

N° 3335

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

relatif à l'enquête de la Cour des comptes
sur les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE MÉHAIGNERIE,

Député.

INTRODUCTION

Dans la lutte contre le chômage, les mesures d'allègement de charges pesant sur les salaires les moins élevés sont toujours présentées comme un moyen d'action efficace. Mais leur prise en charge par le budget de l'État pose aujourd'hui une question de principe : cette dépense, supportée par l'ensemble des contribuables, est-elle efficace ?

L'article 56 du projet de loi de finances pour 2006 a été l'un de ceux qui a donné lieu, lors des discussions budgétaires, aux débats les plus nourris. Cet article transférait aux régimes de sécurité sociale tout ou partie du produit de neuf impositions – dont 95 % de celui de la taxe sur les salaires – pour compenser les charges dues à l'application de la réduction du temps de travail et à la loi « Fillon » du 17 janvier 2003. Il a fait apparaître qu'au terme du processus, l'allègement du coût du travail par la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale s'élevait, alors, à 18,9 milliards d'euros. Le rapport d'enquête de la Cour des comptes, publié dans le présent document, comporte des données similaires : le montant du total des exonérations de cotisations sociales – compensées ou non – s'élève en 2005 à 19,8 milliards d'euros, alors qu'il n'était que de 3 milliards d'euros en 1993. Les mesures sur les bas salaires et la RTT, à elles seules, atteignent un montant de 16,45 milliards d'euros.

Cette évolution pose une question fondamentale : celle de l'efficacité des dispositifs en cause. La LOLF implique que soit évaluée l'efficacité même de la dépense publique : – au regard des crédits, les objectifs sont-ils atteints ? – et sur son efficience : quels sont les effets induits par les moyens mis en œuvre ? S'agissant de crédits qui ne correspondent pas à des dépenses régaliennes, mais qui sont destinés à orienter l'activité des acteurs économiques, cette question est essentielle : la dépense publique ne « va pas de soi », et c'est bien à l'aune de ses résultats qu'il faut l'apprécier.

Sur ce thème comme sur d'autres – qu'on pense aux frais de justice ou à l'immobilier de l'État – la mesure de la performance apporte une incontestable amélioration dans l'appréciation des politiques publiques. L'article 56 de la loi de finances pour 2006, relayant cette démarche, avait d'ailleurs demandé au Gouvernement de fournir :

– avant le 30 avril 2006, un rapport sur l'intégration des allègements dans le barème des cotisations ;

– avant le 30 juin 2006, un rapport sur la politique d'allègement des cotisations sociales.

Le second de ces rapports n'a pas encore été remis à votre Commission, mais, à la lecture du rapport rédigé par les corps d'inspection, publié lui aussi dans

ce document, comme du travail accompli par la Cour des comptes, on comprend mieux la difficulté du sujet, à la fois en termes d'impact sur les emplois peu qualifiés, d'incidences sur le pouvoir d'achat, mais aussi de recherche d'équité, par les conséquences des allègements sur l'échelle des salaires et sur le pouvoir d'achat des ménages les moins favorisés. Est ainsi posée la question des effets de seuil.

Votre Président tire du travail, très dense, de la Cour au moins une conclusion : il faut désormais **marquer une pause** dans la politique d'exonérations. Les sommes en cause, proches de 20 milliards d'euros, doivent conduire à s'interroger sur l'impact des allègements de cotisations. Cette pause est nécessaire, et doit s'accompagner d'une évaluation, la plus incontestable possible, notamment des mesures ponctuelles, dans la double perspective de leur incidence sur l'emploi et de leur effet sur le salaire disponible des ménages. Un complément d'enquête a d'ailleurs été demandé à la Cour sur ce point en octobre 2006.

Il faut rapidement donner aux entreprises une visibilité à moyen terme et ne pas changer en permanence la structure des coûts de production, en particulier lorsqu'il s'agit de hausses.

* *

*

La diffusion des enquêtes demandées à la Cour en application de l'article 58-2° de la LOLF n'a pas, jusqu'ici, suivi de règles strictes. Après les fuites constatées s'agissant des enseignants qui ne sont pas en situation de « face à face pédagogique », il avait été décidé que l'enquête ferait l'objet d'un premier examen par le Rapporteur spécial compétent, puis, sauf opposition de celui-ci ou du bureau de la Commission, serait diffusée à la demande.

À la réflexion, ce système paraît perfectible. Il n'empêche pas les risques de fuite, met la Cour, qui n'est plus « propriétaire » de son travail, dans une situation délicate – l'auteur ne peut que s'en remettre au demandeur – et limite la diffusion de travaux souvent riches. Il paraît donc préférable, passé un délai où l'enquête, transmise à votre Président, est adressée par ses soins au Rapporteur de la commission des Finances concerné, que celle-ci fasse en principe l'objet d'une publication, assortie, si nécessaire d'un débat au sein de votre Commission.

Dans la mesure où votre Président a été à l'origine de la demande de la présente enquête, et où celle-ci est particulièrement riche, il ne peut qu'être heureux d'inaugurer cette formule de publication systématique, et, ainsi, d'alimenter le débat.



PA 46086

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU PLAN
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières

**LES EXONERATIONS DE CHARGES
SOCIALES EN FAVEUR DES PEU
QUALIFIES**

juillet 2006

INTRODUCTION

La croissance du chômage observée sur le marché du travail français depuis le début des années soixante-dix n'a pas été homothétique ; elle a principalement concerné les personnes peu qualifiées. Les actifs qualifiés ont toujours été plus à l'abri du chômage que les autres et cette tendance s'est renforcée depuis le premier choc pétrolier. En ce sens, face au risque de chômage, les études, le diplôme se sont non pas dévalorisés, comme on l'entend souvent dire, mais revalorisés : le diplôme protège relativement plus du chômage qu'il y a trente ans.

Le constat d'une forte dégradation différentielle au détriment des peu qualifiés a eu deux ordres de conséquences : d'abord sur le plan de l'analyse, puis sur celui de la politique.

Au plan de l'analyse, le travail peu qualifié est victime d'un double effet d'éviction : éviction par le travail qualifié et éviction par le capital. D'une part, le développement économique semble favoriser désormais les emplois qualifiés, et donc exclurait les personnes peu qualifiées de l'emploi. Pour des raisons de compétitivité, la demande de travail des entreprises est beaucoup plus qu'autrefois une demande de travail qualifié. D'autre part, le phénomène paraît encore accentué du fait que la substitution du capital au travail joue essentiellement contre le travail peu qualifié : l'investissement fait pour une part disparaître les emplois peu qualifiés. Au total, il y a, semble-t-il, une forte dose de substitution entre capital et travail peu qualifié et, à l'inverse, une certaine complémentarité entre capital et travail qualifié. Ces tendances du développement lui-même doivent au surplus prendre en compte la tertiarisation de l'économie, ce qui ne rend guère faciles la description et l'analyse des phénomènes. Car c'est dans les activités de service que les emplois se sont créés, qualifiés comme peu qualifiés, ce qui signifie que la comparabilité avec un passé plus industriel n'est pas assurée. Qu'est-ce que la qualification ? En quoi est-elle comparable dans les activités industrielles et celles du tertiaire ? Peut-on, par conséquent, établir au niveau global de notre économie, des évolutions significatives sur le plan descriptif et susceptibles d'être interprétées ? Ces questions de définition, d'homogénéité sont essentielles.

La deuxième grande interrogation concerne le coût du travail et son impact éventuel sur l'emploi des peu qualifiés. Le coût auquel les personnes peu qualifiées sont susceptibles d'être employées n'est-il pas trop élevé par rapport à leur productivité potentielle, ce qui dissuaderait de les embaucher ou de les conserver et accélérerait la substitution du capital au travail ? Cette question est évidemment liée à la fois au SMIC (son niveau et ses modalités d'évolution au cours du temps), et au poids des charges sociales. De même, le coût du travail peu qualifié est beaucoup plus élevé en France que dans des pays en émergence, ce qui explique la situation difficile des activités à main-d'œuvre peu qualifiée dans les secteurs directement confrontés à la concurrence internationale. La dépendance de l'emploi peu qualifié à son coût est peu contestable, même si le coût du travail peu qualifié n'est pas le principal facteur de la demande de travail peu qualifié émanant des entreprises. Comme la demande de travail en général,

elle dépend au premier chef de la demande de biens et services, c'est-à-dire de la croissance économique. Sur un autre plan, celui des mesures et définitions, mettre l'accent sur le coût oriente vers une question empirique du même genre que celle que posait l'emploi peu qualifié : qu'appelle-t-on un emploi peu rémunéré, quelle relation a-t-il avec un emploi peu qualifié, un emploi tenu par une personne peu qualifiée ? On voit ici la nécessité de préciser les conventions pour non seulement décrire et analyser les phénomènes de façon pertinente, mais aussi pour définir et mettre en œuvre une politique adaptée.

Enfin, il faut évoquer les problèmes relatifs à l'offre de travail peu qualifié. La population active française est encore constituée, en dépit des efforts réalisés depuis vingt ans en matière de formation initiale et de formation continue, d'un nombre élevé de personnes peu qualifiées. Dans les générations adultes et âgées, cela reflète le faible accès au baccalauréat jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'inégalité d'accès (en défaveur des peu qualifiés) à la formation continue, et, enfin, la situation des nombreux travailleurs immigrés peu qualifiés. Certes, les jeunes peu formés sont beaucoup moins nombreux qu'il y a vingt ans, mais leur insertion économique, c'est-à-dire leur accès à l'emploi (et tout particulièrement à l'emploi durable) est beaucoup plus difficile, de sorte que l'échec scolaire, même s'il a beaucoup régressé, a aujourd'hui des conséquences plus graves en terme d'accès à l'emploi. En outre, le nombre de jeunes sortant du système scolaire sans formation ne diminue plus depuis dix ans.

Ainsi deux caractéristiques marquent l'offre de travail peu qualifiée. D'abord, elle est encore assez importante, ce qui explique que l'on se préoccupe de son employabilité. L'ampleur du chômage des peu qualifiés est, par définition, l'indice d'un déséquilibre, plus grand que sur d'autres segments de qualification, entre offre et demande de travail. Mais il résulte aussi d'un « effet de cascade », traduisant une insuffisance globale, macroéconomique, de l'offre d'emploi par rapport à la demande : des emplois peu qualifiés sont de fait occupés par des personnes qualifiées, ce qui, par conséquent, contribue à renvoyer vers le chômage des actifs peu qualifiés. La seconde caractéristique de l'offre de travail peu qualifié est d'ordre générationnel : à mesure que les actifs âgés, moins qualifiés que les jeunes, partent en retraite, le nombre des peu qualifiés dans la population active tend, toutes choses égales d'ailleurs, à diminuer. Et cette tendance se poursuivra, voire s'amplifiera, dans le futur. Il est donc nécessaire de fournir sur ce point des éléments prévisionnels, de manière à réfléchir aux politiques de façon dynamique.

L'action politique est précisément le second aspect qui découle de la croissance rapide du chômage des peu qualifiés observée depuis trente ans. Des politiques ont été conduites afin de le combattre ou de le réduire, certaines du côté de l'offre de travail, d'autres du côté de la demande, certaines susceptibles d'avoir des effets de court terme, d'autres à plus long terme, certaines prenant la forme de dispositifs flexibles, souvent renouvelés, d'autres empruntant des modalités plus pérennes : politiques de formation initiale et continue destinées à accroître la qualification de la main d'œuvre (côté offre) ; politiques de contrats de travail adaptés (côté demande) ; politiques générales d'allègements généraux des charges sociales sur les bas salaires (côté demande) ; politiques d'allègements des charges ciblés (DOM, zones franches, etc.), politiques incitant à la reprise d'activité (côté offre), telles sont les principales d'entre elles. La réflexion sur les allègements généraux des charges sur les bas salaires doit être conduite dans ce contexte d'ensemble.

Ce rapport est structuré en trois grandes parties. D'abord situer la problématique générale à partir des évolutions historiques (les tendances de la population active, de l'emploi, du coût, etc., depuis une quinzaine d'années), et cela après avoir démêlé les questions conceptuelles et de mesures, indispensable préalable méthodologique. La deuxième partie est spécifiquement consacrée aux dispositifs d'allègements généraux de charges sur les bas salaires, en appréciant leur importance, leurs conséquences concrètes et leur place dans notre politique de l'emploi ; c'est aussi là que l'historique, même bref, des dispositifs trouve sa place. Enfin, dans la troisième partie sont rassemblés les analyses et commentaires sur l'efficacité, en termes d'emploi notamment, de ces dispositifs, y compris en ayant un regard international.

PARTIE I : PROBLÉMATIQUE, CONTEXTE ET EVOLUTIONS HISTORIQUES

Cette première partie a pour but de rappeler sommairement quelques éléments du contexte conjoncturel et de l'évolution de l'emploi lors des vingt dernières années (§1) ; puis, de préciser ce que l'on entendra par personnes et/ou emplois peu qualifiés, en soulignant les relations entre peu qualifiés, peu formés et peu rémunérés, toutes notions voisines mais non synonymes (§2) ; enfin, de présenter les principales évolutions de la population active peu qualifiée (dans le passé et prévisibles), des emplois peu qualifiés et des salaires et des coûts des peu qualifiés (§3). Il ne s'agit pas d'une description exhaustive mais des principaux faits indispensables à connaître, et qui à la fois fondent et éclairent les mesures prises en faveur des peu qualifiés, et notamment les allègements généraux de cotisations sociales.

I. EVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIE ET CONJONCTURE

Avant d'examiner les évolutions des actifs et emplois peu qualifiés, il est nécessaire de les resituer par rapport à celle de l'emploi salarié total. Celui-ci présente, en effet, des évolutions contrastées au cours de la période 1994 – 2004, marquées d'abord par une forte croissance de l'emploi jusqu'en 2000 puis ensuite par un net ralentissement.

D'après les statistiques de l'Unédic, dont le périmètre est le plus proche de celui des bénéficiaires des exonérations, l'emploi salarié est passé de 13,6 millions en 1994 à 15,5 millions en 2000 et 16,5 millions en 2004, soit une croissance annuelle moyenne de 2,1 % pour la première période et de 1,6 % pour la seconde. Ce contraste se retrouve dans les deux principaux secteurs : l'emploi salarié dans l'industrie qui s'était stabilisé entre 1994 et 2000 à 3,9 millions de salariés décroît de 2 % par an ensuite ; l'emploi salarié dans le tertiaire qui avait augmenté au rythme de 3,2 % l'an ne progresse plus que de 1,4 % l'an. Au total, la part de l'emploi salarié dans l'industrie recule de 28,4 % à 21,6 % tandis que celle du tertiaire passe de 62,8 % à 66,8 %.

Tableau 1 : Evolution de l'emploi salarié du secteur privé par grands secteurs

	Effectifs (milliers)			Structure 2004	Taux de croissance / an	
	1994	2000	2004		00/94	04/00
Industrie	3 866	3 868	3 569	21,7	-	- 2 %
Construction	1 190	1 220	1 890	11,5	0,4 %	11,5 %
Tertiaire	8 548	10 378	11 000	66,8	3,2 %	1,4 %
Ensemble des secteurs	13 604	15 466	16 459	100	2,1 %	1,6 %

Source : Unédic

L'analyse par taille d'établissements permet de préciser ces évolutions. En 2004, on comptait 1,5 millions d'établissements dont 82,3 % de moins de 10 salariés et 96,8 % de moins de 50 employant respectivement 24,5 % et 53 % des salariés.

Tableau 2 : Evolution des effectifs salariés par taille d'établissement du secteur privé (1990 – 2004)

Taille des établissements	Structure 2004	Evolutions en moyenne annuelle		
		1990 – 1994	1994 – 2000	2000 - 2004
moins de 10 salariés	24,5	+ 48 750	+ 45 160	+ 19 750
de 10 à 19 salariés	11,3	- 2 500	+ 36 160	+ 21 250
de 20 à 49 salariés	17,4	- 10 500	+ 39 000	+ 26 000
de 50 à 199 salariés	23,6	- 21 250	+ 75 830	+ 51 250
plus de 200 salariés	23,2	- 70 750	+ 113 600	- 20 000
Ensemble des établissements	100,0	- 56 250	+ 309 330	+ 98 250

Source : Unédic

En distinguant trois périodes, 1990-1994, 1994-2000 et 2000-2004, trois constats se dégagent :

- quelle que soit la période, les établissements de moins de 10 salariés sont toujours créateurs d'emplois salariés, mais ils le sont proportionnellement moins entre 1994 et 2000 ;
- les établissements de plus de 200 salariés ne créent d'emplois qu'entre 1994 et 2000. Ils en perdent avant et après ;
- entre 2000 et 2004, les établissements de taille moyenne (entre 50 et 200 salariés) sont proportionnellement plus créateurs d'emplois que ceux de plus petite taille.

L'interprétation de ces évolutions doit tenir compte du jeu combiné de trois facteurs :

- le cycle économique qui voit se succéder une récession entre 1992 et 1994, une reprise suivie d'une forte croissance de 1997 à 2000 et un ralentissement de la croissance ensuite ;

Tableau 3 : Taux de croissance annuel moyen du PIB (%)

1992 – 94	1994 – 97	1997 – 00	2000 – 04
1,0	2,0	3,7	1,6

Source : INSEE

- la réduction volontaire du temps de travail puis la mise en place des 35 heures, dans les entreprises de vingt salariés ou plus ;
- enfin, l'élargissement progressif des exonérations bas salaires en termes d'ampleur de cotisations et de seuil de SMIC.

Les évolutions globales apparaissent ainsi en phase avec la conjoncture – l’emploi augmente avec la croissance et ralentit avec elle –. Mais l’évolution de l’emploi salarié dans les établissements de 200 salariés et plus apparaît nettement amplifiée dans les années 1997 – 2000 comme le montre le tableau ci-dessous. Alors que ces établissements ont détruit de l’emploi avant 1994 et ne contribuent qu’à 12 % des créations nettes d’emploi des années 1994 – 1996, ils sont les principaux créateurs d’emplois salariés de 1997 à 2000. Dès 2001, leur contribution s’effondre et devient négative en 2003 et 2004. Ces évolutions laissent penser que pour ces établissements la réduction de la durée du travail initiée par la loi de Robien puis la mise en place des 35 heures avec les deux lois Aubry a joué un rôle d’amplification du cycle conjoncturel.

**Tableau 4 : Evolution annuelle de l’emploi salarié du secteur privé
et contribution à cette évolution (en %)
des établissements de 50-199 et de plus de 200 salariés**

	1994 – 1996	1997	1998	1999	2000	2001
Variation annuelle	126 734	253 250	335 509	521 741	593 492	278 678
<u>Contribution (en %)</u>						
- des 50 – 199	28,0	9,7	15,2	24,0	37,0	40,3
- des 200 et plus	12,1	52,2	38,2	42,8	34,9	3,9

Source : Unédic

II. L’EVOLUTION SUR MOYENNE PERIODE DES ACTIFS ET EMPLOIS PEU QUALIFIES

A. « PEU QUALIFIÉS », DE QUOI PARLE-T-ON ?

Beaucoup d’analystes s’accordent sur l’idée que la notion de qualification recouvre trois aspects principaux :

- une notion de « qualification personnelle », ensemble des savoirs, savoir-faire et « savoir être » que maîtrise la personne, au plan professionnel, et qu’elle est susceptible de mettre en œuvre dans le travail, en occupant un emploi ; cette qualification personnelle peut s’acquérir par la formation ou l’expérience ; elle n’est pas pérenne (certains aspects peuvent s’oublier), et elle est soumise au risque d’obsolescence ; la personne la « transporte » avec elle, elle lui est attachée ; dans un autre vocabulaire, elle constitue pour l’essentiel son « capital humain » ;
- une notion de « qualification de l’emploi », ensemble des savoirs, savoir-faire et savoir être requis pour occuper cet emploi : c’est ce que, normalement, un titulaire de cet emploi doit savoir maîtriser, mettre en œuvre pour l’occuper efficacement ; il y a des dimensions individuelles à cette qualification de l’emploi (ce que le poste de travail lui-même suppose) et il y a des dimensions collectives (le poste est inséré dans une structure de travail, et, plus largement, un établissement, une entreprise qui le marquent d’une façon ou une autre) ;

- enfin, une notion de « qualification salariale », qui renvoie à la façon concrète dont le travail est codifié, notamment à travers les conventions collectives ; cette codification résulte des négociations entre partenaires sociaux, elles en représentent un chapitre important ; les échelles de qualification (surtout présentes dans l'industrie : OS1, OS2, OP1, OP2, etc.) en sont la traduction concrète ; les niveaux de salaires sont articulés à ces échelles, mais ces dernières le débordent en pouvant préciser aussi certaines caractéristiques des emplois ainsi codifiés et certaines caractéristiques des salariés susceptibles de les occuper.

Ces trois notions permettent de mieux cerner l'idée complexe de qualification. Cependant, le système statistique public ne les mesure pas exactement, de façon systématique et utilisable. Il s'appuie en fait sur trois notions voisines :

- la formation des personnes : niveau de formation ou diplôme (la différence est importante conceptuellement : avoir le niveau sans le diplôme c'est avoir suivi une formation mais en ayant échoué au diplôme terminal) ; cette formation a pu être suivie, ou ce diplôme a pu être obtenu en formation initiale ou en formation continue, c'est-à-dire, pour résumer, en formation tout au long de la vie ; il s'agit d'un facteur individuel, du capital humain de la personne, qu'elle conserve en cas de passage par le marché du travail (chômage, mobilité, etc.), et, à ce titre, elle est très proche de la qualification personnelle ; si les diplômes étaient bâtis d'abord sur les savoirs, savoir-faire et savoirs être professionnels, et si la validation des acquis de l'expérience (VAE) était généralisée, les deux notions, formation et qualification individuelle, seraient très proches ; tel n'est pas exactement le cas, de sorte que la formation (souvent initiale) des personnes sera une approximation de leur qualification personnelle ;
- la profession des personnes, telles qu'elles le déclarent lors des grandes enquêtes régulières (enquêtes annuelles sur l'emploi, notamment), ou telles que les employeurs le déclarent (enquêtes sur la structure des emplois, déclarations annuelles de salaire) ; cette déclaration, qui est détaillée et littéraire, est ensuite traduite dans une nomenclature de profession (cas des personnes), ou est exprimée directement dans cette nomenclature (cas des employeurs) ; elle est un mixte de la qualification de l'emploi et de la qualification salariale ;
- le salaire, soit déclaré par les employeurs, soit déclaré par les salariés ; si le niveau de salaire n'est étranger ni à la qualification salariale, ni à la qualification des personnes, et si c'est évidemment un élément capital, et de l'analyse et de la politique, c'est tout de même l'élément le plus éloigné des trois notions précédentes.

Passer du trio pur et pertinent (qualifications personnelle, de l'emploi, salariale) au trio approché et disponible au plan statistique (diplôme, profession, salaire) constitue une première approximation, source d'un certain flou dans la mesure des évolutions. D'autre part, les statistiques sur ces sujets dont la mesure est assez délicate présentent des imprécisions : les personnes déclarent de façon approchée leur formation ; les professions sont décrites parfois de façon très grossière (même quand, à jute titre, les

statisticiens se rapprochent, autant que possible, des conventions collectives, notamment pour cerner la qualification de cette profession déclarée soit par le salarié, soit par le chef d'entreprise) ; enfin, le salaire est lui aussi cerné de façon imprécise, soit du fait des déclarations elles-mêmes, soit du fait des formes que prend parfois ce salaire (heures supplémentaires, primes non régulières, 13^{ème} et 14^{ème} mois éventuels, etc.). A ces imprécisions s'ajoute, ce qui a une importance encore plus grande sur le résultat, la nécessité de décider de conventions de mesure : car une fois qu'on s'est résolu à mesurer le niveau de diplôme des salariés, leur profession et leur salaire, il faut encore dire ce que l'on entend par « être peu formé », « occuper une profession peu qualifiée », « être peu rémunéré ». Sans être arbitraires, ces conventions marquent de façon importante la description empirique des phénomènes, leur analyse et même la conception des politiques les concernant.

On considérera qu'être peu diplômé, c'est n'avoir aucun diplôme, ou avoir au plus le BEP, le CAP ou le brevet. Il est certain que l'hétérogénéité de cette population sur le marché du travail est grande, et qu'en particulier le handicap des non-diplômés est plus fort que celui des diplômés d'un BEP ou d'un CAP. D'ailleurs, pendant longtemps, la possession du CAP (ou de son niveau) distinguait justement ouvriers qualifiés et manœuvres ou OS ; et ceci continue à les distinguer dans certains secteurs ou professions, par exemple le bâtiment ou la coiffure. Que les non-diplômés soient sur le marché du travail plus handicapés que les titulaires d'un CAP ou d'un BEP peut se voir sur le niveau et l'évolution des taux de chômage depuis quinze ans. En 1990, et parmi les jeunes de moins de 25 ans, 27 % des sans diplômes contre 15 % seulement des titulaires d'un CAP ou d'un BEP étaient au chômage ; en 2004, les taux respectifs sont de 35 % et 20 %. On voit que les deux dégradations sont à peu près parallèles.

Mais deux raisons ont conduit à retenir ce choix, c'est-à-dire à regrouper les sans diplôme, les titulaires d'un brevet et ceux d'un CAP ou d'un BEP en dépit de l'hétérogénéité qu'il entraîne : d'abord, les travaux sur l'insertion des jeunes (par exemple, ceux du CEREQ) montrent une certaine fragilisation, depuis quelques années, des jeunes titulaires d'un CAP ou surtout d'un BEP (et tout particulièrement d'un BEP tertiaire), qui les rapproche des non-diplômés ; ensuite et surtout, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires concerne, de fait, les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, ce qui est une conception très large des « bas salaires » et conduit donc, conformément au titre de ce rapport, à s'intéresser non pas aux « non-qualifiés », mais aux « peu qualifiés ».

Traditionnellement, y compris grâce aux qualifications « Parodi », établies juste après la seconde guerre mondiale, on sait à peu près repérer une profession ouvrière qualifiée, ou une profession ouvrière non qualifiée, même s'il y a des cas douteux (exemple : chauffeur routier). Il en va tout autrement parmi les employés. Et c'est évidemment d'autant plus grave que notre économie s'est « tertiarisée », et que se sont donc développés des emplois de services à l'évidence peu qualifiés. Pendant longtemps, le système statistique public a hésité à distinguer et définir des employés qualifiés, des employés non ou peu qualifiés. Depuis quelques années, la situation a changé, et plusieurs définitions ont été proposées et utilisées empiriquement. A été retenue ici la définition dite de « Burnod-Chenu », d'une part parce qu'elle se prête le mieux à une utilisation systématique dans les enquêtes, d'autre part parce qu'elle retient une conception large des employés « peu qualifiés », en phase avec le paramétrage du dispositif d'allègements de charges. Selon cette définition, sont considérées comme peu qualifiées les professions suivantes (et par conséquent les salariés qui occupent ces

emplois) : agents de surveillance, employés de commerce, personnels des services directs aux particuliers. A quoi s'ajoutent, parmi les ouvriers cette fois, les ouvriers non qualifiés de type artisanal, les ouvriers non qualifiés de type industriel, les ouvriers agricoles¹.

Enfin, le choix politique du seuil des exonérations pousse à considérer comme « bas salaires » les salaires compris entre le SMIC et 1,6 fois le SMIC, et donc les salariés concernés. On notera cependant deux points. D'abord, il n'y a aucune césure naturelle dans la distribution des salaires qui justifierait de mettre la barre ici plutôt que là. On est ici dans la convention pure, et c'est pourquoi les dispositifs politiques peuvent aider à la déterminer. A l'origine, les allègements de charges concernaient les salaires en dessous de 1,2 SMIC, puis 1,33 SMIC, puis 1,3 SMIC, avant que la limite soit portée à 1,8, puis ramenée à 1,7 et, aujourd'hui, à 1,6 SMIC. Il faut d'ailleurs noter que la frontière de 1,6 SMIC étant très élevée (de l'ordre du salaire médian aujourd'hui, cf. ci-dessous), l'expression « bas salaires » pour caractériser les salaires et salariés en dessous de cette frontière est quelque peu abusive. En second lieu, le salaire qui sert de base au calcul des exonérations de cotisations inclut l'ensemble des éléments de rémunération, notamment les heures supplémentaires et les primes, qui viennent ainsi majorer le salaire de référence à partir duquel les salariés sont classés. De ce fait, des salariés peu qualifiés selon leur salaire de référence peuvent en réalité être rémunérés à un niveau qui les classerait plutôt parmi les qualifiés. Le choix retenu ici est imposé par le législateur qui fixe le seuil maximal des exonérations. Il est certain que cette définition est très large, et qu'elle va au-delà des emplois peu qualifiés issus de la définition précédente.

B. LA POPULATION ACTIVE

Rappelons que les actifs sont, par définition, l'addition des actifs occupés (les personnes qui occupent un emploi) et des chômeurs (les personnes qui déclarent chercher un emploi). C'est ce qui constitue l'offre de travail.

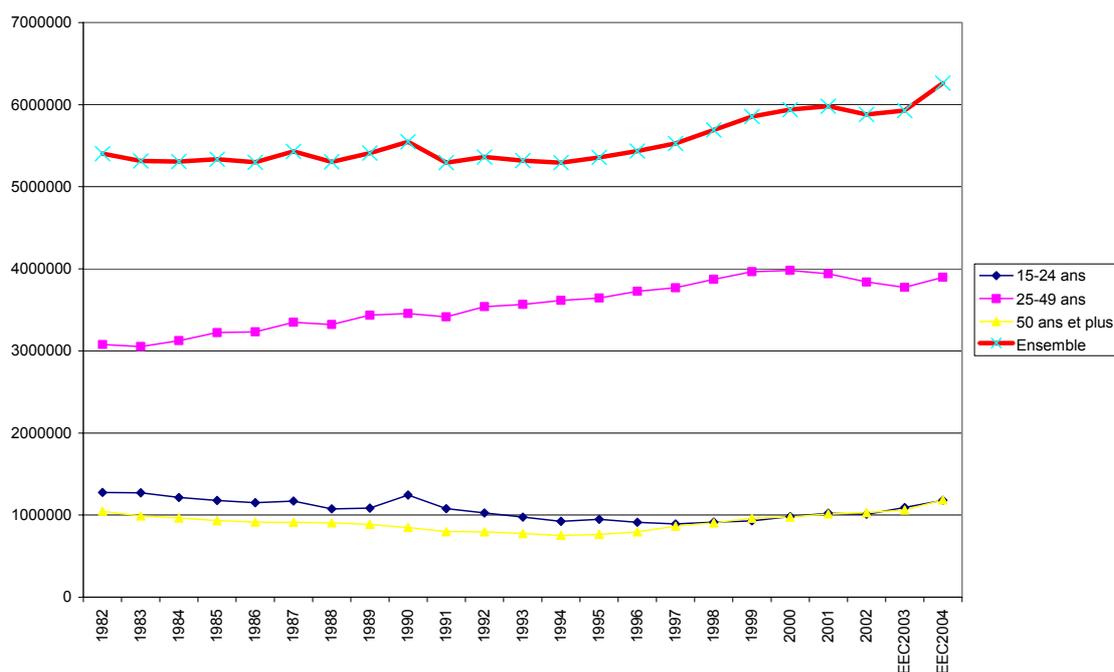
¹ Les deux autres notions, et leurs relations empiriques entre elles peuvent être lues dans Pierre Biscourp : « Mesurer la qualification de l'emploi dans les sources statistiques », in *Le travail non qualifié* (sous la direction de Dominique Méda et Francis Vennat), La Découverte, collection « Recherches », 2004. Les écarts d'estimations, même avec une convention assez différente, restent faibles, de l'ordre de 10 % des effectifs et les évolutions sont parallèles (cf. ci-après pour une illustration). On pourra aussi se reporter aux travaux originaux : Laurent Bisault, Vincent Destival et Dominique Goux : « Emploi et chômage des « non qualifiés » en France », *Economie et statistique*, n° 273, INSEE, 1994. Olivier Chardon : « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », *Insee-Première*, n° 796, INSEE, juillet 2001. Guillaume Burnod et Alain Chenu : « Employés qualifiés et non qualifiés : une proposition d'aménagement de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles », *Travail et emploi*, n° 86, DARES, ministère des affaires sociales, avril 2001.

1. Evolutions passées

Depuis 1982, l'évolution du nombre d'actifs peu qualifiés est retracée par les graphiques 1 et 2, le premier concernant les actifs ayant une profession peu qualifiée (qu'ils l'exercent effectivement ou que, chômeurs, ils l'aient exercée), et le second ceux qui sont peu diplômés. L'ordre de grandeur de ces deux populations est très différent, ce qui illustre l'importance des concepts : il y a, en 2004, 6,3 millions d'actifs ayant ou ayant eu une profession peu qualifiée et 15,5 millions d'actifs peu diplômés, ceci parce que beaucoup d'actifs peu diplômés occupent ou cherchent un emploi qualifié.

Ceci explique aussi que les évolutions sur vingt ans soient divergentes : une très légère croissance des actifs ayant ou ayant eu une profession peu qualifiée, de 5,4 millions en 1982 à 5,9 millions en 2002, soit 0,4 % en moyenne par an, une très forte décroissance, de 18 millions à 15,3 millions des actifs peu diplômés (- 0,9 %)². On voit ici l'extrême importance du concept retenu, non seulement en termes de niveau (car il y a évidemment beaucoup d'actifs peu diplômés qui occupent des emplois qualifiés), mais aussi en termes d'évolution.

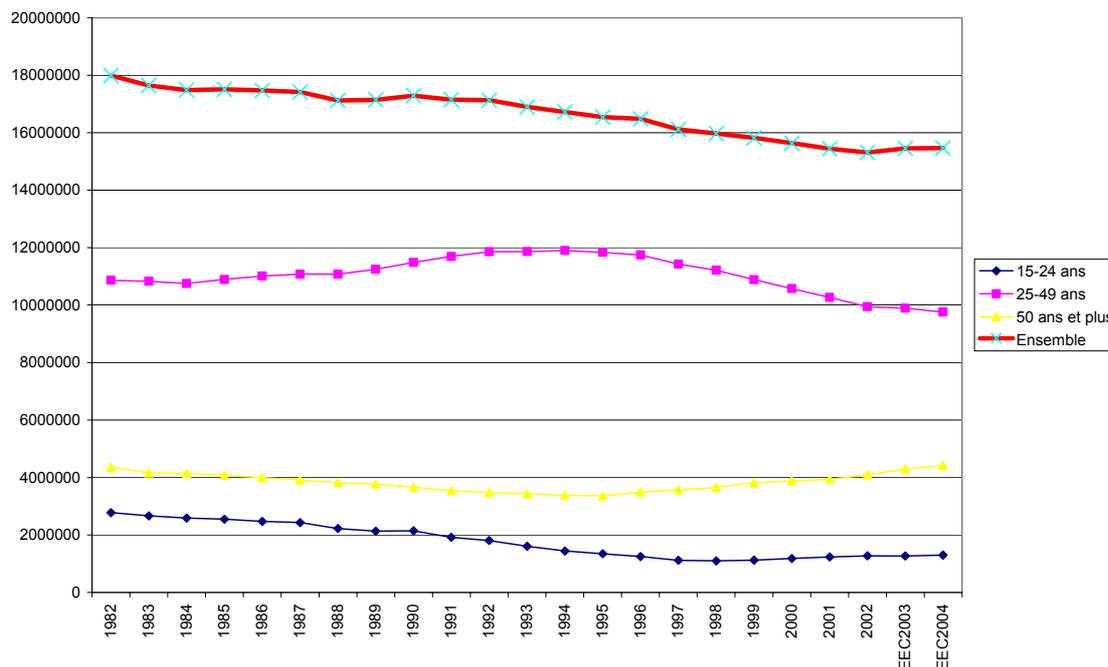
Graphique 1 : Evolution du nombre d'actifs peu qualifiés



Source : INSEE

² Les graphiques vont jusqu'à 2004, mais un profond changement dans l'enquête sur l'emploi de l'INSEE en 2002 (l'enquête qui était annuelle est devenue « continue » et certaines de ses questions ont changé en application d'un règlement européen) rend les estimations de 2003 et 2004 non parfaitement comparables aux précédentes. D'où le choix, dans le texte, de se limiter à la période 1982-2002.

Graphique 2 : Evolution du nombre d'actifs peu diplômés



Source : INSEE

La baisse du nombre des peu diplômés reflète directement l'effort éducatif : puisque les actifs âgés sont, en moyenne, moins diplômés que les jeunes, le seul double mouvement des départs à la retraite et des entrées sur le marché du travail modifie substantiellement l'ampleur des peu diplômés au sein des actifs ; et l'on voit bien directement sur le graphique 2 que les jeunes peu diplômés sont beaucoup moins nombreux qu'il y a vingt ans, tandis que c'est le contraire chez les actifs âgés, ceci pour une raison démographique (les personnes âgées de 50 ans et plus sont en 2002 pour une part nées juste après la seconde guerre mondiale, donc sont nombreux).

2. Prévisions

a. Prévision du nombre d'actifs peu diplômés

Ce qui est observé au cours des deux dernières décennies va-t-il se prolonger lors des prochaines années ? Les projections effectuées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation, avec le concours du Bureau d'informations et de prévisions économiques (BIPE) sont éclairantes³.

³ Pascale Poulet-Coulibando : « L'évolution des sorties de formation initiale », *Education et formations*, n°64, DEPP, juillet-décembre 2002 et Ahmed Ait-Kaci, Sylvère Chirache, et Claude Sauvageot : « Prospective emploi-formation à l'horizon 2015 », *Note d'information*, n°06.03, DEPP, février 2006.

Pour les mêmes raisons démographiques et en postulant un certain allongement de l'âge moyen de départ à la retraite (de 58 à 59 ans), suite à la loi du 21 août 2003 modifiant les retraites, le nombre global d'actifs devrait être un peu plus élevé en 2015 (27,2 millions) qu'aujourd'hui (26,3 en 2002). Mais ce surcroît d'actifs, important en particulier chez les actifs de 55 ans ou plus (+ 1 000 000) ne se retrouve pas parmi les actifs peu diplômés, dont le nombre devrait, en effet, continuer à diminuer : après 15,3 millions en 2002 (et, pour mémoire 18 en 1982), il pourrait s'élever à 14 millions en 2015 (- 0,7 % par an). L'augmentation des actifs âgés peu diplômés (+ 400 000 entre 2002 et 2015) est, en effet, plus que compensée par la diminution des adultes et, à un moindre degré, des jeunes actifs peu diplômés (1 700 000 sur les mêmes années).

b. Projection du recrutement des jeunes peu diplômés

Afin de déterminer si le problème des personnes peu diplômées et/ou peu qualifiées risque de perdurer, il faut essayer d'apprécier l'évolution de l'emploi et des possibilités de recrutement. Les projections de la DEPP et du BIPE aboutissent à mettre en regard les recrutements de jeunes par l'économie et les sorties du système éducatif.

En effet, les projections relatives aux recrutements possibles de l'économie proviennent, d'une part, d'hypothèses macroéconomiques (en particulier, la croissance du PIB : 2 % par an sur 2002-2015, et la productivité par salarié : 1,5 % par an), d'autre part des prévisions de mobilité entre secteurs et des départs en retraite. Sur ces bases, l'économie française recruterait de l'ordre de 670 000 personnes par an entre 2002 et 2015, soit environ 100 000 de plus qu'entre 1990 et 2002, ce surcroît étant entièrement dû à l'ampleur des départs en retraite. Ensuite, il convient de déterminer qui serait recruté : des chômeurs, des femmes revenant après une période d'activité sur le marché du travail et, bien entendu, des jeunes à la sortie du système scolaire. On en déduit que seraient recrutés environ 594 000 jeunes par an. Il ne reste plus qu'à mettre en regard ces recrutements projetés avec les sorties prévisibles du système éducatif, par niveau de formation. Tous calculs faits, on aboutit aux prévisions suivantes, très instructives.

Tableau 5 : Recrutements de jeunes et sorties du système scolaire

	Formés*	Peu formés	Ensemble	Effectif total
Recrutement de jeunes :				
1990 – 2002	65	35	100	572 000
2002 - 2015	73	27	100	594 000
Sorties du système scolaire :				
2010	71	29	100	744 000
2003	67	33	100	721 000

*Source : DEPP. Il s'agit d'effectifs moyens annuels. Les formés ont au moins le niveau du bac, les peu formés soit n'ont aucune qualification (c'est la minorité : 6 %), soit ont une qualification équivalente à celle d'un CAP ou d'un BEP (23 % des sortants).

Qu'il y ait globalement plus de sorties prévisibles que de recrutements prévisibles de jeunes conduit à anticiper une certaine poursuite du chômage des jeunes et, plus généralement, de leurs difficultés d'insertion. Et ceci en dépit du fait qu'a été prise en considération l'ampleur des départs en retraite (il est vrai en les ayant atténués puisque l'âge de départ en retraite a été retardé en moyenne d'un an). Cela fait penser que le phénomène de « cascade » va se poursuivre, c'est-à-dire que les difficultés et le chômage continueront de peser plus sur les peu formés que sur les autres.

Quant à la structure des recrutements prévisibles, elle est d'un niveau de formation plus élevé que celui des sorties de 2010. Ce qui signifie que pour s'ajuster, au moins en structure, aux recrutements, il faudrait hausser le niveau de formation des sorties. A titre d'illustration, avec la structure de 2010, il y aurait 216 000 sortants de niveau inférieur au bac, ce qui excède de façon substantielle les recrutements de jeunes de ce niveau (160 000). Aussi, indépendamment du phénomène de « cascade », la discordance de structure entre recrutements de jeunes et sorties de l'école entraînerait la hausse du chômage des peu formés. D'où la nécessité de poursuivre vigoureusement une politique de hausse du niveau des sorties du système éducatif, premier moyen de limiter cette discordance. Il est cependant peu probable que cet effort ait des effets suffisants à court ou moyen terme (ces prévisions valent pour les dix prochaines années environ). Il est possible qu'à plus long terme, la question des peu formés s'évanouisse ; mais durant les dix prochaines années, c'est peu probable.

C. L'EMPLOI SALARIE PEU QUALIFIÉ

La population active se partage entre les actifs occupés et les chômeurs. Le nombre d'actifs occupés, c'est-à-dire l'emploi, représente, au moins approximativement, la demande de travail émanant de l'économie. C'est à le développer que les politiques examinées ici, qui ne concernent que l'emploi salarié, s'attachent.

1. Morphologie de l'emploi salarié peu qualifié

Tableau 6 :

Evolution des effectifs de salariés peu qualifiés 1982 – 2004

	1982	1992	1994	2002	2004	effectifs en milliers/ taux de croissance en %	
						1994/82	2004/94
Effectifs totaux							
Salariés peu qualifiés	4 620	4 386	4 243	5 033	5 334	- 0,7	2,3
Dont :							
- salariés temps complet (TC)	3 912	3 414	3 125	3 577	3 819	- 1,9	2,0
- salariés temps partiel (TP)	707	972	1 118	1 456	1 515	3,9	3,0
- industrie	1 623	1 082	857	818	782	- 5,2	-1,0
- tertiaire	2 420	2 832	3 001	3 794	4 114	2,2	3,2
Par tranche d'âge							
- 15-24 ans	993	799	688	835	986	- 3,0	3,6
- 25 – 49 ans	2 710	2 914	2 904	3 278	3 300	0,6	1,3
- 50 ans et plus	925	671	650	854	1 048	- 2,9	4,9
Par sexe							
Hommes	2 399	2 113	1 950	2 223	2 328	- 1,7	1,8
Femmes	2 221	2 273	2 294	2 811	3 016	0,3	2,8
Dont : Femmes TP	646	843	962	1 254	1 307	3,4	3,1
Par grands CS et secteurs							
- Ouvriers industrie TC	1 477	931	696	677	621	- 6,0	- 1,1
- Ouvriers tertiaire TC	598	612	558	754	820	- 0,6	3,9
- Ouvriers tertiaire TP	124	228	257	267	227	6,3	- 1,2
- Employés tertiaire TC	1 234	1 370	1 461	1 712	1 903	1,4	2,7
- Employés tertiaires TP	463	620	723	1 059	1 162	3,8	4,9
dont :							
- Personnels de service TC	277	296	336	463	517	1,6	4,4
- Personnel de service TP	290	321	372	555	614	2,1	5,1

Source : INSEE. L'intérim fait partie des « services rendus aux entreprises », donc des secteurs tertiaires. C'est ce qui explique en grande partie l'existence d'ouvriers du tertiaire, car tous les intérimaires, y compris des ouvriers, sont repérés comme salariés du tertiaire.

Le tableau précédent contient les éléments essentiels d'une description de l'emploi salarié peu qualifié depuis vingt ans.

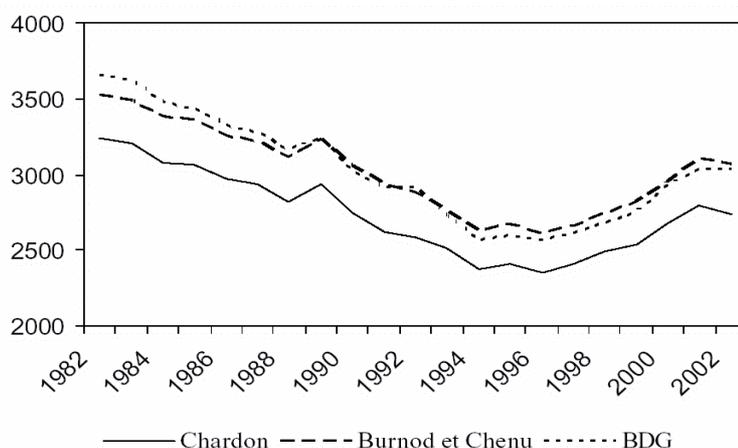
Globalement, et c'est une évolution très remarquable qu'il faut garder présente à l'esprit, il y a eu un net retournement de l'évolution de l'emploi salarié peu qualifié. Le minimum est atteint en 1994 : avant cette date, on observe une diminution régulière (- 0,7 % par an) ; depuis lors, une reprise nette (+ 2,3 % par an). L'inversion de tendance est très marquée. L'emploi peu qualifié n'a guère fluctué, ses évolutions ont été régulières, d'abord négatives puis positives et cette tendance s'observe sur tous les segments de l'emploi sélectionnés : pour les hommes comme pour les femmes, pour

les peu qualifiés de l'industrie comme ceux du tertiaire, et quelle que soit la profession de ces peu qualifiés, le schéma est le même : l'évolution est, depuis 1994, plus dynamique que ce qu'elle était avant. Les deux exceptions, et c'est assez paradoxal vu les images les plus répandues, concernent les ouvriers du tertiaire à temps partiel et, globalement, les salariés à temps partiel : leur croissance est moins soutenue depuis 1994 qu'avant.

Cette inflexion peut se voir de deux manières complémentaires :

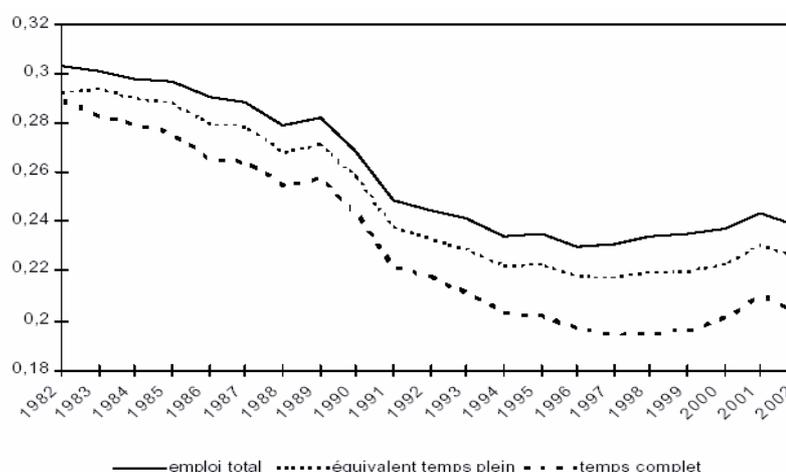
- d'une part, sur l'évolution du nombre d'emplois peu qualifiés : le graphique ci-dessous complète le tableau précédent en montrant et la rupture et la régularité des évolutions année après année. On note, en présentant les évolutions selon les trois façons de mesurer les emplois peu qualifiés, que la nature de l'inflexion, et même son ampleur ne dépendent pas du mode choisi pour mesurer les emplois peu qualifiés.
- d'autre part, sur l'évolution de la part des emplois peu qualifiés dans le total des emplois : elle s'est stabilisée depuis 1993-1994, évolution qui tranche sur la régulière décroissance des années précédentes.

Graphique 3 : Evolution de l'emploi peu qualifié selon la définition de ce dernier (milliers)



Source : INSEE

Graphique 4 : Part des emplois peu qualifiés dans le total des emplois (%)



Source : INSEE. Le graphique est établi à partir de la définition des emplois peu qualifiés de Burnod et Chenu

L'évolution de la part des non qualifiés dans l'emploi total résulte de l'évolution de cette part dans chaque secteur et de l'évolution de la part des différents secteurs dans l'économie. On a pu montrer, sur une analyse qui s'arrête à 1997 et à partir d'une décomposition sectorielle (en 25 secteurs), que le redressement de la part de l'emploi peu qualifié de 1982/92 à 1993/97 était majoritairement dû à un effet intersectoriel ou « structurel », c'est-à-dire au développement des secteurs intensifs en travail peu qualifié ou à une réallocation des créations d'emplois vers ces secteurs⁴ : le redressement est imputable aux deux tiers à cet effet intersectoriel, contre 1/3 à un effet intra-sectoriel, c'est-à-dire au redressement de la part des emplois peu qualifiés dans les différents secteurs.

Au-delà de cette analyse, il faut insister sur les différences d'ampleur selon le segment considéré. Dans l'industrie, parmi les ouvriers peu qualifiés, la baisse de l'emploi n'a été que ralentie et elle s'est poursuivie ; dans le tertiaire, au contraire, parmi les employés peu qualifiés, à temps complet comme à temps partiel, la croissance s'est accélérée. On notera qu'au sein des employés du tertiaire, la croissance des emplois de personnels de service (assistantes maternelles, gardiennes d'enfants, famille d'accueil, aides à domicile, aides ménagères, employés de maison chez les particuliers, etc.) a été très forte, beaucoup plus que celle des autres employés. Finalement, le contraste est très important sur toute la période entre les activités et/ou les professions tertiaires d'une part (y compris, et cela doit être noté, ouvriers dans les secteurs tertiaires), en grande expansion, et même accélérée, et, d'autre part, les activités et/ou les professions industrielles, en décroissance, même ralentie depuis 1994.

⁴Stéphanie Jamet : « De l'impact sectoriel à l'effet macroéconomique des allègements de cotisations sociales », *Revue Française d'économie*, n°XIX, 3, janvier 2005.

Le contraste est également visible entre salariés à temps complet et salariés à temps partiel : même si la différence ne s'est pas accrue depuis 1994, c'est sur toute la période que la croissance de l'emploi à temps partiel a excédé celle de l'emploi à temps complet : 3,5 % par an en moyenne sur les vingt-deux ans contre - 0,1 %. En résumé, l'emploi salarié peu qualifié à temps partiel a doublé sur ces 22 ans, tandis qu'à temps complet il est resté stable.

Au total, et pour fournir les éléments d'une photographie, sur les 5,3 millions de salariés qui, aujourd'hui (i.e. en 2004), occupent un emploi peu qualifié :

- plus de la moitié sont des femmes (57 %) ; presque un sur cinq est un jeune et presque un sur cinq également est un salarié d'au moins 50 ans ; plus de la moitié (57 %) sont des employés et un petit tiers sont des ouvriers ;

- dans presque les trois quarts des cas (72 %), il s'agit d'emplois à temps complet,

- enfin, dans presque une fois sur quatre, il s'agit d'une femme travaillant à temps partiel.

2. Emploi peu qualifié, emploi peu rémunéré, salarié peu formé

Les constats précédents ont privilégié le point de vue de la qualification, ce qui est assez naturel puisque c'est bien sur ce concept qu'au moins théoriquement les politiques publiques sont articulées. Mais il est essentiel de prendre également la mesure des évolutions par rapport aux deux autres dimensions, les actifs occupés peu formés, et les salariés peu rémunérés.

a. Peu qualifié et peu diplômé

Le pourcentage des peu diplômés parmi les peu qualifiés figure dans le tableau 7 et le graphique 5 ci-dessous.

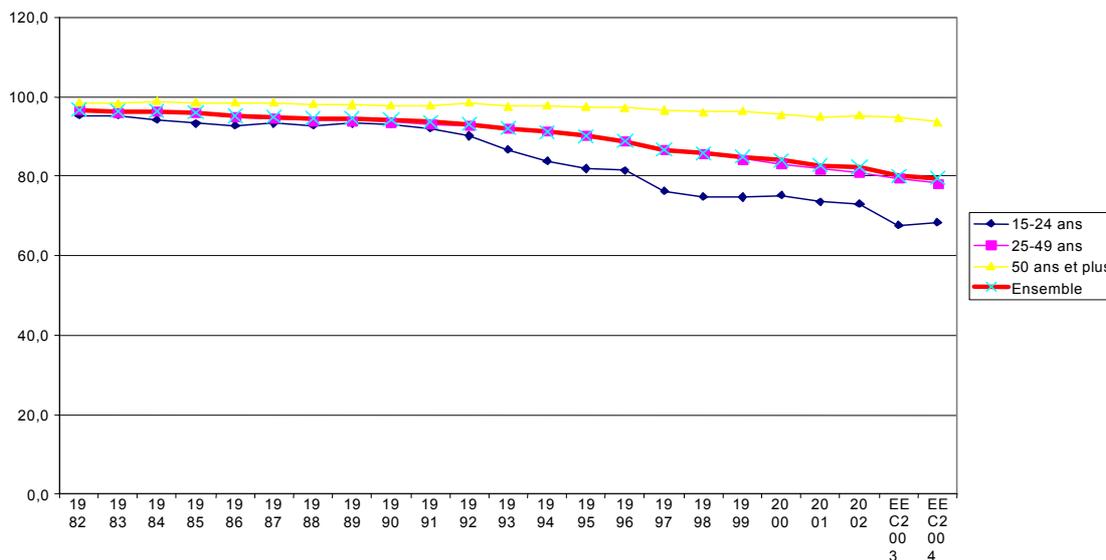
**Tableau 7 :
Pourcentage des peu diplômés parmi les non qualifiés**

	1982	1992	1994	2002	2004
Ensemble	96,8	93,1	88,9	82,3	79,5
en %					
<u>Par grands secteurs</u>					
- Ouvriers industrie TC	98,6	97,5	94,0	91,4	88,6
- Ouvriers tertiaire TC	97,2	96,7	92,0	88,2	86,0
- Employés tertiaire TC	93,3	87,5	84,4	74,5	72,2
- employés tertiaire TP	96,9	91,6	85,6	80,5	77,7
- personnels de service	98,5	95,4	92,9	90,3	90,1
<u>Tranche âge 15 – 24 ans par CS et secteurs</u>					
- ouvriers industrie	97,8	96,2	86,2	85,7	79,0
- ouvriers tertiaire	97,1	95,0	85,2	81,2	76,3
- employés tertiaire TC	90,6	85,3	76,7	69,5	63,9
- employés tertiaire TP	93,1	77,9	65,2	53,5	48,1
- personnels de service	96,8	82,1	80,0	66,7	71,9

Source : INSEE

Le pourcentage de salariés peu diplômés parmi ceux occupant ou ayant occupé un emploi peu qualifié connaît une décroissance régulière de 96,8 % en 1982 à 79,5 % en 2004. Cette évolution traduit d'abord l'élévation générale du niveau de formation initiale.

Graphique 5 : Pourcentage des peu diplômés parmi les peu qualifiés



Source : INSEE

Deux mouvements se combinent : d'une part, le départ en retraite des générations âgées à faible niveau scolaire et, d'autre part, à partir des années quatre-vingt dix, l'arrivée de jeunes beaucoup plus souvent bacheliers grâce au développement de l'accès à ce diplôme, favorisé entre autres par la création des baccalauréats professionnels en 1985. La proportion de personnes peu diplômées parmi les salariés peu qualifiés est donc plus forte pour les tranches d'âge de 50 ans et plus et même de 25-49 ans que pour les moins de 25 ans.

Ces évolutions affectent cependant différemment les ouvriers et les employés selon leurs secteurs d'activité :

- là où les entrées nouvelles sont peu nombreuses – ouvriers d'industrie – le taux de peu diplômés parmi les peu qualifiés reste élevé, alors qu'il baisse légèrement pour les ouvriers du tertiaire dont l'effectif connaît une forte progression ;
- les personnels de services aux particuliers sont la catégorie qui compte le plus de peu diplômés (90 %) ;
- par contre, la baisse des peu diplômés – et donc l'augmentation de titulaires du bac parmi les peu qualifiés - est très nette chez les employés du tertiaire : en 2004, la proportion d'entre eux ayant au moins le bac approche les 30 % alors qu'il était de 7 % vingt ans plus tôt.

La montée des diplômés parmi les peu qualifiés est encore plus nette si on prend uniquement la tranche d'âge directement affectée par la quasi-généralisation du second cycle du secondaire avec cependant de fortes différences :

- les ouvriers peu qualifiés, qu'ils travaillent dans l'industrie ou dans le tertiaire, continuent de se recruter parmi les jeunes peu diplômés : ils sont entre quatre sur cinq et trois sur quatre à être peu diplômés ;
- environ sept jeunes sur dix qui exercent des métiers d'assistance maternelle, gardienne d'enfants, aides à domicile, ... sont peu diplômés ;
- par contre, la proportion de jeunes peu diplômés est nettement plus faible parmi les employés non qualifiés du tertiaire : elle est un peu supérieure à 60 % pour ceux qui travaillent à temps complet et à peine de 50 % pour les temps partiel.

b. Peu qualifié et peu rémunéré

Il est essentiel de bien saisir la relation entre emploi peu qualifié et emploi peu rémunéré, car notre politique d'allègements des cotisations sociales, qui vise à améliorer la situation des personnes peu qualifiées en favorisant la création (ou le maintien) d'emplois peu qualifiés, est fondée en réalité, non pas sur les emplois peu qualifiés à strictement parler, mais sur les emplois peu rémunérés : elle s'exprime en effet en allègements pour les salariés rémunérés en dessous de 1,6 SMIC. Si la liaison entre emploi peu qualifié et emploi peu rémunéré est faible, cette politique peut donc risquer de manquer son objectif.

Pour les salariés à temps complet, le graphique 6 et le tableau 8 illustrent les relations entre ces deux concepts⁵.

Environ 80 % des salariés à plein temps peu qualifiés sont peu rémunérés ; les autres perçoivent plus que 1,6 SMIC. Il est remarquable que cette proportion soit à peu près stable tout au long des dix à quinze dernières années⁶. En regardant de plus près, elle est légèrement croissante, de 81 % (1990) à 85 % (2002). Il y a, et ce n'est pas pour surprendre, une très grande différence entre les jeunes et les autres. Pratiquement tous les jeunes peu qualifiés sont peu rémunérés (pourcentage en légère croissance) ; en revanche, avec les progressions de carrière et l'ancienneté, les salariés adultes et âgés sont souvent payés plus que 1,6 SMIC, sans qu'il y ait de grandes différences entre eux, ce qui illustre que les progressions s'interrompent vers le milieu de la vie professionnelle. Si l'on distingue le type de profession au sein du tertiaire, les ouvriers peu qualifiés sont plus nombreux que les employés (93 % contre 80 %) à être rémunérés en dessous de 1,6 SMIC.

⁵ Pour les salariés à temps partiel, la rémunération des personnes occupant des emplois peu qualifiés ressort quasiment toujours en deçà du seuil de 1,6 SMIC.

⁶ On voit sur le graphique 6 la rupture, déjà citée dans la note 1, rupture encore plus forte en matière de mesure du salaire qu'en termes de mesure de l'emploi, et qui résulte d'un changement profond dans l'enquête sur l'emploi de l'INSEE. Il est donc ici nécessaire d'arrêter l'analyse à 2002. (Pour être précis, jusqu'à 2002 les salariés déclaraient leur salaire, en théorie en intégrant tous ses éléments, en mars de l'année, soit avant la revalorisation du SMIC de juillet. Depuis 2003, il s'agit au contraire de la moyenne sur l'année, ce qui intègre la hausse de juillet.)

La pertinence de la politique d'allègements fondés sur les bas salaires pour aider les emplois peu qualifiés est donc beaucoup plus grande pour les jeunes que pour les autres.

Graphique 6 :

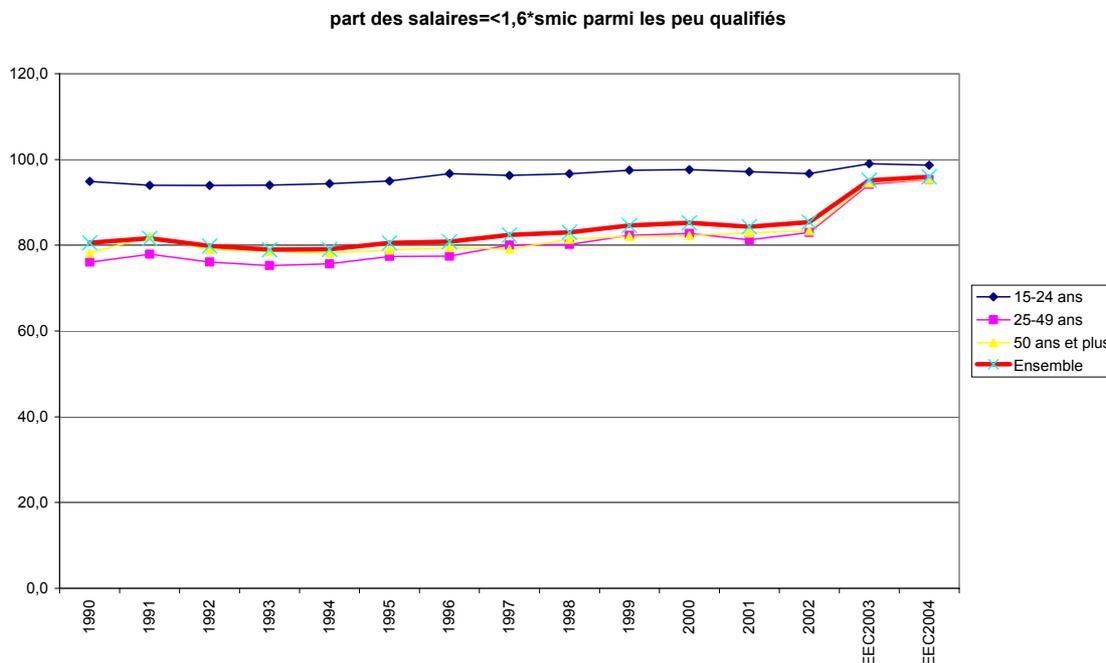


Tableau 8 :

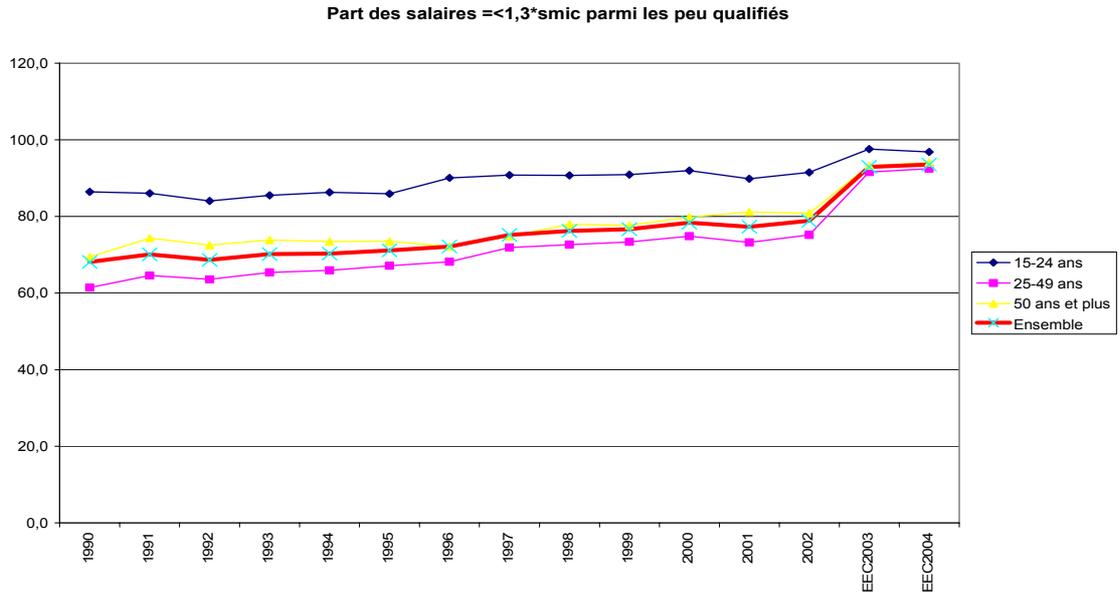
Evolution du pourcentage de salariés peu qualifiés à temps complet rémunérés moins de 1,6 smic 1990 - 2002

	Ouvriers peu qualifiés de l'industrie			Ouvriers peu qualifiés du tertiaire			Employés peu qualifiés du tertiaire			Ensemble des peu qualifiés Tous secteurs		
	1990	1996	2002	1990	1996	2002	1990	1996	2002	1990	1996	2002
15 - 24 ans	96,0	98,5	97,9	95,5	99,1	95,7	93,4	94,0	96,6	94,9	96,7	96,7
25 - 49 ans	83,8	85,9	87,9	87,6	88,9	92,6	63,6	67,5	75,9	76,1	77,4	83,0
+ 50 ans	81,5	81,0	84,0	83,5	80,4	89,9	71,8	78,2	81,0	78,2	79,4	83,3
Total	86,0	87,2	88,6	89,2	90,0	93,0	70,7	72,5	79,7	80,6	80,9	85,4

Source : INSEE

A titre de variante, si l'on retient la borne de 1,3 SMIC pour définir les peu rémunérés (graphique 7), les constats sont qualitativement les mêmes, mais bien entendu à un niveau plus bas : de l'ordre de 60 % des salariés peu qualifiés ont une rémunération inférieure à 1,3 SMIC (58 % en 1990 et 68 % en 2002). Le lien entre les deux concepts est beaucoup distendu. Autrement dit, déjà avec une frontière à 1,6 SMIC la politique d'allègement des charges sociales ne couvre pas tous les emplois peu qualifiés, mais de l'ordre de quatre sur cinq ; en baissant la frontière à 1,3 SMIC, elle ne concernerait qu'environ les deux tiers des emplois peu qualifiés.

Graphique 7

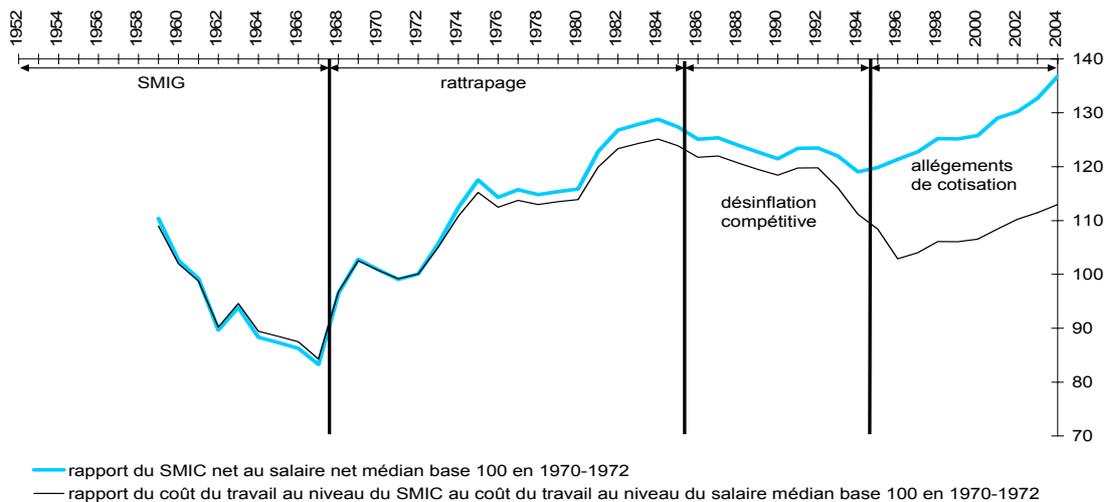


Source : INSEE

III. LES ÉVOLUTIONS PASSÉES DES SALAIRES ET DES COÛTS

Le graphique 8 contient le résumé le plus utile des évolutions de salaire minimum et du coût salarial depuis cinquante ans mesurées par rapport à celle du salaire médian (le tableau retrace donc l'évolution d'un ratio).

Graphique 8 : Evolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian (net et y compris charges sociales)



Source : DARES-DGTPE. Note « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2005 » (5/12/2005). Reproduit dans le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi (COE) : « Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques », février 2006.

Les évolutions du salaire minimum, retracées par le rapport entre le SMIC net annualisé et le salaire médian⁷, font apparaître plusieurs périodes successives :

- avant 1968, et il s'agissait alors du SMIG, ce dernier décroche du salaire médian ;
- de 1968 jusque vers 1983, le SMIC, créé à la suite des accords de Grenelle, augmente plus vite que le salaire médian;
- de 1983 à 1995, la politique de « désinflation compétitive » et de maîtrise des coûts salariaux, ralentit la hausse du SMIC, qui devient à nouveau plus faible que celle du salaire médian ;
- enfin, depuis 1995, un nouveau retournement a eu lieu, avec une hausse beaucoup plus soutenue du SMIC que du salaire médian, liée à la fois aux coups de pouce et à la convergence des GMR nés de la réduction de la durée du travail.

