

N° 722

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information(1), relative à la **réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises,***

**COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA MISSION**

PAR Mme Michelle DEMESSINE,  
Sénatrice.

---

(1) Cette mission commune est composée de : M. Charles Guené, président ; Mme Michelle Demessine, rapporteure ; MM. Gilbert Barbier, Jean-Pierre Caffet, Yves Daudigny, Jean Desessard, Jean-François Husson, Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; Mme Patricia Bordas, M. Martial Bourquin, Mme Caroline Cayeux, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Marc Daunis, Philippe Dominati, Daniel Dubois, Mmes Anne Emery-Dumas, Frédérique Espagnac, M. Gaston Flosse, Mme Colette Giudicelli, M. Francis Grignon, Mme Chantal Jouanno, M. Dominique de Legge, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Didier Marie, Jean-Jacques Mirassou, Jackie Pierre, Jean-Pierre Plancade, Hervé Poher, Charles Revet, Dominique Watrin.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS DE M. CHARLES GUENÉ, PRÉSIDENT.....	5
INTERVENTION DE MME MICHELLE DEMESSINE, RAPPORTEURE.....	7
TRAVAUX DE LA MISSION.....	13
EXAMEN DU RAPPORT.....	13
CONTRIBUTIONS DES GROUPES .....	21
• Groupe Union pour un Mouvement Populaire .....	21
• Groupe socialiste et apparentés .....	24
• Groupe Union des Démocrates et Indépendants – UC.....	27
• Groupe communiste républicain et citoyen .....	32
• Groupe écologiste.....	34
AUDITIONS DE LA MISSION .....	39
• Audition de Mme Hélène PARIS, secrétaire générale, et M. Pierre CAHUC, économiste, membre du Conseil d'analyse économique (CAE) ( <i>mercredi 2 avril 2014</i> ) .....	39
• Audition de M. Mark KEESE, chef de la division de l'analyse et des politiques de l'emploi, Mme Pia RATTENHUBER, statisticienne à la division des politiques sociales, M. Hervé BOULHOL, économiste de la division des politiques sociales et Mme Gwenn PARENT, économiste sur les politiques sur les travailleurs licenciés à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ( <i>mercredi 2 avril 2014</i> ) .....	51
• Audition de MM. Marc-Antoine ESTRADÉ, chef du département des synthèses de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et Benoît OURLIAC, chef de la mission économique, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), ( <i>jeudi 10 avril 2014</i> ).....	61
• Audition de M. Yannick L'HORTY, économiste, professeur à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée ( <i>jeudi 10 avril 2014</i> ).....	71
• Audition de M. François REBSAMEN, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social ( <i>mardi 22 avril 2014</i> ).....	76
• Audition de M. Jacques FREYSSINET, économiste ( <i>mardi 22 avril 2014</i> ).....	83
• Audition de Mme Marie-Claire CARRÈRE-GEE, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi ( <i>mercredi 23 avril 2014</i> ) .....	89
• Audition de M. Serge LEMAÎTRE, directeur de la sécurisation des parcours professionnels de Pôle emploi ( <i>mercredi 23 avril 2014</i> ) .....	96
• Audition de M. Olivier BONTOUT et de Mme Carola BOUTON, de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne ( <i>mercredi 23 avril 2014</i> ) .....	101
• Audition, sous forme de table ronde, des représentants des syndicats de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et FO) ( <i>mercredi 23 avril 2014</i> ) .....	108

---

• <b>Audition, sous forme de table ronde, des représentants des organisations d'employeurs (Medef, CGPME et UPA) (mercredi 23 avril 2014)</b> .....	125
• <b>Audition de M. Michel HOUDEBINE, chef du service des politiques publiques, de la direction générale du Trésor (mercredi 7 mai 2014)</b> .....	133
• <b>Audition de MM. Benjamin GALLEZOT, adjoint au directeur général, et François MAGNIEN, sous-directeur de la prospective, de l'évaluation et des études économiques, de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) (mercredi 7 mai 2014)</b> .....	142
• <b>Audition de M. Olivier PASSET, directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi (mercredi 7 mai 2014)</b> .....	150
• <b>Audition de Mme Selma MAHFOUZ, commissaire général adjointe à la stratégie et à la prospective, et de M. Antoine NABOULET, chargé de mission, du commissariat général à la stratégie et à la prospective (mercredi 14 mai 2014)</b> .....	159
• <b>Audition de Mme Anne BUCHER, directeur des réformes structurelles et de la compétitivité, M. Nicolas PHILIPONNET, membre du bureau géographique France, de la direction générale des affaires économiques et financières de la commission européenne (mercredi 14 mai 2014)</b> .....	167
• <b>Audition de Mme Mireille ELBAUM, présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale (mercredi 14 mai 2014)</b> .....	180
• <b>Audition de M. Louis GALLOIS, auteur du rapport « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » (mercredi 21 mai 2014)</b> .....	188
• <b>Audition de M. Henri STERDYNIK, directeur du département « Economie de la mondialisation », de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) (mercredi 21 mai 2014)</b> .....	198
• <b>Audition conjointe de MM. Jacky FAYOLLE, directeur du centre Etudes et prospective, du groupe Alpha, Jean-François POUPARD, directeur général, et Jean-Paul RAILLARD, chargé d'étude auprès du comité de direction, du cabinet Syndex (mercredi 28 mai 2014)</b> .....	203
• <b>Audition de MM. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général, et Eric DUBOIS, directeur des statistiques et synthèses économiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) (mercredi 28 mai 2014)</b> .....	212
• <b>Audition de M. Thomas FATOME, directeur de la sécurité sociale (mercredi 4 juin 2014)</b> .....	220
• <b>Audition de MM. Benjamin WEIGERT, secrétaire général, et Marcus KLEMM, économiste spécialiste des politiques du marché du travail du conseil allemand des experts économiques (mercredi 4 juin 2014)</b> .....	226
• <b>Audition de M. Frédéric BOCCARA, économiste, maître de conférences associé à l'université de Paris 13 (mardi 17 juin 2014)</b> .....	236
• <b>Audition de M. Jean AGULHON, directeur des ressources humaines France, du groupe Renault (mardi 17 juin 2014)</b> .....	241
• <b>Audition de M. Michel SAPIN, ministre des finances et des comptes publics (mardi 17 juin 2014)</b> .....	248
<b>DÉBAT SUR LES ORIENTATIONS DU RAPPORT</b> .....	257

## AVANT-PROPOS DE M. CHARLES GUENÉ, PRÉSIDENT

---

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. Elle a procédé à l'audition des ministres concernés, des représentants des administrations compétentes, des partenaires sociaux, d'entreprises, d'économistes et de chercheurs ainsi que, dans une perspective internationale, de représentants de l'OCDE, de la Commission européenne et du conseil allemand des experts économiques.

Réunie le 15 juillet 2014 pour l'examen du rapport, la mission commune d'information n'a pas adopté les conclusions proposées par la rapporteure et, en conséquence, n'a pas autorisé la publication du rapport.

Afin de porter à la connaissance du public les éléments du débat et les informations dont elle a pu disposer, elle a néanmoins décidé de publier le compte-rendu de ses travaux, assorti d'une intervention de la rapporteure et de contributions des groupes.



