

LES POLITIQUES D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES : UNE INFLEXION NÉCESSAIRE

ANTOINE BOZIO ET ÉTIENNE WASMER

1. Un peu d'historique sur les exonérations de cotisations

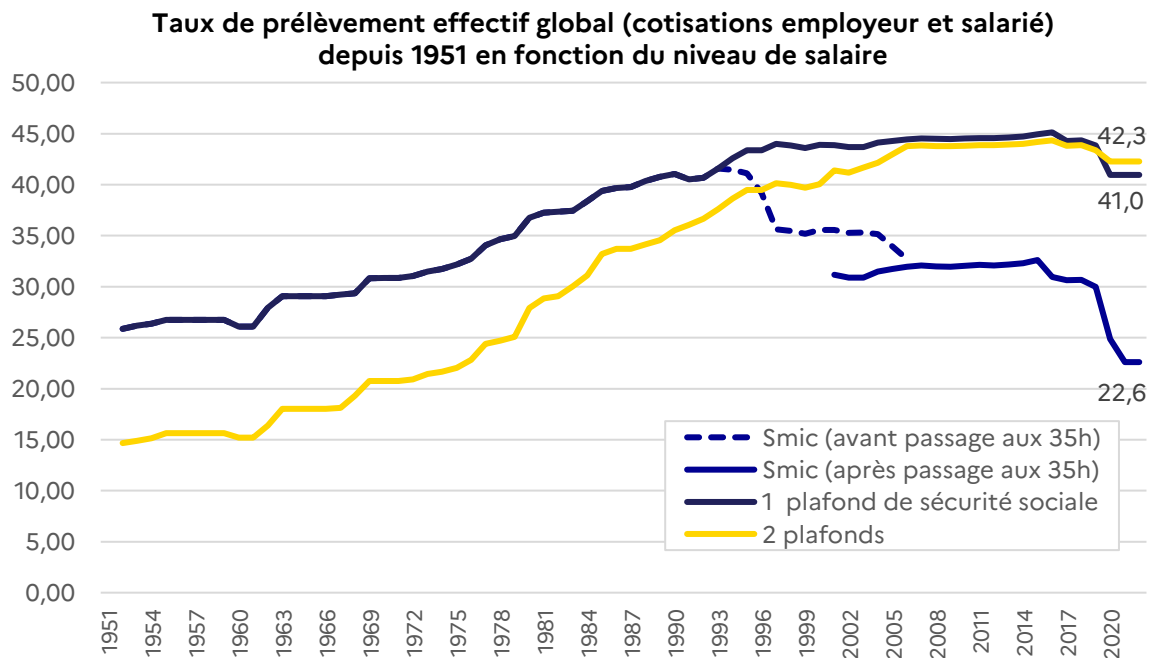
2. Un outil de modélisation renouvelé et une attention au-delà des seuls effets emploi

3. Nos scénarios

4. Réduire la complexité et améliorer l'efficacité du financement de la protection sociale

1. Un peu d'histoire sur les exonérations de cotisations

La situation du marché du travail dans les années 1990



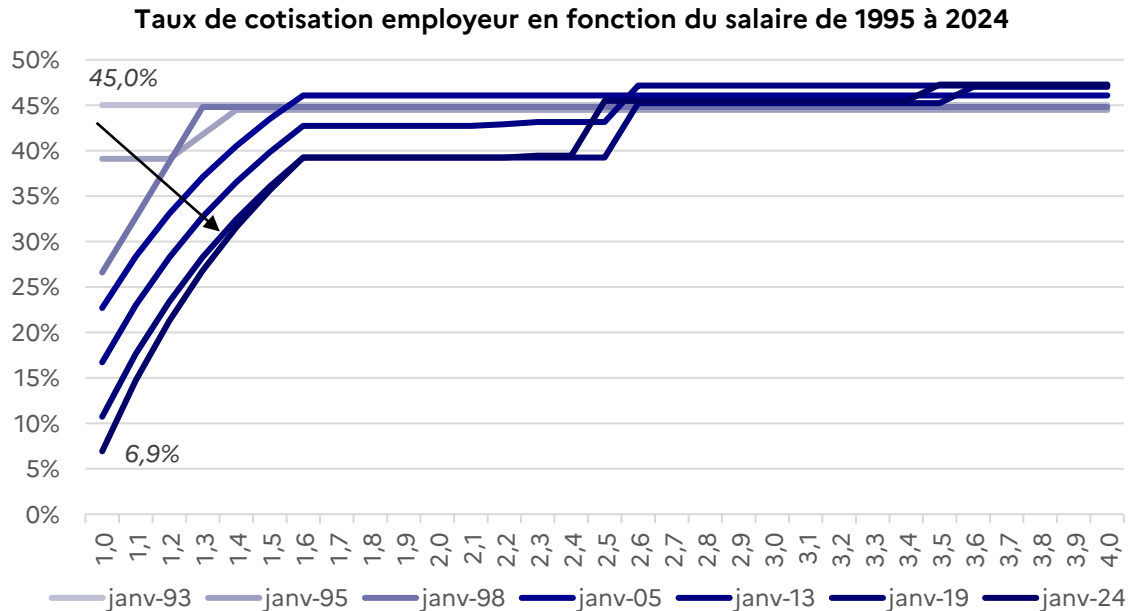
- Taux de chômage élevé : 15 % chez les ouvriers (contre 6 % pour les professions intermédiaires)