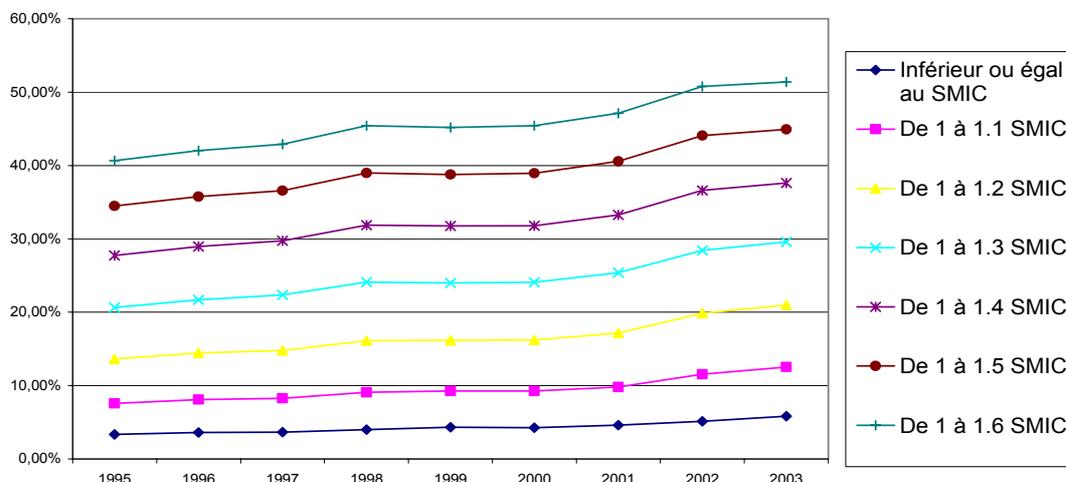
Au total, en fixant à 100 le rapport entre le SMIC et le salaire médian en 1970-1972, il s'établit à 137 en 2004.

On mesure ainsi le très grand resserrement de l'éventail entre SMIC et salaire médian, c'est-à-dire de l'espace s'étendant entre le minimum et la médiane, qui est une particularité française en Europe⁸. Il est certain que le degré de liberté des négociations salariales, dans les branches ou les entreprises s'en trouve très fortement réduit, et souvent même réduit à néant. Une conséquence de ce resserrement se voit sur le graphique 9 : le nombre de salariés rémunérés au SMIC, ou à son voisinage et jusqu'à 1,6 SMIC a beaucoup augmenté ces dernières années. Quelle que soit la tranche retenue, la croissance du nombre de salariés situés entre le SMIC et cette tranche est spectaculaire. Par exemple environ 40 % des salariés étaient rémunérés entre le SMIC et 1,6 SMIC (SMIC horaire annualisé sur la base d'une semaine de 39 heures) en 1995 ; ce sont aujourd'hui (en 2003) un peu plus de 50 %, ce qui signifie que la borne de 1,6 SMIC est à peu près égale au salaire médian : on mesure combien, du fait de la hausse du SMIC, la conception des « bas salaires » est devenue extensive, et s'est même en partie diluée.

⁷ On rappelle que le salaire médian est le salaire qui partage en deux l'ensemble des salariés : la moitié d'entre eux gagnent moins, l'autre moitié gagnent plus. Cette mesure doit être préférée à celle du salaire moyen, parce que ce dernier est davantage sensible aux imprécisions de mesure. Le champ est l'ensemble des salariés à temps complet des entreprises du secteur marchand non agricole, hors stagiaires, apprentis et emplois aidés (champ des entreprises qui déclarent des « DADS », déclarations annuelles de déclarations sociales).

⁸ C'est le rapprochement entre SMIC et salaire médian, qui est le point essentiel. Il résulte et des augmentations du SMIC et des modalités selon lesquelles ces augmentations se transmettent, de façon progressivement atténuée, aux autres salaires. Pour fixer les idées, malgré le passage de 39 à 35 heures, le SMIC mensuel a crû depuis dix ans environ une fois et demie plus vite que les prix.

Graphique 9 : Proportion des salariés dans les différentes tranches de salaires, définies en part de SMIC (salaires annuels)



Source : INSEE, cité par le COE, dans son rapport de février 2006 (annexe 2)

L'évolution du coût du travail est évidemment susceptible d'être différente de celle du salaire en raison du poids des charges sociales. Plus précisément, le graphique 8 retient à nouveau un rapport, le coût du travail au niveau du SMIC et le coût du travail au niveau du salaire médian. Jusqu'en 1992, ce rapport évolue à peu près comme celui des salaires : il n'y a pas de décrochage des coûts par rapport aux salaires. A partir de 1993, l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires se traduit par une profonde divergence d'évolution des deux indices du graphique 8 : le coût au niveau du SMIC commence par évoluer beaucoup moins vite que le coût au niveau du salaire médian, jusque vers 1996, puis évolue plus vite, ceci reflétant précisément la très forte hausse du SMIC, favorisée à partir de 2003 par la convergence du SMIC avec les garanties de ressources liées à la mise en place des 35 heures. Au total, en 2004, en ayant fixé à 100 en 1970-1972 ce rapport des coûts, il se retrouve à un peu plus de 113.

Ce résultat conduit à deux observations. D'abord, il est très inférieur au rapport des salaires (137), ce qui montre bien l'ampleur des allègements et leur décroissance. Ensuite, et c'est plus inattendu, on a retrouvé en 2004 un niveau relatif de coût salarial au niveau du SMIC très voisin de celui de 1994 : autrement dit, les allègements n'ont fait que compenser au cours de ces dix dernières années l'effet de la hausse du SMIC, liée notamment à la mise en place des 35 heures. Il est sûr que, sans les allègements, le coût du travail peu qualifié serait, par rapport à celui du travail payé au niveau médian, beaucoup plus élevé (la courbe serait parallèle à celle du rapport des salaires) ; mais il est remarquable qu'aujourd'hui (en 2004), le coût relatif du travail peu qualifié par rapport à celui du salaire médian ne soit pas plus faible que dix ans auparavant, c'est-à-dire qu'au début de la politique d'allègements : l'indice s'établit à 113 en 2004, contre 111 en 1994. C'est dire que, de fait, cette politique a équilibré l'impact sur le coût relatif du travail peu qualifié de la réduction de la durée du travail.

ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Dans l'évaluation des effets des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi des personnes peu qualifiées, il convient de mettre en évidence cinq faits et évolutions majeurs, trop souvent méconnus et sans doute insuffisamment pris en compte dans l'évolution de la politique d'exonération. Il s'agit des points suivants :

- une variété de concepts, et qui ne se recouvrent que partiellement : les trois principales notions, emploi peu qualifié, personne peu diplômée, emploi peu rémunéré, ne s'identifient pas, ce qui rend l'interprétation de leurs effets malaisée et plus difficile – mais aussi plus nécessaire - le ciblage des politiques;
- un contexte économique, dans lequel la politique d'allègement de cotisations sociales s'est développée, marqué par un cycle conjoncturel prononcé (sortie de récession, forte croissance puis net ralentissement) et la mise en place des 35 heures;
- des créations nettes d'emplois concentrées : d'une part dans le tertiaire, qui emploie désormais les deux tiers des emplois peu qualifiés tandis que le secteur industriel, malgré un recul de l'emploi global, reste créateur d'emplois qualifiés et, d'autre part, dans les petites entreprises, à l'exception des années de mise en place des 35 heures – qui a privilégié les entreprises de plus de 20 salariés;
- une nette augmentation du SMIC horaire par rapport au salaire médian à partir de l'automne 1995, du fait notamment de la réduction du temps de travail : le coût relatif du travail peu qualifié (par rapport à celui au niveau du salaire médian) a retrouvé en 2005 son niveau d'il y a dix ans. D'une stratégie « offensive » mise en œuvre en 1993, on est passé en quelque sorte à une phase « défensive », où la baisse des cotisations sociales visait à atténuer les conséquences sur l'emploi peu qualifié des hausses du SMIC, la création nette d'emplois étant alors attendue de la baisse du temps de travail ;
- au total, une cassure dans l'évolution de l'emploi peu qualifié : celui-ci a cessé de décroître au milieu des années quatre-vingt-dix pour se redresser depuis : dans le tertiaire, la croissance des emplois peu qualifiés s'est accru, et dans l'industrie la suppression d'emplois peu qualifiés s'est ralentie ; la cassure est concomitante avec l'allègement des charges et peut-être, sous bénéfice d'inventaire, lui est en partie due.

PARTIE II : L'ÉVOLUTION ET LA CONCENTRATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Au 1^{er} septembre 2005, étaient en vigueur 46 mesures d'exonérations de cotisations de sécurité sociale et de réductions d'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale, dont 38 applicables aux salariés et assimilés⁹. Ces exonérations donnent lieu à une compensation versée par l'Etat aux régimes de sécurité sociale, à l'exception des mesures créées antérieurement à la loi du 25 juillet 1994 qui a posé le principe de la compensation. Leur champ est cependant plus large que celui des entreprises.

Pour ces dernières, le montant de l'ensemble des exonérations de cotisations sociales dont elles ont bénéficié en 2005 s'est élevé à 19,8 Md€ contre 19,6 Md€ en 2004, dont 16,5 Md€ contre 16,1 Md€ au titre des mesures générales bas salaires-RTT.

Trois sortes de mesures, ayant des buts légèrement différents, mais utilisant toutes les exonérations de cotisations sociales patronales comme moyens peuvent être distinguées : les exonérations générales, portant sur les bas salaires et, à partir de 1996 liées à la RTT ; les exonérations qui accompagnent des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi et ciblent donc des publics particuliers ; enfin des exonérations territoriales, sur certaines zones géographiques bien précises.

Tableau 9 : Les exonérations dont ont bénéficié les entreprises entre 2004 et 2005

	<i>M€ et %</i>		
	2004	2005	Evolution 2005/2004
Allègements bas salaires et RTT	16 120	16 449	2,0 %
Publics particuliers	1 979	1 790	- 9,5 %
Zones franches	1 071	1 154	7,7 %
Autres	389	436	12,0 %
Total	19 559	19 829	1,4 %

Source : ACOSS

⁹ Annexe 5 du projet de loi de financement sur la sécurité sociale pour 2006.

I. HISTORIQUE ET FINALITÉS DES EXONÉRATIONS

Les premières mesures d'allègement de cotisations sociales ont été mises en œuvre à la fin des années soixante-dix au bénéfice de l'emploi des jeunes et des chômeurs puis de la création d'emploi. D'autres mesures, ciblées sur des publics particuliers, s'y sont ajoutées par la suite dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand. On peut citer parmi les plus importantes : le contrat d'apprentissage au 1^{er} janvier 1979, le contrat de qualification en janvier 1984, le contrat en faveur des associations intermédiaires en 1987, le contrat de retour à l'emploi et le contrat emploi-solidarité en 1990 puis le contrat emploi consolidé en 1992. A la veille de la mise en place du premier dispositif d'exonération générale, en 1992 pour le temps partiel et en 1993 pour les bas salaires, le coût de ces mesures ne dépassait pas 1,5 Md€.

A. LES MESURES EN FAVEUR DU TEMPS PARTIEL

Les allègements généraux sur les bas salaires ont été précédés de mesures particulières en faveur du temps partiel. Dès 1992, l'embauche d'un salarié à temps partiel ou la transformation d'un temps plein en temps partiel sans réduction du total des heures travaillées donne droit à un abattement de 30 % des cotisations sociales patronales. Ce taux est porté à 50 % au 1^{er} janvier 1993 avant de revenir à 30 % à partir d'avril 1994 parallèlement à l'élargissement à 16-32 heures de la plage horaire, au lieu de 19-30 heures initialement (ramenée à 18-32 heures par la loi d'incitation à la RTT du 13 juin 1998). Par ailleurs, l'application de l'allègement bas salaires calculé sur la base du salaire mensuel non proratisé jusqu'au 1^{er} janvier 1998 a constitué une incitation indirecte au développement du temps partiel. Les exonérations bénéficiaient ainsi à des salariés à temps partiel rémunérés au-delà de 1,3 SMIC sur la base d'un temps complet. Désormais, le calcul de l'allègement est basé sur le salaire horaire.

B. DU RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ À LA COMPENSATION DU COÛT DE LA RTT ET DES HAUSSES DU SMIC

Les allègements généraux de cotisations ont été mis en place dans un contexte de récession économique (1993) et de forte augmentation du chômage. L'objectif de ces allègements, précisé lors de la présentation de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, était de « permettre aux entreprises d'augmenter leur compétitivité face à la concurrence et d'atténuer les freins à l'embauche en modifiant les conditions dans lesquelles les chefs d'entreprise arbitrent entre le travail humain et les machines », notamment en faveur des salariés les moins qualifiés qui sont les « plus fragilisés par l'automatisation des tâches les plus simples et par les transferts d'activités là où le coût de la main d'œuvre est le plus faible »¹⁰. Autrement dit, il s'agissait à la fois de ralentir la substitution capital-travail et de freiner le mouvement de délocalisation vers les pays à bas coût de main d'œuvre.

¹⁰ Intervention du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle à l'Assemblée nationale le 21 juin 1993, compte rendu intégral des séances, p. 1879.

Ce dispositif, présenté comme une première étape, consistait à supprimer totalement les cotisations d'allocations familiales – 5,4 points uniquement à la charge des entreprises – pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC et à les réduire de 50 % entre 1,1 et 1,2 SMIC (ces seuils étant portés à 1,2 et 1,3 SMIC au 1^{er} janvier 1995). La loi du 4 août 1995 a élargi ce dispositif en créant une « ristourne dégressive » sur les cotisations d'assurance maladie (12,8 points) de 1 à 1,2 SMIC. Ces deux dispositifs ont été fusionnés au 1^{er} octobre 1995 avec un seuil commun porté à 1,33 SMIC. Motivé par le coup de pouce donné au SMIC par le gouvernement en juillet 1995, l'objectif reste cependant le même : « rendre l'investissement en emploi rentable alors qu'il est aujourd'hui trop souvent surtaxé par rapport à l'investissement en machines »¹¹.

Exonérations générales bas salaires

- *juillet 1993* : la loi quinquennale sur l'emploi crée une exonération totale des cotisations familiales (5,4 points) entre 1 et 1,1 SMIC et de 50 % entre 1,1 et 1,2 SMIC,
- *janvier 1995* : décalage des seuils à 1,2 et 1,3 SMIC,
- *septembre 1995* (loi du 4 août 1995) : réduction dégressive (dite « ristourne Juppé ») des cotisations d'assurance maladie (12,8 points) jusqu'à 1,2 SMIC. Elle est fusionnée au *1^{er} octobre 1995* avec celle sur les cotisations familiales (soit 18,2 points au niveau du SMIC mensuel) et le seuil limite repoussé à 1,33 SMIC (seuil ramené à 1,3 SMIC au 1^{er} janvier 1998),
- *juin 1996* (loi Robien) : instauration d'un abattement de 30 % à 50 % des cotisations patronales en faveur des entreprises pour une période de 7 ans qui pratiquent une réduction du temps de travail d'au moins 10 % associée à des embauches ou au renoncement à des réductions d'emploi à hauteur également de 10 %,
- *juin 1998* (loi Aubry 1) : instauration d'une aide forfaitaire et dégressive sur cinq ans en faveur des entreprises qui réduisent le temps de travail d'au moins 10 % et s'engagent à embaucher à hauteur d'au moins 6 %,
- *janvier 2000* (loi Aubry 2) : création, pour les entreprises ayant signé un accord 35 heures, d'une aide structurelle qui s'ajoute à l'allègement bas salaires et porte la réduction totale de cotisation à 26 points au niveau du SMIC, réduction dégressive jusqu'à 1,8 SMIC,
- *janvier 2003* : la loi Fillon fusionne les dispositifs pour accompagner la convergence des GMR et du SMIC qui doit être achevée au 1^{er} juillet 2005 et instaurer un régime unique de réduction dégressive de 26 points au niveau du SMIC s'annulant à 1,7 SMIC¹²,
- *décembre 2004*, le seuil des exonérations est ramené à compter du 1^{er} juillet 2005 à 1,6 SMIC.

A partir de 1996 – abattement de Robien – et surtout de 1998, avec l'aide forfaitaire Aubry 1, l'accompagnement de la réduction du temps de travail prend le pas sur l'objectif initial de modification des arbitrages entre travail et capital. Enfin, en 2003, le processus de convergence des garanties mensuelles de rémunération (GMR) et du SMIC conduit à la refonte du dispositif et à la fusion des réductions Juppé et Aubry 1. Avec la mise en place des 35 heures, l'objectif s'est déplacé. Il n'est plus de freiner

¹¹ Communication du Premier ministre au Sénat sur le plan d'urgence pour l'emploi, séance du 19 juillet 1995, compte rendu intégral des séances, p. 1182.

¹² Cette refonte de l'allègement général s'est accompagnée de la suppression des majorations accordées à certaines zones géographiques (Corse et DOM pour les entreprises de plus de 10 salariés).

la substitution du capital au travail et le mouvement de délocalisation mais « d'assurer non seulement un financement équilibré de la réduction du temps de travail, mais aussi de réduire le coût du travail ». Il ne vise plus en priorité l'industrie mais « favorise clairement les entreprises de main d'œuvre, les petites entreprises, le commerce, l'artisanat et les services (qui) sont ceux qui créent principalement les emplois dans notre pays »¹³.

C. UN DISPOSITIF INCONTRÔLÉ

Le déploiement des exonérations générales sur les bas salaires et temps partiel n'a nullement entraîné la suppression ni même le gel des exonérations ciblées sur des publics particuliers ou des zones géographiques : nouvelle mesure en faveur des entreprises d'insertion et contrat d'accès à l'emploi dans les DOM en 1994, contrat initiative emploi en 1995, premier dispositif destiné à soutenir l'emploi dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine en 1996 étendu l'année suivante en faveur des zones franches urbaines et de la Corse ; élargissement du dispositif spécifique DOM en 2000 et 2003. Les mesures visant à mieux articuler ces divers dispositifs sont de plus récentes et sont restées limitées. On peut citer notamment la complémentarité instaurée en 2002 entre exonération générale et prime spécifique pour le contrat d'initiative emploi (CIE) et le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

Malgré la suppression de plusieurs exonérations spécifiques, au 1^{er} septembre 2005 l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 dénombrait 46 mesures d'exonération de cotisations et de réductions d'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale (ceci inclut les dispositifs qui, bien qu'abrogés, demeurent en vigueur pour les contrats en cours)¹⁴. On peut distinguer deux ensembles :

a) un premier ensemble de 29 mesures concernent les salariés et assimilés et font l'objet de l'examen du présent rapport :

- 4 mesures concernent les exonérations générales en faveur des bas salaires et de la réduction du temps de travail (dont les deux dispositifs RTT : de Robien arrêté depuis juin 2005 et Aubry 1 qui devrait l'être fin décembre 2006) ;
- 17 mesures sont ciblées sur des publics particuliers avec un double objectif : encourager la formation (contrats d'apprentissage et de professionnalisation, ce dernier remplaçant le contrat de qualification) et faciliter l'embauche et l'insertion de publics en difficulté dans le secteur marchand et non marchand ;
- 8 mesures concernent des zones géographiques, dont trois dans les DOM, et visent à y encourager la création d'emplois et d'entreprises ;

¹³ Intervention de la ministre de l'emploi et de la solidarité à l'Assemblée nationale le 5 octobre 1999, présentation du projet de loi sur la réduction du temps de travail, compte rendu intégral des séances.

¹⁴ - *Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leur compensation*, Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

b) un second ensemble regroupe trois catégories de mesures :

- 9 mesures en faveur des salariés concernent certains secteurs d'activité - emplois familiaux, emplois agricoles occasionnels, et emplois divers,

- 5 mesures d'exonération étaient applicables aux travailleurs non salariés non agricoles (installation en zone franche, aides à la création d'entreprise et correspondants locaux de presse) ;

- enfin, 3 mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette des cotisations et/ou contributions de sécurité sociale ont été instituées en faveur des sportifs professionnels, de la distribution gratuite d'actions des entreprises et du contrat de volontariat pour l'insertion.

Il y a à la fois inflation de propositions et absence de maîtrise de la décision conduisant à la création de mesures nouvelles. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2005, 36 mesures nouvelles ont été envisagées, dont 17 sans même que le ministère en charge de la sécurité sociale en soit informé (proposition de loi sur l'image collective du sportif professionnel), ou bien à un stade très tardif (cas de l'aide au « Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'Etat » où le ministère a été associé seulement lors du passage en Conseil d'Etat) soit, enfin, du fait d'amendements parlementaires (prime d'intéressement 2005, inclusion dans l'allégement Fillon des personnels publics de la poste...). Ces diverses mesures, présentées sans la moindre évaluation ou analyse d'impact ne font que traduire la tendance générale au « mitage » de l'assiette des cotisations sociales et posent le problème de l'équité du financement de la sécurité sociale.

De plus, pour plusieurs de ces mesures, soit aucun crédit n'a été prévu dans le budget du ministère à l'initiative de la mesure, soit la loi de finances pour 2006 a elle-même dérogé au principe de compensation posé par la loi de juillet 1994. La plupart de ces mesures d'exonération n'apparaissent pas justifiées. Elles ne font que s'ajouter à des dispositifs d'exonération déjà très larges et visent, le plus souvent, à étendre le champ d'application à certaines catégories de personnes. En outre, même si elles sont, sauf exception, d'un montant unitaire faible, la multiplication des mesures non compensées crée un risque important de perte de recettes pour la sécurité sociale. Il y a là une tendance qui n'est pas sans rappeler la prolifération des « niches fiscales » à laquelle on assiste en matière de fiscalité d'Etat et que le Conseil des Impôts a dénoncée dans son rapport de 2003.

II. UNE TRÈS FORTE CROISSANCE DU MONTANT DES EXONÉRATIONS

A. L'AMPLEUR DU COÛT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES

D'après les données de l'ACOSS (tableau 10), le montant des exonérations totales (compensées par l'Etat ou non) a augmenté de 3 Md€ en 1993 à 19,8 Md€ en 2005 (hors particuliers employeurs, dont le coût s'élève à 747 M€).

Tableau 10 : Evolution des exonérations dont bénéficient les entreprises par catégorie de mesure

M€ et %

	1993	1998	2005	1993	1998	2004
Bas salaires-RTT	1 112	7 282	16 449	37,2	70,2	83,0
Publics particuliers	1 875	2 721	1 790	62,8	26,2	9,0
Zones franches	/	367	1 154	/	3,6	5,8
Emplois domicile*	/	/	436	/	/	2,2
Total	2 987	10 370	19 829	100	100	100

Source : ACOSS * Limités à ceux dont une association est l'employeur ; ils ne recouvrent donc pas les emplois à domicile des particuliers employeurs.

Le coût des mesures générales sur les bas salaires a connu deux périodes de forte progression, la première entre 1994 et 1997, avec des taux de croissance de 50 % en 1995 et 93 % en 1996, la seconde de 1999 à 2001, avec à nouveau un taux de croissance de plus de 50 % en 2000. Toutefois, alors qu'on a observé un net ralentissement en 2002 et 2003 avec une progression de seulement 6,6 % et 2,1 %, l'année 2005 marque un certain ralentissement (+ 2,0 % après 4,0 % en 2004).

Les mesures ciblées connaissent des évolutions contrastées. Le coût des mesures en faveur des publics particuliers, après une forte croissance annuelle de 1993 à 1998 (+ 7,7 % en moyenne), accuse depuis un lent déclin (- 5,2 % par an). A l'inverse, celui des mesures en faveur des zones franches est en forte progression depuis 1998 (+ 19,5 % par an), du fait principalement de la montée en charge des mesures en faveur des DOM (leur coût est passé de 400 M€ en 2000 à 745 M€ en 2004). L'ensemble de ces mesures représentent cependant un montant relativement modeste comparé à celui des mesures sur les bas salaires : leur part qui était de près de 63 % du total en début de période n'est plus que de 30 % en 1998 et de 20 % en 2004.

Trois facteurs expliquent la très forte croissance du coût des exonérations générales :

- *l'augmentation par palier du nombre de points de cotisations donnant droit à exonération* : l'élargissement aux cotisations maladie introduit par la « ristourne Juppé » a multiplié par 3,4 le coût de la mesure Balladur (à seuil salarial inchangé) ; l'augmentation jusqu'à 26 points consécutive à la loi Aubry 2 a représenté une augmentation supplémentaire de près de 43 % ;
- *l'élargissement de la plage salariale concernée* : le relèvement du seuil des exonérations de 1,3 à 1,8 SMIC a représenté un coût que l'on peut évaluer en année pleine à 6,5 Md€. Une réduction du seuil actuel de 1,6 à 1,3 (à taux de cotisations exonérées inchangé) entraînerait, sur la base des chiffres de 2004, une économie de 7,1 Md€, soit 37,6 % du coût total des exonérations bas salaires ;
- enfin, *l'incidence mécanique de la revalorisation du SMIC (à seuil salarial inchangé)* : elle joue de deux façons, en augmentant, d'une part, l'assiette qui sert de base au calcul des cotisations sociales et, d'autre part, le nombre de salariés compris dans le seuil. De 1993 à 2004, le SMIC a augmenté de 41 %

(l'indice des prix de 19 %). De 2003 à 2005, le processus de convergence des garanties mensuelles de rémunération et du SMIC a provoqué une augmentation du SMIC de 17,5 % et fait passer la proportion de salariés rémunérés au niveau du SMIC de 13,4 % à 16,8 % du total des effectifs salariés.

Au total, le tableau 11 ci-dessous montre l'évolution des effectifs bénéficiaires d'allègements généraux de janvier 1997 à septembre 2005 pour les différents dispositifs¹⁵. Le passage aux exonérations liées à la RTT, consécutif à la mise en place de la loi Aubry 2 en janvier 2000, a entraîné une augmentation de moitié (+ 51 %) du nombre d'emplois bénéficiaires des exonérations. La fusion des dispositifs qui accompagne la convergence des garanties mensuelles de rémunération et du SMIC, intervenue en janvier 2003, laisse pratiquement inchangé les effectifs concernés par les exonérations entre septembre 2001 et septembre 2003. En revanche, la réduction du seuil de 1,7 à 1,6 SMIC qui a pris effet à dater du 1^{er} juillet 2005 s'est traduite par une diminution de 17 % des effectifs concernés entre septembre 2003 et septembre 2005. Autrement dit, le déplacement du seuil d'exonération a sur les effectifs bénéficiaires un effet plus important que la revalorisation du SMIC – qui intervient aussi les 1^{er} juillet.

Par ailleurs, la DARES a estimé que la proratisation du temps partiel intervenu en 1998 avait divisé par 4 le coût de l'exonération dont bénéficiait ce type d'emploi (notamment du fait de l'exclusion d'une partie importante des emplois à temps partiel du champ de l'exonération), coût évalué à l'époque à 1,2 Md€.

Tableau 11 : Effectifs bénéficiaires d'allègements généraux (1997 – 2005)

	en milliers				
	Janvier 1997	Septembre 1999	Septembre 2001	Septembre 2003	Septembre 2005
Ristourne dégressive bas salaires	6 459	7 828	6 216	0	0
ARTT loi de Robien	31	279	235	218	3
Loi Aubry1	0	459	1 742	2 003	119
Loi Aubry2	0	0	4 750	0	0
Réduction Fillon	0	0	0	10 423	10 380
Total	6 490	8 566	12 943	12 644	10 502

Source : ACOSS

B. LE POIDS DES EXONÉRATIONS DE CHARGES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'EMPLOI

En 2005, la dépense publique en faveur de l'emploi, dans le périmètre de l'ensemble des administrations publiques (Etat, ASSO, APUL) représente près de 70 Md€, soit 4,7 % du PIB, contre 2,2 % en 1989. C'est dire qu'elle a connu une évolution extrêmement dynamique depuis 15 ans.

¹⁵ Le mois de septembre a été retenu de préférence à celui de décembre pour neutraliser l'effet du treizième mois et des primes de fin d'année qui, en augmentant les salaires de décembre, réduisent les effectifs éligibles aux exonérations générales : ainsi, en décembre 2005, on comptait seulement 8,68 millions d'emplois bénéficiaires de la réduction Fillon contre 10,38 millions en septembre de la même année, soit une différence de 17 %.

Si l'on considère les seules dépenses pour lesquelles on dispose de séries longues, celles de l'Etat et celles de l'UNEDIC, la dépense publique pour l'emploi a connu une croissance spectaculaire depuis 15 ans, passant de 23,1 Mds€ en 1989 à 67,5 Mds€ en 2005, soit un quasi-triplement au cours de cette période. Dans le même temps, les « performances » françaises en matière de chômage sont restées stables, voire se sont légèrement dégradées : taux de chômage de 9,1 % et DEFM en moyenne annuelle de 2 236 milliers en 1989, taux de chômage de 10 % et DEFM de 2 439 milliers en 2005. C'est dire que la dépense moyenne par demandeur d'emploi a très fortement augmenté, de l'ordre de 80 %. Ce seul indicateur, certes grossier, pourrait conduire à penser que l'efficacité de l'intervention publique dans ce domaine ne s'est pas améliorée.

Au cours de cette période, la structure des dépenses a profondément changé. Le budget de l'emploi, hors allègements généraux de charges (et hors DOM), c'est-à-dire le budget de fonctionnement et d'intervention des services chargés de l'emploi, y compris les contrats aidés, est passé de 12,2 Md€ en 1989 à 16,2 Md€ en 2005 et sa part dans le total des dépenses publiques pour l'emploi représentait donc 24 % (contre 52,9 % en 1989). Les dépenses de l'Unédic représentent, de leur côté, en 2005, 46 % du total, les allègements généraux de charges 26 % et la PPE 4 %¹⁶.

III. LA CONCENTRATION DES EXONÉRATIONS DANS LE CHAMP DU SECTEUR MARCHAND

Le montant des exonérations dont a bénéficié le secteur marchand en 2005 s'élève à 19,4 Md€¹⁷. Les mesures générales représentent près de 85 % du montant total contre 70 % en 1998 et seulement 37 % en 1993.

Tableau 12 : Les cotisations exonérées en 2005 dans le secteur marchand par catégorie

<i>M€</i>				
Bas salaires et RTT	Publics particuliers	Zones franches	Emploi à domicile	Total
16 433	1 438	1 153	378	19 403

Source : ACOSS

¹⁶ La part des allègements généraux (26 %) correspond au montant de 17,6 Md€ du tableau 9. Si l'on retient l'ensemble des allègements compensés, c'est-à-dire en incluant les contrats aidés du ministère de l'emploi et les exonérations dans les DOM, ils s'élèvent à 20,5 Md€, soit 30 % des dépenses publiques pour l'emploi (DOM compris).

¹⁷ Les chiffres issus de fichiers de l'ACOSS sont légèrement différents de ceux publiés par le ministère de la santé et des solidarités. Les premiers résultent d'une mise à jour permanente en fonction du recouvrement effectif des cotisations (et des contentieux éventuels) alors que les second résultent de la comptabilité de la branche recouvrement arrêtée au 31 décembre. Ces différences n'ont pas d'incidence significative sur les interprétations des évolutions ni des bénéficiaires.

Par nature, la concentration des exonérations reflète celle des bas salaires. Qu'on l'examine par taille d'établissement, secteur d'activité ou nature des dispositifs, elle apparaît relativement forte.

A. UNE CONCENTRATION SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Sur 16,4 Md€ d'exonérations générales, le dispositif « Fillon » qui s'est substitué aux exonérations bas salaires et au dispositif Aubry 2 représente en 2005 un montant d'exonération de 16,2 Md€. Globalement, tous secteurs confondus, plus les entreprises sont petites, plus l'impact des exonérations est grand (tableau 13) : la liaison est régulièrement décroissante entre taille de l'établissement et taux apparent d'exonération (défini comme le montant des exonérations rapporté à la masse salariale).

Ainsi les établissements de moins de 10 salariés qui représentent 19 % de la masse salariale concentrent 29,3 % des exonérations. Pour ces établissements, le taux apparent d'exonération atteint 5,9 %. Une première cassure se produit alors : pour les établissements dont la taille est comprise en 10 et 99 salariés, le taux apparent d'exonération est à peu près constant, entre 4 et 4,5 %. Au-delà du seuil de 100 salariés, une seconde cassure apparaît : le taux apparent d'exonération chute rapidement et n'est plus que de 3,1 % pour les établissements entre 250 et 500 salariés et de 1,3 % au delà.

Pour commenter d'un autre point de vue ces données on peut constater qu'en 2005 l'ensemble des établissements de moins de 50 salariés totalisait 45,4 % du total des exonérations et ceux de moins de 250 salariés 73,4 %.

Le rapprochement entre le taux apparent d'exonération et le salaire mensuel moyen justifierait un meilleur ciblage des exonérations en fonction de la taille des entreprises. Leur concentration sur les entreprises de moins de 50 salariés réduirait leur coût de 6,7 Md€ et sur celles de moins de 20 salariés de 9,6 Md€¹⁸.

¹⁸ Toute cette analyse est fondée d'une part sur la taille d'établissement et d'autre part sur des données de 2005. Si l'on avait retenu 2004, l'analyse et les ordres de grandeur auraient été les mêmes. En revanche retenir la taille d'entreprise plutôt que la taille d'établissement change beaucoup des conclusions. Reste la grande prédominance des très petites entreprises, mais la décroissance régulière du taux apparent selon la taille de l'entreprise disparaît. Cependant, sur ce sujet le concept à retenir est plutôt la taille de l'établissement, et cette variabilité des conclusions n'est donc mentionnée que pour mémoire.

Tableau 13 : Répartition des exonérations « Fillon » par taille d'établissement en 2005

	Coûts des exonérations		Part de la masse salariale	Taux apparent d'exonération	Salaire mensuel moyen (euros)
	en Md€	en %			
Entre 0 et 9	4,7	29,3	19,0	5,9	1 619
Entre 10 et 19	1,9	11,9	10,3	4,4	1 914
Entre 20 et 49	2,9	17,9	16,1	4,2	1 957
Entre 50 et 99	2,0	12,2	11,6	4,0	1 955
Entre 100 et 249	2,5	15,2	16,5	3,5	2 144
Entre 250 et 499	1,3	7,9	9,7	3,1	2 164
500 et plus	0,9	5,5	16,7	1,3	2 651
Total	16,2	100,0	100,0	3,8	2 005

Source : ACOSS

S'agissant des exonérations ciblées, leur concentration est encore plus prononcée que celle des exonérations générales. Les petits établissements (moins de 10 salariés) totalisent un peu moins de 40 % du montant des contrats ciblés sur des publics particuliers et un peu plus de 40 % du montant des aides aux zones franches. Les moins de 20 salariés concentrent la moitié du montant des premiers et 60 % de celui des zones franches.

Tableau 14 : Répartition des exonérations ciblées par taille d'établissement en 2005

en %

	moins de 10	de 10 à 19	de 20 à 49	de 50 à 500	plus de 250	Total
Publics particuliers	39,3	12,2	14,7	16,0	17,8	100
Zones franches	43,9	18,2	19,6	12,1	6,2	100

Source : ACOSS

Toutefois depuis 1998, les très petites entreprises ont moins recours aux contrats ciblés : en 2004, elles n'étaient plus que 24 % contre 40 % en 1998 et 10,7 % de leurs salariés travaillaient sur un contrat aidé contre 25 %¹⁹. Cette évolution résulte à la fois de l'élargissement des exonérations bas salaires et de la fin de certains dispositifs qui intéressaient en premier lieu les très petites entreprises (exonération première embauche et abattement temps partiel). Les contrats d'apprentissage et de qualification sont les plus utilisés : ils représentent six contrats sur dix.

¹⁹ - « Utilisation des dispositifs de politique d'emploi par les très petits établissements en 1997-98 », *Premières synthèses*, DARES, avril 2000 et Sébastien Séguin : « L'emploi dans les très petites entreprises en juin 2004 », *Premières synthèses*, DARES, février 2006.

B. UNE FORTE CONCENTRATION SUR QUELQUES SECTEURS D'ACTIVITÉ

La comparaison entre la répartition de l'emploi et celle des exonérations par secteur d'activité montre qu'à un niveau agrégé, trois secteurs, les *industries agro-alimentaires*, la *construction* et le *commerce*, obtiennent une part des exonérations supérieure à leur part dans l'emploi.

Tableau 15 : Répartition de l'emploi et des exonérations et taux apparent d'exonération par secteurs d'activité (NES 16) Année 2004

Secteurs d'activité	Emploi en %	Exonérations en %	Taux apparent d'exonération* en %
Industries agro – alimentaire	3,7	4,1	6,9
Industrie manufacturière	19,6	14,9	3,5
<i>biens de consommation</i>	4,0	3,5	3,8
<i>automobile</i>	1,8	0,9	2,2
<i>biens d'équipement</i>	5,0	3,2	2,6
<i>biens intermédiaires</i>	8,8	7,3	3,9
Energie	1,5	0,3	0,7
Construction	8,4	9,1	6,8
Commerce	19,4	22,2	6,4
<i>commerce de détail</i>	10,3	14,3	9,8
Transports	6,9	6,0	4,0
Activités financières	4,6	1,8	1,5
Activités immobilières	1,8	1,8	4,5
Services aux entreprises	21,1	17,9	3,8
<i>services opérationnels</i>	8,6	12,8	8,3
Services aux particuliers	12,6	10,6	8,3
<i>hôtels – restaurants</i>	5,2	8,0	11,0
Tous secteurs	15 410 000	18,9 Md€	4,6

Source : INSEE pour l'emploi salarié et ACOSS pour les exonérations

* taux apparent d'exonération = montant des exonérations / Masse salariale

A un niveau plus détaillé (NES 36), cinq secteurs bénéficient de plus de la moitié (53,0 %) des exonérations : la *construction*, le *commerce de détail*, le *transport*, les *services opérationnels* (dont l'intérim, entièrement classé dans le secteur tertiaire) et les *hôtels et restaurants*. L'ensemble des secteurs des industries manufacturières ne bénéficie que de 14,9 % des exonérations, soit pratiquement autant que le seul secteur du commerce de détail (14,3 %) alors qu'elles représentent 19,6 % de l'emploi total contre 10,3 %.

Deux secteurs absorbent près de 30 % du total des allègements bas salaires : le *commerce de détail* et les *services opérationnels* (notamment intérim). La *grande distribution* (super et hyper marchés) absorbe à elle seule 43 % des allègements dont bénéficie le commerce de détail.

Les exonérations dont bénéficient les secteurs de la *construction* et des *hôtels-restaurants* se concentrent en majorité sur les petites et moyennes entreprises (respectivement 89 % et 77 % du total). En revanche, dans le cas des *transports*, les exonérations bénéficient en majorité aux moyennes entreprises (55 %) et accessoirement aux grandes (35 %).

Treize secteurs (dans la NES 36) bénéficient d'un taux apparent d'exonération supérieur à la moyenne de 4,7 % ; citons par exemple les services personnels et domestiques (13,3 %), les hôtels-restaurants (11 %), le commerce de détail-réparations (9,8 %), l'habillement-cuir (8,4 %), les services opérationnels (8 %), les industries agro-alimentaires (7,2 %), l'industrie textile (7,1 %).

En revanche, les industries manufacturières ont des taux apparents d'exonération beaucoup plus faibles : 1,4 % pour la pharmacie-parfumerie, 2,0 % pour les industries électriques et électroniques, 2,2 % pour l'automobile, 3,1 % pour la chimie-caoutchouc-plastiques, 3,3 % pour les industries d'équipement mécaniques, 3,8 % pour la métallurgie et la transformation des métaux.

Au total, contrairement à l'un des buts visés par la politique de baisse du coût du travail sur les bas salaires engagée en 1993, les industries manufacturières directement exposées à la compétition internationale et au risque de délocalisation ont peu bénéficié des exonérations. A l'inverse, en dehors de l'industrie agro-alimentaire et en partie du transport et du tourisme, les principaux secteurs bénéficiaires ne sont pas directement exposés à la compétition mondiale et moins encore au risque de délocalisation mais sont en général considérés comme des secteurs susceptibles, précisément du fait de leur faible exposition à la concurrence internationale, d'occuper une proportion plus grande de salariés peu qualifiés : construction, commerce de détail, hôtels-restaurants.

C. UNE CONCENTRATION SUR UN NOMBRE RÉDUIT DE MESURES CIBLÉES

En 2004, on dénombrait 17 mesures ciblées dans le champ du secteur marchand, dont 11 en faveur de publics particuliers et 6 destinées à des zones franches, contre 3 en 1993 (toutes trois en faveur de publics particuliers). Toutefois, cinq mesures absorbent la quasi-totalité des financements²⁰. Parmi les mesures destinées à des publics particuliers, trois d'entre elles représentent 94 % des montants : le contrat d'apprentissage (51,8 % du total), le contrat de qualification (29,5 %) et le contrat initiative emploi (9,4 % contre près de la moitié des crédits alloués au plus fort de la mesure en 1997-1998). Parmi celles destinées aux zones franches, deux mesures émergent : les zones franches urbaines (25 %) et les exonérations de la loi d'orientation pour l'outre-mer (71 %). Les autres mesures (12 au total) absorbent respectivement 10 % et 4 % des montants totaux de chacune des catégories.

²⁰ Certaines mesures bénéficient d'une prime d'Etat qui en majore fortement le coût : en 2005, la prime versée par l'Etat pour le CIE a été de 482 M€ alors que le coût des exonérations dont ce contrat bénéficie a été de 85 M€.

Tableau 16 : La concentration des contrats aidés et des zones franches par secteur d'activité en 2004

en % du total de la mesure

	allègements bas salaires-RTT	contrats aidés	zones franches
Construction	8,9	10,5	18,4
Commerce de détail	15,2	10,6	10,0
Conseil et assistance Services	4,0	7,5	9,2
opérationnels	14,0	6,3	8,4
Hôtels – restaurants	8,4	5,9	8,3
Santé – action sociale	5,9	11,9	3,9
Total des six secteurs	56,4	52,7	58,2

Source : ACOSS

La concentration des mesures ciblées par secteur d'activité recoupe largement celle des allègements sur les bas salaires. Quatre secteurs sont présents dans les trois ensembles : la construction, le commerce de détail, les services opérationnels et les hôtels et restaurants. Toutefois, le poids plus grand des allègements bas salaires dans les secteurs du commerce de détail et des services opérationnels reflète le poids de la grande distribution et de l'intérim dans ces secteurs, peu utilisateurs par ailleurs des contrats aidés et des aides aux zones franches²¹.

ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

En définitive, l'exploitation des données relatives aux exonérations de cotisations sociales fait ressortir quatre constats majeurs :

- une explosion du coût des exonérations sous la triple influence de l'augmentation du nombre de points de cotisations visés par l'exonération (26 points sur 28 au niveau du SMIC actuellement), de l'élargissement du seuil jusqu'à 1,8 SMIC (ramené ensuite à 1,6) et des hausses successives du SMIC liées notamment à la RTT ;
- la montée en puissance des exonérations comme vecteur de la politique de l'emploi, puisque les allègements généraux représentent désormais 26 % des dépenses publiques pour l'emploi (et si l'on retient toutes les exonérations compensées, 30 %) ;
- la très forte concentration des exonérations sur certains secteurs dont l'activité est elle-même en forte croissance, relevant pour l'essentiel du secteur tertiaire non soumis à la concurrence internationale ;
- un fort contraste entre la multiplication des dispositifs ciblés soit sur des publics particuliers soit sur des zones franches et le nombre réduit des dispositifs utilisés par une majorité d'entreprises.

²¹ Seuls deux secteurs - les services opérationnels (intérim) et le secteur santé-action sociale - utilisent à la fois les contrats aidés et les aides en faveur des structures d'insertion : ils représentent 80 % des montants de ce type d'aide.

PARTIE III : L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONERATIONS : ANALYSES ET COMMENTAIRES

Les exonérations générales de cotisations sociales ont donné lieu à différents travaux d'évaluation macroéconomiques que la Cour a déjà examinés dans un passé récent et que le présent relevé reprend et élargit, notamment à des travaux étrangers.

Par ailleurs, la Cour a souhaité compléter cette évaluation aux mesures ciblées, c'est-à-dire aux contrats spécifiques et à certaines dispositions particulières à certains territoires. Enfin, est approché l'impact des exonérations générales dans certains secteurs industriels ou tertiaires bien précis.

Il convient d'insister en préambule sur le fait que les évaluations se heurtent à la forte instabilité des mesures dans le temps²². Leurs principaux ont été modifiés pratiquement tous les deux ans et donc, le plus souvent, avant même que les effets attendus à moyen et long terme aient eu le temps de se manifester. De ce fait, les estimations de créations d'emploi attendues à terme qui ressortent des évaluations à partir de modèles macroéconomiques ne peuvent jamais être confrontées aux évolutions réellement observées.

I. L'EFFICACITÉ DES MESURES GÉNÉRALES : LES ÉVALUATIONS FRANÇAISES ET ÉTRANGÈRES

Evaluer l'efficacité des allègements généraux des cotisations sur les bas salaires pose des questions de méthode qu'il est nécessaire d'avoir présentes à l'esprit (§A) ; différents travaux français, même s'ils ne sont pas entièrement convergents, livrent quelques conclusions importantes (§B) ; enfin, certains travaux sur des politiques voisines à l'étranger complètent utilement le panorama (§C).

A. EVALUATION DES EFFETS DES ALLEGEMENTS : QUESTIONS DE METHODE

Les questions de méthode sont essentielles pour bien interpréter les enseignements des évaluations macroéconomiques existantes sur l'efficacité et l'efficience (c'est-à-dire l'efficacité à coût donné) des mesures d'allègements.

Une recommandation de prudence est d'abord nécessaire : l'activité d'évaluation n'est pas généralisée et elle est complexe à réaliser. Elle ne produit souvent que des résultats parcellaires dont l'interprétation n'apporte pas suffisamment d'informations pour mesurer l'efficacité comparée de différents dispositifs. Elle utilise parfois

²² Ainsi les mesures issues du plan de cohésion sociale, qui a modifié un certain nombre de dispositifs, sont trop récentes pour donner lieu à évaluation.

des méthodes dont la robustesse n'est pas garantie, ce qui ouvre un large espace à la critique de l'évaluation qui brouille les enjeux, sans bénéfice immédiat pour le décideur. Elle rend mal compte des effets des politiques à différents horizons temporels, accordant trop de poids aux impacts à court terme alors même que la correction des déséquilibres du marché du travail exigerait que la durée soit une dimension essentielle des politiques de l'emploi. Par ailleurs, les économies sont perturbées par des cycles qui accentuent les déséquilibres dans la phase descendante ou, au contraire, améliorent l'efficacité des dispositifs de la politique de l'emploi dans la phase ascendante. Ces aspects sont délicats à isoler dans les exercices d'évaluation, de sorte que la mesure de l'efficacité des interventions est entachée d'incertitude. Dans le même cadre, l'impact de la demande agrégée n'est pas, ou mal, pris en compte. C'est pourquoi les évaluations font apparaître les impacts sur un certain nombre de variables (nombre d'emplois créés, taux de chômage, etc.) dans des fourchettes dont la largeur ne permet parfois pas de conclure. Et il est vrai que les évaluations disponibles, tant en France qu'à l'étranger aboutissent à des effets imprécis, peu compatibles d'une étude à l'autre.

Il y a deux voies d'approche :

- la voie microéconomique : l'effet direct d'un dispositif est quantifié en analysant son impact sur des unités d'observations qui peuvent être, soit les individus bénéficiaires du programme (par exemple les chômeurs quand le programme s'adresse à eux), soit les entreprises (par exemple en cas de subvention à l'emploi ou de mesure d'allègement du coût du travail). L'approche microéconomique consiste à comparer un groupe cible de participants au programme avec un groupe de non participants, c'est-à-dire un groupe de contrôle ayant, si possible, les mêmes caractéristiques que le groupe évalué. Il est évidemment difficile de choisir ce groupe de contrôle. Cette méthode est utilisée dans certaines des évaluations des allègements généraux travaux qui seront présentés dans le présent rapport et lors des évaluations des dispositifs ciblés.
- la voie macroéconomique, soit ex ante, avant la mesure, soit ex post, c'est-à-dire à partir des évolutions observées : l'évaluation des effets indirects est de plus en plus souvent réalisée à l'aide de maquettes, estimées ou calibrées, simulant de façon détaillée le fonctionnement du marché du travail dans un cadre d'équilibre général. Ces maquettes distinguent différentes catégories de salariés, selon la qualification, le niveau de salaire et leur répartition entre les secteurs de l'économie et les régions, différentes catégories de chômeurs (de courte et de longue durée), différentes modalités de formation des salaires et d'équilibre du marché du travail. Les principales caractéristiques institutionnelles de l'économie sont également intégrées : niveau du salaire minimum, taux de différents prélèvements, etc. Les maquettes prennent également en compte l'ensemble des dispositifs de la politique de l'emploi.

Un dispositif de politique d'emploi est susceptible d'avoir des effets directs et des effets indirects. Au titre des effets directs : l'effet net sur l'emploi, l'effet sur l'offre de travail, l'effet sur la productivité des bénéficiaires, l'effet sur le processus d'appariement des offres et des demandes d'emploi, l'effet sur le processus de négociation salariale. C'est l'effet net sur l'emploi qui est le plus souvent mesuré de façon principale.

L'efficacité des dispositifs de politique d'emploi peut être atténuée par un certain nombre d'effets indirects ou seconds, qui accompagnent le dispositif. Les analystes en distinguent pour l'essentiel cinq : l'effet d'aubaine, qui mesure, parmi les embauches réalisées, celles qui auraient eu lieu en l'absence du dispositif ; l'effet de déplacement, qui mesure la part des emplois subventionnés qui, sans la mesure, auraient été des emplois non subventionnés ; l'effet de substitution, entre catégories de chômeurs, entre ceux qui bénéficient de la mesure et les autres, au profit des premiers qui tendront à être davantage embauchés ; l'effet d'éviction, dû à ce que les entreprises qui bénéficient du dispositif peuvent évincer leurs concurrentes qui n'en bénéficient pas, du fait de leur compétitivité plus grande ; l'effet de financement enfin, puisque le financement du dispositif par des impôts supplémentaires peut atténuer l'effet direct sur l'emploi du fait des emplois supprimés en raison de ce supplément de prélèvement.

La somme des effets d'aubaine, de substitution et de déplacement est appelée effet de dilution et permet d'expliquer pourquoi l'évolution de l'emploi net est moins élevée que l'effet direct.

Accroissement de l'emploi et diminution du chômage ne sont pas synonymes. Par suite d'un effet de flexion des taux d'activité, c'est-à-dire d'attrance sur le marché du travail d'inactifs (mères de famille, jeunes scolarisés, etc.) en raison de ces emplois créés, la diminution du chômage est moins forte que l'augmentation de l'emploi.

Puisque les dispositifs étudiés dans le cadre de cette enquête sont principalement orientés vers les emplois et les personnes peu qualifiés, il faut préciser trois sujets importants, qui font partie du contexte et qui peuvent expliquer pour une part les caractéristiques précises qu'ils revêtent. Bien que de nature différente, ces trois sujets sont d'ordinaire baptisés « trappes ». La trappe à productivité : les non formés, les chômeurs de longue durée et une partie des jeunes sans emploi ont une productivité trop faible par rapport au coût du travail d'un emploi du secteur marchand rémunéré au voisinage du salaire minimum. La perte de qualification en raison du passage au chômage et de sa durée et l'absence d'expérience professionnelle contribuent à diminuer cette productivité. La trappe à pauvreté : elle met l'accent sur l'offre de travail qui est découragée quand le salaire net diminué des coûts fixes liés à l'emploi (frais de transport, de garde des enfants, etc.) est trop faible, comparé aux revenus de remplacement et aux autres revenus des chômeurs²³. Enfin, la trappe à bas salaires : c'est le risque pour les salariés embauchés à un niveau faible de salaire de rester longtemps ou même durant toute leur vie active à ce niveau. Ce risque est susceptible d'être a priori accru par les allègements généraux sur les bas salaires puisque toute augmentation de salaire pour un salarié payé en dessous de la borne d'allègement se traduit pour l'employeur par une augmentation plus que proportionnelle du coût du travail global de ce salarié.

²³ L'insuffisante rémunération du travail peut être due à la nature des emplois disponibles : emplois à temps partiel, emplois précaires à durée déterminée. Dans les autres cas, c'est le gain marginal à prendre un emploi ou à augmenter son temps de travail qui apparaît insuffisant, une fois qu'ont été pris en compte les prélèvements sur les revenus du travail, la perte de prestations sociales et les coûts indirects liés à l'exercice d'une activité.

Dernière notation de méthode, nombre de ces évaluations visent à appréhender l'efficacité du dispositif, au regard de ses objectifs ou même indépendamment d'eux, mais aussi leur efficience, c'est-à-dire leur efficacité pour un coût ex post donné, c'est-à-dire leur coût unitaire. Une fois mis en évidence les effets, il convient bien entendu de les expliquer, de les interpréter : comment expliquer la valeur estimée de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs ? Selon l'horizon, par quels canaux transitent les effets constatés ? L'interprétation des résultats est destinée à apprécier l'adéquation entre le contenu et les modalités de mise en œuvre d'un dispositif et la correction durable d'un déséquilibre du marché du travail.

Toutes ces remarques et mises en garde ne doivent pas faire oublier que les travaux d'évaluation sont irremplaçables pour approcher un effet, toutes choses égales d'ailleurs, de la mesure.

B. LES ALLEGEMENTS GENERAUX DE CHARGES : EVALUATIONS FRANÇAISES

La Cour a souligné dans son rapport public de 2004 l'insuffisance des évaluations de notre politique d'allègements de charges sociales. D'une part, « les études d'impact concernant la politique d'allègement des charges sur les bas salaires ont été peu nombreuses au moment de la mise en place de cette mesure, en 1993, et, en 1995, lors de sa montée en régime. Elles n'ont été développées qu'ultérieurement. » D'autre part, « les évaluations « ex post » des allègements de charges sont rares et divergentes. »²⁴ Et il est vrai qu'une politique de cette ampleur aurait sans doute dû bénéficier d'évaluations, surtout après coup, en analysant les évolutions effectivement survenues, plus nombreuses – et cela même si l'exercice était particulièrement difficile du fait des modifications répétées des dispositifs et de l'existence concomitantes de deux autres politiques, les contrats aidés et la réduction de la durée du travail.

Les évaluations existantes livrent cependant quelques enseignements significatifs. Lorsqu'elles sont ex post, elles portent pour l'essentiel sur la période 1993-1997, c'est-à-dire avant les effets de la RTT, ce qui évite cette « perturbation » et les rend sans doute plus fiables ; en même temps, elles sont situées dans une conjoncture donnée, en l'espèce marquée par la sortie progressive de la récession. Ex ante, elles envisagent, dans le même esprit, des dispositifs qui s'apparentent à la ristourne « Juppé ». On peut synthétiser les enseignements de ces travaux à partir de recensions récentes : notamment, le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), déjà cité, ou des articles de synthèse²⁵. Ils apparaissent d'abord dans le tableau 17 présentant notamment les résultats en termes d'effets sur l'emploi des différentes évaluations disponibles (en se limitant aux plus récentes), puis dans le graphique 10, tiré du rapport du COE, retraçant, selon 14 études (les mêmes, en partie, que dans le tableau), l'évolution nette de l'emploi non qualifié (et son incertitude dans certains cas).

²⁴ Cour des comptes : « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat », *Rapport public 2004*, p. 237 et 243.

²⁵ En particulier Véronique Rémy : « Les politiques d'allègements de cotisations sociales employeurs », *Travail et emploi*, n° 105, DARES, ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Janvier-mars 2006.

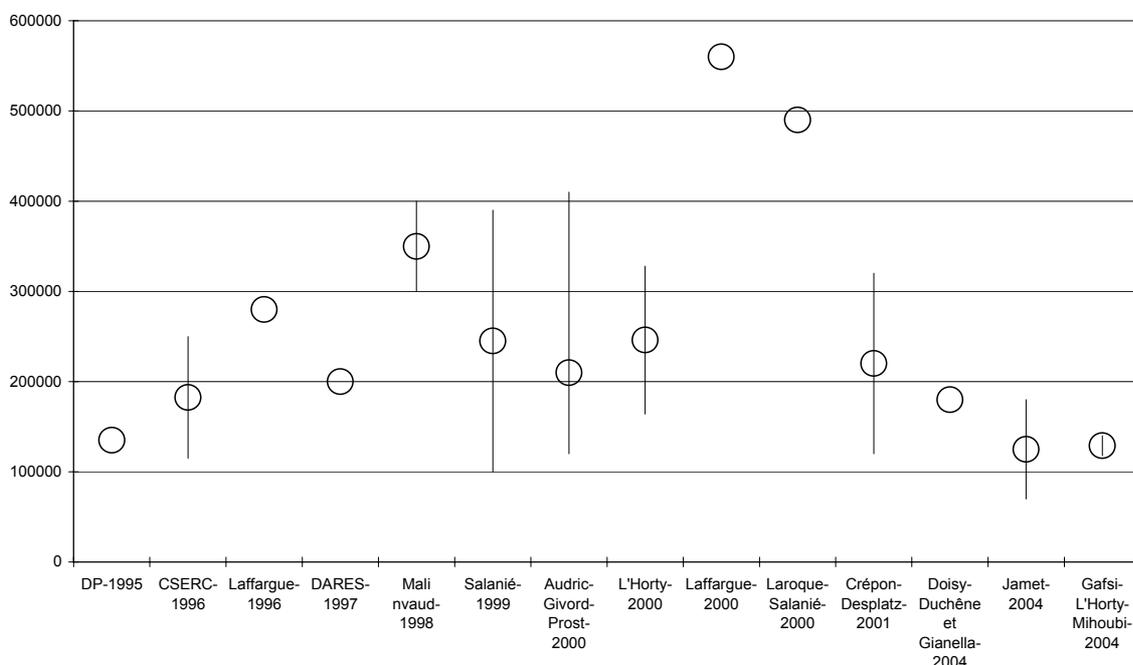
Tableau 17 : Principales évaluations de l'impact des allègements de charges sur les bas salaires

Source	Elasticité de substitution		Elasticité emploi non qualifié à son coût	Coût ex ante de la mesure	Coût ex post de la mesure	Emplois créés	dont : non qualifiés
	Emploi / capital	qualifié/peu qualifié					
Malinvaud E. (1998)			1,2	Ristourne Juppé (12 % sur les salaires inférieurs à 1,1 SMIC soit 6,1 Mds)	3 Mds	Non déterminé (effet sur les qualifiés non estimé)	Entre 300 000 et 400 000 à 10 ans ; 500 000 à long terme
Salanié B (1999)		2,5		10 points de cotisation sur les non qualifiés 2,74 Mds	-3,20 Mds (excédent)	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	390 000
		0,7		2,74	0,46 Mds	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	100 000
Audric S, Givord P. et Prost C. (2000)		2,5		10 points de cotisation sur les non qualifiés 3,35 Mds	- 3,50 Mds (excédent)	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	410 000
		0,7		3,35	0,45Mds	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	120 000
J.P Laffargue (2000)		2,5 (non qualifié et autres facteurs)		Baisse du taux de cotisation sur le travail non qualifié de 10 points 3,26 Mds	4,67 Mds	Egal par construction à la création totale d'emplois non qualifiés	440 000
		0,7		3,26	3,05 Mds	Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	116 000
Laroque G. et Salanié B. (2000)				2 Mds (Suppression de la ristourne fusionnée de 1996)	-2,4 Mds (excédent)	490 000 emplois (dont 460 000 liés à la baisse du non emploi classique)	
Crépon B. Desplatz (2001)				Dispositif existant en 1997		460 000	220 000
Cahuc (2003)	2,5			Baisse de 16 % du SMIC des charges des non qualifiés	Financement par les qualifiés	420 000	
	0,7			Baisse de 32 % du SMIC des charges des non qualifiés	Financement par les qualifiés	450 000	
Jamet (2004)		1	1,2 (sectorielle)	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	164 000
		0,3	0,4 (sectorielle)	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		Egal par construction à la création d'emplois non qualifiés	
Campens (2003)	0,65	1,1 (sans capital humain général)		Coût de la mesure en 1995) : 6,6 Mds	1,04 (hors retour TVA et impôts)	343 000	136 000

Gafsi I., l'Horly Y. et Mihoubi F (2004).			2,32	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		61 500	140 000
			1,96	Coût des baisses de 1992 à 1997 (baisse de 6 points du coût du travail non qualifié)		75 600	118 000
Doisy et alii (2004)	0,8 (peu qualifiés/capital et qualifiés agrégés) ; 0,7 pour travail qualifié/capital	1,1 entre les peu qualifiés		Ristourne Juppé (6,1Mds en 2000)	0,76 Mds	318 700	175 800 (salariés au SMIC)
Giuliani (2005)		1,7		21,4	Financement par les qualifiés	525 000	+ 3,7 % (- 0,4 pour les qualifiés)
		1,2		21,4	Financement par les qualifiés	400 000	+ 2,9 % (- 0,3 pour les qualifiés)

• Source : Cour des Comptes, à partir des travaux publiés

Graphique 10 : Nombre d'emplois non qualifiés créés ou sauvegardés selon les évaluations



Source : Rapport du COE, février 2006. Ce graphique a été établi par M. L'Horly – contribution aux travaux du COE.

Lecture : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 milliards d'euros. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études, lorsqu'ils sont précisés.

Premier commentaire général, la diversité des effets sur l'emploi, estimés, soit lors d'évaluations ex ante, soit lors d'évaluations ex post, est le fait le plus marquant. Le spectre pour un budget de 5 Md€ s'étale d'environ 100 000 à 500 000 emplois nets supplémentaires. Et ceci vaut si l'on se limite aux seuls emplois non qualifiés. Cette diversité appelle elle-même deux observations importantes. D'abord aucune des évaluations n'aboutit à un effet négatif sur l'emploi ou sur l'emploi non qualifié, et c'est évidemment capital : quelles que soient leurs imprécisions, ou leurs différences d'approche, ces évaluations s'accordent sur un effet bénéfique macroéconomique, du moins en termes d'accroissement net de l'emploi. Les évaluations menées à l'étranger sont également concordantes sur ce point, de sorte qu'il peut être considéré comme établi. Il reflète l'existence d'une certaine élasticité de l'emploi à son coût, ce qui est intuitivement satisfaisant.

La variété des effets paraît en grande partie imputable à celle des valeurs retenues dans ces travaux pour l'élasticité de substitution entre travail non qualifié et travail qualifié. Car, à valeur donnée de cette élasticité, les effets d'une évaluation à l'autre sont proches. Ainsi, une incertitude majeure concerne la valeur de cette élasticité. Les travaux français aboutissent, dans l'ensemble, à une certaine substituabilité entre travail non qualifié et travail qualifié et, de même, à une certaine substituabilité entre travail non qualifié et capital (alors qu'ils concluent plutôt à une certaine complémentarité entre travail qualifié et capital). Mais l'ampleur de cette substitution entre types de travail est très variable selon les estimations conduites : elle peut être ample ou au contraire modérée, voire réduite. Il est certain que c'est sur ce point que notre connaissance empirique n'est pas assez sûre et donc que l'effort des travaux économiques empiriques doit porter²⁶.

En attendant, un certain nombre d'experts jugent que la substituabilité est le plus probablement faible, ce qui conduirait à privilégier le bas de la fourchette des estimations des effets sur l'emploi. Le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui est assez favorable à la politique d'exonération, retient dans son rapport récent une estimation plus élevée. Il présente et analyse cette diversité d'estimations d'effets sur l'emploi, et il conclut ainsi : « La synthèse de ces travaux permet cependant de considérer que les allègements décidés au début de années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la RTT auraient créé autour de 300 000 emplois. » De même l'INSEE, dans sa réponse aux constatations de la Cour, indique-t-il que les estimations de substitution qu'il retient (entre travail qualifié et non qualifié : 1 ; et entre travail qualifié et capital : 0,5) « ne sont pas incompatibles avec des effets-emploi des allègements pré-RTT de 300 000 emplois. » C'est bien situer le problème à cette estimation des élasticités.

C'est cette évaluation qui, rapportée au montant actuel des exonérations, conduit le COE à citer dans son rapport l'estimation de la DGTPE et de la DARES, selon laquelle la suppression totale de ces dernières provoquerait la perte nette de 800 000 emplois. Cette estimation ne résulte pas d'une simulation des effets d'une disparition des allègements sur l'économie française d'aujourd'hui, et en particulier ignore la forte

²⁶ L'INSEE indique d'ailleurs dans sa réponse aux constatations de la Cour qu'il a décidé d'actualiser la dernière analyse de ces élasticités, laquelle date de 2001 et figurait dans le document suivant : P. Biscourp et C. Gianella : « Substitution and complementarity between capital, skilled and less skilled workers : an analysis at the firm level in French manufactory industry », *Document de travail INSEE/DESE*, n° G2001/13.

hausse du SMIC dans les dix dernières années, hausse qui a été au moins permise par les allègements (cf. chapitre 1). Elle procède d'une simple règle de trois, appliquée en outre de façon réversible, ce qui ne conduit guère à une estimation robuste²⁷. Il est très regrettable que n'aient pas été simulés sur l'économie française d'aujourd'hui les effets possibles d'une telle suppression totale (mais aussi ceux de scénarios alternatifs, par exemple de modifications partielles du périmètre des exonérations) et la Cour souhaite vivement que des travaux de cette sorte, fondés sur des outils de simulation adaptés, voient le jour rapidement sur un sujet aussi important.

Un second commentaire général, qui ne se dégage pas directement des tableaux précédents, permet d'éclairer la signification des effets sur l'emploi. Beaucoup de travaux, français mais aussi étrangers (notamment aux Pays-Bas et en Belgique. cf. ci-dessous), concluent que l'allègement aurait plutôt conduit à ralentir ou à reporter des destructions d'emplois, qu'à susciter des créations d'emplois. Cela veut dire que l'effet d'aubaine aurait été important pour l'accroissement de l'emploi, mais faible pour la réduction de la diminution. Une telle interprétation s'accorde correctement avec les évolutions empiriques sectorielles présentées précédemment mais cet accord ne suffit pas pour la fonder : la croissance de l'emploi peu qualifié dans les services, accrue depuis 1994, devrait alors peu aux allègements, l'effet d'aubaine étant ici important ; tandis que la moindre décroissance de l'emploi industriel peu qualifié leur serait plus directement imputable.

Au-delà de ces commentaires généraux, il est intéressant d'examiner de façon un peu plus précise certains de ces travaux, en raison de leur importance, de leur méthodologie ou des réflexions qu'ils peuvent faire naître.

1. Evaluation par comparaison directe entre entreprises

Le travail publié par B. Crépon et R. Desplatz²⁸ est original méthodologiquement, en ce qu'il repose sur une analyse statistique de données individuelles d'entreprise. Il est donc d'inspiration microéconomique. Plus précisément, il vise à isoler l'effet spécifique des réductions des charges intervenues entre 1993 et 1997 sur l'emploi global dans les entreprises ainsi que sur leurs structures productives et

²⁷ Le calcul est le suivant : on part de l'estimation des créations nettes d'emploi des allègements Juppé (300 000), que l'on multiplie par le ratio montant des allègements total aujourd'hui/ montant des allègements « Juppé ». Puis l'on fait l'hypothèse supplémentaire d'une parfaite réversibilité des effets pour aboutir au nombre de suppressions nettes d'emploi de 800 000 censées résulter d'une disparition totale des allègements.

Le COE est évidemment conscient de cette fragilité. Le texte précis de son rapport sur ce point est le suivant : « L'extrapolation des ordres de grandeur qui précèdent conduit la DGTPE et la DARES à estimer que, quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées du fait de la RTT. Certes, toute extrapolation à une mesure prise aujourd'hui de résultats évalués sur des épisodes datés de dix ans est délicate. » (p.32).

²⁸ Bruno Crépon et Rozenn Desplatz : « Les effets des allègements de charges sur les bas salaires », *Economie et statistique*, n°348, INSEE, mars 2002.

leurs performances économiques et financières (coût moyen du travail, part des non qualifiés, intensité capitaliste, productivité du travail, valeur ajoutée, etc.). Cet effet résulte d'un appariement et d'une comparaison toutes choses égales d'ailleurs entre entreprises comparables, dont l'une a beaucoup bénéficié de la mesure et l'autre peu parce que leur structure salariale diffère. Diverses critiques ont été émises à son endroit : soit techniques (représentativité de l'échantillon, imprécision des résultats, etc.), soit de fond (y a-t-il des entreprises réellement identiques sauf sur le fait d'avoir perçu la mesure ? Quel est l'effet, non retenu, de la mesure sur celles qui n'en ont pas bénéficié et qui ont perdu, de ce fait, des parts de marché face aux autres, etc.). Ces critiques n'empêchent pas de considérer les résultats, même si elles poussent à les relativiser.

Ils sont très favorables à la politique de réduction des charges. « La réduction du coût du travail a un effet fort sur l'emploi : une réduction de 1 point du coût du travail provoquerait une augmentation de l'emploi de 1,6 % dans l'industrie et de 1,8 % dans le tertiaire avec une première méthode d'estimation économétrique et de, respectivement, 3,3 % et 5,2 % avec une seconde méthode.

Le taux de croissance des effectifs (ou de sauvegarde d'emplois) sur la période imputable aux allègements de charges serait de 2,6 % dans l'industrie et de 3,4 % dans le tertiaire. Si l'on retient ces estimations, on est conduit à évaluer à 460 000 emplois les emplois créés ou sauvegardés par les allègements de charges entre 1994 et 1997 (150 000 dans l'industrie, 310 000 dans le tertiaire)²⁹. Mais ces estimations sont imprécises. D'une part, la plage d'incertitude de cette estimation s'étale en effet de 255 000 à 670 000 emplois ; d'autre part, l'estimation elle-même est très sensible à la méthode retenue, puisqu'une autre méthode conduit à 290 000 emplois.

Les créations ou sauvegardes d'emplois sont pour moitié des créations ou sauvegardes d'emplois non qualifiés. L'étude montre aussi que les créations d'emplois passeraient essentiellement par le canal du développement de l'activité (la baisse des coûts engendre une baisse des prix qui stimule la production et développe l'emploi) et non par une substitution du travail au capital ou du travail non qualifié au travail qualifié. En effet, l'estimation de l'« enrichissement en emplois » de la croissance est faible (60 000 emplois sur 460 000, le reste, 400 000, étant dû à la croissance de l'activité). » La mise en évidence de ce canal, qui est le même que celui qui résulte d'une pure et simple subvention publique (ou d'un allègement d'impôts), est importante à deux titres. Cela montre qu'une partie de l'effet d'un allègement différencié du coût du travail n'est pas spécifique à la nature de la mesure elle-même ; d'autre part, il est possible que les employeurs n'identifient pas ce qui est un effet de prix (et donc de demande accrue) à un effet des allègements de charges sociales.

Le dernier résultat porte sur les coûts de la politique d'allègements de charges. Elle évalue le coût brut d'un emploi créé (ex ante) à environ 12 000 euros pour 460 000 emplois créés ou préservés. Le coût net de l'emploi créé, c'est-à-dire ex post, est pratiquement nul car la mesure s'autofinance à terme. La conclusion est alors que cette politique serait très efficace et peu coûteuse.

²⁹ Avec la première méthode le nombre d'emplois créés ou sauvegardés s'élève seulement à 290 000 emplois (75 000 dans l'industrie, 215 000 dans le tertiaire).

