

MISSION COMMUNE D'INFORMATION

SUR LA RÉALITÉ DE L'IMPACT SUR L'EMPLOI DES EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES ACCORDÉES AUX ENTREPRISES

M. Charles GUENÉ, président, et Mme Michelle DEMESSINE, rapporteure

Les exonérations de cotisations sociales patronales : un outil des politiques de l'emploi censé lutter contre le chômage des travailleurs les moins qualifiés en réduisant le « coût du travail » au voisinage du Smic

La France est confrontée au chômage de masse depuis la fin des Trente Glorieuses. Ce phénomène qui fragilise considérablement la cohésion sociale de notre pays touche plus particulièrement les personnes vulnérables sur le marché du travail, notamment les jeunes, les seniors et les travailleurs les moins qualifiés. Au début des années 1990, devant les résultats décevants obtenus par les contrats aidés et les politiques de retrait du marché du travail (préretraites), les pouvoirs publics ont décidé de mettre en place, sur la recommandation du Commissariat général du plan, des exonérations de cotisations sociales patronales ciblées sur les bas salaires. Les experts du Plan considéraient en effet que le « *coût du travail* » des travailleurs les moins qualifiés était trop proche du « *coût du travail* » médian et qu'il fallait le réduire pour lutter contre le chômage de ces travailleurs sans pour autant diminuer leur salaire net afin de maintenir leur pouvoir d'achat.

Les exonérations « *Balladur* », puis « *Juppé* » ont donc entrepris une réduction des cotisations patronales au voisinage du Smic qui s'est poursuivie à la fin des années 1990 pour accompagner le passage du temps de travail à 35 heures puis s'est stabilisée au milieu des années 2000 avec la création des allègements Fillon, qui représentent 26 points au niveau du Smic et s'annulent à 1,6 Smic. Ces exonérations représentent aujourd'hui plus de 20 milliards d'euros.

La persistance d'un chômage de masse, qui atteint en 2014 des niveaux record, conduit à s'interroger sur les effets sur l'emploi de cet outil général et indiscriminé dont le coût pour les finances publiques est très élevé et auquel le Gouvernement a décidé de donner encore une ampleur nouvelle, avec la création du crédit compétitivité emploi (Cice) en 2012, qui représente 20 milliards d'euros en année pleine et les 10 nouveaux milliards d'euros d'exonérations accordées aux entreprises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité actuellement débattu au Parlement.

Une réforme implicite du financement de notre protection sociale qui met en danger le modèle social français hérité de 1945

Le modèle social français s'appuie traditionnellement sur trois piliers qui ont permis sa réussite : un niveau de dépenses par habitant relativement élevé, un salaire minimum garant du revenu des salariés et un financement assuré par des cotisations sociales payées par les salariés et par les employeurs.

Ce modèle a été considérablement fragilisé ces dernières années. Les plans de rigueur qui visent la Sécurité sociale, avec de moindres revalorisations de prestations ou des remboursements de médicaments se succèdent. Le Smic ne permet pas d'éviter l'existence de travailleurs pauvres. Les exonérations de cotisations sociales patronales, enfin, constituent

une réforme du financement de la protection sociale qui s'effectue dans l'opacité et l'illisibilité la plus totale, au détriment de la bonne information des citoyens.

En dépit du procès en illégitimité qui leur est fait depuis 20 ans, les cotisations sociales restent bien la ressource par excellence pour la Sécurité sociale et le plan de 50 milliards d'euros d'économies que met actuellement en œuvre le Gouvernement montre bien que la réduction des recettes se traduit inévitablement, à terme, par la dégradation du service rendu aux assurés.

Des exonérations dont les résultats en termes d'emplois créés ou sauvegardés sont décevants et qui s'accompagnent de nombreux effets indésirables.

La politique d'exonérations de cotisations sociales patronales, fondée sur des présupposés discutables, n'a pas tenu le cap. Modifiée à plus de 23 reprises, elle s'est vu assigner des objectifs multiples, parfois contradictoires : alors qu'elle était d'abord censée réduire le « *coût du travail* », elle a par la suite été utilisée comme le principal moyen d'accorder aux entreprises des compensations à des réformes de justice sociale ou à des augmentations du salaire minimum.

Du fait de cette profonde instabilité, les effets de cette politique sur l'emploi sont difficiles à évaluer pour les économistes. Une forme de consensus s'est établi au sein du Conseil d'orientation pour l'emploi en 2006 pour évaluer à 800 000 le nombre d'emplois détruits si l'on supprimait les exonérations de charges « Fillon ». Néanmoins, le nombre d'emplois créés *stricto sensu* depuis 20 ans apparaît beaucoup plus faible, surtout si l'on prend en compte l'effet négatif sur l'emploi des mesures de financement prises pour compenser les pertes de recettes pour la sécurité sociale engendrées par les exonérations de cotisations sociales patronales.

Au-delà de sa faible efficacité, cette politique engendre plusieurs effets pervers particulièrement préoccupants : elle tend à enfermer les travailleurs les moins qualifiés dans des trappes à bas salaires et favorise le déclassement des jeunes diplômés, contraints de prendre la place des moins qualifiés pour trouver un emploi.

Plus largement, l'obsession de la baisse du « *coût du travail* », qui vise à culpabiliser les travailleurs, favorise le développement d'une économie *low cost*, indigne d'un pays développé comme la France et qui contribue au phénomène de déflation en Europe qui retarde la sortie de crise.

Ainsi, si le Gouvernement fait le constat pertinent d'une situation économique et industrielle qui continue de se dégrader, il fait fausse route en recherchant de nouvelles baisses du « *coût du travail* » avec le Cice et le Pacte de responsabilité, qui ne manqueront pas de reproduire les effets pervers des allègements « Fillon ».

