

Note économique

N° 93

juillet/août 2005

**RETOUR SUR LA POLITIQUE
D'EXONERATION DES COTISATIONS
SOCIALES PATRONALES**

la
cgt

Centre confédéral d'études économiques et sociales

SOMMAIRE

La croissance considérable des exonérations de cotisations patronales	5	Les entreprises de moins de 10 salariés paient de faibles salaires ; elles touchent donc beaucoup d'exonérations de cotisations sociales.....	10
La fin annoncée du principe de compensation intégrale des exonérations	6	Conclusion.....	10
La réalité de « l'effet de seuil » quand l'entreprise recrute un 10^{ème} salarié.....	7	Annexe : Déclaration liminaire de la CGT sur les projets d'ordonnances (points 5 à 10 de l'ordre du jour)	11
La masse salariale moyenne par salarié est nettement plus faible pour les entreprises de moins de 10 salariés que pour les plus de 10.....	8		

Dans son discours de politique générale du 8 juin dernier, le Premier ministre Dominique de Villepin annonçait de nouvelles mesures d'exonération des cotisations patronales :

- suppression totale des exonérations de cotisations patronales au niveau du SMIC à l'horizon 2007 ;
- prise en charge par l'Etat des augmentations de cotisations patronales liées à des effets de seuil (atteinte ou dépassement du seuil de 10 salariés).

Ainsi, le gouvernement Villepin s'inscrit dans la continuité des précédents dans la politique d'exonérations de cotisations patronales, que la CGT n'a eu de cesse de dénoncer.

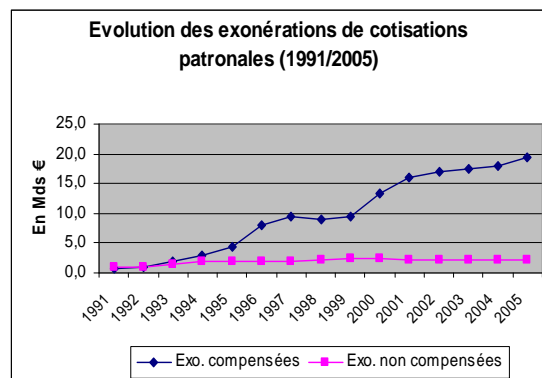
C'est l'occasion pour nous de revenir sur la politique d'exonérations patronales.

Cette note aborde 3 questions :

- Elle décrit la croissance très importante des exonérations de cotisations patronales depuis 1991 ;
- Elle montre que, loin de sécuriser les ressources de la Sécurité sociale comme le promettait la réforme Douste-Blazy d'août 2004, la réforme des lois de financement de la Sécurité sociale met en réalité fin au principe de compensation intégrale institué en 1994.
- Elle apporte une réfutation aux allégations du Premier ministre selon lequel le 10^{ème} salarié coûterait à l'entreprise 5 000 euros de plus que les 9 premiers.

La croissance considérable des exonérations de cotisations patronales

Ainsi que le montre le graphique ci dessous, la croissance des exonérations de cotisations patronales observée depuis 1991 a été considérable.



Elles représentent plus de 20 milliards d'euros par an, soit près de 9 % des cotisations dues aux URSSAF¹.

Même si certains dispositifs sont en extinction, l'ACOSS (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) ne recense pas moins de 32 cas d'exonération de cotisations patronales. La montée en charge de ces exonérations s'est fait en 3 phases principales.

La première étape importante remonte à 1993, avec l'institution de la réduction dégressive des cotisations sur les bas salaires (ou RBS), qui prévoyait une réduction dégressive des cotisations qui s'annulait à 1,3 SMIC.

Mais c'est le passage aux 35 heures avec les allègements dits « Aubry 1 », puis « Aubry 2 » financés par le FOREC (Fonds de réforme des Cotisations sociales) qui devait conduire à une explosion des montants exonérés, avec l'instauration d'un allègement dégressif jusqu'à 1,7 SMIC.

Enfin, la 3^{ème} phase de ce processus a été l'allègement unique des cotisations créé par la loi Fillon de 2002. Celui-ci supprimera à terme les allègements Aubry pour les remplacer par une mesure générale de réduction des cotisations pour les bas salaires. C'est la même logi-

¹ Source : ACOSS stats, N°27, juillet 2005.

que que la RBS, mais le plafond d'exonération est de 1,6 SMIC², et non de 1,3 SMIC. Ainsi, les exonérations ne sont plus liées au passage aux 35 heures, mais consacrées exclusivement à baisser le « coût du travail ». Le fait que, pour 50 % des salariés du privé, les employeurs bénéficient d'exonérations illustre pleinement l'effet de « trappe à bas salaires » de ces exonérations que la CGT n'a eu de cesse de dénoncer.