---

## INTERVENTION DE MME MICHELLE DEMESSINE, RAPPORTEURE

---

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

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

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

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

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

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

Ce modèle a été considérablement fragilisé ces dernières années. Les plans de rigueur qui visent la Sécurité sociale, avec de moindres revalorisations de prestations ou des remboursements de médicaments se succèdent. Le Smic ne permet pas d'éviter l'existence de travailleurs pauvres. Les exonérations de cotisations sociales patronales, enfin, constituent une réforme du financement de la protection sociale qui s'effectue dans l'opacité et l'illisibilité la plus totale, au détriment de la bonne information des citoyens.

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

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

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

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



---

Au-delà de sa faible efficacité, cette politique engendre plusieurs effets pervers particulièrement préoccupants : elle tend à enfermer les travailleurs les moins qualifiés dans des trappes à bas salaires et favorise le déclassement des jeunes diplômés, contraints de prendre la place des moins qualifiés pour trouver un emploi. Ce faisant, elle renforce la dualité du marché du travail. Cette politique était censée préserver notre modèle social mais nous avons des travailleurs pauvres, des travailleurs à temps très partiel, des salariés en contrats de très courte durée, des jeunes qui enchaînent des stages sans lendemain...sans accéder à l'emploi stable et au contrat à durée indéterminée.

Plus largement, l'obsession de la baisse du « *coût du travail* », devenue une fin en soi, favorise le développement d'une économie *low cost*, indigne d'un pays développé comme la France et qui contribue au phénomène de déflation en Europe.

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette contribution, qui a rapporté 1 943 millions d'euros en 2013, participe de la volonté d'inciter les entreprises au réinvestissement de leurs bénéfices. Son taux de 3 % est cependant insuffisant pour donner une véritable logique incitative au dispositif ; je 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.

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

---

### Les propositions de Mme Michelle Demessine, rapporteure

**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 concentrées, 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 bénéfices 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.



---

## TRAVAUX DE LA MISSION

---

### EXAMEN DU RAPPORT

*(mardi 15 juillet 2014)*

**M. Charles Guené, président.** - Notre mission commune d'information a entamé ses travaux le 2 avril dernier. Après plus de trois mois d'activité particulièrement dense, chacun d'entre nous a pu se forger une opinion. Nous devons, comme nous nous y étions engagés, rendre nos conclusions avant la fin de la session extraordinaire.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je vous remercie, monsieur le Président, d'avoir conduit nos travaux de manière toujours courtoise et bienveillante. Nous avons ainsi entendu, dans un climat serein, tous les points de vue sur ce sujet d'apparence technique mais qui est au cœur de nos prises de position politiques sur les questions d'emploi, de protection sociale ou de politique économique.

Les allègements de cotisations reposent sur un postulat simple : le coût du travail est trop élevé, sa baisse doit créer des emplois.

Or, l'impact de ces allègements sur l'emploi n'est pas établi. Selon l'évaluateur (administration, chercheurs) et la méthode (macro ou micro-économique, intégrant ou non le financement budgétaire), les résultats vont du simple au double : l'évaluation du nombre d'emplois créés par la première vague d'allègements de cotisations, entre 1993 et 1997, varie de 200 000 à 400 000 - c'est assez troublant... Pour la période de mise en place des 35 heures et la convergence des Smic, l'évaluation est impossible.

Certains affirment pourtant que la suppression des allègements détruirait 800 000 emplois. Le directeur général de l'Insee nous a appris que ce chiffre résulterait d'une simple extrapolation des données de la période 1993-1997. Multiplier par deux la création d'emplois parce que la dépense a doublé ne me paraît pas crédible. Au demeurant, nous ignorons combien d'emplois ont pu être créés, ni à quelle politique les imputer. Nous ne savons pas davantage s'ils sont nouveaux ou ont été sauvegardés.

Parce qu'elles s'apparentent à une dévaluation, les politiques d'allègements de cotisations doivent être limitées dans le temps et accompagnées. Or elles ont perduré et se sont amplifiées, quand leur effet allait s'amenuisant, puisque les entreprises intégraient la baisse du coût du travail. Elles n'ont pas été accompagnées d'une politique assez volontariste de formation des moins qualifiés : la part de ceux-ci dans l'emploi total n'a été stabilisée que temporairement. Les allègements, censés préserver notre

modèle social, n'ont suffi ni à enrayer la catastrophe du chômage de masse ni à éviter la dualité croissante du marché du travail : en témoigne le nombre de travailleurs pauvres, de travailleurs à temps très partiel, de salariés en contrats de très courte durée, de jeunes qui enchaînent des stages sans lendemain...

Cette politique présente de surcroît des effets indésirables. Elle a accéléré une réforme de fait du financement de la protection sociale, où la part des cotisations est passée de 80 % à environ 60 %. Il ne s'agit pas d'une simple question de « tuyauterie » : cela remet en cause le principe fondateur selon lequel une part du salaire est socialisée et redistribuée sous forme de prestations.

L'on observe désormais un véritable conflit d'objectifs : le Cice allège des cotisations accidents du travail directement liées aux sinistres intervenus dans l'entreprise, ce qui détruit l'incitation à la prévention. Sur les retraites, les cotisations augmentent en même temps que les allègements. Les prestations maladie et famille sont devenues universelles et n'ont plus de lien direct avec l'exercice d'une activité salariée ? Pas tout à fait... D'une part, les prestations familiales contribuent à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, de l'autre, les prestations maladie n'ont été liées à un critère de résidence qu'à cause de la montée du chômage et de la précarité.

Les recettes affectées à la sécurité sociale sont plus fragiles et plus sensibles à la conjoncture que les cotisations, nous l'avons vu en 2013. Les flux croisés et les compensations en cascade ont rendu illisible le financement de la protection sociale. C'est pourquoi je recommande de restaurer le rôle premier des cotisations dans le financement de la protection sociale, de clarifier celui-ci et de revoir le rôle respectif des partenaires sociaux et de l'Etat pour laisser un espace véritable à la gouvernance paritaire.

La politique d'allègements a également favorisé un mauvais positionnement de l'économie française. Au lieu d'être ciblée sur les entreprises qui en ont le plus besoin et sur les secteurs les plus exposés à la concurrence, elle offre une prime aux bas salaires et aux secteurs les plus abrités. Les allègements bénéficient surtout aux petites entreprises du secteur des services, où les salaires sont moins élevés, et peu à l'industrie, pourtant exposée à une concurrence internationale incitant au dumping social et environnemental.

Compte tenu de la progressivité des cotisations, la politique d'allègements crée des trappes à bas salaires ou à basses qualifications. Puis, la course sans fin à la baisse des salaires alimente la déflation en Europe, alors que nous avons besoin de croissance et de soutien à la consommation. Enfin, focalisés depuis vingt ans sur le coût du travail, les pouvoirs publics ont négligé d'autres enjeux : développement des entreprises, promotion de l'emploi et des qualifications.

---

Je préconise en conséquence de remettre les allègements en question. La baisse du coût du travail est devenue une fin en soi. Avec le Cice, mesure à caractère fiscal destinée à restaurer les marges des entreprises, la finalité n'est plus l'emploi mais la compétitivité. À cet égard, le coût du capital est un paramètre trop souvent négligé. Certes, l'investissement des entreprises a baissé de façon inquiétante et certaines rencontrent des difficultés d'accès au crédit. Est-ce à cause du coût du travail ? L'évolution des dividendes, alors même que le taux de marge stagnait ou baissait, montre bien que les entreprises, pressées par leurs actionnaires ou leurs donneurs d'ordre, ont fait des choix défavorables à l'investissement. Je soutiens donc la demande, portée par les forces syndicales, de création d'un indice du coût du capital. Afin d'inciter au réinvestissement des profits dans l'entreprise, je propose de doubler le taux de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des bénéfices distribués.