- La rémunération d'un salarié au Smic faisait alors l'objet du même taux de prélèvement que celle d'un salarié rémunéré 1 PASS (aujourd'hui 2,2 Smic), elle-même nettement supérieure à celle applicable à 2 PASS.

- Prises de position de plus en plus nombreuses (commissariat au plan, économistes) pour plaider pour une baisse du taux de cotisation au niveau du Smic.

Depuis les première exonérations en 1993, le barème a été sans cesse accentué

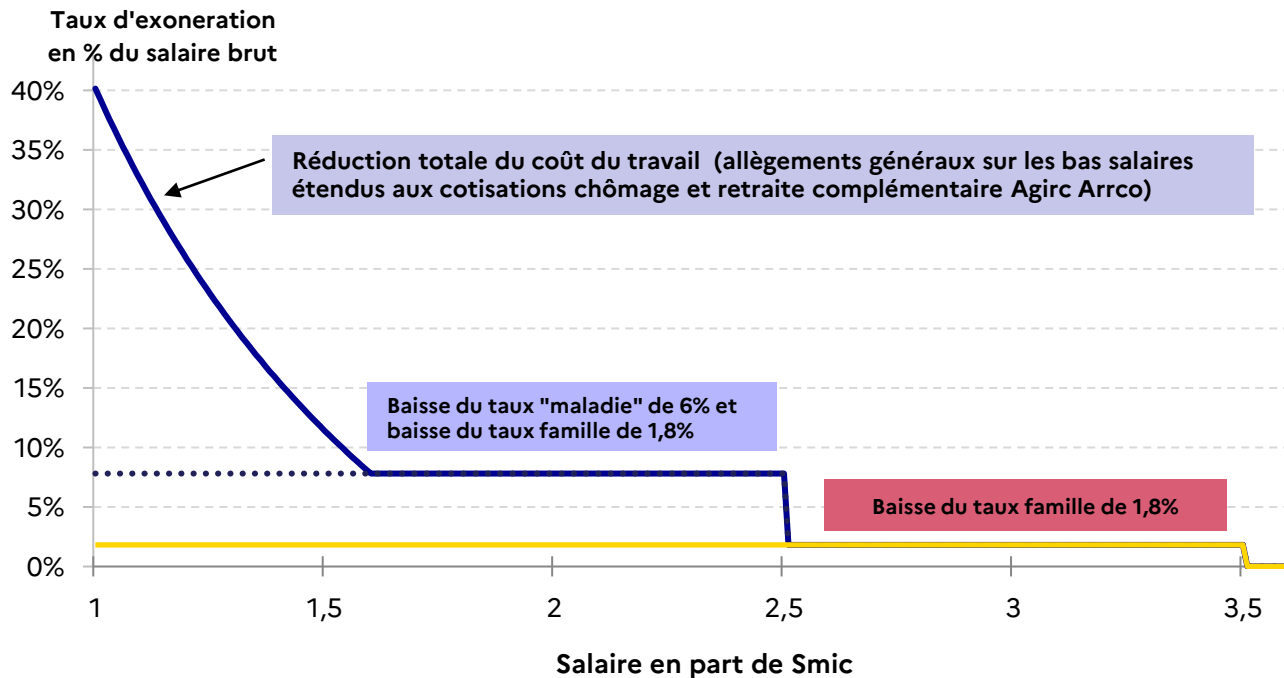
Avec un taux d'exonération au Smic toujours plus élevé et des extensions vers des salaires plus hauts



- Années 2000 – les exonérations visent à accompagner le passage au 35h (mode défensif)
- Années 2010 – convergence des sous-dispositifs et stabilisation
- 2013 et 2015 : création du CICE et loi Pacte – la politique vise aussi désormais des salaires intermédiaires, dans un objectif de compétitivité.
- 2019 : le CICE est « basculé » en baisse de cotisation et la réduction générale est accentuée. Stabilité depuis.

