

## **Exonérations de cotisations sociales**

La principale clé pour comprendre le déficit chronique de la sécurité sociale tient dans les choix politiques effectués de façon régulière depuis les années 70 en matière d'exonérations de cotisations sociales.

Le patronat n'a de cesse de dénoncer le financement de la protection sociale par les cotisations calculées sur les salaires. Il réclame des allègements et des exonérations de cotisations au motif que cela permettrait d'améliorer la création d'emplois et la « productivité » des entreprises.

Depuis 40 ans, les gouvernements successifs ont répondu à cette vision dogmatique, les exonérations de cotisations du régime général atteignant 31 Mds € en 2011 ! Loi TEPA, TVA dite « sociale », allègements sur les bas salaires, contrat de génération, etc, les

dispositifs récents ou à l'étude s'inscrivent dans cette tendance. Cependant, outre le problème majeur de la fiscalisation de la sécurité sociale liée aux compensations partielles ou intégrales par l'Etat créé par ces exonérations, celles-ci n'ont jamais fait la preuve de leur efficacité en matière d'emploi ou d'activité.

La question du financement de la protection sociale va probablement se poser de façon prégnante très rapidement et dans ce cadre celle des exonérations sera mise en avant avec des annonces chiffrées contradictoires. Il semblait donc intéressant de redonner quelques données concrètes et factuelles sur ce sujet majeur. C'est ce à quoi s'attache l'annexe à cette circulaire.

## **Allègements généraux de cotisations sociales**

Le système français de protection sociale s'est constitué progressivement. En reconnaissant les risques sociaux liés au fait de ne pas (ou plus) pouvoir travailler, s'est faite jour l'idée d'une assurance sociale contributive obligatoire financée par cotisations et créant en contrepartie des droits pour les travailleurs. A l'origine, après le refus des non salariés, le financement de la protection sociale pour les salariés reposait donc exclusivement sur les cotisations prélevées sur les salaires et les prestations étaient étroitement liées au statut de salariés.

### **1. La fiscalisation de la protection sociale : une tendance engagée depuis les années 90**

Avec le temps et l'élargissement de la couverture offerte par la protection sociale (ex avec la CMU), le financement de celle-ci a évolué pour viser différents objectifs : celui **d'augmenter les ressources** et de **les diversifier**. L'une des évolutions notables du financement de la protection sociale ces dernières décennies a résidé dans la baisse de la part des cotisations dans le financement global au profit d'une augmentation de la part des impôts, c'est-à-dire d'une **fiscalisation accrue du financement**.

Cette tendance s'est accentuée avec la **création de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) en 1991** et sa montée en puissance via l'élargissement progressif de son assiette (à d'autres revenus que ceux du travail), l'augmentation de ses taux et parallèlement, l'introduction de nouvelles taxes<sup>1</sup>. La mise en place progressive d'exonérations de cotisations patronales a en outre renforcé la fiscalisation en étant, à partir de 1993, compensée en partie par le budget de l'Etat.

L'augmentation de la part de la fiscalité dans les ressources de la protection sociale correspond par ailleurs à une distinction qui s'est progressivement opérée au sein de la protection sociale et qui demeure aujourd'hui, entre ce qui doit toujours relever de **l'assurance** contre un risque et être financé par des **cotisations**, et ce qui doit relever de la **solidarité nationale universelle** et être financée par tous, c'est-à-dire par **l'impôt**, car bénéficiant à une large partie de la population<sup>2</sup>.

Accusée d'être devenue trop coûteuse pour les finances publiques par le nombre de prestations universelles notamment, d'être un frein à la « compétitivité » des entreprises par le poids des cotisations, de nombreuses voix appellent à une évolution du système de protection sociale dont la piste principale devrait résider à la fois, dans une **baisse des cotisations patronales, une fiscalisation accrue du financement de la protection sociale** dans sa globalité voire parallèlement **un recentrage de ses missions et prestations** au détriment de son caractère originel.

Si cette logique était poussée à son terme, la nature du système pourrait changer profondément pour passer d'une logique

---

<sup>1</sup> Parmi lesquelles les taxes sur les alcools et tabacs, les taxes sur les primes d'assurance automobile, sur la publicité des laboratoires pharmaceutiques...

<sup>2</sup> On parle dans le premier cas de **prestations contributives** (les cotisations) au sens où le travailleur a payé pour s'assurer contre un risque (sa retraite et le chômage) et dans le second, de **prestations non contributives** non liées à des cotisations (santé, famille, politique sociale de l'Etat).

d'assurance collective, logique fondatrice du système français, vers une logique d'assistance sélective minimaliste et réservée aux moins favorisés via notamment le développement des prestations sous conditions de ressources. L'argument selon lequel il faut favoriser la redistribution verticale (des plus aisés vers les plus pauvres) au détriment de la redistribution horizontale (favorisée par des prestations universelles) est également souvent utilisé en renfort de cette approche, sans distinction de la nature des prestations.

