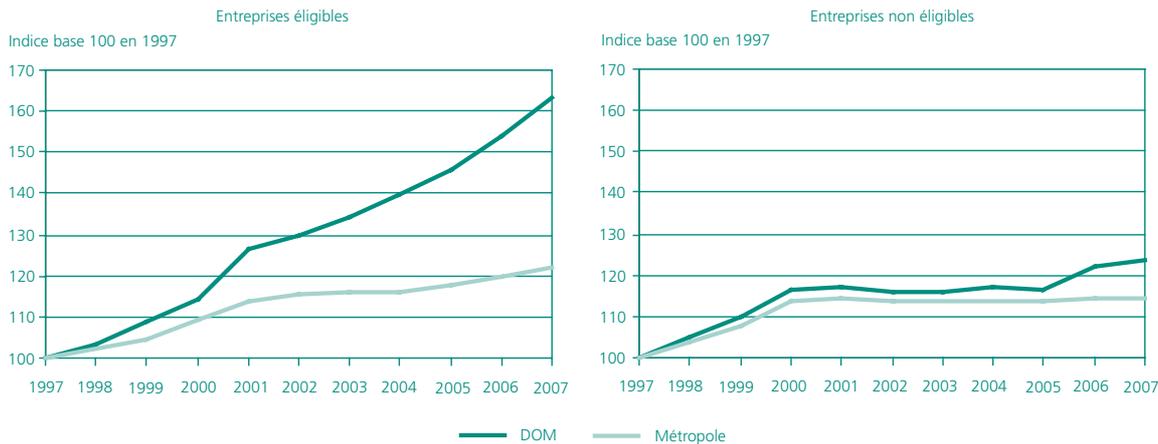
Il importe de noter que l'analyse effectuée ici élude la question de l'économie informelle puisqu'elle porte sur les effectifs salariés dénombrés dans le cadre des obligations déclaratives des entreprises (encadré 3). Or, dans la mesure où la baisse du coût du travail réduit l'intérêt du travail au noir, les exonérations de cotisations sociales peuvent contribuer au « blanchiment » de l'éco-



Source : AcoSS-CGSS-Urssaf.

(2) Pour cette comparaison, les entreprises métropolitaines sont placées dans une situation hypothétique qui leur permettrait de bénéficier des exonérations spécifiques dans les mêmes conditions que les entreprises domiennes.

Graphique 3 • Évolution des effectifs annuels moyens des entreprises dans les Dom et en métropole en fonction de l'éligibilité ou non aux exonérations spécifiques



Source : AcoSS-CGSS-Urssaf.

Champ : entreprises du secteur privé.

Note : les entreprises « éligibles » regroupent les entreprises appartenant un secteur d'activité ciblé par la Lopom. En 2007, l'indice base 100 en 1997 des effectifs moyens annuels au sein des entreprises éligibles s'élève à 163 pour l'ensemble des Dom et à 121 pour la métropole.

nomie souterraine. Au total, outre leurs effets positifs attendus sur l'emploi dans le secteur productif, les mesures d'exonérations ont vraisemblablement eu aussi pour effet de transférer une partie de l'activité informelle vers de l'activité déclarée [2].

La Loom a généré une réduction du coût du travail...

Pour un établissement donné, l'ampleur de la modification du coût du travail introduite par la Loom, puis la Lopom, est fonction non seulement de la distribution des salaires versés, mais aussi des dispositifs d'exonération dont il bénéficiait avant le changement de législation.

L'analyse des barèmes d'exonération (graphiques 4) permet de mesurer, pour chaque profil d'éligibilité et pour chaque niveau de salaire, les effets de tel ou tel dispositif sur le coût du travail. Il apparaît ainsi clairement que la mise en œuvre de la Loom a généré en 2001 une baisse significative du coût du travail dans tous les établissements concernés, et ce quel que soit le niveau de salaire. Néanmoins, compte tenu des dispositifs applicables avant la réforme, le gain a été beaucoup plus important dans les établissements qui ne bénéficiaient pas de la mesure Perben. En effet, avant 2001, ces derniers se voyaient appliquer le dispositif d'exonération de droit commun – la ristourne Juppé (encadré 1) – nettement moins avantageux que la mesure Perben.

En l'absence de données sur les distributions de salaires, le rapport entre le montant des cotisations exonérées et la masse salariale, communément appelé taux d'exonération apparent, fournit un indicateur du « degré » d'allègement du coût du travail dont bénéficie une entreprise. Ce taux

d'exonération tient compte de l'ensemble des dispositifs d'allègements de cotisations, spécifiques ou non. Il convient d'ailleurs de rappeler que les entreprises ont la possibilité de choisir le système d'allègement qui leur est le plus favorable parmi l'ensemble des dispositifs d'exonération dont ils peuvent bénéficier. Par exemple, une entreprise du BTP dont l'exonération Loom est plafonnée à 50 % des cotisations patronales peut avoir intérêt à privilégier le dispositif d'exonération ZFU dès lors qu'elle est située dans une zone franche urbaine.