Une loi du 25 juillet 1994 a posé le principe d'une compensation intégrale par le budget de l'Etat des exonérations de cotisations sociales postérieures à cette date (art. L 131-7 du code de la Sécurité sociale), les mesures antérieures à cette date pouvant ne pas être intégralement compensées³. Mais ce principe de compensation intégrale, qui comporte au demeurant des « trous », est aujourd'hui menacé (voir la 2^{ème} partie de la présente note).

Il est intéressant de voir comment se répartissent ces 20 milliards d'euros.

D'après le dernier rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale⁴, le poste principal est l'allégement unique des cotisations institué par la loi Fillon, qui représentait 14,9 milliards d'euros, soit près de 73 % du total. Les mesures liées à la réduction du temps de travail (passage aux 35 heures et loi de Robien de 1995) s'élevaient encore à 1 milliard d'euros. Les diverses mesures en direction de « publics particuliers » (jeunes, chômeurs de longue durée) représentaient près de 2 milliards d'euros, celles centrées sur certaines zones géographiques (zones franches, Outre-mer) 1 milliard d'euros, et les mesures en faveur de l'emploi à domicile un autre milliard d'euros. En 2005, le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale estime que l'allégement unique représentera 16,5 milliards d'euros, soit 76 % du total, tandis que les allègements liés à la RTT deviendront marginaux.

² Il s'agit d'un plafond très élevé, puisque 1,6 SMIC correspond approximativement au salaire médian.

³ Ces mesures non compensées représentent plus de 2 milliards d'euros par an.

⁴ Juin 2005.

La fin annoncée du principe de compensation intégrale des exonérations

Ainsi qu'il a été dit, l'article L 131-7 du code de la Sécurité sociale prévoit que « toute mesure d'exonération des cotisations sociales, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1994 donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application ».

Les mesures antérieures à cette date ou modifiant des dispositifs antérieurs à 1994 n'étaient donc pas concernées. Actuellement, les dispositifs les plus coûteux concernent les CES/CEC (632 millions d'euros en 2004), les emplois familiaux (425 millions d'euros), l'aide à domicile (385 millions d'euros) et le chèque emploi service (318 millions d'euros)⁵.

La réforme de l'assurance maladie avait prévu un durcissement de ce principe de compensation intégrale, en l'étendant aux autres recettes de la Sécurité sociale (taxes parafiscales et surtout CSG), ainsi qu'aux fonds concourant au financement de la Sécurité sociale comme le Fonds de solidarité vieillesse, le Fonds de réserve des retraites ou la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale). Elle allait jusqu'à prévoir la compensation des mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et prélèvements.

La réforme de l'ordonnance organique Juppé sur les lois de financement de la Sécurité sociale devait parfaire cette évolution. Le paradoxe est que c'est exactement l'inverse qui est en train de se produire, et qu'il n'est sans doute pas excessif de parler de **fin annoncée du principe de compensation intégrale des exonérations**.

Déjà, lors de la loi Borloo dite de cohésion sociale, le Parlement avait décidé de faire une dérogation à l'article 131-7 du Code de la Sécurité sociale, en prévoyant la non compensation des exonérations de cotisations sociales pour les « contrats d'avenir » et les « contrats d'accompagnement dans l'emploi ». La Commission des comptes de la Sécurité sociale

⁵ Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, juin 2005.

estime à près de 200 millions d'euros en 2005 la perte de recettes occasionnée par ces mesures pour la Sécurité sociale.

La réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, définitivement adoptée par le Parlement le dernier jour de la session extraordinaire, loin d'interdire de telles dérogations à l'avenir, pérennise au contraire la possibilité de celles-ci.

Il comporte en effet une disposition prévoyant que seul le PLFSS (Projet de loi de financement de la Sécurité sociale) pourra décider des dérogations au principe de compensation intégrale des exonérations, ce qui aboutit à officialiser la possibilité de telles dérogations chaque fois que le gouvernement et le Parlement en auront envie.

Certes, la loi organique prévoit la production d'une annexe au PLFSS « énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente ainsi que de l'année en cours, ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie des dits régimes et organismes et l'état des créances (...) ».