Pour promouvoir des modes de financement des entreprises tenant compte de leur politique en matière d'emploi et de développement des qualifications, je souhaite la création d'un fonds de bonification des prêts aux entreprises. Il faut conforter les stratégies de filière prônées par le Gouvernement et surtout consolider leur financement. La qualification des salariés résultant de la formation initiale ou continue, j'appelle à investir massivement dans ce domaine, en particulier pour le développement d'un apprentissage conçu comme une véritable formation, assortie d'un soutien public au logement et au transport.

Il est indispensable que se développe un véritable dialogue social, où les parties fassent jeu égal en termes d'information et où la participation à la stratégie de l'entreprise soit une réalité. Il serait intéressant de rassembler les différentes consultations au sein de l'entreprise sur la formation, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les seniors, en une seule consultation globale. Les partenaires sociaux doivent être informés du total des aides perçues comme de l'usage qu'en fait l'entreprise. Nous identifierions ainsi les effets sur l'emploi des soutiens offerts, actuellement sans conditions, par les pouvoirs publics.

Le manque d'impact sur l'emploi des allègements de cotisations impose de les remettre à plat et d'instaurer une mesure du coût du travail comme du coût du capital afin de mieux mobiliser l'argent public. L'objectif de cette politique était l'emploi des moins qualifiés : je recommande d'investir massivement dans la qualification des salariés et de faire disparaître progressivement ce palliatif.

**M. Charles Guené, président.** – Merci pour ce rapport précis et assorti de préconisations.

**M. Charles Revet.** – Vous avez souligné l'impact politique de ce dossier. L'abaissement des charges sociales a-t-il eu un impact sur l'emploi, en particulier des moins qualifiés ? Pour aider les entreprises à faire baisser le coût du travail sans diminuer les salaires, il faut bien jouer sur d'autres

composantes... Et il y a urgence : faute de compétitivité, des pans entiers d'activités économiques disparaissent de notre territoire – dans mon département, le textile, le pétrole, même. Les charges payées par une entreprise sur un emploi sont aujourd'hui supérieures au salaire net perçu par l'employé. Tout ce qui peut contribuer à diminuer le coût du travail m'apparaît opportun, je ne peux pas partager vos conclusions.

**M. Jean Desessard.** – Sans partager l'ensemble de vos analyses, j'estime que vous avez mis le doigt sur une question essentielle. Est-il prouvé que les exonérations de cotisations sociales aient créé de nombreux emplois ? La diversité des évaluations montre qu'elles sont assez aléatoires. Les effets pervers de cette politique, eux, ont été signalés à plusieurs reprises. Avec des milliards d'euros dépensés, il est bien normal que des emplois soient créés. Mais ne pourrait-on faire mieux ? Pourquoi ne pas créer directement des emplois dans la fonction publique, par exemple ? Un fonctionnement plus rapide de notre justice aurait des effets bénéfiques sur notre économie, outre le fait qu'il accroîtrait le bien-être global. De même, l'embauche de fonctionnaires dans la santé, voire dans la défense, ne serait pas sans effets économiques. Cet argent pourrait certainement être mieux employé. Les collectivités territoriales pourraient également en bénéficier, qui font travailler artisans et entreprises locales.

Je ne suis pas opposé à la diminution du coût du travail, bien sûr. La compétition internationale nous l'impose. Je préférerais cependant un allègement des cotisations sociales pour tous les salariés. N'en déplaise à mes amis communistes, la TVA sociale avait ce but et taxait les produits importés pour contribuer au financement de la protection sociale...

**M. Jean-François Husson.** – Il fallait le dire plus tôt !

**M. Jean Desessard.** – Jusqu'où aller ? Nous ne nous alignerons jamais sur le dernier pays émergent, sauf à remettre en cause notre niveau de vie et nos acquis sociaux : nous devons privilégier une autre stratégie. La robotique ne peut-elle faire baisser le coût du travail dans le textile ? L'atout de la France est son image de marque : le luxe, la mode, la finition... Ne cherchons donc pas à concurrencer le Brésil ou l'Inde sur le bas de gamme, focalisons-nous sur la qualité du *made in France*, et retrouvons le chemin de l'exportation.

**M. Dominique Watrin.** – Je me retrouve dans le rapport de Mme Demessine. Cette position n'est pas partisane, puisqu'elle fait écho aux préoccupations exprimées en 2009 par la Cour des comptes, qu'il faut l'écouter aussi lorsqu'elle dit des choses justes. La Cour appelait à évaluer l'efficacité en termes d'emploi des allègements massifs de charges sociales, et invitait à reconsidérer leur ampleur, et même leur pérennité. Le rapport montre que cela n'a pas été fait.

Vous avez évoqué la compétitivité. Nous savons qu'il est question d'exonérer totalement les entreprises de cotisations sociales au titre de la branche famille. Un calcul simple montre que l'économie réalisée ne



---

représenterait que 1% des coûts de production. Ne faut-il pas aller chercher les économies ailleurs, comme le rapport le propose ? Le débat doit continuer : au moins, publions ce rapport.

**M. Yves Daudigny.** - Pour avoir beaucoup participé aux travaux de cette mission commune d'information, je puis en confirmer le grand intérêt et la qualité. Depuis 1993, la France a fait des allègements de cotisations sociales sa première politique publique de l'emploi. Celle-ci a porté ses fruits. S'il est légitime de s'interroger sur ses conséquences en termes de spécialisation économique, d'emplois non qualifiés ou de déformation de l'échelle des salaires, je conteste deux points du rapport.

Le Cice et le pacte de responsabilité et de solidarité, que je défendrai tout à l'heure dans l'hémicycle, ne sont pas de simples évolutions des dispositifs existant depuis 1993. Ils constituent au contraire des ruptures. L'échelle des salaires visés est beaucoup plus large : non plus entre 1,3 et 1,6 Smic mais jusqu'à 2,5, voire 3,5 Smic. L'allègement des cotisations sociales est complété par des mesures en faveur du pouvoir d'achat des travailleurs modestes, l'ensemble se conciliant avec la nécessité de rétablir les comptes du pays.

Je conteste avec force l'idée selon laquelle les allègements de cotisations auraient fragilisé le financement de notre système de protection sociale. Pour que celui-ci perdure, son financement doit s'adapter aux évolutions de notre société. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 clarifie les recettes, seule la TVA restant partagée entre l'Etat et la sécurité sociale.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - J'ai beaucoup appris lors des auditions. Je partage l'avis de M. Desessard sur le fait que nous n'avons pas vocation à concurrencer le Bangladesh ou le Brésil par les coûts - heureusement - et que c'est par la qualité que nous pouvons nous distinguer. Mais augmenter le nombre de fonctionnaires ? N'est-ce pas, comme le sapeur Camember, creuser des trous pour en boucher d'autres ? Je ne sais si cibler les exonérations sur les bas salaires était une bonne stratégie. Je m'en suis entretenu avec la rapporteure. Le créneau de notre pays, c'est la qualité à coût un peu moins élevé que nos concurrents. Notre déficit commercial provient à 60 % de notre commerce avec les pays de l'Union européenne où les conditions sociales sont à peu près les mêmes, mais où les coûts sont inférieurs. C'est bien que nos charges sont trop élevées.

