

**RAPPORT D'INFORMATION SUR LA
REALITE DE L'IMPACT SUR L'EMPLOI
DES EXONERATIONS DE COTISATIONS
SOCIALES ACCORDEES AUX
ENTREPRISES**

Par Michelle Demessine

**« 20 ANS D'EXONERATIONS DE
COTISATIONS SOCIALES : REUSSITE OU
ECHEC D'UNE STRATEGIE ? »**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	8
AVANT-PROPOS	10
EXPOSE GENERAL	12
I. LES ORIGINES DE L'ADDICTION FRANÇAISE AUX ALLEGEMENTS DE COTISATIONS	12
A. UNE IDEE SIMPLE : REDUIRE LE « COUT DU TRAVAIL » POUR CREER DES EMPLOIS	12
1. <i>Aux origines, l'épreuve du chômage de masse</i>	12
a) La France est confrontée à un chômage de masse depuis le début des années 1980	12
b) Ce phénomène a touché en priorité les personnes les plus vulnérables sur le marché du travail.....	12
c) Du retrait du marché du travail à la panoplie des contrats aidés, l'impuissance des politiques de l'emploi.....	13
2. <i>Le diagnostic proposé par le Commissariat général du Plan en 1993</i>	14
a) Une croissance sans emplois ?	15
b) La proximité du Smic au salaire médian.....	15
3. <i>Les allègements : quel raisonnement économique ?</i>	15
4. <i>Un dispositif qui a connu de multiples évolutions depuis 1993</i>	16
5. <i>Les allègements « Fillon » actuellement en vigueur</i>	17
B. PRESERVER UN MODELE SOCIAL PROTECTEUR MALGRE LES ALLEGEMENTS : UN LEURRE ?	19
1. <i>Les trois piliers de notre modèle social : un standard élevé de protection sociale, un salaire minimum garant du revenu des salariés et un financement assuré par des cotisations sociales</i>	19
a) Le choix d'un standard de protection sociale élevé	19
b) Un salaire minimum conçu comme le garant du revenu des salariés.....	20
c) Un financement de la protection sociale assis sur les salaires via les cotisations sociales	21
2. <i>Un contre-exemple de politique centrée sur la baisse du « coût du travail » : la libéralisation du marché du travail allemand</i>	21
a) Les réformes du marché du travail en Allemagne dans les années 2000	21
b) Une baisse du chômage mais une hausse des inégalités et de la pauvreté.....	22
C. UNE REFORME DE FAIT DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	24
1. <i>L'évolution naturelle de la protection sociale d'une société : développer une progression des besoins et l'universalisation de certains risques</i>	25
a) Une progression des besoins	25
b) Une évolution parallèle des cotisations.....	26
2. <i>L'état du chômage ou la mutation forcée de la logique des origines</i>	26
a) Une exigence de justice et de solidarité : l'universalisation des prestations	27
b) Une remise en cause des principes du financement	28
3. <i>Les allègements : une accélération de l'affectation de recettes fiscales</i>	28
a) Le principe de la compensation.....	28
b) La fiscalisation du financement de la protection sociale	29

4. Une déconnexion entre cotisations et financement des branches	30
a) Des effets différents	30
b) Une démonstration par l'absurde : le cas de la branche AT-MP	33
5. La nécessité d'une clarification	33
a) Un coût élevé pour les finances publiques.....	33
b) Un financement devenu illisible	34
c) A la recherche d'une vraie réforme du financement attendue de longue date.....	35
d) Placer les cotisations au service de l'emploi.....	35
II. UNE ACCOUTUMANCE AUX EXONERATIONS QUI S'ACCOMPAGNE	
D'EFFETS INDESIRABLES	37
A. LES ALLEGEMENTS, UN REMEDE A TOUS LES MAUX ?.....	37
1. Des modalités instables et difficiles à gérer sur le terrain	37
2. Une politique de court terme qui s'est installée dans la durée, avec des conflits d'objectifs	37
B. LES INCERTITUDES DE L'EVALUATION DES EFFETS SUR L'EMPLOI	39
1. Des évaluations très incertaines.....	39
a) Comment évaluer une mesure d'application générale ?.....	39
b) Des modèles aux postulats différents	40
2. Des résultats décevants.....	40
3. Des effets plus limités si l'on intègre le mode de financement	42
C. UNE POLITIQUE QUI N'A PAS ENRAYE LE CHOMAGE DE MASSE ET QUI	
N'EST PAS DENUÉE D'EFFETS PERVERS.....	44
1. En dépit des allègements généraux, la persistance d'un chômage de masse, en forte	
hausse depuis la crise de 2008-2009.....	44
a) Une forte baisse du coût relatif du travail au niveau du Smic... ..	44
b) ... qui n'a nullement empêché le chômage d'atteindre des chiffres records	
depuis l'éclatement de la crise économique mondiale.....	44
c) L'installation d'un chômage de longue durée.....	45
d) Une dualité renforcée du marché du travail.....	45
e) Un Smic qui ne parvient pas toujours à empêcher la pauvreté laborieuse	46
2. Une politique qui présente de nombreux effets pervers.....	47
a) Une stabilisation temporaire de l'emploi non-qualifié	47
b) Le risque de « trappes à bas salaires » et la menace du « déclassé »	48
c) Un dispositif qui a bénéficié aux secteurs les moins exposés à la concurrence	
internationale	49
(1) Un dispositif qui bénéficie prioritairement aux petites entreprises, hors Île de France.....	49
(2) Les allègements bénéficient surtout au secteur des services	50
(3) Un impact sectoriel à apprécier plus finement	51
d) Une spécialisation « low cost » de l'économie ?.....	52
III. UNE FOCALISATION EXCESSIVE SUR LE « COUT DU TRAVAIL » QUI A	
OCCULTE D'AUTRES ENJEUX.....	53
A. UNE FOCALISATION EXCESSIVE SUR LE COUT DU TRAVAIL	53
1. La dégradation des capacités productives françaises.....	53
a) Un mauvais positionnement de l'économie française.....	53
b) Un déficit d'investissement des entreprises	53
c) L'alourdissement du coût du capital : un facteur de crise encore trop négligé	
quoique sans doute bien plus décisif que le coût du travail	54
2. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et le pacte de responsabilité : les	
contradictions de la nouvelle vague d'abaissement du coût du travail	59
a) Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi : un crédit d'impôt	
permettant un effet différé sur la trésorerie des entreprises	59

b) Un compromis insatisfaisant entre emploi et compétitivité, industries exportatrice et secteurs abrités	61
c) Le pacte de responsabilité : un deuxième acte qui reproduit et renforce les contradictions du Cice.....	64
3. <i>Une cause sans fin à la baisse des salaires en Europe ?</i>	65
B. QUI NE DOIT PAS OCCULTER D'AUTRES ENJEUX	65
1. <i>Les enjeux de la formation initiale et professionnelle</i>	66
a) Le chômage des jeunes et la performance du système éducatif.....	66
b) La qualité de la transition entre la formation et l'emploi.	68
c) Le développement de la qualification des salariés	70
2. <i>Le soutien à la compétitivité, à l'innovation et à l'investissement des entreprises</i>	71
a) La compétitivité, un objectif qui ne peut être atteint par l'abaissement du coût du travail	71
b) Des outils ciblés pour « tirer l'économie vers le haut »	72
c) Pour une véritable stratégie de filière.....	72
3. <i>Maîtriser le coût du capital</i>	73
4. <i>En contrepartie des allègements : pour un véritable dialogue social stratégique dans l'entreprise</i>	74
TRAVAUX DE LA MISSION	78
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	80
I. AUDITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	80
II. AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE	83

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Proposition n° 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.

Proposition n° 2 : moduler les cotisations en fonction de la politique d'emploi des entreprises.

Proposition n° 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.

Proposition n° 4 : généraliser l'expérience des contrats professionnels en alternance.

Proposition n° 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.

Proposition n° 6 : concevoir la formation comme un instrument de la sécurité sociale professionnelle.

Proposition n° 7 : constituer de véritables stratégies de filières, plus ceoncentrées, financées par le PIA et contrôlées par les partenaires sociaux.

Proposition n° 8 : porter de 3 % à 6 % le taux de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des bénéficiaires distribués prévue par l'article 235 ter ZCA du code général des impôts.

Proposition n° 9 : 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.

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

Proposition n° 11 : élargir l'obligation de traçabilité comptable du Cice et de consultation du comité d'entreprise à l'ensemble des exonérations de cotisations sociales.

« Je me suis gardé d'aborder le problème sous le rapport du coût du travail – c'est une expression que vous ne trouverez pas dans mon rapport ; autrement, pourquoi ne pas parler aussi de la fiscalité, ou du coût de l'énergie... ? »

Louis Gallois

Audition par la mission commune le 19 mai 2014

Mesdames, Messieurs,

Sous des formes diverses et avec une ampleur croissante, la politique d'allègements de la part patronale des cotisations sociales est pratiquée depuis plus de 20 ans. Mise en œuvre et développée par les gouvernements successifs, elle est devenue, avec environ 20 milliards d'euros chaque année, la première des politiques de l'emploi.

Le choix du recours à cet instrument reposait au début des années 1990 sur un raisonnement unique : pour augmenter la demande de travail, en abaisser le coût.

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.

En application de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, le groupe Communiste, républicain et citoyen a demandé la constitution d'une mission commune d'information sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises. La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 19 février 2014. La mission a tenu sa réunion constitutive le 11 mars 2014 et commencé ses travaux le 2 avril 2014.

Votre mission a décidé de définir le périmètre de ses travaux autour de deux dispositifs : les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires et le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) qui, bien que revêtant une forme juridique différente, est présenté comme poursuivant le même objet.

Elle n'a en revanche pas exploré le champ des exonérations ciblées, qu'elles soient géographiques, sectorielles ou destinées à certains publics, considérant qu'elles obéissaient prioritairement à d'autres objectifs : politique de la ville, développement des outre-mers ou accompagnement de publics en difficulté.

Sur la question du « coût du travail », dont le seul énoncé polarise aussitôt le débat, votre mission commune a souhaité, dans une approche pluraliste, recueillir les points de vue les plus divers et s'est efforcée de parvenir à des constats partagés.

Elle a pu constater que l'analyse de cette politique, souvent présentée comme une évidence que l'on ne discute plus, supposait au contraire d'en interroger les fondements et d'en identifier les postulats pour en isoler les effets réels.

I. LES ORIGINES DE L'ADDICTION FRANÇAISE AUX ALLEGEMENTS DE COTISATIONS

A. UNE IDEE SIMPLE : REDUIRE LE « COUT DU TRAVAIL » POUR CREER DES EMPLOIS

1. Aux origines, l'épreuve du chômage de masse

a) La France est confrontée à un chômage de masse depuis le début des années 1980

Alors que la France des Trente Glorieuses avait connu le plein emploi, la brutale diminution du taux de croissance potentielle du pays à partir du milieu des années 1970, suite au premier choc pétrolier, à la fin du rattrapage avec les États-Unis et à l'amorce du processus de désindustrialisation, a entraîné l'apparition progressive d'un chômage de masse.

Entre 1974 et 1985, le chômage est passé de 3 % de la population active, soit environ 400 000 chômeurs, à 9 %, soit environ 2,5 millions de chômeurs.

Une reprise provisoire de la croissance économique à partir de 1986 a permis une légère décrue à 8 % en 1991 mais il est reparti fortement à la hausse par la suite et a dépassé la barre des 10 % à partir de 1992.

b) Ce phénomène a touché en priorité les personnes les plus vulnérables sur le marché du travail

Souvent les premiers concernés par les formes d'emploi atypiques (contrats à durée déterminée-CDD qui concernent, selon l'OCDE, 55 % des salariés de 15-24 ans, *interim*), les jeunes sont nombreux à enchaîner périodes de chômage et emploi avant de parvenir à décrocher un contrat à durée indéterminée-CDI.

Le taux d'emploi des seniors s'est, quant à lui, véritablement effondré dans les années 1980, notamment en raison des politiques de retrait du marché du travail employées pour réduire le taux de chômage jusqu'au début des années 2000 mais aussi de la tentation des entreprises de se séparer de salariés dont les salaires, en fin de carrière, étaient plus élevés.

Défavorisés par le progrès technique qui tend à créer des postes exigeant un niveau plus important de qualifications, les travailleurs les moins qualifiés connaissent un sous-emploi massif.

c) Du retrait du marché du travail à la panoplie des contrats aidés, l'impuissance des politiques de l'emploi

Le recours aux emplois aidés, marchands (au sein des entreprises privées) ou non marchands (dans les services de l'État, dans ceux des collectivités territoriales ou dans le secteur associatif), a été utilisée en France, comme dans un grand nombre de pays, pour lutter contre le chômage de masse.

Les programmes ont été nombreux : on peut citer les travaux d'utilité collective (TUC) en 1984, les contrats emploi solidarité (CES), les emplois jeunes au début des années 2000, le contrat unique d'insertion (CUI) ou bien encore les emplois d'avenir depuis 2013.

Selon la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), entendue par votre mission, le stock des emplois aidés a atteint en 1999-2000 près de 500 000 personnes. A la fin du mois de décembre 2013, le stock avait reflué à 280 000, pour une dépense qui reste supérieure à 3 milliards d'euros par an.

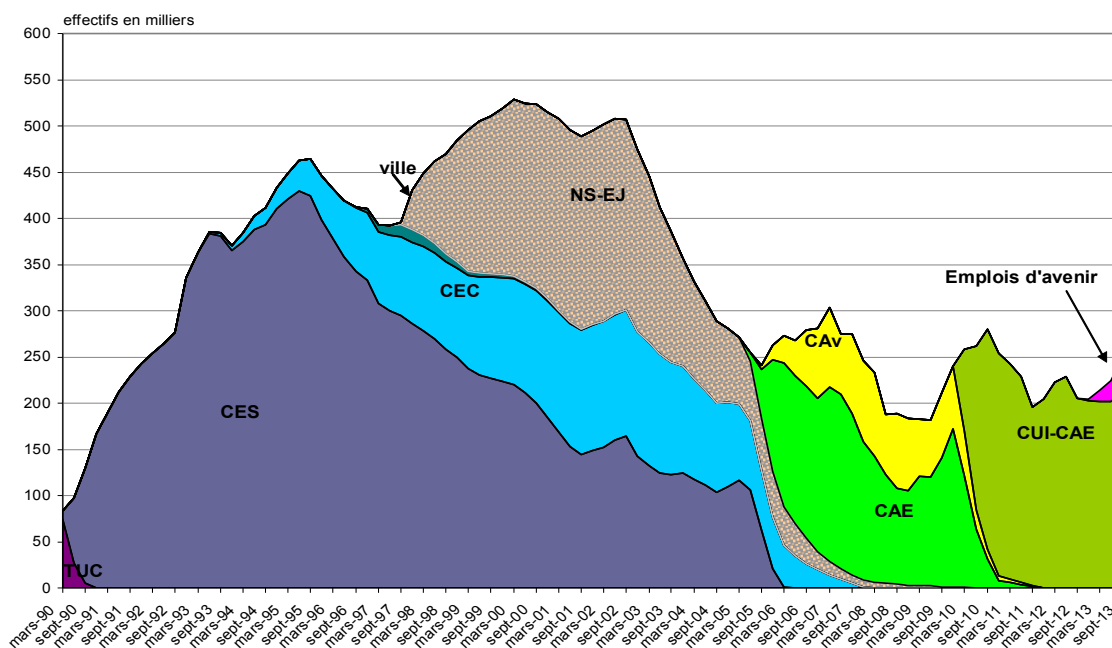
Les programmes de contrats aidés s'adressent à des personnes qui présentent des difficultés à être employées par le secteur marchand, en raison de qualifications insuffisantes, de handicaps sociaux ou d'un éloignement prolongé du marché du travail. Ils ont pour but d'améliorer leur aptitude au travail afin de leur permettre de trouver plus facilement un emploi non aidé à l'issue de leur contrat.

Si les contrats aidés dans le secteur marchand ont le défaut de susciter des effets d'aubaine (une subvention est versée pour un emploi qui aurait souvent pu être créé sans cette aide), les chances d'insertion professionnelle des personnes qui en bénéficient sont beaucoup plus importantes que dans le cas des contrats aidés du secteur non marchand, à l'issue desquels il est très difficile de trouver un emploi dans le secteur marchand.

Selon Serge Lemaître, directeur de la sécurisation des parcours professionnels de Pôle emploi, auditionné par votre mission, les taux d'emploi à 6 mois, c'est-à-dire la part des personnes dans l'emploi 6 mois après la fin de leur contrat, est de 70 % dans le secteur marchand et de 40 % dans le secteur non marchand. Il faut aussi préciser que les volumes d'emploi ne sont pas comparables, les contrats aidés du secteur marchand représentant environ 10 % du volume global des contrats aidés.

Ces contrats présentent certes l'intérêt de faire baisser rapidement les chiffres du chômage et, fait à ne pas négliger, ils procurent un revenu à leur bénéficiaire mais, dès le début des années 1990, leurs limites ont été clairement perçues : ils représentent un coût important pour les finances publiques et l'insertion professionnelle des personnes visées est rarement durable.

Quant au coût humain, jamais pris en considération, de ces expériences sans lendemain, il est considérable.

Figure n°1 : Les contrats aidés et leurs effectifs depuis le début des années 1990

Parallèlement au développement des contrats aidés, les pouvoirs publics ont cherché à réduire la population active pour endiguer la montée du chômage. Les préretraites, financées tant par l'État que par l'assurance chômage, ont été l'outil privilégié de cette politique et ont atteint leur apogée en 1985 avec 700 000 personnes concernées.

Toutefois, il est apparu de plus en plus clairement que ces politiques, qui ont conduit à un véritable effondrement du taux d'emploi des seniors, étaient dangereuses pour notre économie, dans la mesure où elles conduisaient à une perte de savoir-faire et où elles réduisaient la croissance potentielle de la France, qui dépend de sa capacité de mobiliser sa force de travail en augmentant le taux d'emploi de la population : elles ont été progressivement abandonnées au cours des années 2000.

Les politiques de lutte contre le chômage menées dans les années 1980 ayant obtenu des résultats très mitigés, les pouvoirs publics ont tenté, au début des années 1990, la mise en place des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires. **Il s'agissait, d'une certaine manière, de renoncer pour partie à mener des politiques volontaristes et de se fier à la capacité du marché du travail à trouver un équilibre par les prix.**

2. Le diagnostic proposé par le Commissariat général du Plan en 1993

Au début des années 1990, le chômage touchait 10 % de la population active française, dans un contexte de récession économique affectant tout particulièrement les personnes peu qualifiées.

Pour répondre à cette difficulté, l'idée de mettre en place des exonérations de cotisations sociales patronales afin de réduire le coût du travail a été suggérée par le Commissariat Général du Plan, notamment dans les rapports Charpin de 1992 et Brunhes de 1993. Elle s'est progressivement imposée.

a) Une croissance sans emplois ?

Dans un contexte d'augmentation de sa population active, la France se singularisait au sein des pays développés, par le faible contenu en emplois de sa croissance. En d'autres termes, il était nécessaire pour la France d'obtenir une croissance de l'ordre de 2,5 % par an pour réduire son taux de chômage, un chiffre singulièrement élevé depuis la fin des Trente Glorieuses.

Aussi est-il apparu nécessaire aux pouvoirs publics de promouvoir des politiques favorisant « *l'enrichissement de la croissance en emplois* », c'est-à-dire permettant d'augmenter le nombre d'emplois créés pour un taux de croissance donné.

b) La proximité du Smic au salaire médian

Il faut rappeler qu'au début des années 1990, après plusieurs années de « *désinflation compétitive* » les coûts salariaux moyens de la France portaient la marque d'une stagnation salariale significative.

En revanche, l'écart entre le coût du travail (salaire brut et charges patronales) au niveau du Smic et le coût du travail au niveau du salaire moyen s'était fortement réduit entre 1970 et 1985.

Les experts du Commissariat Général du Plan considéraient que le salaire minimum en France, de par sa trop grande proximité avec le salaire médian, pouvait dissuader les employeurs d'embaucher des travailleurs peu qualifiés rémunérés au Smic.

Le coût du travail ayant deux composantes, le salaire brut et les cotisations sociales patronales, soucieux de maintenir le niveau de rémunération des salariés peu qualifiés, afin de préserver leur pouvoir d'achat, les pouvoirs publics ont fait le choix de mettre en place des exonérations de cotisations sociales patronales.

3. Les allègements : quel raisonnement économique ?

Comme l'a rappelé Mme Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique, à votre mission, les exonérations générales de cotisations sociales patronales accordées par l'État aux entreprises et ciblées sur les salaires proches du Smic peuvent produire trois types d'effets économiques :

- un effet « volume » : l'entreprise répercute une partie de la baisse de son coût de production sur son prix de vente, la consommation de ses produits augmente, entraînant ainsi une hausse de la demande de travail ;

- un effet « profitabilité » : l'entreprise utilise la baisse du coût du travail pour accroître ses marges sans modifier ses prix de vente, afin de restaurer une situation financière dégradée ou d'augmenter l'investissement ;

- un effet de « substitution » : l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci, au sein de son processus de production, à du travail qualifié et à du capital.

Comme l'a expliqué à votre mission M. Yannick L'Horty, économiste, professeur à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée, « *au voisinage du Smic l'incidence fiscale - c'est-à-dire l'impact des exonérations sur le coût du travail - est très fort, car ce sont les pouvoirs publics et non le marché qui fixent le montant du Smic brut, celui des cotisations sociales employeur et celui des cotisations sociales payées par l'employé. Une baisse des cotisations sociales de l'employeur se répercute donc intégralement sur le coût du travail* ».

4. Un dispositif qui a connu de multiples évolutions depuis 1993

Suite aux recommandations du Commissariat général du Plan, la loi du 27 juillet 1993 a mis en place les allègements dits « Balladur ». Il s'agissait d'une exonération totale de cotisations familiales sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,1 Smic (soit 5,4 points) et diminuée de moitié pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 Smic. Ces seuils ont été relevés respectivement à 1,2 et 1,3 Smic le 1^{er} janvier 1995.

La loi du 4 août 1995 a instauré une réduction de cotisations maladie, totale au niveau du Smic (12,8 points), puis dégressive, afin d'éviter les effets de seuil, jusqu'à 1,2 Smic, qui s'ajoutait à l'exonération de cotisations familiales « Balladur ». Les deux mesures ont fusionné le 1^{er} octobre 1996 en une exonération unique dégressive - on parle des allègements « Juppé » - représentant 18,2 points de cotisations au niveau du Smic (soit une baisse du « coût du travail » de 12,6 %) et s'annulant à 1,33 Smic.

La loi du 11 juin 1996, dite « de Robien » a accordé une réduction de cotisations sociales aux entreprises engagées dans une réduction conventionnelle du temps de travail.

La loi du 13 juin 1998, dite « Aubry I », a introduit une déduction forfaitaire de cotisations sociales pour les entreprises mettant en place les 35 heures.