La forme du barème aujourd'hui

Un toboggan et deux bandeaux

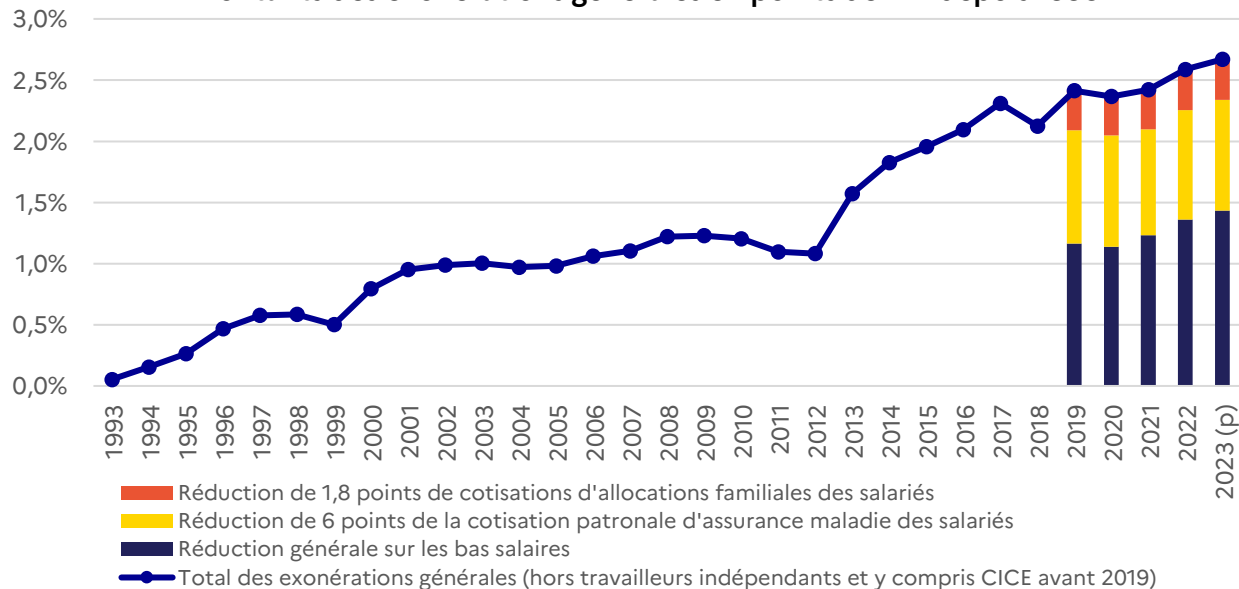


- Deux tiers des salariés sous 1,6 Smic horaire éligibles aux allègements généraux.
- 89 % des salariés concernés par le « bandeau » maladie.
- 98 % des salariés concernés par le bandeau famille.

À un coût pour les finances publiques croissant, à mesure que les objectifs du dispositif se sont multipliés

75Md€ en 2023, compensés à la sécurité sociale par une fraction des recettes de TVA

Montants des exonérations générales en points de PIB depuis 1993



Source : Urssaf

Ces évolutions se sont faites à un coût budgétaire croissant

- En pourcentage du PIB, multiplié par 5 depuis 1999
- Plus de 2,5 % du PIB en 2022
- Attention : le chiffrage du coût pour les finances publiques est statique (hypothèse d'absence d'effets emploi)

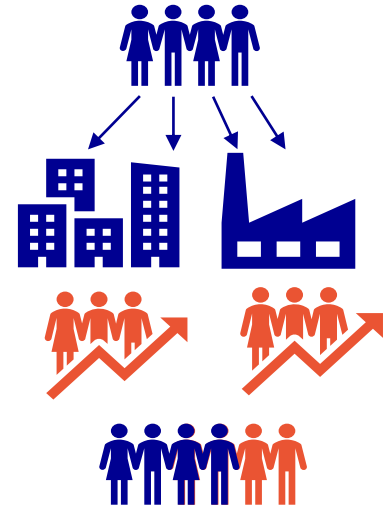
2. Un outil de modélisation renouvelé et une attention au-delà des seuls effets emploi