**M. Gilbert Barbier.** - Je félicite la rapporteure pour son intéressant travail. Bien que je ne puisse accepter ses conclusions, il mériterait d'être diffusé. Dans le monde actuel, il n'est plus possible de faire reposer les cotisations sociales uniquement sur le monde du travail. Avec l'ancien rapporteur général de la sécurité sociale, M. Vasselle, nous avons pendant des années déposé des amendements pour transférer une partie du financement de la protection sociale vers la CSG ou une autre ressource. Limiter l'assiette du financement de la protection sociale au monde du

travail pénalise les entreprises. Cibler l'allégement sur les bas salaires est-il efficace ? Nous savons bien que si nous l'ouvrons davantage, le coût sera considérable.

**M. Charles Guené, président.** - J'ai aussi trouvé nos réunions très agréables et notre travail très intéressant. Je regrette toutefois qu'il n'ait pas abouti à des préconisations plus consensuelles. Les allègements de charges survenus depuis 1993, c'est-à-dire depuis que nous ne pouvons plus vivre en économie fermée, résultent de la singularité du système français : un niveau de protection sociale très élevé, dont le financement repose sur le travail, avec un salaire minimum fixé par les pouvoirs publics. Personne, ou presque, n'a contesté les effets des exonérations. Les emplois ont-ils été créés, sauvegardés ? Cela importe peu au rythme actuel de destruction d'emplois.

Certes, le financement de notre protection sociale doit évoluer. Le rapport aurait pu se focaliser davantage sur cette question. Les exonérations pourraient être élargies aux salaires un peu plus élevés, comme le Cice le fera d'ailleurs. Si la compétitivité-prix n'est pas tout - il y a aussi la compétitivité-formation, la compétitivité-innovation -, il faut en tenir compte, car nos concurrents ne sont pas seulement les Bric, mais aussi les pays d'Europe. Que 60 % seulement du financement de la protection sociale reposent sur les salaires ne nous pose pas problème : il faut repenser l'ensemble du système. L'entreprise n'a pas vocation à l'intégrer dans ses coûts, même si elle redistribue la richesse qu'elle produit.

Pour toutes ces raisons, il me semble difficile de voter la publication du rapport. Comment faire alors pour valoriser les travaux intéressants que nous avons conduits ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je vous remercie pour la qualité de vos interventions. Cette question n'est pas une question annexe : nous sommes au cœur du réacteur. Pourtant, elle ne fait l'objet d'aucun débat dans notre pays. Un rapport trop consensuel aurait été une manière d'évacuer la discussion. La dépense publique dont il est question représente, depuis 1993, 210 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien. Les résultats ne me semblent pas suffisants. Est-il radical de constater que cet argent pourrait être mieux utilisé ? Je déplore également que nous ne débattions jamais du financement de la sécurité sociale.

Des questions si techniques sont difficiles à poser en termes politiques. Notre rôle est pourtant de les rendre accessibles. Je souhaite que ce travail soit publié, éventuellement avec vos contributions, pour alimenter le débat.

**M. Charles Guené, président.** - Je vous en donne acte, ce débat n'est pas souvent ouvert dans le pays. Il ne m'en est pas moins difficile d'intégrer vos onze préconisations.

---

**M. Jean Desessard.** – Nous pourrions nous inspirer du précédent constitué par le rapport de la commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité...

**M. Charles Guené, président.** – Mieux vaut, si vous le voulez bien, distinguer l'approbation et la publication.

**M. Yves Daudigny.** – Pourquoi ne pas voter d'abord sur le rapport et, si le résultat est négatif, voir ce que nous pouvons publier.

**M. Charles Guené, président.** – Je pensais, en cas de rejet, vous proposer de publier l'ensemble des comptes rendus des auditions, assorti d'une contribution de chacun des groupes. Publier tout le travail de notre rapporteure, comme elle le souhaite, serait disproportionné par rapport à des contributions de quatre à cinq pages. Tout le monde considèrerait qu'il a été approuvé.

**M. Jean-François Husson.** – Le rapport sur les rythmes scolaires n'a pas été publié.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Et publier le rapport sans les préconisations ?

**M. Charles Guené, président.** – Ses conclusions sont comprises dans les développements.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les auditions seules sont illisibles.

**M. Yves Daudigny.** – Je vous propose de publier les comptes rendus des auditions et de nos réunions, assortis de contributions sous le titre d'éléments de débat.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Ce ne serait pas la première fois qu'un rapport non approuvé serait publié. Le thème de la mission commune d'information a été choisi dans le cadre du droit de tirage de mon groupe : il est naturel que je ne présente pas un rapport à l'eau tiède. Si nous ne pouvons pas nous exprimer librement, les niches n'auraient plus de sens.

**M. Charles Guené, président.** – Certes, mais mon nom y figurerait aussi...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous pouvons discuter du titre.

\*

\*       \*

*Le rapport n'est pas adopté.*

**M. Charles Guené, président.** – Votons sur ma proposition : publication des comptes rendus, avec des contributions de quatre pages, sous un titre reformulé.

**M. Jean Desessard.** – Pourquoi ne pas voter sur un choix, entre la proposition d'Yves Daudigny et la vôtre ?

**M. Charles Revet.** – D'abord celle du président !

**M. Charles Guené, président.** – Commençons par celle d'Yves Daudigny, puis passons à la mienne.

*La mission commune d'information n'accepte pas la publication du rapport assorti de contributions.*

*La mission commune d'information décide de publier les comptes rendus de ses réunions et auditions, assortis de contributions de quelques pages de chacun des groupes.*

---

## CONTRIBUTIONS DES GROUPES

-----

### **Groupe Union pour un Mouvement Populaire**

Il est un point sur lequel nos analyses rejoignent celles de la rapporteure de la mission : il est grand temps de supprimer les allègements de cotisations.

Ce n'est pas tant qu'ils soient responsables de tel ou tel travers de notre économie mais bien plutôt qu'après 20 ans d'une politique ininterrompue et qui concernera bientôt la quasi-totalité des salariés, le moment est venu de prendre acte qu'il faut financer notre protection sociale autrement.

En s'attachant à dresser le bilan des politiques d'allègements de cotisations sociales patronales, menées par les gouvernements successifs au fil des alternances, la mission commune d'information se fixait pour objectif d'interroger la relation entre le mode de financement de la protection sociale dans notre pays et l'emploi.

Comparée à ses principaux partenaires européens, la France affiche une triple singularité : elle présente un niveau de protection et par là-même de dépenses sociales élevé, qu'elle finance par des cotisations assises sur les salaires, le bas de l'échelle des salaires étant fixé par la puissance publique à un niveau relativement élevé et concernant de ce fait une part très importante de la population active.

Cette singularité ne manque pas de se traduire par un niveau de chômage lui aussi élevé, en particulier, mais pas seulement, pour les moins-qualifiés.

Ce n'est pas un hasard si les allègements sont nés en 1993, année où notre pays a réalisé, qu'il était entré de plain-pied, à armes inégales, dans la mondialisation des échanges. Ce qui était possible en économie relativement fermée ne l'était plus dans la concurrence internationale.

#### **Des évaluations convergentes quant à l'efficacité des allègements**

Aucune des personnes entendues par la mission n'a contesté les effets sur l'emploi des allègements de cotisations.

S'il n'existe pas « d'expérience » naturelle permettant d'en isoler les effets, les effets sur l'emploi ont été observables et observés. Dans une économie qui crée et détruit chaque jour quelque 10 000 emplois, il n'est pas possible – mais est-ce nécessaire ? – de distinguer emplois créés et emplois sauvegardés.