## **2. Données globales sur le financement de la protection sociale**

Il faut tout d'abord rappeler ce que l'INSEE a récemment démontré que la protection sociale est devenue le **principal facteur de redistribution en France** et le **principal moteur de réduction des inégalités**, et ce, bien avant la politique fiscale. Ainsi, dans son dernier portrait social, l'INSEE montre que les prestations sociales ont contribué en 2010 aux deux tiers de la réduction des inégalités de revenus contre un tiers imputable aux prélèvements et en particulier à l'impôt sur le revenu<sup>3</sup>.

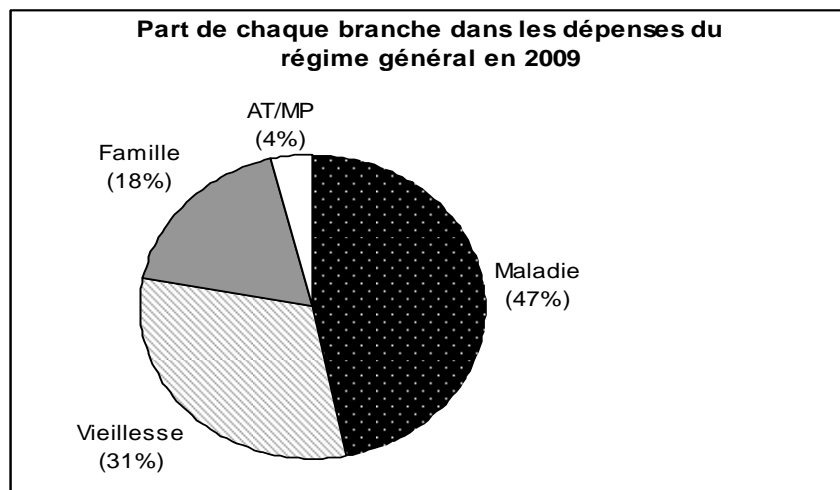
La protection sociale se compose en France de deux grandes composantes :

- le pilier de la sécurité sociale qui se décompose en **4 grandes branches** : la branche maladie / la branche vieillesse / la branche des accidents du travail / et enfin la branche famille. Comme on peut le lire sur le graphique ci dessous, les branches maladie et vieillesse constituent près de 80 % des dépenses du régime général ;
- le second pilier du système de protection sociale est porté quant à lui par l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite qui sont des régimes gérés de façon paritaire par les partenaires sociaux.

---

<sup>3</sup> INSEE, Portrait social, édition 2011, p 87.

Tableau 1



Source : Chiffres clés de la Sécurité sociale 2009.

Les **recettes totales de la protection sociale** (606,7 Mds en 2009) sont encore **majoritairement assurées par les cotisations** à hauteur de 64,6% (392 Mds de cotisations totales) et par les impôts et taxes (CSG, CRDS et autres...) qui constituent en 2009 près de 21,9% des recettes totales (132,8 Mds) (tableau 2).

Cette **structure** de financement **s'est modifiée en profondeur** depuis le début des années 90 quand la part des impôts et taxes atteignait à peine les 4% et que les cotisations sociales représentaient quant à elles plus de 86% des recettes<sup>4</sup>.

Tableau 2 - Ressources de la protection sociale en milliards d'euros (hors transferts)

	2009
<b>Cotisations totales dont :</b>	<b>392,0 Mds soit 64,6% des ressources (hors transferts)</b>
<i>Cotisations des employeurs</i>	216,9 Mds
<i>Cotisations des salariés</i>	101,0 Mds
<i>Cotisations des travailleurs indépendants</i>	23,7 Mds
<b>Impôts et taxes affectés dont :</b>	<b>132,8 Mds (22%)</b>
<i>CSG</i>	80,6 Mds
<i>Autres, parmi lesquels :</i>	
<i>Impôts sur les produits</i>	16,5 Mds
<i>Impôts sur les salaires</i>	17 Mds
<b>Contributions publiques (dotations directes des budgets de l'Etat et des collectivités locales)</b>	<b>60,8 Mds (15,5%)</b>
<b>Autres (produits financiers ...)</b>	<b>21,1 Mds</b>
<b>Total des ressources</b>	<b>606,7 Mds</b>

Source : DREES, Comptes de la protection sociale en 2009

<sup>4</sup> DREES, 2011, « Les comptes de la protection sociale en 2009 », *Etudes et Résultats*, n°755.

Chaque **branche de la sécurité sociale se caractérise par une structure particulière de financement** où se mêlent différemment les cotisations et les impôts et taxes (tableau 3).