Encadré 2

UNE ANALYSE COMPARÉE DES ÉTABLISSEMENTS SELON LEUR ÉLIGIBILITÉ OU NON AUX DIFFÉRENTS DISPOSITIFS D'EXONÉRATION

L'objectif de l'étude est de fournir des éléments descriptifs éclairants, mettant en regard les évolutions de l'emploi et celles du coût du travail dans des groupes d'établissements qui ont connu un traitement différencié en matière de politique d'exonération de cotisations sociales. Cette analyse ne doit toutefois pas être surinterprétée. Il ne s'agit pas ici de mesurer l'efficacité des mesures étudiées ; les données utilisées ne permettent pas en effet de capturer l'hétérogénéité des entreprises qu'il est nécessaire de contrôler pour une telle évaluation.

On peut ainsi distinguer 4 groupes d'établissements :

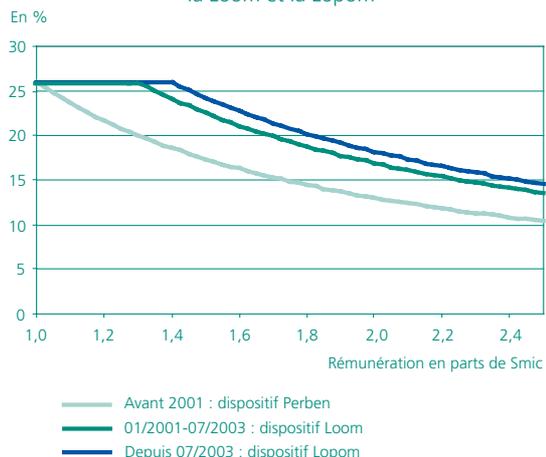
- les établissements éligibles à la loi Perben et donc également éligibles à la Loom et à la Lopom ;
- les établissements éligibles à la Loom, et donc à la Lopom, qui n'étaient pas éligibles à la loi Perben ;
- les établissements uniquement éligibles à la Lopom ;
- les établissements non éligibles aux dispositifs d'exonérations spécifiques.

En outre, compte tenu de la spécificité du taux d'exonération applicable au secteur du BTP, il est utile de distinguer, parmi les établissements éligibles à la Loom mais pas à la loi Perben, ceux qui appartiennent à des entreprises du BTP dont les effectifs sont soit compris entre 11 et 50 salariés, soit supérieurs à 50 salariés.

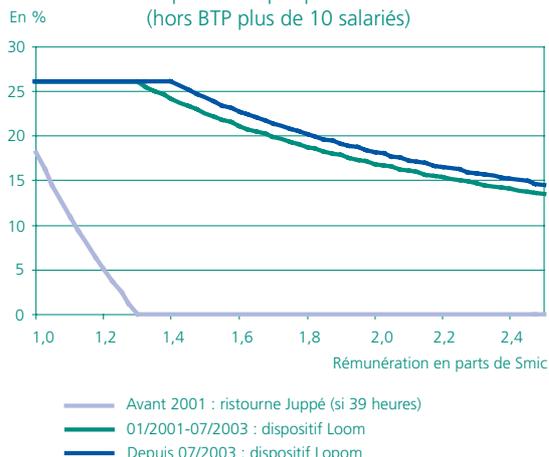
Le secteur de l'intérim est quant à lui écarté de l'analyse. En effet, le barème de cotisations sociales applicable aux salariés intérimaires étant celui de l'établissement dans lequel s'effectue la mission, il s'avère impossible de classer les agences de travail temporaire dans un groupe ou dans un autre.

Graphique 4 • Évolution des barèmes d'exonération selon le niveau de salaire – quelques exemples

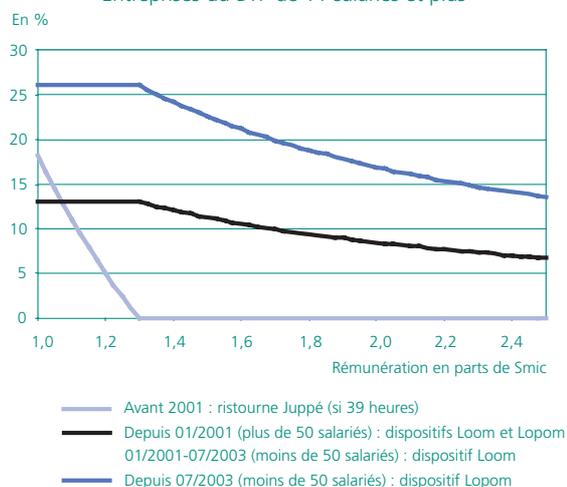
Entreprises appartenant à un secteur ciblé par la loi Perben, la Loom et la Lopom



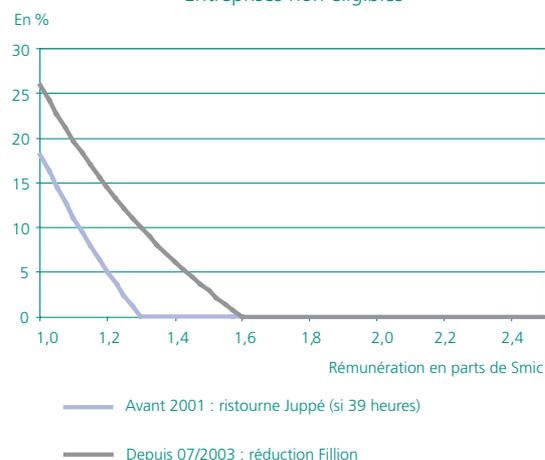
Entreprises appartenant à un secteur ciblé par la Loom et la Lopom mais pas par la loi Perben (hors BTP plus de 10 salariés)



Entreprises du BTP de 11 salariés et plus



Entreprises non éligibles



Note : les entreprises appartenant à un secteur ciblé par la loi Perben, la Loom et la Lopom ont un taux d'exonération de 26 % pour les niveaux de salaires équivalents à un Smic.

