

Dernière mise à jour le 29 septembre 2017

Remplacer la réduction FILLON par une barémisation des cotisations sociales ?

Au sein de son rapport annuel sur l'application des LFSS, la Cour des comptes propose un rapport conséquent (765 pages) dans lequel elle émet des nombreuses préconisations. Parmi celles-ci, nous ...

Sommaire

- Une politique générale d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires depuis 1990
- Cotisations sociales : une forme de prélèvement désormais brouillée
- Et le CICE ?
- 3 préconisations
- Référence

Au sein de son rapport annuel sur l'application des LFSS, la Cour des comptes propose un rapport conséquent (765 pages) dans lequel elle émet des nombreuses préconisations.

Parmi celles-ci, nous avons retenu l'idée d'une barémisation des cotisations sociales dans le but d'améliorer la lisibilité des coûts réels du travail à la charge des entreprises.

Une politique générale d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires depuis 1990

Au sein de son rapport, la Cour des comptes rappelle qu'à partir des années 1990, a été mise en œuvre une politique générale d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires.

C'est ainsi qu'ont été instaurés :

- Un allègement des seules cotisations famille entre 1 et 1,2 SMIC ;
- Puis une exonération dégressive de 1 à 1,33 SMIC en 1996, portant sur les cotisations patronales aux différentes branches du régime général de sécurité sociale, pour un coût de plus de 7 Md€ en 1997 ;
- À compter de 1998 et plus encore de 2000, de nouveaux dispositifs d'allègement de cotisations patronales ont été mis en place afin de compenser une partie des effets sur le coût horaire du travail de la réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires ;
- Depuis 2005, un dispositif d'allègement unique, dit « allègement Fillon » couvrant à la fois les exonérations instaurées en 1996 et celles liées aux 35 heures et s'appliquant de façon dégressive entre 1 et 1,6 SMIC ;
- Enfin le pacte de responsabilité présenté en 2014 par les pouvoirs publics a amplifié encore l'exonération des cotisations sur les bas salaires entre 1 et 1,6 SMIC.

C'est ainsi que l'allègement est devenu total dès 2015 pour toutes les entreprises pour les salaires au niveau du SMIC et pour l'ensemble des cotisations au régime général (à concurrence d'un point pour les cotisations AT-MP), la contribution de solidarité autonomie (CSA) et la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Une réduction de 1,8 point de cotisations famille est en outre applicable en 2015 pour les salaires comprise entre 1 et 1,6 SMIC, à compter de 2016, cette réduction devrait être étendue aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC.

Pour les entreprises de 20 salariés et plus, l'allègement de charges patronales devrait atteindre 28,45 % au niveau du SMIC en 2016.

Extrait du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes, septembre 2015

b) Le soutien à l'emploi des salariés les moins qualifiés

À partir des années 1990, a été mise en œuvre une politique générale d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires, procédant du constat que la proximité entre le salaire médian et le SMIC empêche que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité.

Un allègement des seules cotisations famille a d'abord été instauré entre 1 et 1,2 SMIC, puis une exonération dégressive de 1 à 1,33 SMIC lui a succédé en 1996, portant sur les cotisations patronales aux différentes branches du régime général de sécurité sociale, pour un coût de plus de 7 Md€ en 1997.

À compter de 1998 et plus encore de 2000, de nouveaux dispositifs d'allègement de cotisations patronales ont été mis en place afin de compenser une partie des effets sur le coût horaire du travail de la réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires.

Depuis 2005, un dispositif d'allègement unique, dit « allègement Fillon » couvre à la fois les exonérations instaurées en 1996 et celles liées aux 35 heures et s'appliquant de façon dégressive entre 1 et 1,6 SMIC.

Le pacte de responsabilité présenté en 2014 par les pouvoirs publics a amplifié encore l'exonération des cotisations sur les bas salaires entre 1 et 1,6 SMIC. L'allègement est devenu total dès 2015 pour toutes les entreprises pour les salaires au niveau du SMIC et pour l'ensemble des cotisations au régime général (à concurrence d'un point pour les cotisations AT-MP), la contribution de solidarité autonomie (CSA) et la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Une réduction de 1,8 point de cotisations famille est en outre applicable en 2015 pour les salaires comprise entre 1 et 1,6 SMIC. À compter de 2016, cette réduction devrait être étendue aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC.

Ainsi, pour les entreprises de plus de 20 salariés, l'allègement de charges patronales devrait atteindre 28,45 points au niveau du SMIC en 2016, soit la totalité des cotisations dues aux URSSAF selon les barèmes¹⁷⁷. En 2014, l'allègement pour ces mêmes entreprises portait sur 26 des 30,05 points de cotisations dus selon les barèmes.