L'idée initiale de la CSG était notamment de distinguer parmi les dépenses sociales celles qui devaient relever de la solidarité (famille, maladie) et donc être payées par tous les revenus, de celles qui relevaient de l'assurance (vieillesse, chômage, accidents du travail) et dont le financement devait être assis sur les revenus d'activité. De cette idée fondatrice il résulte aujourd'hui que les **branches vieillesse, chômage et accidents du travail** sont surtout **financées par des cotisations** censées remplacer des revenus d'activité alors que dans le financement des **branches maladie et prestations familiales**, la part de la **CSG** et des autres **impôts** s'est accrue (tableau ci-dessous).

**Tableau 3 - Recettes de la Sécurité sociale en 2009 et des 4 branches de la Sécurité sociale en 2010 (en %)**

	Sécurité sociale	Maladie (CNAM)*	Famille (CNAF)	Vieillesse (CNAV)	Accidents du travail / Maladies professionnelles (CNAM)
Cotisations	<b>59</b>	49	65	78	66
CSG	21	35	24	0	0
Impôts et taxes	<b>11</b>	11	8	18	10
Autres produits	<b>3</b>	3	3	4	2
Transferts	<b>6</b>	2	0	0	22

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2011.

Le débat sur le financement de la protection sociale est en fait ouvert en permanence. Diminuer les cotisations sociales patronales ou les moduler à la baisse ou à la hausse dans un système d'incitations / sanctions – incitations à adopter un comportement vertueux en matière d'emploi par exemple... – implique automatiquement la recherche de nouvelles sources de financement. Et comme il n'existe pas « d'assiette miracle »<sup>5</sup>, les propositions fusent de partout avec, néanmoins une tendance majoritaire à augmenter la fiscalisation non seulement pour des raisons tenant à la nature des prestations mais surtout pour des raisons (fausses) sur la compétitivité et le coût du travail.

Parmi les différents supports envisagés, un recours encore accru à la CSG, via un élargissement de son assiette et/ou une augmentation de son taux sur certains revenus, constitue l'une des pistes proposées qui revient le plus souvent. La CSG est prélevée à la source sur la plupart des revenus, qu'il s'agisse des revenus d'activité, des revenus du patrimoine mais également d'une grande partie des revenus de remplacement<sup>6</sup>, à l'exception toutefois des principales prestations sociales et familiales

<sup>5</sup> Elbaum M. 2011, « Financement de la protection sociale. Quelles perspectives au-delà des « solutions miracles ? », *Document de travail*, n°27, OFCE.

<sup>6</sup> Elle est ainsi prélevée chaque mois par l'employeur sur les bulletins de salaire, par la caisse de retraite versant la pension, par l'institution financière versant des intérêts ou des dividendes. La CSG est en partie déductible de l'impôt sur le revenu, à hauteur de 5,1% pour les revenus d'activité et de 3,8% et 4,2% pour les revenus de remplacement.

qui restent assujetties à la CRDS<sup>7</sup>. Certains revenus de remplacement sont totalement exonérés de CSG (comme le RSA, l'allocation adulte handicapé, l'allocation personnalisée d'autonomie ou encore l'allocation veuvage) ou bénéficient de taux réduits (3,8%) compte tenu, dans la plupart des cas, de la faiblesse des ressources du contribuable.

*Taux de CSG en vigueur au 1/01/12 :*

- 7,5% pour les revenus d'activités et assimilés (salaires, primes et indemnités diverses...) + 0,5% de CRDS  
- 8,2 % pour les revenus de placement et de patrimoine (intérêts, revenus obligatoires, plus values mobilières et immobilières...) + 0,5% de CRDS (hors livrets défiscalisés)  
- 9,5% pour les revenus de jeu  
- entre 0 et 6,6% pour les revenus de remplacement (pensions de retraite, chômage)

L'assiette de la CSG est donc large et elle n'a pas été « mitée » comme celle de l'impôt sur le revenu par la fiscalité dérogatoire. Son rendement est par conséquent important. En 2010, ses recettes se sont élevées à 82 Mds d'euros (contre à peine 46,9 Mds pour l'impôt sur le revenu) bénéficiant à 61% à la CNAM, à 11% à la CNAF et à 11% au Fonds de solidarité vieillesse<sup>8</sup>.

Préalablement à la recherche de nouvelles sources de financement, une évaluation des **contributions des différents financeurs de la protection sociale** que sont les salariés, les entreprises, les ménages et les administrations publiques est nécessaire. Avec le temps, celles-ci se sont modifiées. Avec l'accroissement du poids des impôts et des taxes dans le financement de la protection sociale, la contribution des ménages a augmenté en contrepartie de la diminution de celles des salariés et des entreprises. Selon une évaluation de la DREES de 2008, **les ménages contribuent en 2006 à hauteur de 40%** au financement de la protection sociale **contre 36% pour les entreprises** et 24% pour les administrations. La progression de la contribution des ménages s'explique par la montée en charge de la CSG et par la

compensation fiscale des exonérations de charges patronales<sup>9</sup>.