La loi du 19 janvier 2000, dite « Aubry II », a mis en place dans le cadre de la généralisation des 35 heures une exonération de cotisations sociales de 26 points au niveau du Smic, dégressive jusqu'à 1,7 Smic, ainsi qu'une aide fixe de 4 000 francs annuels par salarié. L'allègement au niveau du salaire minimum a de ce fait été porté de 18,2 à 26 points de cotisation.

La loi du 17 janvier 2003 a fusionné les dispositifs existants en un allègement unique dégressif jusqu'à 1,6 Smic - on parle des allègements « Fillon ». Les allègements « Fillon » ont été accordés à toutes les entreprises

pour neutraliser l'impact de la convergence vers le haut du Smic et des garanties mensuelles de rémunération (les « GMR » mises en place à l'occasion du passage aux 35 heures) qui affectait en particulier les entreprises restés à 39 heures. Effectif au 1er juillet 2005, le barème fusionné « Fillon » apportait 26 points d'exonération au niveau du Smic et était dégressif jusqu'à 1,6 Smic, soit 2 312,66 euros bruts et 1 800 euros nets au 1^{er} janvier 2014.

Le 1^{er} juillet 2007, le montant d'exonération au niveau du Smic a été porté de 26 à 28,1 points dans les entreprises de moins de 20 salariés, ce qui correspondait à une exonération complète de cotisations patronales familiales, maladie et vieillesse, seule les cotisations d'accidents du travail restant donc prélevées au niveau du Smic.

Si le taux d'exonération maximale et son point de sortie n'ont plus évolué depuis 2007, diverses mesures ont modifié le dispositif à la marge :

- en 2007, les heures supplémentaires ont été exclues du calcul des allègements, afin que le recours aux heures supplémentaires, qui sont majorées, ne se traduise plus par une baisse du taux d'exonération ;

- en 2011, le calcul des allègements a été annualisé, afin qu'à niveau de rémunération annuelle donnée, le taux d'exonération soit indépendant de la répartition du salaire sur l'année ;

- en 2012, les heures supplémentaires ont été réintégrées dans le calcul des allègements.

5. Les allègements « Fillon » actuellement en vigueur

Codifiés à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, les allègements « Fillon » prennent concrètement la forme d'une réduction de cotisations calculée par l'application d'un coefficient de réduction à la rémunération brute annuelle du salarié.

Les prélèvements « ordinaires » dans une entreprise de plus de 20 salariés sont les suivants :

Figure n° 2 : Barème des prélèvements sociaux au 1^{er} janvier 2014

Cotisations sociales	Part patronale	Part salariale	total
Famille	5,25 %		5,25 %
Vieillesse	10,20 %	7,05 %	17,25 %
Maladie	12,80 %	0,75 %	13,55 %
AT/MP	1,10 %		1,10 %
Total « sécurité sociale »	29,35 %	7,80 %	37,15 %
Construction	0,45 %		0,45 %
Formation	1,60 %		1,60 %
Apprentissage	0,68 %		0,68 %

Transport	2,70 %		2,70 %
FNAL	0,50 %		0,50 %
CSA (autonomie)	0,30 %		0,30 %
AGFF	1,20 %	0,80 %	2,00 %
AGIRC/ARCCO	4,58 %	3,05 %	7,63 %
AGS	0,30 %		0,30 %
Chômage	4,00 %	2,40 %	6,40 %
TOTAL	45,66 %	14,05 %	59,71 %

Source : Insee

Ce coefficient, d'un maximum de 28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 26 % pour les autres entreprises pour les salariés rémunérés au Smic, évolue de façon dégressive pour s'annuler à 1,6 Smic.

L'application du coefficient de réduction un niveau du Smic laisse un niveau de cotisation résiduelle « sécurité sociale », hors accidents du travail de 2,25 %. Au voisinage du Smic, les effets sont les suivants :

Figure n° 3 : Effets des allègements de cotisations au voisinage du Smic dans les entreprises de 20 salariés et plus

	Horaire	Mensuel	Annuel	Réduction Fillon	En volume	Taux de prélèvement après réduction	Volume des cotisations
Smic	9,53 €	1 445,38 €	17 344,60 €	26 %	4 509,60 €	19,66 %	3 409,95 €
1,2	11,44 €	1 734,46 €	20 813,52 €	14 %	3 006,40 €	31,22 %	6 497,06 €
1,3	12,39 €	1 879,00 €	22 547,98 €	10 %	2 254,80 €	35,66 %	8 040,61 €
1,4	13,34 €	2 023,54 €	24 282,44 €	6 %	1 503,20 €	39,47 %	9 584,16 €
1,5	14,30 €	2 168,08 €	26 016,90 €	3 %	751,60 €	42,77 %	11 127,72 €
1,6	15,25 €	2 312,61 €	27 751,36 €	0 %	0,00 €	45,66 %	12 671,27 €

Source : Code de la sécurité sociale calcul MCI

Dans les entreprises de moins de 20 salariés, qui sont soumises à des taux de prélèvements différents¹, le coefficient de réduction se traduit de la façon suivante :

Figure n° 4 : Effets des allègements de cotisations au voisinage du Smic dans les entreprises de moins de 20 salariés

	Horaire	Mensuel	Annuel	Réduction Fillon	En volume	Taux de prélèvement après réduction	Volume des cotisations
--	---------	---------	--------	---------------------	-----------	--	------------------------------

¹ C'est le cas pour la construction, l'apprentissage ou la formation professionnelle avec un taux intermédiaire à partir de 10 salariés.

Smic	9,53 €	1 445,38 €	17 344,60 €	28,1 %	4 873,83 €	15,48 %	2 684,94 €
1,2	11,44 €	1 734,46 €	20 813,52 €	15,61 %	3 249,22 €	27,97 %	5 821,31 €
1,3	12,39 €	1 879,00 €	22 547,98 €	10,81 %	2 436,92 €	32,77 %	7 389,49 €
1,4	13,34 €	2 023,54 €	24 282,44 €	6,69 %	1 624,61 €	36,89 %	8 957,68 €
1,5	14,30 €	2 168,08 €	26 016,90 €	3,12 %	812,31 €	40,46 %	10 525,86 €
1,6	15,25 €	2 312,61 €	27 751,36 €	0 %	0,00 €	43,58 %	12 094,04 €

Source : Code de la sécurité sociale calcul MCI

B. PRESERVER UN MODELE SOCIAL PROTECTEUR MALGRE LES ALLEGEMENTS : UN LEURRE ?

1. Les trois piliers de notre modèle social : un standard élevé de protection sociale, un salaire minimum garant du revenu des salariés et un financement assuré par des cotisations sociales

Le « modèle social français » se caractérise par des dépenses sociales importantes – plus du tiers de la richesse nationale –, par un salaire minimum qui se veut le garant du revenu des salariés et par un financement de la protection sociale qui repose en majorité, en vertu d'un compromis historique, sur les cotisations payées par les employeurs et les salariés.

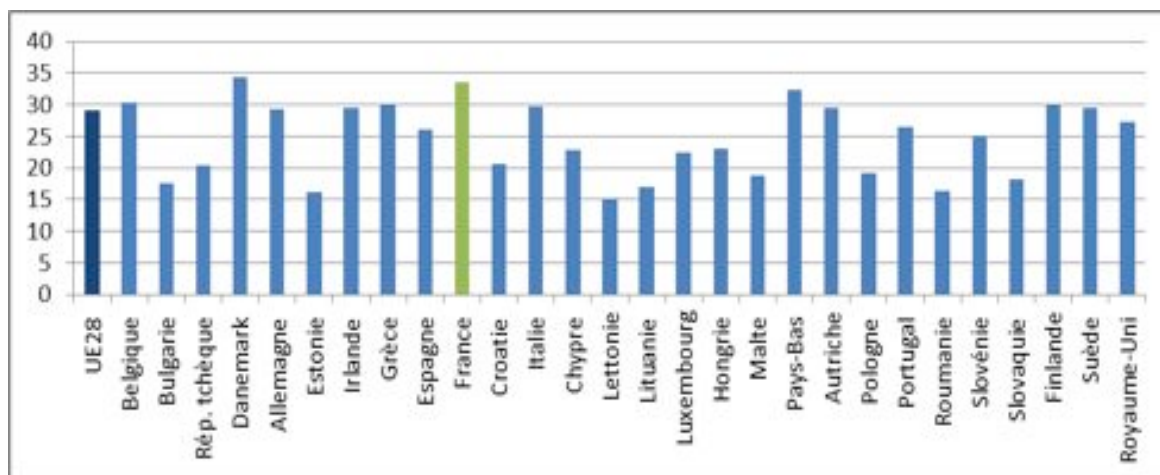
Les allègements agissent sur le volet « financement de la protection sociale » de ce triptyque, avec l'illusion de préserver un modèle social, pourtant atteint dans sa légitimité par ce mécanisme.

a) Le choix d'un standard de protection sociale élevé

La part des dépenses de protection sociale par rapport à la richesse nationale **est sensiblement supérieure en France à la moyenne européenne** (En 2011, Eurostat, 33,6 % du PIB contre 29,1 % pour la moyenne européenne). Elle se situe au deuxième rang de l'Union européenne, derrière le Danemark (34,3 %).

Il convient de toutefois de relever qu'à l'exception du Royaume-Uni, les pays les plus développés de l'Union présentent eux aussi des ratios « dépenses de protection sociale / PIB » supérieurs ou très proches de 30 %.

Figure n° 5 : Part des dépenses de protection sociale dans le PIB en Europe en 2011

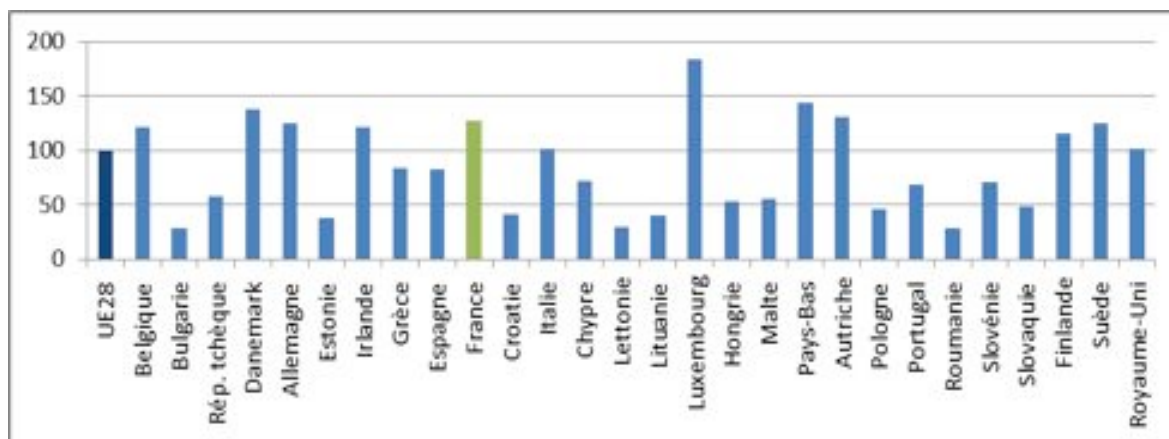


Source : Eurostat 2013

En outre, la part de la richesse nationale consacrée aux dépenses sociales a augmenté de 2,3 % depuis 2008, en raison dans un contexte de crise économique, de l'effet contracyclique des dépenses de protection sociale.

En niveau de dépenses par habitant, la France se situe au cinquième rang européen derrière le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche.

Figure n° 6 : Dépenses 2011 de protection sociale par habitant en standard de pouvoir d'achat UE base 100



Source : Eurostat 2013

b) Un salaire minimum conçu comme le garant du revenu des salariés

Institué par une loi du 2 janvier 1970, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), qui a pris la succession du SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti) instauré le 11 février 1950, est le salaire horaire minimum légal en France.

Fixé à 9,53 € de l'heure au 1^{er} janvier 2014 (soit 1 445,38 € pour un mois de travail à temps complet), il constitue, selon le Gouvernement, le « mur porteur » de notre système de protection sociale.

Afin de garantir le pouvoir d'achat des salariés, le Smic est indexé, tout comme le SMIG avant lui, sur l'indice des prix à la consommation calculé par l'INSEE. En outre, il est aussi directement lié à l'évolution du pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et employés¹.

Au surplus, le Gouvernement, au moyen de « coups de pouce » discrétionnaires, au demeurant de plus en plus rares, peut porter le Smic à des niveaux plus élevés que ceux qui résultent de la seule application des mécanismes d'indexation précédemment cités, avec l'objectif d'agir sur les politiques salariales des entreprises.

c) Un financement de la protection sociale assis sur les salaires via les cotisations sociales

Depuis 1945, le financement des régimes d'assurances sociales obligatoires et complémentaires est assuré à titre principal par des cotisations sociales assises sur le travail.

En dépit de la fiscalisation progressive du financement de la protection sociale en France qui a accompagné l'universalisation des prestations les cotisations sociales représentent encore, selon le Haut conseil de financement de la protection sociale, 64 % des ressources de la protection sociale.

Ces cotisations, assises sur les salaires, comportent une part salariale et une part patronale, à l'exception des risques accidents du travail et maladies professionnelles (afin de faire payer par l'employeur les risques générés par une activité économique qui lui profite) et famille (les premières prestations familiales étaient versées sous formes de sursalaires par certains employeurs), qui sont uniquement financés par des cotisations employeurs.

Ces trois aspects de notre modèle social forment un bloc qui est au cœur de la cohésion sociale de notre pays. Modifier le financement de la protection sociale peut être considéré comme une tentative de préserver le modèle social sans affecter le revenu net des salariés. Mais en désignant le coût du travail comme la source des problèmes, cette politique contribue de fait à en affecter la légitimité.

2. Un contre-exemple de politique centrée sur la baisse du « coût du travail » : la libéralisation du marché du travail allemand

a) Les réformes du marché du travail en Allemagne dans les années 2000

En 2002, dans un contexte économique difficile pour l'Allemagne, qui connaissait alors une croissance nulle et un taux de chômage élevé, le chancelier Gerhard Schröder a confié à une commission « pour la modernisation du marché du travail », dite commission Hartz, du nom de son

¹ En vertu de l'article L.3231-8 du code du travail, en « aucun cas, l'accroissement annuel du pouvoir d'achat du salaire minimum de croissance ne peut être inférieur à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires horaires moyens enregistrés par l'enquête trimestrielle du ministère chargé du travail ».

président Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen, la mission de réfléchir à des réformes permettant de réduire le chômage et d'augmenter la participation au marché du travail.

Les lois Hartz

La commission Hartz a proposé des réformes des institutions du marché du travail allemand et, s'inspirant de ses propositions, le Parlement a adopté quatre lois qui ont profondément transformé le marché du travail outre-Rhin :

- La loi Hartz I de janvier 2003 a renforcé les devoirs des demandeurs d'emploi, contraints de prouver le caractère non acceptable de l'emploi qui leur était proposé en cas de refus et a libéralisé les possibilités de recours au travail temporaire ;

- La loi Hartz II d'avril 2003 a élargi la gamme des mini-jobs, contrats à salaire modéré qui correspondent à un faible nombre d'heures travaillées. Si les mini-jobs existaient déjà avant les lois Hartz, celles-ci ont augmenté leur plafond maximum de salaire de 325 euros à 400 euros mensuel et ont créé des midi-jobs avec une limite de salaire de 800 euros. Les mini-jobs sont soumis à des cotisations sociales nulles ou réduites mais à un taux de cotisations patronales renforcé, leurs bénéficiaires ne sont pas couverts par l'assurance-chômage ni par l'assurance maladie et seulement de façon optionnelle par l'assurance vieillesse ;

- La loi Hartz III de janvier 2004 a réformé le service public de l'emploi en le décentralisant et en augmentant le taux d'encadrement des demandeurs d'emploi. Elle a durci les conditions d'indemnisations du régime d'assurance chômage, la période d'affiliation minimale requise passant de 12 mois dans les trois années précédant l'inscription à 12 mois dans les deux ans ;

- La loi Hartz IV de janvier 2005 a supprimé l'assistance chômage - une allocation réservée aux chômeurs en fin de droits et proportionnelle à leur salaire de référence - tout en revalorisant l'aide sociale, dispositif d'assistance forfaitaire qui vise à lutter contre la pauvreté en garantissant un revenu minimum, et en la conditionnant à la signature par le demandeur d'emploi d'un contrat d'insertion. Cette loi a considérablement dégradé la situation financière des chômeurs en fin de droit.

Par la suite, en février 2006, la durée maximale d'indemnisation du chômage est passée de 26 à 12 mois pour les moins de 55 ans et de 32 à 18 mois pour les 55 ans et plus et en janvier 2007 le taux maximal de TVA a augmenté de trois points pour compenser une réduction de cotisations sociales.

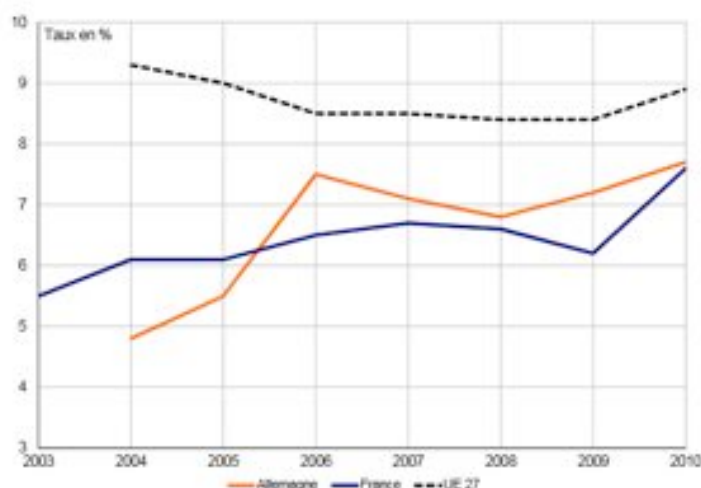
b) Une baisse du chômage mais une hausse des inégalités et de la pauvreté

Selon la Direction générale du Trésor, les réformes allemandes des années 2000 ont augmenté la participation au marché du travail, avec une hausse de la population active de 4,9 % entre 2004 et 2011 en dépit d'une baisse de 1,3 % de la population en âge de travailler (+ 16,2 % chez les seniors, + 6 % chez les femmes). Le taux d'emploi est passé de 64,9 % à 72,4 % de 2004 à 2012.

Toutefois, si l'Allemagne a créé 2,5 millions d'emplois pendant cette période, ceux-ci correspondaient majoritairement à des emplois atypiques. L'emploi intérimaire, peu développé en Allemagne au début des années 2000 est passé de 331 000 personnes en 2003 à 882 000 en 2011 et le taux d'emploi à temps partiel est devenu le plus élevé de la zone euro après les Pays-Bas. Les effectifs des mini-jobs exercés en sus d'une activité rémunérée sont passés de 840 000 personnes en 2002 à 2,53 millions en 2011, ceux exercés comme seule activité augmentant de 81 000 personnes pour atteindre un total de 4,9 millions, dont 66 % de femmes. Ce type de contrat correspond à une conception particulière de l'emploi féminin, qui ne procure qu'un revenu subsidiaire au foyer, la protection sociale étant apportée par le partenaire masculin, mieux rémunéré et assuré social dans de meilleures conditions.

Du fait de ces réformes, les inégalités de revenus au sein de la population en âge de travailler ont fortement augmenté. Le coefficient de mesure des inégalités de revenus après redistribution a fortement progressé passant de 26,2 en 2000 à 29,2 en 2008. Le rapport entre la part de la population la mieux rémunérée et celle aux revenus les plus bas est passé de 3,2 à 3,5 entre le milieu des années 1990 et 2008. L'Allemagne est en outre un des rares pays de l'OCDE où le revenu médian réel a stagné entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 et où le revenu réel des ménages du bas de l'échelle des revenus a diminué de 0,3 % en moyenne par an.

Figure n° 7 : Taux de pauvreté des personnes en emploi en Allemagne et en France dans les années 2000

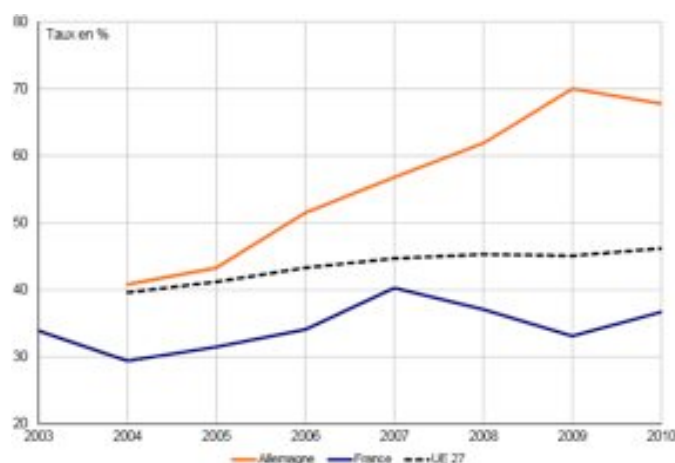


Source : DG Trésor

Le taux de pauvreté (60 % du niveau de vie médian) a également augmenté, notamment entre 2000 et 2005, passant de 12,5 % à 14,7 % de la population.

En raison de l'offre accrue d'emplois à très faible temps de travail, le taux de pauvreté des personnes en emploi est passé de 4,8 % à 7,5 %. L'augmentation du taux de pauvreté des chômeurs a été encore plus spectaculaire, passant de 41 % en 2004 à 68 % en 2010, surtout en raison de la baisse de revenu des chômeurs de longue durée.

Figure n° 8 : Taux de pauvreté des chômeurs en Allemagne et en France dans les années 2000



Source : DG Trésor

Votre rapporteure insiste sur la réalité d'un système allemand souvent cité en exemple : un marché du travail à deux vitesses dont un pan entier est totalement dérégulé et une conception du travail féminin comme un salaire d'appoint par rapport aux revenus du ménage.

C. UNE REFORME DE FAIT DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Le modèle français de protection sociale, issu du programme du Conseil national de la Résistance¹, s'est historiquement construit sur une base professionnelle et dans une logique d'assurance : il s'agissait de garantir le moment venu, le remplacement, ponctuel ou définitif, des revenus d'activité.

Les cotisations sociales ont donc un lien très étroit avec le salaire, dont elles font, de fait, partie intégrante. C'est pourquoi on a pu les qualifier de « sursalaire » ou de « revenu différé ».

¹ Rappelons que le programme du conseil national de la résistance prévoyait « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils¹ sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État ».

La nature particulière des cotisations sociales, qui se différencie très fortement de l'impôt, a pour conséquence directe une gouvernance paritaire de la sécurité sociale et une régulation par les partenaires sociaux.

La création des régimes obligatoires de retraite complémentaire ainsi que celle du régime d'indemnisation du chômage n'ont fait que renforcer au fil du temps le caractère professionnel et la gestion paritaire du système français de protection sociale.