Cotisations sociales : une forme de prélèvement désormais brouillée

Ainsi, la Cour des comptes considère que tous ces dispositifs d'allègement (notamment la réduction FILLON dont le poids financier n'est pas à démontrer) ont pour conséquence de transformer les cotisations sociales en une « **une forme de prélèvement désormais brouillée** ».

En d'autres termes, les taux affichés sur le bulletin de paie ne sont plus en adéquation avec le poids réellement supportés par les entreprises, par le jeu de la réduction FILLON notamment.

C'est ainsi que la Cour des comptes recommande (elle rappelle d'ailleurs qu'elle l'avait déjà fait à plusieurs reprises) une « **barémisation** » des taux de cotisations sociales, en fonction du niveau de revenu.

Extrait du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes, septembre 2015

Les évolutions successives qu'elles ont connues font des cotisations sociales une forme de prélèvement désormais brouillée. La spécificité de leur rôle, récemment rappelée par le Conseil constitutionnel qui en fait une condition déterminante de l'affiliation et de l'ouverture des droits à prestations, leur caractère par nature contributif, leur lisibilité même tendent à être progressivement perdus de vue (...)

B - Rétablir la simplicité et la lisibilité du prélèvement sur le facteur travail lié aux cotisations sociales

1 - L'affichage de prélèvements supérieurs à leur réalité, à défaut d'une intégration des allègements généraux dans le barème des cotisations

Au sein de chaque régime et de chaque branche, le principe d'un prélèvement proportionnel aux revenus d'activité par application d'un taux fixe de droit commun semble garantir la simplicité et la lisibilité des cotisations

sociales, aux règles de plafonnement et de cotisations minimales près. En réalité, de très nombreuses dérogations s'appliquent, notamment pour les cotisations dues au régime général.

Principale dérogation au droit commun par leur montant (20,7 Md€ en 2013), les allègements généraux conduisent à afficher, pour plus de 10 millions de salariés, des taux de cotisations et de contributions sociales patronales en déconnexion de plus en plus forte, du fait des exonérations supplémentaires mises en œuvre dans le cadre du pacte de compétitivité, avec les charges réellement supportées par les employeurs.(...)

Comme l'a déjà souligné la Cour en 2011 dans son rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, ce décalage entre les taux de prélèvement effectifs et les taux réglementaires nuit à la transparence des coûts du travail. À ce titre, il risque de fausser l'appréciation portée par les acteurs économiques, en particulier étrangers, sur l'attractivité du territoire français. L'intégration des allègements généraux dans le barème des cotisations sociales mettrait un terme à ce décalage et obligerait les pouvoirs publics à redéfinir et donc à réexaminer, la plupart des exonérations ciblées. La Cour a ainsi déjà recommandé à plusieurs reprises une telle « barémisation » depuis le changement de modalités de compensation par l'État de ces allègements généraux introduit par la loi de financement pour 2011, avec l'affectation pérenne de ressources fiscales à la sécurité sociale, sans plus tenir compte, comme par le passé, de l'évolution annuelle de leur coût effectif.

Conséquences d'une barémisation

Si nous suivions la présente recommandation de la Cour des comptes, nous pourrions ainsi aboutir à :

- Des taux de cotisations différents selon le niveau de rémunération des salariés ;
- Mais également à des taux de cotisations différents, parfois d'un mois à l'autre, pour le même salarié en cas d'absence maladie, entrée/sortie en cours de mois, heures supplémentaires ou complémentaires, versement d'une prime ;
- Des taux de cotisations fortement différents dans le cadre d'un contrat CDD avec un taux à peu près fixe tout au long du contrat mais avec un taux fortement différent au terme du contrat par l'effet de l'indemnité de précarité et de l'éventuelle indemnité compensatrice de congés payés.

Et le CICE ?

La barémisation annoncée des charges patronales ne rétablirait toutefois que partiellement la lisibilité des charges supportées par les entreprises sur les salaires.

En effet, la Cour des comptes rappelle que même si le CICE instauré en 2013 est un dispositif fiscal, il contribue comme les allègements généraux à réduire le coût du travail.

Elle considère que la coexistence de 2 dispositifs de soutien public proportionnels aux salaires, l'un fiscal et l'autre social, accentue l'illisibilité du coût effectif du travail pour les entreprises (ainsi qu'elle l'a déjà mis en évidence).

Elle juge ainsi souhaitable, en termes de lisibilité et de simplification, l'évolution annoncée par les pouvoirs publics à savoir procéder à horizon 2017 à la transformation du CICE en allègements généraux supplémentaires de charges.

Cependant, en l'état il conviendrait alors d'élargir le champ des cotisations concernées par la réduction FILLON et le « CICE sous forme d'allègement de charges ».

Concrètement, il faudrait alors élargir ces 2 dispositifs aux cotisations patronales de retraite complémentaire et d'assurance chômage, la réduction FILLON couvrant actuellement presque totalement les charges patronales URSSAF en cas de rémunération à hauteur du SMIC annuel.

