Cour des comptes

Paris, le - 5 FEV. 2015

Le Premier président

à

Monsieur Manuel Valls

Premier ministre

Réf. : 71437

Objet : le pilotage et le suivi des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, en tant qu'instruments de la politique de l'emploi

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a examiné, à la veille de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité, les conditions de pilotage et de suivi des allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, dans le cadre de la politique de l'emploi et dans leur configuration issue de la réforme entrée en vigueur en 2003.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales ont bénéficié en 2013 à 1,49 million d'employeurs et ont concerné 10,65 millions de salariés, pour un coût total de 20,64 Md€. Ce dispositif constitue, depuis le début des années 2000, la plus importante « niche sociale ». Conçu au début des années 1990 pour favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées, il a vu ses objectifs élargis en 2003 dans le sens d'une politique plus générale de réduction du coût de travail. Il prend aujourd'hui la forme d'une réduction dégressive décomptée directement par les employeurs sur les cotisations sociales patronales appliquées aux salaires allant jusqu'à 1,6 SMIC[1], ce qui allège le coût réel du salaire minimum d'environ 18 % par rapport à son coût nominal.

Alors que se développe une nouvelle étape de la politique de réduction du coût de travail, il apparaît indispensable que le pilotage, le suivi et l'évaluation de ces allègements permettent d'en appréhender plus précisément tous les effets en termes d'emplois, de salaires et de réallocations entre secteurs et branches professionnelles. L'enquête de la Cour montre, à cet égard, que des marges de progression existent sur ces plans.

1 SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance.

I - En matière de pilotage et de suivi, la Cour a constaté, tout d'abord, que les documents annexés chaque année au projet de loi de financement de la sécurité sociale étaient perfectibles. Ceux-ci ne comportent pas d'analyse précise des données rétrospectives, et les prévisions apparaissent succinctes en ce qui concerne le nombre d'employeurs et de salariés bénéficiaires et le coût de la mesure. De surcroît, ces prévisions ne reposent pas sur une estimation suffisamment solide des effets des dispositions applicables ou de la conjoncture macroéconomique.

Par ailleurs, s'il existe en matière d'évaluation un large consensus administratif et académique pour estimer que les allègements de cotisations sociales ont un effet favorable sur l'emploi, la connaissance précise de leurs effets micro- et macroéconomiques reste lacunaire, en raison des limites méthodologiques des modèles utilisés et de l'absence d'actualisation des évaluations. Les administrations, en effet, ne peuvent s'appuyer que sur trois études réalisées en 2009 par des laboratoires spécialisés : quelle que soit leur qualité, la Cour estime que ces évaluations, dont les données de base s'arrêtent à l'année 2005, sont insuffisantes pour étayer aujourd'hui l'efficacité d'un dispositif d'une telle ampleur.

Une actualisation et un approfondissement de ces évaluations sont d'autant plus indispensables que ces études avaient alors conclu que l'effet sur l'emploi de la réforme des allègements de cotisations sociales mise en œuvre en 2003 était limité : elles indiquaient que ce dispositif avait, certes, compensé la hausse du salaire horaire liée à l'alignement vers le haut des différents SMIC au cours de la période 1998-2002, mais n'avait entraîné une nouvelle baisse du coût du travail que pour la moitié au plus des salariés entrant dans le champ de la mesure.

Par ailleurs, le tassement de l'échelle des rémunérations autour du SMIC, observé au cours des années 2000, suggère que le phénomène de « trappe à bas salaires », prévu par la théorie économique, se manifeste pour partie : une évaluation plus précise de cet effet et de son lien éventuel avec les allègements généraux de cotisations sociales serait donc également indispensable.

Enfin, ainsi que les administrations interrogées l'ont confirmé à la Cour lors de la phase contradictoire, l'efficacité des allègements de cotisations sociales dépend fortement des « effets de bouclage macroéconomique », c'est-à-dire de l'impact des modalités de financement de ces mesures sur les réallocations d'emplois entre secteurs professionnels. Or ces effets ne sont pas pris en compte par les évaluations disponibles, alors même qu'ils devraient permettre aux administrations d'apprécier précisément les conséquences de la politique de baisse du coût du travail sur l'évolution du tissu productif national.