S'il s'agit d'une information utile, elle ne constitue en rien une garantie de respect du principe de compensation intégrale.

Mais le plus grave est encore à venir.

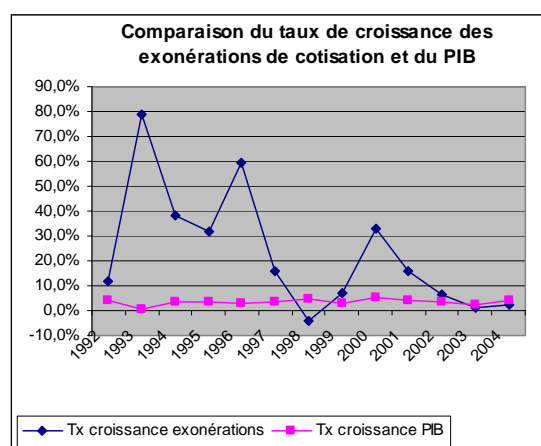
Jusqu'à présent, la compensation des exonérations sociales constituait une dépense pour le budget de l'Etat figurant dans les comptes du ministère chargé de l'emploi.

Le gouvernement semble envisager de remettre en cause cette mécanique budgétaire. Les exonérations cesseraient d'être considérées comme une dépense pour le budget de l'Etat. En contrepartie, des recettes seraient affectées au financement des exonérations.

Le problème est que rien ne garantit que ces recettes seront suffisantes pour financer les exonérations : si la dynamique de ces recettes est supérieure à la croissance des exonérations, cela contribuera à l'amélioration de l'équilibre financier de la Sécurité sociale, mais ce sera l'inverse dans le cas contraire.

Or, l'expérience montre que la croissance des exonérations a été très supérieure à celle du revenu national dans les dernières années.

A l'exception de quelques années, la croissance des exonérations a généralement été très supérieure à la croissance économique.



Il faudrait donc affecter au financement des exonérations des ressources particulièrement dynamiques pour faire face à ces dernières.

La réalité de « l'effet de seuil » quand l'entreprise recrute un 10^{ème} salarié

Dans son discours de politique générale du 8 juin dernier, le Premier ministre Dominique de Villepin indiquait souhaiter « alléger les obligations financières qui pèsent sur les entreprises à partir de 10 salariés. Le surcoût que représente la décision d'embauche d'un

dixième salarié est en effet estimé à cinq mille Euros en moyenne par an : c'est considérable et dissuasif pour l'embauche ». Il proposait donc que l'Etat prenne en charge les cotisations supplémentaires entre 10 et 20 salariés.

L'une des ordonnances adoptées par le Conseil des ministres en juillet 2005 prévoit le passage de ce seuil de 10 à 20 salariés.

Qu'en est-il exactement ?

La masse salariale moyenne par salarié est nettement plus faible pour les entreprises de moins de 10 salariés que pour les plus de 10

La masse salariale par salarié est effectivement nettement plus faible dans les entreprises de moins de 10 salariés que pour celles de plus de 10 (l'ACOSS ne donne pas cette statistique pour les entreprises de 10 à 20 salariés). La différence est d'un peu moins de 4 600 euros par an, ce qui est considérable.

Comparaison de la masse salariale selon la taille des effectifs

	Effectifs (en millions de personnes)	Masse salariale (en millions d'€)	Masse salariale par tête (en €)
1 à 9 salariés	3,4	58 400	17 176
10 à 49 salariés	3,6	78 200	21 722

Source : ACOSS stats, septembre 2004.

Cette différence s'explique-t-elle par des effets de seuil ?

En général, les cotisations sociales sont indépendantes de la taille de l'entreprise. Elles dépendent du salaire brut, avec un plafond dans certains cas.

Seule quatre « charges sociales » tiennent compte de la taille de l'entreprise :

- ✓ La participation des employeurs à la formation professionnelle continue ;

- ✓ Le versement transports ;
- ✓ Le Fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- ✓ La participation des employeurs à l'effort de construction (ex. 1 % patronal).

Le barème est récapitulé dans le tableau ci-dessous.

	De 1 à 9 salariés	A partir de 10 salariés
Formation professionnelle continue	0,55 %	1,60 %
Versement transport ⁶	–	Variable avec un maximum de 2,60 % à Paris et dans les Hauts de Seine
Fonds national d'aide au logement	0,10 % dans la limite de 2 516 €	0,40 % de la totalité du salaire
Effort de construction ⁷	–	0,45 %

Source : Barème social périodique (BSP).