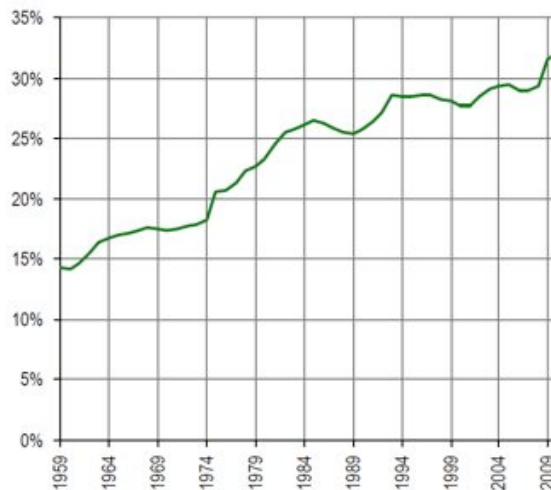
Poursuivie depuis le compromis historique de l'après 1945 jusqu'au début des années 1990, cette logique de financement des cotisations a été progressivement remise en cause par une réforme implicite du financement de la protection sociale, à laquelle les allègements de cotisations ont fortement contribué. Cette réforme par étapes repose sur des postulats qu'il convient d'interroger.

1. L'évolution naturelle de la protection sociale d'une société : développer une progression des besoins et l'universalisation de certains risques

a) Une progression des besoins

Depuis 1945, les Français ont fait le choix collectif de consacrer une part de plus en plus importante de la richesse nationale à leur protection sociale.

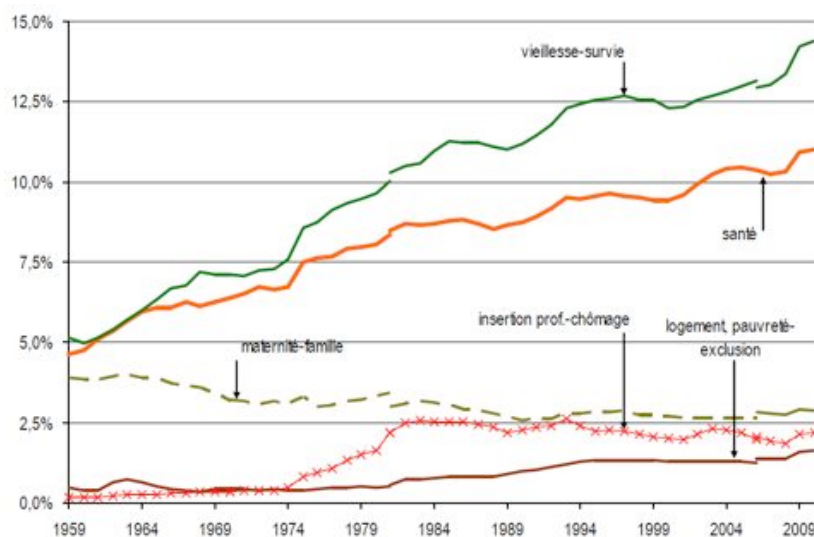
Figure n° 9 : Progression de la part des dépenses sociales dans le PIB de la France depuis 1959



Source : DREES, Les Comptes de la protection sociale 2008, 2009 et 2010.

L'évolution démographique de notre société, l'élévation du niveau de richesse et les progrès de la recherche conduisent logiquement à accroître deux postes de dépenses: la retraite et la santé.

Figure n° 10 : Évolution par risque des dépenses de protection sociale depuis 1959



Source : Drees, les comptes de la protection sociale 2010

Cette évolution peut être observée dans tous les pays développés mais elle est singulière en France où elle constitue un des éléments constitutifs de notre contrat social et un acquis collectif envié. Le niveau et la qualité de la protection sociale, comme plus généralement, celle des services publics, sont un des éléments de l'attractivité et de la productivité de notre pays.

b) Une évolution parallèle des cotisations

Les régimes d'assurances sociales étant presque exclusivement financés par des cotisations, celles-ci ont été relevées à mesure que le champ de la protection sociale s'est élargi.

Des années 1945 à 1990, les taux de cotisations sociales sont passés, pour les rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale, de 28 points en 1945 à près de 60 points au début des années 1990.

Cette croissance des taux de cotisation a étroitement suivi celle de la richesse nationale consacrée aux dépenses de protection sociale, puisque celle-ci a été multipliée par 1,8 entre 1959 et 1990 alors que les taux de cotisation sous plafond ont été multipliés par 1,7 dans le même temps.

Cotisations et prestations ont donc connu une évolution parallèle pendant quelque 45 ans.

2. L'étau du chômage ou la mutation forcée de la logique des origines

Votre rapporteur tient ici à rappeler une évidence qui lui semble trop souvent évacuée dans le débat : la principale variable d'évolution des

ressources de la protection sociale est la masse salariale. C'est donc bien le chômage qui met en péril les équilibres financiers de la sécurité sociale en contractant ses recettes. De même c'est bien le chômage qui, en excluant une partie de la population de l'accès à une protection sociale reposant sur le travail, a rendu nécessaire le développement de prestations de solidarité.

Pour autant, c'est à un curieux renversement des causes et des conséquences que l'on a pu assister, les cotisations sociales ayant subi les assauts répétés d'une entreprise de délégitimation les rendant responsables de tous les maux, en premier lieu celui du chômage.

a) Une exigence de justice et de solidarité : l'universalisation des prestations

Alors que notre pays subissait de plein fouet le développement du chômage et de l'exclusion sociale, le maintien d'un lien exclusivement professionnel avec la protection sociale n'était plus envisageable.

Aussi, le mouvement d'universalisation de la protection sociale, qui répond lui aussi à une tendance de long terme d'accroissement de la solidarité dans les pays développés s'est-il poursuivi.

La loi de généralisation de la sécurité sociale du 4 juillet 1975 avait déjà supprimé les conditions d'activité professionnelle pour bénéficier, à compter de 1978, des **prestations familiales**.

Par la création de la couverture maladie universelle, la loi du 27 juillet 1999 a achevé un mouvement de généralisation par étapes de la couverture par **l'assurance-maladie sur un critère de résidence** et non plus seulement sur le fondement d'une affiliation professionnelle.

Les risques « chômage » et « vieillesse » ont développé des mécanismes de solidarité pour éviter, là aussi, la double pénalisation, immédiate et différée, des exclus du marché du travail. La prise en charge des cotisations au titre des périodes de chômage est ainsi le premier poste de dépenses du fonds de solidarité vieillesse.

Paradoxalement, ce mouvement d'universalisation et de développement des solidarités est aujourd'hui brandi à l'appui d'une argumentation tendant à démonter l'absence de lien entre l'activité professionnelle et les prestations considérées alors qu'elles avaient toujours été financées par des cotisations. De surcroît, sur la période récente, le caractère universel des prestations familiales pour toutes les familles a été mis en cause par un mouvement de recherche d'économies tendant à les concentrer sur certains publics, mouvement qui diffère de la conception des origines.

Votre rapporteure tient à réaffirmer ici la force du lien entre le travail et les prestations familiales : comment nier, à l'heure où les questions d'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle doivent être placées au cœur des politiques sociales, que la politique familiale ne bénéficie pas aux entreprises, alors que ce lien a été récemment rappelé

par la Cour des comptes¹ ? Comment affirmer que l'état de santé des salariés est dépourvu de tout lien avec leur productivité ?

b) Une remise en cause des principes du financement

Continue jusqu'au début des années 1990, la progression des cotisations sociales s'est nettement ralentie depuis, suivant en cela, la plus faible progression des dépenses sociales.

Ce sont essentiellement les cotisations versées au profit des régimes à gestion plus strictement paritaire ou bien encore les contributions patronales en faveur de l'apprentissage, de la formation, de la construction et du logement qui ont connu une progression. Au total, entre 1990 et 2012, les cotisations à la charge des employeurs ont augmenté de 2,6 %, soit un rythme beaucoup plus lent que sur la période précédente.

Dans ce contexte, l'élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale est un mouvement engagé antérieurement aux allègements de cotisations. Il a surtout été guidé par l'urgence de trouver des recettes alternatives alors que le recours aux cotisations sociales n'était plus souhaité.

Cette recherche de recettes s'est accompagnée d'une action sur les dépenses qui a dégradé le service rendu aux assurés : on a alors assisté à des vagues successives de déremboursements de médicaments, l'instauration du forfait journalier à l'hôpital où encore l'instauration de franchises. Le reste à charge des assurés, même pour des dépenses hospitalières, atteint des montants hors de proportion par rapport au principe d'assurance. Là encore, le caractère universel des prestations maladie se trouve relativisé.

Ces actions vont de pair avec un objectif général de maîtrise des dépenses sociales et de santé : catégorie de loi créée par la révision de la Constitution du 22 février 1996, la loi de financement de la Sécurité sociale qui détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale et fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes, est un de ses instruments.

L'élargissement de l'assiette a surtout été, dans un premier temps, marqué par la CSG, créée par la loi de finances pour 1991, qui a constitué un élargissement de l'assiette à l'ensemble des revenus, qu'il s'agisse de revenus liés au travail mais non-soumis à cotisations, des revenus de remplacement ou des revenus du capital, avec des exceptions très limitées.

Le second temps est venu avec les allègements de cotisations.

3. Les allègements : une accélération de l'affectation de recettes fiscales

a) Le principe de la compensation

Instaurée par la loi du 25 juillet 1994 (loi « Veil ») relative à la sécurité sociale, l'obligation de **compensation intégrale par l'Etat** des

¹ Cour des comptes, le financement de la branche famille, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2012.

mesures de réduction ou d'exonérations de cotisations sociales ou de réduction totale ou partielle de leur assiette est contemporaine des allègements généraux de cotisations.

En application des textes, les allègements généraux de cotisations ont fait l'objet d'une compensation dont les modalités ont évolué par étapes, à mesure que leur volume augmentait.

Jusqu'en 2005, cette compensation a donné lieu à une dotation budgétaire, avec une parenthèse entre 2000 et 2003 où des recettes fiscales ont été affectées à un « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales » (Forec).

La loi de finances pour 2006 a substitué à la compensation « à l'euro l'euro », un panier de recettes constitué du produit de neuf taxes (droits sur les boissons, les alcools et les tabacs, taxes sur les contributions patronales à la prévoyance d'entreprise et sur les primes d'assurance automobile, taxe sur les salaires).

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, la compensation est assurée par l'affectation à la sécurité sociale d'une fraction des recettes de TVA.

En dépit de l'affichage d'une compensation des allègements, toujours présentés comme une mesure dérogatoire, il ne s'agit donc plus, à proprement parler, d'une compensation mais d'un changement pérenne du mode de financement de la protection sociale.

Comme l'a souligné Mireille Elbaum devant votre mission: « *On est au milieu du gué, si bien que les deux lectures restent possibles : soit on considère que l'on est dans un système d'allègements compensés par de l'impôt, soit que l'on est entré dans un barème progressif de cotisations, et que le financement de la protection sociale est assuré à la fois par les cotisations et par l'impôt* ».

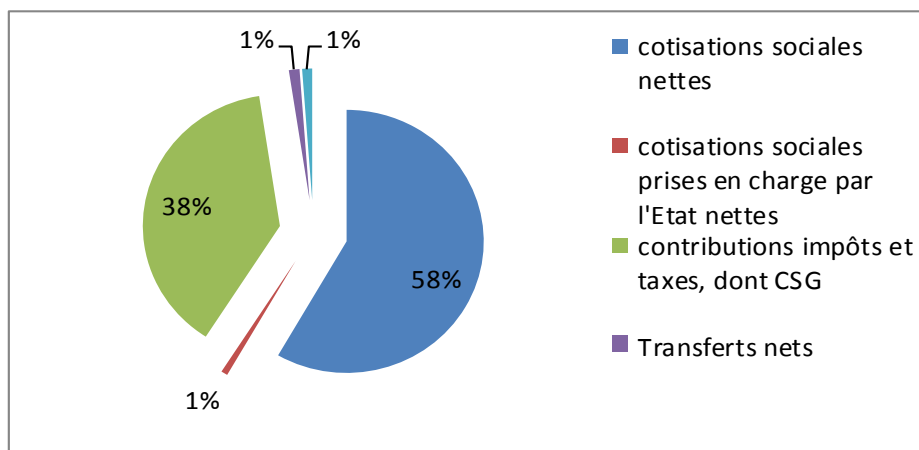
Cette alternative est au cœur de la réflexion sur les allègements des cotisations. Il s'agit pour certains d'une évolution qui doit être encouragée vers un autre type de financement de la protection sociale. Pour d'autres, dont votre rapporteure fait partie, il s'agit d'une mesure temporaire et dérogatoire qui a vocation à disparaître avec le retour de la croissance.

b) La fiscalisation du financement de la protection sociale

Sur les 323 milliards d'euros de ressources affectées au régime général et au FSV en 2013, les cotisations sociales représentent encore la part la plus importante avec 58 %. L'évolution de la masse salariale du secteur privé reste au demeurant le principal déterminant des recettes.

Mais la part des recettes fiscales, très limitée dans les années 1980 où les cotisations représentaient 80 % des recettes, représente aujourd'hui près de 40 %.

Figure n° 11 : Répartition, par catégorie de recettes, des ressources du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse en 2013



Source : Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2014

Avec 124 milliards d'euros en volume, les contributions, impôts et taxes représentent désormais une part significative des recettes du régime général du FSV.

Parmi les contributions, impôts et taxes, la CSG, dont la nature reste soumise à discussions, occupe, avec 90,5 milliards d'euros en 2013, une place prépondérante. Il convient de rappeler que 70 % du produit de la CSG est imputable aux revenus d'activité et 60 % aux salaires.

Les contributions sociales représentent 10,8 % milliards d'euros en 2013.

Compensées à la sécurité sociale par des recettes de TVA nettes, les mesures d'allègements de cotisations représentaient 25,7 milliards d'euros en 2013, soit 67 % du produit des taxes affectées.

Le montant des allègements « Fillon » *stricto sensu*, à hauteur de 19,5 milliards d'euros représente donc 51 % du produit des impôts et taxes affectées.

4. Une déconnexion entre cotisations et financement des branches

a) Des effets différents

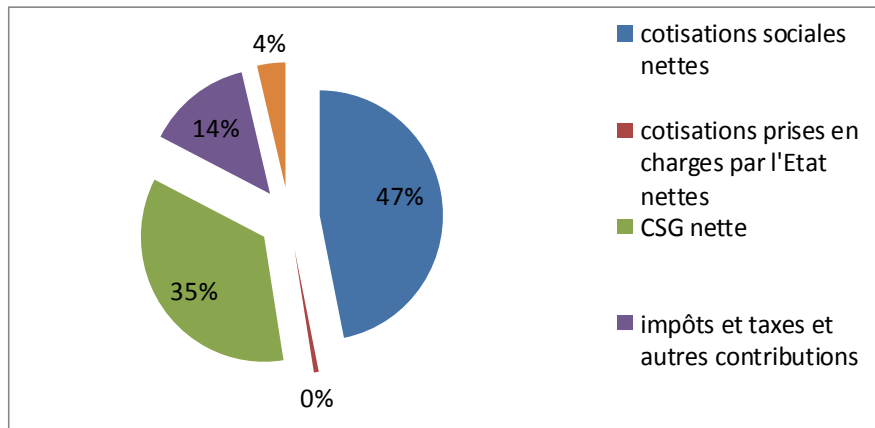
Les taux nominaux des cotisations qui ne correspondent plus aux charges réelles des entreprises, ne sont plus représentatifs de ce que perçoit la sécurité sociale.

Contrairement à la première période des allègements, qui désignait clairement les cotisations « famille », il n'existe plus véritablement de fléchage sur certains types de cotisations, ni de véritable distinction entre les risques.

Cette diversification des recettes a eu des effets différenciés selon les branches : Les cotisations représentent aujourd'hui moins de la moitié des recettes de la branche maladie alors qu'elles la finançaient intégralement en 1990. Leur part a sensiblement baissé dans le financement de la branche famille, principalement sous l'effet des allègements et de leur compensation.

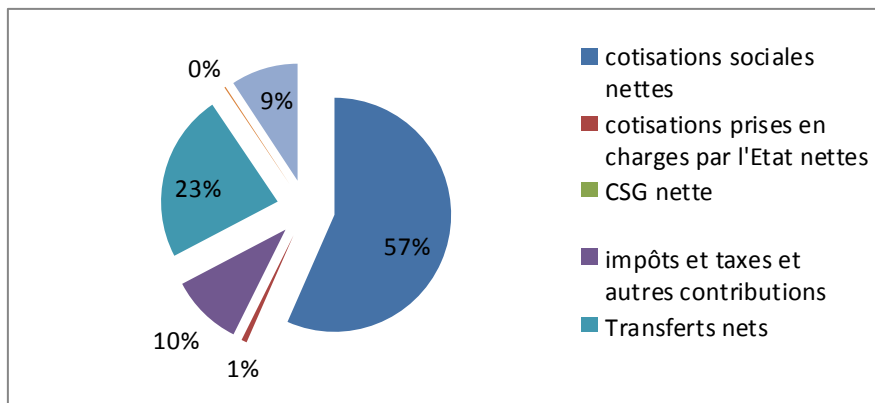
Figure n° 12 : Structure du financement des différentes branches de la sécurité sociale en 2013

- Maladie



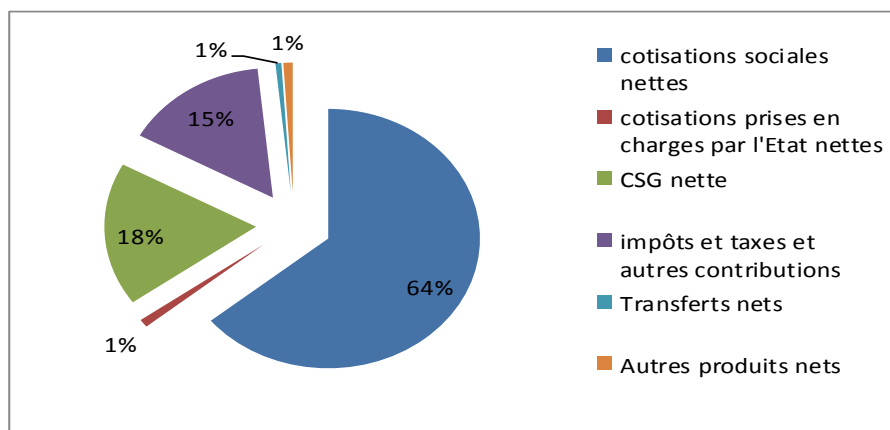
Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale

- Vieillesse



Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale

- Famille



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

b) Une démonstration par l'absurde : le cas de la branche AT-MP

La cotisation AT-MP, longtemps préservée à raison de son lien étroit avec le risque observé dans les entreprises fait désormais l'objet d'allègements via le CICE.

Or, il existe un lien particulièrement fort entre cotisations et prestations pour la branche AT-MP qui relève d'une simple logique d'assurance. La branche a vocation à être équilibrée et les cotisations à refléter les risques dans l'entreprise. Par conséquent, la cotisation même lorsqu'elle n'est pas majorée, correspond bien à la prise en charge de sinistres.

La sanction d'un taux de sinistre important est l'augmentation des cotisations. A l'inverse, des efforts de prévention ont pour effet de diminuer les cotisations.

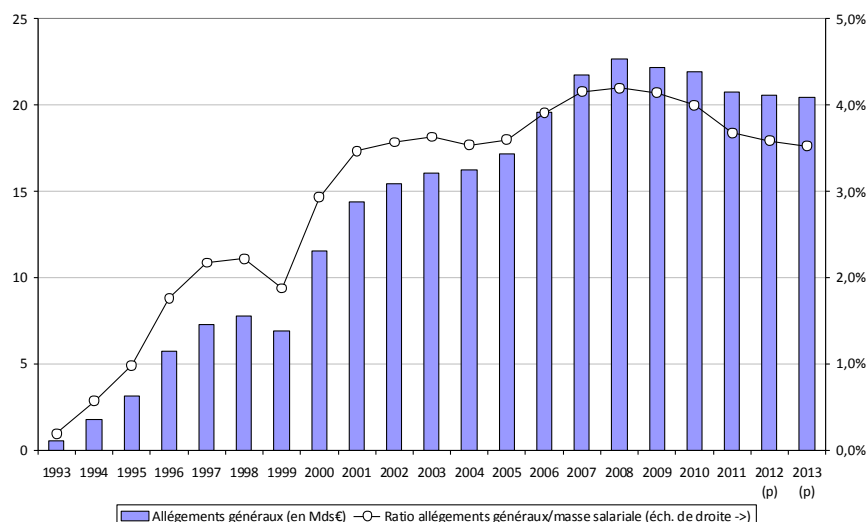
La pratique d'allègements sur cette cotisation, quelles qu'en soient les modalités conduit à saper les fondements mêmes du principe d'assurance et apparaît comme un très mauvais signal en direction des entreprises et des salariés.

5. La nécessité d'une clarification

a) Un coût élevé pour les finances publiques

Le coût des exonérations n'était que de 3,1 milliards d'euros en 1995. En 15 ans, entre 1995 et 2010, les allègements ont crû de 15 % par an. Ils se sont stabilisés sur la période récente, à hauteur de 20 milliards d'euros par an.

Figure n° 13 : Montant des allègements depuis 1993



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Sur les dix dernières années, le montant cumulé des seuls allègements généraux de cotisations a mobilisé plus de 210 milliards d'euros.

On peut rappeler que la dette sociale cumulée a atteint, à fin 2013, 211 milliards d'euros.