Le taux d'exonération apparent de tous les groupes d'établissements concernés par la Loom augmente brutalement au moment où cette loi est mise en œuvre (graphique 5) : en moyenne, entre 2000 et 2001, il s'accroît de 8,2 points, passant de 13,7 % à 21,9 %, contre + 1,1 point pour les établissements non éligibles à la Loom. Comme attendu au vu de l'analyse des barèmes (graphiques 2), la hausse du taux d'exonération apparent est nettement moins importante dans les établissements déjà éligibles au dispositif Perben (+ 4,6 points) que dans ceux qui n'en bénéficiaient pas (+ 12,4 points, hors entreprises du BTP de plus de 10 salariés). Dans les entreprises du BTP de 11 salariés ou plus, secteur pour lequel le système d'exonération est deux fois moins avantageux que celui applicable aux autres secteurs visés par la Loom (encadré 1), le taux d'exonération apparent n'augmente que de 6,8 points entre 2000 et 2001.

La mise en œuvre de la Lopom a quant à elle été accompagnée, entre 2002 et 2004 (3), d'une hausse de 5,2 points du taux d'exonération appa-

rent moyen dans les établissements éligibles au nouveau dispositif mais non concernés par la Loom (c'est-à-dire les établissements du transport aérien, maritime et fluvial). En outre, les entreprises du BTP employant entre 11 et 50 salariés, qui bénéficient grâce à la Lopom d'un doublement de l'exonération spécifique, enregistrent une augmentation de 7,5 points du taux d'exonération apparent. En comparaison, l'évolution du taux d'exonération apparent est de -3,9 points dans les entreprises du BTP de plus de 50 salariés et de +0,2 point dans les autres entreprises.

Il convient de noter que la baisse du taux d'exonération apparent enregistrée dans les grandes entreprises du BTP s'explique par le niveau exceptionnellement élevé de ce taux en 2002, qui résulte de l'application d'une disposition particulière de la Loom permettant aux entreprises ayant signé un accord de réduction du temps de travail de bénéficier d'une majoration d'exonération de 1 372 euros par an et par salarié. Cette mesure, abrogée par la Lopom, a plus particulièrement profité aux grandes entreprises.

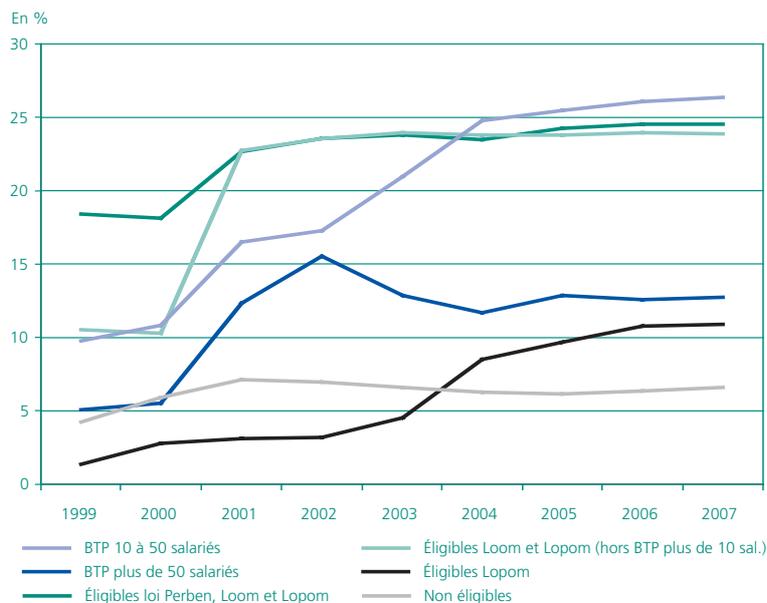


Source : calculs des auteurs.

(3) L'analyse étant réalisée en moyenne annuelle, un choc enregistré en juillet 2003 se répercute sur les années 2003 et 2004.

Le relèvement du plafond de salaire (à 1,4 Smic ou à 1,5 Smic) donnant droit à une exonération totale, introduit en 2003 par la Lopom, semble quant à lui avoir eu un effet très modéré sur le coût du travail des entreprises concernées. En effet, entre 2002 et 2004, le taux d'exonération apparent augmente de 1 point dans les établissements passés à 1,5 Smic et diminue de 0,4 point dans ceux passés à 1,4 Smic (4). Les établissements restés à 1,3 Smic connaissent quant à eux une hausse de 0,2 point. Ce constat n'est toutefois pas surprenant puisque cette mesure n'a concerné qu'une partie limitée des effectifs, à savoir les salariés rémunérés au-dessus de 1,3 Smic.