2. Un travail sur données individuelles (actifs occupés et chômeurs)

L'étude de G. Laroque et B. Salanié ne se fonde pas sur l'analyse des entreprises, mais sur celle des salariés³⁰. Elle est donc, elle aussi, microéconomique. L'article étudie deux questions très générales, l'évaluation des effets des allègements n'étant qu'un sous produit de cette étude.

La première question concerne les effets dissuasifs des minima sociaux sur la recherche d'emploi de certaines catégories de salariés (femmes mariées) et pour certains emplois (temps partiel) au regard des effets incitatifs qui leur sont habituellement opposés : intégration sociale, sentiment de dignité, acquisition de l'expérience, acquisition de certains revenus différés (retraite, couverture contre le risque de chômage). Les auteurs reprennent ainsi de façon empirique la question de l'existence discutée du chômage dit « volontaire », ils se penchent sur la trappe à pauvreté.

La seconde porte sur le lien entre le niveau du salaire minimum et le chômage. L'étude réexamine la question de savoir si le coût trop élevé de certaines catégories de main d'oeuvre au regard de leur productivité, à cause d'un salaire minimum ou, plus généralement, du coût du travail trop élevé, n'est pas la cause de leurs difficultés à trouver un emploi, et donc de l'existence du chômage dit « classique ». C'est ici la question de la trappe à productivité.

La population étudiée est limitée pour des raisons de disponibilité de données ou de méthode (temps partiel exclu) à ce qui est considéré par les auteurs comme le « cœur » du marché du travail : les actifs salariés de 25 à 55 ans à temps plein. La technique statistique consiste à attribuer à chaque personne deux grandeurs « critiques » qui ne sont pas observées mais qui sont déterminées par la voie indirecte de l'économétrie, et sous certaines hypothèses :

- le coût qu'un employeur est prêt à engager pour embaucher la personne;
- le salaire net en dessous duquel la personne n'accepte pas de travailler (ou « salaire de réserve ») ;

Il est ensuite procédé à un classement de chaque personne n'ayant pas d'emploi dans une des trois catégories d'emploi ou de non emploi (ces catégories sont différentes des catégories statistiques habituelles d'activité, de chômage et de non activité, c'est l'une des originalités du travail des auteurs) :

- les personnes qui ne sont pas désireuses de travailler sont dites en non-emploi volontaire : ce sont celles dont le salaire net potentiel est inférieur au salaire de réserve ;

³⁰ Guy Laroque et Bernard Salanié : « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n°331, INSEE, Janvier 2000.

- les personnes qui sont désireuses de travailler mais dont le coût du travail est supérieur au salaire minimum sont dites en non-emploi classique;
- les personnes en non emploi qui ne sont ni en non-emploi volontaire, ni en non-emploi classique sont dites en « autre non-emploi ».

A l'issue de toute cette démarche, les auteurs de l'étude estiment que la suppression des allègements de charges (de 1993 à 1996) de 18,2 de points de cotisations patronales au SMIC, décroissant linéairement pour s'annuler à 1,33 SMIC, détruirait 490 000 emplois. Le gain budgétaire induit à emploi constant s'élèverait à 1,98 Md€, la perte budgétaire induite après réduction d'emplois s'élèverait à 2,44 Md€.

Ce travail, qui a été très critiqué, repose sur quelques hypothèses particulières et offre quelques incertitudes que les auteurs eux-mêmes reconnaissent volontiers, mais il est intéressant. Sur le sujet de ce rapport, il aboutit à une estimation très haute, sans doute trop haute, en tout cas la plus élevée de toutes celles qui ont été faites.

3. Une évaluation macroéconomique qui fait intervenir l'appariement entre chômeurs et postes de travail

Certains travaux récents enrichissent les simulations qui étaient faites auparavant en reprenant un cadre proche, celui d'un modèle d'équilibre général à trois facteurs de production, le capital, le travail non qualifié et le travail qualifié, et en enrichissant l'analyse par l'intégration d'une représentation des flux sur le marché du travail et du mode d'appariement entre offres et demandes d'emploi. On décrit finement les flux de création de postes et de recrutement des entreprises et les flux de changement de postes et de recherche d'emplois des salariés ayant un emploi ou en chômage en fonction de la situation du marché du travail, qui dépend tant du nombre de postes vacants que du nombre de chômeurs. Schématiquement, les entreprises arbitrent entre le profit que rapporte un emploi selon la productivité de son titulaire d'une part et le coût qu'elles encourrent pour le pourvoir : coût de la recherche, rémunération brute du salarié, coût de sa formation interne, coût d'une démission éventuelle, coût d'un licenciement éventuel. Tous ces coûts, qui sont interdépendants, dépendent de la situation du marché du travail (concurrence avec les autres entreprises, types de salariés qualifiés disponibles, chômage). Les salariés ont un salaire de réserve en deçà duquel ils refusent les emplois qui sont susceptibles de leur être présentés. Ils arbitrent entre l'avantage de cesser la recherche d'un emploi (écart entre le revenu d'activité et le revenu de substitution - allocation chômage, RMI – augmenté des coûts de transaction de la recherche) et l'avantage en terme de salaires que pourrait leur apporter une recherche plus longue ou une formation complémentaire.

Dans un tel cadre, le travail de S. Doisy, S. Duchêne et C. Gianella, aboutit à la conclusion que la ristourne Juppé (6,1 Mds € en 2000) non financée aurait créé 320 000 emplois à long terme dont 175 000 emplois au SMIC et 140 000 emplois de « peu qualifiés mais expérimentés »³¹. Cette croissance des emplois correspond à une

³¹ Sébastien Doisy, Sandrine Duchêne et Christian Gianella : « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », *Economie et Prévision*, 162, DGTPE, ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, 2004-1.

baisse de 1,2 point du taux de chômage. L'effet de retour sur les finances publiques est de l'ordre de 85 % : la mesure est presque autofinancée par l'augmentation de l'emploi et des salaires des peu qualifiés expérimentés et des salaires des très qualifiés. Mais ce résultat dépend de l'élasticité des salaires des personnes très qualifiées, choisie très élevée.

4. Un exemple d'évaluation « mésoéconomique »

Entre évaluations macroéconomiques, fondées pour une part sur des modèles d'ensemble de l'économie, et évaluations microéconomiques fondées sur des unités, entreprises ou personnes, dont on analyse et compare les comportements, il y a place pour des études reposant sur un niveau intermédiaire, le secteur d'activité. Tel est la base d'un travail récent qui utilise des données sectorielles (16 secteurs) sur 16 ans (1982-1997) issus des enquêtes Emploi de l'INSEE et de la comptabilité nationale³².

Sur chaque secteur sont estimées des équations de demande d'emploi, ce qui permet d'estimer des élasticités, en particulier des élasticités de substitution. Les auteurs obtiennent des résultats classiques quant aux élasticités du travail au capital : le travail qualifié est peu substituable au capital et le travail non qualifié lui est faiblement substituable. En revanche, ils trouvent une sensibilité forte du travail non qualifié et qualifié au coût du travail non qualifié.

C'est ce qui explique que lors de l'estimation de l'effet des allègements, cette étude, et c'est la seule qui soit dans ce cas, fasse apparaître un effet négatif de la mesure sur l'emploi des qualifiés et, en conséquence, un faible impact sur l'emploi total. Plus précisément, le niveau d'emplois non qualifiés créés ou sauvegardés est à peu près identique à celui qui ressort des autres études, compris entre 99 000 et 118 000 selon l'hypothèse faite sur le coût du capital à horizon de quatre ans après la mesure (en 1999). Mais contrairement aux autres estimations on fait apparaître une forte diminution des emplois qualifiés (entre 34 500 et 66 500) de sorte que l'effet global sur l'emploi est fortement réduit et compris entre 46 000 et 67 000. De cette façon, ce travail dessine sans doute, en raison de cet effet très fort sur les qualifiés, une estimation minimale des effets sur l'emploi total des allègements généraux.

5. La question de la « trappe à bas salaires »

Pour compléter les analyses des travaux français précédents, concentrées sur l'effet sur l'emploi, il est utile d'aborder l'effet possible des allègements sur une autre dimension : sur le rythme de progression salariale des personnes ayant un bas salaire. C'est l'idée de « trappe à bas salaires », présentée plus haut : les salariés qui occupent un emploi faiblement rémunéré risqueraient encore plus qu'avant l'allègement des charges de ne pas bénéficier d'augmentations salariales, puisqu'une augmentation de salaire se traduit pour l'employeur par une augmentation plus que proportionnelle du coût, en raison précisément de l'existence de l'allègement : ce dernier devient en effet moins élevé lors de la promotion salariale.

³² Islem Gafsi, Nathalie Greenan, Yannick L'Horty, Ferhat Mihoubi: "*Les mesures d'allègement du coût du travail: quel impact sur l'emploi peu qualifié?*", Document de travail du Centre d'études des politiques économiques, université d'Evry-Val d'Essonne, mars 2004. On pourra aussi se reporter à leur article dans la *Revue française d'économie* (XIX, 3, 2005) et à celui figurant dans l'ouvrage *Le travail non qualifié*, *op. cit.*

Cet effet potentiel a toujours été évoqué lors des réflexions sur les effets des allègements, par exemple par E. Malinvaud dans son rapport de 1998³³. Il explique pour une part qu'on ait voulu créer un dispositif qui ne soit pas trop abrupt, c'est-à-dire qui ne décroisse pas trop rapidement : en ce sens un allègement qui décroît linéairement jusqu'à 1,1 SMIC est beaucoup plus abrupt qu'un autre qui décroît jusqu'à 1,3, et a fortiori qu'un troisième jusqu'à 1,6, etc. Car, dans ce raisonnement, plus le dispositif est abrupt, plus le risque de trappe à bas salaire est élevé.

Il est sûr que le risque existe : le raisonnement théorique qui le fonde est convaincant. Encore faut-il mesurer son existence effective et son ampleur réelle, car les causes et explications des promotions salariales sont diverses, pas nécessairement rationnelles et résultent de pressions et négociations collectives. Il n'y a que deux études qui approchent empiriquement le phénomène et tentent, au-delà de la description, d'en analyser l'importance en l'isolant des autres facteurs jouant sur les promotions salariales³⁴. La Cour s'étonne que, sur un sujet aussi essentiel pour la réflexion sur le principe et les modalités des allègements, et, d'ailleurs, difficile à traiter (ne serait-ce qu'en raison des données nécessaires), si peu de travaux aient été conduits jusqu'à présent. Elle demande avec insistance que d'autres investigations empiriques et économétriques soient conduites par les économistes et les statisticiens.

On comprend que, ne disposant que de deux études, il soit impossible de conclure avec certitude. Quels sont cependant leurs enseignements principaux ? La première, qui procède à une analyse très soignée, conclut à l'absence de trappe. Certes, les salariés faiblement rémunérés ont des perspectives salariales plus faibles que les autres, mais ce handicap ne s'est pas accentué avec l'apparition des allègements au milieu des années 1990 : le fait d'avoir un bas salaire se traduisait, toutes choses égales d'ailleurs, par une décote sur le salaire de l'année suivante quasi identique au début des années quatre-vingt-dix et en 2001 : respectivement 8 % et 9 %. « L'évolution relative des perspectives salariales des personnes les moins bien rémunérées ne permet donc pas de déceler l'apparition d'une « trappe à bas salaire ». Cependant, la faiblesse de cette étude tient à la façon dont elle considère la carrière salariale : elle n'en examine qu'un petit tronçon d'une année, puisque c'est le salaire de l'année d'après dont on examine s'il dépend du salaire à un moment donné. La seconde étude étend l'horizon à deux ans : elle établit la progression salariale en comparant le salaire l'année n+2 à celui de l'année n. Elle décèle un certain ralentissement de la progression au cours des années quatre-vingt-dix. On pourrait juger que ce ralentissement est lié à l'évolution de la conjoncture, mais l'auteur montre que le lien n'est pas très fort. On pourrait, à meilleure raison, concevoir qu'il est imputable à la très forte croissance du SMIC sur la période : en effet, plus le SMIC lui-même augmente, plus il est difficile de quitter la zone des bas salaires, dès lors que cette dernière est définie en termes du SMIC, par exemple 1,3 ou 1,6 SMIC. Pour éviter cet effet, l'auteur définit les bas salaires non plus à partir du SMIC de chaque année, mais à partir du SMIC de 1998 actualisé par l'indice des prix.

³³ Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au Conseil d'analyse économique, La documentation française, 1998.

³⁴ C. Audenis, N. Laïb, S. Roux : « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dernières années », in *L'économie française 2002-2003*, INSEE, Livre de poche. Bertrand Lhommeau : « Les perspectives salariales des « bas salaires » dans les années 1990 », in *Les salaires en France*, INSEE-Références, INSEE et Statistique publique, 2005.

Le ralentissement de la progression de carrière est alors beaucoup plus faible, environ la moitié de ce qu'il était. Voici le résultat final en se limitant aux salariés à temps complet restés dans la même entreprise durant les trois années (n, n+1 et n+2) et rémunérés en n en dessous de 1,3 SMIC (actualisé par les prix) : ils ont en moyenne, deux ans après, un salaire de 42,4 % plus élevé sur la période 1984-1991, de 36,4 % plus élevé sur la période 1994-1998 et de 39,9 % plus élevé sur la période 1997-2001. Cependant, l'auteur lui-même reconnaît qu'il n'a pas mené une analyse toutes choses égales d'ailleurs. D'une façon générale, « il est cependant difficile de distinguer ce qui proviendrait d'un ralentissement des carrières salariales des entrants, bénéficiaires d'allègements spécifiques, de l'impact de leurs caractéristiques individuelles. »

Au total, ces deux études se rejoignent pour conduire à penser que l'effet pourrait, s'il existe, être très modeste. Il est vrai que le terme de carrière salariale examiné est très court – trop court pour conclure. La nécessité d'autres travaux ne s'en fait que plus sentir. En attendant, il est impossible d'évaluer empiriquement l'ampleur de l'éventuel effet. Sans ignorer l'argument théorique, son importance ne doit alors pas être surestimée dans le choix du seuil limite du dispositif d'allègement.

C. L'ALLÈGEMENT DU COUT DU TRAVAIL : ANALYSE D'EXPERIENCES ETRANGERES

L'analyse a porté sur quatre pays, qui, à un titre ou à un autre, ont expérimenté et évalué des allègements de coût du travail : les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, la Belgique. L'éclairage ainsi apporté est d'autant plus utile que les évaluations en question paraissent plus riches qu'en France, en ce sens qu'elles permettent souvent de réfléchir à des mesures alternatives aux allègements en comparant les effets des unes et des autres. Il va de soi, néanmoins, qu'il faut se garder de transposer à notre pays ces enseignements trop étroitement et sans précaution, ne serait-ce qu'en raison des différences institutionnelles et de population.

1. Les Pays-Bas : comparaison entre mesures différentes, concernant soit la demande soit l'offre de travail

Le dispositif SPAK est une mesure inconditionnelle d'allègement des charges patronales ciblée sur les bas salaires, inférieurs à 115 % du salaire minimum. Après divers ajustements, la réduction du coût du travail était de l'ordre de 10,6 % au niveau du salaire minimum. Le coût du dispositif représentait, en 2000, environ 0,23 % du PIB.

Les premières évaluations du dispositif ont conclu à un effet modeste : la création nette d'emploi a pu être, au mieux, de 44 000 à 76 000 emplois en 2000. En dépit d'effets d'aubaine et de déplacement, elles ont conclu à un certain effet, mais ceci est à tempérer par le coût budgétaire du dispositif. On a tenté, à l'aide d'un modèle macroéconomique, « MIMOSA », de situer les effets de cette mesure par rapport à ceux d'autres mesures concevables. Elles accordent des ressources supplémentaires subordonnées à l'exercice d'un emploi et agissent ainsi sur l'offre de travail. Ces mesures sont calibrées pour avoir un coût budgétaire ex ante de 900 M€ :

- le dispositif SPAK : diminution du coût du travail pour les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum ;
- un impôt négatif : versement d'une somme de 1000 € pour les personnes travaillant à temps complet et percevant un salaire inférieur à 115 % du salaire minimum ;
- une diminution forfaitaire de l'impôt sur le revenu : 165 € versé à toutes les personnes occupant un emploi ;
- une exemption fiscale pour jeunes enfants : crédit d'impôt de 1560 € pour un enfant de moins de 12 ans et 780 € pour un enfant âgé de 12 à 17 ans, versé aux mères de famille et aux chefs de famille monoparentale masculins ;
- Prestations familiales supplémentaires : augmentation de 70 % des prestations familiales versées aux couples bi-actifs et aux chefs de famille monoparentale, travaillant au moins 20 heures par semaine ;
- Subvention pour enfant : subvention de 28 € par semaine pour un enfant de 0 à 3 ans et de 14 € pour un enfant âgé de 4 à 12 ans, versée aux mères de famille occupant un emploi à temps plein, la subvention étant proratisée pour l'activité à temps partiel.

Le tableau suivant retrace l'impact à court terme sur l'emploi de ces différents dispositifs, impact évalué pour l'année 2000. L'intérêt de cette approche comparative est de montrer que les actions visant à réduire la trappe à pauvreté et à mobiliser l'offre de travail peuvent avoir la même efficacité en termes de créations d'emplois et de leur coût qu'une mesure d'allègement du coût du travail ciblée sur les bas salaires. Par ailleurs, la réduction des coûts fixes liés à la reprise d'un emploi (frais de garde des enfants par exemple) via des prestations pour enfant supplémentaires serait, selon ce modèle, une mesure plus efficace qu'un dispositif d'impôt négatif ciblé sur les bas salaires.

**Tableau 18 : L'impact à court terme de diverses mesures de politique de l'emploi
(année 2000)**

Objectif	Dispositif	Effet sur l'emploi	Impact sur l'emploi total (%)	Coût ex ante par emploi créé
Trappe à productivité	Dispositif SPAK	+ 29 000	+ 0,63 %	31 000 €
Trappe à pauvreté	Impôt négatif	+ 15 000	+ 0,18 %	62 000 €
Trappe à pauvreté	Diminution forfaitaire de l'impôt sur le revenu	+ 6 000	+ 0,08 %	150 000 €
Trappe à pauvreté	Exemption fiscale pour jeunes enfants	+ 30 000	+ 0,27 %	29 000 €
Trappe à pauvreté	Prestations familiales supplémentaires à tous les actifs occupés	+ 30 000	+ 0,30 %	30 000 €
Trappe à pauvreté	Subvention pour enfant en fonction du nombre d'heures travaillées	+ 25 000	+ 0,37 %	37 000€

Source : Nelissen et Fontein. Le nombre d'emplois créés est exprimé en équivalent temps plein. L'impact sur l'emploi total en % se rapporte à tous les types d'emplois, quelle que soit leur durée.

L'intérêt de la simulation est de montrer également que les effets de ces dispositifs affectent différemment les individus selon leur sexe, leur âge, leur situation familiale et leur niveau de qualification. Il y a donc une possibilité de mieux cibler les dispositifs en fonction des caractéristiques des publics visés. Par exemple, le dispositif SPAK (trappe à productivité) crée des emplois principalement occupés par des femmes et des jeunes peu qualifiés et améliore la situation des chefs de famille monoparentale féminins. Les mesures visant la trappe à pauvreté intéressent d'abord les femmes, avec des effets plus également répartis entre les niveaux de qualification et entre les âges. Elles s'adressent donc en priorité aux femmes seules avec enfants et aux conjointes.

La conjoncture économique n'est pas sans effet sur l'efficacité mesurée des dispositifs de la politique de l'emploi. C'est ainsi que le dispositif SPAK, dans la conjoncture dégradée de l'année 2002, aurait conduit à la création de 99 000 emplois, soit une augmentation de l'emploi total de 1,39 %, c'est-à-dire davantage qu'en bonne conjoncture. Les allègements de charges pourraient ainsi être un instrument efficace pour éviter les destructions d'emplois dans les périodes de basse conjoncture.

Parce qu'il est inconditionnel, le dispositif crée inévitablement un effet d'aubaine important mais les évaluations rendent mal compte des effets à long terme, une fois que la modification du prix relatif du travail non qualifié est intégrée dans le choix des combinaisons productives. Par ailleurs, l'effet d'aubaine est peut être différent selon les secteurs d'activité, en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence internationale. Les évaluations fournissent peu d'éléments pour apprécier ces aspects.

2. La Finlande : efficacité d'une subvention à l'embauche

La Finlande a instauré un dispositif de subvention à l'embauche dans le secteur marchand, ciblé sur des publics en difficulté³⁵. L'évaluation qui en a été faite est microéconomique, les unités d'observation étant les entreprises.

Après le traitement statistique destiné à éliminer l'hétérogénéité entre entreprises, la conclusion de l'étude est que la subvention a permis d'accroître l'emploi dans les entreprises subventionnées de 8 % à 9 %. Elle a permis de diminuer le coût du travail des emplois subventionnés dans une fourchette de 32 % à 52 %. En outre, elle n'a pas entraîné d'effet de déplacement au détriment des entreprises non subventionnées.

Les auteurs de l'évaluation considèrent que la subvention a produit les effets attendus et a rempli l'objectif de stimuler l'emploi. Ils notent cependant que, dans certaines entreprises, le même résultat aurait pu être obtenu avec une subvention d'un montant inférieur.

3. La Suède : la nécessité de cibler les mesures

Une étude récente fait une synthèse des évaluations des différents dispositifs de la politique active du marché du travail en Suède au cours des quinze dernières années³⁶. Quels que soient les types de mesures, les résultats des évaluations apportent des informations contradictoires. Les évaluations microéconomiques trouvent des effets positifs pour les dispositifs de subvention à l'emploi (chômeurs de longue durée, jeunes chômeurs), alors qu'ils sont nuls ou négatifs pour les dispositifs de formation. Les évaluations macroéconomiques dressent un panorama différent. En raison d'effets de déplacement élevés, les mesures de subvention à l'emploi apparaissent moins efficaces que les programmes de formation (cf. tableau ci-dessous). Parmi les populations ciblées, les dispositifs en faveur des jeunes sont considérés comme les plus inefficaces à cause d'effets de déplacement massifs. Ceci est d'ailleurs une conclusion assez générale faite par d'autres recherches qu'en Suède : pour être efficaces, les dispositifs en direction des jeunes ne doivent pas être généraux, mais nettement ciblés sur les jeunes en difficulté.

L'étude suédoise met l'accent sur le fait que les dispositifs de grande ampleur visant un public large ont un rendement faible en termes d'emploi parce qu'ils déforment les incitations. Mis en place pour apporter un revenu de remplacement qui se substitue aux prestations de chômage ou aux aides sociales, ils « attirent » de nombreux participants et perdent leur efficacité parce qu'ils ne visent pas le retour dans l'emploi. Cet effet est accentué dans les périodes de faible croissance et de conjoncture déprimée durant lesquelles les bénéficiaires demeurent dans les dispositifs jusqu'à leur échéance et diminuent l'intensité de leur recherche d'emploi.

³⁵ Aki Kangasharju, Takis Venetoklis : « Wage Subsidies and the Firm Level Employment », Mimeo, 2005.

Aki Kangasharju : « Do Wage Subsidies increase Employment in subsidised Firms », VATT Discussion Papers, n° 378, 2005.

³⁶ L. Calmfors, A. Forslund, M. Hemström : « Does active labour market policies work? Lessons from the Swedish experiences », *Swedish Economic Policy Review*, volume 8, 2001.

Au total, les auteurs considèrent que la politique de l'emploi a, certes, permis de diminuer le chômage, mais au prix d'une diminution de l'emploi « normal ». Améliorer le ciblage des dispositifs, par exemple sur les chômeurs de longue durée ou sur les individus présentant les risques les plus élevés d'entrer dans cette catégorie, permettrait de redonner à la politique du marché du travail sa fonction de créer des emplois et d'accélérer le retour dans l'emploi.

**Tableau 19 : Effet de déplacement moyen (%)
des dispositifs de subvention à l'emploi**

Subvention à l'embauche	38.5 %
Subvention à l'emploi générale	69.0 %
Subvention à l'emploi ciblée	84.0 %

Source : Calmfors et alii, art. cit.

4. La Belgique : la prise en compte de la déqualification

La Belgique a mis en place depuis de nombreuses années des dispositifs de réductions de charges sociales, généraux et ciblés, pour accroître la demande de travail non qualifié et accélérer le retour dans l'emploi des catégories de chômeurs les plus éloignées du marché du travail. Elle a introduit récemment l'allègement des charges sur les hauts salaires. En 2004, elle a entrepris de simplifier les nombreux dispositifs existants et de les regrouper en deux compartiments : le premier est appelé « réduction structurelle des charges », le deuxième « réduction pour les groupes cibles ». La réduction structurelle est une mesure inconditionnelle, sans condition d'embauche et sans limitation de durée. Les mesures ciblées sont conditionnelles à l'embauche et limitées dans le temps. Cette simplification des dispositifs s'est accompagnée d'une unification du montant des allègements, avec deux barèmes de 400 euros et 1 000 euros par trimestre selon le type de bénéficiaires.

Financé par le Fonds national de la Recherche Scientifique, un important rapport d'évaluation des allègements de charges en Belgique a été publié en 2005, rédigé par trois économistes spécialistes du marché du travail³⁷. Ce rapport approfondit en particulier l'analyse des allègements de charges à l'aide d'un modèle d'équilibre général intertemporel dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- la population active est ventilée en trois niveaux de qualification (diplôme d'études primaires, diplôme d'études secondaires inférieures, diplôme d'études secondaires supérieures et plus). Les deux premiers niveaux de qualification correspondent aux salariés « peu qualifiés » et occupent respectivement 15 % et 21 % de la population active ;

³⁷ Bart Cockx, Henri Sneessens et Bruno Van der Linden, *Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, Academia Press, 2005.

Cf. également « Pourquoi faut-il cibler la réduction du coût du travail sur les très bas salaires ». Regards Economiques, n° 24, Septembre 2004.

« Rapport 2005 » du Conseil Supérieur de l'emploi. Partie 3.

- les salaires des qualifications moyenne et élevée sont négociés mais ceux de la catégorie des moins qualifiés ne le sont pas puisqu'ils se situent au niveau du salaire minimum ;
- de façon analogue à l'étude française citée plus haut, sur le marché du travail de chaque qualification, les vacances d'emploi correspondant aux offres d'emploi des entreprises sont appariées avec les demandes d'emploi des chômeurs. Ce processus d'appariement n'est pas instantané en raison des asymétries d'information, de sorte que les transitions du chômage vers l'emploi dépendent de l'efficacité de l'appariement et des tensions sur ce marché mesurées par le rapport entre les vacances et le nombre de travailleurs à la recherche d'un emploi ;
- les taux de destruction d'emplois pour chacune des qualifications sont différents selon la qualification ;
- les allègements sont financés à chaque période par des taxes forfaitaires sur les plus qualifiés, de sorte que les finances publiques soient à l'équilibre ;
- le coût ex ante de la réduction de charges est égal à 1 % du PIB, soit une diminution du taux de cotisations patronales de 26,7 points au niveau du salaire minimum équivalant à une diminution du coût du travail de 20 %.

On note B les non qualifiés (15 % de la population active), M les peu qualifiés (21 % de la population active) et T les qualifiés (64 % de la population active). Le tableau suivant présente les résultats d'une réduction de charges patronales, d'un coût ex ante de 1 % du PIB.

Tableau 20 : Effet à long terme sur l'emploi total d'une réduction de cotisations patronales

	Réduction des charges patronales de 1 % du PIB ciblée sur ...			
	Non qualifiés B	Peu qualifiés M	B + M	Qualifiés T
<u>Variation ex ante du coût du travail</u>				
- non qualifiés B	- 20,0 %		- 6,0 %	
- peu qualifiés M		- 9,0 %	- 6,0 %	
- qualifiés T				- 2,0 %
<u>Variation ex post du coût du travail</u>				
- non qualifiés B	- 18,8 %	+ 0,2 %	- 5,8 %	+ 1,8 %
- peu qualifiés M	+ 1,32 %	- 1,2 %	- 0,3 %	0,0 %
- qualifiés T	+ 1,33 %	+ 1,2 %	+ 0,6 %	- 0,2 %
<u>Variation ex post de l'emploi</u>				
- postes non qualifiés occupés par B	89 229	30	28 171	-7 984
- postes peu qualifiés occupés par M	348	8 845	6 061	84
- postes qualifiés occupés par T	895	144	345	2 708
TOTAL	90 472	9 019	34 577	- 5 193
Coût par emploi créé	- 1 860 €	112 000 €	14 900 €	
<u>Variation en %</u>				
- production	+ 1,36 %	+ 0,17 %	+ 0,58 %	- 0,06 %
- productivité	- 1,03 %	- 0,06 %	- 0,33 %	+ 0,08 %

Source : Bart Cockx, Henri Sneessens et Bruno Van der Linden : « Evaluations micro et macroéconomiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique », op. cit.

Cet exercice de simulation confirme les résultats des évaluations antérieures faites en Belgique ;

- le ciblage sur les bas salaires (B) est la mesure la plus efficace. Elle créerait 90 000 emplois et permettrait de réduire de moitié le taux de chômage des non qualifiés. A long terme, la mesure s'autofinancerait. Ce résultat est obtenu bien que, en raison de l'hypothèse d'un taux de destruction des emplois pris exogène et constant, cette simulation ne prenne pas en compte l'impact de l'allègement sur le ralentissement des destructions d'emplois. En outre, les peu qualifiés (M) et les qualifiés (T) « absorberaient » une fraction de l'allègement sur la forme d'augmentations des salaires qui augmentent ex post le coût du travail de ces qualifications ;
- le ciblage sur les qualifiés (T) détruirait de l'emploi, en particulier de non qualifiés. La baisse des charges serait captée par les salariés qualifiés sous la forme d'augmentations des salaires qui se répercuteraient négativement, via l'indexation du salaire minimum, sur l'emploi des non qualifiés ;
- un ciblage plus large, qui engloberait l'ensemble des salariés peu qualifiés (B + M), diluerait les effets. La baisse ex ante du coût du travail est moins forte et les peu qualifiés (M) récupérerait une partie de l'allègement sous la forme d'une augmentation de leurs salaires. L'impact sur l'emploi est divisé par trois par rapport à un ciblage étroit.

Les auteurs du rapport modifient la simulation précédente en décroissant les marchés du travail par qualification. Ils font alors l'hypothèse que les demandeurs d'emploi qualifiés peuvent chercher et occuper un emploi moins qualifié, évinçant ainsi les chômeurs les moins qualifiés. Il s'agit de ce que l'on a appelé « l'effet cascade » (cf. 1^{ère} partie), où la déqualification signifie que des postes de travail sont occupés par des travailleurs surqualifiés. Seuls les non qualifiés n'ont pas cette possibilité, leur éviction par des plus qualifiés expliquant en partie leur taux de chômage plus élevé.

La « déqualification en cascade » ne change pas fondamentalement l'impact sur l'emploi total des différents scénarios de ciblage de l'allégement des cotisations patronales mais elle conduit à quatre conclusions importantes qui nuancent les résultats précédents :

- le ciblage au niveau du salaire minimum montre qu'une partie des emplois créés est occupée par des travailleurs surqualifiés. Il est en conséquence moins efficace parce qu'il ne réduit pas autant le taux de chômage des non qualifiés ;
- la réduction de charges n'est plus autofinancée bien que le coût ex post de l'emploi créé demeure faible dans le cas d'un ciblage étroit et acceptable quand il est élargi aux peu qualifiés ;
- le ciblage sur les qualifiés est intéressant à analyser car il provoque une « requalification » des salariés mais au prix d'une création d'emplois quasiment nulle et, donc, au prix d'un coût budgétaire par emploi créé très élevé. Cette requalification s'accompagne d'une augmentation des salaires des salariés qualifiés qui absorbe la réduction de charges.
- Enfin, quatrième conclusion, le modèle utilisé évalue, outre le nombre d'emplois créés, la variation de bien-être provoquée par cette politique ; on montre qu'en cas de « déqualification en cascade », il y a, comme attendu, une diminution du bien-être pour la population active moyennement et très qualifiée (puisqu'elle est amenée à occuper davantage d'emplois inférieurs à sa qualification), c'est-à-dire, dans cette évaluation, pour près de 85 % de la population active : l'amélioration de bien-être des peu qualifiés ne compense pas cette détérioration, qui concerne la grande majorité des actifs ; comme le résumait les auteurs, « l'effet de la déqualification entraîne une perte d'efficacité : davantage de travailleurs trouvent un emploi mais, pour une fraction d'entre eux, il s'agit d'un emploi moins bien rémunéré, ne correspondant pas à leur qualification ; il y a un « mauvais appariement » qui réduit l'effet positif sur la création de valeur ajoutée et sur les recettes parafiscales ».

II. L'IMPACT DES DISPOSITIFS CIBLÉS

A la différence de l'exonération sur les bas salaires, les dispositifs ciblés n'ont jamais fait l'objet d'évaluation macro-économique. Deux raisons peuvent expliquer cette carence : d'une part, du fait de la faiblesse des montants en jeu, leur impact sur la création nette d'emploi est nécessairement marginal ; d'autre part, leur objectif premier

est moins la création nette d'emploi que l'accompagnement d'actions de formation ou leur localisation dans certaines zones défavorisées³⁸. Ces contrats visent donc plus à gérer la file d'attente du chômage en favorisant certains types d'embauche qu'à stimuler la création d'emplois.

Les objectifs, propres à ces dispositifs, font par contre l'objet d'évaluations à partir du suivi administratif auquel ils donnent lieu. La DARES publie ainsi régulièrement un bilan des divers dispositifs de la politique de l'emploi. L'évaluation de l'impact à court terme de ces différents dispositifs sur l'emploi et le chômage s'opère de façon très différente de celle à l'œuvre dans les modèles de simulation : il se déduit directement de la connaissance qu'a l'administration des effectifs annuels d'entrée et de sortie des dispositifs.

A. L'IMPACT SUR L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE DES VARIATIONS DES ENTRÉES DANS LES DISPOSITIFS CIBLÉS D'EMPLOI ET DE FORMATION

Les emplois aidés marchands représentent les deux tiers des bénéficiaires des politiques ciblées d'emploi et de formation. Ils se composent de deux types de mesures :

- les dispositifs donnant lieu à exonération de cotisations sociales : contrat d'apprentissage, contrat de qualification, d'adaptation et d'orientation (désormais remplacés par le contrat de professionnalisation), soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), contrat de retour à l'emploi, contrat initiative emploi, entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion, exo embauche du premier salarié, exo embauche du second ou du troisième salarié,
- les dispositifs donnant lieu à subvention : aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'une entreprise (ACCRE), fonds départemental d'initiative jeune et stages d'initiation à la vie professionnelle.

Après avoir connu, de 1984 à 1999, une très forte croissance, qui a porté le stock annuel moyen de bénéficiaires des politiques ciblées d'emploi et de formation de 470 000 à 2,5 millions de personnes, celui-ci connaît depuis une contraction régulière : en 2004, le nombre total de bénéficiaires a été ramené à 1,8 millions, dont 1,2 million d'emplois aidés marchands, 330 000 emplois aidés non marchands³⁹ et 260 000 stages de formation professionnelle⁴⁰. Avec les deux tiers du total, les emplois aidés marchands sont largement majoritaires.

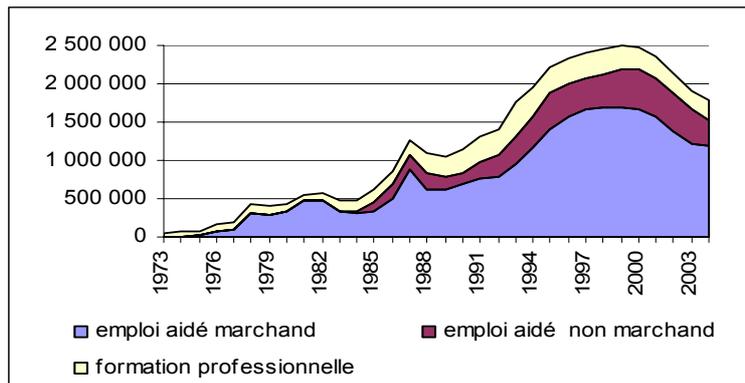
³⁸ On peut cependant mentionner le fait que, sans être une évaluation macroéconomique *stricto sensu*, la DARES effectue le calcul suivant : elle calcule des coefficients emploi à partir de l'allègement du coût du travail et elle les applique aux variations de stocks de bénéficiaires, ce qui lui permet d'en déduire des effets macroéconomiques.

³⁹ - Travaux d'utilité collective, Contrat emploi solidarité, Contrat emploi consolidé, Emplois jeunes.

⁴⁰ - Stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectifs et individuels, Stages d'accès à l'entreprise (SAE), Stages de l'AFPA subventionnés par l'Etat à destination des demandeurs d'emploi.

En 2004, les entrées dans les emplois aidés marchands ont atteint 630 000 dont 240 000 en apprentissage, 345 000 en emplois aidés non marchands et 670 000 dans les stages de formation. Par rapport à 1994, les entrées en apprentissage sont en forte augmentation (+ 50 %), mais les autres dispositifs accusent un net repli : - 64 % pour les emplois aidés marchands, - 50 % pour les non marchands et - 15 % pour la formation professionnelle.

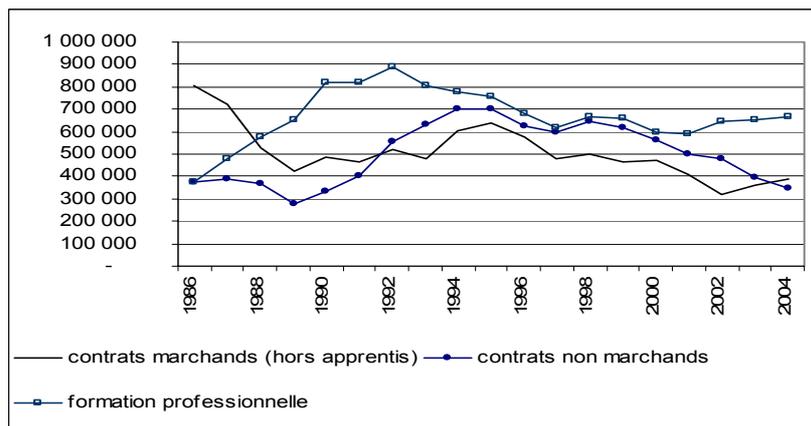
Graphique 11 : Stocks annuels moyens des contrats ciblés d'emploi et de formation (hors apprentissage)



Source : DARES

L'année 1999 marque le point le plus haut des entrées dans des contrats ciblés. Toutefois, sur la période 1999 – 2004, les entrées en apprentissage sont en augmentation (+ 8 %) et les entrées en formation sont restées stables. Par contre, les entrées dans les emplois non marchands sont en forte baisse (- 40 %) et les emplois marchands hors apprentissage reculent de 15 %.

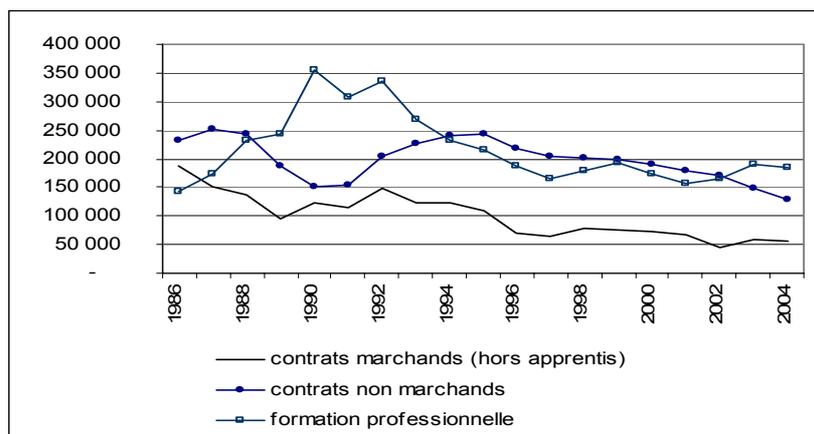
Graphique 12 : Flux annuel d'entrées dans les contrats aidés



Source : DARES

Les personnes peu formées représentent 44 % du total des entrées en apprentissage, qui, après avoir connu une augmentation entre 1994 et 1999, se sont stabilisées autour de 110 000 entrées par an. Pour les autres contrats, elles ne représentent qu'une part assez faible des entrées : 14 % des entrées dans les emplois aidés marchands (hors apprentissage), 37 % de celles dans les emplois aidés non marchands et 27 % de celles en formation professionnelle. En outre, elles sont toutes en très net recul (entre 50 % et 65 %).

Graphique 13 : Flux annuels d'entrées des peu qualifiés dans les contrats aidés



Source : DARES

Le tableau ci-dessous montre l'impact de la contraction régulière des entrées dans les dispositifs de contrats aidés sur l'emploi et le chômage. Ainsi en 2003, la DARES estime que « la diminution du nombre de bénéficiaires de 169 000 (hors mesures de retrait d'activité) a entraîné une perte de 100 000 emplois et contribué pour 65 000 à la hausse du chômage »⁴¹. La perte d'emploi due à la contraction des emplois aidés marchands apparaît cependant près de cinq fois plus faible.

Tableau 21 : Les effets des dispositifs spécifiques en faveur de l'emploi sur les évolutions à court terme de l'emploi et du chômage

Evolution annuelle en milliers

	2001	2002	2003
Variations totales de...			
...L'emploi total	240	153	- 84
...- .dont secteur marchand (non agricole)	252	42	- 77
...du chômage	8	153	183
Effet des politiques de l'emploi			
Sur l'emploi	- 44	- 44	- 101
.. - dont marchand aidé	- 25	- 36	- 22
Sur le chômage	66	74	65
- dont marchand aidé	21	31	17

Source : DARES

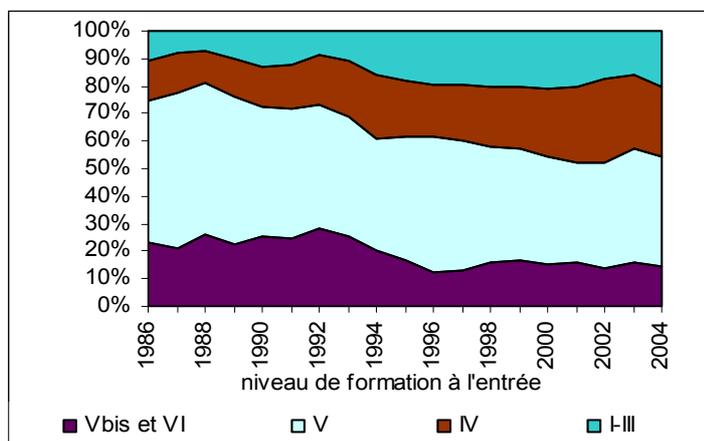
⁴¹ Bilan de la politique de l'emploi en 2003, DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, La documentation française, Paris, 2005, p. 13.

B. LES CONTRATS DESTINÉS À DES PUBLICS PARTICULIERS

1. L'alternance : apprentissage, contrat de qualification

Avec la réduction progressive des contrats initiative emploi (CIE) - 65 000 entrées en 2003 contre 213 000 en 1997 -, les deux contrats d'emplois aidés les plus utilisés dans le secteur marchand ont pour principal objet d'appuyer financièrement des actions de formation en alternance. En 2004, on a enregistré 241 643 entrées en apprentissage contre 161 403 en 1994 et 163 734 en contrat de qualification contre 118 245, soit pour ces deux contrats 64 % des entrées dans les emplois aidés marchands et 80 % du coût des exonérations ciblées sur des publics particuliers.

Graphique 14 : Les entrées en contrat d'apprentissage selon le niveau de formation



Source : DARES

A l'exception des contrats qui s'adressent aux entreprises d'insertion et aux associations intermédiaires, les autres emplois aidés du secteur marchand ont été « cannibalisés » par les exonérations générales sur les bas salaires, à partir du moment où celles-ci sont devenues pratiquement intégrales au niveau du SMIC sans nécessiter les déclarations administratives qu'implique le bénéfice des aides spécifiques.

Les contrats d'apprentissage et de qualification ont en commun de s'adresser à une population qui n'est pas issue du chômage (ou dans une faible proportion - 16 % - pour les seconds)⁴². Mais les entreprises y recourent pour des publics qui présentent des caractéristiques sensiblement différentes :

⁴² - Les données caractérisant les bénéficiaires des différents emplois aidés marchands et non marchands sont issues des publications de la DARES, notamment du *Bilan de la politique de l'emploi en 2003, op. cit.*. Le contrat de qualification a été remplacé par le contrat de professionnalisation en 2004, par la loi sur la formation tout au long de la vie.

- pour les deux tiers environ, le public des contrats d'apprentissage sort de l'école, est plus jeune, plus masculin, plus orienté vers les métiers de l'industrie et est très majoritairement employé dans des entreprises de moins de 10 salariés;
- en revanche, les bénéficiaires des contrats de qualification sont en majorité plus vieux - les deux tiers ont entre 18 et 22 ans – et se répartissent de façon plus équilibrée entre hommes et femmes et entre ceux qui sortent de l'école et ceux qui sortent ou sont en emploi, ils sont moins de 50 % dans des entreprises de moins de 10 salariés (et 26 % dans des entreprises de 10 à 50 salariés), à près de 80 % dans les services et surtout ils ne sont qu'un tiers à ne pas être au moins titulaire du baccalauréat.

Tableau 22 : Quelques caractéristiques des emplois aidés marchands

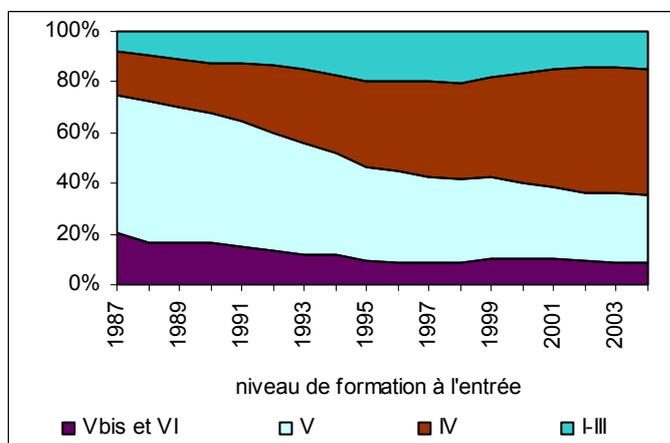
en % du total de chacun des contrats

	Femmes	Peu formés	Moins de 18 ans	Fin de scolarité	Services
Contrat d'apprentissage	30 %	78 %	67 %	63 %	39 %
Contrat de qualification	50 %	36 %	19 %	42 %	79 %

Source : DARES

Ainsi, contrairement aux contrats d'apprentissage qui restent majoritairement centrés sur les peu diplômés, en vingt ans, les bénéficiaires des contrats de qualification ont massivement basculé des peu diplômés vers les plus diplômés.

Graphique 15 : Les entrées en contrat de qualification selon le niveau de formation



Source : DARES

2. Les autres contrats et dispositifs

La situation est différente pour les chômeurs de longue durée et pour les jeunes chômeurs, qui, par définition, éprouvent des difficultés plus ou moins grandes pour accéder à l'emploi. Celles-ci peuvent être de deux ordres : pour les plus diplômés, les obstacles peuvent résulter, soit d'une inadéquation de leur formation à l'offre de travail

(notamment les diplômés des filières universitaires sciences humaines, arts plastiques et sport), soit de handicaps sociaux et personnels entravant, dans des conditions normales, leur accès à l'emploi ; pour les peu diplômés, le principal handicap est l'insuffisante qualification, éventuellement cumulée avec des difficultés sociales et personnelles.

Depuis les années quatre-vingt, de nombreux dispositifs ont été mis en place pour tenter de réduire ces obstacles et favoriser l'accès à l'emploi marchand ou non marchand. Leur objectif premier est de faciliter l'insertion, non la création nette d'emplois : ces dispositifs jouent plus sur la file d'attente dans le chômage que sur le niveau du chômage lui-même. Cet objectif n'est pas à sous-estimer : faciliter, par des dispositifs adaptés telle ou telle catégorie de chômeurs, par exemple les jeunes défavorisés ou les chômeurs de longue durée, peut être pertinent dans une perspective microéconomique, mais il peut aussi avoir indirectement des conséquences plus larges, notamment en évitant que des personnes restent durablement éloignées de l'emploi. Quoi qu'il en soit, cette influence première sur la file d'attente dans le chômage explique que les évaluations, dont la Cour a souligné qu'elles étaient dans l'ensemble trop peu nombreuses⁴³, soient centrées sur les caractéristiques des publics à l'entrée des dispositifs et, pour quelques rares études, sur le suivi des sortants (à horizon de 18 mois) et non sur leur impact macroéconomique, en tout état de cause plus marginal.

Ces dispositifs, qui ont connu au fil des ans et des gouvernements une trop grande instabilité, peuvent se classer en trois catégories : des contrats destinés à inciter les entreprises à embaucher des personnes rencontrant des difficultés d'insertion, ciblés ou non sur les jeunes et les peu diplômés ; des dispositifs de type parcours centrés sur les jeunes et destinés à les accompagner vers l'emploi ; enfin, des emplois non marchands qui s'adressent à des employeurs publics (administrations) ou à des associations.

a. Les aides en direction de l'emploi marchand

Trois dispositifs relèvent de la première catégorie : le contrat initiative emploi (CIE), les stages d'accès à l'entreprise (SAE) et le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

- le *Contrat initiative emploi* (CIE) a été créé en 1995 et bénéficiait d'une exonération spécifique jusqu'en 2002. Il a été profondément remanié depuis. L'exonération générale bas salaires lui est désormais applicable à laquelle s'ajoute une aide de l'Etat prenant en charge une partie du SMIC. Les conditions d'éligibilité sont définies chaque année par le préfet en fonction des conditions locales. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2002, les jeunes sans qualification ne font plus partie des publics prioritaires du CIE. Suite à la réforme de juillet 2003 qui a allongé la durée de l'aide de l'Etat de 2 à 5 ans, les effectifs du CIE ont connu une certaine reprise (93 000 nouvelles entrées en 2004 contre 63 000 en 2003 et 52 000 en 2002), mais le nombre d'entrées de jeunes est en net repli (13 400 en 2004 contre 36 800 en 2000) ;

⁴³ Cour des comptes, *Rapport annuel 2004*.

- les *stages d'accès à l'entreprise* (SAE) constituaient jusqu'à leur suppression récente un bon vecteur d'insertion (78,5 % d'embauche à l'issue du stage), mais s'adressaient à un nombre très limité de bénéficiaires (12 800 en 2003) ;
- enfin, le contrat de *soutien à l'emploi des jeunes en entreprise* (SEJE) a été mis en place par la loi du 29 août 2002 pour réorienter les aides à l'emploi du secteur non marchand vers le secteur marchand. Il vise à inciter les entreprises à embaucher des jeunes de 18 à moins de 23 ans, non diplômés du bac ou d'un diplôme équivalent. L'embauche doit se faire obligatoirement en CDI, sur la base d'au moins le SMIC et d'une durée du travail au moins égale à un mi-temps. L'aide est de 225 € par mois pour un temps plein au SMIC, majoré jusqu'à 292,50 € par mois au niveau de 1,3 SMIC. L'aide est versée pendant trois ans mais réduite de moitié la troisième année. En cas de rupture de contrat avant la fin des trois ans à son initiative (sauf cas particuliers), l'employeur doit rembourser l'intégralité de l'aide. Ce dispositif n'a guère eu de ce fait les faveurs des employeurs à la recherche d'une plus grande flexibilité dans la gestion de l'emploi : les effectifs réels bénéficiaires du SEJE constatés en 2005 - environ 70 000 -, année où le dispositif a atteint son rythme de croisière, sont inférieurs de moitié à l'objectif prévu⁴⁴. Aucun bilan du SEJE n'a été réalisé à ce jour. Cependant, le contrôle du dispositif effectué par la Cour a conclu à un « impact a priori faible sur la création nette d'emplois » et « limité sur la stabilisation de l'emploi » : environ 30 000 emplois auraient été transformé de CDD en CDI mais une forte proportion d'entre eux sont rompus avant le fin du contrat, dont une proportion non négligeable au bout de quelques mois seulement. Toutefois, la rupture se produit, dans trois cas sur cinq, à l'initiative du salarié, particulièrement dans les hôtels-restaurants, gros consommateurs de SEJE. En revanche, la cible des non bacheliers semble respectée, mais les jeunes n'ayant pas au moins un CAP ou un BEP ne représentent que le tiers des bénéficiaires.

b. Les dispositifs d'accompagnement des personnes éloignées du marché du travail

La deuxième catégorie de dispositifs regroupe les différentes modalités d'accompagnement : les emplois aidés des associations intermédiaires, entreprises d'insertion et de travail temporaire d'insertion, le dispositif TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) auquel a succédé le contrat CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale), enfin, les dispositifs PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi).

- les *associations intermédiaires* (AI), les *entreprises d'insertion* (EI) et *celles de travail temporaire d'insertion* (ETTI), issues de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, visent à faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes en grande difficulté par l'accès à un

⁴⁴ La sous-utilisation du dispositif est encore plus marquée dans les DOM du fait de dispositifs généraux existants particulièrement avantageux et sans la contrainte de non rupture de contrat.

emploi assorti de modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. En 2004, 180 000 salariés ont été mis à disposition, à 80 % auprès de particuliers, par les associations intermédiaires, 36 000 par les entreprises de travail temporaire d'insertion et 14 000 salariés ont été embauchés en entreprise d'insertion. La principale limite du dispositif tient à la faible durée des emplois (moins de 20 millions heures ETP pour 180 000 salariés dans les associations intermédiaires, soit un peu plus de 3 semaines à 35 heures par salarié par an) voulue pour ne pas concurrencer les entreprises normales ;

- le programme *Trajet d'accès à l'emploi* (TRACE) a été créé par la loi d'orientation du 29 juillet 1998, puis élargi en 2001, avant d'être supprimé fin 2003. Ce programme d'une durée initiale de six mois avait été étendu à deux ans. Il visait des jeunes en situation d'échec et d'exclusion sociale puis les jeunes diplômés et les jeunes en très grande précarité. Sa gestion repose à titre principal sur les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Sur l'ensemble de la période, il a bénéficié à 320 000 jeunes de 16 à 25 ans, dont la moitié n'avait pas accédé à un CAP ou BEP et un peu plus de 10 % avait le bac ou plus. Ce programme est un des rares à avoir fait l'objet de nombreuses études et d'une évaluation scientifique conduite par la DARES. Celle-ci fait apparaître « qu'après l'entrée dans TRACE, l'accès à l'emploi se révèle d'autant plus rapide lorsque l'intensité de contact (avec les conseillers) était élevé durant le premier mois ». Elle faisait aussi apparaître une tendance à une « pro-sélection » par les conseillers qui favorisent ceux qui ont le plus de chance de trouver un emploi de par leurs caractéristiques personnelles et les règles de fonctionnement du marché du travail, et donc par la même leur propres résultats en termes d'insertion dans l'emploi. Le dispositif a permis à un jeune sur deux entré dans le dispositif de sortir sur un emploi (42 %) – dans deux cas sur trois à caractère durable - ou sur une formation (7 %). Selon ces éléments, le dispositif TRACE pourrait être considéré comme efficace, ce qui conduirait à regretter son remplacement, à partir de 2004, par les *contrats d'insertion dans la vie sociale* (CIVIS) : au 1^{er} octobre 2005, on en comptait 48 000 dont 45 % au profit de jeunes sans diplôme.
- Les dispositifs des *plans locaux pour l'insertion et l'emploi* (PLIE) sont des plates-formes de coordination locales (notamment entre agence locale pour l'emploi, PAIO, mission locale, mais aussi d'autres acteurs du champ local) destinées à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Au nombre de 159 en 2004, leur financement est principalement assuré sur financement des fonds structurels européens (FSE, objectif 3) et par les collectivités territoriales. La moitié des PLIE n'ont pas mis en place de procédure d'évaluation. De plus, lorsqu'elles existent, comme la Cour l'a relevé, les résultats sont difficilement comparables faute d'objectifs communs pertinents d'entrées et de sorties des dispositifs. On retiendra toutefois, d'un côté, la grande volatilité des bénéficiaires et souvent une

incapacité sociale à s'insérer ; de l'autre, un lien trop souvent insuffisant avec les entreprises. Ce type de dispositif de coordination locale peut être intéressant, mais devrait être repensé en fonction et lors de la montée en puissance des maisons locales pour l'emploi.

c. Les dispositifs en faveur des emplois non marchands

La dernière catégorie de mesures concerne les dispositifs en faveur des emplois non marchands : contrats emploi-solidarité (CES) et emploi consolidé (CEC) et contrats nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ). Les CES et les CEC sont les plus anciens⁴⁵ et concernent des publics importants (240 000 personnes fin 2003 – 154 000 en équivalent temps plein), mais n'offrent que peu de possibilités de réinsertion dans l'emploi marchand et constituent même dans certains cas un handicap. Les bénéficiaires sont au deux tiers des adultes et des femmes de faible niveau de qualification (plus de 40 % inférieur au CAP). Quant aux emplois-jeunes, du fait de leur suppression intervenue fin 2002, ils ne présentent plus qu'un intérêt rétrospectif. La principale caractéristique de ce programme était l'inhabituelle durée des emplois proposés - cinq ans -. Cependant, on peut retenir pour l'avenir trois enseignements des évaluations et contrôles : une part importante de jeunes diplômés ont accédé par ce biais à une expérience professionnelle, souvent différente de celle de leur formation, des sorties volontaires du programme assez rapides liées à l'accès à un emploi, souvent dans le secteur public, le faible intérêt des administrations et associations accueillantes pour la formation et la validation des acquis de l'expérience qu'elles auraient dû être les premières à promouvoir.

C. DES EXONÉRATIONS TERRITORIALES

Les mesures en faveur des zones franches ou des DOM ont pour objectif la création d'emplois dans des zones où elle se heurte à des difficultés du fait d'un contexte particulier. Elles ne visent pas spécialement l'emploi de personnes pas ou peu qualifiées.

1. L'exonération dans les zones franches urbaines (ZFU)

Les Zones Franches Urbaines (ZFU) sont des territoires prioritaires de la politique de la ville créés dans des quartiers de plus de 10 000 habitants. Elles sont en 2004 au nombre de 85, dont 79 en France métropolitaine, et recouvrent un peu plus de 2 % de la population. 44 ZFU ont été créées en 1997 (38 en France métropolitaine), et 41 au 1^{er} janvier 2004⁴⁶. Ces zones ont pour objectif la relance de l'activité dans ces quartiers particulièrement défavorisés, notamment par le bénéfice d'exonérations de charges.

⁴⁵ Ils ont été récemment remplacés par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat d'avenir (CA) dans le cadre du plan de cohésion sociale.

⁴⁶ La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a prévu la création de ZFU supplémentaires.

Selon la DARES⁴⁷, fin 2004, 13 500 établissements implantés en ZFU bénéficient de cette exonération, pour 68 600 salariés. Pendant l'année, près de 12 000 salariés ouvrant droit à l'exonération ont été embauchés, ce qui représente une augmentation de plus de 40 % par rapport à 2003. La création de 41 nouvelles ZFU au 1er janvier 2004 n'explique qu'en partie ce dynamisme : près de 80 % des embauches effectuées en 2004 le sont dans les ZFU créées antérieurement.

Les salariés embauchés en 2004 et ouvrant droit à l'exonération au titre des ZFU sont principalement jeunes (30 % de moins de 25 ans), et peu qualifiés : 61 % ont au maximum le niveau BEP-CAP. Ils sont surtout employés dans les secteurs de la construction (25 %) et des services aux entreprises (30 %), et près de la moitié d'entre eux sont embauchés dans des établissements de moins de 10 salariés. Les postes proposés sont très majoritairement des CDI à temps plein, et concernent surtout des postes d'ouvriers (43 %). Le dispositif des ZFU a aussi pour objectif de favoriser l'embauche locale ; en 2004, 30 % des salariés embauchés résident dans la ZFU d'implantation de l'établissement, ce qui excède le seuil imposé par cette réglementation.

Au total, l'impact de la mesure paraît visible, mais il est difficile de conclure avec certitude car l'effet d'aubaine n'est pas connu.

2. L'exonération dans les DOM

Les départements d'outre-mer disposent depuis 1994 d'un régime d'exonération du droit commun limité au SMIC et à quelques secteurs d'activité qui a été élargi à 1,3 SMIC et à de nouveaux secteurs par la loi d'orientation de l'outre-mer (LOOM) de décembre 2000. La loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 a achevé d'étendre ce dispositif, qui n'est pas cumulable avec une autre exonération totale ou partielle de sécurité sociale⁴⁸. Il prévoit une exonération totale des cotisations patronales jusqu'à :

- 1,3 SMIC pour les entreprises de moins de 11 salariés du BTP, du transport aérien et du transport fluvial assurant la desserte des DOM,

- 1,4 SMIC pour les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs de l'industrie, de la restauration - à l'exception de la restauration de tourisme classée -, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture y compris les coopératives et leurs unions et des coopératives maritimes et leurs unions,

- 1,5 SMIC pour les entreprises des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie.

⁴⁷ Hélène Thélot : « Les zones franches urbaines en 2004 : lancement de 41 nouvelles zones », *Premières informations*, n°06.2, DARES, février 2006.

⁴⁸ Gisèle Anki-Zuccarello : « Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer », *Premières synthèses*, n° 10.2, DARES, mars 2006.

Les dispositifs mis en place dans les DOM s'apparentent à une franchise et ne visent pas spécifiquement les emplois peu qualifiés, même si l'allègement est plus important pour ceux-ci (l'exonération pour les salaires inférieurs aux différents seuils représente 28 % de la masse salariale).. L'objectif recherché est un soutien général à l'emploi. Ce dispositif constitue une aide de l'Etat aux entreprises, autorisée par la Commission européenne, destinée à compenser les surcoûts induits par la situation spécifique de ces territoires. Il apparaît cependant particulièrement coûteux (742 M€ en 2004) et surtout peu adapté à la nature des problèmes de ces économies, confrontées à des niveaux de rémunération nettement supérieurs à ceux des économies avec lesquelles elles sont en concurrence directe.

En revanche, plusieurs contrats spécifiques ont été créés par la loi de 1994, qui s'adressent aux publics prioritaires de la politique de l'emploi : contrat d'insertion par l'activité (CIA) réservé aux allocataires du RMI et contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM) qui s'adresse aux bénéficiaires du RMI et aux sortants des emplois-jeunes. A la différence du CIE, dont il est une adaptation, il prend la forme d'une aide forfaitaire qui s'accompagne d'une exonération totale des cotisations jusqu'à 1,3 SMIC. Ont également été créés des dispositifs spécifiques pour favoriser l'accès des jeunes à la formation et à l'emploi : projet initiative emploi (PIJ), soutien à l'emploi des jeunes diplômés, congé-solidarité qui vise à favoriser l'embauche d'un jeune par la cessation d'activité d'un salarié de plus de 55 ans

Le secteur non marchand accueille l'essentiel des emplois aidés (80 % contre 38 % en métropole) et les dispositifs en alternance y sont moins utilisés (57 % contre plus de 80 %). Comme en métropole, les contrats de qualification s'adressent aux deux tiers à des diplômés de niveau bac ou plus, tandis que les contrats d'apprentissage et des contrats destinés aux chômeurs et aux Rmistes sont au quatre cinquième destinés aux peu et non qualifiés.

L'appréciation de ces mesures est rendu particulièrement difficile par l'importance de l'évasion sociale et fiscale observée dans des départements, malgré le dispositif d'apurement exceptionnel des dettes sociales et fiscales mis en place par la LOOM. Lors de l'évaluation de ce dispositif par les COREC, la Cour avait noté que « malgré une amélioration des taux de couverture et la baisse des restes à recouvrer attribuables à la LOOM (...), les résultats ne sont pas à la hauteur des prévisions »⁴⁹.

Des progrès ont toutefois été enregistrés en matière de chômage : fin 2004, le taux de chômage s'élevait à 23 % contre 30 % en 1997, soit un taux deux fois et demi plus élevé qu'en métropole. La proportion de chômeurs de longue durée y est également plus importante (41,5 % contre 31,0 %), mais celle des moins de 25 ans y est un peu plus faible (15,3 % contre 17,7 %).

⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport au Parlement sur la sécurité sociale*, septembre 2004, p. 141-143.

III. ASPECTS SECTORIELS DES EXONÉRATIONS

La Cour a souhaité compléter l'analyse des évaluations globales des effets sur l'emploi des exonérations par des examens sectoriels. Quatre secteurs ont été examinés, deux dans l'industrie, textile-habillement-cuir et automobile, et deux dans le tertiaire, grande distribution et restauration. Dans le cas de l'automobile et de la grande distribution, les données statistiques ont été complétées et enrichies par des entretiens avec les responsables des relations humaines de plusieurs entreprises.

Ces secteurs présentent deux caractéristiques très différentes :

- d'une part, du point de vue des exonérations, l'industrie bénéficie proportionnellement moins des exonérations que le tertiaire : ainsi, le taux apparent d'exonération est de 7 % pour le textile et 8,4 % pour l'habillement et seulement de 2,2 % pour l'automobile alors qu'il se situe entre 11 % et près de 14 % pour la grande distribution alimentaire et les hôtels-café et restaurants,
- d'autre part, du point de vue de l'emploi, les secteurs industriels se situent dans un mouvement tendanciel de réduction de l'emploi, et, en particulier de l'emploi peu qualifié, alors que les entreprises du tertiaire opèrent dans un contexte marqué par une croissance tout aussi tendancielle de l'emploi et notamment de l'emploi peu qualifié et du temps partiel.

L'impact des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires se pose ainsi en des termes différents : pour l'industrie, la question est de savoir si cette politique a permis d'étaler dans le temps les suppressions d'emplois peu qualifiés ; pour le tertiaire, la question est de savoir si les exonérations ont modifié les comportements d'embauche des entreprises et constitué ou non un pur effet d'aubaine.

A. LES EXONÉRATIONS DANS DEUX SECTEURS INDUSTRIELS

1. Le textile-habillement-cuir (THC)

La filière THC employait environ 185 000 personnes fin 2004, contre 510 000 en 1993 et constituait au regard des effectifs la première industrie de biens de consommation en France. Avec un chiffre d'affaire de l'ordre de 27 Md€ en 2004, elle se situe au troisième rang des pays européens, derrière l'Italie (qui totalise le quart du chiffre d'affaires de l'UE dont le tiers dans l'habillement) et l'Allemagne, leader du secteur textile. La branche textile, la plus capitalistique, employait un peu plus de 91 000 salariés au 30 septembre 2004 contre 137 000 fin 1995, l'habillement 61 600 contre 110 000 et le cuir 29 500 contre 50 000. La fin des quotas, effective depuis janvier 2005, avait été anticipée et s'est traduite par un arrêt des investissements

dès 2002, qui a provoqué une accélération de la baisse des effectifs de 7,5 % entre 2002 et 2003 et de près de 10 % en 2004. De plus, en privant le textile – notamment filature, tissage, maille – de son débouché traditionnel qu’est l’habillement, la concurrence asiatique l’a entraîné dans l’affaiblissement général du secteur⁵⁰.

Toutefois, la situation française apparaît relativement spécifique :

- *à la différence de l’Italie*, qui a réussi à préserver un important tissu d’entreprises moyennes innovantes, l’habillement en France est dominé par de grandes chaînes spécialisées qui représentent plus de 70 % des ventes et qui s’approvisionnent dans les pays à bas salaires. Cette concentration a conduit à une restructuration vers l’amont (designers) et vers l’aval (marketing et distribution). L’industrie de l’habillement s’est ainsi recentrée sur des métiers de donneurs d’ordre ne conservant plus qu’une activité de fabrication résiduelle, au point que les statisticiens s’interrogent pour savoir si cette activité ne devrait pas être classée à l’avenir dans le secteur tertiaire et non plus dans l’industrie manufacturière ;
- *à la différence de l’Allemagne*, dont l’industrie textile a fortement investi dans la recherche et les produits techniques, le textile français est largement absent de ce créneau à haute valeur ajoutée, dont la croissance est soutenue (3 % l’an) et dont les produits peu substituables assurent des positions fortes à l’exportation : les produits textiles ne représentent en France que 17 % du chiffre d’affaires du secteur contre 40 % en Allemagne alors que la demande est assez comparable entre les deux pays. Le secteur emploie 20 000 salariés dans 120 entreprises en France contre 35 000 dans 50 entreprises seulement en Allemagne.

Le déclin du secteur textile-habillement résulte en partie de la faiblesse, voire de l’absence, de recherche-développement. L’industrie textile française a été handicapée dans son évolution par le faible niveau de qualification et de formation initiale des ouvriers de production et par l’insuffisante innovation des entreprises. En 1990, 66 % des ouvriers non qualifiés et 58 % des ouvriers qualifiés ne possédaient aucun diplôme ; en 2002, ils étaient encore 57 % et 45 %. Dans le même temps, la part des moins de 30 ans a reculé de 32 % à 15 % pour les non qualifiés et de 20 % à 9 % pour les qualifiés alors que celle des 50 ans et plus augmentait en dépit des fermetures d’usines et des plans sociaux (respectivement de 13 à 16 % et de 22 à 28 %). Ces faibles niveaux de formation auraient exigé des efforts importants de formation que ni les entreprises ni les partenaires sociaux n’ont mis en oeuvre.

Le montant des exonérations s’est élevé en 2004 à 144 M€ pour le textile, 112 M€ pour l’habillement et 57 M€ pour le cuir. Les entreprises de 10 à 249 salariés absorbent entre 70 et 75 % des financements totaux. En revanche, la part des entreprises de 250 salariés et plus est plus importante dans l’industrie textile et le cuir (23 %) que dans l’habillement (12 %). Le taux apparent d’exonération s’est établi en 2004 à 8,4 % pour l’habillement et le cuir et à 7 % pour le textile.

⁵⁰ Le coût horaire en filature et tissage est de 21 \$ en France, 20 \$ en Italie, 2,6 \$ au Maroc, 2,1 \$ en Tunisie ... et 0,76 \$ en Chine côtière.

Le recours aux mesures d'exonérations de cotisations sociales dans le cadre du « plan textile » de 1993 relayé par l'élargissement des exonérations bas salaires dès 1998⁵¹ s'est révélé illusoire. Ces mesures ont été vues à l'époque davantage comme un moyen de retarder les mutations inévitables que comme un outil destiné à les accompagner. La question de la baisse du coût salarial, qui a été au cœur des demandes de la profession dans les années quatre vingt dix, est aujourd'hui largement dépassée. La mutation vers le textile technique, réussie par l'industrie allemande, nécessite un tout autre niveau de qualification que celui observé traditionnellement dans cette industrie, mais sans doute aussi des entreprises d'une taille suffisante pour disposer de l'assise financière qu'imposent les investissements.