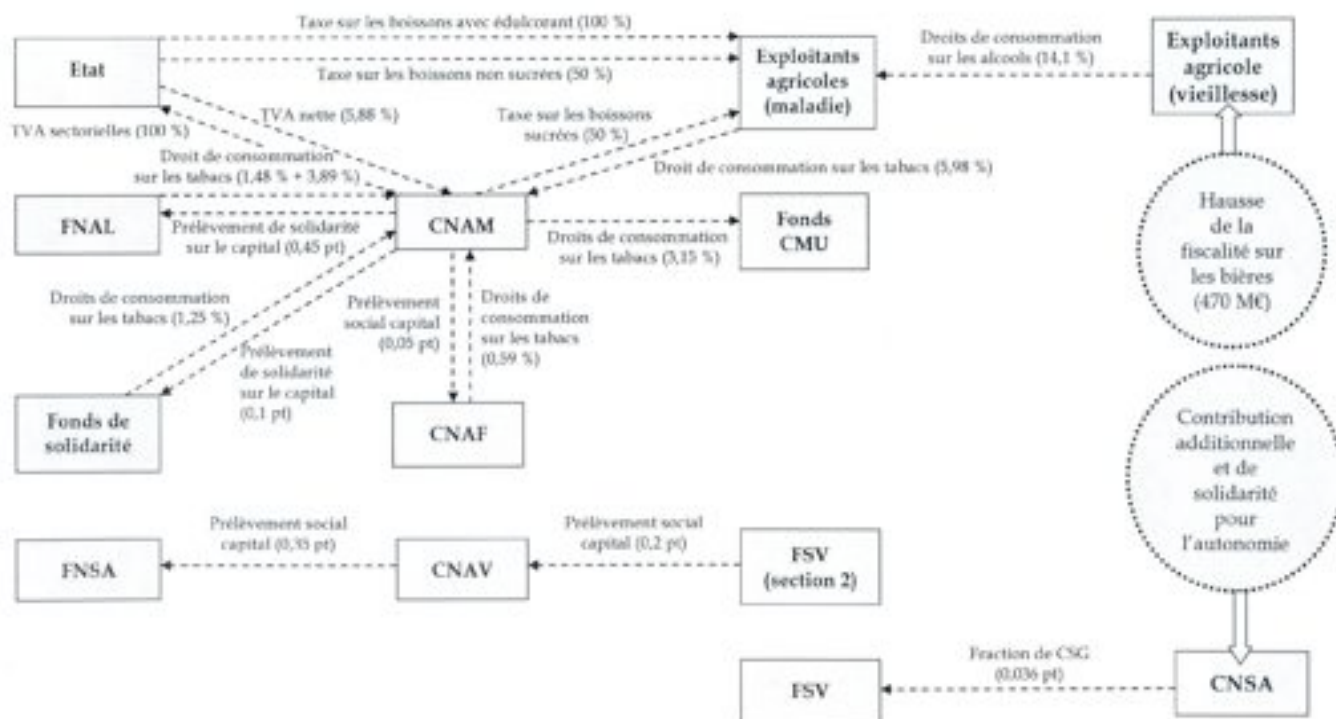
b) Un financement devenu illisible

Pour décrire les flux de financement opérés chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale, les métaphores sont nombreuses, la plus communément employée étant celle de la « tuyauterie ».

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a procédé à une mise en ordre des recettes fiscales affectées à la sécurité sociale. Seule la TVA est aujourd'hui partagée entre l'Etat et la sécurité sociale.

Tant pour les parlementaires que pour le citoyen, le sujet du financement de la sécurité sociale, qui reste pourtant une question essentiellement politique, a été réduite à un débat de techniciens.

Figure n° 14 : Recettes nouvelles et modification de la répartition de certaines des recettes affectées à la sécurité sociale suite à la LFSS 2013



Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale - résultats 2013 prévisions 2014

c) A la recherche d'une vraie réforme du financement attendue de longue date

Votre mission a considéré que la réforme du financement de la protection sociale excédait le champ des objectifs qu'elle s'était assigné.

Elle souligne cependant que les auditions ne lui ont pas permis d'identifier ce que pourrait être la recette « miracle » réunissant tout à la fois une assiette large, un rendement important, stable et pérenne et la plus grande neutralité possible sur l'économie.

L'importance des revenus du travail dans la valeur ajoutée les désigne tout naturellement comme une base taxable stable et pérenne. Au sein de l'Union européenne, en dépit du mouvement précédemment décrit, les impôts sur le travail sont la première source des recettes fiscales et en représentent plus de la moitié.

L'expérience de l'année 2013 conduit aussi à relativiser l'intérêt du financement de la protection sociale par des recettes dont l'assiette est plus instable: en dépit de l'élargissement de l'assiette et de l'augmentation du taux global de 13,5 % à 15,5 % sur les revenus du capital entre 2012 et 2013, les recettes sont en quasi-stagnation, sous l'effet des stratégies d'évitement développées par les entreprises.

Les taxes sur la consommation, pour lesquelles la France se situe légèrement en deçà de la moyenne de l'Union européenne, ne paraissent pas représenter une grande marge de manœuvre. Elles pèsent de surcroît sur les salariés et conduisent à réduire leur pouvoir d'achat, déprimant la consommation qui est un des moteurs de la croissance.

En dépit du procès en illégitimité qui leur est fait depuis 20 ans, les cotisations sociales restent la ressource par excellence pour la sécurité sociale. Comme en atteste le mouvement d'économies annoncé par le Gouvernement pour la sécurité sociale, la réduction des recettes se traduit bien, inévitablement, par la dégradation du service rendu aux assurés.

Proposition n°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.

d) Placer les cotisations au service de l'emploi

Dans une logique inverse de celle des allègements de cotisations, votre rapporteure invite à explorer la possibilité d'une modulation des cotisations sociales au service de l'emploi et de la croissance des salaires et des qualifications.

Le taux des cotisations patronales pourrait ainsi tenir compte de deux facteurs :

- la part des salaires dans la valeur ajoutée de l'entreprise ; un secteur où la part du travail est importante bénéficierait de taux de cotisation moins élevés ;

- la politique d'emploi de l'entreprise ; les entreprises qui créent des emplois stables et de qualité et développent la qualification de leurs salariés pourraient également bénéficier de taux de cotisations différenciés, notamment pour les cotisations d'assurance-chômage où le risque assuré est directement lié à la qualité de l'emploi.

Proposition n° 2 : Moduler les cotisations en fonction de la politique d'emploi des entreprises.

II. UNE ACCOUTUMANCE AUX EXONERATIONS QUI S'ACCOMPAGNE D'EFFETS INDESIRABLES

A. LES ALLEGEMENTS, UN REMEDE A TOUS LES MAUX ?

La politique d'allègements généraux de cotisations sociales patronales, telle que construite en 1993, a subi de nombreuses modifications.

Elle s'est surtout vue assigner des objectifs de plus en plus nombreux au fil du temps.

1. Des modalités instables et difficiles à gérer sur le terrain

Il peut *a priori* sembler paradoxal de souligner l'instabilité de la politique d'allègements de cotisations alors même que cette dernière a été globalement appliquée de façon continue au cours des vingt dernières années à travers les alternances politiques.

Cependant, les auditions conduites par la mission témoignent du fait que cette continuité est toute relative et qu'elle n'a pas été, sur le terrain, d'une lisibilité suffisante, tout particulièrement pour les PME.

Se fondant notamment sur les travaux du Conseil d'orientation pour l'emploi, de nombreux interlocuteurs de la mission ont rappelé que les mesures d'allègement avaient subi au moins **23 modifications depuis 1993**.

Ces changements ne facilitent ni l'**évaluation** du dispositif, ni la **gestion** du dispositif sur le terrain, par les comptables d'entreprise, les PME ou TPE ayant moins de moyens que les grandes entreprises pour s'informer et s'ajuster aux nouvelles normes.

Plus généralement, Mme Mireille Elbaum, présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale s'est demandée si la multiplication et l'instabilité des dispositifs n'entraînait pas une certaine « **déperdition** ».

2. Une politique de court terme qui s'est installée dans la durée, avec des conflits d'objectifs

Le dispositif d'exonérations générales de cotisations sociales patronales a connu une très forte instabilité car les pouvoirs publics l'ont utilisé pour atteindre des objectifs multiples et parfois contradictoires. Alors qu'ils étaient censés dans un premier temps réduire le « *coût du travail* », ils ont par la suite servi à compenser aux entreprises des mesures favorables aux salariés.

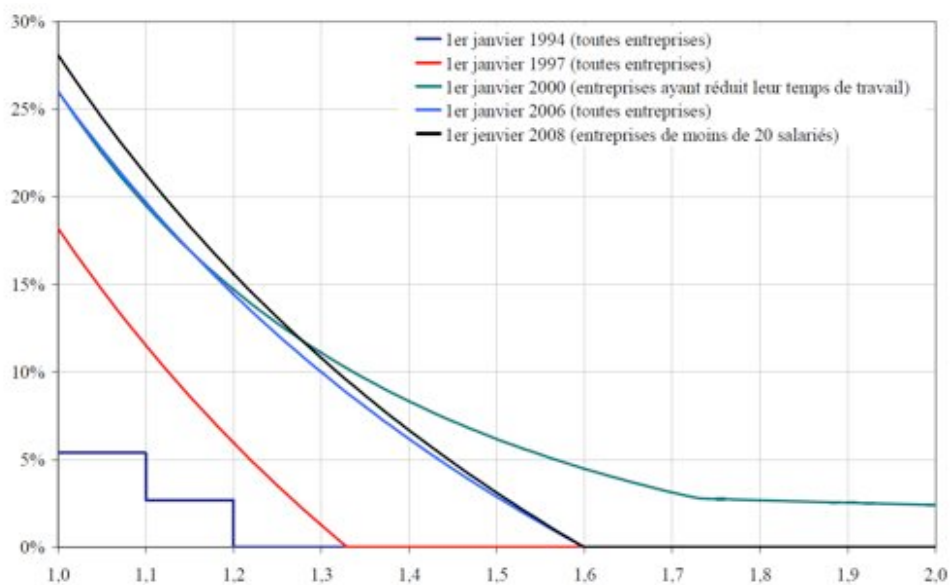
De fait, la volonté d'« enrichir la croissance en emplois » s'est combinée, depuis 20 ans, avec des impératifs de justice sociale et avec la nécessité de limiter les déséquilibres des finances publiques. La politique d'allègements de cotisations sociales a ainsi été traversée par des conflits d'objectifs qui se sont traduits par des empilements de mesures à vocation tantôt offensives et tantôt compensatrices.

Les 19 milliards d'euros consacrés aux allègements de cotisations sur les salaires en 2013 sont ainsi la résultante de trois grandes vagues successives d'allègements.

La première vague entre 1993 et 1998 visait principalement à réduire le « coût du travail » au voisinage du Smic pour toutes les entreprises (allègements « Balladur » puis « Juppé »). Cette première vague est souvent qualifiée d'« offensive ».

Après 1998, deux vagues d'allègements souvent dits « défensifs » ont eu pour but de compenser l'impact sur le « coût du travail » de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT) puis de la convergence des salaires minimaux (compensation du surcoût horaire pour les entreprises ayant réduit la durée du travail et compensation des fortes hausses du salaire minimum entre 2003 et 2005 pour les autres). Au cours de la période de réduction du temps de travail, les allègements ont ainsi été associés à de véritables contreparties avec un effet directement mesurable pour les entreprises et les salariés.

Figure n° 15 : Barème des allègements (en points de cotisations) en fonction du niveau du salaire, exprimé en multiples de la rémunération minimale applicable



Source : Dares et DG Trésor

La Dares considérait en 2009 que la première vague d'allègements mis en place jusqu'en 1998 représentait un coût actualisé de 9,3 milliards d'euros tandis que les allègements ultérieurs s'élevaient à 12,9 milliards d'euros. Elle estimait ainsi que, **sur le montant total des allègements actuels, moins de la moitié correspondait à l'objectif et au mécanisme initialement définis.**

La politique d'allègements de cotisations sur les bas salaires a donc été depuis 20 ans confrontée à de sérieux conflits d'objectifs et **utilisée comme le principal moyen d'accorder aux entreprises des compensations à des réformes de justice sociale ou à des augmentations du salaire minimum.**

B. LES INCERTITUDES DE L'EVALUATION DES EFFETS SUR L'EMPLOI

1. Des évaluations très incertaines

a) Comment évaluer une mesure d'application générale ?

La difficulté de l'évaluation des dispositifs d'allègements de charges sociales s'explique d'abord par leur **caractère général**. Sans ciblage sur un secteur ou une zone géographique, ni conditionnalité par rapport à un objectif d'embauches par exemple, il est en effet plus difficile de mesurer l'impact économique de la mesure, puisqu'il n'existe **pas de « contrefactuel »**, c'est-à-dire de données sur l'évolution économique en l'absence de la mesure.

En outre, les effets des allègements, dès lors qu'ils sont généraux, ne peuvent pas être **isolés de l'ensemble du contexte économique de leur mise en œuvre**, ni des **autres réformes** menées en parallèle.

A cet égard, Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi a rappelé qu'« *aucune étude n'est en mesure d'analyser globalement l'impact sur l'emploi des allègements « Aubry » puis « Fillon » car ces allègements visaient à compenser l'effet d'autres mesures sur le coût du travail, à savoir la réduction du temps de travail puis la convergence vers le haut du Smic* ». En d'autres termes, pendant toute la période de mise en place de la réduction du temps de travail, il n'est pas possible d'imputer précisément les créations d'emplois à telle ou telle politique, aux allègements pas plus qu'à une autre.

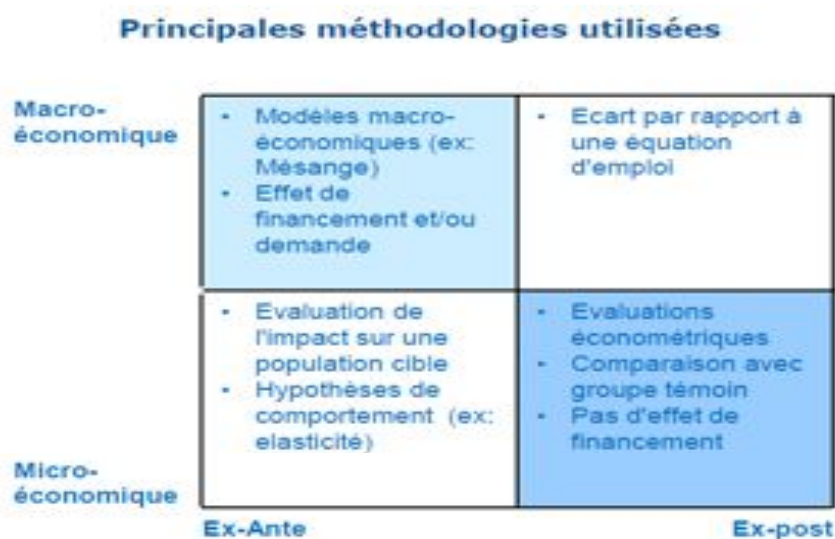
Ainsi, **les seules études pouvant isoler un effet-emploi des allègements de charges sociales portent sur la première vague d'allègements** ou plus récemment, sur la mesure ponctuelle et temporaire « zéro charges », mesure qui ne concernait que les petites entreprises, dans un contexte de crise économique et dont, pour ces raisons, les résultats économiques ne peuvent être extrapolés sans précaution.

b) Des modèles aux postulats différents

Les études économiques menées sur les effets des exonérations divergent fortement quant à la méthode suivie.

Deux principales méthodes et deux principaux points de vue ont pu être adoptées par les unes et par les autres : *ex post* ou *ex ante* ; et **macro-économique** ou **micro-économique**.

Figure n° 16 : Les différentes méthodes d'évaluation



Source : Commission européenne

Le premier type d'évaluation rassemble celles dites « *ex ante* », qui estiment les effets de ces mesures sur la base de **modèles théoriques**, compte tenu des informations disponibles sur l'économie française et sur la base d'hypothèses de travail pré-établies (par exemple, celle de la sensibilité ou « élasticité » de l'emploi au coût du travail).

Les **évaluations dites « *ex post* »** analysent l'effet des allègements sur la base des statistiques constatées avant et après l'entrée en vigueur des mesures. Il s'agit, en quelque sorte, des évaluations « **empiriques** » des allègements, qui peuvent être soit macro-économiques sur la base des situations générales enregistrées par les statistiques, soit micro-économiques sur la base d'un échantillon d'entreprises. Ces méthodes ont leurs limites : ni l'évolution du nombre d'entreprises, ni les répercussions du financement (hausse de la TVA ou de la CSG par exemple) ne peuvent être mesurées par de telles études.

2. Des résultats décevants

Ces difficultés méthodologiques ayant été posées, il n'est guère étonnant que les évaluations divergent fortement sur le nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements de charges sociales.

En tout état de cause, elles ne concernent que **la première vague d'allègements**, qui est la seule pouvant être suffisamment isolée de son contexte historique (réformes parallèles) pour être évaluée.

En outre, comme votre rapporteure l'a signalé aux économistes qu'elle a rencontrés, les études **ne distinguent jamais emplois créés et sauvegardés**. En effet, elles raisonnent *a contrario* en évaluant la masse des emplois qui seraient détruits en l'absence de la mesure d'allègement, ce qui mêle nécessairement les emplois créés et les emplois sauvegardés.

Pourtant, la **comptabilisation des emplois sauvegardés dans les évaluations nuit au débat public car elle masque la réalité de la spécialisation de l'économie sur des emplois peu qualifiés et peu productifs**.

Parmi les principales études ayant cherché à chiffrer le nombre d'emplois créés ou sauvegardés par la mesure, nous pouvons citer :

- l'analyse de Legendre et Le Maître de 1997, qui conclut à l'absence de lien entre emploi et coût du travail non qualifié et parle « d'énigme non résolue » ;

- l'étude de Gafsy, L'Horty et Mihoubi (2004) qui conclut à un très faible effet sur l'emploi, de l'ordre de 60 000 à 80 000 emplois.

- l'analyse de Laroque et Salanié qui conclut à la création de 500 000 emplois ; de même, l'étude de Crépon et Desplatz conclut à la création ou au maintien de 460 000 emplois pour les allègements 1994-1997 ;

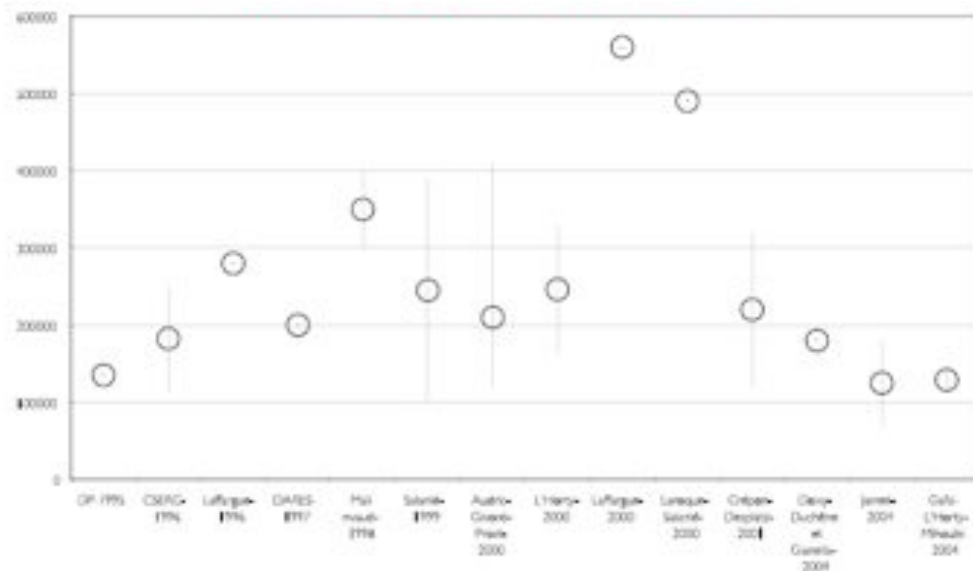
D'après la synthèse établie par Yannick L'Horty en 2006¹, le nombre moyen d'emplois non qualifiés créés selon les grandes études sur le sujet serait un peu supérieur à **250 000, pour une enveloppe budgétaire de 5 milliards d'euros**.

Devant la quasi -impossibilité d'évaluer les effets sur l'emploi, 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**. Ce chiffre est obtenu par « extrapolation » des études de la première période, proportionnellement au montant des allègements, avec une prise en compte du rendement décroissant de la mesure. De facto, sur la période « Aubry », puis « Fillon », aucune étude ne peut affirmer combien d'emploi ont été créés ni à quelle politique ils sont imputables.

¹ « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », *Connaissance de l'emploi* n° 24, 2006.

Rapportées au coût de la mesure, les évaluations du nombre d'emplois créés laissent pour le moins perplexes :

Figure n° 17 : Nombre d'emplois créés par les exonérations de charges d'après les différentes évaluations



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.

Source : Présentation de M. Jacques Freyssinet

Aucun des interlocuteurs de la mission n'a souhaité s'engager sur le coût net par emploi créé, la Direction du Trésor ayant chiffré autour de 12 000 € le gain pour les finances publiques d'un allocataire du RSA retrouvant un emploi. Pour autant, le consensus conduit généralement à affirmer que le coût net représente la moitié du coût brut.

Au total, après avoir entendu de nombreux intervenants et des points de vue très différents, votre rapporteure ne peut qu'exprimer des doutes quant aux chiffres présentés comme le « consensus des économistes ».

3. Des effets plus limités si l'on intègre le mode de financement

Les évaluations des allègements négligent, le plus souvent, les effets dits de « bouclage » macro-économique, c'est-à-dire les effets économiques du mode de financement de la mesure.

Ces effets sont de deux ordres, en sens contraires : d'un côté, l'augmentation du nombre d'emplois a un effet **expansionniste** sur la demande et sur la consommation ainsi que sur la conjoncture et l'emploi ; mais de l'autre, le **financement budgétaire** de ces mesures (hausse de la fiscalité, baisse des dépenses publiques, etc.) entraîne un **effet restrictif sur l'économie et donc sur l'emploi**.

Devant **votre mission commune d'information, la Commission européenne**, a ainsi rappelé que très peu d'études sur les mesures françaises avaient intégré le mode de financement.

L'OFCE¹, qui évalue à 500 000 le nombre d'emplois créés à moyen terme, s'est intéressée à ces effets de bouclage macro-économique. Les auteurs mettent ainsi en avant le fait que *« si la mesure est financée ex post, l'impact sur l'emploi du dispositif « Fillon » est réduit par rapport à l'évaluation initiale de 35 % à 50 % selon le mode de financement retenu. Et si cette politique ne se traduit pas par des gains de compétitivité sur l'extérieur, alors l'effet sur l'emploi est divisé par trois, voire par sept dans le cas le plus défavorable par rapport au chiffre initial »*.

A cet égard, il convient de souligner que certaines des conclusions du rapport général de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget à l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014 vont également dans ce sens, en mettant en avant une estimation d'environ 190 000 emplois détruits par l'effet des mesures de financement du pacte de responsabilité, en particulier les baisses de dépenses publiques².

Le nombre d'emplois créés ou, plus probablement, **sauvegardés** par les mesures d'allègement des charges sociales, est **très incertain** selon la méthodologie retenue ; il est cependant, en tout état de cause, **relativement faible si l'on tient compte de l'impact des mesures de financement de ces allègements**, qui entraîne une attrition de l'activité économique et une diminution de la demande du fait de la hausse de la fiscalité sur les ménages et/ou de la baisse des dépenses publiques.

Au total, il n'est pas certain que le constat de la Cour des comptes formulé en 2008 selon lequel *« les nombreux dispositifs d'allègement des charges sociales étaient insuffisamment évalués en dépit de la charge financière croissante qu'ils représentaient pour les finances publiques (27,8 milliards d'euros en 2007, soit 1,5 % du PIB). S'agissant des allègements généraux sur les bas salaires, leur efficacité sur l'emploi était trop incertaine pour ne pas amener à reconsidérer leur ampleur, voire leur pérennité »* ne soit plus valable aujourd'hui.

¹ Étude de Heyer et Plane de 2012

² Rapport n° 2049 (XIV^e législature) de Valérie Rabault, rapporteure générale, au nom de la commission des finances, 18 juin 2014, p. 29.