Graphique 5 • Taux d'exonération apparent moyen dans les Dom



Champ : entreprises du secteur privé.

Note : le taux d'exonération apparent moyen passe de 10,3 % en 2000 à 22,7 % en 2001 pour les établissements éligibles à la Loom et à la Lopom qui n'étaient pas concernés par la loi Perben (hors entreprises du BTP de plus de 11 salariés).

...concomitante à une forte hausse de l'emploi déclaré...

En 2001, année de mise en œuvre de la Loom, les effectifs salariés des secteurs concurrentiels enregistrent une hausse de 6,9 %. Cette forte augmentation, qui prolonge une période de croissance soutenue de l'emploi (+ 5,0 % par an en moyenne entre 1997 et 2000), se distingue par des disparités marquées selon les groupes d'éligi-

bilité (tableau 1), comparativement aux évolutions plus homogènes observées sur la période 1997-2000. En outre, ces disparités apparaissent particulièrement liées aux évolutions différenciées du taux d'exonération apparent (graphique 6).

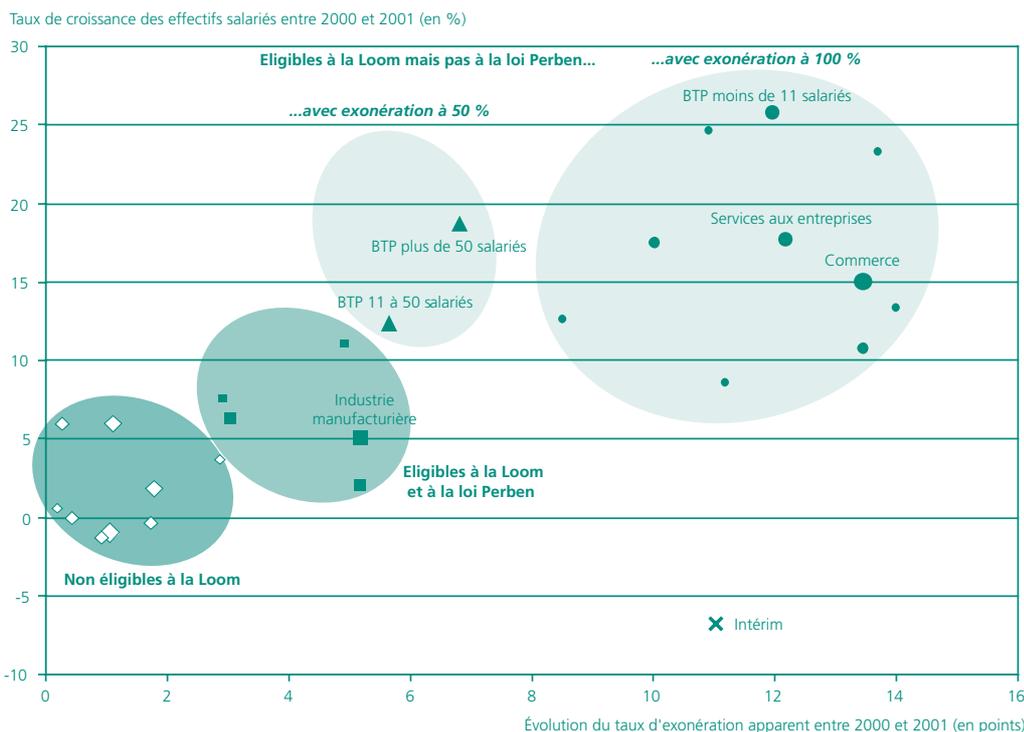
Ainsi, en 2001, les entreprises les plus créatrices d'emplois sont aussi celles qui enregistrent les plus fortes baisses du coût du travail, à savoir les entreprises visées par la Loom qui ne bénéficiaient pas du dispositif Perben. En un an, ces entreprises



Source : AcoSS-CGSS-Urssaf.

(4) Le taux d'exonération (rapport entre les cotisations exonérées et le salaire) étant décroissant en fonction de la rémunération, une déformation à la hausse de la distribution des salaires peut conduire à une diminution du taux d'exonération apparent.

Graphique 6 • Évolution des effectifs annuels moyens dans les Dom entre 2000 et 2001 en fonction de l'évolution du taux d'exonération apparent



Champ : entreprises du secteur privé.