Un outil de simulation permettant de tenir compte des informations détaillées au niveau du salarié et de l'employeur

Les outils disponibles de l'administration partent de la distribution des effectifs par tranche de salaire, à laquelle sont appliquées des élasticités variant suivant le niveau de rémunération, pour obtenir une nouvelle distribution de l'emploi



Dans notre approche, des données individuelles permettent de tenir compte de façon plus fine de comment le coût employeur au niveau de chaque contrat et chaque entreprise varie sous l'effet d'une réforme et joue sur l'emploi

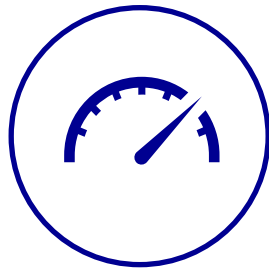


Une réflexion renouvelée sur les élasticités emploi

- Les outils existant incorporent des élasticités de $-0,9$ au Smic, qui remontent linéairement jusqu'à $-0,2$ à 2 Smic et restent ensuite constantes pour les salaires supérieurs à ce seuil.
- Mais ces élasticités ne sont-elles pas surestimées ?



Un taux de chômage
autour de 7 % et des
tensions à l'embauche



Des effets différents en cas de hausse ou
baisse du coût du travail et suivant que les
taux de cotisation sont de 7 % ou 40 %

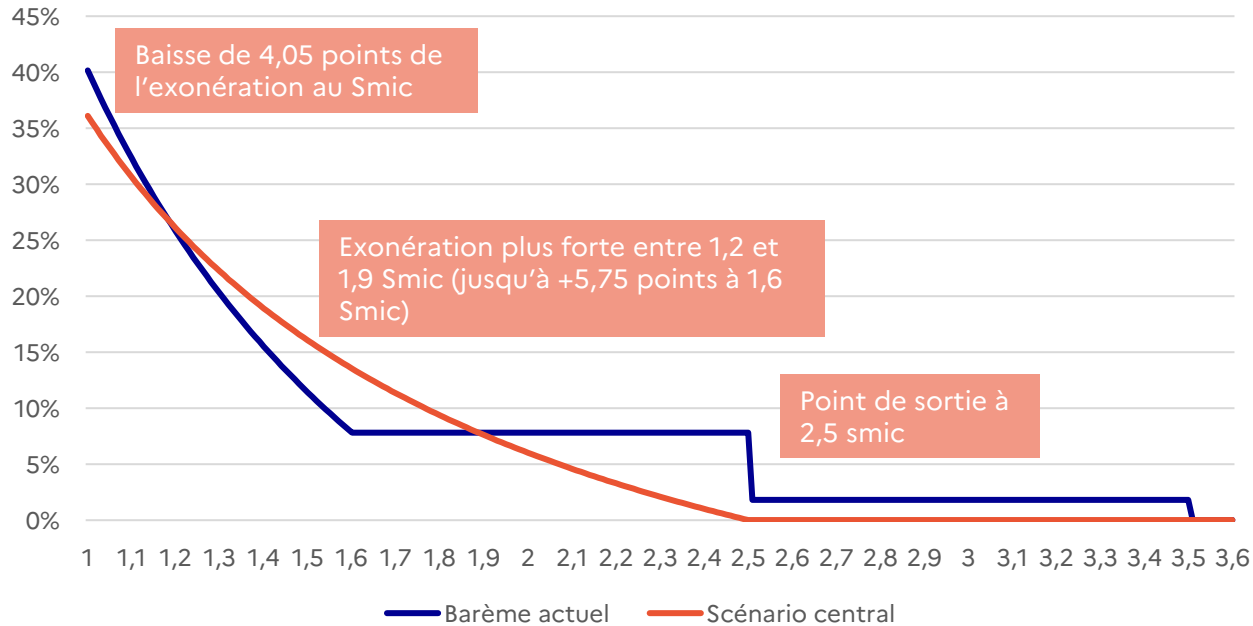


Des effets emploi du CICE
compatibles avec une
élasticité de $-0,3$

Dans notre spécification centrale, on retient une élasticité au Smic de $-0,6$.