⁶ Le « versement transport » est dû par les entreprises de plus de 9 salariés dans la région parisienne et dans certaines communes de Province de plus de 10 000 habitants. Son taux est de 2,6 % à Paris et dans les Hauts de Seine, de 1,7 % en Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, et de 1,4 % dans les autres départements de l'Ile-de-France. Il est variable en Province. L'ACOSS estime qu'il est de 1,7 % en moyenne, mais beaucoup d'entreprises de Province ne paient rien du tout. Par ailleurs, il existe de nombreux mécanismes de dispense de versement, de réduction de taux ou de remboursement des versements (employeurs atteignant ou dépassant 10 salariés, assurant le logement de leurs salariés, assurant leur transport collectif ou se trouvant dans certaines zones).

⁷ Des dispositions spécifiques sont prévues pour les entreprises qui atteignent ou dépassent le seuil de 10 salariés : dispense de paiement pendant 3 ans puis versement de 25 %, 50 % et 75 % les 4, 5 et 6^{ème} années.

Récapitulons : le surcoût lié au franchissement du seuil de 10 salariés représente :

- 1,05 % pour la formation professionnelle continue ;
- entre 0 et 2,6 % pour le versement transport ;
- 0,30 % pour le FNAL ;
- 0,45 % pour la participation à l'effort de construction.

Soit une augmentation de la masse salariale comprise en théorie entre 1,9 % pour une entreprise située dans une commune de Province de moins de 10 000 habitants, et 3,5 % à Paris ou dans les Hauts de Seine. Théoriquement, la différence est donc en moyenne autour de 3 %. En réalité, elle est bien moindre du fait de l'étalement des cotisations pour les entreprises qui franchissent le seuil de 10 salariés. L'effort réel pendant les 3 premières années est compris entre 1,45 % et 3 % du fait de l'exonération de l'effort de construction (avec une moyenne de 2,25 %).

Encore ce chiffrage est-il sans doute surestimé, compte tenu des exonérations existant pour le « versement transport » dans le cas de franchissement du seuil de 10 salariés, de même que pour la formation continue.

Pour que le passage de 9 à 10 salariés entraîne un surcoût de 5 000 euros (soit 500 euros par salarié), il faudrait que leur salaire annuel moyen soit supérieur à 20 000 euros ⁸

Le tableau ci-dessous donne le montant de l'augmentation du coût salarial total pour un salarié payé au SMIC et un salarié payé au plafond de la Sécurité sociale avec une hypothèse à 1,45 % (entreprise située dans une commune de moins de 10 000 habitants en Province qui franchit le seuil de 10 salariés), 2,25 % (situation moyenne) et 3 % (entreprise située à Paris ou dans les Hauts de Seine).

		Augmentation du coût salarial total		
	Salaire brut	1,45 %	2,25 %	3 %
SMIC	15 000	218	338	450
Plafond Sécu.	30 192	438	679	906

Selon l'ACOSS, le chiffrage gouvernemental serait justifié : le passage du seuil de 10 salarié occasionnerait un surcoût de 3,6 %, représentant un montant de l'ordre de 500 euros par salarié en moyenne, soit 5 000 euros pour 10 salariés ⁹. Mais ce chiffrage paraît fortement surestimé.

La différence avec notre estimation tient au traitement du versement transports. L'ACOSS estime ce coût à 1,7 % par salarié. Ce montant est obtenu en rapportant le produit de la taxe à la masse salariale des entreprises assujetties. Cette estimation nous paraît excessive pour au moins 2 raisons. D'une part, la taxe n'est due que par les entreprises situées dans les communes de plus de 10 000 habitants, et encore, comme on l'a vu, pas toutes ; la moyenne nationale est donc beaucoup plus faible. D'autre part, les entreprises sont totalement exonérées du « versement transport » les 3 premières années et ne le payent au taux plein qu'au bout de six ans ; en toute rigueur, un effet de seuil se mesure au moment du recrutement du 10^{ème} salarié, et non six ans plus tard. Si l'entreprise est en croissance, on peut d'ailleurs penser qu'elle aura nettement plus de 10 salariés six ans après le recrutement de ce dernier. Au moment du recrutement du 10^{ème} salarié, le surcoût n'est pas de 3,6 %, mais de 1,9 %, ce qui fait 2 783 euros pour 10 salariés payés au SMIC en reprenant la méthode de calcul de l'ACOSS.