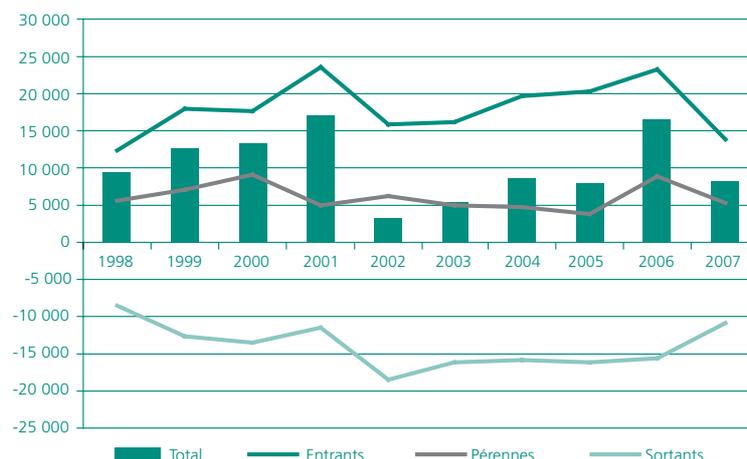
Note : chaque symbole correspond à un secteur d'activité du tableau 1. La taille des symboles est fonction du poids du secteur en termes d'effectifs salariés.



Source : AcoSS-CGSS-Urssaf.

connaissent une hausse moyenne des effectifs salariés de 16,6 %, la plupart des secteurs d'activité enregistrant un taux de croissance supérieur à 12 % (tableau 1). *A contrario*, les entreprises non éligibles aux exonérations spécifiques connaissent les plus faibles progressions de l'emploi salarié : + 1,0 % en moyenne. Dans une position intermédiaire, les entreprises déjà concernées par la loi Perben, et qui de ce fait voient leur coût du travail diminuer modérément, enregistrent une augmentation de 5,2 % de leurs effectifs.

Graphique 7 • Évolution des créations nettes d'emploi



Champ : entreprises du secteur privé.

Note : entre 2000 et 2001, les entreprises dominiennes ont enregistré 17 100 créations nettes d'emploi, qui se décomposent en 23 500 nouveaux emplois dans les entreprises entrantes, 4 950 créations nettes dans les entreprises pérennes, et 11 350 destructions d'emplois dans entreprises sortantes.



Source : Acoss-CGSS-Urssaf.

...avant tout liée à l'arrivée de nouveaux employeurs

Le total des créations nettes d'emploi (variation de l'emploi entre deux années) est la somme des créations d'emploi induites par les créations d'entreprises, des pertes d'emploi provenant des destructions d'entreprises et des créations nettes d'emploi dans les entreprises pérennes d'une année à l'autre.

En 2001, les créations nettes d'emploi augmentent de 30 %, passant de +13 150 à +17 100, soit 3 950 emplois créés supplémentaires (graphique 7). Cette hausse s'explique en grande partie

par l'emploi généré par l'arrivée de nouveaux employeurs ainsi que, dans une moindre mesure, par une réduction des disparitions d'entreprises (5). En effet, les créations d'emploi imputables aux entreprises entrantes augmentent de 33 % entre 2000 et 2001 (+ 5 850 emplois) et les baisses d'effectifs dues aux entreprises sortantes diminuent de 16 % (+ 2 200 emplois). Il convient par ailleurs de noter que ce phénomène s'observe dans l'ensemble des groupes éligibles à la Loom, tandis que le groupe des entreprises non éligibles enregistre une diminution de 13 % des créations d'emplois associées aux nouvelles entreprises (graphiques 8).

(5) Un nouvel employeur peut correspondre à une création d'entreprise, à un travailleur indépendant qui décide d'employer au moins un salarié, ou à un ancien employeur resté inactif (en termes d'emploi) durant au moins une année. Sur la période étudiée, la contribution des entreprises « réactivées » aux créations d'emploi dans les entreprises entrantes est comprise entre 10 % et 15 % selon les années. A contrario, une « disparition d'entreprise » ne signifie pas forcément que l'entreprise ait fermé.

Encadré 3

SOURCES ET MÉTHODOLOGIE

Cette étude exploite les bases de données Sequoia et Orme, toutes deux gérées par l'Acoss. Elles sont constituées à partir des bordereaux récapitulatifs de cotisation (BRC) que les employeurs du régime général transmettent aux Unions de recouvrement de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) lorsqu'ils sont situés en métropole ou aux Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) lorsqu'ils sont localisés dans les départements d'Outre-Mer. Dans ces bordereaux sont déclarés les cotisations sociales, les différentes assiettes salariales (plafonnée, déplafonnée, CSG) donnant lieu à cotisations ou à allègements de cotisations, ainsi que les effectifs salariés. Cette déclaration est mensuelle si l'effectif est supérieur à 10 salariés et trimestrielle en deçà de ce seuil.

La base Sequoia centralise depuis janvier 1997 les données relatives aux masses salariales et aux effectifs de chaque établissement. Ces derniers sont caractérisés par les principales informations suivantes : SIRET, SIREN, secteur d'activité (code NAF), département, commune. Le SIREN permet notamment de calculer les effectifs au niveau des entreprises et ainsi apprécier l'éventuelle éligibilité des établissements aux exonérations spécifiques Dom au regard du seuil de 11 salariés.

La base Orme fournit, pour chaque établissement et pour chaque dispositif d'exonération de cotisations sociales, le montant des cotisations exonérées et la date de versement des salaires correspondants, quelle qu'ait été la date de déclaration.

Les données Orme et Sequoia utilisées dans cette étude sont arrêtées en août 2008.