3. Nos scénarios

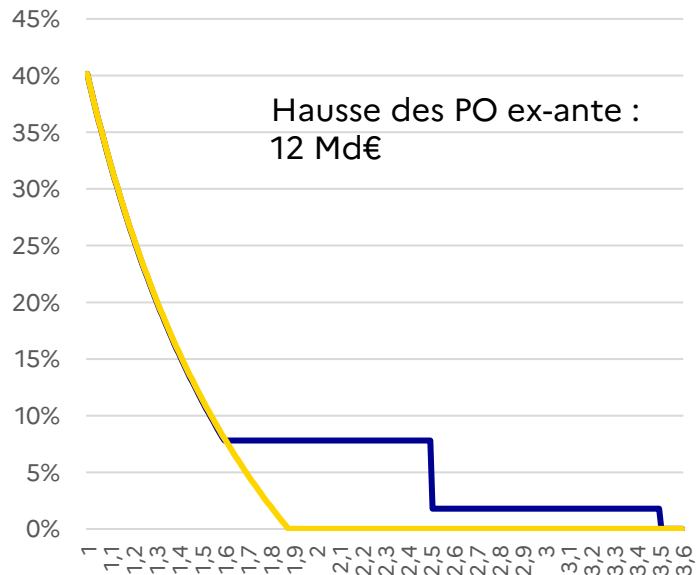
Un scénario central qui privilégie une baisse du coût marginal à augmenter les salaires



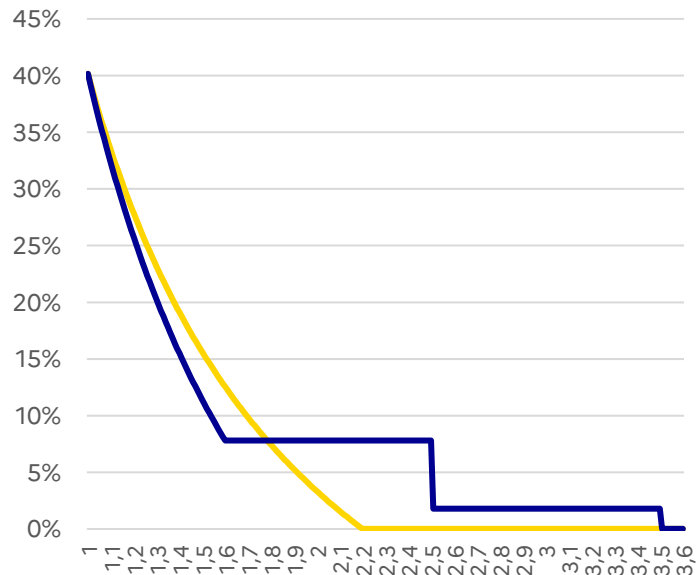
- Le principal objectif de ce scénario est de réduire le coût marginal à augmenter les salaires sous 1,6 Smic (il passe de 242 € pour 100 € à 215 €).
- À budget constant, les sommes économisées sur la droite des bandeaux et par la diminution de l'ordonnée à l'origine (-4,05 points) permet de viser un point de sortie à 2,5 Smic.

À titre de comparaison : deux scénarios consistent à supprimer les bandeaux, en les « recyclant » ou pas