Pour connaître toutefois la **participation effective des employeurs** au financement de la protection sociale et évaluer dans quelle mesure cette participation jouerait de façon soi-disant défavorable sur le coût du travail, une autre variable fondamentale doit être prise en compte : celle des exonérations de charges patronales.

En plus de leur coût sur les finances publiques (90% de ces exonérations sont compensées par l'Etat), de leur efficacité (très difficilement mesurable et largement sujet à caution), et des effets pervers qu'elles induisent (bien connus, eux en revanche), ces exonérations ont un autre effet indirect : celui de masquer le vrai coût du travail en France. Une réalité qui n'a d'ailleurs pas échappé à la Cour des comptes dans son rapport 2011 visant à comparer les systèmes fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.

### **3. Les dispositifs d'exonérations de charges**

Etrangement, les dispositifs d'exonérations de charges constituent aujourd'hui par leur ampleur le principal pilier de la politique en matière d'emploi. En constituant l'une des innombrables sources de pertes de recettes pour les organismes de base de la sécurité sociale, ces dispositifs sont à considérer comme des « niches sociales », l'équivalent du point de vue de la sécurité sociale, des « niches fiscales » pour le budget de l'Etat<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> DREES, 2008, « Le financement de la protection sociale : une analyse par risque social », *Etudes et Résultats*, n°648. La précision faite par la DREES d'une évaluation fondée sur des conventions signifie que d'autres études basées sur des conventions différentes pourront aboutir à des chiffres différents.

<sup>10</sup> En matière de prélèvements sociaux, il existe un très grand nombre de dispositifs dérogatoires dont le coût est difficilement chiffrable. Une centaine concerne les entreprises. Au titre des exonérations de charge figurent les allègements généraux sur les bas salaires, le régime des heures supplémentaires, les exonérations ciblées sur des publics, des secteurs, des territoires spécifiques. Une autre grande catégorie concerne les exemptions d'assiette dont bénéficient certains éléments de rémunération des salariés comme la participation et

<sup>7</sup> Les prestations exonérées de CSG mais pas de CRDS concernent les allocations logement (ALS, ALF, APL) et les prestations familiales comme la PAJE, les allocations familiales...

<sup>8</sup> Elbaum M., 2011, *ibid*.

Théoriquement, une politique d'allègement de charges patronales est censée produire ses effets positifs de deux façons : par une baisse du prix de vente du produit qui doit favoriser la consommation et par l'accroissement de la demande de travail des entreprises qui doit en résulter et qui est censé davantage bénéficier, par un effet de substitution, au travail non qualifié qu'au travail qualifié ou qu'à un investissement en capital (machines). Ce type de raisonnement suppose l'existence de ce qui n'existe pas, à savoir une concurrence pure et parfaite. On est de fait dans l'incantation des marchés.

Les premières mesures d'exonérations de charges datent des années 70. Elles concernaient alors les apprentis et les jeunes de moins de 26 ans dont il fallait favoriser l'embauche. Depuis cette période, et en particulier le milieu des années 90, un grand nombre de mesures a visé à abaisser les cotisations patronales dans une optique d'aide à l'emploi, en particulier d'aide à l'emploi des salariés peu qualifiés, de publics et de zones géographiques spécifiques.

A l'époque, un argument principal a prévalu à la généralisation des mesures de réduction du coût du travail. Il s'agissait de la **faiblesse de l'emploi des salariés non qualifiés** attribuée alors à la trop grande proximité (depuis le début des années 70) du salaire minimum au salaire médian et à celle de leur coût du travail respectif. C'est cette proximité, sous entendu le niveau trop élevé du salaire minimum par rapport au salaire médian, qui aurait empêché que les salaires des moins qualifiés ne s'ajustent à leur productivité, induisant alors une forte concentration du sous emploi chez

les moins qualifiés<sup>11</sup>. Considérant que « l'élasticité prix » de la demande de travail (c'est-à-dire la sensibilité de la demande de travail des entreprises aux salaires) est plus élevée pour le travail peu qualifié que pour le travail qualifié, la baisse du coût du travail au niveau du SMIC était donc censée favoriser la substitution du travail non qualifié au travail qualifié et au capital<sup>12</sup>.

Comme le tableau 4 ci-dessous le retrace, la mise en place des allègements de charges patronales au régime général s'est faite de façon progressive. Les premières exonérations ont concerné les cotisations famille avant de s'étendre à l'ensemble des cotisations de sécurité sociale. Les différents aménagements qui ont eu cours ont également consisté à bouger les points d'entrée et de sortie des dispositifs (en termes de niveau de SMIC) et à modifier le salaire retenu pour le calcul de l'allègement.