Le champ couvre l'ensemble des établissements cotisants du secteur concurrentiel qui comprend tous les secteurs d'activité économique sauf les administrations publiques, l'éducation non marchande (établissements d'enseignement relevant de l'État ou des collectivités locales), la santé non marchande et l'emploi par les ménages de salariés à domicile.

Les effectifs annuels sont une moyenne des effectifs trimestriels sur l'ensemble des trimestres où l'établissement a déclaré une masse salariale strictement positive. L'effectif du trimestre T est une moyenne des effectifs en fin de trimestres T et T-1.

Il convient de noter que la définition des effectifs sous-jacente aux BRC ne coïncide pas tout à fait avec la définition retenue dans les dispositifs introduisant des seuils d'effectif et décrite à l'article L.1111-2 code du travail. En particulier, contrairement à cette dernière, la déclaration des effectifs dans les BRC ne tient compte ni du *pro rata temporis* lié aux contrats à durée déterminée ou à temps partiel, ni des salariés employés en intérim (ceux-ci étant comptés dans les effectifs des agences d'intérim). Aussi, dans cette étude, la non prise en compte des durées de travail a tendance à surestimer les effectifs et donc à classer à tort certaines entreprises de moins de 11 salariés dans le groupe des entreprises non éligibles à la Loom. En revanche, l'omission des intérimaires joue dans le sens opposé.

Les créations d'emploi de l'année N correspondent à la variation des effectifs annuels entre N-1 et N. Le calcul de ces variations par groupe d'éligibilité est réalisé à périmètre constant : les entreprises ayant changé de groupe entre N-1 et N sont comptées dans leur groupe de l'année N-1.

Les créations nettes d'emploi dans les entreprises déjà actives un an auparavant baissent quant à elles de 45 % (-4 100 emplois) entre 2000 et 2001, en raison d'un très fort repli dans les entreprises non éligibles (-132 %) ou celles qui étaient éligibles au dispositif Perben (-56 %). En revanche, les entreprises pérennes les plus concernées par la baisse des cotisations sociales, à savoir celles éligibles à la Loom mais non visées par la loi Perben, voient leurs créations d'emploi s'accroître de 6 %.

L'accélération des créations d'emploi en 2001 a été suivie d'un réajustement à la baisse en 2002

En 2002, les créations nettes d'emploi enregistrent une chute de 81 % (+3 250 emplois sur un an), ramenant ainsi les créations nettes d'emploi au cours des années 2001-2002 à un niveau annuel moyen (+10 175) légèrement inférieur à

celui qui prévalait en 2000, avant la mise en œuvre de la Loom. L'évolution des créations d'emplois entre 2001 et 2002 est toutefois fortement différenciée selon les groupes d'éligibilité. Pour les entreprises déjà éligibles à la loi Perben et pour les entreprises du BTP d'au moins 11 salariés, l'année 2002 est marquée par d'importantes destructions d'emploi. Pour les entreprises éligibles à la Loom qui ne bénéficiaient pas de la loi Perben (hors BTP), les créations d'emplois diminuent par rapport à 2001 mais retrouvent en 2002 un niveau très proche de celui de 2000. Enfin, pour les entreprises non éligibles aux exonérations spécifiques, et donc non directement concernées par la Loom, les créations nettes d'emploi se réduisent également mais dans une proportion moindre.

Il convient d'être prudent quant à l'interprétation de la forte baisse des créations nettes d'emploi de 2002. Ce fléchissement pourrait refléter, au moins en partie, un « réajustement post-Loom » lié notamment aux tensions concurrentielles