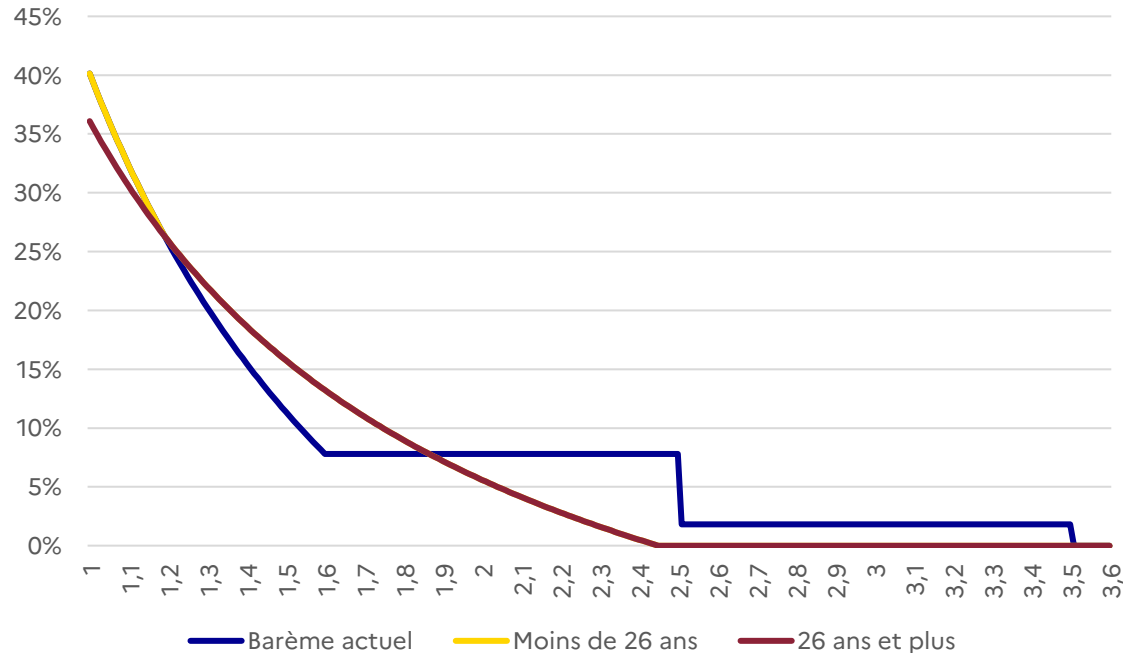
Sans recyclage : point de sortie à 1,9 Smic



Avec recyclage : point de sortie à 2,2 Smic



Variante n°1 : conserver une exonération plus forte (barème actuel) pour les moins de 26 ans en dessous de 1,2 Smic



- Cette variante vise à préserver le taux d'emploi des plus jeunes.
- Le rationnel est que pour cette population qui progresse rapidement dans l'échelle des salaires, l'impact de la pente est moindre et le coût du travail est plus déterminant.

Comparaison des quatre principaux scénarios sans financement par un autre prélèvement obligatoire

	Effets sur l'emploi (en ETP)			Variation de recettes de sécurité sociale		Incitations à augmenter les salaires				
	Effet global	Emploi industrie	Emploi à salaire > 1,2 Smic	Dont ex-ante	Dont ex-post	Variation du taux marginal			Variation de la masse salariale (marge intensive)	
						À 1 Smic	À 2 Smic	À 2,5 Smic	Élasticité de 0,25	Élasticité de 0,5
Scénario central	+9 460	+3 960	+37 630	+124 M€	+177 M€	Avant : 242 € Après : 215 €	Avant : 176 € Après : 213 €	Avant : 3 872 € Après : 196 €	+2 790 M€ (+0,5 %)	+5 581 M€ (+1,0 %)
Scénario adapté aux < 26 ans	+10 230	+3 680	+32 540	+801 M€	+134 M€	Avant : 242 € Après : 217 €*	Avant : 176 € Après : 219 €*	Avant : 3 872 € Après : 184 €*	+2 232 M€ (+0,4 %)	+4 465 M€ (+0,8 %)
Suppression des bandeaux	- 61 870	- 12 750	- 52 040	+12 219 M€	-795 M€	Avant : 242 € Après : 242 €	Avant : 176 € Après : 186 €	Avant : 3 872 € Après : 184 €	- 2 790 M€ (-0,5 %)	-5 581 M€ (-1,0 %)
Recyclage des bandeaux	+50 530	+6 410	+37 780	+780 M€	+173 M€	Avant : 242 € Après : 227 €	Avant : 176 € Après : 232 €	Avant : 3 872 € Après : 184 €	-558 M€ (-0,1 %)	-1 116 M€ (-0,2 %)

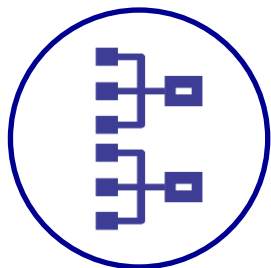
Comment exprimer le barème des allègements?

En multiple de Smic ? En euros ? En fonction du salaire moyen ?