C. UNE POLITIQUE QUI N'A PAS ENRAYE LE CHOMAGE DE MASSE ET QUI N'EST PAS DENUÉE D'EFFETS PERVERS

1. En dépit des allègements généraux, la persistance d'un chômage de masse, en forte hausse depuis la crise de 2008-2009

a) Une forte baisse du coût relatif du travail au niveau du Smic...

La mise en œuvre des allègements de cotisations sociales patronales au niveau des bas salaires a eu **un impact très net sur l'évolution du coût du travail au niveau du salaire minimum.**

Ainsi, sous l'effet d'une diminution continue du niveau des cotisations patronales depuis 1994, **le coût du travail a diminué de 35 % au niveau du Smic.** Le coût du travail d'un salarié payé au Smic représente aujourd'hui un peu plus de la moitié du coût du travail médian alors que ce salarié perçoit une rémunération qui oscille entre 60 et 63% du salaire médian.

b) ... qui n'a nullement empêché le chômage d'atteindre des chiffres records depuis l'éclatement de la crise économique mondiale

En dépit de la mise en œuvre des allègements généraux de cotisations sociales, le taux de chômage a atteint à la fin des années 1990 un pic à 10,7 %, soit environ 3,1 millions de chômeurs. Sous l'effet de la bonne conjoncture du début des années 2000, il a reculé à 9 % en 2000, chiffre auquel il s'est stabilisé jusqu'en 2006 avant de connaître une décrue jusqu'à 7,2 % au premier trimestre 2008, soit environ 2 millions de chômeurs, un chiffre sans précédent depuis 1983.

Malheureusement, la crise économique mondiale qui a touché la France à partir du second semestre 2008 a provoqué une forte remontée du chômage qui n'a plus cessé d'augmenter depuis cette date, atteignant un taux de 9,6 % en 2011 et de 10,2 % au dernier trimestre 2013.

Ainsi, 3 388 900 demandeurs d'emploi étaient inscrits à Pôle emploi en catégorie A (aucune activité) en France métropolitaine à la fin du mois de mai 2014, un chiffre en hausse de 4,1 % sur un an.

En rajoutant les demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C), le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi s'établissait quant à lui à 5 020 200, un nombre en augmentation de 4,8 % sur un an.

De surcroît, votre rapporteure tient à rappeler que ces statistiques sont loin de donner une vision exhaustive du phénomène du chômage en France, dans la mesure où elles ne prennent pas en compte les personnes radiées pour des motifs divers, découragées par le chômage de longue durée et qui n'ont d'autre choix que de réfugier dans l'économie informelle ou bien encore toutes celles qui travaillent à temps partiel alors qu'elles voudraient travailler à temps complet.

Figure n° 18 : Le taux de chômage en France de 2003 à 2013



Source : Insee, enquête « Emploi », 2014

c) L'installation d'un chômage de longue durée

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, la France se distingue depuis une quinzaine d'années par une proportion particulièrement importante de chômeurs de longue durée, qui recherchent un emploi depuis plus d'un an : 40 % des chômeurs français sont des chômeurs de longue durée, soit 10 % de plus que la moyenne de l'OCDE.

d) Une dualité renforcée du marché du travail

Au cours des années 1990 et 2000, le marché du travail français est apparu de plus en plus segmenté entre une majorité de salariés en CDI, qui bénéficient d'une plus grande stabilité dans leur emploi (les économistes les qualifient d'« insiders ») et un volant de salariés précarisés, recrutés sous forme de contrats atypiques, tels que les CDD ou l'interim (les économistes les qualifient d'« outsiders ») Ces derniers représentent 17 % des personnes en emploi. Ces salariés, qui constituent un véritable volet d'ajustement de la masse salariale, sont souvent peu qualifiés, payés au Smic et sont nombreux à travailler à temps partiel alors qu'ils souhaiteraient travailler à temps complet. Ils ont des chances limitées d'accéder à la première catégorie.

Ce dualisme touche particulièrement les jeunes : **55 % des jeunes salariés de 15 à 24 ans sont en CDD.**

En même temps, l'audition d'Olivier Passet, économiste au Xerfi, a permis de mettre en évidence que **le dualisme du marché du travail est, d'une certaine manière, plus fort en Allemagne dans la mesure où il est segmenté par secteurs** : en effet, les « mini-jobs » se concentrent principalement, en Allemagne, dans le secteur des services tandis que l'industrie allemande est à la fois la plus exposée à la concurrence, la plus productive et celle où le pouvoir d'achat des salariés est défendu le plus efficacement par des syndicats puissants.

e) Un Smic qui ne parvient pas toujours à empêcher la pauvreté laborieuse

Au fil même des travaux de votre mission, les assauts récurrents contre le niveau du salaire minimum ont semblé prendre de l'ampleur dans le débat public, formulées par des personnalités diverses du monde politique, patronal, d'économistes... Interrogé par votre rapporteure, le ministre du Travail, M. François Rebsamen, a réaffirmé cette réalité d'un des socles du modèle social français devant votre mission : « *Le smic garantit le pouvoir d'achat des salariés les moins qualifiés, les plus jeunes, les plus vulnérables. Pour reprendre la formule du Premier ministre, le smic est le mur porteur de notre modèle social. Toute remise en cause aboutirait à une explosion insupportable du nombre de travailleurs pauvres. Même nos partenaires allemands ont fini par trouver des vertus au salaire minimum, face à l'invraisemblable montée de la pauvreté liée à l'essor des « mini-jobs ». Ce n'est pas à l'heure où l'Allemagne crée un smic que nous allons revenir dessus !* »

Comme cela a été souligné à plusieurs reprises au cours des auditions de votre mission, **l'existence d'un salaire minimum fixé à un niveau relativement élevé ne suffit pas à lutter contre la pauvreté en emploi**. Selon le groupe d'experts sur le Smic, le niveau de vie moyen des salariés au Smic s'élevait à 17 100 € en 2012 contre 26 500 € en moyenne pour les autres salariés. 70 % d'entre eux ont un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian, contre 31 % pour les salariés rémunérés au-delà de 1,1 Smic. Ils sont aussi plus touchés par la pauvreté, dans la mesure où 20 % d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté contre 4 % pour les salariés mieux rémunérés.

Cette faiblesse relative du niveau de vie des salariés rémunérés au Smic s'explique par leur rémunération horaire et par une **forte prévalence du travail à temps partiel ainsi que par une fréquente alternance entre périodes de travail et périodes de chômage** (à peine la moitié des salariés au Smic travaille à temps plein sur les douze mois de l'année contre les trois quarts de ceux rémunérés au-delà).

La donnée essentielle que constitue la très **forte hausse du coût du logement handicapé la société française** et particulièrement les salariés au Smic. Dans les comparaisons avec l'Allemagne, qui reviennent de façon lancinante dans les débats économiques, on oublie trop souvent de rappeler le fait que **le coût du logement représente 16 % des revenus des Allemands, contre 26 % pour nos compatriotes**. Votre rapporteure estime que cette donnée suffit à elle seule à démontrer que le phénomène de pauvreté au travail peut frapper les salariés français tout autant que leurs voisins européens.

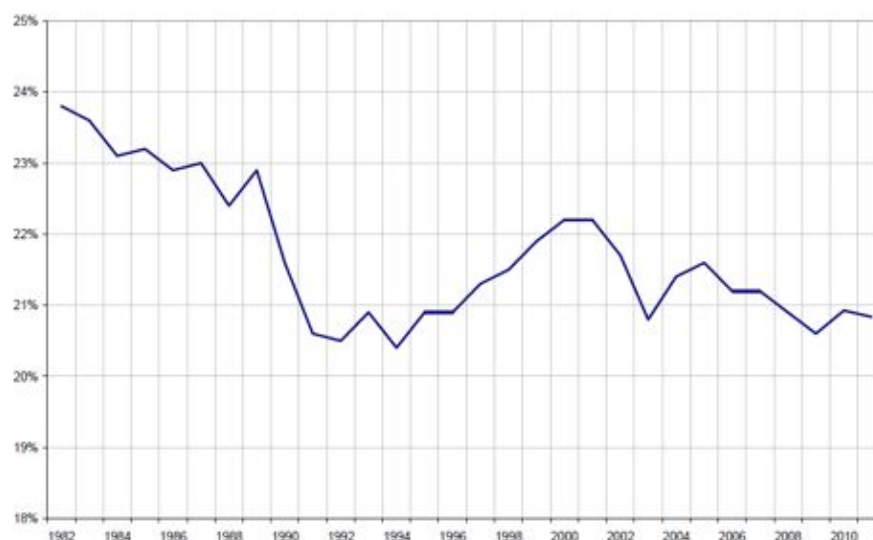
2. Une politique qui présente de nombreux effets pervers

a) Une stabilisation temporaire de l'emploi non-qualifié

A partir de 1993, la réduction substantielle du coût relatif du travail au niveau du Smic s'est accompagnée d'une reprise puis d'une stabilisation dans un canal de 20 % à 22 % de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total.

La Dares estime que les allègements ont vraisemblablement contribué à cette stabilisation en indiquant que si le coût du travail peu qualifié n'avait pas été une cause importante de sous-emploi, les premiers allègements de cotisations se seraient d'abord traduits par une hausse sensible du salaire brut de ces travailleurs. Or, cela ne semble avoir été que partiellement le cas.

Figure n° 19 : Part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi (hors agriculteurs exploitants)



Source : INSEE, enquête Emploi ; calculs des auteurs.

Note : la définition de l'emploi non-qualifié retenue ici est celle d'Amossé et Chardon (2006), adoptée aussi par l'Insee.

Lecture : En 1982, l'emploi non qualifié représentait 23,8 % de l'emploi total.

Si l'emploi non qualifié est revenu, dans les années 2000, à son niveau de 1982, soit environ 5 millions d'emplois, l'Insee¹ a souligné que sa structure s'est radicalement transformée, **un million d'emplois ayant disparu dans l'industrie, tandis qu'un nombre d'emplois équivalent était créé dans les services. Pour certaines personnes entendues par votre mission, les allègements auraient ainsi contribué à développer et à conforter une préférence française pour les emplois peu-qualifiés.**

¹ Insee première n° 796, juillet 2001.

Votre rapporteure souligne, à cet égard, la nécessité d'amplifier les efforts de soutien des non-diplômés en soulignant que la formation continue bénéficie toujours aussi peu aux salarié(e)s peu qualifiés et que leurs perspectives de carrière sont d'autant plus limitées qu'elles ou ils sont souvent employés dans le cadres de contrats précaires et à temps partiel contraint.

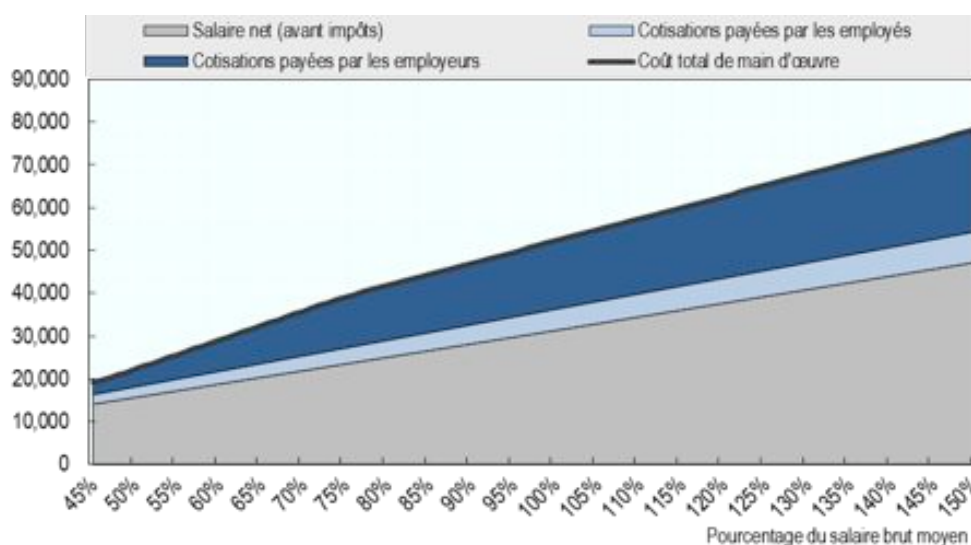
b) Le risque de « trappes à bas salaires » et la menace du « déclassement »

Les allègements généraux de cotisations sociales ont rendu progressif les taux de cotisations sociales entre 1 et 1,6 Smic : le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement suite à une hausse de salaire consentie pour l'entreprise.

Pour cette raison, les syndicats de salariés et de nombreux économistes constatent - selon toute probabilité, - que ce dispositif fabrique des « trappes à bas salaires » et que les salariés payés à un niveau proche du Smic voient leur rémunération stagner durablement, le coût d'une revalorisation salariale étant jugée trop coûteuse par leurs employeurs.

Effet pervers connexe, selon Edmond Malinvaud¹, les allègements généraux de cotisations sociales pourraient conduire les salariés peu qualifiés à se former de manière insuffisante en l'absence de perspective d'augmentation salariale, avec un effet de « trappe à basses qualifications » qui nuirait à la productivité globale de notre économie.

Figure n° 20 : Le coût du travail d'un travailleur à bas salaires pour l'employeur augmente plus rapidement que son salaire net du fait des allègements de charges



Source : OCDE

¹ Dans son rapport de 1998 pour le Conseil d'analyse économique sur Les cotisations à la charge des employeurs : analyse économique.

Comme le montre le graphique ci-dessus, la progression salariale au voisinage du Smic est rendue beaucoup plus difficile par les allègements. Yannick L'Horty a ainsi indiqué à votre mission qu'il considérait que les allègements étaient particulièrement efficaces en termes d'emploi à proximité du smic mais que favoriser leur excessive concentration conduirait à enfermer les salariés ainsi recrutés dans de véritables « gouffres à bas salaires ». Il semble à votre rapporteure que ce phénomène, assez intuitif, se vérifie malheureusement dans le quotidien de nombreux salariés.

Si les jeunes connaissent un taux de chômage très importants et doivent souvent pour s'insérer sur le marché du travail alterner emplois précaires et périodes d'inactivité, ils sont en outre nombreux à subir un « *déclassement* » par rapport à leur niveau initial de qualification : faute de trouver un emploi qui correspond à leurs diplômes, ils sont contraints d'accepter des emplois moins qualifiés. Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, en subventionnant les emplois à basses qualifications, pourraient contribuer à ce phénomène très préoccupant.

Ainsi, Alberto Lopez¹, s'intéressant aux jeunes de la génération 1998 qui sont entrés sur le marché du travail, constatait que 41,5 % d'entre eux subissaient un déclassement dans leur premier emploi (ce taux était même de 50 % lorsque cet emploi était un CDD) et constatait que cette situation perdurait 3 ans plus tard pour 35 % d'entre eux. Selon Olivier Passet, directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi, auditionné par votre mission, « *nous constatons en France un déclassement qui concerne 30 % des emplois non qualifiés* ».

Outre les effets négatifs de cette situation pour les jeunes diplômés, force est de constater qu'elle les conduit en outre à évincer du marché du travail les jeunes dépourvus de qualification en « *changeant l'ordre dans la file d'attente* ».

c) Un dispositif qui a bénéficié aux secteurs les moins exposés à la concurrence internationale

Les allègements de cotisations bénéficient potentiellement à toutes les entreprises sur le seul critère de l'emploi de salariés au voisinage du Smic. On pourrait donc penser qu'elle agit sur l'économie de façon indifférenciée. Ce n'est *de facto* pas le cas.

(1) Un dispositif qui bénéficie prioritairement aux petites entreprises, hors Île de France

L'analyse des données de l'Acos sur les trois vagues d'allègements généraux ont d'abord permis de souligner que celles-ci avaient bénéficié aux établissements et **entreprises de petite taille** plutôt qu'aux grandes entreprises, ce qui traduit le fait que les rémunérations y sont moins élevées.

¹ Alberto Lopez (2004), « *Les modes de stabilisation en emploi en début de vie active* », *Economie et statistiques*, n° 378-379.

Géographiquement, l'Ile-de-France se caractérise par un taux d'exonération faible, ce qui renvoie au fait que c'est dans cette région que le salaire moyen est le plus élevé. De même, la région Rhône-Alpes et les régions du Nord-Est plus industrielles et/ou caractérisées par des niveaux de rémunération plus élevés ont un taux plus faible de bas salaires et d'exonérations. **Les régions du Centre et du Sud de la France où les activités de services occupent une place importante sont, en revanche, celles qui bénéficient le plus des allègements de cotisations.**

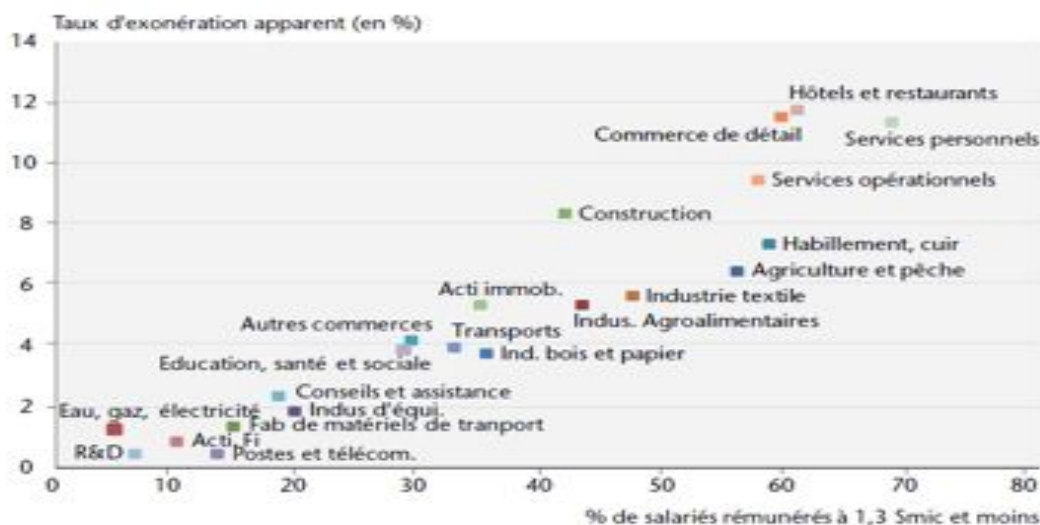
(2) Les allègements bénéficient surtout au secteur des services

Le redressement de la part des emplois peu qualifiés entre 1993-1997 était dû, pour deux tiers, au **développement des secteurs intensifs en travail peu qualifié** et, pour un tiers, à l'augmentation de la part des emplois peu qualifiés au sein de chaque secteur.

Ce sont donc surtout les services qui ont bénéficié des allègements. Pour partie, cette concentration dans le tertiaire était cependant l'un des objectifs recherchés, dans les années 1990, au moment de la mise en œuvre des politiques d'allègements de cotisations, afin d'« **enrichir la croissance en emplois** ». La part des services est cohérente avec l'évolution des emplois : entre 1975 et 2012, la part des emplois dans l'agriculture est passée de 9 % à 2 %, celle dans l'industrie de 26 % à 13 %, celle dans la construction de 9 % à 6 %, alors que celle dans le tertiaire passait de 56 % à 78 %.

Les allègements ont particulièrement bénéficié au **secteur des hôtels et restaurants**, aux activités de **services à la personne** ou au **commerce de détail** et très peu à certains secteurs comme la R & D ou les activités financières spécialisées.

Figure n° 21 : Taux d'exonération apparent en fonction des différents secteurs



Source : *Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales - Revue de l'OFCE - Débats et politiques - 126 (2012).*

Rapportés à la masse salariale des différents secteurs d'activités définis par l'INSEE, les taux d'exonération apparents donnent les résultats suivants :

Figure n° 22 : Taux d'allègements généraux par secteurs d'activité

(en millions d'euros)

Secteurs d'activité	Masse salariale	Salaire moyen par tête	Total exonérations	Allègements généraux	Estimation du volume des exonérations
Hébergement, restauration	19 863	1 630	11,4 %	10,5 %	2 086
Services administratifs, soutien	39 241	1 830	8,5 %	8,0 %	3 139
Construction	36 362	2 050	8,1 %	7,1 %	2 582
Commerce	79 805	2 190	6,8 %	6,3 %	5 028
Autres activités de services	13 081	1 930	7,6 %	5,4 %	706
Transports, entreposage	39 919	2 410	4,8 %	4,6 %	1 836
Santé humaine et action sociale	34 078	1 740	7,2 %	4,3 %	1 465
Enseignement	6 600	1 800	5,2 %	4,2 %	277
Activités immobilières	6 800	2 390	4,4 %	4,1 %	279
Arts, spectacles et activités récréatives	6 679	1 980	4,7 %	3,9 %	260
industries extractives	825	2 780	4,6 %	3,4 %	28
Eau, assainissement, déchets, pollution	4 968	2 360	3,9 %	3,2 %	159
Agriculture, sylviculture et pêche	308	1 770	15,4 %	3,0 %	9
industrie manufacturière	94 080	2 760	3,4 %	3,0 %	2 822
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	50 317	3 260	2,1 %	1,7 %	855
Activités extraterritoriales	305	4 430	1,4 %	1,4 %	4
Information, communication	30 111	3 490	1,4 %	1,0 %	301
Activités financières et d'assurance	34 477	3 770	1,1 %	0,9 %	310
Administration publique	7 673	3 690	1,0 %	0,7 %	54
Gaz, électricité, vapeur, air conditionné	8 011	3 830	0,6 %	0,2 %	16
Total	513 503	2 390	5 %	4,3 %	22 081

Source : Acoess, calculs MCI

(3) Un impact sectoriel à apprécier plus finement

Votre mission souligne que cette distinction entre services et industrie, particulièrement présente dans le débat actuel sur les allègements de cotisations, doit être analysée avec précision.

En premier lieu, **la distinction entre l'industrie et les services**, qui sert de base à ces raisonnements, **se révèle de moins en moins nette**.

D'une part, les entreprises ont procédé massivement à l'externalisation des fonctions qui n'étaient pas directement liées à leur cœur de métier et les ont transférés de ce fait au secteur des services aux entreprises.

D'autre part, la frontière entre industrie et services est de plus en plus difficile à déterminer : ainsi, un téléphone mobile, s'apparente à un produit industriel mais la valeur ajoutée qu'il incorpore correspond, à 95 %, à des éléments immatériels comme la rémunération des logiciels, des brevets, du design et des frais de distribution du produit.

De ce fait, la distinction entre secteurs exposés et secteurs protégés amène quelques commentaires. D'une part, comme l'on souligné plusieurs intervenants, les baisses de coût du travail dans le secteur des services peuvent se traduire par des prix attractifs de services aux entreprises, et telle est d'ailleurs une des explications de la compétitivité de l'industrie allemande.

En outre, les secteurs dits « protégés » ne sont pas pour autant sans lien avec la concurrence internationale. D'une part, ils participent de l'attractivité générale d'une économie pour la **localisation des investissements internationaux**.