Au cours de la période de réduction du temps de travail puis de convergence des Smic, cette politique a sans doute eu des effets plus limités. Pour une raison simple : le Smic a pratiquement doublé en valeur nominale depuis 1993 sous le double effet de la convergence des Smic et de la pratique des « coups de pouce » du Gouvernement. Sur la même période, les différents prélèvements sociaux ont aussi progressé, en particulier les cotisations de retraite complémentaires. Selon le vocable communément utilisé, d'offensifs, les allègements sont devenus défensifs.

### **La fausse question du ciblage**

Les statistiques de l'Acoss illustrent bien que les allègements de cotisations sur les bas salaires bénéficient plus fortement aux entreprises...qui versent des bas salaires, c'est-à-dire majoritairement aux petites entreprises et aux entreprises du secteur des services.

Ces secteurs seraient abrités du grand vent de la concurrence internationale. Dans la compétition internationale, il est peu de secteurs que l'on peut considérer comme abrités. Le phénomène des travailleurs détachés a apporté cette concurrence au plus près des consommateurs et des emplois de l'artisanat souvent décrits comme « non délocalisables ».

Sous l'effet des consommations intermédiaires, le secteur des services entre dans les coûts de l'industrie qui a souvent externalisé toutes les fonctions qui ne relevaient pas strictement de son cœur de métier, contribuant ainsi à brouiller les frontières entre les secteurs.

On ne peut imaginer de ciblage sectoriel, au demeurant interdit par la réglementation communautaire relative à la concurrence, sans effets distorsifs sur l'économie ou encouragement à la recherche d'effets d'aubaine.

Les allègements doivent être répartis de la manière la plus uniforme et la plus neutre possible pour l'économie, dans la mesure où nous sommes passés d'une politique de l'emploi à une politique qui doit prendre en considération les problématiques de compétitivité.

### **Une compétitivité-prix indissociable de la compétitivité hors-prix**

Nous partageons le constat, posé notamment par le rapport Gallois, que certains secteurs de l'économie française souffrent d'un positionnement inadapté dans la concurrence internationale et d'un déficit d'investissement et d'innovation et que leurs difficultés ne se résument pas au seul coût du travail.

Pour autant, s'il n'est pas question de réduire la question de la compétitivité à la compétitivité-prix, on ne peut l'évacuer totalement. Dans la crise récente, à 29,7 % de la valeur ajoutée en 2013, le taux de marge des entreprises françaises a atteint un niveau historiquement bas qui pénalise l'investissement.

L'allègement des cotisations doit « redonner de l'oxygène » aux entreprises.

---

## **Une modernisation nécessaire du financement de la protection sociale**

La modernisation du financement de la protection sociale est un processus inachevé. La compensation des allègements de cotisations a certes contribué à une fiscalisation accrue mais elle s'est faite par à-coups, sans stratégie d'ensemble.

Il y a peu d'assiette susceptible de fournir une alternative crédible aux salaires autre que la consommation. La taxation de la consommation reste inférieure en France à la moyenne européenne. L'Europe connaît actuellement une période de très faible inflation qui rend peu probable une répercussion intégrale sur les prix d'une augmentation de la TVA.

Le précédent Gouvernement avait mis en place une TVA « emploi » ou « antidélocalisation » qui prenait acte d'un transfert de cotisation sociale vers l'impôt.

Après sa suppression, un avatar est venu la remplacer rapidement sous la forme nouvelle du crédit d'impôt compétitivité emploi, Cice, financé en grande partie par l'augmentation de TVA mais sous une forme plus complexe et moins visible, qui laisse subsister, en apparence, les cotisations.

Nous plaignons pour une réforme de simplification des flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale, d'affectation d'un relèvement des taux de TVA à la sécurité sociale et d'intégration des allègements dans les barèmes.

Cette réforme doit s'accompagner d'un effort accru de maîtrise des dépenses de protection sociale : nombre de nos partenaires dépensent 3 à 4 points de PIB de moins sans afficher des performances plus médiocres en termes de santé publique ou de redistribution.

### **Un débat sans fondement sur les contreparties**

Si les allègements sont en fait un barème progressif de cotisations sociales, il n'y a pas de justification à leur rechercher des contreparties de la part des entreprises.

Les entreprises ont supporté quelque 15 milliards d'euros de prélèvements obligatoires supplémentaires en 2013. Il est difficile, dans ces conditions, de parler de « cadeaux aux entreprises » avec les allègements dont l'emploi devrait être tracé à l'euro près.

Si notre pays veut faire valoir ses atouts dans la mondialisation, il ne doit pas transférer aux entreprises une fonction redistributive qui incombe l'Etat. A l'Etat, le financement des prestations de solidarité et le soutien au revenu des plus modestes, aux entreprises la création de valeur et le partage, quand ils existent, des profits.

## **Groupe socialiste et apparentés**

La mission commune d'information devait permettre de dresser le bilan des politiques d'allègement de charges sociales, engagées depuis 1993 avec les premiers allègements dits « Balladur ». Elle est parvenue à retracer le cheminement historique, mais aussi économique et social, qui a conduit la France à faire des allègements de cotisations sociales la première des politiques publiques de l'emploi, tout en faisant la synthèse des évaluations, déjà réalisées et maintes fois commentées, de leur impact sur l'emploi.

### **Un constat partagé : des allègements de charges comme politique de l'emploi, qu'il convient de moderniser**

Nous partageons le constat de départ présenté par le rapport : les allègements sont apparus, au début des années 1990, comme le remède nécessaire pour lutter contre un chômage endémique, notamment des personnes sans qualification, tout en conservant un Smic relativement élevé permettant de garantir un revenu digne aux travailleurs et sans remettre en cause notre modèle social protecteur.

Nous partageons également l'idée, largement consensuelle entre les experts entendus par la mission, que le ciblage de ces allègements sur les bas salaires permet certes d'en maximiser l'impact sur l'emploi, mais emporte également des conséquences en termes de spécialisation de l'économie sur des segments d'emploi non qualifiés, et de déformation de l'échelle des salaires vers les bas salaires, qu'il est nécessaire de réorienter aujourd'hui.

C'est au demeurant ce à quoi s'est employé le Gouvernement depuis 2 ans.

### **Un financement garanti de la protection sociale**

Nous contestons en revanche l'idée selon laquelle les allègements de cotisations auraient fragilisé notre système de protection sociale et son financement.

La diversification des recettes de la sécurité sociale va de pair avec l'universalisation des prestations, elle en est la conséquence logique et il n'est pas illégitime que des prestations de solidarité soient financées par l'impôt et non par des cotisations sociales assises sur les salaires.

Au demeurant, le financement de la protection sociale par l'impôt est antérieur aux allègements de cotisations et a été engagé avec la création de la CSG qui repose à 60 % sur les salaires et dont nul ne peut contester qu'il s'agit d'une ressource de qualité, stable et à assiette large, pour la sécurité sociale.

Le financement de la protection sociale n'est pas remis en cause. Il est certes complexe, les prestations le sont aussi, mais la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a apporté une clarification bienvenue dans les recettes. Seule la TVA est aujourd'hui partagée entre l'Etat et la sécurité sociale.



---

Les cotisations sociales, avec 60 %, occupent une part encore prépondérante dans les recettes.

Quant au contenu des prestations, il a globalement progressé ces vingt dernières années et les efforts récents ont consisté en une maîtrise indispensable et intelligente des dépenses qui préserve la qualité de notre protection sociale.