La profession s'est depuis progressivement orientée vers, d'une part, un soutien à l'innovation et à la création et, d'autre part, la mise en place de dispositifs d'accompagnement des mutations économiques. Une première étape a été franchie avec l'accord national pilote signé en 2003 entre le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et les organisations professionnelles, couvrant la période 2003 – 2005, qui a permis de former en trois ans environ 6 000 salariés, en priorité de premier niveau de qualification et de petites et moyennes entreprises. Une deuxième étape a été franchie en janvier 2006⁵² qui comporte un volet industriel – notamment pôle de compétitivité, plate-forme technologique européenne, recherche-développement, création et protection de la propriété intellectuelle – et un volet formation et gestion prévisionnelle des emplois. L'accord, conclu en janvier 2006 pour la période 2006 – 2008, se fixe quatre objectifs :

- améliorer l'employabilité des salariés les plus fragiles (notamment ouvriers et employés non qualifiés, salariés des premiers niveaux de qualification, salariés à forte ancienneté, seniors) par une approche individualisée et par la validation de leurs acquis ;
- élever le niveau des qualifications et développer les compétences des salariés afin qu'ils puissent évoluer dans l'entreprise, dans leur secteur d'activité et au besoin faciliter une mobilité professionnelle externe ;
- développer dans les entreprises des démarches d'anticipation, de préférence dans le cadre d'opérations collectives, débouchant sur la définition d'actions leur permettant de faire face aux évolutions de l'emploi et de répondre aux besoins en compétences ;
- réduire les inégalités d'accès à la qualification et à la formation.

L'objectif visé est de former 6 500 salariés, dont 70 % minimum devront appartenir aux catégories socioprofessionnelles ouvriers et employés. En outre, l'introduction des employés dans le public prioritaire permet de mieux prendre en compte la structure des emplois des secteurs concernés. Parmi les bénéficiaires

⁵¹ Les branches textile et habillement ont été parmi les premières à négocier un accord de RTT pour pouvoir bénéficier des mesures Aubry.

⁵² Ministère du travail et de la solidarité, *Dispositifs d'accompagnement des mutations économiques des industries du textile, de l'habillement et du cuir*, 16 janvier 2006.

de l'accord, les seniors tiennent une place importante : les salariés ayant 45 ans et plus seront prioritaires et une attention particulière sera apportée aux plus de 50 ans dont l'évaluation de l'accord 2003 - 2005 a montré qu'ils avaient moins bénéficié des actions entreprises.

Par ailleurs, un plan spécifique d'accompagnement des reclassements, de soutien à l'emploi et d'appui à la revitalisation dans les Vosges et des dispositifs particuliers d'appui à la reconversion et au reclassement des salariés de plusieurs départements (Nord-Lille, Dordogne, Charente et Maine et Loire) ont été mis en place ces dernières années. Ils ont en commun de s'inscrire dans des démarches stratégiques fondées sur des diagnostics technologiques, d'identification et d'anticipation des besoins en compétences des entreprises.

2. L'industrie automobile

L'industrie automobile employait 291 000 personnes fin 2004. Alors que l'emploi dans l'industrie automobile a connu une baisse de 24 % de 1984 à 1994, il est resté en moyenne stable depuis cette date.

Les exonérations de cotisations sociales bas salaires se sont élevées en 2004 à 168 M€ et les contrats aidés à 9,8 M€ avec un taux apparent d'exonération de 2,2 %.

L'industrie automobile est au sein de l'industrie manufacturière celle qui a le taux apparent d'exonération le plus faible. La part du secteur dans les exonérations est, de fait, avec 0,9 % du total des exonérations, très inférieure à sa part dans la masse salariale totale, soit 2,2 %. Pour les ouvriers travaillant en équipe, les exonérations représentent selon les entreprises entre 0,5 et 1 % du coût salarial.

Cette situation reflète la mutation du niveau moyen de qualification qui a accompagné la modernisation/réorganisation de l'industrie automobile au cours du dernier quart de siècle pour résister à une très vive concurrence internationale. Le maintien des sites de production en France a conduit les constructeurs à déployer des stratégies résolument offensives, combinant une forte automatisation et une polyvalence au niveau des postes d'assemblage, qui a poussé les qualifications requises vers le haut. Ces stratégies se sont accompagnées de fortes créations d'emplois en amont (ingénierie, design) et en aval (marketing et commercialisation), faisant appel à des qualifications élevées qui ont compensé le recul des emplois de production.

Pour une industrie comme l'automobile, les exonérations sur les bas salaires ne constituent plus un moyen d'inciter à embaucher de la main d'œuvre peu qualifiée mais apparaissent comme un instrument parmi d'autres de réduire le poids des prélèvements qui pèsent sur les entreprises. Il est sans impact sur les décisions d'implantation face à des écarts de salaires avec des pays d'Europe de l'Est, par exemple, qui peuvent aller de 1 à 5 et qu'il n'est pas possible de compenser par des exonérations de cotisations sociales. Les contrats d'apprentissage et de qualification constituent, par contre, des instruments utiles et efficaces de professionnalisation. Ils permettent, notamment, la formation et la préparation de jeunes sans qualification à des CAP en accord avec l'Education nationale dans des filières qui ne sont plus, ou ne sont pas assez, alimentées par les lycées professionnels (tôlerie par exemple).

B. LES EXONERATIONS DANS DEUX SECTEURS TERTIAIRES

1. Les super et hypermarchés

Les grandes surfaces alimentaires bénéficient des taux apparents d'exonération parmi les plus élevés : 13,8 % pour les supermarchés et 11,0 % pour les hyper, contre seulement 9,8 % pour l'ensemble du secteur « commerce de détail et réparations ». Elles comptaient 532 000 salariés en 2004 contre 391 000 en 1995 (354 000 en 1993), soit une augmentation de 141 000, due essentiellement aux salariés non qualifiés, dont la part est passée de 61 à 70 % (soit de 239 200 à 373 600 salariés) et aux emplois à temps partiel, passés de 32 à 45 % (de 127 800 à 238 900). En revanche, la proportion de salariés de moins de 25 ans tend à diminuer de 26 % en 1995 (24 % en 1993) à 21 % en 2003.

Tableau 23 : Evolution des effectifs des salariés (totaux, peu qualifiés et temps partiel) des super et hyper marchés 1995 – 2003

	1995	2003	Taux de croissance annuel
Effectifs totaux	390 900	532 100	3,9 %
<i>Salariés peu qualifiés</i>			
Effectifs	239 200	373 500	5,7 %
En %	61,2 %	70,2 %	/
<i>Salariés à temps partiel</i>			
Effectifs	127 800	238 900	8,1 %
En %	32,7 %	44,9 %	/

Source : INSEE

Les salariés non qualifiés à temps complet payés en dessous de 1,3 SMIC ne représentent que 38,4 % du total des non qualifiés contre 33 % pour celle de salariés non qualifiés payés entre 1,3 et 1,6 SMIC. Près de 30 % des non qualifiés des super et hypermarchés sont rémunérés au-delà de 1,6 SMIC. A l'inverse, 30 % des salariés occupant des emplois classés comme qualifiés sont rémunérés en dessous de 1,3 SMIC (contre 39 en 1995).

Tableau 24 : Nombre de salariés des super et hyper marchés en 2003 selon les niveaux de rémunération

	Total des salariés	Effectif des salariés peu qualifiés	Dont : à temps complet	Dont : à temps partiel
Nombre de salariés	532 000	373 500	nc	nc
< 1,3 SMIC	204 100	143 300	79 000	64 300
entre 1,3 et 1,6 SMIC	175 500	123 300	68 000	55 300
> 1,6 SMIC	152 400	106 400	nc	nc

Source : INSEE

De plus, la croissance la plus forte des effectifs des salariés non qualifiés est due à ceux payés entre 1,3 et 1,6 SMIC (+ 57 500 salariés), mais elle est également sensible aussi bien pour les non qualifiés payés moins de 1,3 SMIC (+ 40 700) que pour ceux payés au-delà de 1,6 SMIC (+36 200).

En 2003, 71,4 % des salariés étaient payés en dessous de 1,6 SMIC et donc permettaient aux super et hyper marchés de bénéficier très largement des exonérations bas salaires. Ils étaient 70,4 % en 1995. En revanche, la proportion de salariés rémunérés en dessous de 1,3 SMIC a diminué de 42,9 % à 38,4 %. L'élargissement vers 1,8 puis 1,6 SMIC du seuil des exonérations a donc favorisé un léger déplacement des salariés vers la tranche comprise entre 1,3 et 1,6 SMIC.

En 2004, les super et hyper marchés représentaient le tiers de l'emploi du secteur « commerce de détail et réparations » mais totalisaient près de 40 % des exonérations de ce secteur. Les exonérations générales présentent une forte concentration sur les entreprises dont les effectifs sont supérieurs à 20 salariés. Elles représentent une part significative de la masse salariale, de l'ordre de 11 à 13 %, mais, compte tenu du fait que la masse salariale ne constitue que 10 à 12 % du chiffre d'affaires, une part faible de celui-ci – de l'ordre de 1 à 1,5 % -. Malgré l'importance du temps partiel, les mesures spécifiques temps partiel sont devenues marginales en 2004 (0,9 et 0,7 M€).

Tableau 25 : Répartition des exonérations par mesures et tranche d'effectifs en 2004

M€

Tranche d'effectifs	- de 10	10 à 19	20 à 49	50 à 249	250 et +	Total	Par tranche en % du total			
							- de 10	10 à 19	20 à 249	250 et +
<i>Commerce de détail</i>	691,2	201,0	309,7	391,6	1 122,1	2715,6	25,4	7,4	25,9	41,3
Supermarchés	12,0	25,9	150,5	135,0	204,1	527,5	2,4	4,9	54,0	38,7
Exonérations générales	10,7	23,9	144,6	131,0	200,2	510,5	2,2	4,7	54,0	39,1
Emplois aidés	0,8	1,3	4,9	3,7	3,9	14,6	5,5	8,9	58,9	26,7
Zones franches	0,5	0,7	1,0	0,3	0	2,5	20,0	28,0	52,0	0
Hypermarchés	0,2	0,1	2,2	144,6	399,5	547,2	0,1	/	26,9	73,0
Exonérations générales	0,1	0,1	2,0	140,8	391,1	534,7	/	/	26,7	73,3
Emplois aidés	/	/	0,1	3,3	8,4	11,9	/	/	28,6	71,4
Zones franches	/	/	0,1	0,5	0	0,7	/	/	100	0

Source : ACOSS

De même, les contrats aidés et les mesures en faveur des zones franches, qui représentent moins de 3 % du montant total des exonérations des super et hypermarchés, sont plutôt le fait de supermarchés de taille moyenne. L'apprentissage, notamment dans les métiers de la bouche, se réalise moins par l'intermédiaire des contrats aidés que par le biais du financement des CFA ou d'écoles professionnelles.

Au total, l'emploi dans les grandes surfaces alimentaires, et plus généralement dans la grande distribution, ne semble guère avoir été sensible aux exonérations de cotisations sociales. Malgré leur importance dans la masse salariale, elles n'ont qu'un impact faible sur l'emploi, assez largement régi, au niveau des magasins, par des standards fonction de leur taille, de la nature des produits proposés, de la zone de chalandise, des heures de fréquentation et finalement du chiffre d'affaires attendu. Des facteurs institutionnels interviennent également, comme les restrictions imposées par

la loi à l'ouverture de nouveaux magasins ou la législation relatives aux marges. L'emploi est en outre marqué par l'ancienneté d'une partie du personnel et par un fort turnover des plus jeunes (qui peut atteindre jusqu'à 50 % de l'effectif dans certaines zones), notamment des salariés employés sur les postes les moins qualifiés.

L'importance des exonérations de cotisations sociales ne paraît pas non plus avoir beaucoup ralenti la recherche de gains de productivité de l'ordre de 1,5 % l'an dans les fonctions logistiques comme dans la réorganisation des linéaires pour mieux les ajuster aux ventes. Par ailleurs, elle n'a pas non plus freiné l'introduction de bornes d'information et de caisses automatiques, qui répond moins à des préoccupations de coût salarial et d'emploi qu'à un objectif de réduction des délais d'attente dans les magasins et aux caisses qui constitue la première demande des consommateurs et le grand chantier à venir, fortement générateur de gains de productivité.

Dans ce secteur également, les exonérations de charge sur les bas salaires n'ont donc pas impacté significativement la politique de recrutement, et les aides distribuées par ce canal sont prises en compte comme toute autre aide publique, par exemple la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle⁵³.

2. Les hôtels, cafés et restaurants

Le secteur des hôtels-café-restaurants est l'autre secteur qui proportionnellement bénéficie le plus des exonérations avec, en 2004, des taux apparents de 11,2 % pour les hôtels, de 13,7 % pour les cafés, de 12,3 % pour la restauration commerciale. Seule la restauration collective a un taux d'exonération plus faible, de 8 %.

Alors que dans la restauration collective, les grandes entreprises sont les principales bénéficiaires des exonérations (celles de 250 salariés et plus totalisent près de 80 % du montant total de ce type de restauration), dans la restauration commerciale, les exonérations bénéficient, au contraire, pour moitié aux entreprises de moins de 10 salariés et à 80 % à celles de moins de 50 salariés. De même, les très petits restaurants commerciaux sont au deux tiers les premiers utilisateurs des contrats aidés et pour moitié des aides aux zones franches.

Tableau 26 : Exonérations de cotisations par taille d'établissement et nature des mesures en 2004

M€

Nombre de salariés	Moins de 10	De 10 à 19	de 20 à 49	de 50 à 249	250 et +	Total	Taux apparent d'exonération en %
Restauration commerciale	387,8	106,1	132,6	48,0	113,4	787,9	12,3
Mesures générales	337,9	93,6	122,8	42,5	107,3	705,7	
Contrats aidés	29,4	6,5	4,0	1,3	1,6	44,5	
Zones franches	20,5	6,0	5,9	4,1	0	37,7	
Restauration collective	6,7	3,6	5,3	15,6	116,4	147,6	8,0
Mesures générales	3,5	2,1	4,3	12,8	108,1	130,8	
Contrats aidés	3,0	1,1	0,7	0,4	2,9	8,0	
Zones franches	0,2	0,4	0,3	2,3	0	4,8	

Source : ACOSS

⁵³ Ainsi, dans un grand groupe français de distribution, l'avantage procuré par les exonérations de charges représente 70 M€ par an, alors que le poids de la taxe professionnelle atteint 97 M€ et que la suppression de la part salariale de la TP à partir de 1998 a représenté un avantage de 145 M€.

Les hôtels et restaurants employaient 821 000 personnes en 2003 contre 708 000 en 1993, dont 680 000 salariés (534 000 en 1993). La part des non salariés a donc continué de décroître de 25 à 17 % et a accompagné une croissance de l'effectif salarié de 2,5 % l'an.

La restauration commerciale et collective employait 382 700 salariés en 2003 contre 298 500 en 1993. La restauration commerciale constitue le plus gros effectif avec 295 500 salariés en 2003 et une progression de 2,9 % l'an contre 87 200 salariés pour la restauration collective avec seulement une croissance annuelle de 1,3 % (tableau 27).

Au cours de la période 1993 – 2003, l'emploi salarié peu qualifié s'est fortement accru au sein de la restauration commerciale, au rythme de 4,5 % l'an, contre seulement 1,1 % dans la restauration collective. Dans les deux cas, cette croissance a été tirée par le développement du temps partiel qui augmente ainsi de 5 % l'an pour la première et de 3 % pour la seconde. Et les emplois peu qualifiés sont plus fréquents parmi les emplois à temps partiel : 79 % et 72 % d'entre eux, contre 55 % et 45 % pour les emplois à temps complet.

Tableau 27 : L'évolution de l'emploi salarié total et peu qualifié dans la restauration de 1993 à 2003

	1993	2003	Variation
L'emploi salarié total			
Hôtels – restaurants	534 000	680 000	2,5 %
Restauration commerciale	221 800	295 500	2,9 %
Restauration collective	76 700	87 200	1,3 %
L'emploi salarié peu qualifié			
<i>Restauration commerciale</i>			
Emploi salarié peu qualifié	125 300	193 800	4,5 %
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps complet	45,5	56,3	+ 10,8 pts
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps partiel	77,7	78,7	+ 1 point
<i>Restauration collective</i>			
Emploi salarié peu qualifié	42 500	47 300	1,1 %
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps complet	48,8	45,8	- 3 points
Part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi à temps partiel	73,7	72,1	- 1,6 points

Source : INSEE

Toutefois, alors que la part de l'emploi peu qualifié augmente pour la restauration commerciale de près de 11 points à temps complet et de 1 point à temps partiel, elle baisse pour la restauration collective de 3 points à temps complet et de 1,6 point à temps partiel.

Au cours de la période récente, on observe dans la restauration commerciale une stagnation du volume d'heures travaillées, avec toutefois des comportements différents de recours au temps partiel selon la taille des établissements et des années. Au total, entre 2001 et 2004 la durée du travail a baissé de 4,7 % et l'emploi salarié augmenté de 4,5 %⁵⁴.

Autrement dit, les exonérations dont a bénéficié le secteur de la restauration commerciale ne sembleraient pas avoir eu d'effet net de créations d'emploi. En revanche, la structure de l'emploi entre non qualifiés et qualifiés s'est fortement déformée au profit des premiers et entre temps complet et temps partiel au profit du second, sans que l'impact des allègements sur ces évolutions soit exactement apprécié.

ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Les analyses et évaluations de cette partie conduisent à tirer quelques conclusions générales sur quatre plans.

1) Les évaluations des exonérations générales réalisées à partir de modèles font apparaître deux enseignements généraux.

En premier lieu, autour de la réalité des effets sur l'emploi. On peut conclure à une certaine efficacité en termes d'augmentation nette d'emplois peu qualifiés, et, dans une moindre mesure, d'emplois totaux. Aucune évaluation n'aboutit à un effet négatif sur l'emploi. L'ampleur de cet effet n'est cependant pas assez précise et elle dépend, pour une large part, de l'ampleur de la substitution entre travail qualifié et travail non qualifié, laquelle est trop peu connue, trop imprécise. Il est urgent que des travaux voient le jour sur ce point précis. D'autre part, l'exemple belge et la largeur du spectre d'exonération conduisent à conclure que ces emplois sont occupés, pour une part, par des salariés formés, et non peu formés. Par ailleurs, lors des coups de sonde sectoriels (cf. ci-dessous), on a été amené à juger que l'effet des allègements dans le secteur étudié était peu perceptible.

Ces deux assertions - une certaine efficacité globale, des effets très faibles dans nombre de secteurs- ne sont pas nécessairement contradictoires. L'effet global peut consister en large partie en un déplacement entre secteurs, au profit de ceux qui occupent beaucoup de personnes peu qualifiées, les entreprises de ces secteurs voyant leur activité s'accroître dans la mesure où elles peuvent réduire leurs prix. D'autre part, dans tous les secteurs, les entreprises peuvent ne pas nettement percevoir l'effet des allègements dans la mesure où il passe par un effet prix pour les entreprises qui en bénéficient : les allègements de charges s'apparentent pour partie à une aide publique, permettant d'abaisser leur prix de vente et donc de susciter un accroissement de leur activité (éventuellement au détriment d'entreprises concurrentes n'ayant pas bénéficié de la mesure), susceptible de s'accompagner d'embauches de peu qualifiés et

⁵⁴Mustapha Okham et Philippe Varrambier : « La restauration commerciale de 2002 à 2004 », *INSEE première*, n°1047, INSEE, novembre 2005.

de qualifiés, qui seront alors interprétées comme résultant d'un effet demande. Cet effet prix (ou demande) n'exclut certes pas, en particulier à moyen - long terme, un effet de substitution entre emplois peu qualifiés et emplois qualifiés, qui, lui, reflétera la spécificité de l'allègement des charges sur les bas salaires, c'est-à-dire une modification du coût relatif des deux catégories de travail.

Le second enseignement général porte sur les modalités de l'accroissement net d'emploi. Il se peut que l'effet net sur l'emploi traduise plutôt un ralentissement des destructions d'emploi qu'une augmentation des créations. Si l'on admet une telle interprétation, la politique d'allègements des charges peut trouver une certaine justification, car elle permet de ralentir, ou de différer des destructions ou des transformations inévitables (notamment sous l'effet de la mondialisation) : elle offre un certain répit pour se transformer, s'organiser pour répondre à cette concurrence. Encore faut-il, bien entendu, que ce répit soit bien mis à profit pour restructurer en profondeur (types de produits, modes de fabrication, formation et aides à la mobilité des salariés, etc.) les secteurs et entreprises confrontés à cette situation.

Même si des emplois ont été effectivement créés, ou des destructions d'emplois effectivement ralenties, les allègements représentent aujourd'hui un coût très élevé. En outre, l'efficacité quantitative reste trop incertaine pour qu'on ne s'interroge pas sur la pérennité et l'ampleur du dispositif.

2) Les dispositifs d'exonération ciblés sur des publics particuliers sont à la fois nombreux, instables et d'efficacité très inégale. La Cour plaide pour une réduction de leur nombre et une stabilisation sur les formules les plus efficaces au regard de l'insertion dans l'emploi durable. A cet égard, trois conclusions se dégagent :

- en premier lieu, l'alternance, qui fait l'originalité des contrats d'apprentissage et de qualification (désormais remplacé par le contrat de professionnalisation), assure plutôt une bonne insertion dans un emploi durable ; mais la performance de ces contrats tient aussi à la situation de départ des bénéficiaires : sortir de l'école ou d'un emploi sans être passé par le chômage offre de meilleures chances d'accéder à l'emploi au terme du dispositif ; de plus, mieux vaut être un jeune pas ou peu diplômé qu'un adulte dans la même situation ;
- en deuxième lieu, la situation des non qualifiés et/ou peu diplômés ne doit pas occulter les problèmes d'insertion de jeunes, diplômés dans des matières qui ne leur offrent pas de débouchés, pour lesquels des dispositifs de professionnalisation sont à la fois nécessaires et utiles ;
- en troisième lieu, pour les chômeurs pas ou peu qualifiés, ni les exonérations ni les aides complémentaires ne constituent le vecteur principal du retour vers l'emploi. L'existence d'une politique publique d'accompagnement individualisé vers l'emploi leur est indispensable. Celui-ci doit se dérouler sur une durée suffisamment longue pour être utile. Les contrôles auxquels la Cour a procédé en dehors de cette enquête soulignent la nécessité de mieux encadrer les opérateurs et les conseillers de façon à ne pas pratiquer une « pro-sélection » en direction des publics les plus directement susceptibles de s'insérer dans l'emploi.

3) Troisième point, les coups de projecteur sur quelques secteurs qui n'ont nullement la prétention d'une évaluation scientifique de l'impact sur l'emploi des exonérations ont apporté certains éclairages complémentaires.

Dans l'industrie, la pression de la concurrence internationale n'a pas laissé aux entreprises d'autre choix que de se moderniser ou de disparaître. Les exonérations pouvaient être un moyen d'accompagner une mutation inévitable nécessitant des qualifications plus élevées. Tel n'a pas toujours été le cas. Mais au-delà du bilan que l'on peut dresser du passé, cette problématique apparaît aujourd'hui clairement dépassée. L'arrivée de la Chine et de l'Inde sur la scène économique mondiale a au moins eu le mérite d'accélérer la prise de conscience que seule une politique résolument tournée vers l'innovation permet à nos entreprises de résister à la concurrence des pays à bas salaires. L'automobile est depuis plus d'une décennie engagée dans cette voie. L'industrie textile l'a elle-même comprise qui, avec l'aide des pouvoirs publics, met en place une politique plus offensive d'innovation dans des produits techniques et de formations destinées à faire évoluer la main d'œuvre vers ces nouveaux métiers.

Plus que jamais, les exonérations de cotisations sociales tendent à se concentrer sur le secteur tertiaire, dont l'ancrage territorial et la relation de proximité sont plus importants que la pression de la concurrence internationale. Le secteur de la grande distribution – pas seulement alimentaire - est sans doute celui qui, à cet égard, suscite le plus d'interrogations. Il bénéficie, en effet, d'un taux élevé d'exonération alors même que le coût salarial ne semble pas être le principal déterminant de l'emploi. Par contre, le coût en est élevé pour les finances publiques.

Dans le cas de la restauration commerciale, les exonérations seraient plutôt venues conforter les marges des entreprises – associées à des hausses de prix – qu'induire des embauches supplémentaires. Au contraire, en pesant sur le volume de l'activité, les hausses de prix n'ont pu que freiner la demande et, par ce biais, peser sur l'emploi dont l'augmentation, ces dernières années, apparaît pour l'essentiel due à la réduction de la durée du travail.

4) Au total, ces constats justifient qu'une attention particulière soit apportée aux facteurs qui contribuent le plus à l'augmentation du coût des exonérations pour les finances publiques. On peut préciser à cet égard que :

- d'une part : chaque 1 % d'augmentation du SMIC à barème constant accroît mécaniquement le coût des exonérations de cotisations sociales de 0,6 Md€ ;
- et d'autre part :
 - l'abaissement du seuil de sortie des exonérations de 1,6 à 1,3 SMIC réduirait le coût pour les finances publiques d'environ 7 Md€ ;
 - la limitation du bénéfice des exonérations sur les bas salaires (dispositif « Fillon ») aux entreprises de moins de 20 salariés réduirait leur coût entre 9 Md€ et 10 Md€.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
PARTIE I : PROBLÉMATIQUE, CONTEXTE ET EVOLUTIONS HISTORIQUES	5
I. EVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIE ET CONJONCTURE	5
II. L'EVOLUTION SUR MOYENNE PERIODE DES ACTIFS ET EMPLOIS PEU QUALIFIES	7
A. « PEU QUALIFIÉS », DE QUOI PARLE-T-ON ?	7
B. LA POPULATION ACTIVE	10
1. Evolutions passées	11
2. Prévisions	12
C. L'EMPLOI SALARIE PEU QUALIFIÉ	14
1. Morphologie de l'emploi salarié peu qualifié	15
2. Emploi peu qualifié, emploi peu rémunéré, salarié peu formé	18
III. LES ÉVOLUTIONS PASSÉES DES SALAIRES ET DES COUTS	22
ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	25
PARTIE II : L'ÉVOLUTION ET LA CONCENTRATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES	26
I. HISTORIQUE ET FINALITÉS DES EXONÉRATIONS	27
A. LES MESURES EN FAVEUR DU TEMPS PARTIEL	27
B. DU RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ À LA COMPENSATION DU COÛT DE LA RTT ET DES HAUSSES DU SMIC	27
C. UN DISPOSITIF INCONTRÔLÉ	29
II. UNE TRÈS FORTE CROISSANCE DU MONTANT DES EXONÉRATIONS	30
A. L'AMPLEUR DU COÛT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES	30
B. LE POIDS DES EXONÉRATIONS DE CHARGES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES POUR L'EMPLOI	32
III. LA CONCENTRATION DES EXONÉRATIONS DANS LE CHAMP DU SECTEUR MARCHAND	33
A. UNE CONCENTRATION SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	34
B. UNE FORTE CONCENTRATION SUR QUELQUES SECTEURS D'ACTIVITÉ	36
C. UNE CONCENTRATION SUR UN NOMBRE RÉDUIT DE MESURES CIBLÉES	37
ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	38

PARTIE III : L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONERATIONS :	
ANALYSES ET COMMENTAIRES	39
I. L'EFFICACITÉ DES MESURES GÉNÉRALES : LES ÉVALUATIONS FRANÇAISES ET ÉTRANGÈRES	39
A. EVALUATION DES EFFETS DES ALLEGEMENTS : QUESTIONS DE METHODE	39
B. LES ALLEGEMENTS GENERAUX DE CHARGES : EVALUATIONS FRANÇAISES	42
1. Evaluation par comparaison directe entre entreprises.....	46
2. Un travail sur données individuelles (actifs occupés et chômeurs)	48
3. Une évaluation macroéconomique qui fait intervenir l'appariement entre chômeurs et postes de travail	49
4. Un exemple d'évaluation « mésoéconomique »	50
5. La question de la « trappe à bas salaires »	50
C. L'ALLÈGEMENT DU COUT DU TRAVAIL : ANALYSE D'EXPERIENCES ETRANGERES	52
1. Les Pays-Bas : comparaison entre mesures différentes, concernant soit la demande soit l'offre de travail	52
2. La Finlande : efficacité d'une subvention à l'embauche	55
3. La Suède : la nécessité de cibler les mesures.....	55
4. La Belgique : la prise en compte de la déqualification	56
II. L'IMPACT DES DISPOSITIFS CIBLÉS	59
A. L'IMPACT SUR L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE DES VARIATIONS DES ENTRÉES DANS LES DISPOSITIFS CIBLÉS D'EMPLOI ET DE FORMATION	60
B. LES CONTRATS DESTINÉS À DES PUBLICS PARTICULIERS.....	63
1. L'alternance : apprentissage, contrat de qualification	63
2. Les autres contrats et dispositifs	64
C. DES EXONÉRATIONS TERRITORIALES.....	68
1. L'exonération dans les zones franches urbaines (ZFU).....	68
2. L'exonération dans les DOM.....	69
III. ASPECTS SECTORIELS DES EXONÉRATIONS.....	71
A. LES EXONÉRATIONS DANS DEUX SECTEURS INDUSTRIELS.....	71
1. Le textile-habillement-cuir (THC).....	71
2. L'industrie automobile.....	74
B. LES EXONERATIONS DANS DEUX SECTEURS TERTIAIRES	75
1. Les super et hypermarchés.....	75
2. Les hôtels, cafés et restaurants.....	77
ELEMENTS DE CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	79

..



Inspection générale
des finances
N° 2006-M-013-01

Inspection générale
des affaires sociales
N° 2006-037

RAPPORT

sur

l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale

Établi par

Charlotte REBOUL
Inspectrice des finances

Julien SENÈZE
Inspecteur des finances

Amélie VERDIER
Inspectrice des finances

Sous la supervision de
Alain CORDIER
Inspecteur général des finances

Thierry DIEULEVEUX
Inspecteur général des affaires sociales

Thomas WANECQ
Inspecteur des affaires sociales

- AVRIL 2006 -

SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION	1
I. DESCRIPTION DE LA MESURE ÉTUDIÉE	2
A. LE DISPOSITIF ACTUEL DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX	2
1. <i>La loi du 17 janvier 2003</i>	2
2. <i>Bénéficiaires</i>	3
3. <i>Montant</i>	3
B. LA RÉFORME ÉTUDIÉE CONSISTE À INTÉGRER CES ALLÈGEMENTS AU BARÈME DES COTISATIONS PATRONALES, QUI DEVIENDRAIENT PROGRESSIVES POUR LES SALAIRES INFÉRIEURS À 1,6 SMIC	4
1. <i>Principes</i>	4
2. <i>Mise en œuvre juridique</i>	7
3. <i>Cette réforme n'a en principe d'incidence ni sur le coût du travail, ni sur le financement de la sécurité sociale</i>	8
II. LA RÉFORME NE PRÉSENTE PAS DE DIFFICULTÉ INSURMONTABLE MAIS NÉCESSITE DES DÉLAIS QUI NE PERMETTENT PAS SON ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2007	9
A. AU PLAN TECHNIQUE, UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA MESURE AU 1 ^{ER} JANVIER 2007 SERAIT PRÉMATURÉE	9
1. <i>Le recouvrement : la priorité doit être donnée à la préservation des capacités de contrôle et de redressement</i>	9
2. <i>Pour les entreprises : l'intégration des allègements généraux au barème implique des adaptations limitées mais qui ne sont pas applicables immédiatement</i>	13
B. L'INSERTION DE LA MESURE DANS SON ENVIRONNEMENT JURIDIQUE EST COMPLEXE	16
1. <i>Des effets incertains sur la coordination entre régimes, s'agissant en particulier du régime des indépendants</i>	16
2. <i>L'introduction d'un barème de référence progressif complique la définition de l'ensemble des mesures dérogatoires</i>	17
III. CES DIFFICULTÉS DOIVENT ÊTRE MISES EN REGARD DE L'INTÉRÊT DE LA MESURE	19
A. LA MESURE EST COHÉRENTE AVEC LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES ALLÈGEMENTS	19
B. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS AU BARÈME ACCROÎT LA COMPLEXITÉ DES COTISATIONS SOCIALES	19
C. LES EFFETS ÉCONOMIQUES À ATTENDRE DE LA RÉFORME TIENNENT EXCLUSIVEMENT À SA CAPACITÉ À ANCRER LES ANTICIPATIONS DES AGENTS	20
1. <i>Les comparaisons internationales, qui visent d'ores et déjà les cotisations nettes d'allègements, n'ont que peu d'incidences sur le comportement des investisseurs</i>	20
2. <i>La mesure n'aurait d'effet que pour autant qu'elle rendrait crédible la stabilité du dispositif</i>	20
D. LA MESURE, DE PORTÉE TECHNIQUE LIMITÉE, NE PEUT ÊTRE APPRÉCIÉE QUE SUR UN PLAN POLITIQUE	21
LETTRE DE MISSION	23
PERSONNES RENCONTRÉES	26

SYNTHÈSE

1. Les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale ont été modifiés en dernier lieu par la loi du 17 janvier 2003, dite loi Fillon, qui prévoit qu'ils sont de 26 points pour une rémunération horaire égale au SMIC et décroissent ensuite pour s'annuler à un niveau de rémunération horaire égal à 1,6 SMIC.
2. La loi de finances pour 2006 a profondément modifié le financement du manque à gagner dû aux allègements pour la sécurité sociale en substituant le produit de neuf taxes à la compensation à l'euro l'euro pratiquée jusqu'alors. Le produit prévisionnel de ces taxes pour 2006 est de l'ordre de 20 Md€.
3. Le Parlement a demandé au Gouvernement d'étudier une étape supplémentaire dans cette réforme du financement de la sécurité sociale : l'intégration des allègements à un barème de cotisations patronales. Ce sont l'intérêt et les modalités de mise en œuvre de cette mesure que la mission a été chargée d'étudier.

La réforme est étudiée « toutes choses égales par ailleurs », sous réserve de l'exclusion de la cotisation accident du travail du dispositif.

4. L'hypothèse analysée par la mission est celle d'une transposition du dispositif actuel « toutes choses égales par ailleurs », en un barème qui, par conséquent, serait progressif et continu entre le SMIC et 1,6 SMIC. La mission suggère cependant, si cette réforme était mise en œuvre, d'en exclure la cotisation accidents du travail-maladies professionnelles (ATMP), bien que cette cotisation fasse actuellement partie du champ de la réduction Fillon. Cette suggestion répond à des considérations de simplicité et d'opportunité.

La réforme ne rencontre pas d'obstacle technique insurmontable mais nécessite des délais qui ne permettent pas son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

5. S'agissant du réseau du recouvrement, la priorité doit être de ne pas dégrader le risque de recouvrement. En effet, l'impossibilité actuelle d'opérer des contrôles de cohérence de masse des allègements Fillon à partir des déclarations des entreprises est acceptable seulement dans la mesure où elle porte sur une part minoritaire du montant des cotisations recouvrées¹. Or la « barémisation », en individualisant pour chaque salarié les taux de cotisation, étendrait à l'ensemble des cotisations sociales cette impossibilité.
6. L'individualisation salarié par salarié des déclarations serait un moyen de surmonter cette difficulté. Elle constituerait cependant une évolution majeure qui nécessite une évaluation soignée et ne peut, en tout état de cause, être envisagée qu'à moyen terme.
7. Cependant, la mission a mis en évidence que le montant des allègements ou, si la réforme était mise en œuvre, des cotisations intégrant ces allègements, peut se déduire, au niveau global d'un établissement, de la masse salariale totale des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 SMIC et du nombre d'heures rémunérées aux mêmes salariés. Il serait suffisant, pour ne pas dégrader la qualité du contrôle sur pièces, de demander aux entreprises ces deux informations, qu'elles ne déclarent pas actuellement, mais qu'il leur est facile d'obtenir puisqu'elles les traitent déjà au niveau de chaque salarié pour le calcul des allègements.

¹ Les allègements ont représenté en 2005 environ 7,5% des cotisations recouvrées.

8. La mission observe que, même en l'absence de transposition des allègements en barème, la fourniture de ces deux données améliorerait significativement le contrôle des déclarations en permettant des tests de cohérence sur les montants de réduction Fillon déclarés, tests qui ne sont pas réalisés aujourd'hui.
9. Les développements informatiques nécessaires à l'intégration des allègements au barème pourraient, selon l'ACOSS, nécessiter environ 70 mois.hommes. Cette charge est comparable, par exemple, à celle de la mise en place de l'interlocuteur social unique des indépendants qui est, avec la gestion des comptes des grandes entreprises, un des chantiers prioritaires de l'ACOSS pour les deux ans qui viennent. Aussi, sauf à revoir profondément les budgets alloués ou l'ordre de priorité des mesures dont la mise en œuvre simultanée est demandée à l'ACOSS, il n'est pas possible d'envisager de façon satisfaisante une entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2007. Il faut en outre tenir compte des délais nécessaires à l'explication de la mesure auprès des cotisants.
10. Par ailleurs, si la mesure était décidée, il faudrait veiller à ce que l'encadrement juridique du contrôle sur place autorise les inspecteurs du recouvrement à opérer des redressements à des taux forfaitaires, sous peine de limiter fortement l'effectivité du contrôle.
11. En ce qui concerne les entreprises, la réforme impliquerait des adaptations limitées mais non immédiates. L'essentiel des délais de mise en œuvre tiendraient à la mise à jour par les éditeurs de logiciels de paie des paramétrages de tous leurs clients. L'opération devrait également s'accompagner d'une campagne d'explication technique et de communication sur le sens des changements introduits. Les experts comptables insistent aussi sur cette dimension pédagogique d'accompagnement de la réforme.
12. Au total, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 serait certainement prématurée, à la fois pour le réseau du recouvrement et pour les entreprises. Par ailleurs, le début de l'année civile étant préférable pour l'intervention de ce type de mesure, la date du 1^{er} janvier 2008 serait la meilleure pour son entrée en vigueur. Une mise en œuvre dans le courant de l'année 2007 est également possible, mais moins aisée, et donc d'une moindre acceptabilité, pour les entreprises.
13. L'insertion de la mesure dans son environnement juridique ne soulève pas davantage de difficulté majeure mais est source de forte complexité.
14. La mission s'est assurée qu'au plan juridique, la mesure n'emportait pas automatiquement l'extension du nouveau barème aux indépendants, qui sont aujourd'hui exclus du bénéfice des allègements Fillon. En revanche, il est certain qu'une partie au moins des représentants des indépendants revendiqueraient dans ce sens. L'enjeu financier est estimé par la direction de la sécurité sociale à un maximum 1,4 Md€. Cette estimation est cohérente avec celle du régime social des indépendants, qui est de l'ordre de 1,5 Md€.
15. L'articulation du nouveau barème avec l'ensemble des mesures dérogatoires aux taux actuels de droit commun, qu'il s'agisse d'assiettes ou de taux réduits, ou d'allègements ciblés sur des zones, des publics ou des secteurs spécifiques, est possible sans accroissement déraisonnable de la complexité de l'ensemble uniquement au prix du maintien d'un barème proportionnel virtuel comme référence. Une rationalisation de ces dispositifs dérogatoires pourrait simplifier l'intégration des allègements généraux au barème des cotisations, mais ne semble pas à l'ordre du jour.

Ces difficultés doivent être appréciées au regard de l'intérêt de la mesure.

16. Au plan technique, sans être indispensable, la mesure est cohérente avec la réforme du financement des allègements opérée par la loi de finances pour 2006 : les taux nominaux, qui ne correspondent déjà plus depuis de nombreuses années aux charges réelles des entreprises, ne sont désormais plus davantage représentatifs de ce que perçoit la sécurité sociale.
17. Toutefois, elle accroît la complexité des cotisations sociales. En effet, elle transpose le barème des allègements, qui est unique, en plusieurs barèmes de cotisations (un par risque). Dans la mesure où il faut conserver la répartition actuelle des allègements, elle lie nécessairement les cotisations entre elles, alors qu'elles sont aujourd'hui indépendantes. Elle diffuse à l'ensemble des cotisations la variabilité des taux selon les salariés et, pour un salarié donné, selon les mois, variabilité qui pour l'heure ne touche que les allègements.
18. Par ailleurs, en tout état de cause, les cotisations sociales affectées aux dispositifs d'assurance chômage et de retraites complémentaires, qui représentent près de la moitié des cotisations employeur, ne sont pas concernées par la réforme envisagée, ce qui en limite largement la portée au regard de l'objectif de clarification du niveau réel du coût du travail aux environs du SMIC.
19. Au plan économique, les conséquences à attendre de la mesure tiennent exclusivement à sa capacité à ancrer les anticipations des agents économiques. En effet, l'affichage des taux de cotisation réels ne devrait pas avoir d'incidence significative sur les décisions d'implantation des investisseurs étrangers, qui reposent en général sur des études approfondies du coût du travail. En revanche, il existe un relatif consensus pour considérer que les allègements généraux sont des politiques efficaces pour créer des emplois – bien que les évaluations varient dans de fortes proportions et que certaines organisations syndicales en contestent le bien fondé – mais également que leur instabilité chronique en diminue la portée.
20. Cependant, l'appréciation de la contribution de la mesure à la stabilisation de l'ensemble, et, plus généralement, de sa portée, repose sur une analyse purement politique dont la mission peut éclairer les termes mais qu'elle n'a pas vocation à trancher.
21. En effet, la mesure est plus profonde que la réforme du financement des allègements opérée par la loi de finances pour 2006 car elle serait synonyme de disparition des allègements. Cette dimension politique n'a pas échappé aux organisations syndicales et patronales rencontrées par la mission, qui ont noté que la mesure envisagée tendait à « graver dans le marbre » le principe de moindre prélèvement social sur les salaires les moins élevés. Cependant, aucun interlocuteur de la mission ne s'est avancé quant à la stabilisation des modalités d'application de ce principe à attendre de la mesure.
22. Au contraire, précisément parce qu'elle tendrait à pérenniser les principes actuels, la réforme ne manquerait sans doute pas d'ouvrir de nouveaux débats sur l'équilibre entre politique de l'emploi et financement de la protection sociale.
23. Au demeurant, la multiplication récente des réflexions sur les allègements de cotisations, voire sur des réformes plus profondes du financement de la protection sociale, n'a pas contribué à crédibiliser auprès des interlocuteurs de la mission l'hypothèse d'une stabilisation. La « barémisation » elle-même serait d'ailleurs vécue par plusieurs d'entre eux comme une nouvelle modification, alors même que la phase transitoire prévue par la loi Fillon vient de s'achever.

INTRODUCTION

La loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, dite loi Fillon, prévoit une convergence progressive des différents niveaux de salaire minimal apparus avec la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, et, parallèlement, de plusieurs dispositifs d'allègements généraux des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette convergence s'est achevée au 1^{er} juillet 2005 et connaîtra une première année pleine d'application en 2006. Ces allègements portent sur les cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles (ATMP) et des allocations familiales, soit 28,1% hors ATMP et environ 30% au total². Ils sont aujourd'hui de 26 points au niveau du SMIC et décroissent linéairement en montant pour s'annuler au niveau de 1,6 SMIC.

Jusqu'en 2005, l'État compensait à l'euro l'euro le manque à gagner pour la sécurité sociale de ces réductions de cotisations. Tout se passait comme si, des quelque 30% de part patronale, l'employeur n'en acquittait qu'une partie – environ 4% pour un salarié payé au SMIC – et l'État prenait en charge le solde. L'ACOSS recouvrait donc une part des cotisations directement auprès des employeurs et le reste auprès de l'État, qui lui a versé à ce titre plus de 17 Md€ en 2005.

L'article 56 de la loi de finances pour 2006 a modifié ce mécanisme en remplaçant la compensation à l'euro l'euro par l'affectation à la sécurité sociale de neuf impôts et taxes.

Conséquence d'un amendement parlementaire au projet de loi de finances, le IV du même article demande de plus que soit étudiée une étape supplémentaire dans la réforme du dispositif puisqu'il prévoit que « *le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 avril 2006, un rapport sur l'intégration, à compter de 2007, des allègements généraux de charges sociales dans le barème des cotisations de sécurité sociale. Ce rapport évoquera, notamment, l'incidence de cette intégration sur les obligations déclaratives et comptables des entreprises et sur le niveau relatif des charges sociales en France et à l'étranger* ».

C'est dans ce contexte que l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances ont été saisies par lettre en date du 2 février 2006³ d'une mission consistant à :

- examiner « *l'intérêt de la mise en place d'un barème progressif au regard de l'objectif de clarification du niveau réel du coût du travail en France* » ;
- « *étudier les conditions de mise en œuvre de cette opération, indiquer les difficultés à résoudre, et formuler les solutions qui peuvent y être apportées* ».

Ce rapport présente successivement le détail de la mesure envisagée (première partie), puis le fruit des investigations de la mission quant aux difficultés techniques de sa mise en œuvre et aux moyens de les surmonter (deuxième partie), enfin son intérêt (troisième partie). Il est complété de quatre annexes techniques.

² Le taux de cotisation ATMP, fixé pour partie sur un mécanisme de « bonus-malus », est variable selon les établissements.

³ Cf. pièce jointe.

I. DESCRIPTION DE LA MESURE ÉTUDIÉE

A. Le dispositif actuel des allègements généraux

1. La loi du 17 janvier 2003

Le rapport du conseil d'orientation pour l'emploi relatif aux aides publiques⁴ rappelle l'évolution des allègements de cotisations sociales patronales depuis le premier dispositif de ce type, entré en vigueur en juillet 1993. Cette évolution s'est traduite par une montée en charge au fil de huit réformes majeures que retrace le tableau suivant :

Tableau 1 : Cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC

Période	Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction du taux de cotisation employeur au niveau du SMIC (en points)	Taux de cotisation employeur au niveau du SMIC
Avant le 30 juin 1993	–	–	30,2%*
Du 1 ^{er} juillet 1993 au 31 décembre 1994	Suppression des cotisations famille de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8%
Du 1 ^{er} janvier 1995 au 31 août 1995	Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8%
Du 1 ^{er} septembre 1995 au 30 septembre 1996	Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au SMIC, s'annulant à 1,33 SMIC	18,2	12,0%
Du 1 ^{er} octobre 1996 au 31 décembre 1997	Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12,0%
Du 1 ^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2002	Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12,0%
Du 1 ^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2002	Pour les entreprises passées à 35 heures, la partie des allègements bas salaires vient s'ajouter à l'aide structurelle de 4 000 F pour réduire le coût du travail des salariés percevant environ jusqu'à 1,8 SMIC mensuel. Cette aide est dégressive, maximale au niveau du SMIC (de 21 500 F par an).	26,0	4,2%
À partir du 1 ^{er} janvier 2003	Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. Réduction dégressive des cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC dans sa version finale. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en juillet 2005).	26,0**	4,2%**
À partir du 1 ^{er} janvier 2005	Idem mais le seuil final est ramené de 1,7 à 1,6 SMIC	26,0**	4,2%**

* Maladie 12,8% ; famille 5,4% ; vieillesse 9,8% ; accidents du travail 2,2% (moyenne 2002)

** En 2005. Pour 2006, la cotisation vieillesse a augmenté de 0,1 point.

Source : DARES-DGTPE, contribution au groupe de travail du conseil d'orientation pour l'emploi

⁴ Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006, pp. 24 et suivantes.

Ce tableau met également en évidence le passage de mesures définies en fonction de tranches de rémunération – mesures d'exonération des cotisations famille – à des mesures continûment dégressives, évitant les effets de seuil.

Le dispositif actuellement en vigueur est codifié à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

2. *Bénéficiaires*

Les allègements Fillon sont généraux à deux égards. D'abord, leur bénéfice n'est soumis à aucune condition qui limiterait leur champ à un secteur économique, une zone géographique ou un type de public (chômeurs de longue durée, niveau de qualification, âge...). Ensuite, et en conséquence, ils concernent un grand nombre de salariés. Selon l'ACOSS, le dispositif couvrirait en 2004 10,8 millions de salariés⁵, soit 70% des 15,4 millions de salariés du secteur privé que compte la population active française⁶.

Schématiquement, le champ de ces allègements est défini par deux principes. D'une part, étant à l'origine une mesure d'incitation à l'embauche, ils concernent les seuls salariés. En sont ainsi exclus les travailleurs indépendants ou les exploitants agricoles. D'autre part, ils ne bénéficient pas au secteur public « administratif ».

Au plan juridique, ces principes sont traduits par deux critères cumulatifs :

- le régime de sécurité sociale : sont éligibles aux allègements les rémunérations des salariés ressortissant au régime général, au régime agricole, ainsi qu'à trois régimes spéciaux : ceux des mines, des marins, et des employés et clercs de notaires ; ces régimes couvrent la totalité des salariés du secteur privé⁷ ;
- la situation de l'employeur au regard de l'UNEDIC : les allègements concernent les salariés dont l'employeur est obligatoirement affilié à l'UNEDIC aux termes de l'article L. 351-4 du code du travail, ainsi que les employeurs auxquels l'article L. 351-12, 3°, du même code ouvre une option d'adhésion à l'UNEDIC, c'est-à-dire les employeurs publics de nature « industrielle et commerciale »⁸.

Ces principes connaissent cependant des exceptions telles que, notamment, les particuliers employeurs, qui font l'objet de mesures d'incitation antérieures aux allègements et principalement fiscales. Plus largement, les allègements Fillon ne sont pas cumulables avec d'autres mesures d'allègement, d'assiettes spécifiques ou de taux spécifiques.

3. *Montant*

Les allègements Fillon portent sur les cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des ATMP et des allocations familiales, soit un ensemble représentant 28,1% hors ATMP depuis le 1^{er} janvier 2006 et environ 30% si l'on tient compte des ATMP.

⁵ Le nombre de salariés concernés a cependant diminué depuis lors avec la baisse de 1,7 SMIC à 1,6 SMIC de la rémunération maximale ouvrant droit à réduction de cotisations.

⁶ Source : DARES.

⁷ À l'exception de certains ressortissants du régime des industries électriques et gazières (IEG), régime dont le champ dépasse EDF et Gaz de France pour s'étendre à des opérateurs tels que Suez.

⁸ Entreprises inscrites au répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, établissements publics industriels et commerciaux des collectivités territoriales, sociétés d'économie mixte dans lesquelles les collectivités territoriales ont une participation majoritaire.

Pour les rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale⁹, ils représentent un peu moins de la moitié de l'ensemble des cotisations employeur, qui, si l'on y inclut la retraite complémentaire, l'assurance chômage et les diverses autres contributions et taxes assises sur la rémunération, atteignent environ 60%.

Quant à la part salariale, elle est de 7,5% pour les assurances sociales (maladie et vieillesse, les cotisations famille et ATMP étant dues exclusivement par l'employeur) et d'environ 32,5% au total.

L'article L. 241-13 prévoit que « le montant de la réduction est calculé pour chaque mois civil, pour chaque salarié. Il est égal au produit de la rémunération mensuelle [...] par un coefficient. Ce coefficient est déterminé par l'application d'une formule fixée par décret. Il est fonction de la rémunération horaire du salarié concerné calculée en divisant la rémunération mensuelle par le nombre d'heures rémunérées au cours du mois considéré. [...] Le coefficient maximal est de 0,26. Il est atteint pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance. Ce coefficient devient nul pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance majoré de 60% ».

Le décret n° 2003-487 du 11 juin 2003 prévoit ainsi que le montant de la réduction décroît linéairement entre le SMIC et 1,6 SMIC. Le coefficient est donc donné par la formule suivante, en notant $Nb\ h$ le nombre d'heures rémunérées et $Rém. mens.$ la rémunération mensuelle brute :

$$\text{Coefficient } t = \frac{0,26}{0,6} \times \left(1,6 \times \frac{\text{SMIC horaire} \times \text{Nb } h}{Rém. mens.} - 1 \right).$$

En multipliant ce coefficient par la rémunération mensuelle brute, on obtient le montant de l'allègement : $Allègement = \frac{0,26}{0,6} \times (1,6 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb } h - Rém. mens.)$.

B. La réforme étudiée consiste à intégrer ces allègements au barème des cotisations patronales, qui deviendraient progressives pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC

1. Principes

a) Une transposition « toutes choses égales par ailleurs », hormis le maintien d'une cotisation proportionnelle pour les accidents du travail

Le principe de la réforme étudiée est d'intégrer les allègements généraux au barème des cotisations sociales patronales, en opérant cette transposition toutes choses égales par ailleurs.

Ainsi, si T_{ATMP} est le taux de cotisation ATMP de l'entreprise, le montant de ses cotisations sociales au titre d'un salarié dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 SMIC sera :

$$\text{Cotisation nette} = (28,1\% + T_{ATMP}) \times Rém. mens. - Allègement .$$

Le taux de cotisations patronales intégrant les allègements s'obtient en divisant la cotisation par la rémunération mensuelle brute. Il s'exprime facilement en fonction du coefficient défini par le décret du 11 juin 2003 :

⁹ À ce niveau de rémunération, tous les prélèvements portent sur l'intégralité de l'assiette et le taux global est donc maximal. En outre, l'essentiel des différences entre cadres et non cadres disparaît.

$$Taux = (28,1\% + T_{ATMP}) - Coefficient .$$

Ce taux est variable selon les salariés d'une même entreprise, puisque le coefficient est fonction de la rémunération mensuelle brute et du nombre d'heures rémunérées. Pour un salarié donné, il change également d'un mois sur l'autre, en fonction, par exemple, du nombre d'heures supplémentaires ou des éventuelles attributions de primes.

Pour un niveau de rémunération donné, le taux est différent d'un établissement à l'autre, dans la mesure où la cotisation ATMP est fixée pour partie selon un mécanisme incitatif de type « bonus-malus ». C'est déjà le cas aujourd'hui mais, dans l'hypothèse d'une intégration des allègements au barème, cette caractéristique de la cotisation ATMP entraînerait une double variation du taux – selon les établissements et selon les salariés – qui risque d'atténuer sa portée incitative.

C'est pourquoi la mission suggère une entorse au principe de transposition « toutes choses égales par ailleurs » posé plus haut, qui consisterait à sortir la cotisation ATMP du champ des allègements à l'occasion de la mise en place du barème.

Cette mesure est neutre en termes de flux globaux, puisque les 26 points d'allègements sont inférieurs à la somme des taux de cotisations patronales de sécurité sociale hors ATMP, soit 28,1%¹⁰. Les entreprises paieraient donc strictement le même montant qu'aujourd'hui.

Pour la sécurité sociale, en revanche, cette évolution se traduirait par une légère différence avec la situation actuelle. En effet, conformément à la loi, l'ACOSS répartit entre les risques les allègements déclarés par les établissements au pro-rata de leurs taux de cotisations sociales¹¹. Or, pour l'avenir, les allègements ne sont plus compensés à la sécurité sociale à l'euro l'euro, mais financés directement par des taxes (cf. *infra*). Si, comme le propose la mission, la cotisation ATMP est sortie du champ de la mesure, alors la branche sera exclusivement financée par des cotisations, tandis que les autres risques feront l'objet d'un double financement, taxes et cotisations.

C'est cette hypothèse qui est étudiée dans la suite de ce rapport. En particulier, c'est dans ce cadre que sont exprimés les différents barèmes de cotisations résultant de l'intégration des allègements. Ce choix présente également l'avantage que les formules de calcul sont plus générales puisqu'elles ne font pas intervenir de taux spécifique à chaque établissement. L'inclusion des ATMP dans le dispositif ne nécessiterait cependant que des ajustements assez mineurs par rapport aux mécanismes présentés dans ce rapport.

b) Explication des barèmes de cotisations

Dans cette approche, la transposition des allègements en barème, présentée plus haut de manière globalisée, nécessite en fait que soient définis quatre barèmes de cotisation différents : maladie, vieillesse plafonnée, vieillesse déplafonnée, famille¹². Le calcul du taux de cotisation propre à chaque branche s'effectue en ventilant l'allègement proportionnellement à la part du taux de cotisation maximal (hors allègement) de chaque branche dans le taux maximal total.

¹⁰ Le régime particulier des entreprises affiliées à des caisses de congés payés, dont les allègements sont majorés de 10% et, donc, dépassent 28,1%, pose cependant une difficulté particulière qui est évoquée en annexe 1.

¹¹ Ces proportions changent selon les établissements en raison de la variation des taux ATMP.

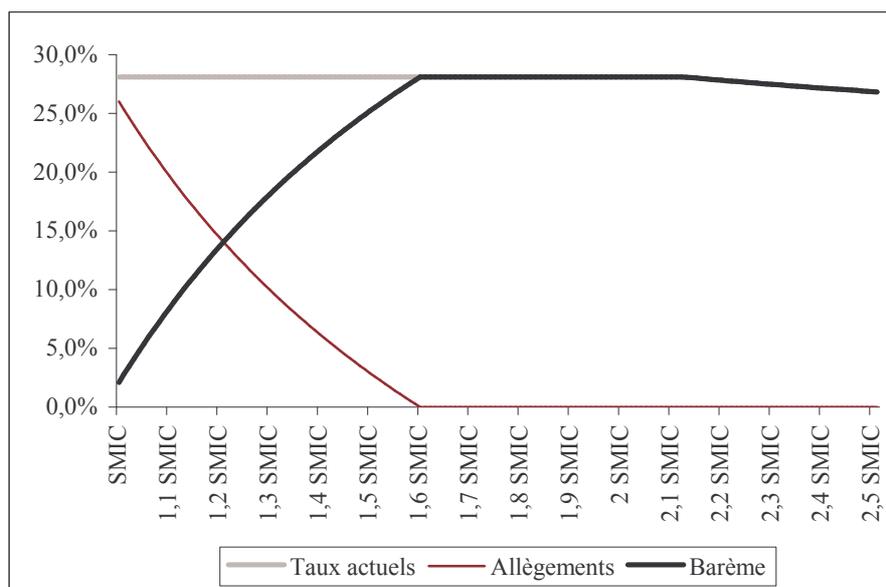
¹² Ce serait cinq si l'on maintenait les ATMP dans le dispositif.

Tableau 2 : Transposition des allègements au barème des cotisations patronales

Cotisation	Rémunération horaire inférieure à 1,6 SMIC	Rémunération horaire supérieure à 1,6 SMIC = taux actuels
Maladie	$Taux M = T_{max} M - \frac{T_{max} M}{T_{max} total} \times Coefficient$	$T_{max} M = 12,8\%$
Vieillesse plafonnée	$Taux VP = T_{max} VP - \frac{T_{max} VP}{T_{max} total} \times Coefficient$	$T_{max} VP = 8,3\%$ sur l'assiette plafonnée
Vieillesse déplafonnée	$Taux VD = T_{max} VD - \frac{T_{max} VD}{T_{max} total} \times Coefficient$	$T_{max} VD = 1,6\%$
Famille	$Taux F = T_{max} F - \frac{T_{max} F}{T_{max} total} \times Coefficient$	$T_{max} F = 5,4\%$
TOTAL	$Taux = T_{max} total - Coefficient$	$T_{max} total = 28,1\%$

Pour un salarié à temps plein, le taux global peut être représenté par le graphique suivant :

Graphique 1 : Taux de cotisation actuel, taux des allègements et barème intégrant les allègements
Salarié à temps plein



Le nouveau barème qui fait l'objet de la mission est figuré en noir et en gras sur ce graphique. Il est fortement progressif entre le SMIC et 1,6 SMIC, cette progressivité étant l'exacte transposition de la dégressivité des allègements, représentée par la courbe fine décroissante. La légère inflexion qui s'observe aux alentours de 2,15 SMIC est due au plafonnement de l'assiette d'une partie de la cotisation vieillesse¹³.

¹³ Le plafond de la sécurité sociale est actuellement de 2 589 €.

2. Mise en œuvre juridique

a) Loi ou décret ?

Indépendamment de son articulation avec les mesures de réduction ciblées, qui est traitée plus loin, la transposition des allègements en un barème de cotisations sociales nécessiterait la modification de nombreuses dispositions législatives ou réglementaires. Ces modifications sont détaillées dans l'annexe 1. Elles ne toucheraient que très marginalement le régime des indépendants et les régimes spéciaux, à l'exception des trois qui sont inclus dans le champ des allègements Fillon (mines, marins, clercs et employés de notaires). En revanche, les dispositions relatives aux cotisations dans le cadre du régime général devraient être largement amendées. L'opportunité d'opérer le même type de modifications au code rural et aux trois régimes spéciaux actuellement concernés par les allègements est en outre discutée en annexe 1¹⁴.

Une des modifications les plus importantes concerne les cotisations maladie du régime général car dans cette matière, l'article L. 241-1 du code de la sécurité sociale pose un principe de proportionnalité des cotisations : « *Les ressources [de la CNAMTS] sont constituées, indépendamment des contributions de l'État prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, par des cotisations proportionnelles aux rémunérations ou gains perçus par les assurés et par une fraction du produit [de la CSG et de la CRDS] ».*

Ce principe de proportionnalité renvoie à la conception assurantielle sur laquelle est fondé le système français d'assurances sociales. Il se retrouve s'agissant des cotisations famille du régime général¹⁵. Cependant, aucune valeur constitutionnelle ne lui a été reconnue et il n'a pas de portée générale : d'autres cotisations sont définies comme « *assises sur* » la rémunération, sans précision quant à la forme que doit revêtir le prélèvement. C'est notamment le cas des cotisations vieillesse du régime général, plafonnées ou non, aux termes de l'article L. 241-3.

Néanmoins, même dans les cas où la loi ne prévoit pas que la cotisation soit proportionnelle, il est fréquent qu'elle renvoie à un décret pour la fixation de son taux : il faudrait vraisemblablement, si la réforme était décidée, prévoir par décret la définition d'un « *barème* » plutôt que d'un taux, et préciser que ce barème devrait être progressif. Voici un exemple d'évolution possible de l'article L. 241-1, les modifications suggérées apparaissant comme corrections du texte initial :

« Les ressources [de la CNAMTS] sont constituées, indépendamment des contributions de l'État prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur :

- *par des cotisations ~~proportionnelles aux~~ assises sur les rémunérations ou gains perçus par les assurés ; ces cotisations sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié ; le taux de la part à la charge de l'employeur est croissant en fonction de la rémunération horaire du salarié selon un coefficient fixé par décret ; le même décret fixe le taux de la part à la charge du salarié, qui est proportionnelle à sa rémunération ou à ses gains ;*
- *et par une fraction du produit [de la CSG et de la CRDS] ».*

¹⁴ L'option alternative consistant à maintenir un dispositif d'allègement calqué sur l'actuelle réduction Fillon pour ces seuls régimes, ce qui présente l'avantage de simplifier la mise en œuvre de la réforme en la circonscrivant au régime général, et l'inconvénient de la laisser incomplète.

¹⁵ Article L. 241-6 : « *Les charges de prestations familiales sont couvertes par des cotisations, ressources et contributions [...] qui comprennent 1° Des cotisations proportionnelles à l'ensemble des rémunérations ou gains perçus par les salariés des professions non agricoles ».*

En outre, les bornes de la plage de réduction des cotisations, soit le SMIC pour la borne inférieure et 1,6 SMIC pour la borne supérieure, ainsi que le montant maximal de cette réduction, soit 26 points de SMIC, sont, dans le dispositif actuel, définis par la loi Fillon.

Si l'on souhaitait conserver la même force à ces paramètres dans le cadre du barème, il faudrait préciser encore les nouveaux textes, en disposant par exemple : « *Ces cotisations sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié. Le taux de la part à la charge de l'employeur est croissant en fonction de la rémunération horaire du salarié selon un coefficient fixé par décret. Le taux minimal est atteint pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance. Le taux maximal est atteint pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance majoré de 60%* ».

En droit de la sécurité sociale, les dispositions relatives à l'assiette des cotisations sont fixées par la loi et les règles relatives aux taux généralement renvoyées au décret. Toutefois, aucun barème progressif du type de celui qui fait l'objet de ce rapport n'a pour l'heure existé et il conviendrait, une fois le principe fixé dans la loi, de décider de l'équilibre entre loi et règlement.

b) Quels paramètres ?

Les taux des cotisations qui feraient l'objet de la réforme sont aujourd'hui fixés de manière indépendante pour chaque risque¹⁶. Or le barème étudié, tel qu'il est exprimé dans le tableau 2, présente la particularité de lier ces cotisations entre elles, puisque la formule de chaque cotisation fait intervenir le rapport entre son taux maximal et la somme des taux maximaux de l'ensemble des cotisations.

Cette propriété tient à ce que l'actuel allègement Fillon porte sur l'ensemble des cotisations d'assurances sociales, sans distinction entre les risques. Elle induirait une complexité importante dans la rédaction des textes fixant les différents barèmes, puisque la définition de chaque cotisation ferait intervenir la somme de son propre taux maximal et des taux maximaux des cotisations prévues pour les trois autres cotisations.

L'annexe 1 présente des moyens de contourner cette difficulté, par exemple en considérant directement comme paramètre de chaque cotisation la part qu'elle représente actuellement dans l'ensemble des 28,1% de cotisations d'assurances sociales. Cette option implique cependant de s'éloigner d'une stricte continuité par rapport à la situation actuelle.

3. Cette réforme n'a en principe d'incidence ni sur le coût du travail, ni sur le financement de la sécurité sociale

Étant conçue « toutes choses égales par ailleurs », la réforme étudiée ne modifie pas les montants acquittés par les entreprises. Elle est donc neutre sur le coût du travail.

En principe, elle est également équivalente au dispositif actuel en ce qui concerne le financement de la sécurité sociale. Cette caractéristique doit cependant être nuancée à deux titres.

D'abord, si la cotisation ATMP était sortie du champ de la réforme, comme le suggère la mission, la branche serait entièrement financée par une cotisation des employeurs au lieu de l'être également pour partie, comme les autres, par des taxes affectées.

¹⁶ Pour le régime général, ils sont fixés par les articles D. 242-3 (maladie), D. 242-4 (vieillesse) et D. 242-7 (famille) du code de la sécurité sociale.

Mais surtout, si elle ne modifie pas les flux financiers par rapport à la situation actuelle, la réforme n'en marquerait pas moins une évolution importante dans les modalités de financement de la sécurité sociale. En effet, la loi de finances pour 2006 a prévu de substituer à la compensation des allègements à l'euro l'euro pratiquée jusqu'alors l'affectation directe, partielle ou totale, de neuf taxes. Le produit attendu de ces taxes est de près de 20 Md€ pour 2006, ce qui équivaut en principe au coût des allègements, lesquels devraient continuer de monter en charge du fait de l'extension en année pleine de la convergence des SMIC vers le niveau le plus élevé. Il correspond à plus de 5% de la prévision de ressources de la sécurité sociale pour 2006.

Il n'en demeure pas moins que cette affectation reste conçue comme permettant « *le financement des [allègements]* », aux termes mêmes de l'article 56 de la loi de finances pour 2006. L'article prévoit du reste un dispositif transitoire :

- en 2006, l'écart éventuel entre le produit des taxes et le montant des allègements sera compensé intégralement ;
- en 2007 et 2008, une commission sera réunie pour donner un avis sur les mesures à prendre si l'écart était supérieur à 2%.

Or l'intégration des allègements dans un barème de cotisations ferait disparaître la notion même d'allègement. La notion d'écart entre le produit des taxes et le montant des allègements cesserait du même coup d'exister et le dispositif transitoire n'aurait plus lieu d'être. La loi de finances pour 2006 prévoit d'ailleurs qu'« *en cas de modification du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allègement général des cotisations sociales [...], [la] commission donne également son avis au Gouvernement sur d'éventuelles mesures d'ajustement* ».

II. LA RÉFORME NE PRÉSENTE PAS DE DIFFICULTÉ INSURMONTABLE MAIS NÉCESSITE DES DÉLAIS QUI NE PERMETTENT PAS SON ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2007

A. Au plan technique, une entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2007 serait prématurée

1. Le recouvrement : la priorité doit être donnée à la préservation des capacités de contrôle et de redressement

a) Le contrôle sur pièces : des informations supplémentaires devront être demandées aux entreprises

- La nécessité d'un contrôle de masse aujourd'hui impossible sur la réduction Fillon

Le recouvrement des cotisations sociales repose sur un système déclaratif qui est également, à la différence de celui de l'impôt sur le revenu, auto-liquidatif : le déclarant paie le montant qu'il a lui-même calculé. La capacité de procéder à un contrôle rapide de masse sur les déclarations est donc cruciale pour le réseau du recouvrement. Or elle dépend de la nature des informations déclarées.

À l'heure actuelle, la déclaration des employeurs, qu'elle soit matérielle ou dématérialisée, se présente schématiquement de la manière suivante :

Tableau 3 : Exemple de bordereau récapitulatif des cotisations (BRC) simplifié

Catégories de salariés	Effectifs	Code-type de personnel	Base retenue	Assiette	Taux en %			Cotisations
					AM, AV, AF	AT	Total	
RG cas général	67	100	T*	72 575	20,95	2,41	23,36	16 954
	67	100	P*	70 405	15,05		15,05	10 596
Réduction Fillon		671						-12 648
Total								14 901

* T = Totalité ; P = Plafonnée

Le bordereau comporte deux lignes distinctes pour les cotisations plafonnées et déplafonnées¹⁷. La colonne *Taux*, qui correspond à la somme des parts salarié et employeur, est en général pré-remplie par les URSSAF¹⁸. La colonne *Cotisations* est renseignée par le déclarant lui-même, sauf dans le cadre de la déclaration en ligne. Dans ce cas, l'applicatif de déclaration effectue les calculs.

La réduction Fillon, sous le code 671, est traitée de manière différente : son montant est déclaré directement¹⁹.

Un important contrôle de cohérence opéré en masse par les URSSAF à l'arrivée des déclarations consiste à vérifier que les taux utilisés sont corrects – en particulier après une modification réglementaire de taux – et que la valeur déclarée dans la colonne *Cotisations* est bien le produit de l'assiette par le taux. Ce contrôle révèle un nombre non négligeable d'anomalies, dues en général soit à des erreurs de calcul, soit à des erreurs de plume. Un taux d'anomalie de plus de 8% a ainsi été relevé dans un échantillon de cinq URSSAF²⁰ lors de l'échéance de janvier 2006.