---

l'actionnariat salarié, les primes exceptionnelles et indemnités de rupture du contrat de travail, les aides accordées aux salariés (chèque transport, titres restaurants), les versements au titre de la prévoyance et de la retraite ainsi que les exemptions ciblées sur certains secteurs d'activité.

Les pertes de recettes liées aux exemptions d'assiette pour l'ensemble des prélèvements sociaux s'élèveraient, selon une évaluation du CPO, à 25 Mds en 2010. Conseil des Prélèvements Obligatoires, octobre 2010, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, La documentation française, p 77.

---

<sup>11</sup> Direction Générale du Trésor, janvier 2012, *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009*, n°97.

<sup>12</sup> Les travaux du Commissariat Général du Plan ont beaucoup œuvré dans ce sens.

**Tableau 4**

<b>Allègements de charge : une mise en place progressive</b>	
1993	<b>Cotisations patronales d'allocations familiales</b> Exonération totale pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC Exonération partielle jusqu'à 1,2 SMIC
1995	<b>Cotisations patronales d'allocations familiales + cotisations patronales d'assurance maladie</b> Exonération totale pour les salaires inférieurs à 1,2 SMIC Exonération partielle jusqu'à 1,3 SMIC
1996	<b>Cotisations de sécurité sociale</b> « Ristourne Juppé » = réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale pour les salaires compris entre 1 et 1,3 SMIC.
1998 - 2000	<b>« Allègements Aubry 1 et Aubry 2 »</b> extension des allègements pour les entreprises qui réduisent leur temps de travail <sup>13</sup> .
2003  Dispositif actuel	<b>« Allègement Fillon » = unification des systèmes = allègement dégressif entre 1 et 1,6 SMIC</b> Entreprises de moins de 20 salariés : allègement maximal au niveau du SMIC (taux de cotisation ramené à 2,28%) et nul à 1,6 SMIC Entreprises de 20 salariés et plus : allègement maximal au niveau du SMIC (taux de cotisation ramené à 4,38%) et nul à 1,6 SMIC (depuis juillet 2007)

Aujourd'hui et tels qu'ils existent depuis la réforme Fillon en 2003, les allègements généraux de cotisations sociales sont attribués de façon dégressive à **n'importe quelle entreprise** sur la base d'une échelle de rémunération allant de 1 à 1,6 SMIC.

A titre de comparaison, le tableau suivant présente la contribution « normale » des employeurs et des salariés au régime général. Deux modifications récentes importantes ont été apportées : depuis janvier 2009, **les allègements sont conditionnés au respect de l'obligation de négociation annuelle sur les salaires**. Depuis janvier 2011, les paramètres pris en compte pour calculer le montant de l'allègement sont mesurés sur une base annuelle (et incluent les primes, les 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois...) ce qui réduit le montant des allègements.

<sup>13</sup> Pour plus de détails, se reporter à la note de bas de page n° 16.

**Tableau 5**

<b>Contributions des employeurs et des salariés au régime général de la sécurité sociale</b>		
<b>Taux de cotisation de sécurité sociale au 1<sup>er</sup> janvier 2011</b>		
	Employeurs	Salariés
Maladie	12,8 %	0,75 %
Vieillesse	sous plafond*	8,3 %
	au dessus du plafond <i>(3031 euros brut au 1/01/12)</i>	1,6 %
Famille	5,4 %	0
Accident du travail (en moyenne) <i>(taux de cotisation variable selon le niveau de risque de l'activité principale de l'établissement et de ses effectifs)</i>	2,38 %	0
<b>TOTAL des cotisations au régime général<sup>14</sup></b>	<b>30,48%</b>	7,5%

Source : Direction de la Sécurité sociale.

En 2010, **le montant total des exonérations de sécurité sociale** a représenté **30 Mds d'euros** soit un peu plus de 10% du total des cotisations dues aux URSAFF. 90% de ce montant est compensé par l'Etat (27 Mds).

La quasi-totalité de ce montant est porté par les exonérations de cotisations patronales (27,7 Mds). **Les allègements sur les bas salaires** en particulier (ou allègements généraux « Fillon ») représentent de loin la composante la plus importante de ce montant, **plus de 20,8 Mds** soit presque 70% du total<sup>15</sup>.

Le tableau 6 qui suit détaille les différentes exonérations de cotisations patronales visant notamment à favoriser l'emploi de publics particuliers dans des zones géographiques particulières.

<sup>14</sup> En plus des cotisations au régime général (c'est-à-dire à la sécurité sociale), les employeurs, comme les salariés, sont assujettis au paiement d'autres cotisations et taxes.