Ces observations conduisent la Cour à recommander que soit très sensiblement améliorée l'information communiquée dans ce domaine aux parlementaires et aux citoyens dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale et que soient diligentées de nouvelles évaluations de la politique de baisse des cotisations sociales, afin de mieux en connaître les mécanismes et les effets.

Plus généralement, l'évaluation de la « réduction Fillon », que recommande ainsi la Cour, celle du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui est déjà prévue par les textes, et celle qui ne manquera pas de jalonner la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité devraient être mises en œuvre simultanément, par exemple sous l'égide du Comité de suivi du CICE. Si l'impact de la juxtaposition de ces mesures sur le coût réel du travail ne paraît, en effet, pas marqué par des discontinuités majeures, selon le niveau des salaires concernés, ou par des effets de seuils trop pénalisants, leur coexistence aboutit à un système qui apparaît complexe et qui justifie une évaluation groupée de ces différents dispositifs.

II - Le Pacte de responsabilité et de solidarité proposé par le Gouvernement dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 prévoit d'augmenter le niveau des allègements généraux de cotisations par la mise en œuvre du principe « zéro charges au niveau du SMIC ». Ce dispositif conserve toutefois deux taux de réduction applicables respectivement aux entreprises de plus de 20 et moins de 20 salariés. Il laisse coexister les allègements généraux et le CICE, qui partagent les mêmes objectifs de réduction du coût du travail, mais qui empruntent une forme dégressive pour l'un, proportionnelle pour l'autre, avec des points de sortie différents à 1,6 SMIC pour le premier et à 2,5 SMIC pour le second. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a enfin conservé, à côté des dispositifs globaux que sont la « réduction Fillon » et le CICE, 71 mesures dérogatoires d'exonération ou de réduction de cotisations sociales ayant le salaire brut pour assiette.

La simplification et la rationalisation de l'ensemble de ces dispositifs superposés apparaît dorénavant souhaitable.

III - Grâce à ces dispositifs, le coût réel du travail, au niveau des bas salaires, est désormais très éloigné du niveau nominal qui résulterait de l'application du barème des cotisations officiellement en vigueur. Cette situation soulève une question de cohérence : si la politique de baisse du coût du travail engagée depuis plus de 20 ans s'incarne dans des dispositifs durables, il peut sembler paradoxal qu'elle s'exprime par la voie de réductions ou de mesures dérogatoires plutôt que par l'adoption d'un barème reflétant le niveau réel des prélèvements obligatoires assis sur la masse salariale.

Si, à l'issue de la nouvelle série d'évaluations recommandée par la Cour, l'efficacité et l'efficience des allègements généraux de cotisations sociales patronales étaient démontrées, et si le Gouvernement confirmait sa stratégie de baisse du coût du travail au niveau du SMIC, il serait dès lors légitime d'envisager une intégration des allègements dans le barème nominal des cotisations.

Au regard de ces observations, la Cour des comptes formule deux recommandations :

- **Recommandation n° 1 :** compléter l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale par une analyse rétrospective du coût des allègements généraux de cotisations sociales et mieux étayer la prévision de coût pour l'année à venir au regard des dispositions applicables et des paramètres macroéconomiques ;
- **Recommandation n° 2 :** procéder à une évaluation des effets des allègements généraux de cotisations sociales sur les années 2006-2014, simultanément avec celle du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, en en confiant, par exemple, le pilotage au Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

-=o0o=-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication[2].

[2] La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.

Didier Migaud

KCC A1502123 KZZ
09/04/2015

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

LE MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES DE LA SANTE ET DES DROITS DES FEMMES

LE MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

LES MINISTRES

Paris, le 08 AVR. 2015

Nos Réf. : 2015/15572

Monsieur le Premier président,

Dans le rapport que vous avez bien voulu porter à notre attention, la Cour des comptes dresse un panorama complet du dispositif des allégements généraux de cotisations sociales patronales. Nous souhaitons tout d'abord saluer la qualité de l'analyse et exprimer un large soutien aux conclusions du rapport. Nous voulons également y apporter quelques éclairages et quelques observations.