### **Le Cice et le pacte de responsabilité : une politique qui associe emploi et compétitivité**

Les allègements de charges ont eu, depuis 20 ans, un impact quantitatif sur l'emploi qui, s'il fait l'objet d'estimations différentes, n'est guère contesté dans son principe. En revanche, l'effet sur la qualité des emplois d'une part, à savoir l'échelle des salaires et le niveau de qualification, et sur l'économie en générale, à savoir la spécialisation des entreprises sur des secteurs non porteurs, est davantage critiqué.

C'est en partant de ce double constat que le Gouvernement a décidé, dès la fin de l'année 2012 suite à la remise du rapport de Louis Gallois sur le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, de mettre en œuvre une politique ambitieuse de baisse des charges des entreprises, dont l'ampleur et le périmètre renouvelle les politiques menées jusqu'alors.

Cette politique s'est organisée en deux temps : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice), instaurée dès la troisième loi de finances rectificative pour 2012 ; puis le pacte de responsabilité et de solidarité, dont les mesures sont en passe d'être définitivement adoptées dans le cadre des projets de lois de finances rectificative pour 2014 et de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 2014.

Ces mesures présentent, par rapport aux allègements existants, trois ruptures majeures qui en compensent les effets pervers constatés. Tout d'abord, ces mesures visent une échelle de salaires beaucoup plus large que les allègements précédents. Ainsi, le Cice correspond à une baisse du coût du travail uniforme, quel que soit le niveau du salaire, jusqu'à 2,5 Smic. Ainsi, plus des deux tiers de la masse salariale des entreprises (65,7 %) entre dans l'assiette de calcul du Cice. De même, le pacte de responsabilité prévoit une baisse des cotisations patronales familiales étendue jusqu'à 1,6 Smic, ainsi qu'un allègement des cotisations des travailleurs indépendants gagnant jusqu'à 3,8 Smic.

Ensuite, ces mesures sont, pour la première fois, complétées par des mesures en faveur du pouvoir d'achat des travailleurs modestes : c'est le pacte de solidarité, qui prévoit des allègements des cotisations salariales pour les salariés entre 1 et 1,3 Smic. Ainsi, la politique de l'offre est combinée avec des mesures de relance de la consommation par l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés.

Elles sont également allées de pair avec une réforme de la formation professionnelle qui vise au développement des qualifications des salariés.

Enfin, leur financement n'est plus assuré par des compensations de l'Etat à la sécurité sociale, mais par des baisses de dépenses. Cela en favorise la lisibilité, mais aussi la pérennité et la soutenabilité du point de vue de l'équilibre de nos comptes publics.

Au total, le groupe socialiste s'oppose vivement à l'idée selon laquelle le pacte de responsabilité et de solidarité, Cice compris, serait à la fois un prolongement des politiques antérieures et un compromis insatisfaisant entre emploi et compétitivité. Au contraire, il renouvelle profondément la stratégie d'allègement du coût du travail pratiquée depuis vingt ans en associant emploi et compétitivité par un élargissement significatif de l'assiette des salaires concernée, et en la combinant à des mesures de relance du pouvoir d'achat.

Le pacte est le produit du « chemin de crête » emprunté par le Gouvernement pour, dans le même temps, restaurer la compétitivité dégradée de nos entreprises en leur permettant d'investir et d'alléger le coût du travail des salariés qualifiés, améliorer la situation de l'emploi dans un contexte de chômage croissant et rétablir l'équilibre de nos finances publiques. Ce chemin est étroit, mais il est indispensable de l'emprunter avec responsabilité. Le pacte proposé par le Gouvernement en est la première des traductions.

---

## Groupe Union des Démocrates et Indépendants – UC

Les allègements de charges, au-delà du débat de politique économique, suscitent de vives réactions politiques comme notre mission d'information s'en est tristement fait l'écho en ne parvenant pas à adopter un rapport qui satisfasse une majorité suffisante de ses membres.

### **La faute en incombe-t-elle au Sénat ?**

Il est vrai que la configuration politique de la Haute assemblée, dans un contexte électoral intense, complique les conditions du débat parlementaire. Il est tout aussi vrai que face à un tel défi, la recherche du consensus s'impose avec d'autant plus de force que le Sénat, privé du fait majoritaire, reste le lieu privilégié du débat.

Les travaux de la Mission d'information ont été d'une grande qualité et d'une grande richesse. Malheureusement, la question des allègements de charges dépasse le simple cadre de l'arbitrage de politique économique car il oppose en réalité des cultures politiques très différentes.

**Pour synthétiser, on peut dresser deux types idéaux des positions en présence:**

- Les partisans de la sacralisation de la cotisation comme mode privilégié de financement d'une protection sociale toute aussi sacralisée et les contempteurs de la baisse des charges ;
- Les partisans d'une remise à plat complète du mode de financement de la protection sociale au regard de l'impact que le niveau actuel des charges fait peser sur la compétitivité des entreprises et donc sur l'emploi.

Cette crispation est rendue d'autant plus sensible que la prochaine mise en œuvre du pacte de responsabilité fait de l'allègement des charges un marqueur politique fort *a priori* en faveur ou en opposition au Gouvernement. Dès lors, les conditions d'ouverture au dialogue étaient manifestement insuffisantes pour permettre d'établir un rapport commun.

Toujours est-il que sur le fond du sujet, les allègements de charges sont aux politiques publiques ce que la boîte de Schrödinger est à la physique contemporaine. Il est impossible de savoir ce qu'il se passe dans la boîte avant qu'elle ait été ouverte. Aussi, il est impossible d'avoir *a priori* un jugement sur l'efficacité des allègements de charges. Cette efficacité dépend de l'objectif visé aussi bien que du contexte économique. C'est précisément l'objet de la présente contribution.

### **Les allègements de charges : un levier ambivalent de nos politiques publiques**

Les allègements de cotisations sociales salariales ou patronales sont devenus depuis deux décennies l'un des outils les plus communément employés en matière de **politique de l'emploi**.

Armé de ses 30 milliards d'euros de baisses de charges en trois ans, le Pacte de responsabilité du Président de la République et du Premier Ministre confirme de fait qu'il existe un consensus transpartisan quant aux effets attendus de pareils allègements.

Une ambiguïté demeure cependant : les allègements de charges sont-ils un levier direct de soutien à l'emploi ou doivent-ils, pour être pleinement efficace, soutenir en premier lieu l'investissement pour permettre dans un second temps à l'entreprise d'embaucher ?

### **La vocation originelle : le soutien à l'emploi peu qualifié**

Les allègements de charges demeurent cependant ambivalents dans leurs effets. Ils ont été historiquement employés soit comme des leviers en faveur de l'emploi peu qualifié, soit comme une compensation du fait du renchérissement du coût du travail dans le cadre de la réduction du temps de travail dès 1998.

La vocation originelle des allègements de charges sociales est le soutien à l'emploi et principalement à l'emploi peu qualifié. Son efficacité a été économiquement démontrée dès la mise en œuvre des allègements Juppé de 1993 et de Robien en 1995.

En effet, les modalités actuelles du financement de la protection sociale en France reposent trop largement sur les cotisations de telle sorte qu'elles renchérisent le coût du travail. Cet effet sur la valeur de l'heure travaillée pénalise aussi bien la compétitivité des entreprises engagées sur les marchés internationaux que les actifs à la recherche d'un emploi ou les salariés qui ne voient pas leur rémunération progresser. Dès lors, la baisse des charges, notamment ciblée sur les bas salaires a permis de soulager le coin fiscal-social qui pèse sur les entreprises et donc de compenser l'absence de qualification par la baisse du coût de l'heure travaillée.