Ce n'est pas la piste d'amélioration envisagée par la Cour des comptes, elle y voit le danger que cette fusion « réduction FILLON-CICE » nécessiterait « **en tout état de cause un accord des partenaires sociaux qui ont la responsabilité directe de ces régimes, entraînerait une transformation structurelle très profonde de la logique contributive de financement qui fonde leur fonctionnement** ».

Elle préconise ainsi de conserver une « partie » du CICE sous forme fiscale, sauf à réduire le niveau global du soutien public dont bénéficient actuellement les entreprises au titre des salaires au niveau du SMIC ou légèrement supérieurs à ce dernier.

Extrait du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes,

septembre 2015

2 - Une illisibilité accrue du coût du travail du fait du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

La « barémisation » des allègements généraux actuels ne rétablirait toutefois que partiellement la lisibilité des charges supportées par les entreprises sur les salaires. Celle-ci est en effet affectée également par la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013.

Le CICE consiste en une réduction d'impôt sur les sociétés égale, à partir de 2015, à 6 % de la masse des salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC (soit un coût de 20 Md€ en régime de croisière équivalent à 4,5 % de la masse salariale totale des entreprises éligibles). Même s'il poursuit des objectifs en partie distincts de ceux des allègements, puisqu'il vise aussi à améliorer la compétitivité des entreprises exportatrices, il contribue comme les allègements généraux à réduire le coût du travail. L'impact cumulatif du CICE et des allègements généraux de cotisations représente de fait une réduction du coût du travail pour un salarié rémunéré au SMIC de 35,75 points pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 36,15 points pour celles de 20 salariés et plus en 2015.

La coexistence de deux dispositifs de soutien public proportionnels aux salaires, l'un fiscal et l'autre social, accentue l'illisibilité du coût effectif du travail pour les entreprises ainsi que la Cour l'a déjà mis en évidence. Les pouvoirs publics ont annoncé leur intention de procéder à horizon 2017 à la transformation du CICE en allègements généraux supplémentaires de charges.

Cette évolution souhaitable en termes de lisibilité et de simplification offre l'opportunité de redéfinir un barème de cotisations qui soit en cohérence avec les logiques de financement des différents risques et régimes de sécurité sociale, aujourd'hui compromises du fait de l'imputation des allègements généraux. Les travaux complémentaires souhaités par les ministres chargés des finances, des affaires sociales et du travail, en réponse à un référé récent de la Cour, sur certaines incidences de l'intégration des allègements généraux dans le barème (différenciation des barèmes par risque et disparition des conditionnalités aujourd'hui attachées aux allègements), pourraient ainsi s'inscrire dans le cadre plus large des réformes en cours (nouvelles étapes d'allègement de charges, évolution du CICE notamment).(...)

Les scénarios construits et analysés par la Cour à titre illustratif mettent en évidence à cet égard la nécessité de choix essentiels sur l'orientation des efforts d'allègements. En particulier, à paramètres constants au niveau du SMIC, la transformation totale du CICE en allègements de charges supposerait que l'essentiel des allègements supplémentaires soit imputé sur les cotisations patronales aux régimes conventionnels de retraite complémentaires (AGIRC-ARRCO) et d'assurance chômage (Unédic), dans la mesure où d'ores et déjà les allègements actuels ont pour effet de supprimer pour un salarié rémunéré au SMIC l'ensemble des cotisations patronales aux régimes de base. Une telle évolution, qui nécessiterait en tout état de cause un accord des partenaires sociaux qui ont la responsabilité directe de ces régimes, entraînerait une transformation structurelle très profonde de la logique contributive de financement qui fonde leur fonctionnement.

Respecter pleinement cette logique contributive essentielle apparaît souhaitable, mais nécessitera de conserver une partie du CICE sous une forme fiscale, sauf à réduire le niveau global du soutien public dont bénéficient actuellement les entreprises au titre des salaires au niveau du SMIC et légèrement supérieurs à ce dernier.

3 préconisations

Compte tenu de l'importance du rapport, de nombreuses préconisations sont énoncées, les 3 que nous vous proposons (au sein de l'extrait qui suit) reprennent les thèmes que nous venons d'évoquer.

Extrait du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes, septembre 2015

Chapitre IV – Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir

14. harmoniser progressivement les efforts contributifs entre les cotisants au régime général et ceux aux régimes qui lui sont financièrement intégrés ;

15. redéfinir à l'occasion de la transformation du CICE en allègements généraux de charges le barème des

cotisations sociales, de manière à supprimer toute déconnexion entre taux affichés et cotisations effectives ;

16. prendre en considération, à l'occasion de la transformation du CICE en allègements généraux de charges, la logique contributive de financement des régimes de retraites complémentaires et d'assurance chômage et celle, de nature assurantielle, de financement du risque AT-MP.

Référence

Extrait du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes, septembre 2015