La réduction Fillon ne peut faire l'objet d'un tel contrôle de cohérence, son taux étant individualisé par salarié. Cette limitation importante du contrôle des déclarations n'est actuellement acceptable que parce qu'elle porte seulement sur une part minoritaire des cotisations recouvrées – encore que les allègements généraux aient représenté plus de 7,5% de ces cotisations en 2005 –. Or, dans l'hypothèse de leur intégration au barème, ce risque s'étendrait à l'ensemble des cotisations, ce qui ne peut être envisagé.

- La définition d'un barème variable selon la rémunération implique donc de demander des informations supplémentaires aux entreprises

Deux voies sont possibles pour éviter que la réforme n'entraîne une dégradation trop forte du risque de recouvrement.

La première consiste à changer radicalement les modalités de déclaration en exigeant des entreprises la fourniture d'informations individualisées sur les salariés. Cette évolution dépasse cependant largement la portée de la mesure étudiée et ne pourrait, en tout état de cause, être mise en œuvre qu'à moyen terme.

¹⁷ L'exemple présenté ici est celui d'un bordereau papier. La version dématérialisée est légèrement différente.

¹⁸ Mais le déclarant n'a pas obligation d'utiliser le formulaire URSSAF. Il peut, s'il le souhaite, faire sa déclaration sur papier libre. Par ailleurs, l'URSSAF renseigne le taux AT à partir des données dont elle dispose mais il appartient au déclarant de modifier cette donnée si son taux AT a changé.

¹⁹ Ou, dans d'autres modèles de BRC, comme une assiette négative, fictive, à laquelle est appliqué un taux de 100%, également fictif.

²⁰ Paris, Lyon, Marseille, Melun, Nantes

La seconde, que la mission recommande, est de demander que les entreprises renseignent deux informations supplémentaires au niveau de l'établissement :

- la somme des assiettes des cotisations des salariés dont la rémunération mensuelle brute horaire n'excède pas 1,6 SMIC, c'est-à-dire des salariés ouvrant droit à réduction de cotisation ou, dans un système de barème, dont les cotisations employeur seraient dans la plage de progressivité des taux ($\sum Rém. mens.$) ;
- le nombre total d'heures rémunérées aux mêmes salariés ($\sum Nb h$).

En effet, on peut montrer (cf. annexe 1) que la cotisation employeur pour l'ensemble des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 SMIC peut s'écrire de façon globale au niveau de l'établissement en fonction de ces deux données, par la formule suivante :

$$Cotisation = 71,4\% \times \sum Rém. mens. - 5,567 \times \sum Nb h.$$

Ces données sont en principe facilement accessibles aux entreprises, qui les traitent d'ores et déjà salarié par salarié pour calculer le coefficient d'allègement des cotisations. L'annexe 2 présente plusieurs modèles de BRC simplifiés incluant ces nouvelles informations.

Au demeurant, la mission souligne que, même si la réforme étudiée n'était pas mise en œuvre, le contrôle des allègements gagnerait significativement en efficacité si un schéma du même type, reposant sur la fourniture des deux informations supplémentaires décrites plus haut, était utilisé.

• Compte tenu des délais de développement et de test, cette évolution ne peut techniquement être mise en œuvre au 1^{er} janvier 2007

Les coûts de développement estimés par l'ACOSS pour l'adaptation des systèmes d'information du recouvrement sont compris entre 65 et 72 mois.hommes, compte tenu de la refonte nécessaire²¹ de l'architecture du système d'information central du recouvrement – le SNV2 – mais aussi des modifications à apporter au logiciel de lecture automatisée des documents et à l'application de télé-déclaration (Teledep). Le GIP Modernisation des déclarations sociales, maître d'ouvrage de l'application net-DUCS²² estime quant à lui à une fourchette de 5 à 10 mois.hommes la charge de développement nécessaire. Le coût de développement peut ainsi être estimé entre 520 000 et 590 000 €.

Cette charge est comparable, par exemple, à celle de la mise en place de l'interlocuteur social unique des indépendants, qui est, avec la gestion des comptes des grandes entreprises, un des chantiers prioritaires de l'ACOSS pour les deux ans qui viennent. Aussi, sauf à revoir profondément les budgets alloués ou l'ordre de priorité des mesures dont la mise en œuvre simultanée est demandée à l'ACOSS, il n'apparaît pas possible d'envisager de façon satisfaisante une entrée en vigueur de la « barémisation » avant le début de l'année 2008.

Outre ces développements techniques, il serait indispensable de prévoir une campagne de communication pédagogique en direction des déclarants : l'apparition d'obligations de déclarations nouvelles et, plus encore, de nouveaux paramètres (taux de 71,4% et coefficient de 5,567), si elle résulte de calculs mathématiques simples, doit néanmoins être d'autant plus soigneusement expliquée qu'elle met en évidence un taux de prélèvement de 71,4% qui peut sembler très élevé.

²¹ Ces incidences sont détaillées en annexe 2.

²² Permettant la déclaration dématérialisée auprès de l'ensemble des régimes obligatoires sous une forme unifiée.

Au plan strictement technique, d'autres scénarios d'intégration des allègements au barème sont envisageables et présentent des délais de développement significativement inférieurs. La mission estime cependant que, du fait qu'ils étendent à l'ensemble des cotisations l'impossibilité de contrôle de masse qui ne touche aujourd'hui que les allègements, ces scénarios amplifient dans une mesure inacceptable le risque de recouvrement. Ils sont néanmoins brièvement exposés en annexe 2.

b) Le contrôle sur place : la mesure doit s'accompagner d'une adaptation de l'encadrement juridique du contrôle sous peine d'en limiter l'effectivité

La transposition des allègements en barème des cotisations ne modifie pas la définition des éléments d'assiette à vérifier sur place. En revanche, elle risque d'amplifier les difficultés des URSSAF à chiffrer le montant des redressements.

Les allègements Fillon sont redressés lorsque le contrôle spécifique de leur assiette, qu'il s'agisse du contrôle global des paramètres ou du contrôle des éléments individuels intervenus dans leur calcul, a permis aux inspecteurs du recouvrement de mettre en évidence des anomalies. Le chiffrage du redressement nécessite, pour chaque salarié, la réalisation de 36 opérations correspondant au calcul de l'allègement, mois par mois, sur trois ans. Sauf dans le cas des entreprises de très petit effectif, ce chiffrage n'est donc possible à coût raisonnable que si le cotisant accorde aux inspecteurs l'accès à des données informatisées dans un format utilisable.

En revanche, la détermination du montant des redressements liés au contrôle de l'assiette globale des cotisations est aujourd'hui très simple, puisqu'il suffit d'appliquer aux sommes réintégrées dans l'assiette les taux de cotisation relatifs à chaque risque. Cette opération de réintégration modifie, en droit, le montant d'allègement Fillon auquel peut prétendre le cotisant : en effet, compte tenu de la dégressivité des allègements, une rémunération supérieure implique en principe une réduction Fillon inférieure. Cependant, la pratique de la branche recouvrement consiste à ne recalculer qu'exceptionnellement le montant des allègements au regard des sommes réintégrées dans l'assiette, en raison de la lourdeur de cette opération. En effet, au nombre important de calculs s'ajoute dans certains cas la difficulté pour les inspecteurs d'individualiser et de rattacher à un mois donné les sommes réintégrées dans l'assiette.

Cette pratique est favorable aux employeurs, qui bénéficient de fait d'un montant d'allègement Fillon supérieur à celui auquel leur donnent droit les rémunérations effectivement versées à leurs salariés.

En individualisant par salarié les taux de la part employeur des cotisations, la réforme étudiée priverait les URSSAF de la possibilité de chiffrer globalement le montant des redressements de cotisations. Les difficultés circonscrites aujourd'hui aux allègements seraient alors étendues à la masse des cotisations.

C'est pourquoi la réforme doit s'accompagner d'une adaptation des outils juridiques à la disposition des URSSAF.

Cette adaptation pourrait consister à rendre obligatoire l'accès des inspecteurs aux données de paie informatisées et/ou à autoriser le recours à des techniques de sondage et d'extrapolation, mais ces mesures sont d'une portée beaucoup plus générale que la réforme étudiée et doivent être soigneusement évaluées.

Ainsi, *a minima*, il conviendrait de veiller à ce que les URSSAF puissent redresser aux taux maximaux des différents barèmes, c'est-à-dire aux taux en vigueur au-delà de 1,6 SMIC horaire. Le calcul du redressement serait alors strictement le même qu'aujourd'hui et resterait favorable au cotisant. Mais, en l'état actuel des textes, la vérification à laquelle procèdent les URSSAF emporte de fait l'application des taux proportionnels de cotisations. L'ajout d'une disposition explicite pourrait donc être nécessaire pour permettre un redressement à un taux qui ne serait pas le taux théorique défini par les textes pour les niveaux de rémunération inférieurs à 1,6 SMIC.

En outre, il faudrait s'assurer de la compatibilité de la méthode avec les dispositions encadrant le recours à une taxation forfaitaire. À l'heure actuelle, l'article R. 242-5 autorise une fixation forfaitaire par l'URSSAF du montant de cotisations à redresser lorsque « *la comptabilité d'un employeur ne permet pas d'établir le chiffre exact des rémunérations servant de base au calcul des cotisations dues* ». Cet article, dont le caractère restrictif est régulièrement confirmé par la jurisprudence²³, n'envisage pas la possibilité de procéder à une taxation forfaitaire en dehors des cas d'incertitude sur l'assiette à retenir pour fixer le redressement.

2. Pour les entreprises : l'intégration des allègements généraux au barème implique des adaptations limitées mais qui ne sont pas applicables immédiatement

a) Les incidences techniques de la mesure ne sont pas anodines mais restent limitées

La mission a rencontré les représentants des organisations patronales ainsi qu'un échantillon d'entreprises et d'acteurs du marché de la paie. Elle s'est attachée à choisir des interlocuteurs lui permettant d'apprécier l'impact de la barémisation sur les petites entreprises, majoritaires parmi les bénéficiaires de l'allègement Fillon, mais aussi sur les autres catégories d'entreprises.

La mission a donc rencontré :

les trois confédérations patronales : l'Union professionnelle artisanale, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, le Mouvement des entreprises de France ;

trois institutions ou entreprises intervenant sur le marché de la paie : le conseil supérieur de l'ordre national des experts comptables, un éditeur de logiciels de gestion de la paie (CEGID-CCMX) et une société de service prestataire de paie (ADP-GSI, 2 millions de paies par mois) ;

des responsables de la paie de quatre grandes entreprises relevant de secteurs d'activité différents : Bouygues construction (20 000 paies par mois), PSA Peugeot Citroën (106 000 paies par mois), Carrefour (130 000 paies par mois), Manpower (10 millions de paies par an²⁴).

Il ressort de ces investigations que la modification du mode de calcul des cotisations patronales entraînée par l'intégration des allègements au barème nécessiterait, de la part des entreprises, une adaptation de leurs méthodes de calcul des cotisations et d'établissement des déclarations sociales.

²³ Voir par exemple : Cour de Cassation, chambre sociale, 27 janvier 2004 (n° 02-30706), 23 novembre 2000 (n° 98-22035) et 1^{er} juin 1995 (n° 92-20688 et 92-20778).

²⁴ Ce nombre important tient à ce que Manpower rémunère environ 450 000 collaborateurs par an, mais également à ce que la paie est hebdomadaire pour un grand nombre d'intérimaires.

Seraient concernés par cette évolution non seulement les entreprises, de façon diverse selon leurs choix d'organisation, mais aussi les différents acteurs du marché de la paie (experts comptables, éditeurs de logiciels, sociétés de service prestataires de paie).

À l'exception des très petites entreprises dans lesquelles le nombre restreint de salariés peut expliquer que la paie soit calculée manuellement ou sur des outils bureautiques, les entreprises ont généralement recours à des logiciels spécialisés, qu'elles développent en interne ou acquièrent sur le marché.

Du point de vue technique, l'intégration des allègements au barème a une incidence sur les plans de paie qui structurent ces logiciels de paie. Ces plans sont constitués d'un ensemble de rubriques décrivant chacune le calcul d'un élément de salaire ou des diverses cotisations et retenues. Ils permettent également d'effectuer la ventilation comptable de la paie et d'établir les déclarations sociales. Les modifications liées à la mise en œuvre du barème porteraient à la fois sur la gestion des rubriques de cotisations et sur le paramétrage déclaratif configuré pour l'établissement des BRC.

Les représentants des grandes entreprises retenues par la mission, qui disposent des moyens de procéder elles-mêmes aux modifications nécessaires, estiment que, sans être anodine, cette opération ne présente pas de difficulté technique majeure. Deux d'entre eux ont livré une estimation de la charge de développement : elle serait de 15 jours.hommes pour l'un et de 50 jours.hommes pour l'autre, soit respectivement 0,75 et 2,5 mois.hommes, à comparer à la charge de 70 mois.hommes évaluée par l'ACOSS pour ses propres systèmes.

b) La mise à jour de l'ensemble des logiciels de paie exige cependant un délai de plusieurs mois

Les grandes entreprises qui développent elles-mêmes leurs applications de paie et disposent de services des ressources humaines suffisamment spécialisés pour assimiler la réforme seraient capables de la mettre en œuvre rapidement.

Les éditeurs de logiciels de paie, en revanche, auraient besoin de plusieurs mois pour mettre à jour l'ensemble des produits diffusés chez leurs clients. En effet, ils devraient reprendre toutes les rubriques de cotisations, aujourd'hui stabilisées. Le recensement exact de l'ensemble des rubriques à modifier constitue pour eux une difficulté potentielle, les plans standard étant souvent adaptés aux clients en fonction de leurs besoins. En outre, si les éditeurs connaissent en général le paramétrage initial, leurs clients peuvent décliner eux-mêmes le plan de paie général en plusieurs sous-plans de paie, comme le font fréquemment les experts comptables pour des entreprises relevant de secteurs économiques, et donc de conventions collectives, distincts.

Aussi les interlocuteurs de la mission estiment à trois mois environ le délai nécessaire à la mise en œuvre purement technique de la réforme : un mois de modification du paramétrage, un mois de test, un mois de mise en œuvre.

Ces trois mois apparaissent cependant comme un minimum, en raison des délais de diffusion nécessaires à la mise à jour, dans toutes les entreprises, des outils de calcul de la paie, ainsi que des campagnes d'explications à prévoir, tant de la part des éditeurs de logiciels que de la part des experts comptables, qui sont souvent le vecteur de diffusion de la réglementation.

c) Le début de l'année civile étant préférable pour ce type de mesure, la mission recommande de prévoir une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné l'importance d'une entrée en vigueur de la réforme au début de l'année civile. C'est en effet au 1^{er} janvier que prennent effet la plupart des évolutions réglementaires²⁵ et les gestionnaires de paie sont habitués à prévoir des campagnes de modifications à cette échéance.

Compte tenu des délais administratifs de conception de la réforme – qui nécessite d'amender plusieurs dizaines de textes – une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 paraît prématurée. Aussi la mission estime qu'il serait préférable de mettre en œuvre le nouveau barème à compter du 1^{er} janvier 2008, en l'annonçant suffisamment en avance pour permettre aux acteurs de s'y préparer. Ce calendrier est du reste compatible avec celui de la branche du recouvrement (cf. *supra*). Une entrée en vigueur au deuxième semestre 2007 est également possible, mais serait moins aisée pour les entreprises, et donc d'une moindre acceptabilité.

d) Au-delà des aspects techniques, l'intégration des allègements Fillon au barème aurait une incidence sur certains processus internes aux entreprises

La mesure étudiée induirait des modifications profondes de certaines pratiques. On peut en citer deux.

En premier lieu, si la réforme n'a pas d'incidence sur le régime juridique du bulletin de paie défini par l'article R. 143-2 du code du travail, elle peut susciter des interrogations de la part des salariés, qui, quand leur rémunération horaire est inférieure à 1,6 SMIC, pourraient observer chaque mois des changements de taux de cotisation employeur, en fonction par exemple du nombre d'heures supplémentaires travaillées ou de l'attribution de primes. Or un sondage réalisé en 2005 à la demande du secrétariat général du gouvernement montre qu'un tiers des salariés en moyenne demandent des explications à leur employeur sur leur bulletin, ou même le recalculent, et que près de 20% en demandent une rectification²⁶.

Certes, ce sondage n'indique pas quelle part des observations des salariés porte sur les taux des cotisations employeur et on peut penser que telle n'est pas leur préoccupation première. Il n'en demeure pas moins que cette enquête montre tout l'intérêt qu'ils portent à leur bulletin de paie. En outre, l'affichage, pour certains, de taux employeur très faibles pourrait susciter des interrogations sur les droits qui leur sont ouverts, en particulier en matière d'assurance vieillesse (la part patronale sur la vieillesse au niveau du SMIC serait inférieure à 1%).

En second lieu, les entreprises pratiquent actuellement les mêmes contrôles de cohérence sur leur paie que les URSSAF sur les déclarations : elles vérifient que le produit de l'assiette par le taux indiqué est égal au montant des cotisations enregistré en comptabilité. L'intervention de la modification étudiée les forcerait à revoir le mode d'exercice de ce contrôle. Plus précisément, les entreprises devraient soit procéder à un contrôle individualisé de la paie, ce qui serait très lourd, soit, comme la mission le suggère pour la branche du recouvrement, rapprocher la masse salariale globale des salariés dont la rémunération mensuelle brute horaire est inférieure à 1,6 SMIC, le nombre global d'heures rémunérées à ces mêmes salariés, et le montant de la cotisation. Là encore, cependant, une campagne d'information est nécessaire pour diffuser une pratique dont la pertinence au regard de la réglementation en vigueur découle d'un calcul mathématique.

²⁵ La revalorisation annuelle du niveau du SMIC, qui a lieu en juillet, constitue une exception notable à ce principe.

²⁶ *Les perceptions du bulletin de paie par les salariés*, sondage IFOP réalisé au printemps 2005 à la demande du secrétariat général du gouvernement

B. L'insertion de la mesure dans son environnement juridique est complexe

1. Des effets incertains sur la coordination entre régimes, s'agissant en particulier du régime des indépendants

Le régime des indépendants et les régimes spéciaux du secteur public sont exclus du bénéfice des allègements Fillon. Comme les autres régimes, ils sont actuellement financés par des cotisations proportionnelles aux revenus.

Or, si la réforme étudiée était mise en œuvre, les taux de cotisations du régime général ainsi que, éventuellement, de trois régimes spéciaux et de la partie du régime agricole correspondant aux salariés deviendraient explicitement progressifs. Les principes de financement de ces régimes divergeraient donc de manière significative de ceux des régimes qui ne sont pas actuellement concernés par les allègements généraux.

Cette divergence est contraire aux efforts d'homogénéisation progressive des régimes entrepris par les pouvoirs publics, mais la mission s'est assurée qu'elle n'entraînait aucun risque juridique d'obligation d'étendre la progressivité aux régimes qui ne ressortissent pas au champ de la réduction Fillon. La jurisprudence constante du Conseil constitutionnel comme du Conseil d'État considère en effet que le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que des régimes de sécurité sociale différents soient traités différemment, dès lors que cette différence n'entraîne pas dans la pratique de discrimination entre les personnes.

S'agissant plus particulièrement du régime des indépendants, ses principes sont autonomes par rapport à ceux du régime général, notamment en matière de ressources. En effet, seuls les taux de cotisation vieillesse sont définis par référence au régime général, aux termes de l'article L. 633-10 du code de la sécurité sociale. Encore cet article, s'il prévoit un lien entre les taux vieillesse des deux régimes, ne dispose-t-il pas qu'ils sont identiques.

Au-delà, l'assiette des cotisations est très différente de celle du régime général, puisqu'elle est constituée du « *revenu professionnel non salarié ou, le cas échéant, [de] revenus forfaitaires* » (article L. 131-6 du code de la sécurité sociale).

Il n'en demeure pas moins que l'affichage de la progressivité des cotisations du régime général peut renforcer les demandes formulées par certains représentants des indépendants en vue de bénéficier des mêmes réductions de cotisation. Si ces revendications devaient être suivies d'effet, la charge supplémentaire pour la sécurité sociale serait, selon la DSS, au maximum de 1,4 Md€²⁷. Cette évaluation rejoint celle du régime sociale des indépendants, qui chiffre cette charge à environ 1,5 Md€.

En revanche, le risque de revendication des entités publiques correspondant aux régimes spéciaux exclus du dispositif Fillon est faible.

²⁷ Mise à jour, en date du 8 mars 2006, des estimations effectuées en mai 2005 qui faisaient état d'un risque financier de l'ordre de 1 Md€. Ce chiffrage repose sur des données ACOSS relatives à la distribution des revenus des indépendants en 2003. Il s'agit d'un majorant.

2. L'introduction d'un barème de référence progressif complique la définition de l'ensemble des mesures dérogatoires

L'annexe V du PLFSS 2006, qui décrit « l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale [...] et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions », recense 49 mesures distinctes en vigueur au 1^{er} janvier 2006. En dehors des allègements généraux qui font l'objet de ce rapport, ces mesures sont pour l'essentiel des allègements, dits spécifiques, concernant des zones, des secteurs ou des populations particulières. Il s'agit, par exemple, de l'exonération totale de cotisations employeur sur la tranche de 0 à 1,4 SMIC en zone franche urbaine (ZFU).

Au cas général, ces dispositifs sont exclusifs de l'allègement Fillon. Ils sont d'ailleurs en général plus favorables.

À ces mesures s'ajoutent une quarantaine²⁸ d'assiettes ou de taux spécifiques ne relevant pas de la politique de l'emploi, ainsi que les mesures nouvelles intervenues depuis le début de l'année 2006²⁹.

À l'heure actuelle, la réduction Fillon n'a pas de prééminence par rapport à ces mesures dérogatoires du droit commun. Dès lors que, par son intégration dans un barème des cotisations patronales, elle se substituerait au droit commun, il conviendrait de revoir l'articulation des autres mesures avec cette nouvelle référence.

Cette articulation doit être examinée sur deux plans.

- En premier lieu, il faut s'interroger sur la définition de la mesure dérogatoire

Par exemple, la mesure ZFU, déjà évoquée, est :

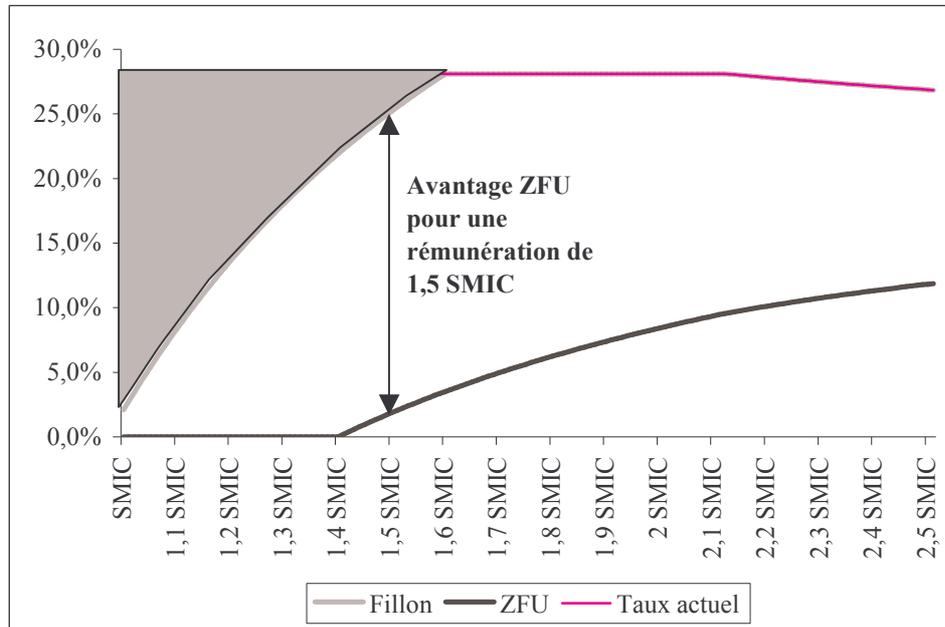
- une franchise sur une tranche de rémunération correspondant à 1,4 SMIC ;
- le taux normal de 28,1% sur la tranche restante.

Or, dans le cadre du nouveau barème, le taux de 28,1% ne correspond pas au taux normal pour une rémunération comprise entre 1,4 et 1,6 SMIC. En toute rigueur, il faudrait donc revoir l'expression de l'avantage ZFU pour le formuler comme l'écart mathématique entre le barème Fillon et le « barème ZFU » implicite qui est figuré dans le graphique suivant.

²⁸ Selon le recensement effectué par la DSS à la demande de la mission. Ces mesures concernent souvent une population relativement réduite (énoisseurs, porteurs de presse...) mais parfois plus importante (artistes du spectacle, journalistes pigistes...).

²⁹ Dix mesures en plus à fin mars 2006. De très nombreuses mesures sont en projet.

Graphique 2 : Cotisation nette en ZFU et après réduction Fillon – Salarié à temps plein



Cette option impliquerait cependant une rédaction particulièrement complexe de la loi, complexité renforcée du fait que le champ de certaines mesures ciblées recoupe celui des allègements Fillon sans lui être identique : pour tenir pleinement compte de la nouvelle référence, il faudrait décrire différemment la mesure ciblée selon qu'elle s'adresse ou non à un public qui, s'il n'avait bénéficié de la mesure, aurait relevé de la réduction Fillon.

Aussi la mission recommande de s'en tenir à une référence aux taux maximaux du nouveau barème. Ces taux pourraient, par exemple, être rassemblés dans un article *ad hoc* de la partie réglementaire du code de la sécurité sociale. Cette solution présente l'inconvénient de faire perdurer une référence systématique aux taux actuels. Il n'existe cependant pas de plus simple.

Il faut noter qu'une rationalisation des dispositifs ciblés faciliterait l'insertion du nouveau barème dans son environnement juridique. Une telle hypothèse dépasse toutefois largement le champ de la réforme étudiée, dans la mesure où les exonérations spécifiques connaissent une dynamique de création puissante que la seule « barémisation » ne semble pas en mesure d'enrayer. Il se peut néanmoins que les travaux d'évaluation en cours sur ces différents dispositifs³⁰ conduisent à des recommandations dans ce sens.

- En second lieu, la question du barème de référence se pose pour la compensation du manque à gagner à la sécurité sociale

En effet, la grande majorité de ces allègements spécifiques sont compensés à la sécurité sociale, à l'euro l'euro, par des dotations budgétaires imputées sur les programmes ministériels concernés.

En toute rigueur, si le « barème Fillon » devenait la règle générale, il serait cohérent d'évaluer le coût pour la sécurité sociale des mesures dérogatoires par référence à ce nouveau barème.

³⁰ Rapport demandé au Gouvernement par le Parlement pour le 30 juin 2006 dans le cadre de l'article 56 de la loi de finances pour 2006 ; mission demandée par l'assemblée nationale à la Cour des comptes sur le même sujet ; rapport commandé par le Premier ministre au conseil d'orientation pour l'emploi en mars 2006...

Compte tenu du nouveau dispositif de financement direct par des taxes des allègements généraux, cette option impliquerait de ne compenser budgétairement à la sécurité sociale que l'avantage supplémentaire par rapport au nouveau barème. Elle nécessiterait un nouveau transfert de taxes au bénéfice de la sécurité sociale, destiné à couvrir la part du coût des mesures d'exonération actuelles qui correspond à la différence entre l'application des taux actuels et celle des taux du barème intégrant les allègements. Cette masse financière est représentée en grisé, dans l'exemple de la ZFU, sur le graphique 2.

Toutefois, ce transfert impliquerait une réévaluation substantielle des taxes affectées par la loi de finances initiale pour 2006, ce qui imposerait une lourde ingénierie fiscale. En effet, les estimations de coût sont plus complexes à réaliser que dans le cas des allègements généraux, du fait de la taille plus réduite de la population concernée, taille qui est elle-même, dans certains cas, d'une évaluation délicate compte tenu du caractère récent des mesures en cause.

Ce nouveau mode de compensation modifierait en outre la gouvernance des exonérations spécifiques : les dépenses budgétaires correspondant au remboursement à la sécurité sociale des mesures décidées par l'État seraient plus faibles qu'aujourd'hui pour les responsables de programmes, ce qui ne constituerait pas une incitation à la rationalisation des dispositifs existants.

Ainsi, dès lors qu'une rationalisation des multiples dispositifs ciblés existant n'est pas envisagée, la mission recommande de maintenir également pour le calcul de la compensation une référence à un barème proportionnel virtuel correspondant aux taux actuels. Seule cette articulation *a minima* des mesures dérogatoires avec le barème intégrant les allègements généraux permet d'éviter une augmentation trop forte de la complexité, déjà importante, de l'ensemble.

III. CES DIFFICULTÉS DOIVENT ÊTRE MISES EN REGARD DE L'INTÉRÊT DE LA MESURE

A. La mesure est cohérente avec la réforme du financement des allègements

Les allègements généraux représentent une proportion des cotisations dues par les employeurs qui a crû continûment depuis le début des années 1990 pour s'établir en 2005 à plus de 7,5%. Les taux nominaux de cotisation ne correspondent donc plus à la réalité du prélèvement.

Or, compte tenu de la réforme du financement des allègements opérée par la loi de finances pour 2006, ces taux ont également cessé de représenter les sommes dues à la sécurité sociale, puisque les allègements généraux ne sont plus compensés à l'euro l'euro.

C'est pourquoi au plan technique, sans être indispensable, la transposition des allègements en barème des cotisations employeur serait cohérente avec la réforme de leur financement, qui achève de priver de dimension concrète les taux nominaux.

B. L'intégration des allègements au barème accroît la complexité des cotisations sociales

Le mécanisme actuel des allègements généraux impose un détour intellectuel pour appréhender la réalité de la cotisation des entreprises : il faut considérer qu'elles doivent environ 30% de part patronale, mais que l'État en prend une partie à sa charge.

Il est donc paradoxal que l'intégration de ces allègements aux cotisations soit source de complexité supplémentaire. Or tel est bien le cas, à quatre titres au moins :

- alors qu'il n'existe qu'un barème d'allègements, ce sont quatre, voire cinq barèmes de cotisations si la branche ATMP demeurerait dans le dispositif, qu'il faudrait définir ;
- toutes choses égales par ailleurs, ces cotisations, qui sont aujourd'hui indépendantes, seraient désormais liées ;
- les taux seraient variables selon les salariés et, pour un même salarié, selon les mois ;
- l'articulation avec les mesures ciblées ne peut, en pratique, être opérée sans excessive complexité qu'à la condition de maintenir une référence aux taux proportionnels actuels, alors même que ces taux deviendraient en principe virtuels pour une majorité de salariés.

C'est ainsi qu'en l'espèce, les objectifs de clarification du coût du travail et de simplification sont contradictoires : la réduction Fillon est en somme un dispositif simple qui « masque » la complexité née de la distinction du financement des branches et, davantage encore, de la multiplication des mesures dérogoires.

C. Les effets économiques à attendre de la réforme tiennent exclusivement à sa capacité à ancrer les anticipations des agents

1. Les comparaisons internationales, qui visent d'ores et déjà les cotisations nettes d'allègements, n'ont que peu d'incidences sur le comportement des investisseurs

La réforme pourrait, en théorie, améliorer la perception du coût du travail peu qualifié en France par les investisseurs étrangers. Ce phénomène psychologique est cependant particulièrement difficile à mettre en évidence.

D'abord, en effet, les investigations de la mission ne permettent pas d'attendre une incidence objective de l'intégration des allègements au barème sur les comparaisons internationales. L'OCDE, par exemple, tient déjà compte de ce dispositif pour ses comparaisons internationales du coût du travail. Quant aux indicateurs synthétiques de compétitivité du Forum économique mondial, dont la méthodologie est moins solide, ils ne sont pas construits directement à partir des taux de cotisation, mais à travers des enquêtes sur la perception qu'en ont les acteurs économiques. Une amélioration de cette perception dans l'hypothèse d'une « barémisation » des allègements n'est pas à exclure, mais ne peut être quantifiée et resterait certainement marginale.

Ensuite, et surtout, les investisseurs ne s'appuient jamais sur le seul taux nominal de cotisation pour prendre leurs décisions de localisation. Ils tiennent compte du coût global réel du travail, ainsi que d'un ensemble d'autres facteurs, sur le fondement d'études précises préalables à toute décision d'implantation et souvent réalisées par des cabinets de conseil spécialisés.

2. La mesure n'aurait d'effet que pour autant qu'elle rendrait crédible la stabilité du dispositif

La réforme étudiée n'aurait aucun effet sur les charges réelles des entreprises, puisqu'elle n'est que la transposition du dispositif actuel.

Son incidence éventuelle ne serait donc que psychologique. Elle pourrait prendre deux formes.

Premièrement, en améliorant la « vérité des prix », elle pourrait rendre plus visible l'incitation à l'embauche que constitue l'allègement du coût du travail peu qualifié. Seule une enquête par sondage auprès d'un échantillon pertinent d'employeurs pourrait étayer cette hypothèse. En effet, si elle simplifie en théorie le prélèvement en affichant des taux réels, la mesure tend en pratique à le rendre plus complexe. Il n'est pas certain que l'effet d'incitation recherché ne soit pas atteint plus efficacement, et à moindres frais, par une campagne de communication appropriée sur les apports du dispositif actuel. En tout état de cause, les cotisations sociales affectées aux dispositifs d'assurance chômage et de retraites complémentaires, qui représentent près de la moitié des cotisations employeur, ne sont pas concernées par la réforme envisagée, ce qui en limite largement la portée au regard de l'objectif de lisibilité du coût du travail aux environs du SMIC.

Deuxièmement, certains économistes avancent qu'elle pourrait contribuer à rendre crédible la stabilité du dispositif. Or il existe un relatif consensus pour considérer que les allègements généraux sont des politiques efficaces pour créer des emplois – bien que les évaluations varient dans de fortes proportions et que certaines organisations syndicales en contestent le bien fondé – mais également que leur instabilité chronique, encore soulignée par le conseil d'orientation pour l'emploi dans son rapport de février 2006, en diminue la portée. C'est la raison pour laquelle, dès 1998, Edmond Malinvaud avait recommandé d'intégrer les allègements aux cotisations. Plus récemment, des économistes comme Yannick L'Horty ou Pierre Cahuc ont souligné la pertinence théorique³¹ de cette mesure. Ces deux économistes, comme du reste les spécialistes de la DGTPE, reconnaissent cependant la difficulté d'en quantifier les effets.

Toutefois, la mission n'est pas en mesure de déterminer si la « barémisation » est de nature à stabiliser le dispositif. Juridiquement, il ne serait pas plus difficile demain de modifier le barème des cotisations qu'aujourd'hui de changer la forme des allègements. C'est donc sur une analyse purement politique, dont la mission peut éclairer les termes mais qu'elle n'est pas fondée à trancher, que repose l'hypothèse d'une relation entre intégration des allègements au barème et stabilité des cotisations nettes.

D. La mesure, de portée technique limitée, ne peut être appréciée que sur un plan politique

Si la mesure étudiée est techniquement cohérente avec la réforme du financement des allègements opérée par la loi de finances pour 2006, elle en dépasse largement la portée. En effet, cette réforme vise toujours le financement des allègements, qui demeurent des dérogations au droit commun impliquant un manque à gagner pour la sécurité sociale. Le dispositif de suivi de l'écart entre le produit des taxes affectées et le montant des allègements prévu par la loi de finances renforce encore cette continuité.

Or la définition d'un nouveau barème serait synonyme de disparition des allègements. Elle ne peut donc être considérée comme une simple mesure technique car elle tendrait à déplacer les termes du débat relatif au niveau des cotisations employeur sur les bas salaires du champ des politiques de l'emploi vers celui du financement de la sécurité sociale. L'approche actuelle, en effet, isole dans la discussion politique, sous forme de dépenses avant la loi de finances pour 2006 et de taxes affectées depuis lors, des montants importants – 20 Md€ en 2006 – consacrés à une politique de maîtrise du coût du travail peu qualifié.

La contribution de ce déplacement à la stabilité de l'ensemble est incertaine.

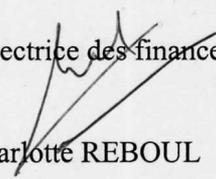
³¹ Cf. Yannick L'Horty, *La fin des exonérations sur les bas salaires* in *Connaissance de l'Emploi*, n°24, janvier 2006 et Pierre Cahuc, *Baisser les charges sociales: jusqu'où et comment ?*, in *Revue Française d'Économie*, vol 17, pp. 3-54, janvier 2003

D'abord, sa dimension politique n'a pas échappé aux organisations syndicales et patronales rencontrées par la mission, qui ont noté que la mesure envisagée tendait à « graver dans le marbre » le principe de moindre prélèvement social sur les salaires les moins élevés. Cependant, aucun interlocuteur de la mission ne s'est avancé quant à la stabilisation des modalités d'application de ce principe à attendre de la mesure.

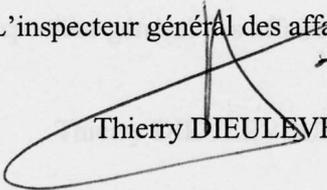
Ensuite, précisément parce qu'elle tendrait à pérenniser les principes actuels, la réforme ne manquerait pas d'ouvrir des débats sur la forme souhaitable du barème. Dès lors que ces débats seraient ouverts, même sans tenir compte des réflexions en cours sur l'hypothèse d'une contribution sur la valeur ajoutée, il serait difficile de faire cette réforme « toutes choses égales par ailleurs ». Certains économistes, par exemple, ont récemment suggéré que la meilleure manière de financer l'allègement des cotisations sur les plus faibles salaires était d'augmenter les taux sur les salaires les plus élevés³². De même, la CGPME demande la mise en place d'une franchise généralisée sur une tranche de rémunération à définir, sans condition de niveau de salaire, mécanisme qui organise un prélèvement progressif sur toute l'échelle des rémunérations.

Au demeurant, la multiplication récente des réflexions sur les allègements de cotisations, voire sur des réformes plus profondes du financement de la protection sociale, n'a pas contribué à crédibiliser auprès des interlocuteurs de la mission l'hypothèse d'une stabilisation. La « barémisation » elle-même serait d'ailleurs vécue par plusieurs d'entre eux comme une nouvelle modification, alors même que la phase transitoire prévue par la loi Fillon vient de s'achever.

L'inspectrice des finances,


Charlotte REBOUL

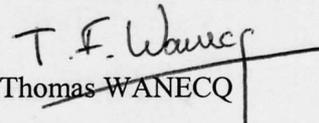
L'inspecteur général des affaires sociales,


Thierry DIEULEVEUX

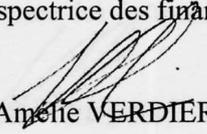
L'inspecteur des finances,


Julien SENÈZE

L'inspecteur des affaires sociales,

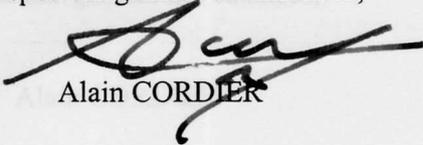

Thomas WANECQ

L'inspectrice des finances,


Amélie VERDIER

Sous la supervision de

L'inspecteur général des finances,


Alain CORDIER

³² Cf. Pierre Cahuc, ouvrage cité

LETTRE DE MISSION



*Le Ministre de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie*

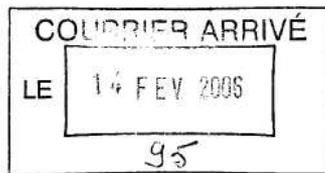
*Le Ministre de l'Emploi,
de la Cohésion sociale
et du Logement*

*Le Ministre de la Santé
et des Solidarités*

*Le Ministre délégué au Budget
et à la Réforme de l'Etat,
Porte-Parole du Gouvernement*

*Le Ministre délégué à l'Emploi,
au Travail et à l'Insertion
professionnelle des jeunes*

*Le Ministre délégué à la Sécurité
sociale, aux Personnes âgées,
aux Personnes handicapées
et à la Famille*



Paris, le 02 FEV. 2006

Les Ministres

à Monsieur le Chef du service
de l'Inspection générale des finances

à Madame le Chef
de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission d'inspection conjointe de PIGF et de PIGAS relative à l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale.

Les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires sont un élément central de la politique de l'emploi en France.

Depuis la fin de la montée en charge du dispositif au 1^{er} juillet 2005, diverses interrogations sont apparues quant aux meilleurs moyens d'assurer au dispositif à la fois la stabilité et le plus d'efficacité possible.

La clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale est un objectif important. Dans ce domaine, le Gouvernement a engagé une réforme d'ampleur dans le cadre de l'article 56 de la loi de finances pour 2006, en passant d'une logique de compensation budgétaire annuelle à une affectation pérenne d'impôts et de taxes à la Sécurité sociale, qui seront désormais pour elle une ressource propre.

L'existence de taux de cotisation uniformes, indépendants du niveau de salaire, est susceptible d'entretenir un doute sur le niveau réel du coût du travail en France, aussi bien dans le débat public national qu'aux yeux des investisseurs étrangers.

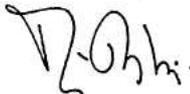
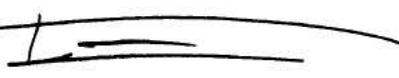
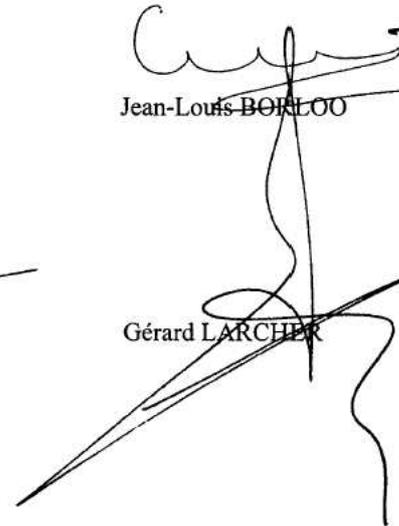
Un amendement parlementaire adopté à l'occasion de l'examen de l'article 56 de la loi de finances pour 2006 à l'Assemblée Nationale a demandé au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la question de l'intégration des allègements généraux de charges dans le barème de cotisations de sécurité sociale de droit commun¹.

Dans ce contexte, nous souhaitons que vos inspections examinent l'intérêt de la mise en place d'un barème progressif au regard de l'objectif de clarification du niveau réel du coût travail en France. Elles devront aussi étudier les conditions de mise en oeuvre de cette opération, indiquer les difficultés à résoudre, et formuler les solutions qui peuvent y être apportées.

Sur ce dernier point, le rapport devra en particulier se pencher sur :

- les conditions de mise en oeuvre d'une telle réforme, notamment pour la gestion des feuilles de paie par les entreprises et du dispositif de collecte pour les URSSAF ainsi que son calendrier de déploiement ;
- l'articulation de ce nouveau dispositif avec le maintien des règles actuelles pour les exonérations spécifiques et les diverses dérogations existantes au régime de droit commun des cotisations de sécurité sociale ;
- les répercussions possibles sur le champ d'application de l'actuelle réduction générale de cotisations patronales.

Nous vous demandons de nous remettre vos conclusions pour le 15 avril 2006.

 Thierry BRETON	 Jean-Louis BOITLOO	 Xavier BERTRAND
 Jean-François COPE	 Gérard LARCHER	 Philippe BAS

¹ « Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 30 avril 2006, un rapport sur l'intégration, à compter de 2007, des allègements généraux de charges sociales dans le barème des cotisations de sécurité sociale. Ce rapport évoquera, notamment, l'incidence de cette intégration sur les obligations déclaratives et comptables des entreprises et sur le niveau relatif des charges sociales en France et à l'étranger ».

PERSONNES RENCONTRÉES

1. Conseil d'État

Mission juridique du Conseil d'État auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

M^{me} Emmanuelle PRADA-BORDENAVE, maître des requêtes, présidente

2. Cour des Comptes

M. André GAURON, conseiller maître

M. Denis MORIN, conseiller maître

M. Claude THÉLOT, conseiller maître

3. Administration

Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie

Direction du budget

M. François CARAYON, sous-directeur, sixième sous-direction

M. Arnaud PHELEP, chef du bureau 6BEI, Emploi et insertion

Direction générale du trésor et de la politique économique

M^{me} Selma MAHFOUZ, sous-directrice, sous-direction des politiques sociales et de l'emploi

M. Cédric AUDENIS, chef du bureau POLSOC1, Marché du travail et politique de l'emploi

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

M. Antoine MAGNIER, directeur

M. Ronan MAHIEU, chef de la mission d'analyse économique

Direction des relations du travail

M. Jean-Denis COMBREXELLE, directeur

M^{me} Marie-Françoise LEMAÎTRE, chef du bureau des salaires et de la participation financière

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

M. Jean GAEREMYNCK, délégué général

M^{me} Françoise BOUYGARD, déléguée générale adjointe

M. Bruno COQUET, chef du département des synthèses

Ministère de la santé et de la solidarité

Direction de la Sécurité sociale

M. Dominique LIBAULT, directeur

M. Jean-Luc VIEILLERIBIÈRE, sous-directeur, sous-direction des études et des prévisions financières

M^{me} Marianne KERMOAL, chef du bureau 5A, Synthèse financière et recettes fiscales

M^{me} Laurence ASSOUS, chef du bureau 5B, Législation financière

M. Jean-Luc DECOBERT, chef du bureau 5C, Recouvrement

M. Éric LEFEBVRE, chef du bureau 6C, Études et évaluation

Ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales

Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales

M. Jean-Luc AUBINEAU, sous-directeur, sous-direction des affaires juridiques et sociales
M^{me} Nathalie PASTEAU, adjointe au chef du bureau B3, Politique sociale

Agence française pour les investissements internationaux

M. Laurent TRUPIN, directeur général

4. Sécurité sociale

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général
M. Alain GUBIAN, directeur, direction financière
M. Pierre MAYEUR, directeur, direction de la réglementation, du recouvrement et du service
M. Pierre SAMSONOFF, sous-directeur, sous-direction des grandes entreprises
M^{me} Marie-Thérèse GOSSELIN, fondée de pouvoir

CERTI de Lille

M. Jacques LE BRIS, directeur
M. Vincent TONNOIR, responsable Teledep

URSSAF de Paris

M. Vincent RAVOUX, directeur
M^{me} Laurence DEGREGORI, directrice adjointe

URSSAF du Loiret

M^{me} Monique CZULI, directrice
M. Hubert COLINET, directeur adjoint
M. Jean-Claude COMPAN, agent comptable

URSSAF de Haute-Garonne

M. Guy-Francis RAYNAUD, directeur
M. Henri LOURDE-ROCHEBLAVE, directeur adjoint
M. Jean DOKHELAR, sous-directeur

GIP Modernisation des déclarations sociales (GIP MDS)

M. Emmanuel CLOUT, responsable du projet Net Emploi entreprise
M. Alain PÉRIÉ, chargé de conventions (DUCS)
M. Jean-François PRADO, responsable du projet DCR (indépendants)
M^{me} Isabelle DAMESIN, ACOSS, chargée du projet DUCS sur NetEntreprise

Régime social des indépendants (RSI)

M. Gérard QUÉVILLON, président
M. Jacques AUGUSTIN, directeur général

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

M^{me} Françoise VALLÈS, sous-directrice, sous-direction des cotisations sociales et du recouvrement
M^{me} Pascale GOEURY, chargée de mission, sous-direction des cotisations sociales et du recouvrement

5. Organisations syndicales

Confédération française des travailleurs chrétiens

M. Jean-Louis DEROUSSEN, secrétaire général adjoint
M. Michel MOISE-MIJON, secrétaire confédéral
M. Philippe ARONDEL, bureau d'études de la CFTC

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres

M. Michel LAMY, secrétaire national, pôle économie
M^{me} Danièle KARNIEWICZ, secrétaire nationale, pôle protection sociale, présidente de la CNAV

Confédération française démocratique du travail

M. Gaby BONNAND, secrétaire national
M. Didier BALSAN, économiste, service Économie et société
M. Marc DELUZET, économiste, secrétariat confédéral, service Économie et société
M. Emmanuel MERMET, économiste, secrétariat confédéral, service Économie et société

Confédération générale du travail

M. Daniel PRADA, secrétaire confédéral chargé de la protection sociale
M. Pierre-Yves CHANU, économiste, administrateur de l'ACOSS

Confédération générale du travail - Force Ouvrière

M. Arnaud BREUIL, assistant confédéral
M. David RIBOH, assistant confédéral

6. Organisations professionnelles

Mouvement des entreprises de France

M. Jacques CREYSSEL, directeur général
M^{me} Véronique CAZALS, directrice de la protection sociale

Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises

M. Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales
M. Georges TISSIÉ, directeur des affaires sociales

Union professionnelle artisanale

M. Pierre BURBAN, secrétaire général, président de l'ACOSS

Association française des entreprises privées

M. Alexandre TESSIER, directeur général
M. Jean-Charles SIMON, directeur
M^{me} Stéphanie ROBERT, responsable des questions fiscales

Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables

M. Pierre FAUCHER, président de la commission sociale
M^{me} Alice FAGÈS, responsable droit social du service INFODOC Experts

7. Entreprises

ADP-GSI

M. Albert CREPALDI, responsable paie et gestion des ressources humaines
M. Abdelkader BERRAMDANE, juriste

Bouygues Construction

M. Bertrand MAMESSIER, directeur Paie et SIRH
M. Fabrice TOSI, directeur des relations sociales
M. Christophe DESCAMPS, directeur des relations sociales, Bouygues Construction Île-de-France
M. Christian TRUONG, chef de service exploitation-maintenance

Carrefour

M. Yves BERTAUD, Directeur Paie France

Groupe CEGID

M. Rémy LONGUEVILLE, responsable marché paie
M^{me} Marie GARAIX, chef de produit RH-Place
M. Patrick BONNEFOND, ingénieur d'étude

Manpower France

M. Jean-Pierre LEMONNIER, président
M. Dominique LAURENT, directeur financier

PSA Peugeot Citroën

M. Dominique MARICHEZ, synthèse paie-rémunérations
M. Éric LE BONT, responsable du centre de recherche de La Garenne

8. Économistes

Organisation de coopération et de développement économiques

M. Stéphane CARCILLO, chef de la division Emploi
M. Christopher HEADY, chef de la division Politique fiscale et statistiques
M. Herwith IMMERVOLL, économiste, division Politique sociale

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

M. Pierre CAHUC, professeur, membre du conseil d'analyse économique

Université Évry Val d'Essonne

M. Yannick L'HORTY, professeur

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 Modalités techniques d'intégration des allègements généraux de cotisations employeur au sein d'un barème de cotisations sociales
- Annexe 2 Conséquences de la mesure pour le réseau du recouvrement
- Annexe 3 Conséquences de la mesure pour les entreprises
- Annexe 4 Articulation de la mesure avec les exonérations spécifiques de cotisations sociales

ANNEXE 1

MODALITÉS TECHNIQUES D'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS EMPLOYEUR AU SEIN D'UN BARÈME DE COTISATIONS SOCIALES

SOMMAIRE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	1
A. LE DISPOSITIF ACTUEL DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE CHARGES	1
1. <i>Les allègements généraux sont constitués par quatre dispositifs qui convergent vers la réduction de cotisations mise en place en 2003.....</i>	<i>1</i>
a) Historique des allègements généraux1	
b) Les allègements généraux en 2006 2	
2. <i>Les bénéficiaires des allègements généraux</i>	<i>3</i>
3. <i>Le montant de l'allègement.....</i>	<i>4</i>
B. LA RÉFORME ÉTUDIÉE CONSISTE À INTÉGRER LES ALLÈGEMENTS AU SEIN D'UN BARÈME DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES, QUI SERAIT DONC PROGRESSIF POUR LES RÉMUNÉRATIONS HORAIRES INFÉRIEURES À 1,6 SMIC	6
1. <i>Les principes : une intégration des allègements actuels au sein d'un barème des cotisations patronales toutes choses égales par ailleurs</i>	<i>6</i>
2. <i>Si l'intégration des allègements au barème des cotisations patronales était décidée, la mission suggère d'en exclure la cotisation ATMP.....</i>	<i>6</i>
a) L'exclusion des cotisations ATMP est motivée par des considérations techniques et conforterait le caractère assurantiel de la branche	7
b) Les conséquences de l'exclusion des cotisations ATMP	7
3. <i>Un barème individualisé par salarié et par risque</i>	<i>8</i>
II. LE BARÈME POURRAIT S'EXPRIMER SELON DIFFÉRENTES FORMULES	10
A. LE BARÈME DES COTISATIONS PEUT S'EXPRIMER EN FONCTION DU NOMBRE D'HEURES RÉMUNÉRÉES ET DE LA RÉMUNÉRATION MENSUELLE BRUTE	10
B. LE BARÈME PEUT S'EXPRIMER SOUS LA FORME D'UNE FRANCHISE D'ASSIETTE	11
a) Présentation du dispositif avec des allègements intégrés dans le barème des cotisations	11
b) Une présentation en taux marginaux12	
2. <i>Conclusion</i>	<i>13</i>
III. LA MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE DE LA RÉFORME	13
A. LA RÉFORME INDUIRAIT DES BARÈMES DIFFÉRENTS SELON LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE, MAIS NE DEVRAIT PAS POSER DE PROBLÈME DE RUPTURE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES.....	13
1. <i>La réforme se traduirait par la mise en place d'un barème applicable au régime général et, le cas échéant, de barèmes similaires pour les autres régimes concernés</i>	<i>13</i>
a) Aucun « barème de droit commun » des cotisations sociales n'existe en pratique ...	13
b) La réforme viserait le régime général et, éventuellement, les autres régimes concernés	14
2. <i>Le principe d'égalité devant les charges publiques ne s'oppose pas à ce que des régimes différents soient soumis à des règles différentes</i>	<i>14</i>
a) L'application du principe d'égalité devant les charges publiques	14
b) Des régimes de sécurité sociale différents peuvent être soumis à des règles différentes	15
3. <i>Il est également possible, au sein d'un même régime, de ne pas appliquer le barème à l'ensemble des salariés dans les mêmes conditions, dès lors que cette mesure ne crée pas en pratique de discrimination entre employeurs.....</i>	<i>16</i>
B. LA TRADUCTION JURIDIQUE DE LA RÉFORME	16

1. <i>La définition du barème des salariés du régime général implique des modifications législatives et réglementaires dans le code de la sécurité sociale</i>	16
a) Une réforme de niveau législatif	16
b) La loi définirait les principes du barème	17
Il peut ainsi être envisagé :	17
c) Les paramètres du barème seraient de niveau réglementaire	19
2. <i>L'application de la réforme aux autres régimes concernés peut prendre plusieurs formes</i>	20
a) Les salariés du régime agricole	20
b) Les trois régimes spéciaux des mines, des marins et des employés et clercs de notaire	21
3. <i>La réforme aurait également des conséquences sur d'autres dispositions, actuellement définies par référence aux taux en vigueur au sein du régime général</i>	21
a) Les références aux « taux du régime général des salariés » devraient être remplacées par des références aux « taux maximaux » du barème du régime général	21
b) Les dispositions concernées	22

L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DANS UN BARÈME DE COTISATIONS SOCIALES

La présente annexe contient une présentation technique détaillée de la mesure d'intégration des allègements généraux de cotisations patronales dans un barème de cotisations sociales. Après une description de la mesure envisagée (I), sont étudiées les formulations possibles du nouveau barème (II), puis la mise en œuvre juridique de la réforme (III).

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. Le dispositif actuel des allègements généraux de charges

1. Les allègements généraux sont constitués par quatre dispositifs qui convergent vers la réduction de cotisations mise en place en 2003

a) Historique des allègements généraux

Le rapport du conseil d'orientation pour l'emploi relatif aux aides publiques³³ rappelle les trois phases de l'évolution des allègements de cotisations sociales patronales depuis le premier dispositif de ce type, en juillet 1993 :

jusqu'en 1998, l'objectif est de réduire le coût du travail au voisinage du SMIC (seuil de sortie variant entre 1,1 et 1,3 SMIC) pour l'ensemble des entreprises (allègements Balladur puis Juppé) ;

de 1998 à 2002, les allègements sont conçus comme un dispositif d'accompagnement de la réduction du temps de travail (allègements Aubry), dont ils compensent l'incidence sur le coût du travail ; ils prennent ainsi une ampleur beaucoup plus importante (cf. tableau infra) ;

enfin, la loi du 17 janvier 2003, dite loi Fillon, met en place, de manière progressive entre 2003 et 2005, des allègements destinés à neutraliser l'incidence de la convergence vers le haut des différents niveaux de salaire minimum apparus avec la réduction du temps de travail.

³³ Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006, pp. 24 et suivantes, dont sont largement inspirés les paragraphes qui suivent.

Plus précisément, les allègements ont connu huit réformes majeures, résumées dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC

Période	Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction du taux de cotisations employeur au niveau du SMIC (en points)	Taux de cotisations employeur au niveau du SMIC
Avant le 30 juin 1993	–	–	30,2%*
Du 1 ^{er} juillet 1993 au 31 décembre 1994	Suppression des cotisations famille de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8%
Du 1 ^{er} janvier 1995 au 31 août 1995	Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8%
Du 1 ^{er} septembre 1995 au 30 septembre 1996	Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 F par mois au SMIC, s'annulant à 1,33 SMIC	18,2	12,0%
Du 1 ^{er} octobre 1996 au 31 décembre 1997	Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12,0%
Du 1 ^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2002	Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12,0%
Du 1 ^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2002	Pour les entreprises passées à 35 heures, la partie des allègements bas salaires vient s'ajouter à l'aide structurelle de 4 000 F pour réduire le coût du travail des salariés percevant environ jusqu'à 1,8 SMIC mensuel. Cette aide est dégressive, maximale au niveau du SMIC (de 21 500 F par an).	26,0	4,2%
À partir du 1 ^{er} janvier 2003	Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. Réduction dégressive des cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC dans sa version finale. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en juillet 2005).	26,0**	4,2%**
À partir du 1 ^{er} janvier 2005	Idem mais le seuil final est ramené de 1,7 à 1,6 SMIC	26,0**	4,2%**

Source : DARES-DGTPE, contribution au groupe de travail du conseil d'orientation pour l'emploi.

Notes : * Maladie 12,8% ; famille 5,4% ; vieillesse 9,8% ; accidents du travail 2,2% (moyenne 2002)

** En 2005. Pour 2006, la cotisation vieillesse a augmenté de 0,1 point.

Cet historique met en évidence le passage de mesures définies en fonction de tranches de rémunération – mesures d'exonération des cotisations famille – à des mesures continûment dégressives, évitant les effets de seuils.

b) Les allègements généraux en 2006

La politique d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale comporte quatre dispositifs généraux, selon le PLFSS 2006. Ces quatre dispositifs sont visés par l'article 56 de la LFI pour 2006, qui modifie les conditions de leur financement en procédant à une affectation de taxes à la sécurité sociale.

Il s'agit :

d'une réduction en faveur de l'aménagement et de la réduction conventionnels du temps de travail pour le travail à temps partiel (dispositif Robien) mise en place en 1993³⁴. Le dispositif est définitivement clos depuis le 16 juin 2005 et ne n'existe plus que de manière subsidiaire en 2006 (régularisations) ;

d'une réduction de cotisations d'allocations familiales mise en place en 1993 et réaménagée en 1995³⁵ ; aujourd'hui, ce dispositif ne subsiste qu'à travers l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale qui en ouvre le bénéfice à des organismes relevant de régimes spéciaux qui ne sont pas concernés par le dispositif mis en place en 2003 ;

d'une réduction ouverte dans le cadre de l'aide incitative à la réduction du temps de travail en 1998³⁶ (loi Aubry I), conditionnée à la réduction du temps de travail) ; le dispositif s'éteint au 31 décembre 2006³⁷ ;

d'une réduction générale mise en place par la loi du 17 janvier 2003³⁸, dite « allègement Fillon », qui a fusionné deux dispositifs : la réduction dégressive mise en place en 1995 et l'allègement trente-cinq heures (dit Aubry II).

À l'horizon 2007, seul subsistera, dans le champ du régime général, le dispositif mis en place en 2003, le dispositif « allocations familiales » demeurant applicables aux régimes spéciaux. Dans la suite de cette annexe, les « allègements généraux » visent donc le seul allègement Fillon.

2. Les bénéficiaires des allègements généraux

L'allègement Fillon est général à deux égards. D'abord, son bénéfice n'est soumis à aucune condition qui limiterait son champ à un secteur économique, une zone géographique ou un type de public (chômeurs de longue durée, niveau de qualification, âge...). Ensuite, et en conséquence, ils concernent des effectifs très importants. Selon l'ACOSS, le dispositif couvrait en 2004 10,8 millions de salariés³⁹, soit 70% des 15,4 millions de salariés du secteur privé que compte la population active française⁴⁰.

Le champ de cet allègement est défini par deux principes. D'une part, étant à l'origine une mesure d'incitation à l'embauche, il concerne les seuls salariés : en sont ainsi exclus les travailleurs indépendants ou les exploitants agricoles. D'autre part, il ne bénéficie pas au secteur public « administratif » (par opposition au secteur public industriel et commercial).

Au plan juridique, ces principes sont traduits par deux critères cumulatifs :

le régime de sécurité sociale : sont éligibles à l'allègement les rémunérations des salariés ressortissant au régime général, au régime agricole, ainsi qu'à trois régimes spéciaux :

³⁴ Loi n°93-1313 du 20 décembre 1993, modifiée puis abrogée par la loi n°98-461 du 13 juin 1998.

³⁵ Loi n°95-1346 du 30 décembre 1995.

³⁶ Loi n°98-461 du 13 juin 1998, modifiée.

³⁷ L'aide était au maximum ouverte pour cinq ans, pour des accords conclus avant le 1^{er} janvier 2002.

³⁸ Loi n°2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

³⁹ Le nombre de salariés concernés a cependant diminué depuis lors avec la baisse de 1,7 SMIC à 1,6 SMIC de la rémunération maximale ouvrant droit à réduction de charges.

⁴⁰ Source : DARES.

ceux des mines, des marins, et des employés et clerks de notaires ; en pratique, ces régimes couvrent la totalité des salariés du secteur privé⁴¹ ;

la situation de l'employeur au regard de l'UNEDIC : l'allègement concerne les salariés dont l'employeur est obligatoirement affilié à l'UNEDIC aux termes de l'article L. 351-4 du code du travail, ainsi que les employeurs auxquels l'article L. 351-12, 3°, du code du travail ouvre une option d'adhésion à l'UNEDIC, c'est-à-dire les employeurs publics de nature industrielle (entreprises inscrites au répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, EPIC des collectivités territoriales, SEM dans lesquelles les collectivités territoriales ont une participation majoritaire)⁴².

Ces principes connaissent cependant des exceptions : L'article L. 241-13 exclut notamment, au sein du régime général, les particuliers employeurs ainsi que les employeurs bénéficiant d'autres mesures d'allègements, d'assiettes spécifiques ou de taux spécifiques (cf. annexe 4).

3. Le montant de l'allègement

L'allègement Fillon porte sur les cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles (ATMP) et des allocations familiales, soit un ensemble représentant 28,1% hors ATMP depuis le 1^{er} janvier 2006 et environ 30% si l'on tient compte des ATMP (dont le taux est variable en fonction de l'accidentalité de l'établissement, à partir d'un taux plancher de 0,5% et avec un taux moyen de 2,5%).

Le tableau suivant situe ces cotisations au sein de l'ensemble des charges sociales (les cotisations formant l'assiette des allègements sont indiquées en gras), pour une rémunération comprise entre le SMIC et 1,6 SMIC⁴³ :

Tableau 2 : Charges sociales au 1^{er} janvier 2006 (hors Alsace-Moselle)

Charges sociales	Taux au 1 ^{er} janvier 2006 (en %)		
	Salarié	Employeur	Total
<i>Cotisations de sécurité sociale</i>			
Maladie, maternité, invalidité, décès (1)	0,75	12,8	13,55
Vieillesse (déplafonnée)	0,1	1,6	1,7
Vieillesse (plafonnée)	6,65	8,3	14,95
Allocations familiales	0	5,4	5,4
<i>Total hors accident du travail</i>	7,5	28,1	35,6
Accident du travail	0	Variable	Variable
Contribution de solidarité	0	0,3	0,3
<i>Cotisations ASSEDIC</i>			
Assurance chômage (2)	2,44	4,04	6,48
APEC	0,024	0,036	0,06
+ forfait annuel prélevé en mars (3)	7,46	11,18	18,64
AGS	0	0,25	0,25
<i>Cotisations de retraite complémentaire</i>			
Retraite complémentaire non cadre ARRCO	3	4,5	7,5
Retraite complémentaire des cadres (4)	3,13	6	9,13
Cotisation AGFF	0,8	1,2	2

⁴¹ À l'exception de certains ressortissants du régime des industries électriques et gazières (IEG), régime dont le champ dépasse EDF et Gaz de France pour s'étendre à des opérateurs tels que Suez.

⁴² Pour leurs seuls salariés ne relevant pas d'un régime spécial.

⁴³ Donc inférieure au plafond de la sécurité sociale : pour toutes les cotisations plafonnées, le taux est maximal. De plus, l'essentiel des différences entre cadres et non cadres disparaît à ce niveau de rémunération.

Charges sociales	Taux au 1 ^{er} janvier 2006 (en %)		
	Salarié	Employeur	Total
<i>Taxes</i>			
CSG	7,5	0	7,5
CRDS	0,5	0	0,5
Taxe d'apprentissage	0	0,5	0,5
Contribution additionnelle à la taxe d'apprentissage	0	0,18	0,18
FNAL	0	0,1	0,1
TOTAL TOUTES ENTREPRISES (hors ATMP) (5)	32,354	56,386	88,74
Supplément FNAL entreprise ≥ 20 salariés	0	0,4	0,4
Taxe sur la contribution patronale de prévoyance (entreprise > 9 salariés)	0	8	8
Participation formation (6)			
Entreprise < 10 salariés	0	0,55	0,55
Entreprise de 10 à <20 salariés	0	1,05	1,05
Entreprise de 20 salariés et plus (7)	0	1,6	1,6
Participation construction (entreprise > 20 salariés)	0	0,45	0,45
Versement transport (entreprise > 9 salariés)	0	Variable	Variable
Taxe sur les salaires (employeur non assujetti à la TVA) (8)	0	4,25	4,25

(1) Pour les salariés non fiscalement domiciliés en France, le taux de cotisation salariale est de 5,5%.

(2) Dans les entreprises du spectacle, le taux de la part salariale doit être minoré de 0.50 %

(3) Sous l'hypothèse d'une répartition 40% salarié, 60% employeur.

(4) Taux minimum : taux inclut la contribution employeur à la prévoyance des cadres, qui est au minimum de 0,15%.

(5) C'est-à-dire ensemble des taxes et cotisations dont le taux ne dépend pas de la taille de l'entreprise ni de son assujettissement à la TVA. Le taux est en réalité légèrement inférieur car CSG et CRDS ne portent que sur 97% de la rémunération.

(6) Participation supplémentaire de 1% sur la rémunération des salariés CDD, quel que soit l'effectif.

(7) Taux spécial de 2% pour les entreprises de travail temporaire

(8) Non exigible si l'employeur est assujetti à la TVA. Des taux majorés s'appliquent au-delà des seuils revalorisés annuellement.

Source : d'après ADP, Kiosque PME, <http://www.europe.adp.com/kiosquepme>

L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale prévoit que « le montant de la réduction est calculé pour chaque mois civil, pour chaque salarié. Il est égal au produit de la rémunération mensuelle [...] par un coefficient. Ce coefficient est déterminé par l'application d'une formule fixée par décret. Il est fonction de la rémunération horaire du salarié concerné calculée en divisant la rémunération mensuelle par le nombre d'heures rémunérées au cours du mois considéré. [...] Pour les gains et rémunérations versés à compter du 1^{er} juillet 2005, le coefficient maximal est de 0,26. Il est atteint pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance. Ce coefficient devient nul pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance majoré de 60% ».

Le décret n° 2003-487 du 11 juin 2003 prévoit ainsi que le montant de la réduction décroît linéairement entre le SMIC et 1,6 SMIC. Le coefficient est donc donné par la formule suivante, en notant *Nb h* le nombre d'heures rémunérées et *Rém. mens.* la rémunération mensuelle brute :

$$\text{Coefficient} = \frac{0,26}{0,6} \times \left(1,6 \times \frac{\text{SMIC horaire} \times \text{Nb h}}{\text{Rém. mens.}} - 1 \right).$$

En multipliant ce coefficient par la rémunération mensuelle brute pour obtenir le montant de l'allègement, on obtient :

$$\text{Allègement} = \frac{0,26}{0,6} \times (1,6 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h} - \text{Rém. mens.}).$$

B. La réforme étudiée consiste à intégrer les allègements au sein d'un barème de cotisations sociales patronales, qui serait donc progressif pour les rémunérations horaires inférieures à 1,6 SMIC

1. Les principes : une intégration des allègements actuels au sein d'un barème des cotisations patronales toutes choses égales par ailleurs

La réforme étudiée consiste à intégrer les allègements généraux au barème des cotisations sociales patronales, en opérant cette transposition toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire, concrètement, sans modifier ce que paient les entreprises.

Ainsi, si T_{ATMP} est le taux de cotisation ATMP de l'entreprise, le montant des cotisations sociales au titre d'un salarié dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 SMIC s'exprime de la manière suivante :

$$\text{Cotisation} = (28,1\% + T_{ATMP}) \times \text{Rém. mens.} - \text{Allègement} .$$

Le taux de cotisations patronales correspondant au barème intégrant les allègements s'obtient en divisant la cotisation par la rémunération mensuelle brute. Il peut s'exprimer simplement en fonction du coefficient défini par le décret du 11 juin 2003 :

$$\text{Taux} = (28,1\% + T_{ATMP}) - \text{Coefficient} .$$

Ce taux est variable selon les salariés d'une même entreprise, puisque le coefficient est fonction de la rémunération mensuelle brute et du nombre d'heures rémunérées. Pour un salarié donné, il change également d'un mois sur l'autre, en fonction, par exemple, du nombre d'heures supplémentaires effectuées dans le mois ou d'éventuelles primes.

La transposition en taux présente les mêmes caractéristiques que l'allègement actuel : le barème consiste en un continuum de taux de cotisations, variables en fonction du niveau de rémunération et du nombre d'heures rémunérées.

En revanche, alors que la réduction est aujourd'hui appliquée au montant total des cotisations dues, l'intégration des allègements à un barème impose de les introduire dans les taux de cotisations de chaque risque de sécurité sociale.