D'autre part, certains secteurs considérés comme abrités sont en réalité en concurrence directe avec leurs homologues étrangers : c'est le cas de l'hôtellerie et de la restauration à travers le **tourisme**, les prix étant un facteur d'**attractivité touristique** par rapport aux autres grandes destinations touristiques.

Il n'en demeure pas moins que les allègements de cotisations ne touchent que très marginalement les secteurs les plus innovants et les plus exposés à la concurrence internationale.

d) Une spécialisation « low cost » de l'économie ?

Les aides publiques aux emplois peu qualifiés à bas salaires font courir le risque à notre pays de s'installer dans une économie bas de gamme dont la stratégie consisterait exclusivement à baisser les coûts de production, et notamment le coût du travail, afin de diminuer les prix des produits français.

Dans une étude, la Commission considère que la réduction des cotisations sur les bas salaires pourrait expliquer « *pourquoi la part des travailleurs peu qualifiés est beaucoup plus élevée en France (22,7 % en 2012) qu'en Allemagne (14,0 %)* ». A terme, une telle politique pourrait « *avoir une incidence sur la structure industrielle* » en poussant les entreprises à se tourner « *vers des emplois moins qualifiés, ce qui aurait un effet préjudiciable sur la productivité* ».

Une telle stratégie apparaît à long terme totalement contreproductive pour un grand pays développé comme la France, qui doit au contraire monter en gamme, grâce à l'investissement, à la recherche et à l'innovation et à une formation initiale et professionnelle de qualité.

III. UNE FOCALISATION EXCESSIVE SUR LE « COUT DU TRAVAIL » QUI A OCCULTE D'AUTRES ENJEUX

A. UNE FOCALISATION EXCESSIVE SUR LE COUT DU TRAVAIL

Comme a pu le constater votre mission, le **rapport de Louis Gallois** a non seulement marqué les esprits mais également suscité, au moins partiellement, les réorientations annoncées par le Gouvernement. Elle tient à souligner que **son approche globale se démarque nettement des raisonnements trop exclusivement centrés sur le coût du travail.**

Ce rapport apparaît désormais comme la pierre angulaire d'un **nouveau consensus sur le paradigme économique de la « montée en gamme » et de la réindustrialisation de la France qui succède à des représentations économiques principalement dominées par les craintes de délocalisations ou de concurrence des pays à faible coût salarial.**

Bien que porté pendant des décennies par différentes forces économiques et sociales depuis la première vague de désindustrialisation de la fin des années 1970, ce débat a été trop longtemps occulté.

1. La dégradation des capacités productives françaises

a) Un mauvais positionnement de l'économie française

L'**état des lieux** des difficultés montre une industrie française prise en étau entre, d'une part, l'industrie allemande axée sur des segments à forte valeur ajoutée peu sensible au prix et, d'autre part, l'industrie des pays émergents et des pays de l'Europe du Sud, axée sur des segments à plus faible valeur ajoutée.

L'industrie française aurait les coûts de la première avec un positionnement sectoriel plus proche de la seconde. Pour maintenir leurs parts de marché, les entreprises ont dû, dans les années 2000, comprimer leurs marges et, partant, leurs investissements.

Cela s'expliquerait, selon le rapport, par des défaillances dans l'articulation entre la recherche - développement et l'industrie, dans l'orientation des financements, dans la structuration des filières industrielles handicapées par insuffisante solidarité entre les grandes et les petites entreprises sous-traitantes, et enfin dans le fonctionnement du marché du travail, avec un dialogue social peu productif.

b) Un déficit d'investissement des entreprises.

Le déficit d'investissement des entreprises est un constat partagé.

L'origine de ce déficit, certainement plurielle fait, quant à elle, débat. Si d'aucuns sont prompts à mettre en cause le coût du travail, il n'est sans

doute pas seul en cause. L'audition de la DGCIS a mis au jour, notamment, l'impact générationnel et le vieillissement de certains chefs d'entreprise qui les pousserait peu à la modernisation de l'appareil productif.

Comme le démontrent les études de l'Insee consacrées aux coûts de main d'œuvre¹ :

- d'une part, le coût horaire de la main-d'œuvre reste fortement hétérogène entre les pays membres de l'Union européenne et, dans l'industrie comme dans les services, la France fait partie des pays européens à coût élevé ;

- mais, d'autre part, **l'hétérogénéité observée en matière de coût salarial est considérablement réduite si on prend en compte la productivité**. Dans l'industrie manufacturière, le coût salarial unitaire a diminué entre 1996 et 2008 en France et en Allemagne. Dans les services, le coût salarial unitaire a évolué à la hausse pour l'ensemble des pays de l'ex-UE à 15, mais dans des proportions différentes.

La productivité horaire du travail en France est encore une des plus fortes d'Europe même si sa croissance ralentit de manière préoccupante (1979-1989 : + 1,5 % ; 1990-1999: + 1,1 % ; 2000-2008: + 0,8 %. Source Eurostat). Il souligne que cet avantage est cependant compensé de manière négative par la faiblesse du couple durée du travail - taux d'emploi « *qui coûte cher et limite la croissance potentielle de l'économie.* » En 2009, le taux d'emploi de la France restait inférieur de 6 points à celui de l'Allemagne, mais il est surtout inférieur de 15 points chez les jeunes (15-24 ans) et de 18 points chez les seniors (55-64 ans) ».

Le rapport Gallois n'attribue pas la compression des marges bénéficiaires des entreprises, au coût du travail mais bien au positionnement « moyen de gamme » des produits français qui a contraint l'industrie française à baisser ses prix de vente en rognant ses marges. Ces dernières ont baissé de 30 % à 21 % sur la période 2000-2011, alors qu'elles progressaient de 7 points en Allemagne dont la production suscite un attrait qui permet de vendre sans avoir à consentir de remise. Cette compression des marges a eu pour conséquence de dégrader le taux d'autofinancement des entreprises françaises (64 % en France en 2012 contre 85 % en 2000 et près de 100 % en moyenne dans la zone euro).

Au moment où les entreprises auraient besoin de faire appel à l'endettement externe est intervenue une phase de resserrement du crédit bancaire sans précédent.

c) L'alourdissement du coût du capital : un facteur de crise encore trop négligé quoique sans doute bien plus décisif que le coût du travail

Le financement des entreprises a considérablement évolué au cours des trente dernières années. A mesure que le taux de marge se comprimait, le

¹ *Le coût de la main-d'œuvre : comparaison européenne 1996-2008 - Bertrand Marc, Laurence Rioux - Dossier Insee Emploi et salaires publié en 2012.*

niveau des dividendes servis aux actionnaires connaissait cependant une progression troublante. Les entreprises ont-elles sacrifié l'investissement aux exigences de rémunération de leurs actionnaires ?

La mission d'information a recueilli deux séries d'informations permettant d'établir un bilan provisoire des connaissances sur le coût du capital. D'une part, une récente étude de 160 pages nourrit l'idée assez répandue d'une stérilisation des projets d'investissement, au cours des vingt dernières années, par les exigences de rendement excessives des apporteurs de capitaux ou les prêteurs. D'autre part, la mission a entendu plusieurs économistes qui ont, avant tout, souligné la nécessité de prolonger les travaux d'études existants par des investigations complémentaires afin de consolider les bases du raisonnement relatif au rôle prépondérant de l'alourdissement du coût du capital dans le marasme économique actuel.

En premier lieu, votre rapporteure est particulièrement attentive aux idées exprimées par les économistes atterrés et par la Confédération générale du travail (CGT) qui déplorent la tendance à dénoncer les « dérapages » du seul coût du travail, sans s'attacher à analyser les évolutions du coût du capital et la progression de la « rente financière ». Afin de remédier à cette carence de l'analyse économique, ils s'appuient, en particulier, sur les résultats de travaux¹ - réalisés dans le cadre de conventions d'études conclues entre des organismes de recherche et la CGT - sur le « coût du capital » pour les entreprises françaises.

Techniquement, cette étude distingue le capital productif du capital financier.

Le **capital productif** se compose des actifs comme les bâtiments, les machines, les brevets, les logiciels nécessaires à la production de biens et services par l'entreprise. D'une part, ce capital productif se déprécie, ce qui est mesuré par les amortissements de l'entreprise, et d'autre part, ces dernières investissent pour améliorer leur capacité de production. Il est donc logique de retenir comme indicateur du coût économique du capital la « formation brute de capital fixe » (FBCF) qui correspond à la somme des amortissements et de l'investissement net.

¹ *Le coût du capital et son surcoût - Sens de la notion, mesure et évolution, conséquences économiques* - Laurent Cordonnier (CLERSÉ, Université Lille 1), Thomas Dallery (TVES, Université du Littoral), Vincent Duwicquet (CLERSÉ, Université Lille 1), Jordan Melmiès (GREDEG, Université de Nice/Sophia Antipolis), Franck Vandeveld (CLERSÉ, Université Lille 1) - janvier 2013

Comme le précise la couverture de ce document, cette recherche a été réalisée dans le cadre :

- d'une part, de la convention d'études conclue pour l'année 2011 (projet n° 3) entre l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires) « au service des organisations représentatives de travailleurs » et la Confédération générale du travail (Cgt) ;

- d'autre part, de la convention d'étude SPS09224 du 27 mars 2012 conclue entre la Cgt et l'Université Lille 1. Elle a été conduite par Laurent Cordonnier (CLERSÉ, Université Lille 1), Thomas Dallery (TVES, Université du Littoral), Vincent Duwicquet (CLERSÉ, Université Lille 1), Jordan Melmiès (GREDEG, Université de Nice/Sophia Antipolis), Franck Vandeveld (CLERSÉ, Université Lille 1).

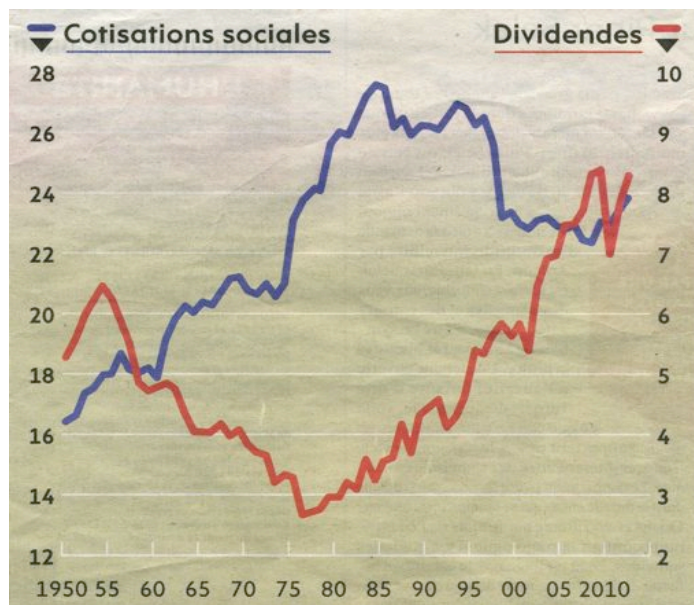
Ces dépenses d'investissement, lorsqu'elles ne peuvent pas être autofinancées, nécessitent de faire appel au « **capital financier** », ce qui se traduit par le versement de dividendes aux actionnaires et/ou d'intérêts aux prêteurs obligataires ou bancaires. Un indicateur de marge mesure le coût de ce capital financier : il s'agit d'un ratio qui divise la somme des intérêts et dividendes versés moins intérêts reçus par le coût économique du capital productif (la FBCF définies ci-dessus).

Sur ces bases conceptuelles, l'étude constate que le coût net du capital financier qui représentait 20 % du coût économique du capital dans les années 1960-70 en pèse désormais 50 % : l'entreprise française qui achète pour 1 euro de machine à son fournisseur verse en plus 0,5 euros aux financiers.

L'évolution de ce ratio, encore plus que le niveau atteint, constitue le principal enseignement de l'étude, selon ses auteurs. Alors que les marchés financiers sont souvent présentés comme un instrument permettant de canaliser l'épargne vers les projets les plus rentables, le résultat essentiel de la financiarisation de ces trois dernières décennies est d'avoir détérioré le rapport qualité-prix du capital : les entreprises paient davantage (en intérêts et dividendes) pour une moindre accumulation de capital (baisse du rythme de croissance de la FBCF). En 1980, les entreprises dépensaient deux fois plus en investissements nets qu'en dividendes nets ; en 2011 elles dépensaient deux fois plus en dividendes nets qu'en investissements nets. **Le « surcoût du capital », qui est selon l'étude le concept le plus opérationnel, a fortement augmenté depuis le tournant des années 80 et majore le coût réel du capital de 50 à 70 %.**

Votre rapporteur tient tout particulièrement à souligner la double évolution suivante : alors que la part des cotisations sociales dans la valeur ajoutée diminue, les dividendes versés par les entreprises progressent. Cette évolution conduit à s'interroger sinon sur le rapport entre les allègements de cotisations et la politique de distribution des dividendes des entreprises, du moins sur les responsabilités respectives de ces deux composantes de la valeur ajoutée dans la réduction de la part disponible pour l'investissement.

Figure n° 23 : évolution comparée de la part des cotisations sociales et des dividendes dans la valeur ajoutée en % de la valeur ajoutée des sociétés non financières



Source : Insee

Le raisonnement se prolonge en affirmant que l'élévation des exigences actionnariales, en élevant le coût du capital, corsète l'accumulation du capital et contraint les économies anciennement industrialisées, à un régime dépressionnaire. Le coût supporté par les travailleurs et par l'ensemble de la société, du fait de l'augmentation du surcoût du capital (ou rente financière), n'est donc pas seulement le prélèvement qu'ils supportent, mais aussi et surtout la stérilisation de l'ensemble des projets de développement des entreprises, misant sur l'utilité économique, sociale, écologique des produits ne souscrivant pas aux exigences de rendement financier du moment. Le coût social du « surcoût du capital », c'est finalement la non production des richesses qui n'auraient « rapporté » annuellement, en termes financiers, qu'entre 0 et 15 % de profit (relativement aux apports en capitaux). « Combien représentent ces pertes ? Il est difficile de le dire. Il faudrait pouvoir mesurer ce qui n'a jamais existé. Mais une bonne intuition économique permet peut-être de suggérer que l'ensemble des projets économiques susceptibles de rapporter entre 0 et 15 % est sans doute plus vaste que ceux qui sont susceptibles de rapporter entre 15 et 30 %... »

Faisant preuve de relativisme dans ses ultimes développements, cette étude fait elle-même observer qu'elle ne prend pas en compte les variations de cours des actifs réels ou financiers et qu'elle ne prend pas non plus en compte la rente immobilière et foncière. Or ces deux éléments sont susceptibles de modifier assez radicalement un certain nombre de conclusions. Ainsi, la prise en compte de la rente immobilière et foncière (en particulier les loyers payés par les entreprises), viendrait immédiatement

alourdir le surcoût du capital. « *Toutefois, si l'on prenait en compte la valorisation des actifs immobiliers, l'affaire serait moins évidente : cela aurait des conséquences positives sur les entreprises qui sont propriétaires de leurs terrains ou immeubles, et cela aurait des conséquences négatives pour celles qui sont locataires... ou qui doivent procéder pour la première fois à une acquisition.* » Si ces éléments n'ont pas été pris en compte dans cette étude, ce n'est pas parce qu'ils sont secondaires, c'est parce qu'ils représentent à eux seuls **un continent à explorer**, les données étant beaucoup plus difficiles à réunir.

Quoique frappantes, et selon votre rapporteure tout à fait crédibles dans ses conclusions, cette étude exprime donc la nécessité d'approfondir les investigations sur le coût du capital. Les auditions effectuées par la mission sur ce thème ont, en outre, permis de recueillir des points de vue divers et de mieux cerner les zones d'incertitude à réduire.

S'agissant de **l'évolution des dividendes**, le représentant de la direction du Trésor, tout en indiquant que les statistiques montrent leur accroissement en proportion du PIB, a précisé que l'interprétation de cette tendance était complexe. Un premier facteur explicatif est la séparation des entreprises en plusieurs entités, qui provoque des **doubles comptages** en comptabilité nationale, alors même que la somme versée aux actionnaires ne change pas.

Une deuxième explication serait que les entreprises françaises ont renforcé leurs fonds propres au cours de la dernière décennie, ce qui a accru le volume des dividendes versés. Sur la base de ces deux correctifs, il n'est pas certain que la hausse de la part des dividendes qui apparaît dans les statistiques corresponde à une augmentation du volume de rémunération des actionnaires.

M. Henri Sterdyniak, prenant en compte ces objections en soustrayant les dividendes reçus des dividendes versés a indiqué que les dividendes nets avaient progressé de 3 % à 8 % du PIB depuis 1972. Toutefois cette progression corrigée des effets imputables à la désinflation - qui a, par ailleurs dégonflé le niveau nominal des taux d'intérêt - se ramène à une **stabilisation**. Mais comme la croissance a diminué de 4,5 % à 1,5 % depuis 1972, **la capacité d'investissement des entreprises après versement des dividendes est aujourd'hui beaucoup plus faible**.

Les données acquises de la science économique ne permettent pas pour l'instant d'aboutir à un résultat suffisamment précis et concluant sur cette question. **Le périmètre que recouvre cette notion ne semble pour l'instant pas stabilisé et les interlocuteurs de votre mission d'information ont présenté des esquisses du coût du capital à géométrie très variable.**

M. Frédéric Boccara s'est efforcé de présenter à la mission d'information, sur la base des données disponibles, **une approche plus globale du coût du capital qu'il évalue à 22 % de la valeur ajoutée pour une entreprise-type** en additionnant plusieurs composantes : 3 % pour les loyers, 3 % pour les intérêts du capital, 4 % pour les autres charges

financières, 8 % pour les amortissements exceptionnels et 4 % pour les amortissements courants. Les salaires, quant à eux, ne représentent que 11 % des coûts et les charges sociales 5 %, tandis que 39 % des coûts correspondent aux consommations intermédiaires, lesquelles incorporent des coûts salariaux qui ne sont pas identifiés.

Au vu de ces données qui restent parcellaires, votre rapporteure estime fondamental de mener à leur terme les travaux engagés sur une initiative syndicale pour parvenir à une mesure objective du coût du capital et de l'évolution dans le temps de la répartition entre rémunération du travail et rémunération du capital.

M. Mohammed Oussedik, représentant de la CGT a, en effet, rappelé que son syndicat avait pris l'initiative d'une campagne visant à confier à la statistique publique l'élaboration d'un indice du coût du capital.

Répondant à cette demande, le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a commencé à travailler à la constitution de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer le poids des dépenses des entreprises en capital matériel et financier et ses travaux devraient aboutir à un résultat en décembre prochain.

Votre mission considère que ces travaux sont tout à fait indispensables compte-tenu de la place prise par cette question dans le débat public.

2. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et le pacte de responsabilité : les contradictions de la nouvelle vague d'abaissement du coût du travail

Face au constat de dégradation de l'économie française, accélérée par la crise française, le Gouvernement s'est engagé, depuis la fin de l'année 2012, dans une **politique présentée comme de soutien à la restauration de la compétitivité des entreprises françaises**. Cette politique s'est organisée en deux principaux moments : la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) par la loi de finances rectificative pour 2012 et l'annonce du pacte de responsabilité le 14 janvier 2014, concrétisé par la prochaine loi de finances rectificative pour 2014.

a) Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi : un crédit d'impôt permettant un effet différé sur la trésorerie des entreprises

Instauré par l'article 66 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, **le Cice diffère, par sa nature, ses modalités et ses objectifs, des exonérations de cotisations précédemment mises en place.**

Le Cice est un crédit d'impôt qui s'impute sur l'impôt payé par les entreprises, qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR) pour les entreprises soumises à l'IR, notamment les entreprises individuelles.

L'assiette de ce crédit d'impôt est le montant des rémunérations brutes versées par l'entreprise et comprises entre 1 et 2,5 Smic. Cette assiette est simple à calculer mais présente un **fort effet de seuil**, dès lors que les rémunérations versées, si elles sont supérieures à 2,5 Smic, n'entrent pas du tout en compte pour le calcul du Cice, même pour la fraction inférieure au seuil de 2,5 Smic. Louis Gallois a, à cet égard, indiqué à votre mission commune qu'il aurait préféré « *quitte à accroître le coût de la mesure, que la réduction de charge soit toujours acquise pour la part de la rémunération inférieure à ce seuil* ».

Si l'entreprise ne réalise pas de bénéfices et, par conséquent, ne paie pas d'impôt sur ses bénéfices, alors le crédit d'impôt devient négatif et donne droit à un **versement de la part du Trésor public**. Le gain financier lié au Cice est donc indépendant des résultats de l'entreprise, mais sa chronologie ne l'est pas.

Le crédit d'impôt **s'impute sur l'impôt dû l'année suivante**. Par exemple, le Cice constitué en 2014 sur la base des rémunérations versées au cours de l'année 2014 sera imputé sur l'impôt dû par l'entreprise en 2015. En principe, le montant du crédit supérieur à l'impôt dû est reporté sur les deux exercices suivants, puis peut donner lieu à un **versement la quatrième année**, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

Figure n° 24 : Exemple de chronologie du versement du Cice

	Montant de Cice annuellement obtenu par une entreprise versant un total de rémunérations éligibles de 2 millions d'euros et payant un impôt de 50 000 euros ⁽¹⁾							
	Total Cice	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cice constitué en 2013	$4\% \times 2\,000\,000 = 80\,000$	10 000	10 000	10 000	50 000	-	-	-
Cice constitué en 2014	$6\% \times 2\,000\,000 = 120\,000$	-	10 000	10 000	10 000	90 000	-	-
Cice constitué en 2015	$6\% \times 2\,000\,000 = 120\,000$	-	-	10 000	10 000	10 000	90 000	-
Cice constitué en 2016	$6\% \times 2\,000\,000 = 120\,000$	-	-	-	10 000	10 000	10 000	90 000
Cice constitué en 2017	$6\% \times 2\,000\,000 = 120\,000$	-	-	-	-	10 000	10 000	10 000
Total Cice obtenu annuellement (par réduction d'impôt ou par versement)		10 000	20 000	30 000	70 000	120 000	120 000	120 000

(1) L'hypothèse est faite que le montant des rémunérations versées entrant dans l'assiette du Cice, ainsi que le montant de l'impôt dû, est stable au cours des différents exercices.

Cependant, les PME au sens communautaire¹ et certaines catégories d'entreprises (jeunes entreprises innovantes notamment) bénéficient du **versement du Cice dès la première année.**

Dès lors, pour beaucoup d'entreprises, dès lors qu'elles ne font pas de bénéfiques et comme l'a souligné Selma Mahfouz, « *l'effet du Cice sur la trésorerie est différé de 1 à 4 ans* » ; il se différencie en cela des allègements de cotisations, qui produisent immédiatement, c'est-à-dire mensuellement, leur effet sur les charges des entreprises.