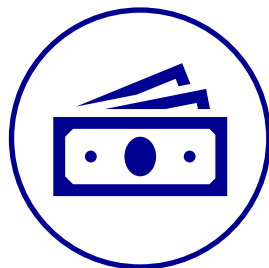
- **Le barème actuel en multiple de Smic**
 - Forte sensibilité du coût pour les finances publique au niveau du Smic
- **L'option d'un barème exprimé en euros**
 - Possibilité de faire évoluer le barème chaque année en fonction des objectifs
 - Tentation forte de faire baisser les allègements par le haut en augmentant la pente
- **L'option d'un barème en fonction du salaire moyen (ou Plafond de la Sécurité sociale)**
 - Logique du barème des cotisations sociales
 - Moindre sensibilité pour les finances publiques, mais la pente des allègements devient la variable d'ajustement

4. Réduire la complexité et améliorer l'efficacité du financement de la protection sociale

Trois recommandations permettant de réduire considérablement la complexité du système



Se limiter à deux barèmes de réduction de cotisations sociales : le barème général et un barème d'exonération renforcée



L'assiette des cotisations sociales devrait être définie comme l'assiette des revenus d'activité soumis à la CSG



La contribution au FNAL et le versement mobilité (VM) ne sont pas des cotisations sociales et devraient être remplacés par des prélèvements fiscaux

Clarifier le financement de la protection sociale

Mettre dans le débat les options de réforme

Séparation d'un financement contributif par cotisations (retraite, chômage, IJ) sur lequel ne s'appliquerait aucune exonération

- Esprit de la proposition de modification du barème
- Esprit de la jurisprudence du CC

Contribution employeur progressive en remplacement des cotisations non-contributives et des AG

- Bascule de fait des cotisations employeurs et AG en prélèvement progressif sur les revenus
- Pas de modification en net, mais un outil flexible de redistribution plus adapté que le ciblage des AG

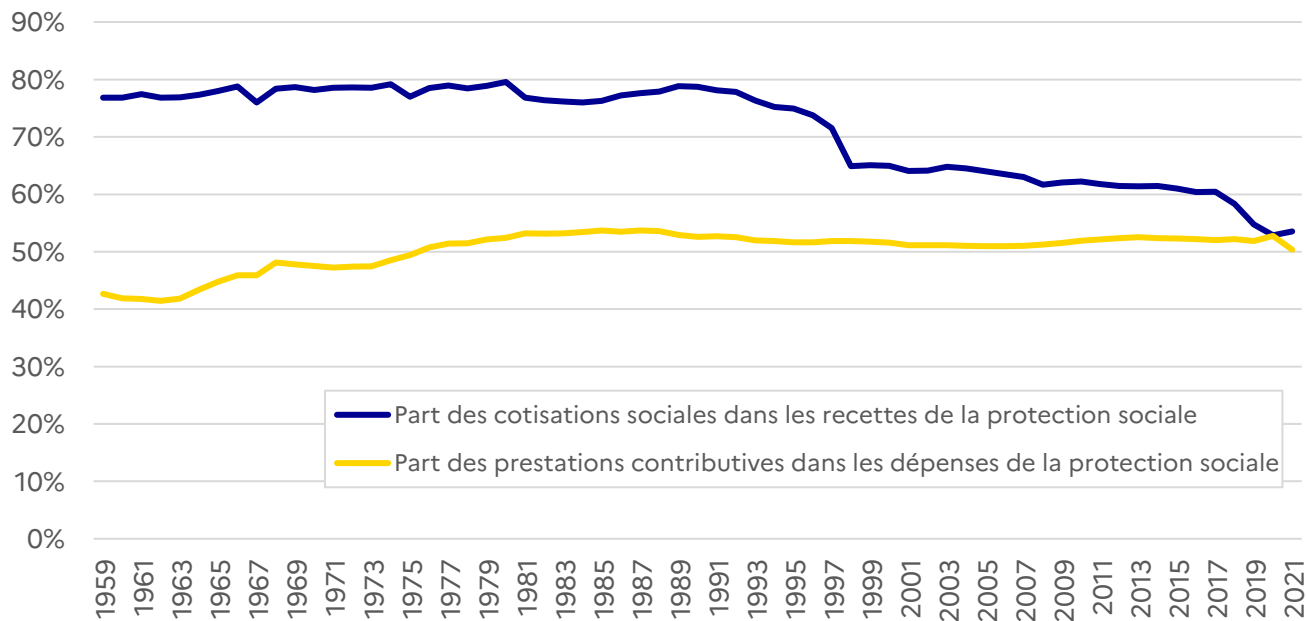
Bascule de la contribution employeur progressive en contribution progressive salariés