2. Si l'intégration des allègements au barème des cotisations patronales était décidée, la mission suggère d'en exclure la cotisation ATMP

L'article L 241-13 du code de la sécurité sociale prévoit que la réduction s'applique aux « cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des maladies professionnelles et des allocations familiales » Elle concerne donc actuellement l'ensemble des risques couverts par la sécurité sociale. Par exception au principe d'une réforme réalisée toutes choses égales par ailleurs, la mission propose d'exclure la cotisation ATMP du dispositif, ce qui est aujourd'hui possible sans modifier le montant payé par les entreprises, puisque l'exonération maximale (de 26 points) est inférieure au total des cotisations sociales patronales dues hors ATMP (28,1 points).

a) L'exclusion des cotisations ATMP est motivée par des considérations techniques et conforterait le caractère assurantiel de la branche

Pour un niveau de rémunération donné, le taux de cotisation ATMP est différent d'un établissement à l'autre, dans la mesure où la cotisation est fixée pour partie selon un mécanisme incitatif de type « bonus-malus ». Dans l'hypothèse d'une intégration de la réduction au barème portant sur l'ensemble des risques, cette caractéristique de la cotisation ATMP entraînerait une double variabilité du taux : selon les établissements et selon les salariés. Le résultat, d'une part, serait peu lisible et sans doute plus difficilement contrôlable, d'autre part, risquerait d'atténuer la portée incitative du fonctionnement de la cotisation ATMP.

Sans modifier ce que paient actuellement les entreprises, l'exclusion des cotisations ATMP aurait ainsi une portée réelle pour l'avenir : s'il était décidé de modifier le barème pour porter le taux de cotisations patronales à zéro pour un SMIC à temps plein, seuls seraient concernés les 2,1 points restant hors ATMP.

C'est cette hypothèse qui est étudiée dans la suite de l'annexe. L'inclusion des ATMP dans le dispositif demeure cependant possible et ne nécessiterait que des ajustements limités par rapport aux mécanismes présentés.

b) Les conséquences de l'exclusion des cotisations ATMP

– Impact pour la sécurité sociale

Conformément à la loi, l'ACOSS répartit aujourd'hui entre les risques les allègements déclarés par les entreprises, au prorata des taux de cotisations sociales applicables. Cette opération est réalisée pour chaque établissement, puisque le taux ATMP et, de ce fait, la part de chaque cotisation au sein de l'ensemble des cotisations qui font l'objet des allègements, sont variables d'un établissement à l'autre. Or, à compter de 2006, les allègements ne sont plus compensés à la sécurité sociale à l'euro près, mais financés directement par des taxes. Si, comme le propose la mission, la cotisation ATMP est sortie du champ de la mesure, la branche sera exclusivement financée par des cotisations, tandis que les autres risques feront l'objet d'un double financement, taxes et cotisations, *a priori* plus aléatoire.

– Le problème des caisses de congés payés

Cette exclusion doit être rendue compatible avec les dispositions de l'article L 241-13 du code de la sécurité sociale, qui prévoit une réduction supplémentaire de cotisation pour les entreprises adhérant à des caisses de congés payés. Cet article majore le montant de la réduction de 10%, ce qui représente une exonération de 28,6 points au niveau du SMIC, supérieure au taux des cotisations patronales de sécurité sociale hors ATMP.

Plusieurs solutions sont envisageables pour régler cette difficulté :

la réduction correspondant à l'adhésion à une caisse de congés payés pourrait être appliquée sur l'ensemble des cotisations, ATMP comprises ;

Compte tenu des paramètres actuels de l'allègement Fillon et, de ce fait, des paramètres du barème, cette disposition ne porterait pas atteinte au mécanisme assurantiel, puisque la cotisation ATMP minimale est de 0,5 point, soit un total de cotisations sociales patronales égal au minimum à 28,6 points ; cette solution présente cependant l'inconvénient de disjoindre les champs du barème et de la réduction pour adhésion aux caisses de congés payés ; pour les entreprises concernées, elle annule l'effet pour l'avenir de l'exclusion des ATMP du champ du barème.

une variante de cette solution pourrait consister à séparer la cotisation ATMP en deux parties, dont une serait aujourd'hui égale à 0,5% et qui pourrait par conséquent être intégrée au barème. Dès lors, le total des cotisations intégrées au barème serait égal à 28,6 points, ce qui permettrait d'absorber les 10% de réduction supplémentaire ; cette solution est la plus conforme à la situation actuelle, mais ne pourrait s'adapter à une nouvelle modification du barème (passage d'un taux de cotisation à zéro pour un SMIC à temps plein, par exemple) ;

le bénéfice de la réduction supplémentaire de 10% pourrait être accordé dans la limite de 28,1 points de cotisations, ce qui limiterait cette réduction, par rapport à la situation actuelle, pour les rémunérations égales ou proches du SMIC ; cette solution ne serait sans doute pas viable si le barème tendait vers zéro au niveau du SMIC ;

enfin, le barème pourrait être appliqué sur une assiette ayant fait l'objet d'un abattement de 10%, ce qui aurait pour conséquence d'étendre l'avantage à des rémunérations aujourd'hui exclues du bénéfice de l'allègement Fillon.

La mission n'a pas tranché entre ces solutions, dont aucune n'apparaît pleinement satisfaisante. Il conviendra de toute façon de reformuler cette exonération dans le cadre du barème, puisqu'elle est aujourd'hui exprimée en pourcentage de l'abattement général.

3. *Un barème individualisé par salarié et par risque*

La transposition des allègements en barème, présentée plus haut de manière globalisée, nécessite en fait la définition d'autant de barèmes que de cotisations concernées, soit quatre barèmes si l'hypothèse d'exclusion des ATMP, évoquée ci-dessus, est retenue : maladie-maternité-invalidité-décès, vieillesse plafonnée, vieillesse déplafonnée, famille. Ces quatre barèmes peuvent s'exprimer de la manière suivante (T_{\max} exprime la somme des taux maximaux des quatre cotisations, c'est-à-dire de leurs taux actuels) :

Tableau 3 : Transposition des allègements au barème des cotisations patronales

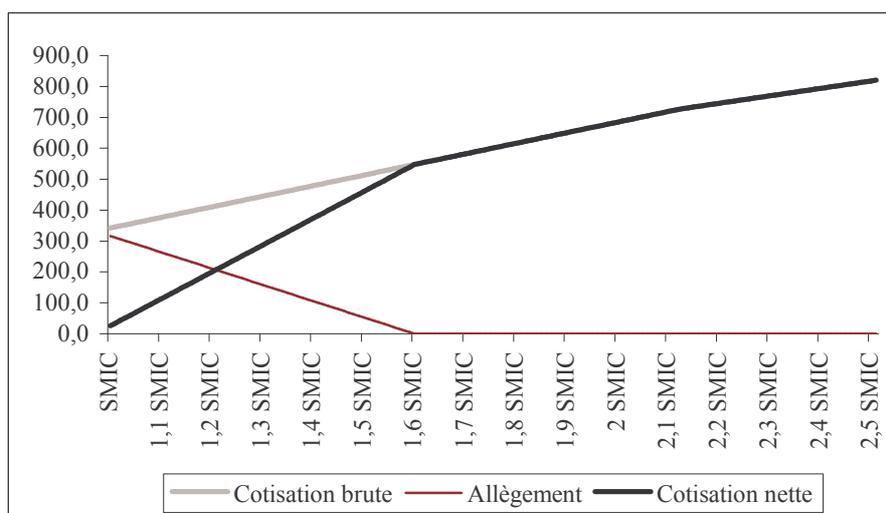
Cotisation	Rémunération horaire inférieure à 1,6 SMIC	Rémunération horaire supérieure à 1,6 SMIC = taux actuels
Maladie	$Taux\ M = T_{\max}\ M - \frac{T_{\max}\ M}{T_{\max}\ total} \times Coefficient$	$T_{\max}\ M = 12,8\%$
Vieillesse plafonnée	$Taux\ VP = T_{\max}\ VP - \frac{T_{\max}\ VP}{T_{\max}\ total} \times Coefficient$	$T_{\max}\ VP = 8,3\%$ sur l'assiette plafonnée
Vieillesse déplafonnée	$Taux\ VD = T_{\max}\ VD - \frac{T_{\max}\ VD}{T_{\max}\ total} \times Coefficient$	$T_{\max}\ VD = 1,6\%$
Famille	$Taux\ F = T_{\max}\ F - \frac{T_{\max}\ F}{T_{\max}\ total} \times Coefficient$	$T_{\max}\ F = 5,4\%$
TOTAL	$Taux = T_{\max}\ total - Coefficient$	$T_{\max}\ total = 28,1\%$

Notations : Taux M, Taux VP, Taux VD et Taux F désignent respectivement les taux de cotisations patronales d'assurance maladie, vieillesse plafonnée, vieillesse déplafonnée et famille dans le nouveau barème. $T_{\max}M$, $T_{\max}VP$, $T_{\max}VD$ et $T_{\max}F$ sont les taux actuels (qui sont aussi les taux maximaux du nouveau barème).

Il faut noter que la « rémunération horaire » à laquelle il est fait référence est celle qui est prise en compte aujourd'hui pour le calcul des allègements, soit $\frac{\text{Rém. mens. brute}}{\text{Nb d'heures rémunérées}}$, la rémunération mensuelle brute considérée incluant des avantages mensuels tels que les primes. Il s'agit donc en quelque sorte d'une rémunération horaire « reconstituée », qui ne correspond pas à la notion usuelle de rémunération horaire.

Pour un salarié à temps plein⁴⁴, le barème des actuels allègements et sa transposition en barème de cotisations patronales peuvent être représentés de la manière suivante (la présentation est de nouveau réalisée en additionnant les taux de cotisation des quatre risques concernés) :

Graphique 1 : Cotisation, allègement et cotisation nette des allègements
Salarié à temps plein – En €



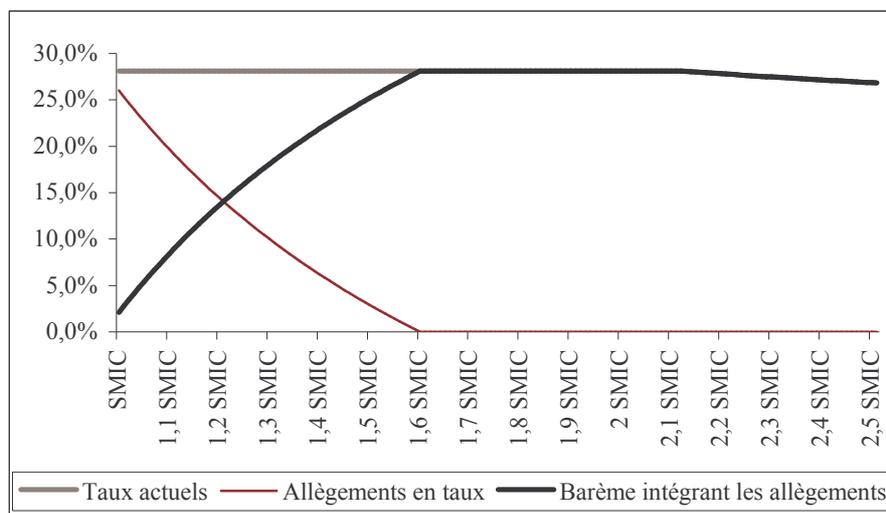
La cotisation brute correspond au barème actuel de cotisation. La cotisation nette représente à la fois ce que paie effectivement l'entreprise aujourd'hui et la cotisation due après l'opération d'intégration des allègements au barème. La légère inflexion qui s'observe aux alentours de 2,15 SMIC est due au plafonnement de l'assiette d'une partie de la cotisation vieillesse⁴⁵.

⁴⁴ Ici comme dans le reste de l'annexe, un salarié « à temps plein » est rémunéré pour un nombre d'heures égal à la durée légale du travail – salarié qui ne réalise pas d'heures supplémentaires – c'est-à-dire 151,67 heures par mois.

⁴⁵ Le plafond de la sécurité sociale en vigueur actuellement est de 2 589 €.

Exprimé en taux, le graphique devient :

Graphique 2 : Taux de cotisation actuel, taux des allègements et barème intégrant les allègements
Salarié à temps plein



Le nouveau barème est figuré en noir et en gras sur le graphique 2. Il est fortement progressif entre le SMIC et 1,6 SMIC, cette progressivité étant l'exacte transposition de la dégressivité des allègements. Comme sur le graphique précédent, l'inflexion après le plafond de la sécurité sociale tient au plafonnement de l'assiette de la cotisation vieillesse.

II. LE BARÈME POURRAIT S'EXPRIMER SELON DIFFÉRENTES FORMULES

A. Le barème des cotisations peut s'exprimer en fonction du nombre d'heures rémunérées et de la rémunération mensuelle brute

Les formules obtenues par « barémisation » sur les quatre cotisations sont relativement complexes : les taux dépendent des salaires selon une fonction hyperbolique – ce qui rend leur implémentation dans les logiciels de paie difficile en l'état (dans tous les dispositifs existants, les taux sont fixes⁴⁶) – et la formule, très longue, apparaît peu lisible. On obtient ainsi pour les cotisations d'assurance maladie :

$$\text{Cotisations } M = \left(T_{\max} M - \frac{T_{\max} M}{T_{\max} \text{ total}} \times \text{Coefficient} \right) \times \text{Rém.mens.}$$

En explicitant le calcul des cotisations, on aboutit toutefois à une simplification de ces formules qui apparaissent linéaires par rapport au nombre d'heures rémunérées et à la rémunération

⁴⁶ Y compris, pour certains logiciels, dans le calcul de l'exonération actuelle dont le montant est déterminé par un module spécifique avant d'être fictivement implémentée comme une assiette négative à laquelle serait appliquée un taux de 100%.

Les cotisations maladie peuvent ainsi s'écrire :

$$\text{Cotisation } M = T_M \times \text{Rém. mens.} - F_M \times \text{Nb } h .$$

Avec :

$$T_M = T_{\max} M + \frac{T_{\max} M}{T} \times \frac{0,26}{0,6} \text{ et } F_M = \frac{T_{\max} M \times 0,26 \times 1,6 \times \text{SMIC } \text{horaire}}{T \times 0,6} .$$

T_M , qu'on appellera « le **taux marginal maladie** » est le taux apparent appliqué aux employeurs pour les salariés qui ont une rémunération inférieure à 1,6 SMIC et F_M , la « **franchise horaire maladie** » est la franchise ou réduction de cotisation qui est appliquée pour les mêmes salariés.

En intégrant le calcul de l'exonération Fillon, on aboutit donc bien pour chacune des cotisations à un **barème à taux fixe avec réduction** (celle-ci ne dépend que du nombre d'heures rémunérées dans le mois et non du niveau de rémunération).

Le tableau 4 ci-dessous présente les applications numériques pour chacune des quatre cotisations.

Tableau 4 : Taux marginaux et franchises horaires de cotisations apparentes du barème Fillon

Risque	Taux marginal	Franchise horaire apparente (en €/h)
Maladie	32,5%	2,54
Vieillesse plafonnée	20,8%	1,64
Vieillesse déplafonnée	4,3%	0,32
Famille	13,7%	1,07
TOTAL (T_{app})	71,4%	5,57

Source : Calculs de la mission

B. Le barème peut s'exprimer sous la forme d'une franchise d'assiette

a) *Présentation du dispositif avec des allègements intégrés dans le barème des cotisations*

La somme des franchises ($F_M + F_{VP} + F_{VD} + F_F$) \times Nb h = F \times Nb h peut être interprétée comme une **franchise d'assiette**. Elle peut en effet s'exprimer sous la forme :

$$F \times \text{Nb } h = T \times \frac{0,26 \times 1,6 \times \text{SMIC } \text{horaire}}{T \times 0,6} \times \text{SMIC } \text{horaire} \times \text{Nb } h$$

Or $(0,26 \times 1,6) / T \times 0,6 = 0,971$.

Les cotisations pourraient ainsi s'écrire sous la forme :

$$\text{Cotisations} = T_{app} \times (\text{Rém. mens.} - 97,1\% \times \text{SMIC } \text{horaire}).$$

Le barème applicable aux salariés touchant une rémunération inférieure à 1,6 SMIC est ainsi un taux de 71,4% appliqué à une assiette formée de la rémunération brute de laquelle est ôtée 97,1% du SMIC, à comparer avec celui des ZFU où un taux de 28,1% est appliqué à une assiette minorée de 1,4 SMIC. Ce type de présentation, beaucoup plus simple et plus opérationnelle que la formule des taux hyperbolique, présente toutefois le désavantage de mettre en exergue le taux marginal très élevé de 71,4%.

b) Une présentation en taux marginaux

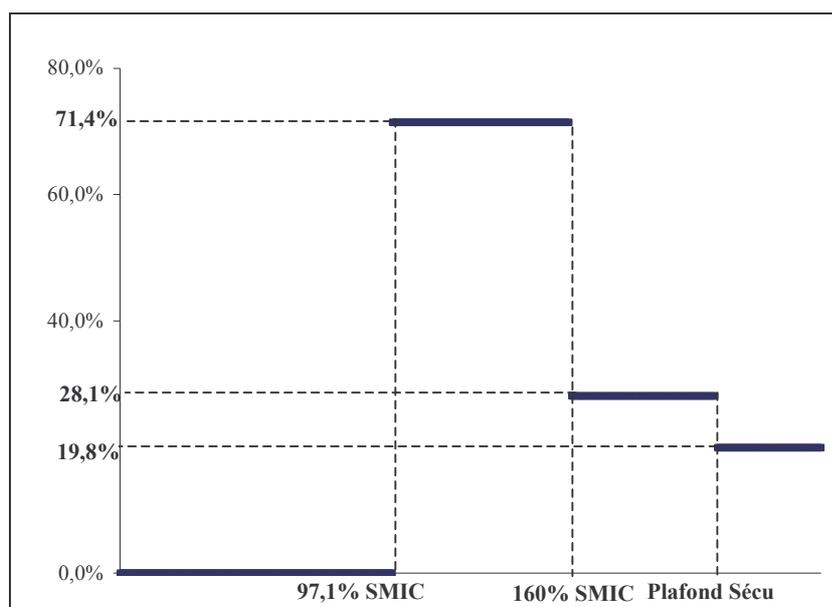
La présentation précédente fait apparaître un barème avec abattement d'assiette avec un taux de 71,4%. Ce barème n'est toutefois applicable que pour les salariés touchant une rémunération inférieure à 1,6 SMIC. Au-delà, le taux de cotisations patronales de sécurité sociale hors AT-MP reste le taux de référence actuel (28,1%).

Sur l'ensemble des rémunérations, le barème des cotisations intégrant les allègements généraux peut donc s'écrire sous la forme d'un barème par tranches tel qu'indiqué dans le tableau 5 et le graphique 3 ci-dessous :

Tableau 5 : Barème intégrant les allègements généraux – Présentation en taux marginaux
Salarié à temps plein

Cotisation	Tranche de 0 à 97,1% du SMIC	Tranche de 97,1% à 160% du SMIC	Tranche de 160% du SMIC au plafond SS	Tranche supérieure au plafond SS
Maladie	0%	32,5%	12,8%	12,8%
Vieillesse plafonnée	0%	21,1%	8,3%	0
Vieillesse déplafonnée	0%	4,1%	1,6%	1,6%
Famille	0%	13,7%	5,4%	5,4%
TOTAL	0%	71,4%	28,1%	19,8%

Graphique 3 : Nouveau barème exprimé sous forme de taux marginaux – Salarié à temps plein



2. Conclusion

Il ressort des calculs effectués par la mission que les présentations sous forme de réductions horaires de cotisations, d'abattement d'assiette, ou de barème de taux marginaux permettent une simplification des opérations et une agrégation des salariés impossible avec la présentation par taux (qui varient pour chaque salarié). Ces présentations sont donc pertinentes pour les vérifications internes réalisées par les entreprises ainsi que pour le contrôle par les URSSAF (cf. annexes 3 et 4), plutôt que pour la formulation juridique du dispositif⁴⁷.

Compte tenu du taux marginal important mis en exergue et de la perte de visibilité sur le caractère progressif du barème qui résulterait des présentations « alternatives », la mission recommande toutefois que celles-ci ne soient utilisées qu'à des fins techniques, la présentation juridique, détaillée ci-après, devant rester fonction de taux appliqués directement sur les cotisations⁴⁸.

III. LA MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE DE LA RÉFORME

A. La réforme induirait des barèmes différents selon les régimes de sécurité sociale, mais ne devrait pas poser de problème de rupture d'égalité devant les charges publiques

1. La réforme se traduirait par la mise en place d'un barème applicable au régime général et, le cas échéant, de barèmes similaires pour les autres régimes concernés

a) Aucun « barème de droit commun » des cotisations sociales n'existe en pratique

Aujourd'hui, il n'existe pas de barème unique de cotisations, qui s'appliquerait à l'ensemble des assurés ou à l'ensemble des travailleurs : les taux de cotisations sont définis au sein de chaque régime de sécurité sociale, risque par risque. Il existe quatre catégories de régimes :

le régime général, décrit au livre II du code de la sécurité sociale, constitue le régime de référence, qui rassemble le plus grand nombre d'assurés et auquel sont rattachées les personnes ne bénéficiant pas d'un autre régime obligatoire de sécurité sociale ;

le régime agricole couvre les exploitants, les salariés et les non-salariés agricoles ; il est défini dans le code rural ;

le régime des travailleurs indépendants, ou régime des « non non » (non salariés non agricoles), est décrit au livre VI du code de la sécurité sociale ;

les régimes spéciaux, qui couvrent soit tous les risques (par exemple, pour les fonctionnaires), soit certains risques (par exemple, régime spécial vieillesse des avocats, par ailleurs rattachés au régime des indépendants), sont décrits au livre VII du code de la sécurité sociale.

⁴⁷ Utilisation juridique d'autant plus complexe que le dispositif Fillon repose sur une approche horaire de la rémunération alors que le plafond de la sécurité sociale est une notion mensuelle : en réalité, il n'est pas possible de proposer une représentation telle que le graphique 3 valable pour tout volume d'heures travaillées. La représentation n'est possible qu'en fixant le nombre d'heures rémunérées.

⁴⁸ Une exonération de cotisations sous la forme d'un abattement d'assiette constitue toutefois une des revendications exprimées par certains interlocuteurs de la mission.

b) La réforme viserait le régime général et, éventuellement, les autres régimes concernés

La mise en œuvre de la réforme impose de passer d'un mécanisme de réduction de cotisations trans-régimes à un ou des barèmes progressifs, pour chacun des régimes concernés.

La réduction Fillon concerne en effet (cf. *supra*) :

les salariés du régime général ; la réforme porte avant tout sur la mise en place d'un barème progressif pour les salariés de ce régime, qui constituent l'essentiel des travailleurs concernés ;

les salariés du régime agricole ;

les travailleurs relevant de trois régimes spéciaux : régime des mines, régime des marins, régime des clercs et employés de notaires, dont les principes sont définis au livre VII de la sécurité sociale et qui sont eux-mêmes mis en place par des décrets.

Elle ne concerne pas, en revanche, le régime des travailleurs indépendants, les régimes spéciaux autres que les trois régimes évoqués ci-dessus et les non-salariés du régime agricole (exploitants).

2. Le principe d'égalité devant les charges publiques ne s'oppose pas à ce que des régimes différents soient soumis à des règles différentes

L'intégration des allègements de cotisations sociales au sein du barème général pose la question des implications de ce nouveau barème pour les autres régimes.

a) L'application du principe d'égalité devant les charges publiques

Les cotisations sociales, qui font partie des prélèvements obligatoires, sont des charges publiques, pour lesquelles le principe d'égalité trouve à s'appliquer.

- Le caractère proportionnel des cotisations renvoie aux principes fondateurs des assurances sociales françaises mais n'a pas de portée juridique générale

Le caractère proportionnel des cotisations de sécurité sociale, aujourd'hui vérifié dans l'ensemble des régimes, ne résulte pas d'un texte d'application générale, mais est issu des textes déterminant les modalités de calcul des cotisations, régime par régime.

Ainsi, par exemple, les taux de cotisations maladie, maternité, invalidité, décès sont définis comme :

« des cotisations proportionnelles aux rémunérations ou gains perçus par les assurés »
au sein du régime général (article L. 241-1) ;

une cotisation *« assise sur les rémunérations ou gains perçus »* au sein du régime agricole (article L. 741-9 du code rural) ;

le régime des indépendants pose en principe que *« les cotisations d'assurance maladie et d'allocation familiale des travailleurs non salariés non agricoles et les cotisations d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles ou commerciales sont assises sur le revenu professionnel non salarié ou, le cas échéant, sur des revenus forfaitaires »* (article L. 131-6 du code de la sécurité sociale).

Plus largement, les régimes de sécurité sociale se sont construits par référence à un système assurantiel bismarckien, fondé sur des cotisations proportionnelles, ce qui donne au principe de proportionnalité une valeur de référence historique importante. Mais ce principe n'est pas consacré au niveau supra-législatif.

- Le principe d'égalité devant les charges publiques doit être pris en compte dans la fixation des taux de cotisations

Si le Conseil constitutionnel n'a pas consacré le principe de proportionnalité, il a en revanche eu l'occasion d'invoquer le principe d'égalité devant les charges publiques pour censurer un dispositif jugé trop progressif⁴⁹, dans sa décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, sur la loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité :

*« 17. Considérant que, si le principe [d'égalité devant les charges publiques] n'interdit pas au législateur de mettre à la charge d'une ou plusieurs catégories socioprofessionnelles déterminées une certaine aide à une ou à plusieurs autres catégories socioprofessionnelles, **il s'oppose à une rupture caractérisée du principe de l'égalité devant les charges publiques** entre tous les citoyens ;*

18. Considérant qu'une telle rupture serait réalisée par le taux de 50 % (...). »

Ainsi, les cotisations de sécurité sociale doivent prendre en compte le principe de l'égalité devant les charges publiques.

b) Des régimes de sécurité sociale différents peuvent être soumis à des règles différentes

L'appréciation du respect du principe d'égalité devant les charges publiques doit se faire au vu de l'ensemble des caractéristiques des régimes.

En effet, il est de jurisprudence constante, comme l'indique la note établie par la mission juridique des affaires sociales à l'attention du directeur de la sécurité sociale⁵⁰, que *« les différents régimes de sécurité sociale forment un ensemble dont aucune disposition ne peut être envisagée isolément et qu'ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques ne s'oppose pas à ce que des personnes affiliées à des régimes de sécurité sociale différents soient soumises à des règles d'assiette et de taux différentes pour le calcul du montant des cotisations »*.

Ainsi, dans un arrêt du 17 novembre 2000, URSSAF de la Haute-Garonne, le Conseil d'État a précisé que *« le principe général d'égalité devant les charges publiques ne s'oppose pas à ce que des personnes affiliées à des régimes de sécurité sociale différents, lesquels forment un ensemble dont aucune disposition ne peut être envisagée isolément, soient soumises à des règles d'assiette différentes pour le calcul du montant des cotisations »* (arrêt concernant le régime spécial des industries électriques et gazières).

Le Conseil d'État s'est également prononcé sur le cas particulier du régime des indépendants, notamment dans un arrêt du 17 mars 1999. Si les taux de cotisations doivent être fixés *« de façon à ne pas créer de « rupture caractérisée de l'égalité » entre catégories socioprofessionnelles »*, conformément à la jurisprudence constitutionnelle⁵¹, il demeure possible de faire évoluer différemment les taux du régime général et ceux des indépendants, comme l'illustre le considérant ci-dessous :

⁴⁹ Il s'agissait de la contribution de solidarité assise sur les rémunérations et supportée par les employeurs et les salariés.

⁵⁰ Note à l'attention de M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, sur la barémisation des cotisations de sécurité sociale, en date du 11 juillet 2005.

⁵¹ Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

« Considérant que les travailleurs non salariés des professions non agricoles sont soumis depuis l'intervention de la loi du 12 juillet 1966 à un régime de sécurité sociale spécifique dont l'équilibre financier dépend notamment de la capacité contributive des différentes catégories de cotisants ; qu'eu égard aux particularités inhérentes à ce régime, la circonstance que les modifications des taux de cotisations opérées par les dispositions de l'article 3 du décret attaqué entraîneraient, pour certains membres des professions intéressés, un gain de pouvoir d'achat inférieur à celui dont bénéficient les salariés soumis au régime général de la sécurité sociale, n'est pas contraire aux dispositions de la loi du 19 décembre 1997 ; qu'elle n'entraîne pas non plus de rupture caractérisée de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ».

Ainsi, l'analyse de la rupture éventuelle d'égalité devant les charges publiques doit être appréciée au vu des caractéristiques des régimes concernés, d'une part, de l'impact de la mesure et de sa motivation, d'autre part.

3. Il est également possible, au sein d'un même régime, de ne pas appliquer le barème à l'ensemble des salariés dans les mêmes conditions, dès lors que cette mesure ne crée pas en pratique de discrimination entre employeurs

Au sein d'un même régime et en particulier au sein du régime général, l'intégration des allègements au barème pourrait se traduire (cf. annexe 4) par le maintien de l'application des taux actuels, soit des futurs taux maximaux du nouveau barème, à certaines catégories d'employeurs ou de salariés, quel que soit le niveau de la rémunération. Il s'agit par exemple des particuliers employeurs, qui bénéficient par ailleurs d'un régime fiscal particulièrement avantageux.

Pour juger de l'atteinte éventuelle au principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel procède là encore à un contrôle global de la situation des personnes concernées. Or, pour reprendre cet exemple, il n'existe en fait pas de discrimination entre les employeurs, car prise globalement (en prenant en compte à la fois les avantages sociaux et fiscaux), la situation des particuliers employeurs est plus favorable que celle qui résulterait de la seule application du nouveau barème des cotisations patronales.

C'est également le cas pour les autres employeurs potentiellement concernés (cf. annexe 4).

B. La traduction juridique de la réforme

1. La définition du barème des salariés du régime général implique des modifications législatives et réglementaires dans le code de la sécurité sociale

a) Une réforme de niveau législatif

Le caractère proportionnel des cotisations de sécurité sociale n'est pas un principe général, qui serait consacré au niveau législatif, voire constitutionnel (cf. *supra*). Toutes les cotisations ne sont d'ailleurs pas définies dans la loi comme « *proportionnelles* », mais parfois seulement comme « *assises sur* » les rémunérations et gains des salariés.

En application de l'article 34 de la Constitution, le législateur fixe les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale.

Comme le souligne une note de la direction des affaires juridiques du ministère des finances⁵², les juges constitutionnel et administratif ont précisé la répartition des compétences législative et réglementaire :

la détermination de l'assiette des cotisations sociales et la fixation des principes d'exonération et leur limitation relèvent du législateur (cf. DC 97-388 du 20 mars 1997, DC 2001-451 du 27 novembre 2001 et CE, Ass. 10 juillet 1996, URSSAF de Haute-Garonne, précité) ;

la fixation des taux de cotisations relève du pouvoir réglementaire.

S'agissant cependant de la transcription d'un dispositif actuellement prévu par la loi et dépassant la simple fixation des taux, la réforme implique de revenir sur le caractère proportionnel explicitement défini dans la loi pour certaines cotisations et, plus généralement, de poser les règles d'un barème dans la loi.

b) La loi définirait les principes du barème

Devraient donc être définis dans la loi :

l'existence même d'un barème comportant des taux de cotisations variables ;

le caractère progressif de ce barème ou, tout du moins, le principe de taux variant en fonction du niveau de rémunération.

éventuellement le principe d'un taux maximum dont le niveau serait fixé par décret ; ce taux servirait de référence pour certains dispositifs d'exonérations spécifiques (cf. *infra*)⁵³.

Il peut ainsi être envisagé :

soit de mettre en place une disposition générale, applicable au régime général (cf. *infra*) et, éventuellement, aux autres régimes de sécurité sociale concernés, qui préciserait que les cotisations patronales de sécurité sociale sont « *croissantes en fonction de la rémunération horaire* », selon des barèmes fixés par décrets, tout en remplaçant les mentions de cotisations « *proportionnelles* » par des cotisations « *assises sur les rémunérations ou gains perçus* » dans les articles fixant les cotisations par risque.

Cette modification pourrait porter sur l'article L. 242-12 du code de la sécurité sociale (qui devrait de toute façon être modifié), qui prévoit que « *des décrets fixent les différents taux de cotisations* », à l'exception des taux ATMP qui font l'objet d'un article spécifique.

soit de définir, pour chaque risque, le principe d'un barème.

Pour le régime général, les articles à modifier seraient ainsi les articles L. 241-1 (maladie), L. 242-13 (maladie en Alsace-Moselle), L. 241-3 (vieillesse plafonnée et déplafonnée) et L. 241-6 (famille).

⁵² Note du 10 mai 2005 établie à l'attention de la direction du budget sur l'hypothèse de « barémisation » des allègements généraux de cotisations sociales patronales.

⁵³ Dans le tableau qui suit, les mentions relatives aux taux plafonds figurent en italique et entre crochets.

Article	Texte
L. 241-1	<p>Les ressources [de la CNAMTS] sont constituées, indépendamment des contributions de l'État prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur :</p> <p>- par des cotisations proportionnelles aux <u>assises sur les</u> rémunérations ou gains perçus par les assurés ; ces cotisations sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié ; le taux de la part à la charge de l'employeur est croissant en fonction de la rémunération horaire du salarié selon un coefficient fixé par décret ; le même décret fixe <u>[le taux maximal des cotisations à la charge de l'employeur ainsi que]</u> la part à la charge du salarié, qui est <u>proportionnelle à sa rémunération ou à ses gains</u> ;</p> <p>- et par une fraction du produit [de la CSG et de la CRDS].</p>
L. 243-1	<p>La couverture des charges de l'assurance vieillesse est, indépendamment des contributions de l'État prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds institué par l'article L. 131-1 dans les conditions fixées par l'article L. 135-2 et par des cotisations assises sur les rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année et en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret. Le montant du plafond, calculé selon les règles fixées par ce décret, est arrêté par le ministre chargé de la sécurité sociale.</p> <p>Ces cotisations dont le taux est fixé par décret, sont pour partie à la charge de l'employeur et pour partie à la charge du salarié. <u>La part à la charge de l'employeur est progressive par rapport à son assiette selon un barème fixé par décret [, qui en précise les taux maximaux]. Le même décret fixe la part à la charge du salarié, qui est proportionnelle à son assiette.</u></p> <p>Des cotisations forfaitaires peuvent être fixées par des arrêtés ministériels pour certaines catégories de salariés ou assimilés.</p> <p>La couverture des charges de l'assurance vieillesse est également assurée par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés et assises sur la totalité des rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés. Le taux de ces cotisations est fixé par décret. <u>Le taux de la part à la charge de l'employeur est croissant en fonction de la rémunération horaire du salarié selon un coefficient fixé par décret ; le même décret [fixe le taux maximal des cotisations à la charge de l'employeur ainsi que] la part à la charge du salarié, qui est proportionnelle à sa rémunération ou à ses gains.</u></p> <p>Le recouvrement des cotisations mentionnées au présent article est assuré pour le compte de la caisse nationale d'assurance vieillesse par les unions de recouvrement. Le contrôle et le contentieux du recouvrement sont également exercés par ces unions.</p>
L. 241-6	<p>Les charges de prestations familiales sont couvertes par des cotisations, ressources et contributions (...) qui comprennent :</p> <p>1° Des cotisations proportionnelles à <u>assises sur</u> l'ensemble des rémunérations ou gains perçus par les salariés des professions non agricoles » ; <u>le taux de cotisation est croissant en fonction de la rémunération horaire du salarié, selon un coefficient fixé par décret. Le même décret fixe la valeur maximale que peut atteindre ce taux.</u></p> <p>Des cotisations forfaitaires peuvent être fixées par un arrêté interministériel pour certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés ; ces cotisations sont intégralement à la charge de l'employeur. (la suite de l'article porte sur les cotisations des autres régimes et sur la subvention de l'État au titre de l'allocation parent isolé)</p>

Outre les modifications présentées ci-dessus, il faudrait également modifier l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives aux taux de cotisations patronales applicables en Alsace-Moselle par dérogation au droit commun national (ainsi l'article L. 242-13 du code de la sécurité sociale).

c) Les paramètres du barème seraient de niveau réglementaire

Les taux des cotisations qui feraient l'objet de la réforme sont aujourd'hui fixés de manière indépendante pour chaque risque par les articles D. 242-3 (maladie), D. 242-4 (vieillesse) et D. 242-7 (famille) du code de la sécurité sociale.

Le barème étudié, tel qu'il est exprimé dans le tableau 3, présente la particularité de lier ces cotisations entre elles, puisque la formule de chaque cotisation fait intervenir le rapport entre son taux maximal et la somme des taux maximaux de l'ensemble des cotisations :

Rémunération horaire inférieure à 1,6 SMIC	Rémunération horaire supérieure à 1,6 SMIC
$Taux M = T_{max} M - \frac{T_{max} M}{T_{max} total} \times Coefficient$	$T_{max} M = 12,8\%$

Cette propriété tient à ce que l'actuel allègement Fillon porte sur l'ensemble des cotisations d'assurance sociale, sans distinction entre les risques. Elle induit cependant une complexité supplémentaire dans la rédaction des textes fixant les différents barèmes, puisque la définition de chaque cotisation ferait intervenir la somme de son propre taux maximal et des taux maximaux des cotisations prévues aux deux autres articles.

Il est toutefois possible – mais cette option implique de s'éloigner d'une stricte continuité par rapport à la situation actuelle – d'écrire directement l'application numérique de la formule, c'est-à-dire, dans le cas de la maladie :

Rémunération horaire inférieure à 1,6 SMIC	Rémunération horaire supérieure à 1,6 SMIC
$Taux M = T_{max} M - 0,456 \times Coefficient$	$T_{max} M = 12,8\%$

Cette voie présente l'avantage de préserver l'indépendance des cotisations. Elle est cependant limitée à deux égards :

- elle ajoute un paramètre supplémentaire (0,456) dans la définition de la cotisation ;
- elle modifie, pour l'avenir, la dynamique des cotisations dans leur ensemble.

En outre, ces deux formules supposent que soit défini par ailleurs le coefficient de progressivité, sans doute dans un article réglementaire comme c'est le cas aujourd'hui⁵⁴. Mais il est aussi envisageable de contracter le coefficient dans la formule et d'écrire, toujours sur la cotisation maladie :

Rémunération horaire inférieure à 1,6 SMIC	Rémunération horaire supérieure à 1,6 SMIC
$Taux M = T_{max} M - 0,197 \times \left(\frac{1,6 \times SMIC \text{ horaire} \times Nb \text{ h}}{Rém. mens.} - 1 \right)$	$T_{max} M = 12,8\%$

Dans ce cas, le paramètre défini par décret est 0,197. Le rapport avec le paramètre 0,26, qui est la réduction maximale de cotisation exprimée dans le dispositif Fillon, disparaît et l'intensité de l'allègement peut varier selon les risques à l'occasion des évolutions ultérieures du barème – alors qu'elle demeure fixée à 26/28,1 dans le cas où tous les arguments du calcul actuel sont conservés.

⁵⁴ En l'espèce, s'agissant du régime général, cet article pourrait s'insérer avant les articles D. 243-3 et suivants qui définissent les taux de cotisation. Des dispositions analogues pourraient être prises dans le cas des trois régimes spéciaux concernés par l'allègement Fillon et du régime agricole pour ce qui concerne les salariés qui en relèvent (cf. *infra*).

D'autres possibilités sont également envisageables, sans qu'il soit possible d'en recommander une plus que les autres sur le plan technique. On voit par exemple qu'en poursuivant l'application numérique, on peut rendre implicite le facteur 1,6, donc permettre de différencier la borne supérieure de la plage progressive du barème selon les cotisations. L'expression du barème sous forme de taux marginaux (cf. tableau 5) peut fournir encore d'autres paramètres.

2. L'application de la réforme aux autres régimes concernés peut prendre plusieurs formes

a) Les salariés du régime agricole

Les cotisations des salariés du régime agricole sont définies dans le code rural, au livre VII. Une section particulière traite des cotisations dues pour les salariés. Comme dans le régime général, l'assiette est définie au niveau législatif et les taux de cotisations sont définis par décret. En pratique, les taux sont les mêmes que pour les salariés du régime général.

Il existe cependant une particularité au régime des salariés agricoles : pour les cotisations d'assurances sociales, on distingue au sein du taux de cotisation la « part technique » et la « part complémentaire », cette dernière finançant la gestion des caisses. Or, si le taux de la part technique est fixé par décret, celui de la part complémentaire est fixé par arrêté préfectoral, après avis des comités départementaux de protection sociale agricole (CDPSA). Le taux de la part complémentaire est plafonné par la différence entre le taux global et le taux technique, mais il est possible de retenir un taux inférieur.

Actuellement, les salariés relevant du régime agricole ouvrent droit à la réduction Fillon en vertu des articles L. 741-15 (assurances sociales), L. 741-4 (allocations familiales) et L. 751-17 (accident du travail) du code rural, qui disposent que l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale est applicable aux gains et rémunérations versés aux salariés agricoles. Cette réduction est donc calculée, comme dans le cas général, sur le montant des cotisations dues, par application du coefficient de réduction.

Dès lors, deux solutions sont théoriquement envisageables :

soit un barème progressif est également mis en place au sein du régime agricole pour les salariés agricoles ;

Cette solution présenterait l'avantage de donner au barème progressif une application plus large, donc d'augmenter sa visibilité et de préserver l'alignement formel du régime des salariés agricoles sur celui des salariés du régime général. Elle aurait pour inconvénient de dupliquer les difficultés rencontrées dans le réseau des URSSAF – sachant que la MSA calcule directement les cotisations à partir des déclarations des employeurs –, mais surtout, impliquerait de revoir les modalités de définition de la part complémentaire du taux de cotisations (par exemple en mettant en place un double barème, un pour le taux global et un pour le taux technique).

soit la réduction Fillon est maintenue au sein du livre II du code de la sécurité sociale, sous la forme d'un article L. 241-13 amendé pour limiter son champ d'application ;

soit l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale (ainsi que les textes réglementaires associés) est transposé dans le code rural pour ne s'appliquer qu'aux salariés du régime agricole.

Cette solution présente l'avantage de ne pas modifier les modalités actuelles de calcul de la réduction, mais porte atteinte au caractère « général » du barème.

b) Les trois régimes spéciaux des mines, des marins et des employés et clercs de notaire

Les caractéristiques de chacun de ces régimes spéciaux sont fixées par décret :

décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 modifié, portant organisation de la sécurité sociale dans les mines ;

décret-loi du 17 juin 1938 modifié, relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins ;

décrets n°51-720 du 8 juin 1951, n°82-275 du 25 mars 1982, n°86-782 du 27 juin 1986 et n°90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 pour les clercs et employés de notaire.

La loi a prévu que la réduction définie à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale s'applique, par exception, à ces trois régimes spéciaux (« *employeurs relevant des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires* »).

Dans la mesure où les cotisations sociales de ces régimes ne sont pas définies par référence au régime général dans les décrets cités ci-dessus, mais de manière autonome, les mêmes solutions de transposition sont envisageables que pour les salariés du régime agricole : transposition du barème pour ces régimes, maintien d'un article L. 241-13 qui leur resterait applicable, transposition de cet article pour leurs régimes.

Les avantages et les inconvénients des différentes solutions sont comparables à ceux relevés dans le cas du régime agricole, à ceci près que ces régimes concernent des caisses de sécurité sociale plus spécifiques, auxquelles il conviendra d'expliquer la réforme, pour un bénéfice moindre du point de vue de l'alignement avec le régime général (qui n'existe pas aujourd'hui s'agissant des cotisations).

3. *La réforme aurait également des conséquences sur d'autres dispositions, actuellement définies par référence aux taux en vigueur au sein du régime général*

a) Les références aux « taux du régime général des salariés » devraient être remplacées par des références aux « taux maximaux » du barème du régime général

Si les taux de cotisations sociales sont actuellement définis de manière séparée selon les régimes, les taux en vigueur au sein du régime général pour les salariés constituent cependant une référence : plusieurs dispositions qui ne sont pas directement concernées par la mise en place d'un barème renvoient ainsi aux « *taux du régime général des salariés* ».

Si la réforme étudiée était décidée, ces références devraient en principe être remplacées par la mention « *taux salariaux et taux maximaux du barème des cotisations patronales du régime général des salariés* ».

Il peut également être envisagé de compléter les articles L. 241-1, L. 241-3 et L. 241-6 visés *supra* au § B.1.

La mission n'a pas procédé à un recensement exhaustif, mais a déterminé les catégories de dispositions concernées. (cf. *infra* et annexe 4).

b) Les dispositions concernées

- Les dispositions de régimes non concernés par le nouveau barème

Le régime des indépendants définit certains des taux vieillesse par référence au régime général : l'article L. 633-10 du code de la sécurité sociale prévoit, pour les professions artisanales, industrielles et commerciales que « *les cotisations sont [...] calculées dans la limite d'un plafond, dans des conditions déterminées par décret. Le montant du plafond est celui fixé en matière d'assurance vieillesse du régime général en application du 1^{er} alinéa de l'article L. 241-3. Le taux de cotisation est égal au total de ceux fixés en application des 2^e et 3^e alinéas dudit article* ».

Le montant du plafond de sécurité sociale applicable en matière d'assurance vieillesse n'est pas affecté par l'intégration des allègements dans un barème de cotisations. En revanche, l'article définit le taux de cotisation par référence aux taux plafonnés et déplafonnés en vigueur au sein du régime général. Cette référence devrait être modifiée, dans l'hypothèse d'une barémisation.

- Les dispositifs spécifiques d'exonération définis par rapport aux taux du régime général

Il s'agit notamment des dispositifs prévoyant des taux réduits exprimés en pourcentage des taux du régime général. Ainsi, les textes qui mettent en place des mesures dérogatoires font-ils parfois référence aux « *taux du régime général des salariés* » (voir, par exemple, l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 janvier 1975 pour les artistes du spectacle, qui sont affiliés au régime général).

- Le dispositif relatif aux caisses de congés payés (cf. *supra* l'exclusion des ATMP du barème intégrant les allègements).

ANNEXE 2

CONSÉQUENCES DE LA MESURE POUR LE RÉSEAU DU RECOUVREMENT

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
I. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX AU BARÈME NE DOIT PAS FRAGILISER LE CONTRÔLE SUR PIÈCES DES DÉCLARATIONS SOCIALES ET SON ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2007 NE PEUT ÊTRE ENVISAGÉE.....	3
A. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS FILLON AU BARÈME SUPPOSE DE DÉFINIR UN NOUVEAU MODÈLE DE DÉCLARATIONS SOCIALES	3
1. <i>Les déclarations sociales sont aujourd'hui des documents agrégés dans lesquels le montant des allègements Fillon est déclaré globalement par le cotisant.....</i>	3
2. <i>L'intégration des allègements au barème suppose de redéfinir les informations réclamées sur les déclarations sociales.....</i>	5
B. CE NOUVEAU MODÈLE DOIT PERMETTRE DE RÉALISER DES CONTRÔLES DE COHÉRENCE DE MASSE SUR LES DÉCLARATIONS SOCIALES AFIN DE NE PAS FRAGILISER LE PROCESSUS DU RECOUVREMENT	6
1. <i>L'intégration des allègements de charges au barème rend caducs les contrôles de cohérence aujourd'hui réalisés sur les déclarations sociales</i>	6
2. <i>Seule une augmentation du nombre d'informations déclarées permet de surmonter cette difficulté.....</i>	8
3. <i>Le nouveau modèle de déclaration doit prévoir la déclaration du volume horaire global et de la masse salariale brute des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic.....</i>	10
C. AU PLAN TECHNIQUE, L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGE AU BARÈME AU 1 ^{ER} JANVIER 2007 SERAIT PRÉMATURÉE.....	11
1. <i>L'intégration des allègements Fillon au barème modifie l'architecture des systèmes d'information du recouvrement.....</i>	11
2. <i>Les développements informatiques nécessaires ne permettent pas d'envisager une mise en œuvre satisfaisante de la barémisation pour le 1^{er} janvier 2007.....</i>	13
II. L'INTÉGRATION DES ALLEGEMENTS AU BARÈME DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE ADAPTATION DU REGIME JURIDIQUE DU CONTRÔLE SUR PLACE POUR NE PAS LIMITER L'EFFECTIVITÉ DES CONTRÔLES DES URSSAF.....	15
A. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES AU BARÈME EMPORTE DES CONSÉQUENCES LIMITÉES SUR LE CONTRÔLE LUI-MÊME	15
1. <i>La barémisation ne modifie pas la définition des éléments d'assiette à contrôler.....</i>	15
2. <i>L'intégration des allègements au barème renforce l'importance du contrôle du paramétrage des logiciels de paie</i>	17
B. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES AU BARÈME RISQUE D'AMPLIFIER LES DIFFICULTÉS DES URSSAF À CHIFFRER LE MONTANT DES REDRESSEMENTS.....	18
1. <i>Si le chiffrage des redressements des cotisations est aujourd'hui aisée, celui des allègements Fillon s'avère plus difficile.....</i>	18
2. <i>En supprimant la référence à des taux proportionnels de cotisations patronales, la barémisation étendra à tout le champ des cotisations les difficultés des URSSAF à chiffrer le montant des redressements.....</i>	19
C. LA BARÉMISATION NÉCESSITERAIT UNE ADAPTATION DES OUTILS JURIDIQUES MIS À DISPOSITION DES URSSAF AFIN DE PAS FRAGILISER LEURS CAPACITÉS DE REDRESSEMENT	20
1. <i>Il est nécessaire de permettre un redressement aux taux maximaux de cotisation patronales</i>	20
2. <i>D'autres solutions sont également envisageables mais impliquent des évolutions réglementaires dont l'ampleur dépasse le strict champ de la barémisation.....</i>	21

SYNTHÈSE

1. Avec l'intégration des allègements au barème, un nouveau modèle de déclarations sociales, compatible avec les exigences du contrôle de masse, devrait être défini

Les déclarations sociales⁵⁵, agrégées au niveau de l'établissement, prévoient aujourd'hui la déclaration sur des lignes distinctes des cotisations et des allègements. Un nouveau modèle devrait être défini afin de permettre la déclaration des cotisations, nettes du montant des allègements.

Ce modèle doit permettre aux URSSAF de procéder à des contrôles de masse sur les déclarations des cotisants, afin de sécuriser le processus du recouvrement qui repose sur un système déclaratif et auto-liquidatif. Aujourd'hui, des contrôles de cohérence entre assiettes, taux et montants sont effectués sur les cotisations mais non sur les allègements généraux. Avec la barémisation, toutes les cotisations patronales pourraient échapper à ces contrôles en raison de l'individualisation des taux.

Le nouveau modèle de déclaration devrait en conséquence prévoir la déclaration, par les cotisants, de deux informations agrégées : d'une part, la masse salariale des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic et, d'autre part, le volume global d'heures rémunérées à ces mêmes salariés. La mission a en effet établi que ces deux informations sont suffisantes pour permettre un contrôle de la correcte liquidation des cotisations barémisées au niveau global de l'établissement, c'est-à-dire ne nécessitant pas un retour aux données individuelles de chaque salarié. Cette solution constitue ainsi une perspective plus réaliste à court terme que le passage à des déclarations individualisées. De surcroît, même en l'état actuel du dispositif, son application améliorerait significativement le contrôle des actuels allègements.

2. Les charges de développement nécessaires à l'adaptation des systèmes d'information ne permettent pas d'envisager une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2007

Les coûts de développement estimés par l'ACOSS pour l'adaptation des systèmes d'information du recouvrement sont compris entre 65 et 72 mois.hommes, compte tenu de la refonte nécessaire de l'architecture du système d'information central du recouvrement (le SNV2) mais aussi des modifications à apporter au logiciel de lecture automatisé des documents et à l'application de télé-déclaration (Teledep). Le GIP Modernisation des déclarations sociales, maître d'ouvrage de l'application net-DUCS⁵⁶ estime quant à lui à une fourchette de 5 à 10 mois.hommes la charge de développement nécessaire. Le coût de développement peut ainsi être estimé à une fourchette de 520 000 à 590 000 €.

Cette charge est comparable avec, par exemple, celle des développements liés à la mise en place de l'interlocuteur social unique des indépendants. Aussi, sauf à revoir profondément l'ordre de priorité des mesures dont la mise en œuvre simultanée est demandée à l'ACOSS, il n'apparaît pas possible d'envisager de façon satisfaisante une entrée en vigueur de la barémisation avant le courant de l'année 2007, voire le début de l'année 2008. Seuls des scénarios dégradés, incompatibles avec les exigences de contrôle de masse des URSSAF, seraient en effet à même de raccourcir ces délais.

⁵⁵ Bordereaux récapitulatifs de cotisations accompagnant le paiement mensuel ou trimestriel des cotisations.

⁵⁶ Application permettant la déclaration dématérialisée auprès de l'ensemble des régimes obligatoires sous une forme unifiée.

3. Une évolution du régime juridique du contrôle sur place est nécessaire afin de ne pas dégrader l'effectivité des contrôles des URSSAF

L'intégration des allègements généraux au barème accentuerait la difficulté de chiffrage du montant des redressements lors des contrôles sur place. Cette difficulté est, dans le régime actuel, circonscrite aux seuls allègements Fillon, dont le redressement exige le recalcul des taux de cotisations, salarié par salarié. Ainsi, bien que systématiquement contrôlés, ces derniers ne sont en général pas redressés lorsqu'un contrôle comptable d'assiette conduit à réintégrer des éléments de rémunération, alors que cette réintégration, augmentant la rémunération brute prise en compte, devrait aussi diminuer le montant des allègements.

La mission recommande d'autoriser les inspecteurs du recouvrement à redresser les éléments de rémunération réintroduits dans l'assiette à des taux de cotisations forfaitaires et proportionnels, égaux aux taux maximaux du nouveau barème. Cette solution faciliterait le calcul des redressements et serait financièrement neutre pour les entreprises par rapport à la situation actuelle. Elle devrait néanmoins être articulée avec le principe d'individualisation des redressements.

A défaut, il faudrait autoriser les URSSAF à recourir, indépendamment de l'accord du cotisant, à d'autres méthodes de contrôle (accès aux données de paye dématérialisées et / ou redressement par sondage et extrapolation), dont l'ampleur dépasse cependant le strict cadre de la barémisation.

I. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX AU BARÈME NE DOIT PAS FRAGILISER LE CONTRÔLE SUR PIÈCES DES DÉCLARATIONS SOCIALES ET SON ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2007 NE PEUT ÊTRE ENVISAGÉE

A. L'intégration des allègements Fillon au barème suppose de définir un nouveau modèle de déclarations sociales

1. Les déclarations sociales sont aujourd'hui des documents agrégés dans lesquels le montant des allègements Fillon est déclaré globalement par le cotisant

a) Le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale repose sur un système déclaratif et auto-liquidatif

Le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale, effectué par le réseau des Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales⁵⁷ (URSSAF), est fondé sur un système déclaratif dans lequel les cotisations sont auto-liquidées par les cotisants.

Le cotisant procède lui-même au calcul des cotisations dont il est redevable pour chacun de ses établissements et qu'il verse, mensuellement ou trimestriellement⁵⁸, aux URSSAF. Des bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC), établis au niveau de l'établissement, sont obligatoirement transmis à l'appui des versements (article R. 243-13 du code de la Sécurité sociale) afin de justifier le montant des cotisations acquittées et des exonérations appliquées. Un tableau récapitulatif (TR) complète chaque année les douze BRC mensuels.

Le mode de déclaration est laissé au choix de l'employeur, qui peut ainsi :

déclarer par voie papier, selon un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de la Sécurité sociale ; l'employeur peut recourir aux BRC pré-remplis que lui adresse l'URSSAF dont il relève, aux formulaires de déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS)⁵⁹, ou encore utiliser un document établi par ses soins ;

ou bien déclarer ses cotisations par voie dématérialisée, soit par télé-déclaration sur les applications Teledép (du portail *urssaf.fr*) et net-DUCS⁶⁰ (du portail *netentreprise.fr* du groupement d'intérêt public de Modernisation des déclarations sociales), ou par échange de données informatisées (EDI).

b) Bien qu'il découle d'un calcul individualisé par salarié, le montant de l'allègement Fillon fait l'objet d'une déclaration globale par établissement

Les BRC sont des documents agrégés et simplifiés :

les cotisations et les mesures d'allègement sont déclarées collectivement pour l'ensemble des salariés d'un même établissement, sans que le détail individuel des calculs soit explicité ;

⁵⁷ Les 103 URSSAF, ainsi que leur tête de réseau, l'ACOSS (agence centrale des organismes de Sécurité sociale) constituent la branche recouvrement de la Sécurité sociale.

⁵⁸ Les établissements employant moins de neuf salariés versent trimestriellement leurs cotisations, les autres établissements sont tenus à un versement mensuel (article R. 243-6 du code de la Sécurité sociale).

⁵⁹ La DUCS permet de déclarer, sous une forme unifiée, les cotisations sociales obligatoires (URSSAF, ASSEDIC, retraite complémentaire et prévoyance, congés payés du BTP).

⁶⁰ L'application net-DUCS permet la télé-déclaration de la DUCS.

des « codes-types de personnel » permettent d'identifier chacune des rubriques de cotisation ou d'allègement utilisées par le cotisant ;

les cotisations ne sont pas distinguées selon qu'elles sont salariales ou patronales ;

elles sont pas non plus distinguées selon la branche de la Sécurité sociale qui en est l'attributaire, à l'exception des taux accidents du travail-maladies professionnelles (ATMP) : en raison du caractère proportionnel de chacun des taux de cotisation, les URSSAF sont en mesure de procéder elles-mêmes à la répartition des cotisations, au prorata du poids respectif des branches ;

les cotisations s'appliquant sur l'assiette déplafonnée (soit un taux agrégé de 20,95% depuis le 1^{er} janvier 2006, hors taux AT) sont distinguées des cotisations s'appliquant sur l'assiette plafonnée (soit un taux agrégé de 15,05% depuis le 1^{er} janvier 2006, concernant uniquement la branche vieillesse).

Ces principes permettent de déclarer sur deux lignes seulement les cotisations dues par l'employeur pour l'ensemble des salariés de l'établissement dès lors qu'ils présentent le même taux de cotisation ATMP⁶¹.

La réglementation (article R. 243-13 du code de la Sécurité sociale) prévoit la déclaration par le cotisant « *d'une part, [du] nombre de salariés de l'établissement ou de l'entreprise, et d'autre part, [de] l'assiette et [du] montant des cotisations dues* ».

En réalité, le nombre de salariés est mal renseigné par les déclarants et n'est pas exploité par les URSSAF.

Quant à l'assiette et au montant, il faut distinguer deux modes de déclaration :

dans le cas de la télé-déclaration, le cotisant saisit l'assiette et l'application de télé-déclaration (Teledep ou net-DUCS) calcule automatiquement le montant de la cotisation ;

dans les autres cas, qui sont encore largement majoritaires⁶², les taux sont pré-remplis par les URSSAF sur les BRC adressés aux cotisants, mais le cotisant déclare à la fois l'assiette et le montant qu'il liquide lui-même, et qui, en principe, correspond à son paiement.

Les montants de cotisations sont donc utilisés pour le contrôle de cohérence des BRC papier (pour vérification que le montant calculé par le cotisant est correct, cf. infra). Mais dans tous les cas – télé-déclaration et déclaration papier – c'est à hauteur du montant liquidé par l'URSSAF par application des taux réglementaires à l'assiette déclarée, et non du montant liquidé par le déclarant, que l'ACOSS constate en comptabilité la dette du cotisant, avant apurement au moment du paiement.

Une troisième information, relative au taux ATMP en vigueur dans l'établissement peut éventuellement être apportée par le cotisant, lorsque le taux connu de l'URSSAF et pré-rempli sur le BRC est incorrect.

⁶¹ Si différents taux ATMP sont pratiqués dans l'établissement, les cotisations sont déclarées par groupe homogène de salariés, sur deux lignes à chaque fois.

⁶² 76% des déclarations mensuelles et trimestrielles adressées aux URSSAF pour les rémunérations versées en 2005 l'ont été sous format papier.

Il en va autrement pour les allègements Fillon, qui du fait de leur caractère individuel, ne peuvent être calculés de façon agrégée par application d'un taux de cotisation proportionnel à une assiette globale. Le code-type 671 sous lequel sont déclarés les allègements Fillon fonctionne donc selon un principe différent des codes types utilisés pour la déclaration des cotisations : les employeurs déclarent directement le montant global de l'allègement auquel ils ont droit pour l'ensemble des salariés de l'établissement. Ce montant global est lui-même le résultat de calculs réalisés par les employeurs pour chacun de leurs salariés qui sont éligibles, pour chaque période déclarative, au bénéfice de l'allègement Fillon.

Sur les formulaires papier, ce montant est déclaré en déduction des montants de cotisations dus par l'établissement. Sur les formulaires de télé-déclaration, il est déclaré, pour des raisons techniques, comme une assiette négative fictive à laquelle est appliqué un taux de cotisation de 100%, également fictif.

Tableau 1: Exemple de BRC simplifié – formulaire papier

Catégories de salariés	Effectifs	Code-type de personnel	Base retenue	Assiette	Taux en %			Cotisations
					AM, AV, AF	AT	Total	
RG cas général	67	100	T	72 575	20,95	2,41	23,36	16 954
	67	100	P	70 405	15,05		15,05	10 596
Réduction Fillon		671						-12 648
Total								14 901

Tableau 2 : Exemple de BRC simplifié – formulaire de télé-déclaration

Libellé de la cotisation	Nombre de salariés	Base	Taux	Cotisations
100D Salarié Régime général	67	72 575	20,95	16 954
100P Salarié Régime général	67	70 405	15,05	10 596
100A Taux accident travail	67	72 575	2,41	
671P Réduction Fillon		-12 648	100	-12 648
Total				14 901

2. L'intégration des allègements au barème suppose de redéfinir les informations réclamées sur les déclarations sociales

L'intégration des allègements de charges au barème a pour effet de fusionner, sur les déclarations sociales adressées aux URSSAF, les lignes de déclaration des cotisations et d'allègements Fillon, pour passer à une déclaration directe du montant net de cotisations.

Aujourd'hui, la déclaration de l'assiette suffit aux URSSAF pour déterminer les montants de cotisations dus par les employeurs car les taux sont proportionnels. Demain, il n'en serait plus de même avec la barémisation, qui supprime la possibilité de réconcilier une base, un taux et un montant, c'est-à-dire d'opérer une liquidation contradictoire de la cotisation.

Les URSSAF ne pourraient donc enregistrer au débit du cotisant que les montants liquidés par lui. Sur la déclaration, c'est donc cette donnée qui deviendrait primordiale, au détriment de l'assiette, que les URSSAF seraient désormais dans l'incapacité d'exploiter.

Concrètement, il serait possible de demander aux entreprises soit le montant de cotisation, soit le taux moyen effectif de cotisation (calculé par le cotisant en rapportant le montant dû à l'assiette). La première de ces deux options est cependant préférable, dans la mesure où le calcul du taux effectif de cotisation suppose que le cotisant réalise une opération supplémentaire par rapport au calcul du seul montant, et où le taux de cotisation effectif pourrait facilement être calculé par les URSSAF à partir de l'assiette et du montant des cotisations.

Des évolutions seraient nécessaires sur les formulaires de déclaration (qu'ils soient papier ou dématérialisés) :

sur les formulaires papier, les taux de cotisation ne pourraient plus être pré-remplis par les URSSAF ;

sur les formulaires de télé-déclaration, les cotisants devraient pouvoir saisir eux-mêmes les montants de cotisation, alors que ceux-ci sont aujourd'hui automatiquement calculés et affichés par les applications.

Ces évolutions concernent non seulement les formulaires relevant exclusivement de la branche recouvrement de la Sécurité sociale (les BRC à proprement parler), mais aussi les formulaires de la DUCS destinés aux URSSAF (papier et dématérialisés). Dans ce dernier cas, les formulaires URSSAF seraient radicalement différents des autres volets de la DUCS. En effet, alors qu'ils présentent tous un modèle commun reposant, pour les cotisations, sur la déclaration d'un effectif et surtout d'une assiette, l'intégration des allègements de charges introduirait, pour les seules URSSAF, la nécessité de déclarer directement des montants de cotisations .

B. Ce nouveau modèle doit permettre de réaliser des contrôles de cohérence de masse sur les déclarations sociales afin de ne pas fragiliser le processus du recouvrement

1. L'intégration des allègements de charges au barème rend caducs les contrôles de cohérence aujourd'hui réalisés sur les déclarations sociales

a) Un contrôle de cohérence de masse, auquel échappent cependant les allègements Fillon, est réalisé sur les déclarations afin de sécuriser le recouvrement

Les URSSAF procèdent à des contrôles de cohérence de masse sur les déclarations des cotisants afin de s'assurer, autant qu'il est possible sur pièces, de la qualité et de la fiabilité des informations transmises par les employeurs à l'appui de leurs versements.

Les déclarations sont soumises, lors de leur intégration dans le système d'information du recouvrement, à une grille de contrôles visant à s'assurer de la bonne identification du cotisant, de la déclaration de tous les éléments obligatoires, de la cohérence réglementaire des déclarations, mais aussi de la cohérence de liquidation effectuée par le cotisant.

Ces contrôles sont essentiels à la sécurisation du processus du recouvrement, car ils permettent :

de rejeter les déclarations incomplètes ;

de signaler aux gestionnaires de compte les cotisants auprès desquels il faudra mener des actions pré-contentieuses ou contentieuses en raison des anomalies que présentent leurs déclarations ;

de ne pas reporter sur les contrôles sur place la charge de vérifier que les cotisations ont été correctement liquidées par l'employeur.

Le système d'information s'assure de la correcte liquidation des cotisations en comparant le montant de cotisation qu'il calcule à partir de l'assiette déclarée par le cotisant au montant déclaré par ce dernier. Une anomalie est signalée au gestionnaire de compte dès lors que l'écart est supérieur au montant de mise en recouvrement⁶³. Ce contrôle permet de s'assurer :

d'une part, de la correcte application des taux de cotisation en vigueur, ce qui s'avère particulièrement important à l'occasion des modifications légales de taux ;

d'autre part, de l'absence d'anomalies dans la déclaration, que celles-ci soient dues à des erreurs de calcul du cotisant ou à des erreurs de plume⁶⁴.

Un taux d'anomalie de plus de 8% a été relevé dans un échantillon de cinq URSSAF⁶⁵ lors de l'échéance de janvier 2006 (correspondant au paiement des cotisations sociales dues sur les salaires versés au quatrième trimestre 2005 pour les établissements employant moins de neuf salariés, et sur les salaires versés au mois de décembre 2005 pour les autres).

Tableau 3 : Nombre de BRC en anomalie 63 – Echéance de janvier 2006

Nombre de BRC soumis au contrôle Echéance de janvier 2006	Nombre de BRC présentant une anomalie 63 « Différence entre le montant théorique et le montant déclaré »	Taux de BRC présentant une anomalie 63
231 258	19 236	8,3 %

Source : ACOSS, sur la base d'un échantillon de cinq URSSAF, à la demande de la mission

Les allègements de cotisations, qu'il s'agisse des allègements Fillon ou des allègements spécifiques, ne sont soumis qu'à des contrôles beaucoup plus sommaires, en raison de l'impossibilité de procéder à la réconciliation d'une base, d'un taux et d'un montant.

En effet, le seul contrôle mené sur les allègements a pour objet de vérifier que le montant cumulé des allègements ne peut être supérieur à la part patronale des cotisations dues par le cotisant. Le même échantillon d'URSSAF fait d'ailleurs apparaître, pour l'échéance de janvier 2006, un taux d'anomalies, toutes déductions confondues, très faible puisqu'il n'est que de 0,5 %.

Tableau 4 : Nombre de BRC en anomalie 57 – Echéance de janvier 2006

Nombre de BRC soumis au contrôle Echéance de janvier 2006	Nombre de BRC présentant une anomalie 57 « Cumul des déductions supérieur au cumul des cotisations patronales »	Taux de BRC présentant une anomalie 57
231 258	1 143	0,5 %

Source : ACOSS, sur la base d'un échantillon de cinq URSSAF, à la demande de la mission

⁶³ Fixé à 32 €.

⁶⁴ Ce risque est loin d'être improbable compte tenu du nombre de BRC encore remplis à la main (sur un échantillon de 7 URSSAF représentant environ 30% des déclarations, 70% des BRC ou DUCS papier de l'échéance de janvier 2006 avaient été remplis manuellement par le cotisant).

⁶⁵ URSSAF de Melun, Nantes, Marseille, Paris et Lyon.

b) L'intégration des allègements au barème étend à toutes les cotisations les difficultés aujourd'hui rencontrées pour les seuls allègements Fillon

L'intégration au barème des allègements Fillon accentue la nécessité de remédier à l'impossibilité actuelle d'effectuer de véritables contrôles de cohérence sur les lignes « allègements » des déclarations sociales.

Avec les allègements Fillon, ce sont 16,1 Md€ en 2004, soit 7,6% des cotisations recouvrées cette année-là par les URSSAF, dont la correcte liquidation n'a pu être vérifiée par les URSSAF.

L'intégration de ces allègements au barème priverait donc le réseau des URSSAF de la possibilité de fiabiliser le recouvrement de l'ensemble des cotisations patronales. En effet :

la correcte liquidation des cotisations, pas plus que la correcte application des taux ne pourront être vérifiées à partir du simple traitement des déclarations ;

il appartiendra donc au seul contrôle sur place de procéder non seulement au contrôle comptable d'assiette mais aussi à la vérification de l'exacte liquidation des cotisations.

2. Seule une augmentation du nombre d'informations déclarées permet de surmonter cette difficulté

a) Le passage à des déclarations sociales individuelles représenterait une évolution en profondeur des processus de recouvrement qui dépasse le cadre de la réforme étudiée

L'individualisation des déclarations sociales permettrait de résoudre les difficultés identifiées ci-dessus et de redonner aux URSSAF les moyens d'opérer des contrôles sur les déclarations des cotisants.

Qu'elle soit envisagée sous la forme de déclarations individualisées salarié par salarié sur le modèle des BRC par établissement ou sous la forme des données de paie individuelles à partir desquelles la liquidation des cotisations serait établie par les URSSAF, la transmission de déclarations individuelles de cotisation présenterait un avantage considérable en termes de contrôle pour les URSSAF. Elle leur permettrait en effet de s'assurer de la correcte liquidation des cotisations mais aussi des allègements. Dans ce contexte le contrôle sur place n'aurait plus alors comme seul objet que la vérification comptable de l'assiette déclarée par l'employeur.

La déclaration individuelle suppose cependant une réforme du système déclaratif actuel qui dépasse le strict champ de la barémisation.