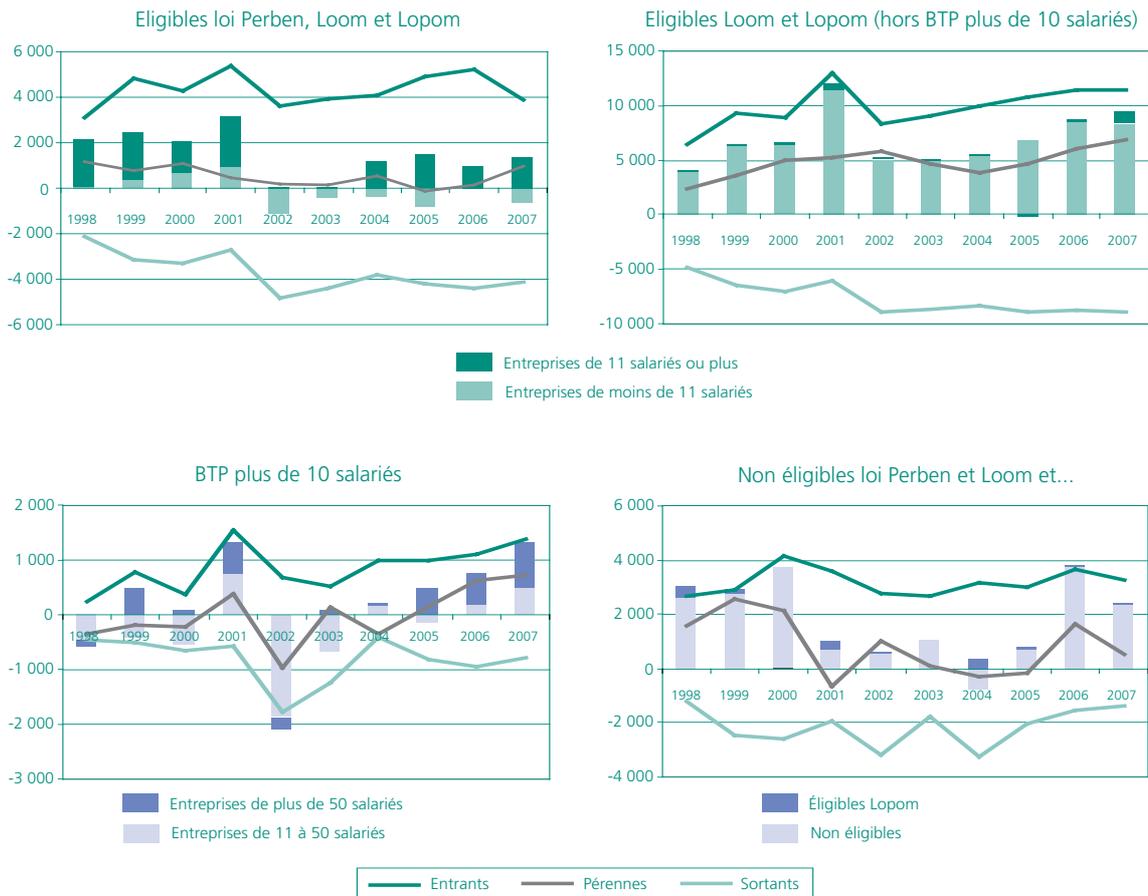
Tableau 1 • Taux de croissance annuel moyen des effectifs totaux

En %

		Répartition des effectifs		Taux de croissance annuel moyen des effectifs						Contribution à la croissance entre 1997 et 2007
		1997	2007	1997-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2004	2004-2007	1997-2007	
Éligibles loi Perben, Loom et Lopom	Agriculture + pêche	5,5	3,5	1,7	6,3	-3,4	-2,1	-3,2	-0,6	-0,7
	Industrie manufacturière	10,7	9,4	3,8	5,0	-0,4	1,9	2,4	2,7	6,6
	Hôtellerie et restauration classée	5,2	4,1	5,9	2,0	-3,0	-1,3	0,7	1,6	1,8
	Hôtellerie et restauration non classée	1,4	1,8	10,3	11,0	2,4	2,2	5,6	6,5	2,5
	Autres	1,7	1,3	-0,3	7,5	-3,0	1,7	1,5	1,1	0,4
	Total	24,6	19,9	3,9	5,2	-1,6	0,4	1,2	2,0	10,6
Éligibles Loom et Lopom	BTP moins de 11 salariés	4,4	5,4	3,3	25,8	0,8	1,1	8,3	6,2	7,3
	Tourisme	1,6	1,5	7,3	8,6	-2,9	-0,1	3,9	3,8	1,5
	Commerce	9,6	11,5	3,7	15,0	9,3	5,9	4,5	6,0	15,4
	Transports	1,2	2,0	5,8	23,2	5,6	8,9	10,9	9,6	3,7
	Activités immobilières.....	0,8	1,1	4,2	13,3	6,5	6,3	9,8	7,4	1,6
	Services aux entreprises hors interim	3,3	5,8	7,0	17,7	13,2	10,4	9,6	10,1	10,9
	Services aux particuliers.	1,4	1,8	9,0	17,5	7,8	2,8	4,4	7,0	2,7
	Éducation, santé, action sociale	2,7	3,8	4,2	10,7	13,0	8,7	7,6	7,6	5,9
	Administration et associations.....	1,1	2,4	14,0	12,6	19,6	6,7	12,4	12,4	5,1
	Autres secteurs	1,1	1,9	12,5	24,6	9,7	7,6	5,7	10,3	3,6
	Total hors BTP plus de 10 salariés.....	27,2	37,3	5,5	17,0	8,3	5,9	7,1	7,4	57,6
	BTP 11 à 50 salariés.....	3,1	4,3	3,7	12,3	-13,8	12,0	16,0	7,8	6,9
BTP plus de 50 salariés..	1,9	1,9	0,9	18,7	-6,6	-2,9	10,3	3,7	1,7	
Total	32,2	43,5	5,1	16,6	5,5	5,9	8,0	7,3	66,2	
Éligibles Lopom	Transports aériens, maritimes et fluviaux.....	1,3	1,3	4,5	5,9	2,5	4,8	1,5	3,6	1,1
Non éligibles	Commerce	13,3	9,4	3,8	-0,9	-3,8	-0,6	0,1	0,6	1,5
	Transports	2,8	2,0	5,0	-1,3	-2,7	-4,8	2,8	0,9	0,5
	Activités immobilières.....	1,0	0,7	2,7	0,6	-5,4	-0,3	-0,5	0,1	0,0
	Services aux entreprises hors interim	6,2	5,6	6,0	1,8	-0,1	-0,3	3,9	3,1	4,4
	Services aux particuliers.	1,0	0,6	6,0	3,7	-9,5	-12,1	0,1	-1,4	-0,3
	Éducation, santé, action sociale	6,8	5,8	5,0	5,9	1,0	0,1	1,1	2,5	3,9
	Administration et associations.....	5,2	5,0	7,4	-0,3	0,2	1,7	3,5	3,6	4,4
	Autres secteurs	4,1	3,0	2,8	-0,1	0,9	-1,0	1,1	1,0	0,9
Total	40,4	32,1	4,8	1,0	-1,5	-0,7	1,7	1,7	15,4	
Intérim	1,5	3,2	22,4	-6,8	9,2	18,8	7,0	12,5	6,7	
Total	100,0	100,0	5,0	6,9	1,2	2,6	4,3	4,1	100,0	
dont : éligibles Loom	56,8	63,4	4,6	11,8	2,7	3,8	5,7	5,3	76,8	
non éligibles Loom	41,8	33,4	4,8	1,1	-1,4	-0,5	1,7	1,8	16,5	