La réduction du coût du travail au niveau des bas salaires constitue sans nul doute un outil efficace de lutte contre l'exclusion du marché du travail des individus peu qualifiés, qui sont les plus touchés par le chômage. Le marché du travail en France se caractérise en effet par l'existence d'un salaire minimum (SMIC) relativement élevé - parmi les plus hauts d'Europe en termes de pouvoir d'achat – dont le coût du travail associé avant allégements pourrait freiner l'embauche par les entreprises de certains salariés. En abaissant le coût du travail du salaire minimum, les allégements de cotisations sociales patronales lèvent ce frein et stimulent la demande de travail pour les travailleurs peu qualifiés. Cette politique a ainsi très concrètement permis d'interrompre l'érosion tendancielle de l'emploi pour les personnes peu qualifiées que l'on pouvait observer jusqu'au début des années 1990.

D'un point de vue théorique, il pourrait exister des risques de « tassement » des rémunérations vers le bas de l'échelle des salaires et de moindres incitations au développement des qualifications générés par les politiques d'allégements. Les principales études dans le cas de la France ne laissent cependant pas apparaître de risque significatif : si une telle trappe devait exister, ses effets seraient en tout état de cause très modestes étant donnés les paramètres actuels des allégements généraux.

Monsieur Didier Migaud
Premier président de la Cour des comptes
13 Rue Cambon
75001 Paris

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS
139 rue de Bercy - Télédoc 181 - 75572 Paris cedex 12

Nous tenons par ailleurs à souligner que nous partageons pleinement le souci de la Cour concernant la nécessité et l'intérêt d'évaluer rigoureusement le dispositif de réduction ciblée du coût du travail. Le Premier ministre a d'ailleurs installé au mois de novembre le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPEE), animé par France Stratégie, à qui a été précisément fixé pour objectif en 2015 de conduire cette évaluation rétrospective, notamment sur la période postérieure à 2006 qui n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'une analyse ex-post.

La Cour indique que si l'évaluation menée dans le cadre du COSAPEE devait conclure à un effet positif sur l'emploi des allégements généraux et confirmer le consensus économique actuel sur le sujet, il paraîtrait cohérent d'intégrer cette réduction durable du coût du travail dans le droit commun des cotisations sociales. Cette « barémisation » des allègements généraux doit néanmoins être étudiée avec précaution, dans la mesure où elle complexifierait la lecture de la structure de prélèvements, du fait de la création de barèmes différenciés par risque, en fonction des effectifs de l'entreprise (plus ou moins de 20 salariés) et de l'assiette de cotisations (plafonnée ou déplafonnée). Elle conduirait également potentiellement à revoir les mécanismes de conditionnalité des allègements généraux au respect de l'obligation annuelle de négocier ou à l'absence de condamnation pour des faits de travail dissimulé, qui pourraient difficilement être maintenus en l'état si le barème devient le droit commun. C'est notamment pour évaluer l'ensemble de ces implications que le Premier ministre a saisi le Haut conseil au financement de la protection sociale le 21 octobre 2014.

Enfin, en réponse à la recommandation de la Cour de compléter l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) par une analyse rétrospective, il est rappelé que l'annexe présente déjà les mesures d'exonérations de cotisations et contributions et les modalités de leur compensation. Il s'agit d'un document qui s'intègre dans l'horizon temporel du PLFSS, décrivant les dispositifs et leurs coûts constatés sur le dernier exercice connu et en prévision pour l'année en cours et l'exercice suivant. C'est pourquoi il ne constitue sans doute pas le meilleur support pour une analyse rétrospective des coûts budgétaires des allégements généraux. En ce qui concerne la demande de la Cour d'expliciter plus avant les sous-jacents des évolutions et prévisions de court terme des coûts des allégements généraux présentés dans l'annexe 5, ces éléments d'analyse se trouvent déjà pour une grande partie dans les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre. Ils pourraient néanmoins faire l'objet de compléments en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

En espérant que ces éléments vous seront utiles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de notre parfaite considération.

Michel SAPIN | Marisol TOURAINE | François REBSAMEN