- Nouveau salaire brut plus élevé, avec
 - Contribution salarié progressive incorporant l'ensemble des revenus avec des éléments pour charge de famille
 - Incorporation de la prime d'activité

Le financement de la protection sociale (1959-2022)

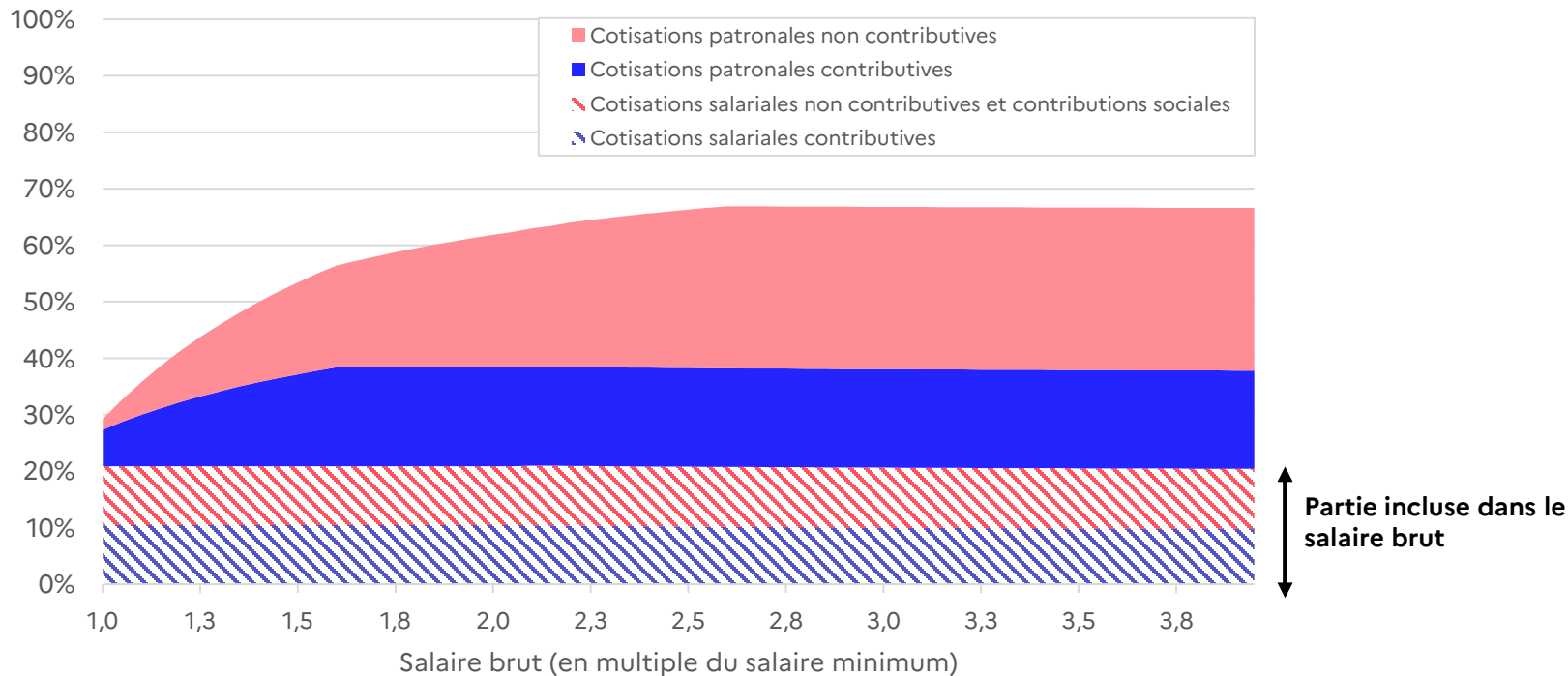
Des cotisations sociales pour les prestations contributives ?

Part des cotisations sociales et des prestations contributives dans les recettes et dépenses de la protection sociale



Comment le scénario central modifie cela ?

Taux de cotisation en pourcentage du salaire brut après application du scénario central



Une nouvelle définition du salaire brut, permettant de réconcilier les cotisations contributives avec la part salariale et les non-contributives avec la part patronale

Taux de cotisation en pourcentage du salaire brut après application (scénario central, avec une contribution employeur progressive)