**Pour les salariés** : cotisations au régime de retraite complémentaire, à l'assurance chômage + CSG et CRDS sur 98,25% du salaire brut.

**Pour les employeurs** : il s'agit pour l'essentiel des cotisations au régime de retraite complémentaire, à l'assurance chômage + 1% logement + taxe d'apprentissage + formation professionnelle + taxe sur les salaires. Les contributions patronales à ces différents dispositifs varient souvent en fonction de la taille de l'entreprise.

<sup>15</sup> ACCOSS Stat, n°138, novembre 2011.



Tableau 6

Répartition des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales	Montant	Structure en %
Mesures générales d'encouragement à la création d'emploi	23,8 Mds	79,5%
- allègement bas salaires	20,9 Mds	69,6%
- allègement heures supplémentaires	2,95 Mds	9,9 %
Mesures en faveur de publics particuliers	2,2 Mds	7,4%
- contrats de formation en alternance	0,9 Mds	3,2%
- contrats aidés (CUI dans le secteur non marchand et CIE dans le marchand)*	1,1 Mds	6,2%
Mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques : Outre-mer, Zone franche urbaine (ZFU) et Zone de revitalisation rurale (ZRR)	1,28 Mds	4,3%
Mesures en faveur de secteurs particuliers	2,64 Mds	8,8%
- emploi à domicile	2,2 Mds	
- avantage en nature « repas » dans les Hôtels, Cafés, Restaurants (HCR)	0,17 Mds	

\*CUI = contrat unique d'insertion / CIE = contrat initiative emploi

Source : ACCOSS Stat, n°138, novembre 2011.

Depuis la mise en place de ces dispositifs, le **taux effectif de prélèvement** supporté par les entreprises au niveau du SMIC a **très fortement diminué**. Alors que le taux de global de cotisations patronales de sécurité sociale sous plafond est de 30,48% du salaire brut en 2011 (cf. tableau 5), le taux effectif des cotisations patronales est allégé de 26 points (soit 4,38%) au niveau du SMIC et même de 28,1 points (soit 2,28%) pour une entreprise de moins de 20 salariés.

Plus d'un tiers du coût total des allègements généraux est concentré sur les très bas salaires, c'est-à-dire inférieur à 1,1 SMIC et près de **80% des allègements sont concentrés entre 1 et 1,3 SMIC** (tableau ci-dessous).

Le qualificatif « bas salaires » paraît d'ailleurs de plus en plus déconnecté de la réalité salariale. En effet, le point de sortie du dispositif, c'est-à-dire 1,6 SMIC, correspond à un niveau proche du salaire médian. Au final, avec plus de 10,3 millions de salariés selon

l'ACOSS (sur un total de 15,9 millions de salariés du secteur privé en 2009<sup>16</sup>) **une très grande partie du salariat français relève de ces dispositifs**. La DARES parle d'ailleurs des allègements de charges patronales sur les bas et moyens salaires.

<sup>16</sup> Effectifs du secteur marchand non agricole (SMNA). Chiffres INSEE, *Emploi et salaires*, Edition 2012.

**Tableau 7 - Répartition des allègements généraux par tranche de salaire**

Salaire horaire	Coût des allègements		Effectifs concernés (en millions)
	En Mds	En %	
Inférieur à 1,1 SMIC	7,46	36,7	2,14
Entre 1,1 et 1,2 SMIC	4,67	23	1,81
Entre 1,2 et 1,3 SMIC	3,82	18,8	1,87
Entre 1,3 et 1,4 SMIC	2,61	10,9	1,73
Entre 1,4 et 1,5 SMIC	1,38	6,7	1,59
Entre 1,5 et 1,6 SMIC	0,38	1,9	1,23
<b>TOTAL</b>	<b>20,32</b>	<b>100</b>	<b>10,38</b>

Source : Chiffres ACOSS, cités dans le rapport du Sénat 2008, p 119.

#### **4. Un bilan jugé à l'aune de la stabilité de l'emploi non qualifié**

De nombreux travaux ont été consacrés à la question de l'impact des allègements sur les bas salaires et l'emploi. Un document d'étude récent de la DARES mené conjointement avec la Direction Générale du Trésor<sup>17</sup> souligne à la fois la complexité des évaluations et les écarts importants dans le chiffrage des emplois qui auraient été réellement créés ou sauvegardés, les deux termes étant d'ailleurs confusément utilisés, conjointement ou alternativement.

Parmi les données factuelles traditionnellement utilisées pour appuyer la thèse d'un bilan positif figurent à la fois la **stabilité de l'emploi non qualifié** dans l'emploi total, lui qui a continuellement décliné dans les années 80 et 90, et l'évolution comparée des coûts du travail au niveau du SMIC et du salaire médian. Cette évolution est marquée, à partir du milieu des années 90, par

un décrochage du premier, c'est-à-dire par une **baisse du coût du travail au niveau du SMIC** par rapport au second (coût du travail au niveau du salaire médian)<sup>18</sup>.