Au total, **le Cice n'est pas un allègement du coût du travail au sens strict** : il s'agit d'une **mesure fiscale assise sur une partie de la masse salariale**. Ainsi, les études analysant l'impact du Cice en termes de coût du travail raisonnent par équivalence macro-économique ; c'est le cas de celle de Mathieu Plane pour l'OFCE qui conclut à une diminution en moyenne de 2,6 % du coût du travail, différente selon les secteurs (3,0 % dans la construction ; 2,8 % pour l'industrie ; 2,4 % pour les services marchands).

Cette diminution correspond à un coût de 20 milliards d'euros pour l'Etat en année pleine. A la différence des allègements de cotisations, qui étaient intégralement compensés par des recettes fiscales, ce coût doit être supporté, pour 10 milliards d'euros, par des économies de dépenses, pour 7 milliards d'euros, par la hausse de la TVA (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014) et pour 3 milliards d'euros par la fiscalité environnementale.

b) Un compromis insatisfaisant entre emploi et compétitivité, industries exportatrice et secteurs abrités

En prenant comme assiette les rémunérations comprises entre 1 et 2,5 Smic, le Cice vise une palette de rémunérations plus large que les allègements de charges existants. L'objectif en est de **cibler davantage l'industrie et les entreprises exportatrices**, dont les rémunérations sont en moyenne plus élevées. Le directeur des ressources humaines de Renault nous a indirectement confirmé ce ciblage, en soulignant la différence entre le gain lié aux allègements de cotisations antérieurs (3,5 millions d'euros) et le gain attendu du Cice (48 millions d'euros en année pleine).

Pour autant, d'un point de vue macro-économique, le Cice est assez peu ciblé sur l'industrie et le secteur exposé à la concurrence internationale. Ainsi, d'après le rapport 2013 du comité de suivi du Cice, l'industrie manufacturière ne bénéficie qu'à hauteur de 18,7 % du total de Cice, tandis que d'autres secteurs non exposés en sont également bénéficiaires (commerce : 17,6 % ; transport : 8,1 %, etc.).

Figure n° 25 : Les effets sectoriels du Cice

¹ Catégorie définie à l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) : entreprises employant moins de 250 personnes et présentant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros.

Répartition de la masse salariale et des gains tirés du CICE, par secteur

	Répartition de la masse salariale	Répartition des gains du CICE
B – Industries extractives	0,2 %	0,2 %
C – Industrie manufacturière	19,1 %	18,3 %
D – Gaz, électricité, vapeur, air conditionné	0,4 %	0,3 %
E – Eau ; assainissement, déchets, dépollution	0,9 %	1,0 %
F – Construction	7,2 %	8,0 %
G – Commerce	16,3 %	17,6 %
H – Transports, entreposage	7,2 %	8,1 %
I – Hébergement, restauration	3,9 %	5,4 %
J – Information, communication	6,0 %	3,6 %
K – Finance, assurance	7,1 %	3,8 %
L – Activités immobilières	1,5 %	1,4 %
M – Activités spécialisées, scientifiques, techniques	9,6 %	6,3 %
N – Services administratifs, soutien	7,8 %	10,1 %
O – Administration publique	1,2 %	1,3 %
P – Enseignement	1,4 %	1,4 %
Q – Santé humaine et action sociale	6,8 %	8,6 %
R – Arts, spectacles et activités récréatives	1,2 %	1,2 %
S – Autres activités de services	2,1 %	2,5 %

Sources : INSEE, DADS 2011 (complet semi-défini)

Source : Rapport 2013 du comité de suivi du Cice

A cet égard, c'est l'échelle des salaires pris en compte dans le calcul du Cice qui en détermine essentiellement le ciblage sectoriel. Or, le plafond à 2,5 Smic est plus bas que celui proposé par le rapport Gallois (3 Smic). Lors de son audition par votre mission commune, Louis Gallois est même allé plus loin en proposant **un allègement jusqu'à 3,5 Smic, qui permettrait de prendre l'essentiel de l'emploi industriel**. Il a ainsi affirmé que « *si l'on veut traiter des secteurs exposés à la concurrence, en particulier du secteur industriel qui est la fine pointe de la compétitivité d'un pays, il faudrait aller au-delà de ce seuil* » de 2,5 Smic. Ainsi, Anne Bucher a souligné devant votre mission commune que « *la Commission européenne considère que le Cice est encore davantage une mesure destinée à favoriser l'emploi qu'à renforcer la compétitivité, en réduisant le taux moyen de cotisations sociales de 1,4 point et en ciblant les salaires autour du niveau du Smic* ». Les promoteurs du Cice le poussent ainsi dans une sorte de **course en avant vers le haut de l'échelle des salaires**, qui le transformerait, en pratique, en allègement universel du coût du travail et en augmenterait considérablement le coût pour les finances publiques.

Toutefois, il convient de souligner que la baisse des coûts induite, dans les services et les secteurs non exposés, par le Cice bénéficie également à l'industrie exportatrice qui consomme ces biens et ces services. Ces effets dits de « **second tour** » des abaissements généraux de charges ont notamment été rappelés par le directeur des ressources humaines de Renault, qui en bénéficie tout particulièrement en tant que grand donneur d'ordres et consommateur de produits intermédiaires. Ainsi, Selma Mahfouz a rappelé qu'« *il peut y avoir un problème de compétitivité d'un secteur exposé qui vient d'un secteur abrité peu productif* ». Toutefois, ces effets « de second tour » sont également le symptôme de la **captation du bénéfice du Cice par les grands groupes donneurs d'ordre** : le gain financier induit par le Cice pour les PME sous-traitantes est immédiatement absorbé par les demandes de baisses de prix de la part des donneurs d'ordre, qui sont en mesure de calculer aisément le montant du Cice de leurs fournisseurs.

Enfin, il convient de souligner que l'utilisation du Cice est difficile à suivre, d'un point de vue comptable, au sein des grands groupes, en raison de la nature fiscale de la créance. Ainsi que l'a souligné Selma Mahfouz, « *si, dans les grandes entreprises et les groupes, le montant du Cice a été probablement anticipé, en cas d'intégration fiscale entre filiales, sa réaffectation à ces dernières dépend du régime fiscal retenu* ». Par exemple, dans les **groupes fiscalement intégrés** au sens de l'article 223 A du code général des impôts¹, dès lors que seule la société mère paie l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble des filiales, elle est également la seule à bénéficier du Cice pour l'ensemble des rémunérations de toutes ses filiales.

Au total, **l'architecture du Cice en fait un outil de compromis insatisfaisant entre soutien à l'emploi et redressement de la compétitivité**, alors que la mesure initialement préconisée était davantage orienté vers la compétitivité. Du reste, elle n'était pas conçue comme un instrument en faveur de l'emploi, du moins à court terme, mais comme un instrument pour restaurer les marges des entreprises afin de favoriser l'investissement et l'innovation. « *Les allègements que je proposais visaient surtout à donner un ballon d'oxygène aux entreprises pour les remettre dans une dynamique d'investissement* ». Louis Gallois a ainsi rappelé que « *l'effet le plus solide du Cice portera bien sur l'investissement, le reste* », en particulier la création d'emplois, « *est plus aléatoire, parce que plus dépendant de la conjoncture* ».

¹ L'article 223 A du CGI permet aux groupes composés de deux sociétés ou plus de ne payer l'impôt sur les sociétés qu'au niveau de la société mère, à condition d'une détention d'au moins 95 % de la ou des sociétés filiales.

c) Le pacte de responsabilité : un deuxième acte qui reproduit et renforce les contradictions du Cice

Souhaitant poursuivre et amplifier la réforme entreprise à travers le Cice, le Président de la République, François Hollande, a annoncé le 31 décembre 2013, et précisé le 14 janvier 2014, la mise en place d'un « **pacte de responsabilité** » qui vise à ajouter aux 20 milliards d'euros de réduction de charges permise par le Cice, **10 milliards d'euros de nouveaux allègements de charges sociales**.

Le pacte de responsabilité, dont la traduction législative est comprise dans le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014, est composé des éléments suivants :

- la **suppression des cotisations patronales à l'Urssaf au niveau du Smic** ;

- une **réduction de 1,8 point des cotisations familiales pour tous les salariés jusqu'à 3,5 Smic** ;

- une **réduction de 3 points des cotisations familiales des indépendants gagnant jusqu'à 3 Smic** ;

A ces réductions en faveur des entreprises devrait s'ajouter une baisse des cotisations salariales pour les bas salaires.

Votre rapporteure constate que **les faiblesses du Cice en termes de ciblage sont reproduites par le pacte de responsabilité** : il témoigne d'un compromis entre mesures en faveur d'une relance immédiate de l'emploi, peu ou pas qualifié avec un ciblage au niveau du Smic, et mesures en faveur de la compétitivité avec un allègement général des cotisations familiales jusqu'à 3,5 Smic, **compromis qui est trop faible et trop dispersé pour produire des effets sensibles sur le redressement de l'appareil productif français**.

Au total, si le pacte de responsabilité, Cice compris, part d'un constat pertinent d'une situation économique et industrielle qui continue de se dégrader, il n'en tire pas les conclusions appropriées en utilisant, une fois de plus, un outil d'allègement des charges qui, soumis à un objectif de créations d'emplois, est **tiré vers le bas des salaires et reproduit ainsi les effets pervers des allègements de cotisations sociales mises en place jusqu'alors**.

En conséquence, votre rapporteure estime que la question de l'avenir du Cice est posée.

Proposition n° 3 : Remettre à plat les allègements de cotisations sur les bas salaires et le CICE, les supprimer pour les contrats précaires et les temps partiels.

3. Une cause sans fin à la baisse des salaires en Europe ?

L'effet récessif ou expansionniste des allègements de cotisations sociales dépend étroitement de son mode de financement, comme l'a souligné la représentante des services de la commission européenne.

Les allègements de cotisation ont un effet positif équivalent à celui d'une dévaluation, y compris par rapport aux autres pays de la zone euro, sans renchérir le coût des importations. Telle est la conclusion qui ressort des auditions des économistes, M. Olivier Passet ayant souligné qu'une baisse de 4 % du coût du travail est extrêmement importante, en jugeant cette arme conjoncturelle utile, même si des politiques structurelles doivent l'accompagner. De plus, une baisse des charges uniquement ciblée sur les bas salaires équivaut à une relance par la consommation, puisque la propension à consommer des salariés au Smic est supérieure à celle des titulaires de hauts revenus.

Les économistes qui plaident pour une relance de la demande s'opposent essentiellement au financement des allègements de cotisation par des économies de dépenses et des gels d'allocations, soulignant que ce mode de financement pourrait contribuer à accroître le risque de déflation en Europe.

Ce phénomène est d'autant plus important que les pays européens qui sont les principaux partenaires commerciaux et concurrents de la France sont engagés en même temps - ou, s'agissant de l'Allemagne, avec quelques années d'avance - dans la **même stratégie de compression du coût du travail**. Ainsi, au début de l'année 2014, le gouvernement espagnol conservateur a annoncé l'instauration d'une cotisation patronale forfaitaire unique pour toute création de CDI. En Italie, le gouvernement de Matteo Renzi a également engagé une politique de réduction des charges sociales à hauteur de 10 milliards d'euros.

Ainsi, les politiques de compression du coût du travail, qui ont contribué à la réussite économique de l'Allemagne dans un contexte où les autres économies de la zone euro voyaient leurs coûts de production augmenter fortement, s'analysent comme des **politiques de dévaluation non coopératives** qui contribuent à réduire la demande dans la zone euro, à faire baisser les prix et ainsi faire peser le risque d'une **spirale déflationniste** dont nous observons actuellement les premiers signes.

B. QUI NE DOIT PAS OCCULTER D'AUTRES ENJEUX

Quelles que soient les vertus ou les travers que l'on peut leur prêter, les allègements sont un palliatif. Ils ont pour objectif de s'attaquer, en traitant la question des coûts, à un symptôme, celui d'un déséquilibre durable et installé du marché du travail.

Comme il a été rappelé à votre mission à plusieurs reprises, ce qui détermine une embauche ce sont les perspectives de l'entreprise, sa

perception de la conjoncture, son plan de charge et non simplement le coût du travail même si il peut être un facilitateur.

En agissant sur les coûts, les allègements ne doivent pas occulter d'autres questions qui doit être traitées parallèlement et qui touchent principalement à l'investissement et la préparation de l'avenir : l'investissement dans la qualification des salariés, dans l'appareil productif des entreprises et dans le dialogue social.

1. Les enjeux de la formation initiale et professionnelle

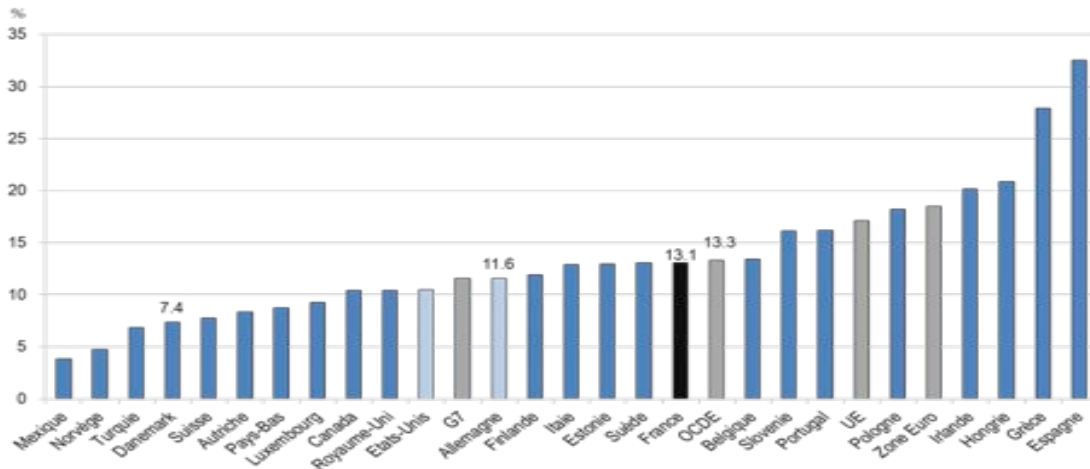
En cohérence et en contrepartie des allègements de cotisations, la nécessité d'améliorer la qualification des jeunes ainsi que de l'ensemble de la population d'âge actif pour accompagner la montée en gamme de notre économie a fait l'objet d'un consensus unanime de la mission d'information.

De très nombreux et récurrents travaux ont établi le constat des insuffisances de la situation actuelle et formulé des propositions pour la faire évoluer. Cela a conduit la mission d'information à se concentrer sur l'essentiel en combattant certaines idées reçues, au premier rang desquelles figure la croyance dans la transposabilité du système allemand d'apprentissage, et en soulignant les pistes de progrès essentielles.

a) Le chômage des jeunes et la performance du système éducatif

Trois principales remarques peuvent être faites sur ce thème en le reliant à l'utilisation de l'outil des exonérations et à la nécessité d'un renforcement des qualifications.

Dans tous les pays développés, les personnes qui ont arrêté tôt leurs études ont de deux à quatre fois plus de chances de se retrouver au chômage que les diplômés du supérieur. Ainsi, en France, en 2010, le chômage des 25-64 ans n'ayant pas dépassé le brevet des collèges atteignait 12,9 % (15,9 % en Allemagne) contre 4,9 % pour les diplômés de l'enseignement supérieurs, selon l'OCDE.

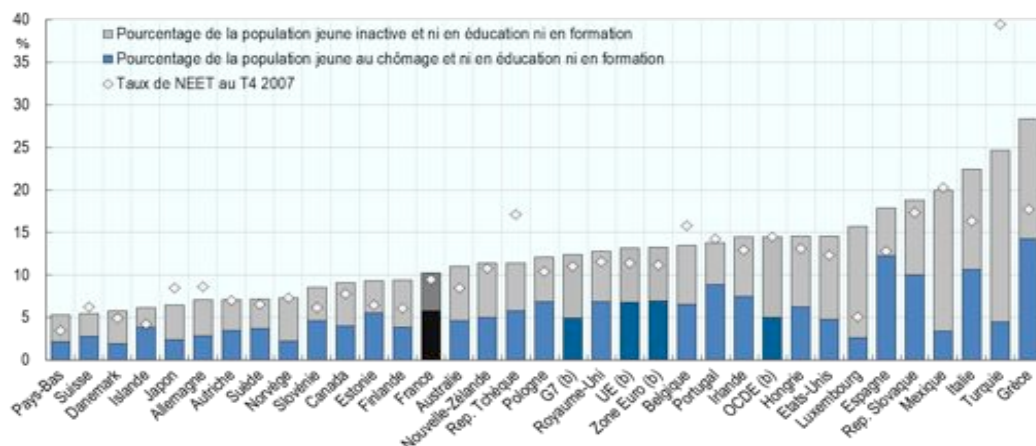
Figure n° 26 : Taux de chômage des travailleurs peu qualifiés dans les pays de l'OCDE

Source : OCDE

La France, à la différence de ses partenaires économiques, possède une proportion particulièrement forte d'adultes non diplômés. En 2010, 30 % des actifs de plus de 25 ans en France n'avaient pas dépassé le niveau du brevet des collèges contre 14 % en Allemagne et 25 % en moyenne dans l'Union européenne, selon l'OCDE.

Même si cette situation concerne avant tout les salariés les plus âgés et s'explique en grande partie par un système scolaire longtemps insuffisamment démocratisé, 150 000 jeunes continuent à sortir chaque année du système scolaire sans diplôme, dont 40 000 sans aucune qualification.

Sans surprise ils connaissent une insertion très difficile sur le marché du travail : en 2011, 72 % des jeunes déscolarisés de moins de 20 ans étaient sans emploi ou inactifs, contre 57 % en moyenne dans l'OCDE. Ainsi, 10,2 % de la population des jeunes de 15 à 24 ans en France n'est ni en emploi, ni en éducation ou en formation.

Figure n° 27 : Pourcentage de la population jeune inactive ni en éducation ni en formation en 2010 dans les pays de l'OCDE

Source : OCDE

Dans les années 1980 et 1990, la politique de massification de l'enseignement, symbolisée en France par l'objectif de 80 % des classes d'âge au niveau du baccalauréat, a eu pour objectif et pour effet d'améliorer la formation initiale ainsi que d'augmenter le nombre de diplômés. Cependant, depuis le début des années 2000, notre système n'arrive plus à réduire la part des non-diplômés parmi les nouveaux entrants sur le marché du travail.

Aujourd'hui, le chiffre le plus couramment cité comme symptôme de ce phénomène est que **150 000 jeunes quittent l'école sans diplôme**, dont 40 000 sortent même « sans qualification ».

Dans un contexte où le taux de chômage des jeunes peu qualifiés est massif - le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans étant traditionnellement très exposé aux fluctuations conjoncturelles - les allègements de cotisations ciblés sur les bas salaires sont, d'après plusieurs intervenants, susceptibles **d'améliorer les chances d'embauche des non-diplômés à l'emploi**.

Or comme l'indiquent les études du Cereq¹, **la formation sur le terrain reste une modalité privilégiée d'acquisition et d'entretien de la professionnalité, en particulier dans les petites entreprises**. Comme l'explique le Cereq de manière très concrète, même si les entreprises remplissent moins qu'avant un rôle d'absorption des catégories peu favorisées sur le marché du travail (jeunes, personnes de bas niveaux de qualification, personnes de plus de 50 ans, etc.), il reste que ces derniers ont, pour diverses raisons (échec scolaire, manque de disponibilité...), un grand mal à tirer profit des formations en organisme qui sont souvent trop courtes, insuffisamment attractives et peu opérationnelles. Ces salariés ont surtout besoin de formations fondées sur des expériences concrètes qui ne peuvent se faire qu'avec l'aide de l'employeur, dans les très petites entreprises ou par l'intermédiaire d'un salarié expérimenté.

b) La qualité de la transition entre la formation et l'emploi.

En premier lieu, l'audition du représentant de Pôle emploi qui gère 110 000 des 400 000 recrutements annuels en alternance en centrant son action sur les contrats professionnels (dont la durée peut aller jusqu'à deux ans et débouchent sur des diplômes de niveau de plus en plus élevé) a permis de mettre en évidence :

- d'une part, une offre de service rénovée pour les entreprises ayant le plus de difficultés de recrutement avec une présélection des candidats et une simplification du processus ;

- d'autre part, l'utilité d'une expérimentation bénéficiant aux PME et visant à leur offrir une alternance clef en main pour leur éviter d'effectuer elles-mêmes des démarches.

¹ Les très petites entreprises - Pratiques et représentations de la formation continue - Céreq Bref n° 123 - 1996.

Proposition n° 4 : Généraliser l'expérience des contrats professionnels en alternance.

Ensuite, la mission d'information est très sensible à l'inflexion récente des chiffres de l'apprentissage : celui-ci a baissé de 8 % en 2013 et les trois premiers mois de 2014 s'apparentent à un effondrement. 12 % des entreprises respectent le nombre minimal d'apprentis, les autres préférant payer une compensation à leur branche d'activité.

Les jeunes apprentis doivent mobiliser davantage l'action des pouvoirs publics. A 16 ou 17 ans, exiger d'eux qu'ils trouvent eux-mêmes leur entreprise lorsqu'ils ne peuvent faire appel au réseau familial est sans doute hors de portée. De la même manière, il est indispensable de leur procurer un accès au logement et une aide au transport.

Votre rapporteure rappelle que la formation professionnelle doit pouvoir s'appuyer sur une formation initiale solide, liant étroitement les disciplines professionnelles et générales, pour tous les jeunes. Il faut donc renforcer le socle du service public d'éducation. Ainsi, la promotion de l'apprentissage ne doit pas avoir pour objectif ou pour effet de réduire la part des formations professionnelles sous statut scolaire afin de transférer toujours plus la mission de la formation de ces jeunes de l'État vers les entreprises et les régions. En effet, l'apprentissage soulève de nombreuses difficultés, la première étant de trouver un employeur.

Parmi les suggestions formulées par le monde syndical en matière d'apprentissage, votre rapporteure insiste particulièrement sur une quadruple nécessité :

- mettre en place des mécanismes pour que l'apprenti ne soit pas obligé de rechercher lui-même son entreprise ;
- augmenter les rémunérations des contrats d'apprentissage en lien avec le niveau de qualification, ainsi que de créer des droits de l'apprenti au transport et à la restauration pris en charge par l'entreprise ;
- développer un tutorat de qualité pour tous les contrats en alternance ;
- et ouvrir d'une concertation nationale quadripartite, au sein du Conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (CNEFOP), pour la réalisation d'un état des lieux de l'apprentissage afin de dégager des pistes de progrès.

De façon plus générale, et comme l'ont affirmé de façon convergente les économistes allemands ainsi que ceux de l'OCDE, le système allemand de l'apprentissage qui repose sur une tradition historique spécifique est difficilement transposable en France ; c'est pourquoi il est sans doute plus pertinent de **d'envisager une reconstruction du modèle d'enseignement professionnel, d'apprentissage et d'alternance.**

De façon très concrète, M. Olivier Passet indiqué que, pour accentuer leurs efforts en matière d'apprentissage, **les entreprises ont besoin d'incitations qui peuvent prendre la forme de subventions mais aussi de simplification normative** : elles se plaignent, en effet, de la multiplication des conditions imposées pour l'accueil des apprentis. Il a, au total, estimé que l'obstacle à l'apprentissage n'était pas, du côté des entreprises, le coût du travail, mais la mobilisation logistique requise.