⁸ Un surcoût de 500 euros correspond à une rémunération annuelle brute de 22 222 euros, avec un taux de 2,25 % correspondant à la situation moyenne.

⁹ Le calcul de l'ACOSS est le suivant : 3,6 % x 152 heures par mois x 12 mois x 8,03 euros (SMIC horaire) x 10 salariés, soit environ 5 000 d'euros.

Les entreprises de moins de 10 salariés paient de faibles salaires ; elles touchent donc beaucoup d'exonérations de cotisations sociales

Les effets de seuil expliquent donc entre 5 et 20 % de la différence de masse salariale entre les entreprises de moins de 10 salariés et celles de 10 à 49 salariés.

La différence est ailleurs : les entreprises de moins de 10 salariés sont celles qui paient les plus faibles salaires ; ce sont aussi celles qui bénéficient le plus d'exonérations de cotisations sociales.

Une étude de l'ACOSS de janvier 2005¹⁰ montre que le taux d'exonération décroît avec la taille des entreprises. Les exonérations représentent 5,6 % de l'assiette salariale dans les entreprises de moins de 10 salariés alors que la moyenne est de 3,7 %.

Le discours du Premier ministre s'appuie donc sur des contrevérités. Mais ces contrevérités servent à justifier de nouvelles exonérations de cotisations patronales.

Conclusion

Malgré l'inefficacité de la politique d'exonération de cotisations sociales pour aider au développement de l'emploi, attestée par de nombreux économistes qui ne sont pas tous, loin s'en faut, proches de la CGT, le gouvernement Villepin persiste dans l'impasse que constitue la politique d'exonérations, sans la moindre originalité par rapport aux gouvernements précédents.

Il se refuse comme ses prédécesseurs à ouvrir le débat sur la seule alternative véritable : la réforme de l'assiette des cotisations patronales proposée, entre autres, par la CGT. ■

¹⁰ Situations contrastées pour les entreprises lors du passage aux allègements de la loi Fillon (source : *ACOSS stats*, n°22).

Conseil d'administration de l'ACOSS du 22 juillet 2005

Déclaration liminaire de la CGT sur les projets d'ordonnances (points 5 à 10 de l'ordre du jour)

La CGT est particulièrement choquée par le recours par le Gouvernement à la procédure des ordonnances pour des textes d'une telle importance.

C'est en effet à marche forcée que le Gouvernement entend faire passer ces mesures d'urgence annoncées par le Premier ministre le 8 juin dernier lors de sa déclaration de politique générale, sans débat parlementaire, dans des conditions de simulacre de concertation et de dialogue social. Ainsi, le Conseil d'administration de l'ACOSS est, avec le Conseil supérieur de l'emploi qui s'est réuni hier, la seule instance dans laquelle un minimum de débat avec les acteurs sociaux a pu avoir lieu.

Nous aurions été satisfaits de voir des mesures d'urgence prises pour relever la croissance, l'emploi et ainsi combattre le fléau que représentent le chômage, la précarité du travail, l'insécurité sociale qui règnent dans notre pays rejetés fortement par les salariés le 29 mai à l'occasion du référendum. Soulignons à cette occasion que le point sur la situation de trésorerie du régime général, qui nous a été présenté tout à l'heure, montre à quel point ce fléau du chômage pèse sur les comptes de la Sécurité sociale.

Nous sommes d'accord avec le Président de la République quand il déclare *que « nous sommes allés au bout des solutions traditionnelles »* mais, de notre point de vue, ce n'est pas avec l'ensemble des mesures annoncées, malheureusement traditionnelles (nouveaux contrats précaires, réduction des droits sociaux, nouveaux allègements de charges, politique de réduction du coût du travail), qu'on pourra inverser la tendance du chômage qui touche aujourd'hui 10% de la population active.

La CGT a eu l'occasion de le dire au Premier ministre. Une véritable politique pour l'emploi : c'est faire le choix de la croissance par la relance des salaires, du pouvoir d'achat, la création d'une Sécurité sociale professionnelle donnant des droits aux salariés pour sécuriser un parcours professionnel leur permettant de progresser tout au long de leur vie active. Cette politique de l'emploi passe aussi par une réforme ambitieuse du financement de la Sécurité sociale comportant un changement de l'assiette des cotisations patronales.