Alors que la publication du Trésor affirme que les allègements « *ont contribué à cette stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total* », celle de la DARES est moins catégorique en avançant que « *les allègements ont vraisemblablement contribué à cette stabilisation* ». Pour tenter de convaincre, le raisonnement mené par les chantres des exonérations est un raisonnement à l'envers : cela consiste à dire que si le coût du travail peu qualifié au début

<sup>17</sup> Une collaboration qui a donné lieu à deux publications : une publication de la DARES en février 2012 et une publication du Trésor en janvier 2012.

<sup>18</sup> De la fin des années 60 jusqu'au milieu des années 80, on observe un resserrement marqué de la distribution des rémunérations et des coûts, suivi d'un élargissement jusqu'au début des années 90 puis d'un nouveau resserrement de l'éventail des rémunérations, le SMIC net augmentant alors plus rapidement que le salaire médian entre 1993 et 2006. Une augmentation plus rapide « contrecarrée » par les allègements de charges qui a permis au coût relatif du travail au niveau du SMIC d'évoluer relativement moins rapidement que le salaire médian.

de la décennie 90 n'était pas la cause de la faiblesse de l'emploi non qualifié, alors les premiers dispositifs d'allègements de charges se seraient d'abord traduits par une hausse importante du salaire brut (compte tenu de l'augmentation de la demande de travail peu qualifié) ; or, cela n'a été que partiellement le cas, précisent les deux publications.

En gros : « *Mon chien n'aime pas les saucisses, la preuve je ne lui en donne jamais* » !

Ce qui est unanimement reconnu c'est que les effets réels des allègements de cotisations en faveur de l'emploi sont toujours sujets à caution car interprétables à souhait selon les hypothèses et modèles choisis pour les estimer.

### **5. Des estimations difficiles, voire impossibles car tributaires des modèles utilisés**

Rappelant qu'il est particulièrement difficile d'estimer ce que serait l'effet sur l'emploi d'une suppression totale des allègements, la DARES dresse un listing des principales études disponibles dont il ressort des chiffres considérablement différents (entre 100 000 et 640 000 emplois créés ou sauvegardés pour une seule et même étude !).

- **1<sup>ère</sup> vague d'allègement**

S'agissant tout d'abord de la première vague d'allègements (allègements Balladur et Juppé, 1993-1997), l'étude de la DG du Trésor – DARES estime pouvoir retenir une fourchette très large entre 200 000 et 400 000 emplois créés ou sauvegardés.

- **2<sup>nde</sup> vague d'allègement : une évaluation difficile**

S'agissant ensuite des allègements mis en œuvre à partir de 1997, l'évaluation est rendue encore plus difficile car les mesures nouvelles d'allègements (telles que les allègements Fillon) ont été combinées à

d'autres liées à la mise en place des 35h et à la convergence des SMIC<sup>19</sup>.

En postulant au départ des hypothèses de modélisation qualifiées de « fortes » qui « n'ont rien d'évident », et sur la base d'une extrapolation fragile, certaines estimations vont de 400 000 à 1,1 millions, le nombre d'emplois qui pourraient être détruits en cas de suppression totale des allègements généraux actuels ; quand d'autres travaux estiment une fourchette comprise entre 400 000 et 800 000<sup>20</sup>.

Une mission d'information commune du Sénat à l'origine d'un rapport rendu public en 2008 sur les exonérations de cotisations sociales, après avoir annoncé une fourchette comprise entre 200 000 et 1 500 000 emplois créés ou sauvegardés<sup>21</sup>, semble donner son crédit au chiffre de 800 000 emplois créés ou sauvegardés, un chiffre que l'on retrouve souvent dans la presse et à propos duquel le document d'étude de la DG – DARES, après avoir multiplié les avertissements de précaution sur les difficultés d'estimation, ne donne pas davantage de validité par rapport aux autres éléments de chiffrage...

### **6. La question des trappes à bas salaires**

La progressivité des cotisations ou, dit autrement, la dégressivité des allègements soulève un risque, celui de créer un effet de trappe à bas salaires. La seule observation du

---

<sup>19</sup> Une partie de l'extension des allègements intervenue depuis 1998 a eu principalement pour but de compenser l'impact sur le coût du travail de la mise en œuvre des 35 h et de la convergence vers le haut du SMIC et des GMR (garanties mensuelles de rémunération) qui s'en sont suivies. Les GMR permettaient aux salariés payés au SMIC et dont l'horaire de travail était réduit (du fait des 35h), de bénéficier du maintien de leur rémunération antérieure, ce qui se traduisait pour l'entreprise par une hausse du salaire horaire, hausse qui sera alors compensée par une extension des allègements : les allègements « Aubry ».