Outre une évolution juridique du régime des déclarations sociales, elle nécessiterait une réforme des processus actuels de recouvrement, car l'abandon du principe d'agrégation des déclarations par établissement entraîne, tant pour les cotisants que pour les URSSAF, la gestion d'une masse d'informations sans commune mesure avec les volumes actuels traités. A ce titre, elle ne saurait être envisagée qu'à moyen terme⁶⁶ (le réseau du recouvrement estime à quatre ans minimum le délai de mise en œuvre), dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la généralisation de la dématérialisation des déclarations.

⁶⁶ Le projet de Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et l'ACOSS pour 2006-2008 devrait inclure une disposition relative à l'étude « d'une évolution des modalités de déclaration avec une gestion des données par salarié » prévoyant la réalisation par l'ACOSS d'une étude évaluant les conditions, le coût et l'impact pour les entreprises d'une expérimentation de la gestion des données par salarié.

b) La déclaration par le cotisant de deux informations agrégées supplémentaires offre une alternative intéressante qu'il soit ou non décidé de mettre en œuvre la barémisation

– En cas d'intégration des allègements de charges au barème

Il existe une solution qui permet de contrôler la correcte liquidation des cotisations « barémisées » à partir de données agrégées au niveau de l'établissement et, par conséquent, de ne pas remettre en cause le principe d'agrégation des déclarations sociales au niveau de l'établissement.

Elle repose sur les calculs, détaillés à l'annexe 1, qui montrent que le montant global des cotisations dues par l'employeur sur l'ensemble des rémunérations inférieures à 1,6 Smic peut être exprimé de la façon suivante :

$$\text{Cotisation} = 74,1\% \times \sum \text{Rém. mens.} - 5,567 \times \sum \text{Nb h},$$

où $\sum \text{Rém. mens.}$ représente la somme des rémunérations mensuelles brutes de tous les salariés de l'établissement dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic et $\sum \text{Nb h}$ est le nombre total d'heures rémunérées à ces mêmes salariés. Ainsi, le calcul des cotisations peut être opéré, et contrôlé, à partir de ces deux données.

Il suffirait donc de demander la déclaration de ces deux informations agrégées pour mettre les URSSAF en mesure de contrôler la correcte liquidation des cotisations par les déclarants. Ces informations sont en principe facilement disponibles pour les entreprises, puisqu'elles sont obligées, dans le cadre du dispositif Fillon, de les traiter au niveau de chaque salarié, pour, d'abord, déterminer s'il est éligible aux allègements, et ensuite, le cas échéant, calculer le montant de l'allègement.

Le coefficient de 5,567 peut s'exprimer en €/h : le deuxième terme de la formule correspond en fait à une réduction de cotisation de 5,567 € par heure rémunérée.

– En l'absence d'intégration des allègements généraux de charges au barème

La mission a également établi qu'en l'absence d'intégration des allègements de charges au barème, la correcte liquidation des allègements Fillon pourrait être vérifiée si ces deux mêmes informations agrégées étaient déclarées.

En effet, le montant global des allègements Fillon peut lui aussi s'exprimer sous la forme d'une fonction du volume horaire global et de la masse salariale brute des salariés concernés par l'allègement : $\text{Allègement} = 5,567 \times \sum \text{Nb h} - 43,3\% \times \sum \text{Rém. mens.}$

Ainsi, les exonérations pourraient figurer sur les BRC sous un code-type 671 rénové dans lequel figurerait une assiette $\sum \text{Rém. mens.}$, un volume d'heures $\sum \text{Nb h}$.

Moyennant le renseignement de deux nouvelles informations, le volume horaire global et la masse salariale brute des salariés concernés par l'allègement ces exonérations pourraient alors faire l'objet d'un contrôle de cohérence de la part des URSSAF.

3. Le nouveau modèle de déclaration doit prévoir la déclaration du volume horaire global et de la masse salariale brute des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic

La seule possibilité de ne pas fragiliser les capacités de contrôle sur pièces des URSSAF, sans remettre en cause le caractère agrégé des BRC, serait donc de prévoir la déclaration sur le BRC « barémisé » du volume horaire global et de la masse salariale brute des salariés concernés par la progressivité des taux, c'est-à-dire les salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic.

Un tel BRC pourrait se présenter sous une forme réduite ou sous une forme développée.

- Forme réduite de BRC « barémisé »

Ce modèle repose sur la distinction entre

d'une part, l'assiette calculée sur l'ensemble des rémunérations supérieures à 1,6 Smic, pour laquelle tous les taux de cotisations, qu'ils soient salariaux ou patronaux, restent proportionnels ; les principes régissant aujourd'hui la déclaration des cotisations peuvent donc être maintenus sur cette assiette ;

d'autre part, l'assiette calculée sur l'ensemble des rémunérations inférieures à 1,6 Smic, pour laquelle les taux salariaux et ATMP restent proportionnels, mais pour laquelle les cotisations patronales de maladie, vieillesse et famille deviennent progressives ; toutes ces cotisations peuvent être déclarées de façon agrégée⁶⁷ sans qu'il soit besoin de distinguer l'assiette plafonnée et déplafonnée car un salarié dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic ne pourrait atteindre le plafond de la Sécurité sociale qu'en effectuant un nombre d'heures supplémentaires incompatible avec le droit du travail.

Tableau 5 : Modèle de BRC simplifié avec intégration des allègements au barème (forme réduite)

Catégorie de salariés	Code-type de personnel	Nombre de salariés	Base retenue	Assiette	Taux en %			Cotisations
					AM, AV, AF	AT	Total	
> 1,6 Smic	A définir	13	T	15 575	20,95	2,41	23,36	3 638
	A définir		P	13 405	15,05		15,05	2 017
< 1,6 Smic	A définir	6 664,6		57 000		2,41	16,22	9 245
Total								14 901

Dans l'exemple présenté ici, le volume d'heures rémunérées aux salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic, soit 6 664,6, est figuré, par commodité, dans la colonne *Nombre de salariés*, tandis que la rémunération mensuelle brute de ces mêmes salariés, soit 57 000 €, est indiquée dans la colonne *Assiette*. Les coefficients de 43,3% et 5,567 €/h ne sont pas explicités mais pourraient être paramétrés dans les systèmes d'information du recouvrement afin de permettre le contrôle, par application de la formule de calcul mise en évidence plus haut, du montant déclaré dans la colonne *Cotisations*, en l'espèce 9 245 €. Le taux de 16,22% serait calculé automatiquement comme le ratio du montant des cotisations et de l'assiette.

⁶⁷ Les 7,5% de taux de cotisation salariales sont alors à ajouter au taux T de 71,4%, soit un taux de 78,9%.

- Forme développée

Une forme plus développée du même BRC, détaillant le calcul des cotisations pour les salariés concernés par la progressivité des taux, pourrait être envisagée afin de faciliter les contrôles de cohérence réalisés en interne par les entreprises sur leurs déclarations sociales.

Le calcul des cotisations barémisées, sous la formule présentée ci-dessus, pourrait être rendu apparent sur les BRC, ce qui permettrait alors de réconcilier une assiette, une base et un taux.

Tableau 6 : Modèle de BRC simplifié avec intégration des allègements au barème
(forme développée)

Catégorie de salariés	Code-type de personnel	Nombre de salariés	Base retenue	Assiette	Taux en %			Cotisations
					AM, AV, AF	AT	Total	
> 1,6 Smic	A définir	13	T	15 575	20,95	2,41	23,36	3 638
	A définir		P	13 405	15,05		15,05	2 017
< 1,6 Smic	A définir			57 000	78,9*	2,41	81,31	46 346,7
				- 6 664,6			556,7	- 37 101,7
Total								14 901

* Soit 71,4% + 7,5% de part salariale

Dans cet exemple, le volume d'heures rémunérée aux salariés concernés par les cotisations progressives (rémunération horaire inférieure à 1,6 Smic) est déclaré comme une assiette (négative), à laquelle est appliqué le coefficient de 5,567, exprimé en pourcentage par homogénéité avec le reste de la colonne.

C. Au plan technique, l'entrée en vigueur de l'intégration des allègements de charge au barème au 1^{er} janvier 2007 serait prématurée

1. L'intégration des allègements Fillon au barème modifie l'architecture des systèmes d'information du recouvrement

a) L'architecture du SNV2, noyau du système national de production du recouvrement, doit être revue

L'intégration des allègements au barème a une incidence sur le « système national version 2 » (SNV2). Le SNV2, composant central du système national de production des URSSAF, est le système utilisé pour la gestion des comptes des cotisants. Les différentes applications informatiques qui le composent sont regroupées autour de grandes fonctions.

- L'architecture du SNV2 doit être revue pour différencier les modules et structures propres aux cotisants du secteur privé

Bien que le SNV2 soit segmenté par catégorie de cotisants avec des règles de gestion, des modules et des structures de données distincts, les catégories *Cotisants du secteur privé* et *Cotisants du secteur public* possèdent aujourd'hui les mêmes modules et structures de données.

Les cotisants du secteur public n'étant pas éligibles aux allègements Fillon, ils ne seraient pas concernés par la définition d'un barème intégrant ces allègements. La barémisation impliquerait par conséquent une évolution de l'architecture applicative du SNV2, en particulier de sa fonction *Obligation de déclarer*, afin de distinguer les cotisants privés et publics.

Tableau 7 : Impact de la barémisation sur l'architecture du SNV2

Actions à conduire	Fonction SNV2 concernées	Autres systèmes d'information impactés
<ul style="list-style-type: none"> - Définition de nouvelles structures de données pour la catégorie <i>Cotisants du secteur privé</i> - Définition de nouveaux modules d'accès aux structures de données 	<ul style="list-style-type: none"> - Administration des données 	<ul style="list-style-type: none"> - GALAXIE, entrepôt de données local par URSSAF - PLEIADE, entrepôt national de données géré par l'ACOSS
<ul style="list-style-type: none"> - Définition de nouveaux modules de gestion de la partie déclarative 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation de déclarer 	<ul style="list-style-type: none"> - Lecture automatique de document - TELEDEP, sous-système dédié à la gestion des déclarations et paiements dématérialisés - CTC, moteur de calcul
<ul style="list-style-type: none"> - Segmentation Régime général et Administration et collectivités territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> - Incidences comptables - Contrôle - Relation partenaire - Statistiques ACOSS - Extraction PLEIADE - Répartition 	<ul style="list-style-type: none"> - OSIRIS, logiciels embarqués sur les micro-ordinateurs portables des inspecteurs du recouvrement

Source : ACOSS

- La barémisation a un impact sur neuf applications du SNV2

Outre ses conséquences sur l'architecture applicative du SNV2, la définition d'un nouveau modèle de BRC, dans lequel les cotisations assises sur les rémunérations supérieures à 1,6 Smic seraient distinguées des cotisations assises sur les rémunérations inférieures à 1,6 Smic, a un impact sur neuf applications au moins du SNV2⁶⁸.

b) L'intégration des allègements généraux au barème a également une incidence sur les portails de télé-déclaration et sur les normes d'échange de données informatisées

L'intégration des allègements généraux au barème impose des modifications du même ordre aux deux applications de télé-déclaration que sont Teledep pour le portail *urssaf.fr* et net-DUCS pour le portail *netentreprise.fr*.

L'adaptation de ces applications au nouveau modèle de BRC suppose dans les deux cas :

de donner accès aux cotisant, en mode saisie, à la zone du montant de cotisation sur la ligne sur laquelle seront déclarées les cotisations « barémisées » ; actuellement, ils ne peuvent saisir que l'assiette ;

de faire calculer et afficher par l'application le taux de cotisation effectif supporté par le cotisant ;

⁶⁸ Les neuf applications concernées sont : Saisie du BRC ; BRC magnétique ; Saisie Tableau récapitulatif (TR) ; T.R magnétique ; Taxation d'office; Editions des BRC et des TR; Incidences comptables ; Répartition des produits ; Mise à jour des taux ATMP.

de créer trois données à saisir (le volume horaire global des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic, l'assiette correspondant aux rémunérations de ces salariés, l'assiette plafonnée correspondant aux autres salariés), se substituant à l'assiette plafonnée globale déclarée jusqu'alors.

Cette modification des formulaires de saisie entraînerait vraisemblablement, selon les estimations fournies à la mission par les maîtrises d'ouvrage respectives des applications Teledep et net-DUCS, une évolution du format normalisé d'échange (COPLAT) encadrant les flux d'information entre net-DUCS et Teledep et les échanges de données informatisées entre les cotisants et les organismes de recouvrement.

Une mise à jour apparaît en effet nécessaire pour permettre le transfert de net-DUCS à Teledep des informations supplémentaires introduites dans le nouveau modèle de BRC (les montants de cotisations dus et le volume horaire global des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic).

2. Les développements informatiques nécessaires ne permettent pas d'envisager une mise en œuvre satisfaisante de la barémisation pour le 1^{er} janvier 2007

a) Les charges de développement sont estimées au minimum à 65 mois.hommes, ce qui rend l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2007 difficilement envisageable

Les seules charges de développement informatique nécessaires à la mise en œuvre technique de la mesure envisagée sont estimées, par les maîtrises d'ouvrage concernées, à une fourchette de 65 à 72 mois.hommes, pour un coût compris entre 520 000 et 590 000 €.

Tableau 8: Charges de développement induites par la barémisation

	SNV2	TELEDEP		"Netducs" (GIP-MDS)		TOTAL	
		Hyp. basse	Hyp. haute	Hyp. basse	Hyp. haute	Hyp. basse	Hyp. hte
Charge de travail en jour.homme	1 000	200	240	100	200	1 300	1 440
Charge de travail en mois.homme ⁶⁹	50	10	12	5	10	65	72
Coût d'un jour.homme en €	400	300	300	599	599	-	-
Coût total en €	400 000	60 000	72 000	59 860	119 720	519 860	591 720

Source : ACOSS, GIP-MDS

Aux charges de développement informatique s'ajoutent d'autres charges, non prises en compte dans le tableau ci-dessus :

les charges et les coûts de la maîtrise d'ouvrage (notamment de recette informatique) ;

les délais nécessaires à la mise à jour de la norme d'échange COPLAT.

Cette charge est comparable avec, par exemple, celle des développements liés à la mise en place de l'interlocuteur social unique des indépendants (1 080 jours.hommes, soit 54 mois.hommes de développement pour le seul SNV2) qui doit être opérationnel au 1^{er} janvier 2008.

⁶⁹ Un mois.homme = 20 jours.hommes.

Aussi, sauf à revoir profondément l'ordre de priorité des mesures dont la mise en œuvre simultanée est demandée à l'ACOSS⁷⁰, il n'apparaît pas possible d'envisager de façon satisfaisante une entrée en vigueur de la barémisation avant le courant de l'année 2007, voire le début de l'année 2008.

b) Seuls des scénarios dégradés permettraient de raccourcir les délais de mise en œuvre

Les charges de développement informatique et, par conséquent, les délais de mise en œuvre de la barémisation pourraient être réduits si des modèles alternatifs de BRC étaient retenus à la place du modèle recommandé par la mission.

Toutefois, si ces modèles sont envisageables, aucun n'offre la possibilité aux URSSAF de procéder aux contrôles de cohérence de masse sur les déclarations de cotisants, alors qu'ils sont pourtant essentiels à la sécurisation du processus de recouvrement. En l'absence de déclaration du volume horaire global et de la masse salariale brute des salariés concernés par la progressivité des taux, aucun contrôle global de la correcte liquidation des cotisations « barémisées » n'est possible.

Trois scénarios dégradés sont envisageables, selon le degré d'agrégation retenu :

Variante 1 : déclaration agrégée des cotisations salariales et patronales avec une seule distinction, entre assiette plafonnée et déplafonnée

Tableau 9 : Modèle de BRC de la variante 1

Catégorie de salariés	Code-type de personnel	Nombre de salariés	Base retenue	Assiette	Taux en %			Cotisations
					AM, AV, AF	AT	Total	
A définir	A définir	67	T	72 575		2,41	13,26	9 621
A définir	A définir		P	70 405			7,5	5 281
Total								14 901

Du point de vue informatique, cette variante ne nécessite pas de modifier la gestion des codes types de personnel, ce qui la rend assez facile à mettre en œuvre.

Variante 2 : déclaration d'une part des cotisations restant à taux proportionnels (salariales et accident du travail-maladie professionnelle) et d'autre part des cotisations patronales dont le taux devient progressif, dans chaque cas pour l'ensemble des salariés

Tableau 10 : Modèle de BRC de la variante 2

Catégorie de salariés	Code-type de personnel	Nombre de salariés	Base retenue	Assiette	Taux en %			Cotisations
					AM, AV, AF	AT	Total	
A définir	A définir	67	T	72 575	1,05	2,41	3,46	2 511
A définir	A définir		P	70 405	6,85		6,85	4 823
A définir	A définir		T	72 575			9,80	7 110
A définir	A définir		P	70 405			0,65	458
Total								14 901

⁷⁰ Outre l'interlocuteur social unique des indépendants, un projet de refonte de la gestion des comptes des grandes entreprises est en cours et devrait être opérationnel au 1^{er} janvier 2008.

Par rapport à la variante précédente, celle-ci accroît le volume des bases de données et modifie la gestion des codes types de personnel (plusieurs codes sont nécessaires pour le cas général).

Les variantes 1 et 2 représentent une charge de développement plus faible que l'hypothèse retenue par la mission mais des délais incompressibles resteraient nécessaires.

Tableau 11 : Charges de développement induites par les variantes 1 et 2

Variante	SNV2 (mois.h)	TELEDEP (mois.h)	Norme COPLAT (mois.h)	Net-DUCS (GIP MDS) (mois.h)	Charge de développement totale (en mois.homme)		Coût de développement total (en €)	
					Hyp. basse	Hyp. hte		
1	16	10 à 12	4 à 6	5 à 10	35	44	271 900	355 800
2	20	10 à 12	-	5 à 10	35	42	279 900	351 800

Source : ACOSS, GIP-MDS

c) Il serait en revanche aisément possible de renforcer l'efficacité des contrôles sur pièces des URSSAF et d'accroître la lisibilité du coût du travail sans procéder à la barémisation

Les estimations fournies par les maîtrises d'ouvrage montrent qu'une amélioration sensible du dispositif déclaratif actuel est possible, à un coût limité. Elle consisterait en enrichissement des BRC actuels par l'ajout de trois informations :

les deux informations agrégées nécessaires à la vérification globale de la correcte liquidation des allègements Fillon (rémunération globale des salariés concernés par l'allègement et volume global d'heures rémunérées aux mêmes salariés) ; cet ajout permettrait une amélioration significative du contrôle sur pièces des allègements ;

le calcul par les URSSAF du taux effectif de cotisation supporté par l'employeur, qui pourrait être porté à la connaissance de ce dernier sur le BRC suivant et lui permettrait d'appréhender plus clairement la réalité de ses cotisations.

La charge de développement correspondante est estimée à moins de 3 mois.hommes pour le SNV2, et à une fourchette de 2 à 4,5 mois.hommes pour le GIP-MDS (application *net-DUCS*).

II. L'INTÉGRATION DES ALLEGEMENTS AU BARÈME DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE ADAPTATION DU REGIME JURIDIQUE DU CONTRÔLE SUR PLACE POUR NE PAS LIMITER L'EFFECTIVITÉ DES CONTRÔLES DES URSSAF

A. L'intégration des allègements de charges au barème emporte des conséquences limitées sur le contrôle lui-même

1. La barémisation ne modifie pas la définition des éléments d'assiette à contrôler

a) Le contrôle sur place des URSSAF est essentiellement un contrôle comptable d'assiette

Le contrôle sur place exercé par les inspecteurs du recouvrement des URSSAF en vertu de l'article L. 243-7 du code de la Sécurité sociale est la contrepartie du système déclaratif sur lequel repose le recouvrement des cotisations.

L'objectif de ce contrôle, qui s'inscrit dans le cadre contradictoire fixé par l'article R. 243-59 du même code, est de s'assurer que :

l'entreprise applique correctement la législation relative aux cotisations sociales ;

l'assiette des cotisations a été correctement déterminée et les sommes qui en ont été exclues l'ont été à bon droit.

Les cotisations et les allègements font, dans les faits, l'objet d'un contrôle séparé.

– Le contrôle de l'assiette des cotisations

Le contrôle de la correcte liquidation des cotisations est effectué en amont du contrôle sur place, lors de l'intégration de la déclaration du cotisant dans le système d'information du recouvrement, par vérification de la cohérence entre l'assiette, le taux et le montant des cotisations (cf. *supra*). Le contrôle sur place des cotisations consiste donc en la vérification, salarié par salarié, de l'assiette déclarée par l'employeur.

Le contrôle d'assiette est une opération simple à réaliser lorsque les anomalies présentent un caractère systématique (par exemple pour la réintégration de sommes versées au titre de l'intéressement). Elle peut néanmoins s'avérer complexe dès lors que les anomalies nécessitent un retour à tous les justificatifs individuels (comme c'est le cas fréquemment pour les frais professionnels et les avantages en nature).

– Le contrôle de l'assiette des allègements généraux

Le contrôle des allègements a pour objet de s'assurer que les éléments d'assiette (rémunération mensuelle brute et nombre d'heures rémunérées) pris en compte pour calculer le coefficient de réduction Fillon ont été correctement déterminés par le cotisant. Son enjeu est d'autant plus important que l'allègement est fortement dégressif : toute sous-évaluation de l'assiette conduit à une surestimation proportionnellement beaucoup plus importante du montant de l'allègement. Cette vérification comporte à la fois une dimension globale et une dimension individuelle :

les inspecteurs du recouvrement vérifient que les règles de gestion appliquées par le cotisant à l'ensemble de ses salariés sont correctes ; cette vérification porte en particulier sur la définition des heures rémunérées retenue par le cotisant et sur les règles de rattachement des éléments de rémunération à une période de paie donnée (le coefficient devant être calculé mois par mois) ;

ils procèdent également au contrôle salarié par salarié des éléments individuels de la formule de calcul.

b) La barémisation ne modifie pas les éléments d'assiette à vérifier

Etant entendue comme la simple transposition miroir du dispositif actuel d'allègements généraux en un barème de cotisations patronales, la mesure envisagée n'introduit pas de nouveaux éléments dans les formules de calcul des cotisations et ne modifie pas plus la définition du coefficient de réduction Fillon.

L'intégration des allègements au barème n'aura donc pas de conséquence sur le contrôle lui-même, et les inspecteurs du recouvrement devront procéder au même contrôle comptable d'assiette qu'aujourd'hui.

2. L'intégration des allègements au barème renforce l'importance du contrôle du paramétrage des logiciels de paie

a) Le contrôle du paramétrage des logiciels de paie est aujourd'hui circonscrit aux allègements Fillon

Contrairement à la liquidation des cotisations qu'il n'est pas nécessaire de contrôler sur place (cf. *supra*), le calcul des allègements Fillon doit être effectué, sur place, par les inspecteurs du recouvrement. L'absence de contrôles de cohérence sur pièces⁷¹ sur les montants d'allègements déclarés par les cotisants transfère en effet au contrôle sur place la responsabilité de s'assurer que les allègements ont été correctement calculés par l'employeur.

Cette vérification s'appuie sur le contrôle du paramétrage des logiciels de paie des cotisants. Ces derniers ne sont cependant pas tenus d'autoriser les inspecteurs du recouvrement à accéder à leurs fichiers de paie :

dans le cas où l'accès lui est autorisé, l'inspecteur vérifie que les paramètres et les formules utilisés pour le calcul des allègements ne présentent pas d'erreurs ni de mauvaises interprétations ;

dans le cas où le cotisant lui refuse cet accès, l'inspecteur se fait communiquer les paramètres et règles de gestion, vérifie leur exactitude mais ne peut vérifier exhaustivement leur bonne application.

b) L'intégration des allègements Fillon au barème augmente le nombre de paramétrages à vérifier

En intégrant au calcul des cotisations l'effet de l'allègement de charges, la barémisation augmente le nombre de paramétrages à vérifier. En effet, elle a notamment pour conséquence de transférer aux cotisants le soin d'effectuer la répartition entre les branches de la Sécurité sociale du montant des allègements, avec des formules de calcul se présentant sous la forme suivante :

$$\text{Taux risque } i = \text{Taux max imal du risque } i \times \frac{\text{Taux max imal du risque } i}{\text{Somme des taux max imaux}} \times \text{coefficient Fillon} .$$

Les inspecteurs du recouvrement devront donc non seulement s'assurer, comme aujourd'hui, que la formule appliquée pour le calcul du coefficient de réduction Fillon est correcte, mais aussi :

que les taux maximum de cotisations sont bien les taux en vigueur, pour chaque période considérée ;

que les clefs de répartition entre les branches sont elles aussi exactes.

⁷¹ Hormis le contrôle élémentaire que le montant des allègements est bien inférieur au montant total des cotisations.

B. L'intégration des allègements de charges au barème risque d'amplifier les difficultés des URSSAF à chiffrer le montant des redressements

1. Si le chiffrage des redressements des cotisations est aujourd'hui aisée, celui des allègements Fillon s'avère plus difficile

a) Les allègements Fillon sont redressés dans le cadre de leur contrôle spécifique

Les allègements Fillon sont redressés lorsque le contrôle spécifique de leur assiette, qu'il s'agisse du contrôle global des paramètres utilisés pour leur calcul ou du contrôle des éléments individuels intervenus dans leur calcul, a permis aux inspecteurs du recouvrement d'identifier des anomalies.

Le bilan du contrôle des cotisants, établi par l'ACOSS, fait ainsi ressortir que parmi les mesures dérogatoires en faveur de l'emploi, qui constituent le principal motif de redressement en 2004 (plus de 35% des redressements en nombre et en montant), les dispositifs d'allègements généraux sont les plus générateur de redressements. La part des redressements en faveur des cotisants sur les allègements Fillon⁷² est également à noter (46% des redressements de cet allègement l'ont été en faveur des cotisants).

Tableau 12 : Part des redressements liée aux mesures dérogatoires en faveur de l'emploi

Motif de redressement	Redressements en défaveur du cotisant		Redressements en faveur du cotisant		Valeur absolue	
	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)
Réduction Fillon	6 111	30,41	5 144	10,93	11 255	41,34
ARTT « Aubry II »	8 896	78,54	4 539	29,96	13 435	108,51
Réduction dégressive bas salaires	8 550	23,32	8 202	19,81	16 752	43,14
Autres mesures dérogatoires	13 736	58,05	4 621	20,28	18 357	78,33
Toutes mesures dérogatoires confondues	37 293	190,33	22 506	80,99	59 799	271,32
Autres motifs de redressement	91 081	453,99	13 094	47,01	104 175	501,01
Tous motifs de redressements	128 374	644,32	35 600	128,00	163 974	772,33

Source : ACOSS, bilan du contrôle des cotisants 2004

Le chiffrage individuel du montant du redressement est cependant difficile lorsque le cotisant ne permet pas aux inspecteurs du recouvrement d'accéder à ses fichiers de paie. Ce chiffrage implique en effet la réalisation, pour chaque salarié, de 36 opérations correspondant au calcul de l'allègement, mois par mois, sur trois ans⁷³.

⁷² Les allègements Fillon étaient examinés pour la première fois en 2004, à côté des dispositifs de réduction dégressive sur les bas salaires et « Aubry 2 » auxquels ils se sont depuis substitués.

⁷³ Le délai de prescription des cotisations est fixé à trois ans par l'article L. 243-6 du code de la Sécurité sociale.

Si ce calcul est facilement réalisable dans les petites entreprises, il l'est beaucoup moins dans les grandes entreprises dès lors que celles-ci refusent l'accès à leurs fichiers de paie. La branche recouvrement de la Sécurité sociale estime que la charge⁷⁴ qu'induirait le chiffrage du redressement des allègements Fillon n'est pas compatible avec ses objectifs de couverture du fichier des cotisants.

b) Le montant des allègements Fillon n'est en revanche pas recalculé au regard des sommes réintégrées dans l'assiette des cotisations en raison de la lourdeur de l'opération

La détermination du montant des redressements liés au contrôle d'assiette est très simple, puisqu'il suffit aux inspecteurs d'appliquer aux sommes réintégrées dans l'assiette les taux de cotisations applicables à chaque type de cotisation. Le chiffrage du redressement peut s'effectuer de manière globale, sans pour autant s'apparenter à une taxation forfaitaire, en raison du caractère proportionnel des taux.

Bien que la réintégration d'éléments de rémunération dans l'assiette des cotisations modifie, en droit, le montant de l'allègement Fillon auquel peut prétendre l'employeur, la pratique suivie par la branche recouvrement consiste à ne recalculer qu'exceptionnellement ce montant au regard des sommes réintégrées dans l'assiette.

Cette pratique s'explique par la lourdeur de cette opération: au nombre très important de calculs nécessaires (cf. *supra*), s'ajoute dans certains cas la difficulté pour les inspecteurs d'individualiser et de rattacher à un mois donné les sommes réintégrées dans l'assiette, ce qui est pourtant indispensable à la détermination de l'allègement Fillon.

Cette pratique est favorable aux employeurs, qui bénéficient de fait d'un montant d'allègement Fillon supérieur à celui auquel leur donnent droit les rémunérations effectivement versées à leurs salariés.

2. En supprimant la référence à des taux proportionnels de cotisations patronales, la barémisation étendra à tout le champ des cotisations les difficultés des URSSAF à chiffrer le montant des redressements

En individualisant les taux patronaux de cotisation des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic, l'intégration des allègements au barème prive les inspecteurs des URSSAF de la possibilité de chiffrer globalement le montant des redressements de cotisation. Il leur faudra non seulement individualiser et rattacher à un mois donné toutes les sommes réintégrées dans l'assiette, alors que c'est une opération qui peut s'avérer difficile, mais aussi procéder à un calcul individuel et mois par mois des cotisations dues par l'employeur.

Les difficultés aujourd'hui circonscrites aux seuls allègements Fillon seraient donc, avec la barémisation, étendues à toutes les cotisations de Sécurité sociale, ce qui représenterait un risque important pour l'effectivité des contrôles sur place des URSSAF.

Il doit être noté que, du fait de la réforme du financement des allègements généraux de charges introduite par la loi de finances pour 2006, c'est la Sécurité sociale qui supportera, à partir de 2007, le risque financier lié au non-redressement des allègements Fillon.

⁷⁴ Avec l'hypothèse que le retour à un bulletin de salaire représente une minute de travail, le calcul sur trois ans de l'allègement Fillon mobilise 36 minutes de travail par salarié.

En effet, dans le régime de compensation à l'euro l'euro des allègements qui prévaut jusqu'en 2006⁷⁵, c'est l'Etat qui supporte le coût financier du non redressement des allègements Fillon. Dès lors que l'Etat n'assure plus à la Sécurité sociale la compensation à l'euro l'euro, et donc lui transfère un risque de recouvrement qu'il assumait seul jusqu'alors, il doit lui donner parallèlement les moyens juridiques d'un contrôle plus efficace.

C. La barémisation nécessiterait une adaptation des outils juridiques mis à disposition des URSSAF afin de pas fragiliser leurs capacités de redressement

1. Il est nécessaire de permettre un redressement aux taux maximaux de cotisation patronales

a) Seule l'application des taux maximaux de Sécurité sociale permettrait de simplifier le calcul des redressements des cotisations « barémisées »

Seule la détermination d'une méthode globale de chiffrage des redressements permettrait de surmonter les difficultés que représente le calcul salarié par salarié des redressements.

La formule globale de calcul établie⁷⁶ par la mission pourrait, dans certains cas, offrir une première solution, qui dispenserait les inspecteurs du recouvrement de procéder à un calcul individuel des redressements. Elle suppose cependant que ces derniers soient capables de déterminer, pour chaque mois soumis au contrôle, les deux informations agrégées nécessaires au calcul (la masse salariale brute des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 Smic ainsi que leur volume horaire global). Le chiffrage des redressements, bien que facilité par l'application de cette formule, resterait donc une opération relativement lourde.

Seule la possibilité pour les inspecteurs des URSSAF de redresser aux taux plafonds de cotisations les sommes réintégrées dans l'assiette n'alourdirait pas les opérations de mise en recouvrement. Cette solution consiste à autoriser les inspecteurs à ne pas recalculer le montant de cotisations dû sur l'assiette après réintégration des éléments omis par l'employeur, ce qui supposerait un calcul individuel, mais à effectuer un redressement global sur les seules sommes réintégrées, par application des taux proportionnels de cotisations en vigueur au-delà de 1,6 Smic.

Cette solution, aisée à mettre en œuvre par les inspecteurs, présente en outre l'avantage d'être neutre, du point de vue financier, pour les cotisants, par rapport à la situation actuelle. Elle revient en effet à maintenir, pour le calcul des redressements, la distinction entre les cotisations et les allègements.

b) Une évolution juridique est nécessaire pour permettre le recours à cette méthode

La possibilité pour les inspecteurs de recouvrer aux taux maximaux nécessite une évolution juridique des dispositions du code de la Sécurité sociale relatives au contrôle des cotisations.

⁷⁵ Par stricte compensation budgétaire jusqu'en 2005, et par compensation budgétaire de l'écart entre le montant des allègements et le montant des taxes affectées à la Sécurité sociale en 2006.

⁷⁶ Détaillée en annexe 1 et rappelée *supra*.

Les textes actuels ne font pas référence aux méthodes de calcul à appliquer pour le chiffrage des redressements, puisque la vérification de l'application des dispositions du code de la Sécurité sociale à laquelle procèdent les URSSAF (en vertu de son article L. 243-7) emporte de fait l'application des taux proportionnels de cotisations définis, notamment, à ses articles L. 241-1, L. 241-3 et L. 241-6. L'ajout d'une disposition particulière est donc nécessaire pour permettre un redressement à un taux qui ne serait pas le taux défini par les textes.

En outre, il faudra s'assurer de la compatibilité de la méthode avec les dispositions encadrant le recours à une taxation forfaitaire. L'article R. 242-5 du code de la Sécurité sociale autorise une fixation forfaitaire par l'URSSAF du montant de cotisations à redresser lorsque « *la comptabilité d'un employeur ne permet pas d'établir le chiffre exact des rémunérations servant de base au calcul des cotisations dues* ». Cet article, dont le caractère restrictif est régulièrement confirmé par la jurisprudence⁷⁷, n'envisage pas la possibilité de procéder à une taxation forfaitaire en dehors des cas d'incertitude sur l'assiette à retenir pour fixer le redressement.

2. D'autres solutions sont également envisageables mais impliquent des évolutions réglementaires dont l'ampleur dépasse le strict champ de la barémisation

a) La reconnaissance juridique de l'accès aux données de paie dématérialisées ou l'utilisation de méthodes de sondage et d'extrapolation serait nécessaire si une méthode de chiffrage global des redressements n'était pas retenue

Si la méthode de redressement proposée ci-dessus n'était pas retenue, il deviendrait nécessaire de recourir à d'autres solutions afin de ne pas réduire l'effectivité des contrôles sur place des URSSAF.

Deux solutions permettraient de lever l'obstacle que représente pour le contrôle l'individualisation des redressements induite par l'intégration des allègements généraux au barème.

- L'accès aux données de paie dématérialisées, indépendamment de l'accord de l'employeur

Cette première option consiste à résoudre le problème que pose l'intégration des allègements Fillon au barème par l'automatisation du calcul des redressements, via l'accès aux fichiers de paie informatisés de l'employeur (dès lors que ceux-ci existent sous cette forme).

Elle nécessite une évolution réglementaire pour rendre obligatoire la fourniture de données sous forme dématérialisée dans la mesure où l'article R. 243-59 du code de la sécurité sociale, qui fixe les modalités du contrôle sur place des URSSAF, la subordonne en effet, en sa rédaction actuelle, à l'accord du cotisant.

Les employeurs ne sont en effet tenus que de « *permettre l'accès à tout support d'information qui leur sont demandés par [les inspecteurs] comme nécessaires à l'exercice du contrôle* », ce qui n'emporte pas, en l'absence de disposition spécifique, l'accès obligatoire à un support dématérialisé.

⁷⁷ Voir par exemple : Cour de Cassation, chambre sociale, 27 janvier 2004 (n°02-30706), 23 novembre 2000 (n°98-22035) et 1^{er} juin 1995 (n°92-20688 et 92-20778).

- La reconnaissance juridique des méthodes de redressement par échantillonnage et extrapolation

L'utilisation de méthodes de redressement par extrapolation, sur la base de contrôle par échantillonnage, permettrait également de maintenir l'effectivité des contrôles sur place en cas d'intégration des allègements au barème. Cette solution permettrait de limiter à un nombre restreint de salariés le chiffrage individuel des redressements.

Le recours à des méthodes d'évaluation par sondage et extrapolation reste, en l'état actuel des textes, subordonné à l'accord du cotisant. Si la Cour de cassation⁷⁸ a jugé qu'une méthode d'évaluation par sondage et extrapolation était régulière et ne constituait pas, dès lors qu'elle était fondée sur des bases réelles, une taxation forfaitaire, elle a en revanche estimé que « *l'URSSAF qui entend recourir à une méthode d'évaluation par sondage et extrapolation sur la base de la comptabilité réelle de l'entreprise doit s'assurer préalablement de l'accord de l'employeur sur les modalités du contrôle et sur le mécanisme de l'extrapolation* ».

b) Ces méthodes dépassent cependant le strict champ de la barémisation

L'une comme l'autre, ces solutions supposent une évolution juridique importante, nécessitant le recours à un décret en Conseil d'Etat pour modifier l'article R. 243-59 du code de la sécurité sociale, qui encadre les modalités des contrôles sur place des URSSAF.

Cette évolution juridique dépasserait cependant le strict cadre de la barémisation. L'ACOSS envisage en effet, indépendamment de cette mesure, une évolution profonde du régime juridique des contrôles sur place des URSSAF. Un projet de décret en Conseil d'Etat, prévoyant non seulement la réforme de l'article R. 243-59 du code de la sécurité sociale (reconnaissance de l'accès aux données de paie dématérialisées et des méthodes de sondage et extrapolation), mais aussi le renforcement des droits des cotisants et le développement d'un nouveau type de contrôle sur pièces, est en négociation entre les partenaires sociaux.

⁷⁸ Cour de Cassation, chambre sociale, 24 octobre 2002 (n°01-20699), *Adecco*.

ANNEXE 3

CONSÉQUENCES DE LA MESURE POUR LES ENTREPRISES

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
INTRODUCTION.....	2
I. BIEN QUE LA BARÉMISATION NE POSE PAS DE DIFFICULTÉS TECHNIQUES MAJEURES, UN DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE DOIT ÊTRE PRÉVU POUR PERMETTRE À TOUTES LES ENTREPRISES DE S’Y ADAPTER	4
A. L’INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS FILLON AU BARÈME NE SOULÈVE PAS DE DIFFICULTÉS TECHNIQUES MAJEURES POUR LES ENTREPRISES.....	4
1. <i>La barémisation nécessite une adaptation des outils utilisés pour le calcul de la paie, qui sont, dans la majorité des entreprises, des outils informatiques professionnels.....</i>	4
2. <i>L’adaptation des logiciels de paie à l’intégration des allègements généraux au barème ne soulève pas de problèmes techniques particuliers</i>	5
B. LA RÉFORME SERAIT PLUS OU MOINS LOURDE À METTRE EN ŒUVRE SELON LES ACTEURS CONCERNÉS	6
1. <i>Le coût technique de mise en œuvre de la barémisation est limité pour les grandes entreprises et les prestataires de paie</i>	6
2. <i>Les éditeurs de logiciels de paie risquent d’avoir des difficultés à mettre à jour rapidement les logiciels de leurs clients.....</i>	6
3. <i>Les experts comptables devront à la fois s’adapter à l’évolution de leurs outils et expliquer la réforme à leurs clients.....</i>	7
4. <i>La barémisation pourrait être difficile à mettre en œuvre par les entreprises qui réalisent leur paie autrement que sur des logiciels spécialisés.....</i>	7
C. UN DÉLAI DE PLUSIEURS MOIS DOIT ÊTRE LAISSÉ AUX ENTREPRISES POUR S’ADAPTER	8
1. <i>Un délai d’au moins trois mois entre l’adoption de la mesure et son entrée en vigueur doit être accordé aux entreprises pour s’adapter.....</i>	8
2. <i>Une entrée en vigueur au 1^{er} janvier est préférable pour les entreprises</i>	8
II. L’INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES AU BARÈME AURA UNE INCIDENCE SUR CERTAINS PROCESSUS INTERNES AUX ENTREPRISES	8
A. LA BARÉMISATION SERAIT SANS INCIDENCE SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DU BULLETIN DE PAIE MAIS RENDRAIT PLUS MANIFESTE LA PROGRESSIVITÉ DES TAUX DES COTISATIONS PATRONALES.....	8
1. <i>Le régime juridique du bulletin de paie ne serait pas modifié par la barémisation.....</i>	8
2. <i>L’individualisation et la variabilité des taux de cotisation, manifestes sur les bulletins de salaire, pourraient susciter des interrogations de la part des salariés.....</i>	9
B. LA BARÉMISATION OBLIGERAIT LES ENTREPRISES À REDÉFINIR LEURS PROCESSUS DE CONTRÔLE INTERNE DE LA PAIE	10
1. <i>Les contrôles internes de la paie sont essentiels à la sécurisation juridique et financière des entreprises</i>	10
2. <i>Le passage à des taux de cotisation individuels rend impossible une grande partie de ces contrôles.....</i>	11

SYNTHÈSE

1. L'intégration des allègements généraux au barème des cotisations patronales de sécurité sociale ne soulève pas de difficulté technique

Le changement de mode de calcul des cotisations patronales ne nécessiterait pas, selon les estimations communiquées à la mission par ses interlocuteurs (entreprises, acteurs du marché de la paie et représentants patronaux), de lourds développements informatiques. La réforme, qui suppose une modification du mode de gestion des taux de cotisations dans les plans de paie des logiciels, entraînerait une charge de développement informatique estimée par exemple à 15 et 50 jours.hommes (soit 0,75 et 2,5 mois.hommes respectivement) par les représentants de deux des entreprises retenues par la mission pour son étude.

2. La diffusion de la réforme auprès des entreprises risque cependant de prendre plusieurs mois compte tenu des difficultés que pourraient rencontrer certaines d'entre elles

Les grandes entreprises ou les prestataires de paie assurant eux-mêmes la maintenance réglementaire de leur logiciel disposent de ressources internes suffisantes pour mettre en œuvre la réforme rapidement et à moindre coût, mais d'autres entreprises pourraient rencontrer davantage de difficultés :

- les éditeurs de logiciels de paie pourraient avoir des difficultés à mettre à jour rapidement les logiciels de leurs clients, car il leur faudrait préalablement procéder à une lourde opération de recensement de toutes les rubriques à modifier ;
- les experts-comptables, qui assurent la gestion sociale d'un grand nombre de petites entreprises, devraient à la fois s'adapter à l'évolution du fonctionnement de leurs outils, et assurer un rôle pédagogique auprès de leurs clients ;
- enfin pour les entreprises effectuant leur paie manuellement ou à l'aide d'outils bureautiques, la réforme alourdit et complexifie le calcul des cotisations patronales.

Si du point de vue technique, un délai de trois mois est suffisant (un mois de développement, un mois de test, et un mois de mise en œuvre), il faut prévoir un délai plus important entre l'adoption de la mesure et son entrée en vigueur, afin de s'assurer de la mise à jour, dans toutes les entreprises, des outils de calcul de la paie et de la mise en œuvre de campagnes d'explications.

3. La réforme mettrait en évidence la progressivité des taux de cotisations patronales sur les bulletins de paie

L'intégration des allègements au barème ne modifierait pas le régime juridique des bulletins de salaire. En rendant manifeste la progressivité des taux patronaux de cotisations, elle pourrait néanmoins soulever des interrogations chez les salariés.

4. La réforme obligerait les entreprises à revoir leurs processus de contrôles internes de la paie

L'intégration des allègements au barème contraindrait les entreprises à revoir leurs processus internes de contrôles de la paie, dans la mesure où ceux-ci sont fondés, à l'image de ce qui est pratiqué dans les URSSAF, sur la réconciliation entre une assiette, un taux proportionnel et un montant. Les entreprises ne pourraient, sans risquer de fragiliser leur situation juridique au regard du recouvrement, supprimer leurs contrôles de masse. Elles pourraient, comme la mission le suggère pour la branche du recouvrement, rapprocher la masse salariale globale des salariés dont la rémunération mensuelle brute horaire est inférieure à 1,6 SMIC, le nombre global d'heures rémunérées à ces mêmes salariés, et le montant de la cotisation, mais la diffusion de cette pratique, dont la pertinence au regard de la réglementation en vigueur découle d'un calcul mathématique, nécessiterait également d'importants efforts de pédagogie.

INTRODUCTION

Afin d'évaluer les conséquences pratiques pour les entreprises de l'intégration des allègements généraux au barème et d'identifier ses conditions de mise en oeuvre, la mission a rencontré les représentants patronaux ainsi qu'un échantillon d'entreprises et d'acteurs du marché de la paie.

Compte tenu du profil des bénéficiaires de l'allègement Fillon, la mission s'est attachée à choisir des interlocuteurs lui permettant d'apprécier l'impact de la barémisation sur les petites entreprises, majoritaires parmi les bénéficiaires de l'allègement Fillon, mais aussi sur les autres catégories d'entreprises concernées par la mesure.

Tableau 1: Profil des entreprises bénéficiaires de l'allègement Fillon en 2005

Tranche d'effectifs de l'entreprise	Nb entreprises bénéficiaires du Fillon en 2005		Montant des cotisations exonérées par le Fillon en 2005 (millions d'euros)		Nb d'entreprises ayant déclaré une assiette en 2005		Part des entreprises bénéficiaires du Fillon en 2005	Taux d'exo. apparent en % de la masse salariale
	(A)	%	(B)	%	(C)	%	(D) = (A)/(C)	%
< 10 salariés	1 089 860	84,1	3 860,1	24,5	1 363 593	86	79,9	7,6
10 – 19	102 192	7,9	1 543,6	9,8	112 165	7,1	91,1	5,3
20 – 49	66 670	5,1	2 240,5	14,2	71 438	4,5	93,3	4,8
50 – 99	18 588	1,4	1 294	8,2	19 648	1,2	94,6	4,4
100 – 249	11 428	0,9	1 664,1	10,6	11 974	0,8	95,4	4
250 – 499	3 686	0,3	1 053,9	6,7	3 811	0,2	96,7	3,3
500 – 1 999	2 462	0,2	1 519	9,6	2 539	0,2	97	2,6
>= 2 000	488	0,0	2 583,2	16,4	498	0	98	3
ND			3	0				
Secteur conc.	1 295 374	100	15 761,4	100	1 585 666		81,7	4,2
Secteur non concurrentiel	459		15,5		59 102			1,5
CNA*	ND		347,1					
TOTAL			16 124		1 644 768			

* Comptes non appariés

Source : ACOSS, données statistiques provisoires établies à fin février 2006

La mission a donc rencontré :

1. Les trois confédérations patronales

L'Union professionnelle artisanale

La Confédération générale des petites et moyennes entreprises

Le Mouvement des entreprises de France

2. Trois institutions ou entreprises intervenant sur le marché de la paie

- Le conseil supérieur de l'ordre national des experts comptables
- Un éditeur de logiciel de gestion de la paie : le groupe CEGID – CCMX

Une société de service prestataire de paie : ADP-GSI (2 millions de paies par mois)

3. Un échantillon de quatre grandes entreprises relevant de secteurs d'activité différents

Secteur du bâtiment : Bouygues construction (20 000 paies par mois)

Secteur automobile : PSA Peugeot Citroën (106 000 paies par mois)

Secteur de la grande distribution : Carrefour (130 000 paies par mois)

Secteur du travail temporaire : Manpower (10 millions de paies par an⁷⁹)

⁷⁹ Ce nombre important tient à ce que Manpower rémunère environ 450 000 collaborateurs par an, mais également à ce que la paie est hebdomadaire pour un grand nombre d'intérimaires.

I. BIEN QUE LA BARÉMISATION NE POSE PAS DE DIFFICULTÉS TECHNIQUES MAJEURES, UN DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE DOIT ÊTRE PRÉVU POUR PERMETTRE À TOUTES LES ENTREPRISES DE S'Y ADAPTER

A. L'intégration des allègements Fillon au barème ne soulève pas de difficultés techniques majeures pour les entreprises

1. La barémisation nécessite une adaptation des outils utilisés pour le calcul de la paie, qui sont, dans la majorité des entreprises, des outils informatiques professionnels

La modification du mode de calcul des cotisations patronales entraînée par l'intégration des allègements de charges au barème nécessiterait, de la part des entreprises, une adaptation de leurs méthodes de calcul des cotisations et d'établissement des déclarations sociales. Dans les faits, seront concernés par cette évolution non seulement les entreprises, en fonction des choix qu'elles ont faits en matière d'organisation de leur paie, mais aussi les différents acteurs de marché de la paie (experts comptables, éditeurs de logiciels, sociétés de service prestataire de paie).

A l'exception des très petites entreprises dans lesquelles le nombre très restreint de salariés peut justifier que la paie soit encore calculée manuellement ou avec des outils bureautiques⁸⁰, les entreprises ont généralement recours à des solutions spécialisées qui leur permettent de professionnaliser l'établissement de la paie qui se caractérise par son caractère répétitif.

Schématiquement :

- les entreprises qui assurent elles mêmes le traitement de leur paie utilisent des logiciels, développés en interne ou acquis sur le marché (sous la forme d'un logiciel de gestion ou d'un module de calcul d'un progiciel de gestion intégrée) ;
- les entreprises peuvent faire appel à un prestataire extérieur (expert-comptable en général pour les très petites et petites entreprises, société de service pour les autres) qui utilise lui-même un logiciel professionnel développé en interne ou acquis sur le marché.

Au total, le traitement de la paie fait donc intervenir, pour la majorité des entreprises, des outils informatiques spécialisés, qu'il leur faudrait systématiquement adapter au changement des règles de calcul des cotisations patronales.

Tableau 2 : Présentation schématique des outils et modes d'organisation de la paie dans les entreprises

Outil utilisé pour l'établissement de la paie	Paie réalisée en interne	Paie externalisée
Tableur / Paie manuelle	Très petites entreprises	-
Logiciel de gestion de la paie acquis sur le marché	Toutes entreprises	Experts comptables réalisant la paie de très petites et petites entreprises
Progiciel ou logiciel de gestion de la paie développé en interne	Grandes entreprises	Sociétés de service réalisant la paie d'entreprises petites à grandes

Source : Mission

⁸⁰ Le Conseil de la concurrence estime qu'en 2001, 10,5% des entreprises de moins de dix salariés effectuaient leur paie manuellement ou sur tableur (comme Excel), cf. l'avis n°04-A-13 du 12 juillet 2004 relatif à la mise en place du Service Emploi-Entreprise. Appliqué aux données 2005 (voir *supra*) ce pourcentage correspond à près de 140 000 entreprises de moins de 10 salariés ayant déclaré une assiette, et 110 000 entreprises de cette catégorie bénéficiant de l'allègement Fillon.

2. L'adaptation des logiciels de paie à l'intégration des allègements généraux au barème ne soulève pas de problèmes techniques particuliers

Du point de vue technique, l'intégration des allègements Fillon au barème a une incidence sur les plans de paie qui structurent le calcul dans les logiciels.

Les plans de paie sont constitués d'un ensemble de rubriques qui décrivent chacune le calcul d'un élément composant le salaire ou des diverses cotisations et retenues. Les plans de paie permettent également d'effectuer la ventilation comptable de la paie et d'établir les déclarations sociales. Les résultats des rubriques de cotisations de sécurité sociale sont ainsi ventilés dans les différents codes-types de personnel définis par les URSSAF sur les bordereaux récapitulatifs de cotisations⁸¹ (BRC).

L'intégration des allègements de charges au barème a une incidence sur la gestion des rubriques de cotisations et sur le paramétrage déclaratif configuré pour l'établissement des BRC.

Les taux de cotisations patronales de sécurité sociale sont aujourd'hui traités comme des paramètres fixes qui permettent, dans chacune des rubriques concernées, de procéder à un calcul simple du type « base x taux = montant ». L'allègement Fillon est quant à lui retracé dans une rubrique à part qui fait généralement intervenir un module de calcul particulier, étant donné le caractère plus complexe de la formule utilisée.

La barémisation revient donc, du point de vue technique, à transformer en paramètres variables les taux patronaux de cotisation.

Avec pour chacune des branches concernées, une formule de calcul des cotisations « barémisées » de la forme⁸² :

$$\text{Taux risque } i = T_{\max} i - \frac{T_{\max} i}{T_{\max} \text{ total}} \times \text{Coefficient Fillon},$$

les entreprises devraient schématiquement, pour chaque salarié :

- maintenir un module de calcul du coefficient de réduction Fillon ;
- calculer le taux variable de cotisation qui en découle, pour chacun des risques concernés ;
- définir des règles permettant de calculer le montant dû à partir des taux précédemment calculés.

La définition d'un nouveau modèle de BRC « barémisé » aurait quant à elle une incidence sur le paramétrage déclaratif des plans de paie, puisque les règles de ventilation des rubriques dans les codes-types de personnel devraient être adaptées aux nouveaux codes-types qui seraient définis.

Les différents interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que, sans être anodine, cette opération ne présente pas de difficultés techniques majeures et ne nécessiterait donc pas de développements informatiques lourds.

⁸¹ Ou sur les déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS), qui permettent de déclarer, sous une forme unifiée, les cotisations sociales obligatoires (URSSAF, ASSEDIC, retraite complémentaire et prévoyance, congés payés du BTP).

⁸² Cf. annexe 1.

Ceci s'explique essentiellement par le maintien du « coefficient Fillon » en l'état, qui évite aux entreprises d'avoir à paramétrer un nouveau modèle complexe de calcul.

Les représentants de deux des grandes entreprises rencontrés par la mission ont livré une estimation de la charge de développement : elle serait de 15 jours.hommes pour l'un et de 50 jours.hommes pour l'autre, soit respectivement 0,75 et 2,5 mois.hommes.

B. La réforme serait plus ou moins lourde à mettre en oeuvre selon les acteurs concernés

1. Le coût technique de mise en œuvre de la barémisation est limité pour les grandes entreprises et les prestataires de paie

L'opération technique de mise en œuvre de la barémisation représente un coût limité pour les entreprises qui bénéficient d'un périmètre de mutualisation suffisant. Ainsi :

- les grandes entreprises qui réalisent leur paie en interne (sur un logiciel de paie développé en interne ou sur un calculateur intégré à un progiciel) supportent un coût de maintenance réglementaire qui reste réduit au regard du nombre de paies concernées ;
- de la même façon, le coût de maintenance réglementaire peut être mutualisé, pour les prestataires de paie, entre tous leurs clients.

2. Les éditeurs de logiciels de paie risquent d'avoir des difficultés à mettre à jour rapidement les logiciels de leurs clients

Si d'un point de vue purement technique la barémisation ne soulève pas de difficultés particulières pour les éditeurs, la mise à jour des logiciels pourrait s'avérer complexe à réaliser dans un délai réduit.

En règle générale, les contrats de maintenance conclus entre les éditeurs et leurs clients prévoient que la charge de la maintenance réglementaire incombe à l'éditeur, tandis que le coût de la maintenance conventionnelle ou fonctionnelle, réalisée à la demande des clients, incombe à ces derniers.

Les éditeurs de logiciels devront reprendre toutes les rubriques de cotisations, aujourd'hui stabilisées. Elle suppose que les éditeurs de logiciels soient en mesure:

- d'identifier chez tous leurs clients les rubriques concernées ;
- de diffuser auprès de leurs clients le programme informatique de mise à jour.

Le recensement exact de l'ensemble des rubriques à modifier constitue une difficulté potentielle pour les éditeurs de logiciels. Les plans de paie standard des logiciels sont en effet adaptés aux clients en fonction de leurs besoins et de leur propre environnement réglementaire de paie, ce qui peut modifier, d'un client à l'autre, la numérotation des rubriques de cotisations. En outre, si les éditeurs connaissent en général le paramétrage initial des logiciels, leurs clients peuvent décliner eux-mêmes le plan de paie général en plusieurs sous-plans de paie, comme le font fréquemment les experts-comptables réalisant la paie d'entreprises relevant de secteurs économiques, et donc de conventions collectives, distincts.

La diffusion auprès des clients des programmes de mise à jour des plans de paie peut quant à elle emprunter plusieurs voies, nécessitant ou non un re-paramétrage par les clients eux-mêmes de leur logiciel :

- déplacement d'une équipe technique de l'éditeur chez les plus gros clients ;
- mise à disposition sur internet de programmes de mise à jour, à télécharger par le client ;
- diffusion de l'information auprès des clients à qui il appartient alors de modifier eux-mêmes le paramétrage de leur logiciel.

Dès lors qu'il est demandé aux clients de codifier eux-mêmes leurs rubriques de cotisations, le risque existe que des erreurs soient commises et que la nouvelle réglementation soit incorrectement appliquée.

3. Les experts comptables devront à la fois s'adapter à l'évolution de leurs outils et expliquer la réforme à leurs clients

Pour un grand nombre de petites et moyennes entreprises, la charge de la mise en place effective de la réforme envisagée reviendrait aux prestataires de paie et de tenue de compte que sont les experts-comptables. En d'autres termes, la réforme pèsera d'abord sur eux, tant en ce qui concerne l'adaptation technique des outils qu'ils utilisent qu'en ce qui concerne l'explication du contenu de la barémisation.

D'abord, en effet, si la mise à jour des logiciels de paie utilisés par les experts comptables revient normalement aux éditeurs, les experts pourraient avoir à intervenir eux-mêmes dans la codification des rubriques de paie, dès lors qu'ils ont décliné les plans de paie standard en sous-plans pour les adapter à leurs différents clients ; outre la difficulté que cette opération représente, elle engendrera des risques d'erreurs en raison de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs.

Ensuite, conseils de leurs clients notamment sur l'application des législations sociales, mais aussi sur la gestion prévisionnelle de leurs équilibres comptables, les experts-comptables redoutent que l'application de cette mesure, loin de rendre plus lisibles les déterminants du coût du travail, les rende au contraire plus complexes et donc plus difficiles à expliquer à leurs clients. Intégrer l'allègement Fillon dans un taux qui deviendrait individuel ne ferait plus apparaître pour le chef d'entreprise l'impact de la réduction sur les cotisations patronales.

4. La barémisation pourrait être difficile à mettre en œuvre par les entreprises qui réalisent leur paie autrement que sur des logiciels spécialisés

Dans les entreprises⁸³ qui réalisent encore leur paie de façon manuelle ou sur un applicatif bureautique standard (de type Excel), adapté le cas échéant par le chef d'entreprise, il revient à l'employeur de gérer de façon quasiment autonome les modifications de la législation sociale, en particulier, les évolutions qui concernent les allègements de charges.

La complexité formelle qu'introduit la barémisation dans le calcul des taux individuels, la façon dont cette complexité peut être prise en charge par les entrepreneurs, tant dans le calcul proprement dit que dans la mise à jour des formules de calcul, sont autant d'éléments qui sont susceptibles de créer erreurs et perturbations, alors même que le dispositif d'allègements actuellement en vigueur est à peine stabilisé.

⁸³ Dont le nombre peut être estimé à, environ, 140 000, dont 110 000 entreprises bénéficiaires de l'allègement Fillon (cf. *supra*).

La barémisation devrait donc s'accompagner d'un support technique et pédagogique important, afin de sécuriser la déclaration⁸⁴ et le paiement des cotisations des petites entreprises aux URSSAF.

C. Un délai de plusieurs mois doit être laissé aux entreprises pour s'adapter

1. Un délai d'au moins trois mois entre l'adoption de la mesure et son entrée en vigueur doit être accordé aux entreprises pour s'adapter

Les interlocuteurs de la mission estiment à trois mois environ le délai nécessaire à la mise en œuvre purement technique de la réforme :

- un mois de réalisation technique à proprement parler, pour la modification du paramétrage ;
- un mois de recettage (phase de test d'une application informatique avant sa mise en production) ;
- un mois de mise en œuvre.

Ces trois mois sont considérés comme nécessaires pour que le produit adapté soit fonctionnel mais ils apparaissent cependant comme un minimum, en raison des délais de diffusion à prévoir pour la mise à jour, dans toutes les entreprises, des outils de calcul de la paie. Ainsi, ils sont insuffisants pour permettre une diffusion effective à tous les clients des éditeurs de logiciels de paie et des experts comptables et à toutes les entreprises qui ont encore recours à des techniques « artisanales » pour traiter leur paie.

2. Une entrée en vigueur au 1^{er} janvier est préférable pour les entreprises

Une entrée en vigueur au début de l'année civile présente plusieurs avantages en termes de simplicité et de lisibilité pour les entreprises.

Le principal tient à ce que, l'exception notable de la revalorisation annuelle du SMIC, de nombreuses évolutions réglementaires prennent effet au 1^{er} janvier de l'année. Une entrée en vigueur au premier janvier correspondrait notamment au calendrier des éditeurs de logiciels, qui sortent pour cette échéance les nouvelles versions de leurs logiciels intégrant les mises à jour réglementaires.

II. L'INTÉGRATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES AU BARÈME AURA UNE INCIDENCE SUR CERTAINS PROCESSUS INTERNES AUX ENTREPRISES

A. La barémisation serait sans incidence sur le régime juridique du bulletin de paie mais rendrait plus manifeste la progressivité des taux des cotisations patronales

1. Le régime juridique du bulletin de paie ne serait pas modifié par la barémisation

L'intégration des allègements au barème n'aurait pas d'incidence sur le régime juridique du bulletin de paie défini par l'article R. 143-2 du code du travail.

⁸⁴ Selon l'ACOSS, en 2005, 90% des entreprises de moins de dix salariés ont réalisé leurs déclarations aux URSSAF exclusivement par voie papier, contre 64% des entreprises de taille supérieure (données à fin 2005).

Les obligations des entreprises en matière de présentation des cotisations patronales sur les bulletins de salaire sont limitées. Alors que la mention des cotisations salariales est obligatoire, les employeurs ont le choix, depuis la loi du 2 juillet 1998⁸⁵, d'indiquer les cotisations patronales sur les bulletins mensuels ou sur un récapitulatif annuel qui présente la nature, le taux et le montant de chacune des cotisations et contributions patronales versées au cours de l'année.

Les employeurs ont également la faculté, ouverte par le décret du 14 mars 2005⁸⁶, de regrouper, sur les bulletins de salaire, les retenues relatives aux cotisations et aux contributions patronales, dès lors que ces prélèvements sont appliqués à une même assiette et destinés à un même organisme collecteur. Dans ce cas, le bulletin de paie est présenté avec des titres précisant l'objet de ces prélèvements. Les cotisations patronales de sécurité sociale peuvent donc être regroupées sur une même ligne.

Bien qu'aucune disposition n'impose de mentionner les allègements Fillon sur les bulletins, ils le sont fréquemment en pratique par des entreprises qui choisissent d'utiliser, comme justificatifs des allègements déclarés, les bulletins de salaire (en vertu des dispositions de l'article L. 241-13 du code de la Sécurité sociale).

Au final, en l'absence de disposition spécifique aux allègements Fillon, la barémisation ne modifierait pas les obligations juridiques des entreprises en matière de bulletins de salaire.

2. L'individualisation et la variabilité des taux de cotisation, manifestes sur les bulletins de salaire, pourraient susciter des interrogations de la part des salariés

En rendant variables d'un salarié à l'autre et d'un mois sur l'autre les taux de cotisations patronales, l'intégration des allègements au barème rendrait évidente la progressivité des taux de cotisations supportés par les employeurs.

L'affichage d'une progressivité pourrait susciter des interrogations de la part des salariés, compte tenu de l'intérêt que représente le bulletin de paie à leurs yeux et de l'usage qu'ils en font.

Un sondage réalisé en 2005 à la demande du Secrétariat général du gouvernement a permis d'apprécier la perception, par les salariés, de leur bulletin de salaire. Il en ressort que plus du tiers des salariés en moyenne demandent des explications à leur employeur sur leur bulletin, ou même le recalculent, et que près de 20% en demandent une rectification.

Tableau 3 : Litiges relatifs aux bulletins de salaire

Au cours de l'année écoulée avez-vous...	Total OUI	Total NON	Nsp	Total
Demandé des explications sur votre bulletin de paie	37 %	63 %	-	100 %
Recalculé votre bulletin de paie	34 %	65 %	1 %	100 %
Demandé une rectification sur votre bulletin de paie	19 %	81 %	-	100 %

Source : Sondage sur « Les perceptions du bulletin de paie par les salariés » réalisé au printemps 2005 à la demande du secrétariat général du gouvernement

Certes, le sondage n'indique pas quelle part des observations des salariés porte sur les taux des cotisations employeur et on peut penser que telle n'est pas leur préoccupation première. Il n'en demeure pas moins que cette enquête montre tout l'intérêt qu'ils portent à leur bulletin de paie. En outre, l'affichage, pour certains, de taux employeur très faibles pourrait susciter chez eux des interrogations sur leurs droits, en particulier en matière d'assurance vieillesse (la part patronale sur la vieillesse au niveau du SMIC serait inférieure à 1%).

⁸⁵ Loi n°98-546 du 2 juillet 1998, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

⁸⁶ Décret n°2005-239 du 14 mars 2005 portant simplification de diverses dispositions dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et modifiant le code du travail (partie réglementaire).

B. La barémisation obligerait les entreprises à redéfinir leurs processus de contrôle interne de la paie

1. Les contrôles internes de la paie sont essentiels à la sécurisation juridique et financière des entreprises

Les services paie et comptabilité des entreprises ont mis en place des processus de contrôle qui interviennent en aval du calcul de la paie, en vue de sécuriser la situation de l'entreprise sur les plans financier, comptable et juridique. Bien que leur degré de formalisation soit variable d'une entreprise à l'autre, deux grands types de contrôles sont schématiquement mis en œuvre.

- La vérification de la correcte liquidation de la paie, à partir d'états individuels et collectifs

Les experts « paie » des entreprises procèdent à des vérifications par sondage des bulletins de salaire édités après le calcul de la paie, afin de s'assurer :

- de l'application des taux de cotisation en vigueur, ce calcul étant renforcé lors des changements officiels de taux ;
- du calcul des allègements de cotisation.

Des états collectifs permettent aux experts « paie » d'effectuer des contrôles de masse de l'établissement de la paie :

des états de contrôle sont édités pour valider, pour l'ensemble d'un dispositif, le calcul opéré ; les états de contrôle de l'allègement Fillon récapitulent ainsi, salarié par salarié, les éléments pris en compte dans la détermination du coefficient de réduction ;

un récapitulatif des rubriques de paie permet de s'assurer de la cohérence des calculs entre eux à partir de processus de cadrage des différentes bases et montants : vérification des bases en cumul, des effectifs par rubrique, des éléments d'allègements (bases et effectifs), des montants calculés.

- La vérification de la correcte ventilation des éléments de paie dans les états comptables et déclaratifs

A l'issue du calcul de la paie, les rubriques de paie et de cotisation sont ventilées selon leur destination comptable. A partir d'un état de ventilation comptable, les experts paie s'assurent que le compte *Sécurité sociale* (compte de tiers 431) reprend bien toutes les cotisations salariales et patronales listées sur le récapitulatif des rubriques de paie.

De même, les rubriques de paie sont ventilées dans les différents codes-types de personnel en vue de l'établissement des déclarations sociales. Les bordereaux récapitulatifs de cotisations (ou les DUCS) font l'objet d'un contrôle avant leur transmission aux URSSAF.

2. Le passage à des taux de cotisation individuels rend impossible une grande partie de ces contrôles

L'intégration des allègements généraux de cotisations au barème rendrait nécessaire la définition par les entreprises d'un nouvel environnement de contrôle adapté à la gestion de taux de cotisation individualisés.

Les divers états post-paie édités par les entreprises perdraient, avec le passage de taux de cotisation proportionnels à des taux de cotisation progressifs, leur intérêt pour le contrôle. A l'image de ce qui est pratiqué dans les URSSAF, la réconciliation entre une base, un taux et un montant fonde aujourd'hui les contrôles de masse qui sont réalisés dans les entreprises. Celle-ci n'étant plus possible, de nouveaux processus de contrôle devraient être définis par les entreprises, et de nouveaux états de contrôle prévus à cet effet, en particulier pour :

le contrôle individuel des bulletins de salaire, la vérification de la correcte liquidation des cotisations étant moins immédiate avec des taux progressifs ;

les contrôles de masse réalisés sur les récapitulatifs des rubriques.

Les entreprises pourraient néanmoins, comme le réseau du recouvrement (cf. annexe 2), contrôler la liquidation des cotisations à partir de deux données agrégées :

la masse salariale globale des salariés dont la rémunération horaire est inférieure à 1,6 SMIC – c'est-à-dire qui, dans le dispositif actuel, ouvrent droit à allègement et qui, si la réforme était mise en œuvre, seraient concernés par les taux de cotisation individualisés ;

le nombre d'heures rémunérées aux mêmes salariés.

Elles y seraient d'autant plus incitées que, selon l'analyse de la mission, la réforme n'est envisageable sans dégradation inacceptable du risque de recouvrement que pour autant que ces deux informations seraient demandées aux entreprises par les URSSAF.

Par ailleurs, la mesure n'aurait pas d'incidence sur l'imputation comptable des cotisations (et par conséquent sur les états de ventilation comptable et leur contrôle), car en l'absence de disposition relative à la comptabilisation des allègements de charges dans le plan comptable général les entreprises sont libres de les faire apparaître ou non dans le compte 641 *Rémunérations du personnel*.