**La baisse des charges revient donc, à prestations sociales égales, à laisser à l'Etat ou aux autres cotisants le soin de prendre en charge le financement de la protection sociale contre un effort de stimulation de l'emploi.**

---

### **L'inflexion de la fin des années 1990 et la compensation du coût salarial du passage aux 35 heures**

Dès la mise en œuvre de la première loi dite « Aubry » de 1998, les allègements de charges sont apparus, non plus comme des outils de soutien à l'emploi, mais comme **une compensation du renchérissement du coût du travail**.

En effet, le passage de la durée légale hebdomadaire de travail de 39 à 35h entre 1998 et 2000 reposait sur un principe simple : **35 heures travaillées payées 39 heures**. En plus de ce premier surcoût pour l'employeur, la diminution de la durée légale a entraîné mécaniquement un besoin accru en heures supplémentaires. Les baisses de charges ont donc eu pour vocation de soulager les entreprises au regard de la hausse importante du Smic observable entre 1998 et 2005. **Ces allègements de charges représentent à l'heure actuelle un montant annuel de 22 milliards d'euros**.

**Il est à noter qu'il n'existe aujourd'hui aucun consensus dans la littérature économique sur les effets positifs ou négatifs du passage aux 35 heures en France**. Toujours est-il que notre pays fait désormais face à un paradoxe particulièrement ironique en cette période de forte dégradation du marché du travail : **nous allégeons les charges des entreprises afin qu'elles emploient leur masse salariale dans un cadre horaire légal inférieur à la moyenne européenne**.

Dès lors, il y a une contradiction entre les deux générations d'allègements de charges : la première génération ciblait une population spécifique avec pour objectif de maximiser sa compétitivité-prix sur le marché du travail ; la seconde a été plus générale mais a rigidifié le marché et les coûts supportés par les entreprises du fait de la hausse des heures supplémentaires.

Il n'existe pas d'études économétriques à l'heure actuelle permettant d'analyser l'impact de la seconde génération d'allègements sur la première. D'un trait, il est concrètement impossible de dresser le bilan sur l'emploi de ces baisses de charges.

**La nécessaire relance de l'investissement par la baisse des charges dès lors que l'on cesse de stigmatiser les objectifs de marges des entreprises**

Du point de vue patronal, le niveau actuel des cotisations employeurs minore la capacité de l'entreprise à réaliser une marge et donc à investir, à se développer et indirectement, à améliorer les conditions de travail de leurs salariés. Le taux de marge national est actuellement de l'ordre de 28% soit dix points de moins que la moyenne européenne qui s'étalonne généralement autour de 38%.

Cette faiblesse historique et structurelle des marges de nos entreprises explique la faiblesse de notre taux d'investissement privé, mais également les difficultés de croissance de nos entreprises, notamment des PME, et l'insuffisant développement des secteurs d'avenir à haute valeur ajoutée. Le taux de marge est ainsi l'horizon de nos faiblesses en matière de compétitivité économique, quelle que soit sa composante : prix, qualité ou intérêt de l'entrepreneur.

Or, d'après les récentes études de la conjoncture de l'Insee, il apparaît que les entreprises sont à l'heure actuelle en situation de surcapacité d'emploi. En effet, **les mesures adoptées depuis deux ans à l'initiative du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault à l'instar du Cice, des contrats de génération, des contrats d'avenir ou encore de la transposition législative de l'accord national interprofessionnel de 2013 ont conduit les entreprises à favoriser le maintien de l'emploi dans l'entreprise plutôt qu'un ajustement net de leur masse salariale sur la quantité de postes disponibles.**

**Dans ces conditions, des allègements de charges de première génération (ciblées sur les bas salaires) n'auraient que peu d'effets.** Soit l'entreprise est dans une logique de montée en gamme, auquel cas elle aura besoin d'employer des personnes très qualifiées et donc rémunérées à un niveau supérieur au Smic, soit elle emploiera des personnes moins qualifiées pour bénéficier des allègements de charges mais dans ces conditions il est impossible de distinguer l'effet d'aubaine du réel effet sur l'emploi.

La politique d'abaissement des charges prévue par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de responsabilité ne saurait donc se satisfaire de la redite de dispositifs qui étaient adaptés à la situation des années 1990.

**Comment rendre efficace du point de vue de l'emploi et de l'investissement un allègement massif de charges dans le cadre du pacte de responsabilité ?**

Le constat initial est que les allègements de charges ne sauraient constituer à eux seuls une clé universelle vers le retour de la compétitivité, de l'emploi et de la croissance en France. Les allègements de charges doivent s'inscrire dans un cadre structurel d'ensemble qui comprendrait :

- Une réflexion sur la durée légale du temps de travail et sur la remise en cause des 35 heures ;
- Une réflexion sur le financement le plus adéquat de la protection sociale dans une économie mondialisée ;
- Un plan de réduction de la fiscalité des entreprises ;

---

Le groupe UDI-UC partage ce diagnostic et rappelle que le parti UDI a mis en avant un nombre important de propositions sous la forme d'un contre-pacte de responsabilité dévoilé en avril dernier. Concernant la question spécifique de l'efficacité des allègements de charges, **trois propositions de ce pacte alternatif pourraient inspirer la conduite à venir du Gouvernement et ainsi maximiser l'effet des allègements à venir :**

**Un préalable : rétablir à 39 heures la durée légale du travail hebdomadaire.**

Les exonérations de charges Aubry et Fillon au titre des bas salaires, soit 22 milliards d'euros, seraient néanmoins maintenues pour soutenir l'effort vers les emplois les moins qualifiés.

**Coté employeur, supprimer immédiatement la cotisation famille.**

Cette mesure remplacera le Cice et représentera au moins 30 milliards d'euros. Elle serait financée par une augmentation du taux normal de la TVA de 3 points en 2015. Ce taux vise principalement les produits importés de telle sorte qu'il soutiendra opportunément la montée en gamme des produits nationaux.

**Coté salarié, baisser toutes les cotisations salariales, pour un montant d'environ 1,2 Smic net (soit 22 milliards).**

**Cette mesure constituera une contrepartie au rétablissement de la durée légale du travail à 39 heures.** Notons qu'au fil des années les régimes dérogatoires aux 35 heures se sont d'ores et déjà multipliés. En outre, accroître en parallèle la flexibilité dans les horaires d'ouverture des commerces le dimanche et en semaine permettra aussi d'accorder des suppléments de salaires.

Nous inscrivons ces propositions dans une politique globale de rénovation du paritarisme. Les politiques sociales sont aujourd'hui des politiques publiques d'intérêt général qui dépassent largement le seul cadre de la relation de travail. Aussi considérons nous que la plupart des systèmes de financement doivent être aujourd'hui assurés par la solidarité nationale et gérés directement par la puissance publique.

La France ne peut plus se contenter de politiques économiques à la marge. Seule une vision d'ensemble, nécessitant le courage politique de réformes structurelles, permettra de retrouver la confiance, la compétitivité, l'emploi et une croissance soutenable pour notre pays.

### **Groupe communiste républicain et citoyen**

Les sénatrices et sénateurs du groupe Communiste Républicain et Citoyens soutiennent le rapport présenté par Michelle DEMESSINE dans le cadre de la Mission Commune d'Information destinée à évaluer l'impact réel des exonérations de cotisations sociales, notamment sur l'emploi.