Une focalisation excessive sur le « *coût du travail* » pour expliquer la perte de compétitivité de l'économie française : les enjeux véritables sont la montée en gamme de notre économie par la formation professionnelle et par une politique industrielle de filières et la meilleure maîtrise du coût du capital.

La dégradation de la compétitivité française depuis le début des années 2000, mise en lumière notamment par le rapport Gallois de novembre 2012, est beaucoup trop souvent expliquée par un « *coût du travail* » qui serait trop élevé en France.

En réalité, les explications principales résident plutôt dans le mauvais positionnement de notre économie - trop souvent spécialisée dans le moyen de gamme alors qu'elle devrait l'être dans le haut de gamme - et dans le déficit d'investissement des entreprises françaises.

Plus largement, la France doit investir massivement dans la recherche et l'innovation pour se tourner pleinement vers l'avenir. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une puissante stratégie de filières ciblée vers les secteurs porteurs. Pour permettre aux 34 plans industriels annoncés par le Gouvernement de devenir une véritable politique industrielle, il serait souhaitable de réduire leur nombre, de renforcer et clarifier leur financement et d'améliorer leur accompagnement.

Par ailleurs, pour répondre aux demandes de crédit des PME et des TPE qui peinent trop souvent à se financer, la mission souhaite élargir la doctrine d'intervention de la Banque publique d'investissement et créer un fonds de bonification des intérêts pour les investissements dans la recherche, l'innovation ou pour les entreprises mettant en œuvre une politique d'embauche ou salariale ambitieuse.

Pour accompagner la nécessaire « *montée en gamme* » de l'économie française, il apparaît indispensable de renforcer nos politiques de formation initiale et professionnelle, mais aussi l'apprentissage. Cet effort de formation devra concerner en priorité les moins qualifiés, afin que puisse être mise en œuvre une véritable « *sécurité sociale professionnelle* ».

En outre, afin d'inciter les entreprises à investir plutôt qu'à rémunérer le capital, la mission commune d'information souhaite s'appuyer sur la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices distribués, créée en 2012, qui équivaut à 3 % des dividendes distribués par une entreprise et qui s'applique à toutes les entreprises, à l'exception des PME.

Cette contribution, qui a rapporté 1 943 millions d'euros en 2013, participe de la volonté d'inciter les entreprises au réinvestissement de leurs bénéfices. Son taux de 3 % est cependant insuffisant pour donner une véritable logique incitative au dispositif ; la mission préconise donc de doubler à 6 % le taux de cette taxe, ce qui permettrait par ailleurs de dégager une recette pour l'État comprise 1 et 2 milliards d'euros, selon l'efficacité du caractère incitatif de la mesure pour les entreprises.

La mission estime enfin que le Cice, aussi longtemps qu'il sera conservé et, au-delà, l'ensemble des allègements de cotisations existants, devront être l'occasion de renforcer le dialogue social au sein de l'entreprise en organisant un partage entre employeur et représentants des salariés sur la stratégie de l'entreprise, son environnement économique, ses perspectives de production à court et moyen terme et la répartition de la valeur ajoutée produite. Il sera par ailleurs nécessaire d'élargir l'obligation de traçabilité comptable du Cice et de consultation du comité d'entreprise à l'ensemble des exonérations de cotisations sociales.

Synthèse des principales recommandations de la mission commune d'information

- **§ Le financement de la protection sociale doit continuer à reposer sur les cotisations sociales et les exonérations accordées depuis 1993 doivent être remises à plat**

1. Clarifier le mode de financement de la protection sociale et privilégier l'affectation de cotisations sociales au financement des différents risques. En conséquence, mettre en place un nouveau mode de programmation des dépenses et des recettes de la sécurité sociale qui laisse un véritable espace à la gouvernance paritaire par rapport à l'intervention du Gouvernement et du Parlement.

2. Moduler les cotisations en fonction de la politique d'emploi des entreprises.

3. Remettre à plat les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires et le Cice, les supprimer pour les contrats précaires et les temps partiels.

- **§ Promouvoir l'alternance, l'apprentissage et la formation continue des salariés pour favoriser la montée en gamme de notre économie**

4. Généraliser l'expérience des contrats professionnels en alternance.

5. Promouvoir une politique d'encouragement et de « montée en gamme » de l'apprentissage ainsi que de la formation initiale et professionnelle, en particulier par la création, sur nos territoires, de campus publics permettant aux jeunes de s'orienter vers les filières porteuses en disposant de conditions de logement, de transport et d'enseignement optimales.

6. Concevoir la formation comme un instrument de la sécurité sociale professionnelle.

- **§ Relancer l'investissement dans les filières d'avenir**

7. Constituer de véritables stratégies de filières, plus concentrées, financées par le PIA et contrôlées par les partenaires sociaux.

8. Créer un fonds de bonification des intérêts pour les investissements dans la recherche, l'innovation ou pour les entreprises mettant en œuvre une politique d'embauche ou salariale ambitieuse.

- **§ Mieux prendre en compte le coût du capital**

9. Porter de 3 % à 6 % le taux de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des bénéfices distribués prévue par l'article 235 ter ZCA du code général des impôts.

- **§ Associer pleinement les partenaires sociaux à la détermination de la stratégie des entreprises ainsi qu'au suivi des aides qui leur sont accordées**

10. Réfléchir avec les partenaires sociaux à l'opportunité de rassembler les obligations de consultation du comité d'entreprise en une seule négociation globale sur la stratégie à moyen terme de l'entreprise.

11. Élargir l'obligation de traçabilité comptable du Cice et de consultation du comité d'entreprise à l'ensemble des exonérations de cotisations sociales.