<sup>20</sup> Barlet M., Blanchet D., Le Barbanchon T., 2010, « Microsimulation et modèles d'agents : une approche alternative pour l'évaluation des politiques de l'emploi », *Economie et Statistiques* n°429-430, INSEE. Cité dans les travaux de la DG Trésor et DARES.

<sup>21</sup> Rapport d'information du Sénat, 2008.

nombre de salariés concernés par les allègements (quelques 10,3 millions de salariés selon des chiffres de l'ACOSS) tend à elle seule à accréditer la thèse d'un effet de trappe à bas salaires. Ce risque renvoie à **la désincitation des employeurs d'augmenter le niveau des salaires compte tenu de la dégressivité des allègements de cotisations sociales** et donc de l'augmentation plus que proportionnelle des cotisations qui peut en résulter. Cette situation peut réduire en outre l'incitation des salariés à la formation et à la qualification faute de perspective significative d'amélioration de salaires.

Selon le document d'étude de la DARES, si rien (à partir des études disponibles) ne permet de valider l'existence de ce risque, rien ne permet non plus de l'écarter totalement. Une conclusion « non conclusive » différente de celle d'une autre étude de la DARES qui, étudiant les déterminants du taux de croissance des salaires inférieurs à 1,3 SMIC, indiquait que les allègements ralentissaient la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires<sup>22</sup>...

## **7. Des entreprises et des secteurs inégalement concernés**

Les entreprises, de par leur structure de production plus ou moins intensive en main d'œuvre et la structure de leur main d'œuvre plus ou moins qualifiée, bénéficient de façon inégale des allègements généraux de cotisations. Il est aujourd'hui clairement établi que le taux d'exonération au titre des allègements généraux décroît avec la taille des établissements. Les établissements les plus petits (inférieurs à 9 salariés) en sont donc les principaux bénéficiaires<sup>23</sup>.

Si le taux d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale croît avec la taille de l'entreprise, sa forme générale est une forme en cloche. Passé en effet un certain niveau d'effectifs (au-delà de 2000 salariés), il

diminuerait. Selon des données du CPO, les très grandes entreprises présentent des taux d'assujettissement aux cotisations inférieurs aux entreprises de taille inférieure, un écart en partie imputable selon le CPO au plafonnement qui bénéficie davantage aux entreprises dont la part des rémunérations sur plafond est supérieure et à la plus grande utilisation, par ces entreprises, de formes de rémunération exemptées de l'assiette des cotisations (notamment en termes d'épargne salariale et de prévoyance).

En termes de secteurs, celui des services, en particulier le commerce, les services aux particuliers et aux entreprises, bénéficient plus que les autres des allègements généraux. La combinaison des allègements généraux et des allègements spécifiques permet à certains secteurs, en particulier celui de l'hôtellerie café restauration mais également celui de la construction, de bénéficier de taux d'exonération particulièrement avantageux<sup>24</sup>.

En d'autres termes, et c'est une critique récurrente assez largement partagée, il s'agit de secteurs peu exposés à la concurrence internationale – et donc « au risque de délocalisation » – mais où la part des bas salaires est importante.

Au-delà de cette critique, l'étendue du système des allègements généraux et la seule condition nécessaire à son éligibilité qui est le niveau de rémunération et en l'espèce, la proximité du SMIC, soulève une autre difficulté que sont les effets d'aubaine et la possibilité que des entreprises en bénéficient sans que cela n'impacte significativement leur politique de recrutement – un risque clairement identifié pour la grande distribution par exemple.

Au final, ce qui ressort de cet examen rapide des dispositifs d'allègements généraux de charges, c'est tout d'abord, malgré le présumé positif dont ils bénéficient toujours, la grande incertitude quant à leur efficacité sur l'emploi, une incertitude que révèle d'ailleurs la très grande précaution

<sup>22</sup> Lhommeau B., Remy V., janvier 2008, « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires », DARES, *document d'étude*.

<sup>23</sup> Rapport d'information du Sénat, 2008.

<sup>24</sup> Conseil des Prélèvements Obligatoires, octobre 2009, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, p 237.

dans les termes employés par la statistique publique.

Pour FORCE OUVRIERE, il est indispensable de lier l'attribution des exonérations existantes à la création d'emplois, à l'augmentation des salaires et à l'amélioration des conditions de travail.

La seule mise en parallèle de cette efficacité incertaine au regard du coût de ce dispositif (presque 21 Mds pour les seuls allègements sur les bas salaires) et des risques que celui-ci fait peser sur la mobilité salariale et sur le financement de la sécurité sociale impose un réaménagement qui rendra nécessaire une reclarification des objectifs assignés à ces dispositifs.

*Achévé de rédiger le 30 mai 2012*