Source : AcoSS-CGSS-Urssaf.

Graphique 8 • Évolution des créations nettes d'emploi par groupe d'éligibilité



Source :
AcoSS-CGSS-Urssaf.

Champ : entreprises du secteur privé.

Note : entre 2005 et 2006, près de 6 900 créations nettes d'emploi ont été réalisées dans les entreprises visées par la Loom mais non éligibles au dispositif Perben. Ces créations nettes résultent de 11 500 créations d'emplois dans des entreprises entrantes, plus de 8 700 pertes d'emploi dans des entreprises sortantes et 4 100 créations nettes d'emploi dans des entreprises pérennes.

induites par l'arrivée massive de nouvelles entreprises en 2001. En effet, face à une réduction de leurs parts de marché, certaines entreprises ont pu être amenées à réviser leurs perspectives de développement et ajuster les facteurs de production en conséquence. Toutefois, il importe de rappeler que cette période coïncide avec un ralentissement économique mondial, amorcé fin 2001, qui a probablement contribué à freiner l'emploi domien indépendamment de la Loom.

Des évolutions sectorielles contrastées

L'analyse sur plus longue période confirme l'existence de disparités sectorielles importantes en termes de dynamique de l'emploi qui recouvrent pour partie, mais pas exclusivement, les critères d'éligibilité aux exonérations spécifiques.

En effet, alors que dans le groupe des entreprises non éligibles à la Loom, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi s'est nettement replié entre la période 1997-2000 et la période 2002-2007, passant de 5,5 % à 1,5 %, celui des grou-

pes éligibles est resté sur un rythme quasi-stable, passant de 4,6 % à 4,9 %. En outre, au sein des entreprises éligibles, celles qui ont connu les plus fortes accélérations de l'emploi sont celles qui ont été les plus impactées par la baisse du coût du travail, c'est-à-dire les entreprises qui ne bénéficiaient pas du dispositif Perben. L'emploi y a en effet progressé au rythme de 7,4 % entre 1997 et 2007, contre +2,0 % dans les entreprises concernées par la loi Perben.

Néanmoins, la croissance de l'emploi n'a pas été homogène sur l'ensemble des secteurs. Elle a en effet été plus particulièrement dynamique dans les secteurs du commerce, des services aux entreprises, du BTP. En revanche, le tourisme, qui faisait partie des secteurs prioritaires et bénéficiait du barème le plus avantageux, n'a pas connu d'évolution exceptionnelle de ses effectifs.

Il importe de rappeler que malgré son ampleur, la politique d'exonérations de cotisations sociales n'est pas le seul facteur d'évolution de l'emploi. Outre la conjoncture économique, qui affecte à des degrés divers les différents secteurs d'activité, d'autres dispositifs de politique publique ont pu contribuer à la croissance de l'emploi dans les

Dom. Par exemple, le secteur du BTP a profité de deux programmes de défiscalisation immobilière (loi Paul en 2001 puis loi Girardin en 2003) ainsi que de la forte commande publique en termes de construction de logements collectifs et de routes. De plus, le port d'un badge sur les chantiers BTP, rendu obligatoire par la convention collective du 13 mai 2004 [4], a pu conduire à la régularisation

d'une partie de l'emploi informel. De même, le secteur associatif a bénéficié des dispositifs de contrats aidés du secteur non marchand, en particulier au début de la décennie (contrats d'accès à l'emploi, contrats emploi-solidarité et contrats emplois consolidés) et à partir de 2006 (contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir).

**NADIA ALIBAY (Dares puis DéGéOM),
CYRILLE HAGNERÉ (Acos)**

Pour en savoir plus

- [1] « Éléments de cadrage sur les exonérations LOOM / LOPOM », *Rapport*, Acos et ministère de l'Outre-Mer, 2008.
- [2] Cappelluti (1998), « Profil des travailleurs informels aux Antilles-Guyane », *Antiane Eco* n° 38, Insee.
- [3] « En 2008, les exonérations soutenues par la montée en charge du dispositif sur les heures supplémentaires », *Acos Stat* n° 95, décembre 2009.
- [4] « Bilan économique 2004 », *Économie de la Réunion* n° 123, Insee, mars 2005.