Votre mission souligne que l'apprentissage ne peut progresser sans que soient aplanies les très grandes difficultés de transport et de logement des apprentis. Le soutien et le sacrifice financier de leurs familles ne suffit pas à les résoudre car elles ne disposent bien souvent que de ressources très limitées.

Proposition n° 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 qui associent les entreprises, le service public de l'éducation et les collectivités territoriales permettant aux jeunes de s'orienter vers les filières porteuses en disposant de conditions de logement, de transport et d'enseignement optimales.

c) Le développement de la qualification des salariés

L'analyse de la relation entre les allègements de cotisations et le développement de la formation professionnelle par la mission conduit à souligner deux enjeux principaux.

D'une part, la lutte contre le phénomène de trappe à bas salaires est fondamentale pour ménager des perspectives de progression de rémunération : en effet la formation professionnelle n'a aucun intérêt pour les salariés si elle n'offre pas de possibilité pour s'élever. A cet égard, l'objectif assigné à la formation professionnelle d'élévation d'un niveau de formation au cours de la vie professionnelle doit être réaffirmé.

D'autre part, en contrepartie des allègements de cotisations, le renforcement de l'effort de formation des moins qualifiés semble de nature à développer l'employabilité et à favoriser la modernisation de l'appareil productif français. Une telle orientation répond par ailleurs à un impératif d'équité puisque la formation professionnelle, qui devrait constituer une « deuxième chance » pour les salariés les moins qualifiés, est davantage utilisée pour adapter au changement les salariés les plus diplômés (68 % des cadres supérieurs et 61 % des professions intermédiaires ont eu accès à la formation professionnelle continue en 2012, contre 37 % des ouvriers et 43 % des employés¹). Or ces inégalités d'accès à la formation professionnelle renforcent la

¹ « Les inégalités d'accès à la formation professionnelle » Observatoire des inégalités, 20 février 2014. Chiffres Insee - données 2012, population des 18-64 ans.

dualité du marché du travail et freinent l'adaptation de la main d'œuvre aux mutations économiques tout en amplifiant les trappes à bas salaires.

Proposition n° 6 : Concevoir la formation comme un instrument de la sécurité sociale professionnelle.

2. Le soutien à la compétitivité, à l'innovation et à l'investissement des entreprises

a) La compétitivité, un objectif qui ne peut être atteint par l'abaissement du coût du travail

Allègements de charges et renforcement de la compétitivité correspondent à deux politiques différentes, sinon contradictoires. En raison du coût budgétaire d'un allègement de charges sur les hauts salaires mais aussi de l'impossibilité de cibler les secteurs en raison des contraintes européennes, la seconde ne peut être obtenue au moyen de la première. C'est le sens des propos de Pierre Cahuc, défenseur des allègements ciblés sur les bas salaires, qui considère que « *la compétitivité est un autre sujet – au reste, les entreprises qui exportent payent des salaires élevés. Il touche à la recherche, à la formation, à la réglementation, à la taxation des entreprises* ».

La compétitivité des entreprises françaises pâtit avant tout d'un **décrochage par rapport à leurs concurrentes en termes de modernisation de l'appareil productif et d'innovation**. Rappelant les exemples de Volkswagen et de Michelin, dont les produits sont demandés bien que 10 % plus chers en moyenne que leurs concurrents, Louis Gallois a insisté devant votre mission commune sur la nécessité de sortir, dans la compétition mondiale, du « **piège** » du coût dans lequel les politiques d'allègements, depuis trente ans, ont progressivement enfermé l'économie française. Il a, pour illustrer le retard de l'industrie française en termes d'innovation, rappelé le faible nombre de robots industriels en France (30 000 contre 60 000 en Italie et 150 000 en Allemagne).

Certes, **compétitivité hors coût et compétitivité coût sont liées**, au sens où l'amélioration des marges permet d'accroître les investissements et, à terme, d'améliorer son positionnement sur son marché. Cependant, actionner le levier de la compétitivité-coût pour améliorer la compétitivité hors coût, **interdit tout ciblage** : les ciblés par secteur sont interdits par la doctrine européenne des aides d'Etat, comme il est interdit de cibler l'utilisation du gain financier ainsi procuré aux entreprises afin de s'assurer qu'il n'est orienté ni vers des augmentations de dividendes ou de rémunérations des dirigeants, mais uniquement vers les investissements et l'emploi. C'est pourquoi votre rapporteure estime qu'un allègement du coût du travail n'est pas le bon outil pour la reconquête de la compétitivité.

b) Des outils ciblés pour « tirer l'économie vers le haut »

Plusieurs des personnes entendues par votre mission commune d'information sont allées dans le sens d'un arsenal d'outils ciblés, plutôt que d'allègements généraux non conditionnés.

Louis Gallois lui-même a rappelé que l'objectif devait être « *d'accroître le niveau de la croissance potentielle du pays, en allant vers le haut, et non en pratiquant une politique à l'espagnole qui baisse les coûts et fait de la dévaluation sociale, fiscale et de tous ordres pour gagner en compétitivité* ».

Le Cice constitue un outil coûteux pour les finances publiques (20 milliards d'euros en année pleine) et dispersé en termes de ciblage sur les entreprises. En conséquence, votre rapporteure préconise de réorienter progressivement le montant correspondant au Cice vers des **aides ciblées aux entreprises**. Elle propose également d'utiliser **l'outil fiscal** qui, contrairement aux allègements de charges, peut être ciblé sans contrevenir aux règles européennes relatives aux aides d'Etat. Ainsi, le crédit d'impôt recherche, par exemple, est davantage orienté vers l'industrie que le CICE¹ ; de même, des amortissements dérogatoires, favorables aux investissements, pourraient être mis en œuvre.

c) Pour une véritable stratégie de filière

L'un des principaux outils pourrait consister à **mettre en œuvre une puissante stratégie de filières ciblée vers les secteurs porteurs**. A cet égard, les **34 plans industriels dits « de reconquête »** présentés le 12 septembre 2013 par le Président de la République et le ministre de l'économie Arnaud Montebourg, alors ministre du redressement productif, procèdent d'une démarche intéressante, à condition d'être suffisamment ciblés, financés et accompagnés.

Pour renforcer ces plans industriels et en permettre la transformation en une véritable politique industrielle française, votre rapporteure préconise trois principales évolutions :

- une **concentration du nombre de plans industriels**, afin de concentrer l'effort sur les domaines les plus porteurs, à la fois du point de vue du positionnement des entreprises françaises et des mutations du monde industriel (transition énergétique, numérique, etc.) ;

- un **financement renforcé et clarifié**. Aujourd'hui, ces plans ne sont financés qu'éventuellement et indirectement, *via* le programme d'investissements d'avenir (PIA) lorsqu'un projet a été sélectionné par l'un des opérateurs du PIA. Cependant, aucun financement n'est spécifiquement prévu ou sanctuarisé pour ces plans industriels. Votre rapporteure propose donc de réserver une part du PIA au financement des plans de reconquête.

¹ Il bénéficie à 61 % à l'industrie manufacturière en 2011, d'après les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

- un **accompagnement renforcé**. Dans le cadre de la stratégie de filières présentée par Arnaud Montebourg en conseil des ministres le 30 janvier 2013, dans laquelle s'inscrivent les 34 plans de reconquête industrielle, des **comités stratégiques de filières** sont constitués au sein du Conseil national de l'industrie. Il convient d'en simplifier et d'en renforcer l'organisation, en prévoyant qu'à chaque plan industriel corresponde un comité stratégique de filière, où seraient débattus, y compris avec les représentants syndicaux des entreprises concernées, des problématiques propres au développement de la filière.

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

3. Maîtriser le coût du capital

Comme il a déjà été indiqué, le coût du capital représente une part très significative, bien que difficile à mesurer précisément, des coûts de l'entreprise.

A côté des coûts structurels tels que l'immobilier ou les amortissements, sur lesquels l'action publique ne dispose pas de levier direct, le coût du capital comprend le **coût de financement de l'entreprise**, qu'il s'agisse du financement en fonds propres (dividendes versés aux actionnaires) ou du financement bancaire (intérêts sur les prêts souscrits par les entreprises).

S'agissant des dividendes, votre rapporteure rappelle qu'a été introduite en 2012 une **contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices distribués**, 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.

Le taux de 3 % est cependant insuffisant pour donner une véritable **logique incitative** au dispositif ; ainsi, la taxe est acquittée par les entreprises sans remettre en cause leur plan de distribution de dividendes aux actionnaires, qui s'en trouve seulement légèrement renchéri. Votre rapporteure préconise donc de doubler à 6 % le taux de cette taxe, ce qui permettrait par ailleurs de dégager une recette pour l'Etat comprise 1 et 2 milliards d'euros, selon l'efficacité du caractère incitatif de la mesure pour les entreprises.

Proposition n° 8 : 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.

S'agissant du coût du crédit, le taux moyen des crédits à moyen et long terme aux entreprises s'établit à environ 2,7 %, d'après les statistiques de la Banque de France. Ce taux historiquement très faible ne doit pas masquer, cependant, la réalité de la **difficulté d'accès au crédit** pour les entreprises, en particulier pour le crédit de trésorerie. Ainsi, moins des trois quarts des demandes de crédit de trésorerie des entreprises des PME ont été satisfaites sur le premier trimestre 2014 (70 %), et seulement 61 % des demandes des TPE.

La création de la **Banque publique d'investissement (BPI)** en 2012 visait notamment à pallier cette difficulté d'accès au crédit et à rassembler les efforts financiers publics en faveur des PME et des entreprises innovantes. Cependant, l'efficacité de cet outil est entravée par plusieurs éléments, en particulier la **doctrine du cofinancement**, qui lui interdit tout financement d'entreprises sans cofinancement par un partenaire bancaire, ainsi que par la faiblesse de son ciblage et de sa conditionnalité. Il faudrait développer des mécanismes incitatifs de mobilisation de l'épargne privée vers ces investissements.

Pourrait également être envisagé la mise en place de bonification de prêts *via* la création d'un fonds de bonification, tel que proposé notamment par l'économiste Frédéric Boccarra lors de son audition par la mission commune. Ce fonds permettrait d'alléger la charge financière des entreprises dès lors que certains critères, en particulier d'investissement dans la recherche et l'innovation, mais aussi d'embauche ou de politique salariale, seraient remplis. Ce fonds serait alimenté par la recette générée par l'augmentation du taux de la contribution additionnelle sur les dividendes (entre 1 et 2 milliards d'euros par an).

Proposition n° 9 : 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.

4. En contrepartie des allègements : pour un véritable dialogue social stratégique dans l'entreprise

Le gain induit par la nouvelle vague d'allègements de compétitivité peut être différemment réparti :

- une baisse des prix de vente ;
- une hausse des salaires des salariés ;
- une restauration des marges, cette hypothèse posant elle-même la question de la répartition de la valeur ajoutée ainsi obtenue entre ré-investissement des bénéfices ou versement de dividendes.

A cet égard, l'article 244 *quater* C du code général des impôts (CGI) relatif au CGI prévoit que le Cice a « *pour objet le financement de*

L'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement ».

Cela signifie en particulier, aux termes de la loi, que « *le crédit d'impôt ne peut ni financer une hausse de la part des bénéficiaires distribués, ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise* ».

Pour contrôler le respect de ces contreparties, il est précisé que « *l'entreprise retrace dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt conformément [à ses] objectifs* ». C'est sur la base de ce relevé que doit s'engager, dans chaque entreprise, le dialogue social avec les représentants des salariés sur l'utilisation du Cice. Comme le souligne Véronique Descacq, « *ce qui est inédit, avec le pacte de responsabilité, c'est que les allègements sont encadrés et même conditionnés par le dialogue social, au travers du relevé de conclusions signé par les partenaires sociaux, les contreparties attendues de l'entreprise visant à s'assurer que notre modèle productif est tiré vers le haut par l'investissement productif ou social* ».

Elle a rappelé à votre mission commune que ce dialogue est d'autant plus important que « *quel que soit le ciblage, il y aura des effets d'aubaine. Seul le dialogue social, là encore, évitera que ces aides ne se soldent en profits et dividendes au lieu de se traduire en investissement social et productif* ». Dans le même sens Jean-Marc Bilquez, de Force ouvrière, a indiqué que le Cice était préférable aux allègements généraux de cotisations car, de par sa nature fiscale, « *il pourrait être contrôlé et soumis à conditions* ».

D'autre part, comme l'a souligné Selma Mahfouz, l'utilisation du Cice dans les grandes entreprises est rendue plus complexe à suivre et à mesurer en raison de la **financiarisation** des relations inter-entreprises (remontée de la créance fiscale depuis la filiale). Il est, à cet égard, illusoire de vouloir retracer, à l'euro l'euro, l'utilisation du Cice dont le gain financier est intégré et globalisé dans les comptes de l'entreprise.

Cependant, votre rapporteure

En effet, le climat social a, dans de nombreux secteurs, d'abord pâti de **l'absence de visibilité** pour les représentants syndicaux et les salariés de façon générale sur le carnet de commandes et les perspectives d'organisation ou de ré-organisation de la production. C'est donc d'abord par le partage et la discussion conjointe sur la stratégie de l'entreprise, sur la base des données liées au gain financier apporté par les allègements, que le dialogue social pourrait permettre moins de contrôler son utilisation que d'en organiser en commun l'affectation.

De ce point de vue, la mise en œuvre de la base de données économiques et sociales créée par la loi du 14 juin 2013 représente un véritable enjeu de partage des informations dans l'entreprise. Très attendue par les partenaires sociaux, son succès dépendra de la qualité des

informations produites et de la volonté réelle des entreprises de « jouer le jeu ».

En conséquence, votre rapporteure émet **deux principales préconisations relatives au contrôle de l'utilisation du Cice et des allègements de cotisations.**

La première vise à **rassembler les différentes obligations de consultations des comités d'entreprise en une seule consultation globale sur la stratégie de l'entreprise.** Il est en effet préjudiciable à ces consultations qu'elles soient dispersées et fragmentées, car cela minore leur importance et crée une forme d'attentisme de la part des acteurs sociaux, dénoncée notamment par Jacky Fayolle s'agissant de la consultation sur le Cice. La plupart des personnes auditionnées ont ainsi indiqué à votre mission commune d'information que très peu de comités d'entreprise s'étaient encore saisis de cette question.

Comme l'a souligné Jean-François Poupard, « *la loi de sécurisation de l'emploi de juin 2013 a créé deux nouvelles obligations de consultation des comités d'entreprise : l'une sur les orientations stratégiques de l'entreprise, grâce à la base de données économiques et stratégiques que les entreprises doivent mettre en place, l'autre sur l'utilisation du Cice. Les deux consultations sont liées* ». Votre rapporteure rejoint donc sa proposition de « **décloisonner les négociations** » obligatoires « *sur les seniors, sur le contrat de génération, sur la Gpec...* ». Ce décloisonnement, qui serait sans doute bien accueilli par les employeurs, dont cela faciliterait l'organisation des consultations, serait d'abord une mesure en faveur des représentants des salariés, dès lors qu'il permettrait de **donner une amplitude inédite à cette négociation, sous forme de partage commun du diagnostic, des perspectives et de la stratégie de l'entreprise.** A cet égard, même si elle a pu se traduire par des sacrifices pour les salariés, l'exemple de la négociation dite de « compétitivité » menée chez Renault et retracée par le directeur des ressources humaines est, du point de vue de la méthode suivie tout au moins, un exemple intéressant de mise en commun des problématiques de l'entreprise.

Proposition n° 10 : Réfléchir à l'opportunité de rassembler et de mettre en cohérence les obligations de consultation du comité d'entreprise en une seule négociation globale sur la stratégie à moyen terme de l'entreprise, fondée sur un réel partage de l'information, sur le fondement de la base de données économiques et sociales.

La seconde préconisation vise à **élargir cette consultation du comité d'entreprise, au-delà du Cice, à l'ensemble des allègements de cotisations sociales,** qu'il s'agisse des exonérations historiques ou des nouvelles exonérations prévues dans le cadre du pacte de responsabilité. Pour ce faire, il est proposé d'obliger les entreprises à présenter dans leurs comptes, sur le modèle de l'obligation fixée par l'article 244 *quater* C du CGI s'agissant du Cice, une **ligne spécifique détaillant le gain financier lié à chacun des**

dispositifs d'allègements de cotisations sociales. Ainsi, l'impact financier de ces dispositifs serait consolidé au sein de chaque entreprise et ferait l'objet d'une discussion globale dans le cadre de la concertation sociale précitée.

Proposition n° 11 : Elargir l'obligation de traçabilité comptable du Cice et de consultation du comité d'entreprise à l'ensemble des exonérations de cotisations sociales et décliner différents niveaux d'évaluation et de suivi : au niveau de l'entreprise, de la branche, de la région ainsi qu'au niveau national, en élargissant aux allègements de cotisations les prérogatives du comité de suivi du Cice.

Au total, si les exonérations et abaissements du coût du travail sont largement inefficaces, d'un point de vue macro-économique, pour améliorer l'emploi comme la compétitivité de notre économie, ils peuvent toutefois, d'un point de vue micro-économique, être utilisés comme **leviers de la réforme du dialogue social, pour l'orienter vers une forme de cogestion sur la base d'un partage de la stratégie de développement et d'investissement de l'entreprise.**

*

* *

En conclusion, votre rapporteure estime que le manque d'efficacité des allègements de cotisations en termes de créations d'emplois implique une remise à plat et la mise en place de véritables instruments de mesure du coût du travail comme du coût du capital afin de dégager d'autres voies pour mieux mobiliser l'argent public. Rappelant que l'objectif de cette politique était l'emploi des moins-qualifiés, elle recommande d'investir massivement dans la qualification des salariés du pays et de faire disparaître progressivement ce palliatif.

TRAVAUX DE LA MISSION

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

Mercredi 2 avril 2014

- **Hélène Paris**, secrétaire générale, et **Pierre Cahuc**, économiste membre du Conseil d'analyse économique (CAE)
- **Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :**
 - **Mark Keese**, chef de la division de l'analyse et des politiques de l'emploi
 - **Pia Rattenhuber**, statisticienne à la division des politiques sociales
 - **Hervé Boulhol**, économiste de la division des politiques sociales
 - **Gwenn Parent**, économiste sur les politiques sur les travailleurs licenciés

Jeudi 10 avril 2014

- **Marc-Antoine Estrade**, chef du département des synthèses, à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
- **Serge Lemaitre**, directeur de la sécurisation des parcours professionnels de Pôle emploi
- **Yannick L'Horty**, économiste, professeur à l'Université Paris-Est Marne la Vallée

Mardi 22 avril 2014

- **François Rebsamen**, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social
- **Jacques Freyssinet**, économiste

Mercredi 23 avril 2014

- **Marie-Claire Carrère-Gee**, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi
- **Serge Lemaitre**, directeur de la sécurisation des parcours professionnels de Pôle emploi
- **Olivier Bontout** et **Carola Bouton**, de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne

- **Table ronde réunissant les représentants des syndicats de salariés :**
 - **Véronique Descacq**, **Philippe Le Clezio** et **Anne-Juliette Lecourt**, secrétaires confédéraux, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)
 - **Alain Giffard**, secrétaire national confédéral, de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)
 - **Serge Bru**, conseiller économique, de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
 - **Mohammed Oussedik**, membre du bureau confédéral en charge des questions économiques et **Pierre-Yves Chanu**, conseiller confédéral au Pôle économique, de la Confédération générale du travail (CGT)
 - **Jean-Marc Bilquez**, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO)

- **Table ronde réunissant les représentants des organisations d'employeurs :**
 - **Geneviève Roy**, vice-présidente chargée des affaires sociales, **Georges Tissié**, directeur des affaires sociales, et **Sandrine Bourgogne**, adjointe au secrétaire général, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
 - **Jean-François Pilliard**, président du pôle social, du Mouvement des entreprises de France (Medef)
 - **Pierre Burban**, secrétaire général, de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

Mercredi 7 mai 2014

- **Auditions de représentants du ministère de l'économie et des finances :**
 - **Michel Houdebine**, chef du service des politiques publiques, de la Direction générale du trésor
 - **Benjamin Gallezot**, adjoint au directeur général, de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)
 - **Olivier Passet**, directeur des synthèses économiques, du groupe Xerfi

Mercredi 14 mai 2014

- **Selma Mahfouz**, commissaire général adjointe à la stratégie et à la prospective, du commissariat général à la stratégie et à la prospective
- **Anne Bucher**, directeur des réformes structurelles et de la compétitivité, **Nicolas Philipponnet**, membre du bureau géographique France, de la direction générale des affaires économiques et financières de la commission européenne
- **Mireille Elbaum**, présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale

Mercredi 21 mai 2014

- **Louis Gallois**, auteur du rapport « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française »
- **Henri Sterdyniak**, directeur du département « Économie de la mondialisation » de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Mercredi 28 mai 2014

- **Jacky Fayolle**, directeur du Centre Etudes & Prospective, du groupe Alpha
- **Jean-François Poupard**, directeur général, et **Jean-Paul Raillard**, chargé d'étude auprès du comité de direction, du cabinet Syndex
- **Jean-Luc Tavernier**, directeur général, et **Éric Dubois**, directeur des statistiques et synthèses économiques, de l'Insee

Mercredi 4 juin 2014

- **Thomas Fatome**, directeur de la sécurité sociale
- **Benjamin Weigert**, secrétaire général, et **Marcus Klemm**, économiste spécialiste des politiques du marché du travail, du conseil allemand des experts économiques (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*)

Mardi 17 juin 2014

- **Frédéric Boccara**, économiste, maître de conférences associé à l'université de Paris 13
- **Jean Agulhon**, directeur des ressources humaines France, du groupe Renault
- **Michel Sapin**, ministre des finances et des comptes publics

II. AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE

Mardi 6 mai 2014

- **Michel Husson**, chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires)

Mercredi 7 mai 2014

- **Pascal Lagarde**, directeur de la stratégie, des études et du développement
- **Jean-Baptiste Marin-Lamellet**, responsable des relations institutionnelles
- **Eric Champenois**, directeur financier court terme, Bpifrance

Mardi 13 mai 2014

- **Didier Ridoret**, président, **Bernard Coloos**, directeur des affaires économiques, et **Benoît Vanstavel**, relations parlementaires et institutionnelle
- **Eric Heyer**, directeur-adjoint au département analyse et prévision 1, enseignant à Sciences Po Paris

Mardi 20 mai 2014

- **Anne Eydoux**, chercheuse en détachement au Centre d'études de l'emploi, maître de conférences d'économie à l'Université Rennes 2

Mardi 10 juin 2014

- **Odile Chagny**, Institut de recherches économiques et sociales (Ires)