ANNEXE 4

ARTICULATION D'UN BARÈME INTÉGRANT LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX AVEC LES EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES DE COTISATIONS SOCIALES

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
INTRODUCTION.....	4
I. PANORAMA DES EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES DE COTISATIONS SOCIALES ET COMPATIBILITÉ AVEC UN BARÈME INTÉGRANT LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX.....	4
A. PANORAMA DES MESURES DÉROGATOIRES	4
1. <i>Le « barème de droit commun » et les mesures dérogatoires</i>	<i>4</i>
a) Le « barème de droit commun» 4	
b) Les mesures dérogatoires d'exonération.....	5
2. <i>Les mesures relatives à l'assiette.....</i>	<i>6</i>
3. <i>Les mesures relatives aux taux.....</i>	<i>7</i>
4. <i>Les mesures de réduction de cotisations patronales de sécurité sociale</i>	<i>8</i>
5. <i>Les mesures imposant des cotisations forfaitaires</i>	<i>8</i>
B. LES QUESTIONS DE COMPATIBILITÉ AVEC LE BARÈME INTÉGRANT LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX NE SE POSENT QUE POUR UNE PARTIE DES MESURES DÉROGATOIRES	8
1. <i>Les mesures qui concernent des assurés n'entrant pas dans le champ des allègements généraux.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Les mesures dont le champ est inclus dans celui de l'allègement Fillon de manière totale ou partielle</i>	<i>9</i>
II. L'EXPRESSION DES MESURES D'EXONÉRATION SPÉCIFIQUES EN FONCTION DU BARÈME INTÉGRANT LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX.....	12
A. LA FORMULATION DANS LE NOUVEAU BARÈME	13
1. <i>Les mesures d'assiette.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les mesures de taux</i>	<i>14</i>
3. <i>Les réductions de cotisations</i>	<i>14</i>
B. CAS PARTICULIERS	15
1. <i>Le cas des particuliers employeurs</i>	<i>15</i>
a) Les particuliers employeurs bénéficient d'un dispositif d'aides spécifique	15
b) Définir les mesures d'exonération spécifiques aux particuliers employeurs dans le barème paraît peu praticable 15	
c) Si la mesure étudiée était décidée, il conviendrait de définir les cotisations dérogatoires du droit commun par référence aux taux maximaux du barème intégrant les allègements 17	
2. <i>Les employeurs affiliés aux caisses de congés payés</i>	<i>17</i>
3. <i>Les salariés agricoles.....</i>	<i>17</i>
4. <i>Les cas de cumul actuels entre mesure d'exonération spécifique et allègement Fillon</i>	<i>18</i>
a) Les cumuls prévus par l'article L. 241-13	18
b) Les autres cas de cumul 19	
C. LE MAINTIEN DE LA RÉFÉRENCE ACTUELLE APPARAÎT PRÉFÉRABLE DANS TOUS LES CAS	20
1. <i>Les mesures d'assiette.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Les mesures de taux</i>	<i>20</i>
3. <i>Les réductions de cotisations</i>	<i>21</i>

III. LES MODES DE COMPENSATION FINANCIÈRE DES MESURES DÉROGATOIRES	21
A. LA COMPENSATION ACTUELLE DES MESURES D'EXONÉRATION	21
1. Jusqu'à la loi de finances pour 2006, l'ensemble des mesures d'exonération compensées faisaient l'objet d'un financement budgétaire à l'euro l'euro	21
2. La LFI 2006 a modifié le financement de l'allègement général en transférant des taxes à la sécurité sociale	21
3. Le cas des mesures dérogatoires introduites par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006	22
B. LA COMPENSATION PAR RAPPORT AU NOUVEAU BARÈME	23
1. Une généralisation du système de la loi d'orientation agricole	23
2. Les flux financiers État-Sécurité sociale	23
C. LE MAINTIEN DU SYSTÈME ACTUEL SERAIT PRÉFÉRABLE	24
1. Une réforme complexe à mettre en place	24
2. La gouvernance des mesures dérogatoires	25
3. Conclusion	25

SYNTHÈSE

L'annexe V du PLFSS 2006, qui décrit « l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale (...) et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions », recense 49 mesures distinctes, en vigueur au 1^{er} janvier 2006. À ces mesures recensées, s'ajoutent une quarantaine de mesures d'assiette et de taux spécifiques⁸⁷, ainsi que les mesures nouvelles intervenues depuis le dépôt du PLF⁸⁸. Les dispositifs peuvent être répartis en trois catégories, selon qu'ils modifient l'assiette, le taux ou le montant de la cotisation.

Au sein de ces dispositifs, les « exonérations spécifiques » peuvent être distinguées des « allègements généraux », parmi lesquels seul l'allègement Fillon doit demeurer au-delà de 2006. Le manque à gagner pour la sécurité sociale lié aux allègements généraux est, depuis la LFI 2006, financé par des taxes qui lui sont directement affectées, alors que les autres mesures d'exonération, quand elles lui sont compensées⁸⁹, font l'objet de versements du budget général de l'État. Cette distinction n'entraîne cependant pas de conséquence juridique : les deux types de mesures s'analysent comme des dispositifs dérogatoires au droit commun. À de rares exceptions près, le cumul entre l'allègement Fillon et une autre mesure d'exonération n'est pas possible pour un même salarié.

L'articulation d'un nouveau barème progressif de cotisations employeur avec l'ensemble de ces dispositifs doit être examinée sur deux plans distincts : la définition même des mesures dérogatoires et la compensation du manque à gagner qu'elles représentent pour la sécurité sociale. Dans les deux cas, la mission recommande, à l'issue d'une analyse approfondie des dispositifs en vigueur, d'opérer une articulation *a minima*, c'est-à-dire de maintenir le barème proportionnel actuel comme barème virtuel de référence.

① La définition des mesures dérogatoires

L'intégration des allègements Fillon dans un « barème de droit commun » du régime général conduirait en toute logique à définir les autres mesures dérogatoires s'appliquant au régime général en fonction de ce barème, afin de satisfaire aux objectifs de stabilité et de visibilité fixés à la mesure d'intégration, mais cette nouvelle formulation des mesures dérogatoires appelle toutefois des réserves de trois ordres :

certaines mesures ciblées concernent, au sein du régime général, des publics qui ne sont pas dans le champ d'application des allègements Fillon ;

certaines mesures ciblées ne relèvent que partiellement du champ d'application des allègements actuels ;

l'expression des exonérations spécifiques dans un barème intégrant les allègements généraux se traduirait dans la plupart des cas par une complexité très importante.

⁸⁷ Selon le recensement effectué par la direction de la sécurité sociale à la demande de la mission. Ces mesures concernent souvent une population relativement réduite (énoisseurs, porteurs de presse par exemple) mais parfois plus importante (artistes du spectacle, journalistes pigistes par exemple).

⁸⁸ Dix mesures en plus. De très nombreuses mesures sont à l'état de projet.

⁸⁹ Un nombre important de mesures ne font cependant pas l'objet de compensation à la sécurité sociale.

L'objectif de stabilité, recherché à travers l'ancrage du barème intégrant les allègements de charge, doit être concilié avec l'objectif de lisibilité des dispositifs. La solution renvoyant dans le cas général aux « *taux de référence* », qui seraient les « *taux maximaux* » du régime général, paraît ainsi préférable.

② Le calcul de la compensation

Il apparaîtrait de même cohérent d'évaluer le coût pour la sécurité sociale des mesures dérogatoires par référence au nouveau barème de droit commun.

Compte tenu du nouveau dispositif de compensation des allègements généraux, cette évaluation impliquerait donc de ne compenser budgétairement à la sécurité sociale que l'avantage supplémentaire, lié aux mesures dérogatoires, par rapport au barème. Cette solution nécessiterait un nouveau transfert de taxes au bénéfice de la sécurité sociale, destiné à couvrir la part du coût des mesures d'exonération actuelles qui correspond à la différence entre l'application des taux plafonds et des taux du barème intégrant les allègements.

Ce mode de compensation présenterait l'avantage d'affecter à la sécurité sociale des taxes correspondant à l'ensemble de la population concernée par des taux réduits, sans exclure la part de cette population concernée par des dispositifs spécifiques, souvent à titre temporaire.

La mission considère toutefois que ce transfert présenterait notamment trois inconvénients.

Le nouveau mode de compensation viendrait ainsi perturber l'appréciation du financement effectif des allègements généraux par les taxes affectées par la LFI 2006, qui doit être réalisée au vu de l'exécution des exercices 2006 (compensation à l'euro l'euro), mais également 2007 et 2008 (clauses de rendez-vous si l'écart entre les recettes constatées et le manque à gagner résultant des allègements généraux excède 2%). Si la loi prévoit bien la réunion d'une commission *ad hoc* en cas de modification du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allègement, il n'en demeure pas moins que cette modification compliquerait l'appréciation de l'adéquation des nouvelles recettes au manque à gagner pour la sécurité sociale.

D'abord, il faudrait à cette occasion opérer une réévaluation substantielle des taxes affectées par la loi de finances initiale pour 2006, ce qui imposerait une ingénierie fiscale assez lourde : l'évaluation du montant nécessaire peut poser des problèmes méthodologiques importants, car elle nécessite une connaissance fine de la distribution des salaires dans le champ de la mesure concernée qui est loin d'être acquise.

Ensuite, le montant restant à la charge des programmes ministériels poserait des problèmes méthodologiques similaires, renforcés dans certains cas par les effectifs réduits de la population concernée, voire par l'incertitude sur sa taille, compte tenu du caractère récent des mesures en cause.

Enfin, ce nouveau mode de compensation modifierait en outre la gouvernance des exonérations spécifiques : les dépenses budgétaires correspondant au remboursement à la sécurité sociale des mesures décidées par l'État seraient ainsi plus faibles qu'aujourd'hui pour les responsables de programmes, ce qui ne constituerait pas une incitation à la rationalisation des dispositifs existants.

Ainsi, dès lors qu'une rationalisation des multiples dispositifs ciblés n'est pas envisagée, il faudrait, afin de ne pas augmenter la complexité actuelle de l'ensemble, maintenir une référence aux taux proportionnels actuels plutôt que situer chaque dispositif par rapport au nouveau barème progressif.

Cette nécessité limite cependant l'intérêt de la mise en place de la mesure, car le nouveau barème ne serait ni la référence légale des exonérations spécifiques, ni celle du calcul de la compensation à la sécurité sociale.

INTRODUCTION

L'annexe V du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2006, qui décrit « l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale (...) et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions »⁹⁰, recense 49 mesures distinctes, en vigueur au 1^{er} janvier 2006. À ces mesures recensées, s'ajoutent une quarantaine de mesures d'assiette et de taux spécifiques⁹¹, ainsi que les mesures nouvelles intervenues depuis le dépôt du PLF⁹². Conformément à la lettre de mission, la présente annexe étudie « l'articulation de ce nouveau dispositif avec (...) les diverses dérogations existantes au régime de droit commun des cotisations de sécurité sociale ».

La plupart des aides ne sont aujourd'hui pas cumulables avec les allègements généraux Fillon. Dès lors que ces derniers sont intégrés dans un barème de cotisations, la question posée n'est plus celle d'un éventuel cumul de mesures dérogatoires, mais de la définition pertinente des mesures qui restent dérogatoires : peuvent-elles et doivent-elles être définies dans le référentiel créé par le nouveau barème ?

Après avoir dressé un panorama des mesures dérogatoires de cotisations sociales, cette annexe présente les problèmes posés par la mise en place d'un « barème de référence » et propose ensuite des modalités d'articulation avec les mesures dérogatoires. Les analyses ont été conduites toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans modifier ni le champ des allègements généraux, ni la forme et le montant des mesures dérogatoires actuelles.

I. PANORAMA DES EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES DE COTISATIONS SOCIALES ET COMPATIBILITÉ AVEC UN BARÈME INTÉGRANT LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX

A. Panorama des mesures dérogatoires

1. Le « barème de droit commun » et les mesures dérogatoires

a) Le « barème de droit commun »

Aujourd'hui, il n'existe pas de « barème » en tant que tel qui s'appliquerait à l'ensemble des cotisations : au sein de chaque régime de sécurité sociale, les taux sont définis par risque.

Les taux en vigueur au sein du régime général pour les salariés constituent cependant une référence : ainsi, les textes qui mettent en place des mesures dérogatoires font-ils parfois référence aux « taux du régime général des salariés » (voir par exemple, l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 janvier 1975 pour les artistes du spectacle – qui sont affiliés au régime général).

⁹⁰ Cf. l'article LO 111-4 III 5° du code de la sécurité sociale qui prévoit cette annexe obligatoire.

⁹¹ Selon le recensement effectué par la direction de la sécurité sociale à la demande de la mission. Ces mesures concernent souvent une population relativement réduite (énoisseurs, porteurs de presse par exemple) mais parfois plus importante (artistes du spectacle, journalistes pigistes par exemple).

⁹² Dix mesures en plus. De très nombreuses mesures sont à l'état de projet.

Notion extra-juridique, le « barème » du régime général des salariés est donc constitué actuellement par une combinaison de règles :

relatives à l'assiette des cotisations : il s'agit des rémunérations ou gains perçus par les assurés, travailleurs salariés ou assimilés⁹³, le cas échéant, dans la limite d'un plafond (uniquement pour le risque vieillesse à l'heure actuelle) ;

relatives aux taux : ils sont définis par décret.

b) Les mesures dérogatoires d'exonération⁹⁴

Plusieurs typologies peuvent être adoptées pour décrire les mesures dérogatoires au droit commun des cotisations patronales de sécurité sociale. On peut en effet classer les dispositifs selon leur ciblage (mesure générale ou spécifique / ciblée), leur justification, leur destination ou leur nature.

– Ciblage des mesures

Ces mesures sont recensées dans l'annexe V du PLFSS, qui décrit 49 mesures distinctes en vigueur au 1^{er} janvier 2006 (cf. *supra*), dont quatre mesures « générales » d'allègements⁹⁵. Ce recensement est en fait partiel, car il n'inclut pas les mesures d'assiette et de taux spécifiques, soit 40 mesures en plus, selon le recensement effectué par la direction de la sécurité sociale à la demande de la mission. Celles-ci concernent souvent une population relativement réduite (énoisseurs, porteurs de presse) mais parfois plus importante (artistes du spectacle, journalistes pigistes). Par ailleurs, des mesures nouvelles sont intervenues depuis le dépôt du PLF : au 28 mars 2006, dix mesures avaient été adoptées et de très nombreuses autres étaient à l'état de projet.

– Justification des mesures

Il existe deux justifications principales pour déroger au mode de calcul de droit commun des cotisations de sécurité sociale : l'impossibilité d'appliquer les règles usuelles⁹⁶ et la volonté d'apporter une aide, en allégeant le poids des cotisations et en diminuant ainsi le coût du travail.

– Publics ciblés par les mesures spécifiques

En dehors des mesures d'allègements généraux de cotisations sociales, l'aide peut être ciblée sur :

une catégorie de public en difficulté (exemple : contrats aidés en faveur de titulaires de minima sociaux) ;

une zone géographique (exemple : exonération DOM) ;

un secteur économique (exemple : emplois à domicile, hôtellerie-restauration).

De nombreuses mesures d'exonérations relèvent de plusieurs de ces catégories (exemple : les « contrats d'insertion par l'activité dans les DOM », issus de la loi n°94-638 du 27 juillet 1994).

⁹³ Voir par exemple l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale dans le cas des cotisations vieillesse.

⁹⁴ Seules sont décrites les mesures relatives aux cotisations de sécurité sociale (hors cotisations chômage, retraite complémentaire, etc.).

⁹⁵ Cinq si l'on inclut l'exonération des cotisations d'allocations familiales, auparavant générale et ne concernant désormais que les régimes spéciaux exclus du bénéfice des autres allègements. Cette mesure fait partie des mesures générales dont le financement est assuré, depuis la LFI 2006, par des taxes affectées.

⁹⁶ Par exemple, lorsque la part de l'assiette excédant le plafond de la sécurité sociale n'est pas connue avec précision (pluralité d'employeurs).

– Applicabilité des mesures

On distingue les mesures qui s'appliquent lorsque l'employeur en fait le choix explicite (cas général) des mesures qui s'appliquent automatiquement lorsque l'employeur et le salarié remplissent les conditions requises.

Ainsi, il n'est pas possible d'opter pour le droit commun dans le cas des journalistes professionnels rémunérés à la pige et collaborateurs de presse, pour lesquels s'appliquent systématiquement des taux réduits de cotisations sociales.

En revanche, le choix de l'assiette des cotisations sociales des salariés à domicile des particuliers employeurs, qui peut être réelle ou forfaitaire (égale au SMIC horaire) est subordonné à l'accord de l'employeur et du salarié.

Dans certains cas, le choix de l'employeur est explicite, par exemple dans le cas des contrats aidés qui doivent être enregistrés auprès des services du ministère de l'emploi. Dans d'autres cas, il est implicite, en fonction des exonérations qu'il déclare aux URSSAF.

Les conséquences de ce choix ne sont pas neutres, dans la mesure où la plupart des mesures dérogatoires ne sont pas cumulables entre elles (cf. *infra*).

– Nature des mesures

Les mesures dérogatoires relatives aux cotisations sociales peuvent enfin être réparties en quatre catégories, selon leur nature.

On distingue ainsi :

des mesures d'assiette ;

des mesures de taux (application de taux réduits) ;

des mesures de réduction de cotisations appliquées aux cotisations dues, une fois celles-ci calculées ;

des mesures imposant des cotisations patronales forfaitaires.

Cette typologie peut être encore affinée en distinguant les modalités d'intervention du dispositif sur l'assiette, les taux ou les cotisations. Les paragraphes qui suivent présentent le détail de ces modalités.

2. Les mesures relatives à l'assiette

Ces mesures peuvent être classées en quatre types :

① Les mesures prévoyant une assiette forfaitaire, plus favorable que l'assiette réelle et en général exprimée en fonction du SMIC horaire.

Il s'agit par exemple de la mesure applicable aux gardiens auxiliaires des monuments historiques employés par l'État (assiette forfaitaire mensuelle égale au SMIC ou à 0,5 fois le SMIC). Peuvent être assimilées à cette catégorie les mesures prévoyant des cotisations forfaitaires (exemple : pour les artistes du spectacle dont le cachet est inférieur à 25% du plafond mensuel de la sécurité sociale, la cotisation est forfaitaire et égale à 25 fois le plafond horaire de la sécurité sociale).

② Les mesures définissant une assiette ad hoc très spécifique, en général forfaitaire par référence au produit de l'activité.

Ces mesures concernent des professions très ciblées, par exemple, les énoiseurs⁹⁷ (assiette égale à 8 centimes d'euro par kilo de noix traité, dont six à la charge de l'employeur et deux à la charge du salarié).

③ Les mesures prévoyant un abattement d'assiette (une partie des rémunérations et gains n'est pas prise en compte).⁹⁸

Par exemple, est exclue de l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale dues pour des sportifs professionnels la part de la rémunération versée par une société sportive qui correspond à la commercialisation de l'image collective de l'équipe du sportif. Cette part, correspondant à l'abattement sur la rémunération, est comprise entre un seuil fixé par les conventions collectives et au moins égal à deux fois le plafond de la sécurité sociale et un plafond de 30% de la rémunération brute totale versée par la société au sportif professionnel.

Les mesures d'exonération ciblées sur des territoires, qui s'expriment en général comme une exonération totale de cotisations employeurs, dans la limite d'un pourcentage du SMIC, peuvent être interprétées comme des abattements d'assiette. Ainsi, l'exonération en vigueur en zone franche urbaine (ZFU) est applicable à tous les niveaux de rémunérations, dans la limite de 1,4 SMIC.

De même, les exonérations de cotisations patronales pour les contrats aidés (exemple : contrat de professionnalisation), valables dans la limite du SMIC, peuvent s'analyser comme des abattements d'assiette. En pratique, ces exonérations s'appliquent majoritairement à des salariés rémunérés au SMIC.

Dans ces deux derniers cas (aides ciblées sur des zones géographiques et contrats aidés), qui représentent une part significative des mesures recensées à l'annexe V du PLFSS, l'abattement d'assiette ne porte que sur les cotisations patronales de sécurité sociale.

De manière plus générale, les abattements d'assiette constituent l'essentiel des mesures dérogatoires.

④ Les mesures prévoyant un plafonnement d'assiette (l'assiette est plafonnée)

Ainsi, l'assiette des chansonniers exerçant une activité à temps partiel pour le compte de plusieurs employeurs est plafonnée à 50% du plafond mensuel de la sécurité sociale.

Ces mesures agissent sur l'assiette des cotisations dues ; dans le cas général, les taux usuels sont ensuite appliqués, mais il arrive qu'à une assiette dérogatoire soient appliqués des taux dérogatoires.

3. Les mesures relatives aux taux

Ces mesures sont justifiées :

soit par le souhait de prendre en compte les particularités liées à une pluralité importante d'employeurs, rendant difficile l'application du taux plafonné de l'assurance vieillesse ;

⁹⁷ Travailleurs à qui sont confiées, à leur domicile, des noix entières, aux fins d'en extraire les cerneaux.

⁹⁸ Le dispositif légal de ces mesures utilise une autre terminologie puisqu'il prévoit en général qu'une partie de l'assiette est « exonérée » de cotisations. Cette différence de vocabulaire n'empêche pas que ces mesures relèvent techniquement de l'abattement d'assiette.

seul le taux vieillesse est alors concerné par la réduction de taux (exemple : VRP à cartes multiples) ;

soit par le souhait d'apporter une aide spécifique : des taux réduits, portant le plus souvent sur l'ensemble des cotisations sociales, sont alors applicables.

Relèvent par exemple de ce second cas les artistes du spectacle, les acteurs de complément et les mannequins, pour lesquels les taux des cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiale (cotisations employeur, et salarié lorsqu'elles existent) sont égaux à « 70% des taux applicables aux salariés ».

Les taux réduits peuvent être exprimés soit en pourcentage des taux normaux (comme dans le cas ci-dessus), soit directement en valeur absolue (exemple des taux réduits de cotisation vieillesse applicables aux VRP).

4. Les mesures de réduction de cotisations patronales de sécurité sociale

Ces mesures viennent réduire le montant des cotisations dues ; elles sont assez peu nombreuses, relativement aux mesures d'assiette. Actuellement, les allègements généraux « Fillon » relèvent de cette catégorie (application d'un coefficient de réduction). Deux autres mesures concernent un nombre important d'employeurs :

les particuliers employeurs qui font le choix de retenir l'assiette réelle des cotisations (alors qu'ils peuvent bénéficier de l'assiette forfaitaire) bénéficient d'une réduction de cotisations à hauteur de 15 points ;

l'exonération en ZFU, qui s'apparente à un abattement d'assiette lorsqu'elle est à taux plein, devient dégressive au bout de cinq ans : l'aide dégressive consiste à réduire progressivement l'exonération de 100% des cotisations dues jusqu'à 1,4 SMIC, sur trois ans ou sur neuf ans (exonération limitée à 60%, puis 40%, puis 20% des cotisations dues jusqu'à 1,4 SMIC).

Ces mesures peuvent cependant toujours s'analyser comme des mesures de taux ou d'assiette. Les deux mesures précitées sont ainsi équivalentes à des mesures de taux réduits exprimés en pourcentage des taux normaux.

5. Les mesures imposant des cotisations forfaitaires

Il existe deux mesures recensées par la DSS imposant des cotisations patronales forfaitaires pour certaines catégories de salariés : les artistes du spectacle (sous condition de rémunération), en vertu des dispositions de l'arrêté du 2 juin 2000 et les personnes recrutées à titre temporaire afin de participer aux opérations de recensement destinées à permettre de procéder à l'établissement du cadastre viticole, en vertu des dispositions de l'arrêté du 13 janvier 1956. Ces cotisations forfaitaires n'étant pas définies par rapport aux taux de droit commun, elles n'auraient pas vocation à être modifiées par l'introduction d'un nouveau barème.

B. Les questions de compatibilité avec le barème intégrant les allègements généraux ne se posent que pour une partie des mesures dérogatoires

L'hypothèse retenue est que le barème intégrant les allègements généraux s'applique au même périmètre qu'aujourd'hui : ainsi, il ne porterait pas sur l'ensemble des assurés soumis à cotisations sociales, ni même sur l'ensemble des travailleurs ; l'articulation des mesures ciblées avec un barème intégrant les allègements généraux est fonction du champ d'application de ces mesures.

1. Les mesures qui concernent des assurés n'entrant pas dans le champ des allègements généraux

Plusieurs catégories de mesure ne concernent pas le champ couvert par les allègements généraux. Il s'agit :

des mesures en faveur des particuliers employeurs (cf. *infra*) ;

des mesures en faveur de travailleurs indépendants (non salariés non agricoles), comme les exonérations qui leur sont réservées en ZFU ou les aides aux créateurs ou repreneurs d'entreprises ;

de mesures concernant des travailleurs non salariés (stagiaires, mesures en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale par exemple) ;

de certains contrats aidés qui visent des employeurs ne relevant pas du champ de l'assurance-chômage obligatoire (exemple : contrat PACTE).

Ces mesures sont en dehors du champ des allègements Fillon et n'ont donc pas vocation à adopter le nouveau barème comme référence. Ce constat doit toutefois être nuancé : lorsque la mesure fait référence aux taux de cotisations du régime général, il faudrait, en cas d'intégration des allègements à un barème, modifier les textes concernés et renvoyer aux taux maximaux du barème général (cf. *infra*).

2. Les mesures dont le champ est inclus dans celui de l'allègement Fillon de manière totale ou partielle

On distingue ainsi :

les mesures dont les bénéficiaires sont tous potentiellement dans le champ de la mesure Fillon ;

les mesures pour lesquelles les bénéficiaires sont seulement partiellement dans le champ de la mesure Fillon.

D'après les recensements effectués par la DSS, il s'agit des mesures suivantes⁹⁹ :

Tableau 1 : Mesures d'exonérations spécifiques de cotisations patronales applicables dans le champ de l'allègement Fillon au 1^{er} janvier 2007

Mesure	Type d'exonération	Disposition législative et réglementaire	Ciblage de la mesure	Champ par rapport au Fillon
Attribution gratuite d'actions	Abattement d'assiette	LF2005 art 83 et art 242-1 CSS	(générale)	Champ Fillon
Intéressement	Abattement d'assiette	CT L. 441-1 à L. 441-7 ; CSS L. 136-2, II-1 Art. 14 de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, art. 36 et 38	(générale)	Champ Fillon
Participation	Abattement d'assiette	CT L. 442-1 à L. 442-15 ; CSS L. 136-2, II-2 ; art. 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, art.	(générale)	Fillon sauf régimes spéciaux et organismes sans buts

⁹⁹ Seules sont mentionnées ici les mesures qui doivent rester en vigueur au-delà du 1^{er} janvier 2007.

- Annexe 4, page 10 -

Mesure	Type d'exonération	Disposition législative et réglementaire	Ciblage de la mesure	Champ par rapport au Fillon
		39		lucratifs
Plan d'épargne pour la retraite collectif	Abattement d'assiette	CT L. 443-1-2 et L. 443-7 à 9 ; Loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise	(générale)	Champ Fillon
Plan d'épargne entreprise	Abattement d'assiette	CT L. 443-1 à 443-1-1 et 443-3 à 443-9	(générale)	Champ Fillon
Enquêteurs extérieurs de l'INSEE	Abattement d'assiette	(Lettre ministérielle du 04/08/1983)	Publics	Champ Fillon*
Contrat d'avenir	Abattement d'assiette	CT L. 322-4-10 à L. 322-4-13 et R. 322-17- à R. 322-17-12 ; Loi 2005-32 du 18.01.05 Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 Décret 2005-242 du 17.03.05 Décret n°2005-914 du 02/08/2005 Décret n°2005-916 du 02/08/2005	Publics/Secteurs	Distinct sauf organismes privés à but non lucratif, ateliers et chantiers d'insertion
Aide à domicile auprès d'une personne non fragile employée par une association ou une entreprise	Abattement d'assiette	CSS 241-10 III bis; CT L 129-1 et L 129-13 ; Loi 2005-841 ; D. 2005-1401; 2005-1698; 2006-25	Secteur	Champ Fillon
Avantage en nature « repas » dans les hôtels, cafés et restaurants	Abattement d'assiette	CSS L 241-14 ; D 241-11	Secteur	Champ Fillon
Exploitation de l'image collective du sportif	Abattement d'assiette	Loi n°2004-1366 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel	Secteur	Champ Fillon
Associations intermédiaires	Abattement d'assiette	CT L 322-4-16-3; CSS L 241-11 ; CSS D 241-6	Secteur/Publics	Champ Fillon
Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	Abattement d'assiette	Loi n°2005-157 (art 15-16)	Zone	Champ Fillon
ZFU	Abattement d'assiette	Loi n°96-987 du 14/11/96 mod. ; LF 2006 n°2005-1719 ; D 2004-565	Zone	Champ Fillon
ZRR-ZRU	Abattement d'assiette	CT L 322-13 ; D 97-127	Zone	Champ Fillon
Contrat d'accès à l'emploi dans les DOM	Abattement d'assiette	CT L 832-2 ; R 831-1 à 831-9	Zone/Publics	Champ Fillon
Entreprises implantées dans les DOM	Abattement d'assiette	CSS L 752-3-1 ; R 752-19 à 752-25	Zone/Secteur	Champ Fillon
Bonus exceptionnel de 1000 €	Abattement d'assiette	LFSS 2006 art 17	(générale)	Champ Fillon
Salariés embauchés en CDI par les groupements d'employeurs agricoles	Abattement d'assiette	Loi 2006-11 du 5 janvier 2006	Secteurs	Champ Fillon
Transformation de CDD en CDI par les employeurs agricoles	Abattement d'assiette	Loi 2006-11 du 5 janvier 2006	Secteurs	Champ Fillon
Contrat d'apprentissage	Abattement d'assiette	CT L 115-1 à 119-5 ; CT D 117 à 117-5	Publics	Fillon + secteur non concurrentiel industriel et commercial + secteur public
Contrat de professionnalisation	Abattement d'assiette	CT L 981-1 à 981-8 ; R. 981-1 à 5 ; D. 981-1 à 8	Publics	Champ Fillon + chambres consulaires
Contrat de retour à l'emploi	Abattement d'assiette	CT L. 322-4-2 (dans sa rédaction antérieure à 1995)	Publics	Champ Fillon + L. 351-12-4 CT
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	Abattement d'assiette	CT L. 322-4-7, L. 322-4-9 et R. 322-16 à R. 322-16-3, Loi 2005-32 du 18.01.05 (art. 44) Décret n° 2005-243 du 17.03.05	Publics/Secteurs	Distinct sauf organismes privés à but non lucratif
Contrat emploi consolidé	Abattement d'assiette	CT L. 322-4-8-1 (ancienne rédaction), Lois du 29/07/1998 et du 18/01/2005, décret 98-1109 du 09/12/1998	Publics/Secteurs	Distinct sauf organismes privés à but non lucratif
Contrat emploi solidarité	Abattement d'assiette	CT L 322-4-7 (ancienne rédaction), Loi du 29/07/1998, Loi du 18/01/2005, décret n°90-15 du	Publics/Secteurs	Distinct sauf organismes

- Annexe 4, page 11 -

Mesure	Type d'exonération	Disposition législative et réglementaire	Ciblage de la mesure	Champ par rapport au Fillon
		30/01/1990 modifié		privés à but non lucratif
Acteurs de complément	Assiette forfaitaire	Arrêté du 09/01/1989	Publics	Champ Fillon
Activité accessoire au sein d'une association de jeunesse ou d'éducation populaire	Assiette forfaitaire	Arrêté du 28/07/1994	Publics	Champ Fillon*
Agents temporaires en vue d'effectuer le recensement général de la population	Assiette forfaitaire	Arrêté du 16/02/2004	Publics	Champ Fillon*
Gardiens auxiliaires des monuments historiques employés par l'État	Assiette forfaitaire	Arrêté du 24/08/1965 modifié	Publics	Champ Fillon*
Gérants de cabines téléphoniques	Assiette forfaitaire	Arrêté du 28/10/1970	Publics	Champ Fillon*
Personnel des hôtels, cafés restaurants rémunérés uniquement au pourboire	Assiette forfaitaire	Arrêté du 14/01/1975 modifié	Publics	Champ Fillon*
Personnes encadrant des adultes handicapés dans un centre de vacances ou de loisirs	Assiette forfaitaire	Arrêté du 13/07/1990	Publics	Champ Fillon*
Personnes exerçant une activité rémunérée au sein d'une association sportive	Assiette forfaitaire	Arrêté du 27/07/1994	Publics	Champ Fillon
Personnes travaillant dans un centre de vacances et de loisirs pour mineurs	Assiette forfaitaire	Arrêté du 11/10/1976 modifié	Publics	Champ Fillon*
Pilotes de haute mer et aides de marine remontant jusqu'à Rouen, Paris et au-delà	Assiette forfaitaire	Arrêté du 31/12/1975	Publics	Champ Fillon*
Formateurs occasionnels dont l'activité n'excède pas 30 jours par an au sein de l'entreprise	Assiette forfaitaire	Arrêté du 28/12/1987 modifié	Publics	Champ Fillon
Personnes recrutées en vue de procéder aux enquêtes et recensements agricoles	Assiette forfaitaire	Arrêté du 22/08/2000	Publics	Champ Fillon*
Entreprise de travail temporaire d'insertion	Assiette forfaitaire	CT L 322-4-16 et L 322-4-16-2 ; Loi 98-657 du 29.07.98 (art. 11 et 12) ; Décrets n° 99-106 et 99-108 du 18.02.99.	Publics/Secteurs	Champ Fillon
Énoisseurs	Assiette <i>ad hoc</i>	Arrêté du 05/02/1985	Publics	Champ Fillon*
Aides de marine en activité sur la Haute-Seine, l'Yonne, la Marne, la Saône et le Doubs	Assiette <i>ad hoc</i>	Arrêté du 31/12/1975	Publics	Champ Fillon*
Cadets de golf	Assiette <i>ad hoc</i>	Arrêté du 08/12/1976	Publics	Champ Fillon*
Ouvreuses des théâtres nationaux	Assiette <i>ad hoc</i>	Arrêté du 10/02/1958	Publics	Champ Fillon*
Porteurs de presse	Assiette <i>ad hoc</i>	Arrêté du 07/01/1991 modifié	Publics	Champ Fillon
Personnes participant à une course landaise	Assiette <i>ad hoc</i>	Arrêté du 10/09/1997	Secteurs	Champ Fillon
Chansonniers exerçant une activité à temps partiel pour le compte de plusieurs employeurs	Assiette plafonnée	Arrêté du 06/03/1982	Publics	Champ Fillon*
Artistes du spectacle	Cotisations forfaitaires	Arrêté du 02/06/2000	Publics	Champ Fillon*

Mesure	Type d'exonération	Disposition législative et réglementaire	Ciblage de la mesure	Champ par rapport au Fillon
Personnes recrutées à titre temporaire afin de participer aux opérations de recensement destinées à permettre de procéder à l'établissement du cadastre viticole	Cotisations forfaitaires	Arrêté du 13/01/1956	Publics	Champ Fillon*
Associés non affiliés au régime des exploitants agricoles	Exonération de la contribution de solidarité	Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006	Secteurs	Champ Fillon
Personnes employées au pair	Exonération et assiette forfaitaire	(accord européen sur le placement au pair du 24/11/1969) ; CSS Art. R. 242-1 (exonération) et arrêté du 22/10/1985	Publics	Champ Fillon*
Jeunes entreprises innovantes	Exonération totale	LF 2004 2033-1311 (art. 13 et 131) ; D. 04-581	Publics	Champ Fillon
Artistes du spectacle	Taux réduits	Arrêté du 24/01/75	Publics	Champ Fillon*
Journalistes professionnels pigistes et collaborateurs de presse	Taux réduits	Arrêté du 26/03/1987	Publics	Champ Fillon*
Mannequins	Taux réduits	Arrêté du 24/05/1971	Publics	Champ Fillon*
Professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs	Taux réduits	Arrêtés du 03/02/1975 et du 19/05/1978	Publics	Champ Fillon
Emploi de salariés occasionnels agricoles	Taux réduits	Loi n° 95-95 ; D. 95-703, 96-361, 200-594 et 2001-558	Secteur	Champ Fillon
Pôle de compétitivité	Taux réduits	LF 2005 2004-1484	Secteur	Champ Fillon
Embauches de travailleurs occasionnels agricoles	Taux réduits	Loi 2006-11 du 5 janvier 2006	Secteurs	Champ Fillon
VRP à cartes multiples	Taux vieillesse réduits	CSS L. 242-3 3 ; Arrêté du 16/02/59 modifié	Publics	Champ Fillon*

* signale les cas où il n'est pas possible d'opter pour l'application des taux de droit commun

Source : Données issues de l'annexe V du PLFSS 2006, mis à jour par la DSS à la demande de la mission et du recensement des mesures d'assiette et de taux également réalisé par la DSS à la demande de la mission.

La mission note au demeurant que certains dispositifs d'exonération apparaissent reposer sur des bases juridiques incertaines. Ainsi la circulaire DSS/AAF/A1/94-B°60 du 28 juillet 1994 relative à la situation des sportifs au regard de la sécurité sociale et du droit du travail apparaît-elle juridiquement discutable lorsqu'elle dispose que « *les sommes versées aux sportifs à l'occasion d'une manifestation sportive donnant lieu à compétition ne sont pas assujetties aux cotisations de sécurité sociale et de la CSG, si elles n'excèdent pas une valeur égale à 70% du plafond journalier de la sécurité sociale* ». Si les articles L. 241-2, L. 241-3, L. 241-5 et L. 241-6 du code de la sécurité sociale prévoient en effet que des « *cotisations forfaitaires peuvent être fixées par arrêté ministériel pour certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés* » respectivement pour les cotisations d'assurance maladie, vieillesse, ATMP et famille, ils ne prévoient pas que ces dispositions s'étendent à la CSG, ni qu'une simple circulaire puisse créer une exonération totale de cotisations.

II. L'EXPRESSION DES MESURES D'EXONÉRATION SPÉCIFIQUES EN FONCTION DU BARÈME INTÉGRANT LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX

L'intégration des allègements généraux dans un « *barème de droit commun* » des régimes aujourd'hui concernés par l'allègement général (régime général et, le cas échéant, régime agricole et les trois régimes spéciaux concernés) pourrait conduire à définir les autres mesures dérogatoires en fonction du barème, afin d'accroître la lisibilité et la stabilité du nouveau dispositif.

Les solutions sont envisagées « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans modification du montant actuellement versé par les employeurs au titre des cotisations de sécurité sociale.

A. La formulation dans le nouveau barème

La formulation des mesures dérogatoires dans le nouveau barème peut être justifiée par un objectif de lisibilité – le nouveau barème deviendrait ainsi « la » référence des cotisations patronales – et, peut-être, de stabilité – toute modification induirait en effet celle de l'ensemble des mesures dérogatoires. Les difficultés posées par la formulation diffèrent toutefois selon que les mesures concernées modifient l'assiette, le taux ou le montant des cotisations (cf. typologie *supra*).

1. Les mesures d'assiette

Les mesures d'assiette constituent aujourd'hui l'essentiel des mesures dérogatoires (plus de 70% des dispositifs) et leur expression dans le nouveau barème serait déterminante pour faire de celui-ci la référence des cotisations patronales.

Or de nombreuses mesures d'assiette *ad hoc* ou forfaitaires ne pourraient être intégrées au barème car leur définition ne fait pas intervenir le nombre d'heures rémunérées, essentiel à la détermination du taux applicable dans le nouveau barème (cf. annexe 1). Ainsi, le taux applicable aux 6 centimes d'euro d'assiette patronale des énoisseurs ne pourrait-il être déterminé qu'en renseignant le temps de travail rémunéré desdits énoisseurs ou en fixant une productivité forfaitaire.

Les mesures d'abattement, qui constituent la majorité des mesures d'assiettes, pourraient en revanche être exprimées dans le nouveau barème. La formulation de ces mesures apparaîtrait toutefois très complexe, car elle devrait être présentée sous la forme d'une réduction de cotisation. Par exemple, la réduction ZFU ne pourrait plus être définie comme une exonération « dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance augmenté de 40 % »¹⁰⁰. En effet, la simple combinaison du nouveau barème et du dispositif précité changerait en pratique le montant des cotisations patronales pour les personnes rémunérées entre 1,4 et 1,6 SMIC.

Il faudrait donc exprimer les mesures d'assiette comme des mesures de réduction de taux portant sur chacun des quatre risques assurés (cf. annexe 1), dont le montant varierait en fonction de la rémunération du salarié. Par exemple, pour l'assurance maladie, la nouvelle réduction de cotisation ZFU s'exprimerait sous la forme :

Entre le SMIC et 1,4 SMIC (exonération totale)

$$\text{Réduction} = T \times \text{Rém. mens.} - \frac{0,26}{0,6} \times (1,6 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h} - \text{Rém. mens.})$$

Entre 1,4 et 1,6 SMIC

$$\text{Réduction} = 1,4 \times \text{SMIC} \times \text{Nb h} - \frac{0,26}{0,6} \times (1,6 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h} - \text{Rém. mens.})$$

Au-delà de 1,6 SMIC

$$\text{Réduction} = 1,3 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h}$$

¹⁰⁰ Article 12 de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifié.

T est le taux actuel des cotisations patronales de sécurité sociale hors ATMP.

$SMIC\ horaire$ est le montant du salaire minimum horaire.

$Nb\ h$ le nombre d'heures rémunérées dans le mois.

$Rém.\ mens.$ est le montant de la rémunération mensuelle brute versée au salarié

La mission signale que l'affichage et le calcul de ces mesures d'exonérations seraient simplifiés si les mesures d'assiette étaient modifiées pour être alignées sur le dispositif de l'actuel allègement général. Cette décision, d'ores et déjà adoptée pour des mesures comme le contrat initiative emploi ou les entreprises d'insertions, se justifierait par le faible niveau de rémunération des salariés concernés. Au niveau du SMIC, la différence de cotisations entre l'actuel allègement général (i.e. le nouveau barème) et une exonération totale – cas le plus fréquent des abattements d'assiette – ne serait que de 2,1 points hors ATMP. L'examen de telles évolutions sortant toutefois du cadre strict du mandat fixé à la mission, celle-ci n'a pas expertisé plus avant de telles solutions.

2. Les mesures de taux

Les mesures dérogatoires déterminant des taux spécifiques ne poseraient pas de difficulté particulière : elles continueraient à s'appliquer telles quelles.

La formulation des mesures de réduction de taux devrait en revanche s'opérer en fonction des taux applicables dans le nouveau barème. Par exemple, les taux réduits applicables aux artistes de spectacle en vertu des dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1975 – 70% du droit commun – s'exprimeraient sous la forme (pour les cotisations d'assurance maladie et pour un salarié rémunéré en dessous de 1,6 SMIC) :

$$\text{Taux maladie} = 70\% \times T_m + 70\% \times T_{\max} M \times \frac{\text{coeff. Fillon}}{T_{\max}}$$

$$\text{avec coeff. Fillon} = \frac{0,26}{0,6} \times \left(1,6 \times \frac{SMIC\ horaire \times Nb\ h}{Rém.\ mens.} - 1 \right)$$

$Taux\ maladie$ est le taux applicable aux employeurs des artistes de spectacle

$T_{\max} M$ est le taux actuel de cotisations maladie

T_m est le taux des cotisations maladie du nouveau barème.

Cette formulation, qui fait apparaître des taux dépendant de la rémunération, pourrait toutefois poser certains problèmes d'affichage. Concernant les seules cotisations patronales, la mesure n'est en effet plus favorable que l'actuel allègement général que pour les rémunérations supérieures à 1,32 SMIC (sous l'hypothèse d'un taux de cotisations patronales ATMP égal à 2%). Adopter une telle formulation conduirait ainsi, pour les salariés rémunérés en dessous de ce seuil, à définir la mesure par rapport à une référence de droit commun plus intéressante pour l'employeur.

3. Les réductions de cotisations

La question des réductions de cotisations traitée dans ce paragraphe se réduit à celle des zones franches urbaines. En effet les autres mesures dérogatoires relevant de ce type d'exonération (particuliers employeurs, employeurs affiliés aux caisses de congés payés) font l'objet d'une étude spécifique au § B *infra*.

La mesure d'exonération en faveur des ZFU au bout de cinq ans devient dégressive et consiste alors à réduire progressivement l'exonération de 100% des cotisations dues jusqu'à 1,4 SMIC, sur trois ans ou sur neuf ans (exonération limitée à 60%, puis 40%, puis 20% des cotisations dues jusqu'à 1,4 SMIC). Les formules applicables seraient donc comparables celles utilisées pour les mesures d'assiette. À titre d'exemple, la limitation de l'exonération à 60% s'écrirait, pour les salariés rémunérés entre 1,4 et 1,6 SMIC, sous la forme :

$$\text{Réduction} = 0,6 \times \left(1,4 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h} - \frac{0,26}{0,6} \times (1,6 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h} - \text{Rém. mens.}) \right)$$

B. Cas particuliers

Plusieurs mesures dérogatoires concernant les salariés des régimes concernés par l'allègement général devraient, en cas d'intégration de l'allègement au barème des cotisations patronales, faire l'objet d'un traitement spécifique compte tenu de leurs particularités. Il s'agit des mesures relatives aux particuliers employeurs, des employeurs affiliés aux caisses de compensation prévues à l'article L. 223-16 du code du travail – les caisses de congés payés –, ainsi que d'exonérations aujourd'hui cumulables avec l'allègement général.

1. *Le cas des particuliers employeurs*

a) Les particuliers employeurs bénéficient d'un dispositif d'aides spécifique

Ce dispositif combine :

des mesures relatives aux cotisations sociales : assiette forfaitaire de cotisations, taux réduits en cas de choix de l'assiette réelle, mesures spécifiques d'exonération pour les employeurs dits fragiles, comme les personnes dépendantes ;

une réduction d'impôt, égale à 50% du total des rémunérations et cotisations versées (patronales et salariales), dans la limite d'un plafond. Cette mesure bénéficierait à 2,5 millions de ménages¹⁰¹.

Le dispositif d'aides qui leur est applicable est ainsi globalement plus favorable que le dispositif Fillon, dont ils sont explicitement exclus par l'article L. 241-13, bien que relevant du régime général. Les particuliers employeurs sont d'ailleurs exclus, pour le même motif, de nombreuses autres mesures dérogatoires, notamment des contrats aidés (contrats initiative emploi, contrats de retour à l'emploi par exemple).

b) Définir les mesures d'exonération spécifiques aux particuliers employeurs dans le barème paraît peu praticable

La réduction de quinze points des cotisations patronales, applicable lorsque l'employeur retient une assiette réelle, est moins favorable que le barème progressif. Elle ne devient plus intéressante que lorsqu'on s'éloigne du SMIC et à ce niveau de rémunération l'employeur peut choisir de retenir l'assiette forfaitaire.

¹⁰¹ D'après le bleu du programme 133 *Développement de l'emploi*, la dépense fiscale *Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile* est de 1 700 M€ pour 2004 (estimation), 1 820 M€ pour 2005 (évaluation).

La formulation des deux mesures applicables à tous les employeurs à domicile est complexe : pour la réduction de taux en effet, il faudrait en pratique définir les taux applicables aux particuliers employeurs comme les taux du barème augmentés d'un taux variant entre zéro (au niveau de 1,6 SMIC) et un coefficient égal à quinze points multiplié par la part du taux maximal du risque considéré dans le total des taux maximaux concernés par la réduction.

L'intégration des particuliers employeurs dans le barème progressif ne peut donc être envisageable qu'en modifiant en profondeur le régime d'aide à ce secteur : leur intégration au barème, qui améliorerait significativement l'aide actuelle, devrait être accompagnée d'une réduction de l'avantage fiscal.

c) Si la mesure étudiée était décidée, il conviendrait de définir les cotisations dérogatoires du droit commun par référence aux taux maximaux du barème intégrant les allègements

Il apparaît dès lors préférable de définir les mesures dérogatoires applicables aux particuliers employeurs par référence aux taux plafonds du barème :

le choix de l'assiette forfaitaire entraînerait l'application des taux plafonds du barème ;

le choix de l'assiette réelle entraînerait l'application de taux égaux aux taux plafonds, auxquels s'appliquerait une réduction de quinze points applicable à l'ensemble des cotisations.

2. Les employeurs affiliés aux caisses de congés payés

Les employeurs affiliés aux caisses de compensation prévues à l'article L. 223-16 du code du travail – les caisses de congés payés – bénéficient aujourd'hui d'une exonération au titre de l'allègement général supérieure de 10 % à celle des autres employeurs¹⁰². La formulation de leur « exonération spécifique » (qui est en fait une simple extension de l'allègement général) dépend des modalités d'intégration au barème retenue (cf. annexe 1) : il apparaît possible soit de maintenir la réduction de cotisation au titre de l'adhésion aux caisses de congés payés sur l'ensemble de cotisations de sécurité sociale, c'est-à-dire y compris la cotisation ATMP, soit de limiter cette exonération aux cotisations hors ATMP, soit de transformer cette mesure en un abattement d'assiette.

Si la réduction de cotisations était maintenue pour l'ensemble des cotisations, ATMP comprises, il faudrait alors exprimer la réduction de cotisations sur l'ensemble des cotisations patronales relevant aussi bien du barème progressif (maladie, vieillesse, famille), que du barème modulé (ATMP). Dans ce cas l'exonération ne pourrait plus être définie comme une majoration de 10% de l'allègement général (qui n'existerait plus) mais comme une exonération de charges sociales dont le montant serait défini ainsi :

$$\text{Exonération} = \frac{0,026}{0,6} \times (1,6 \times \text{SMIC horaire} \times \text{Nb h} - \text{Rém. mens.}).$$

La limitation de cette exonération aux cotisations hors ATMP ne modifierait pas cette formule mais impliquerait la mention d'un plafonnement de l'exonération au montant des cotisations patronales (hors ATMP).

Enfin la transformation en une mesure d'assiette (abattement de 10%) entraînerait l'application du nouveau barème sur l'assiette réduite.

3. Les salariés agricoles

Le régime juridique des cotisations patronales agricoles présente une particularité par rapport au régime général : les cotisations d'assurance sociale (maladie et vieillesse) comportent une « part technique » et une « part complémentaire », cette dernière, fixée par arrêté préfectoral, étant majorée par la différence entre le taux du régime général et le taux technique (cf. annexe 1).

¹⁰² En vertu des dispositions des articles L 241-13 et D 241-10 du code de la sécurité sociale.

En cas d'introduction d'un nouveau barème de cotisations patronales intégrant l'allègement Fillon pour le régime agricole¹⁰³, l'opération de « barémisation » opérée sur les taux du régime général devrait se doubler d'une opération similaire sur les taux techniques. Il faudrait alors remplacer, dans la formule des taux fournie en annexe 1 applicable aux taux des cotisations assurances maladie et vieillesse, les taux techniques correspondants.

À titre d'exemple, le taux technique de l'assurance maladie s'exprimerait sous la forme :

$$\text{Taux technique } M = T_{actechM} - \frac{T_{actech.M}}{T_{actechM} + T_{actechVP} + T_{actechVD} + T_{acf}} \times \text{coeff. Fillon}$$

Avec $T_{actechM}$, $T_{actechVP}$ et $T_{actechVD}$ les taux actuels techniques des cotisations patronales agricoles d'assurance maladie, vieillesse plafonnée et vieillesse déplafonnée.

Dans ce cas, les taux de la part complémentaire pourraient continuer à être fixés par arrêté préfectoral, avec les mêmes contraintes de plafond que celles pratiquées actuellement.

4. Les cas de cumul actuels entre mesure d'exonération spécifique et allègement Fillon

Actuellement, les exonérations spécifiques sont en principe exclusives du bénéfice des allègements généraux, qui constituent eux-mêmes une mesure dérogatoire. La redéfinition des mesures dérogatoires exprimées dans le barème peut s'avérer problématique lorsque ces mesures sont cumulables avec le barème Fillon.

a) Les cumuls prévus par l'article L. 241-13

Le principe de non-cumul comporte quatre exceptions selon l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale :

① Le dispositif Robien (clos en 2005, ne subsistant que de manière subsidiaire en 2006).

② La réduction forfaitaire de cotisations prévue à l'article L. 241-14 du code de sécurité sociale pour le secteur hôtellerie-café-restauration, portant sur les cotisations d'assurance sociales et d'allocations familiales à la charge des employeurs au titre de l'obligation de nourriture des salariés

Cette mesure consiste en un abattement d'assiette : le montant de la réduction est égal au produit d'un montant forfaitaire par le nombre de repas soumis à cotisations de sécurité sociale. Cette mesure ne peut être exprimée en fonction du barème, puisqu'elle est fonction du nombre de repas des salariés soumis à cotisations. En revanche, elle ne fait pas obstacle à l'application du barème intégrant les allègements à l'assiette des cotisations, une fois qu'il est tenu compte de l'abattement.

③ et ④ Deux réductions instaurées par la loi d'orientation agricole¹⁰⁴ du 5 janvier 2006 : l'une en faveur des salariés embauchés en CDI par les groupements d'employeurs et l'autre en faveur des CDD transformés en CDI. Ces deux mesures d'exonération sont des abattements d'assiette, allant jusqu'à 1,5 SMIC.

¹⁰³ L'introduction de ce nouveau barème agricole n'étant pas nécessairement induite par l'introduction d'un nouveau barème pour le régime général, comme le rappelle l'annexe 1.

¹⁰⁴ Loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006.

Le cumul prévu par la loi – dont les conditions d'application doivent être précisées par un décret, non paru à la date de finalisation du rapport – vise des cas de succession des mesures dans le temps pour un même salarié et non d'application simultanée, s'agissant de travailleurs occasionnels.

Il n'existe donc pas de problème spécifique lié au cumul des mesures. Les mesures d'assiette entrent dans le cas général traité *supra*.

b) Les autres cas de cumul

Il existe deux autres catégories de mesures cumulables avec l'allègement Fillon :

① Des mesures excluant certaines sommes versées par l'employeur du montant des rémunérations, donc de l'assiette des cotisations sociales, sont cumulables avec la réduction Fillon.

Il s'agit par exemple des mesures relatives à l'intéressement ou au plan d'épargne entreprise, qui figurent dans le tableau 1 *supra*, mais également de l'exonération de cotisations de sécurité sociale de la part contributive de l'employeur dans les titres-restaurants (prévue à l'article L. 131-4 du code de la sécurité sociale).

Le cumul de ces mesures avec l'allègement Fillon est aujourd'hui « implicite » : il n'est pas prévu par un texte – et dans le cas des titres-restaurants, il apparaît même contraire aux textes. Il est cependant cohérent avec des mesures qui offrent toutes des avantages aux salariés.

Quoi qu'il en soit, ces mesures, qui sont toutes soumises à conditions, ne peuvent être exprimées en fonction du barème et devraient continuer à être définies comme des abattements d'assiette, préalablement à l'application du barème si la possibilité du cumul était maintenue.

② Certaines mesures de taux réduits sont cumulées avec l'allègement Fillon, en vertu d'une simple lettre ministérielle sans base légale, transcrite dans une circulaire de l'ACOSS.

Le cumul avec la réduction Fillon est ainsi autorisé pour les voyageurs-représentants-placiers à cartes multiples, les journalistes professionnels pigistes et les membres des professions médicales mentionnées à l'arrêté du 3 février 1975 modifié, car, selon une lettre du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité au directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) datée du 17 janvier 2003, le taux réduit, « *justifié par la pluralité des employeurs dans cette profession, n'est pas un taux spécifique de cotisations patronales de sécurité sociale, seuls non cumulables avec ces mesures d'aide à l'emploi en application des dispositions législatives les régissant* ».

L'argumentation mise en avant par l'administration pour justifier le cumul est dépourvue de base légale, dans la mesure où l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale dispose que « *le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé, à l'exception des cas prévus aux 1° et 2°, avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou de montants forfaitaires de cotisations* », les cas 1° et 2° visant l'exonération Robien et l'avantage repas visés *infra*.

Si toutefois des bases légales devaient être données à ce cumul, la complexité de l'expression des taux réduits en fonction du barème plaiderait pour le maintien d'une référence aux taux actuels.

C. Le maintien de la référence actuelle apparaît préférable dans tous les cas

La formulation des mesures dérogatoires dans le nouveau barème apparaît particulièrement complexe (elle fait en particulier dépendre toutes les exonérations du niveau de rémunération, cf. II.A *supra*) d'autant qu'elle devrait parfois se faire de manière partielle. En effet certaines mesures, comme le contrat de professionnalisation, ne ressortissent pas intégralement au champ de l'allègement général : en l'occurrence, ces contrats sont applicables aux chambres de commerce et de métiers qui sont en dehors du champ de l'allègement général. Il faudrait alors deux formulations pour une même mesure ce qui apparaîtrait complexe et peu cohérent. La mission considère en conséquence que les mesures dérogatoires – hors cas particuliers étudiés *supra* – pourraient continuer à s'exprimer en fonction du référentiel actuel, par référence à des « *taux maximaux* » (cf. annexe 1). Selon la nature de la mesure, la formulation des mesures dérogatoires devrait toutefois faire l'objet de modifications.

1. Les mesures d'assiette

Même avec le maintien de la référence actuelle, la formulation des mesures d'assiette serait légèrement modifiée. Pour reprendre l'exemple des zones franches urbaines, les dispositions de l'article 12-I de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville pourraient être modifiées comme suit (les modifications sont soulignées) :

« Les gains et rémunérations, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale ou de l'article 1031 du code rural, versés au cours d'un mois civil aux salariés employés dans les zones franches urbaines mentionnées au B du 3 de l'article 42 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée sont, dans les conditions fixées aux II, III et IV, exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 40 p. 100. Les taux applicables à la part non exonérée de ces gains et rémunérations au titre des assurances sociales et des allocations familiales sont les taux maximaux mentionnés aux articles L. 241-1, L. 241-3 et L. 241-6 du code de la sécurité sociale ».

Le détail de la mise en œuvre des renvois aux taux de références ou taux plafonds est précisé à l'annexe 1.

2. Les mesures de taux

Pour les mesures de réduction de taux actuellement en vigueur, l'application du nouveau barème entraînerait également une modification des arrêtés relatifs aux taux applicables. Par exemple, pour la mesure précitée relative aux artistes de spectacles, l'arrêté du 24 janvier 1975 pourrait être modifié comme suit :

Rédaction actuelle :

« Les taux des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales du régime général des salariés, dues par les entrepreneurs de spectacle, titulaires d'une licence, ainsi que les services, groupements et personnes énumérées à l'article L 242-1 du code de la sécurité sociale, au titre de l'emploi des artistes du spectacle visés audit article, sont fixées à raison de 70 p. 100 des taux applicables aux salariés. »

Rédaction proposée :

« Les taux des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales du régime général des salariés, dues par les entrepreneurs de spectacle, titulaires d'une licence, ainsi que les services, groupements et personnes énumérées à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, au titre de l'emploi des artistes du spectacle visés audit article, sont fixées à raison de 70 p. 100 des taux de référence / des taux maximaux mentionnés aux articles L. 241-1, L. 241-3 et L. 241-6 du code de la sécurité sociale. ».

3. Les réductions de cotisations

La réduction de cotisations applicable aux entreprises relevant du dispositif ZFU dégressif serait transformée en une mesure d'assiette. Cette modification n'entraînerait pas de modification des textes au-delà de la rédaction proposée *supra*.

III. LES MODES DE COMPENSATION FINANCIÈRE DES MESURES DÉROGATOIRES

A. La compensation actuelle des mesures d'exonération

1. Jusqu'à la loi de finances pour 2006, l'ensemble des mesures d'exonération compensées faisaient l'objet d'un financement budgétaire à l'euro l'euro

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale pose le principe d'une compensation intégrale par le budget de l'État des réductions ou exonération de cotisations introduites postérieurement à la loi du 25 juillet 1994. Cet article a été complété par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui en a étendu le champ d'application aux mesures d'assiette, notamment. Enfin la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a introduit dans le code de la sécurité sociale une nouvelle rédaction de l'article LO 111-3 qui dispose désormais que *« seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base. »*

Jusqu'à l'exercice 2006, la compensation des mesures était réalisée entièrement par des crédits budgétaires, depuis la réintégration du FOREC au budget général en 2004.

2. La LFI 2006 a modifié le financement de l'allègement général en transférant des taxes à la sécurité sociale

L'article 56 de la loi de finances pour 2006 a procédé à une affectation de taxes à la sécurité sociale pour le financement des mesures d'allègements généraux (dont le coût est estimé à 18,9 Md€ en PLF 2006) : ces mesures ne sont plus compensées à l'euro près par le budget général qu'en 2006. Pour les exercices 2007 et 2008, une clause de rendez-vous est prévue, ainsi qu'en cas de *« modification en 2006 du champ ou des modalités de calcul des mesures d'allègement général de cotisations sociales »*, ce que constituerait certainement la réforme étudiée puisqu'elle aurait pour effet de supprimer l'allègements Fillon en tant que tel.

Les autres mesures dérogatoires restent compensées sur crédits budgétaires. Les mesures d'allègements dérogatoires sont majoritairement pris en charge par les programmes de la mission Travail, mais pour partie par les programmes de politique publique ciblée :

Tableau 2 : Principales mesures d'allègements ciblés compensées et programme de rattachement (en M€)

Mesure	Mission	Programme	Coût total
Zones de revitalisations urbaines et rurales ZRU – ZRR	Travail	Développement de l'emploi	33
Zone franche Corse	Travail	Développement de l'emploi	6
Avantage en nature secteur hôtellerie café restauration	Travail	Développement de l'emploi	140
Contrat initiative emploi	Travail	Accès et retour à l'emploi	64
Exonérations en faveur des structures d'aide sociale	Travail	Accès et retour à l'emploi	15
Contrat de retour à l'emploi	Travail	Accès et retour à l'emploi	8
Contrat d'apprentissage	Travail	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	635*
Contrat de professionnalisation	Travail	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	414
Contrat de qualification	Travail	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	24
Allègements DOM	Outre Mer	Emploi Outre Mer	645
Contrats d'accès et de retour à l'emploi DOM	Outre Mer	Emploi Outre Mer	27
ZFU	Ville et logement	Équité sociale et territoriale et soutien	339
Total des principales mesures compensées			2 350
Total des mesures compensées			2 497
Pour mémoire, mesures non compensées			2 747

Source : PLF 2006 – documents budgétaires. PLFSS 2006 – annexe V.

Note : Le coût de l'aide suivi dans ce tableau ne porte que sur les exonérations de charges (hors primes directes).

Il est par ailleurs prévu de transférer le financement des mesures relevant actuellement du programme *Développement de l'emploi* aux programmes portant les politiques publiques correspondantes, par exemple, les programmes du périmètre *Agriculture* pour les zones de revitalisation rurale.

3. Le cas des mesures dérogatoires introduites par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006¹⁰⁵ a créé deux dispositifs d'exonération.

Selon les informations communiquées à la mission par le ministère de l'agriculture, le coût de ces allègements, qui doit être pris en charge par le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, serait calculé par différence avec les allègements généraux. Ce raisonnement est justifié par le fait que ces mesures concernent des publics éligibles à cet allègement et avec lequel elles sont d'ailleurs cumulables dans le temps.

Cette position tire les conséquences du caractère « général » de l'allègement. Elle est cependant originale, car les dépenses budgétaires correspondant aux autres mesures d'exonération et reprises dans le tableau 2 ci-dessus correspondent à une compensation « intégrale », c'est-à-dire par rapport au taux normal des cotisations.

¹⁰⁵ Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

B. La compensation par rapport au nouveau barème

1. Une généralisation du système de la loi d'orientation agricole

À l'occasion de la mise en place du nouveau barème, le mode de compensation envisagé pour les exonérations créées par la loi d'orientation agricole précitée pourrait être généralisé à l'ensemble des mesures dérogatoires concernant des salariés entrant dans le champ de l'allègement général.

Ce financement serait en effet cohérent avec la volonté de faire du nouveau barème la « référence » du régime général. La sécurité sociale se verrait ainsi compenser par des taxes affectées l'ensemble de l'application du barème sans préjudice de compensations ponctuelles liées à des dispositifs ponctuels. La population concernée serait potentiellement plus stable que celle des actuels bénéficiaires de l'allègement général, fortement dépendante des flux d'entrées et de sorties des dispositifs spécifiques dont certains sont explicitement temporaires (les zones franches urbaines par exemple).

Ce type de compensation ne serait toutefois envisageable que pour les employeurs de salariés du régime général ne relevant pas d'une mesure moins favorable – au regard des cotisations patronales de sécurité sociale – que l'allègement général. À titre d'exemple, les particuliers employeurs (cf. *supra*) ne pourraient être intégrés à ce nouveau mode de financement.

En revanche, il serait peu cohérent et politiquement délicat de ne pas inclure dans le champ de cette compensation les réductions de cotisations patronales aujourd'hui non compensées à la sécurité sociale (par exemple les contrats emplois consolidés). En effet, ces mesures concernent des salariés qui sont actuellement dans le champ de l'allègement Fillon : ils devraient donc être intégrés aux effectifs servant de base au calcul de la compensation du barème. Ces mesures, qui ne sont pas compensées par le budget de l'État, devraient donc l'être, au moins partiellement, par affectation de taxes.

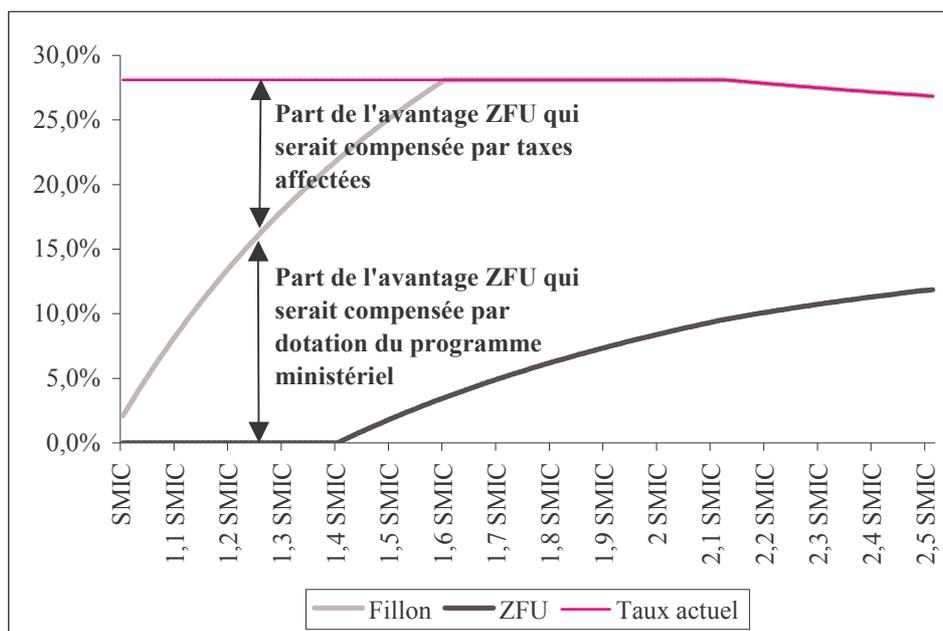
La mission ne dispose pas d'évaluation du coût pour l'État de cette réforme, qui serait neutre sur les finances des administrations publiques au sens du traité de Maastricht, mais non pour le budget général (le transfert de recettes à la sécurité sociale ne correspondant pas à un transfert de dépenses).

2. Les flux financiers État-Sécurité sociale

Le principe de compensation intégrale des mesures dérogatoires impose de maintenir le niveau des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale. La diminution de la compensation des mesures dérogatoires par le budget de l'État aurait ainsi pour corollaire une augmentation de même montant des taxes affectées à la sécurité sociale.

Le graphique 1 ci-dessous indique le niveau de l'exonération ZFU qui resterait à compenser à la sécurité sociale dans ce système.

Graphique 1 : Compensation de l'exonération ZFU dans le nouveau barème



La mission ne dispose pas d'évaluation du montant de taxes nécessaire pour mettre en place cette nouvelle compensation. Deux voies sont possibles pour financer ce manque à gagner supplémentaire :

augmenter la part affectée de la taxe sur les salaires, qui n'est que de 95% actuellement ;

si, comme c'est vraisemblable, le produit demeure insuffisant, affecter de nouvelles taxes.

En toute hypothèse cette réflexion, qui pourrait être menée indépendamment de l'introduction d'un nouveau barème (comme l'exemple des agriculteurs le montre) ne saurait être conduite hors du débat sur le financement de la sécurité sociale, qui sort du champ de la mission.

C. Le maintien du système actuel serait préférable

La mission considère que le système de compensation intégrale des mesures dérogatoires en référence au barème actuel (et donc en cas de barémisation en référence aux « *taux maximaux* » du nouveau barème) doit être préféré car la compensation par rapport au nouveau barème serait complexe à mettre en place et induirait des problèmes de gouvernance des mesures dérogatoires.

1. Une réforme complexe à mettre en place

Le nouveau mode de compensation des mesures ciblées viendrait perturber l'appréciation du financement effectif des allègements généraux par les taxes affectées par la LFI 2006, qui doit être réalisée au vu de l'exécution des exercices 2006 (compensation à l'euro l'euro), mais également 2007 et 2008 (clauses de rendez-vous si l'écart entre les recettes constatées et le manque à gagner résultant des allègements généraux excède 2%). Il est vrai qu'en tout état de cause, le principe même de ces clauses de rendez-vous devrait être révisé si la mesure était décidée, puisque la notion même d'allègement disparaîtrait dans cette hypothèse.

Il faudrait à cette occasion opérer une réévaluation substantielle des taxes affectées par la loi de finances initiale pour 2006, ce qui imposerait une ingénierie fiscale assez lourde : l'évaluation du montant nécessaire peut poser des problèmes méthodologiques importants, car elle nécessite une connaissance fine de la distribution des salaires dans le champ de la mesure concernée qui est loin d'être acquise.

Le montant restant à la charge des programmes ministériels poserait des problèmes méthodologiques similaires, renforcés dans certains cas par l'effectif réduit de la population concernée, voire par l'incertitude sur sa taille, compte tenu du caractère récent des mesures en cause.

2. La gouvernance des mesures dérogatoires

Avec une compensation prenant pour référence le nouveau barème, les mesures dérogatoires, aujourd'hui intégralement financées par les programmes budgétaires (ceux du ministère de l'emploi et prochainement ceux des ministères concernés, cf. *supra*) verraient leur coût essentiellement supporté par les affectations de taxes : comme indiqué *supra*, la plupart des mesures dérogatoires ne sont en effet pas beaucoup plus favorables que l'allègement général au niveau du SMIC, qui est précisément le niveau de rémunération de la majorité des salariés concernés.

Les responsables de programme pourraient ainsi créer des mesures avec un effet d'affichage réel, un coût pour le programme réduit, sans avoir à en démontrer l'efficacité, puisque l'essentiel du coût serait directement supporté par la sécurité sociale. La tendance de long terme à la multiplication des mesures dérogatoires venant complexifier le droit des cotisations sociales et grever les finances publiques sans évaluation de leur impact, relevée par le conseil d'orientation pour l'emploi¹⁰⁶, se trouverait ainsi renforcée.

3. Conclusion

Dès lors qu'une rationalisation des multiples dispositifs ciblés n'est pas envisagée, il faudrait, afin de ne pas augmenter la complexité actuelle de l'ensemble, maintenir une référence aux taux proportionnels actuels plutôt que de situer chaque dispositif par rapport au nouveau barème progressif.

Cette nécessité limite cependant l'intérêt de la mise en place de la mesure, car le nouveau barème ne serait ni la référence légale des exonérations spécifiques, ni celle du calcul de la compensation à la sécurité sociale.

¹⁰⁶ Conseil d'orientation pour l'emploi, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006