Le rejet de son rapport et sa non publication, interrogent les membres du groupe CRC sur la nature de ces rapports issus de l'initiative parlementaire. Cela conduit à penser que seuls des rapports consensuels pourraient être rendus publics, alors même que les sujets abordés peuvent porter ou contester des choix politiques eux-mêmes non consensuels.

Ce rapport, et les propositions qu'il contient présentent l'avantage de démontrer qu'aucune étude n'atteste du bienfondé économique et social des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales comme levier capable de favoriser l'emploi. Le fait que les économistes, les chercheurs et les sociologues ne puissent pas affirmer de manière unanime et constante que les exonérations de cotisations sociales sont de nature à favoriser la création d'emploi, justifie que l'on se penche sur ces mécanismes.

En effet, tout le monde s'accorde à dire qu'il s'agit de mécanismes coûteux pour la sécurité sociale et pour les comptes publics. Sur les dix dernières années, le montant cumulé des exonérations de cotisations sociales atteindrait les 210 milliards d'euros. Or ces milliards d'euros de recettes sociales volontairement supprimées ne sont pas sans conséquence pour les comptes sociaux. La compensation de l'Etat étant tardive et partielle. Chaque année, les lois de financement de la sécurité sociale contiennent des articles prévoyant que la compensation ne sera pas intégrale, laissant à la charge de la sécurité sociale, une perte de recette évoluant entre 2 et 3 milliards d'euros. C'est-à-dire que chaque année, la majorité parlementaire (le groupe CRC votant systématiquement contre cette disposition) décide de générer une dette au sein de la sécurité sociale afin de permettre au budget de l'Etat d'économiser quelques milliards.

Il est étonnant que celles et ceux qui prônent une gestion rigoureuse, au point de la voir devenir austéritaire, décident de creuser ainsi annuellement les déficits de la sécurité sociale. Alors même que les crédits qu'ils décident de supprimer ne sont pas de nature fiscale. La part patronale de cotisations sociales ayant historiquement une signification particulière. Elles constituent une part de rémunération des salariés. Une part socialisée et mutualisée versée par les employeurs. Réduire la part patronale de cotisations sociales, sans augmenter les salaires en contrepartie, revient donc à réduire la rémunération due aux salariés en échange de leur travail.

Et pour quels résultats en matière d'emploi ? Le tenant de cette politique d'exonérations de cotisations sociales la justifie par le fait qu'elle permettrait de créer des emplois ou tout du moins d'en sauvegarder. Or cette affirmation rend impossible le contrôle de l'efficacité de ces mesures.



---

Le groupe CRC constate pour sa part que la Cour des Comptes, de manière constante, dans ses rapports, souligne que les exonérations de cotisations sociales, parce qu'elles sont généralement consenties sur les bas salaires, tendent à tirer les salaires vers le bas. Cela générerait des trappes à bas salaires, maintenant les travailleurs dans la précarité, conduisant à d'importantes dépenses sociales supplémentaires.

En outre, de nombreuses études soulignent que les exonérations de cotisations sociales conduisent à une modification même de la structure des emplois créés. Si les employeurs peuvent occasionnellement profiter de l'effet d'aubaine que génère les exonérations de cotisations sociales pour recruter ou conserver des emplois peu qualifiés, cela se fait au détriment d'emplois qualifiés et correctement rémunérateurs.

Si ces études peuvent être contestées, celles conduisant à des déclarations inverses peuvent l'être tout autant. Dans le contexte actuel, où les recettes se font rares et où les deniers publics doivent être mobilisés avec justesse, une approche prudente devrait être de mise. En 20 ans d'existence et de généralisation des exonérations, la courbe des emplois industriels ne s'est pas inversée, tout au contraire. Les principaux bénéficiaires de ces mécanismes, comme l'atteste la ventilation des bénéficiaires du Cice, n'étant par ailleurs des employeurs non soumis à la concurrence internationale et donc non soumis à la prétendue baisse de la compétitivité en raison du coût du travail en France, devrait là encore nous interroger collectivement sur l'efficacité réelle de ces exonérations.

D'autant que la valeur ajoutée depuis 20 ans a largement profité au capital au détriment du travail autant que le coût du capital est aujourd'hui largement supérieur à celui du travail.

C'est pourquoi le groupe CRC soutient les propositions contenues dans le rapport d'information, notamment celle concernant la remise à plat des allègements de cotisations sociales et la nécessaire rénovation des mécanismes de financement de la sécurité sociale via l'instauration d'une modulation de cotisations sociales en fonction de la politique salariale des entreprises. Celles qui jouent le jeu de l'emploi et favorise le travail, la reconnaissance des compétences et des qualifications, favorisent l'investissement et la formation ne doivent pas supporter le poids de celles qui font clairement le choix de la rentabilité à court terme et de la priorité donnée au capital.

## Groupe écologiste

Cette mission commune d'information, créée à la demande du groupe CRC, était d'autant plus bienvenue que le gouvernement s'apprête à instaurer un dispositif similaire aux exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires : le Crédit d'impôt compétitivité emploi. Lors de la présentation du rapport, le groupe écologiste s'est félicité de la qualité du travail accompli par la rapporteure Michelle Demessine. La pertinence et la richesse des informations et des arguments présentés méritent d'être salués.

### **Le rapport pointe l'absence de preuves tangibles de l'efficacité des exonérations**

Alors que les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires existent depuis une vingtaine d'années, aucune évaluation satisfaisante n'en a été faite jusqu'ici. En 2006, le Conseil d'orientation pour l'emploi a évalué le nombre d'emplois qui seraient détruits par la suppression des allègements dits « Fillon » à 800 000, sans que l'on ne connaisse précisément le nombre d'emploi réellement créés par les différents dispositifs qui se sont succédé.

La création du Crédit d'impôt compétitivité emploi va doubler les sommes d'ores-et-déjà engagées puisqu'à plein régime, son coût sera d'environ 20 milliards d'euros par an, soit le coût des exonérations de cotisations sociales. L'observatoire français des conjonctures économiques estime que la niche fiscale permettra en 5 ans - après 85 milliards d'euros de dépense fiscale - de créer 150 000 emplois. La direction générale du Trésor estime quant à elle que le Pacte de responsabilité et de croissance - dont le crédit d'impôt compétitivité emploi est la mesure phare - créerait 190 000 emplois en 3 ans mais entraînerait la disparition de 250 000 autres durant la même période en raison de la réduction des dépenses publiques qu'il requiert.

La question qu'il faut se poser n'est pas seulement celle du nombre d'emplois créés ou conservés grâce à ces dispositifs, mais de l'efficacité de cette dépense fiscale en comparaison des autres usages qui auraient pu être faits des sommes concernées. Or, aucune démonstration n'a été faite que le « multiplicateur » des recettes auxquelles l'Etat renonce ainsi est supérieur à celui d'une embauche directe par l'Etat, dans une collectivité territoriale ou au recours à un contrat aidé.

Les 20 milliards d'euros dépensés annuellement pour le Crédit d'impôt compétitivité emploi ou pour les exonérations de cotisations sociales auraient pu permettre à l'Etat d'embaucher près de 950 000 personnes au Smic, avec un coût super-brut (salaire brut + charges patronales à taux plein) de 1761 euros mensuels par emploi. S'ils avaient été utilisés pour financer des emplois aidés à hauteur de 60%, ce sont 1,5 million de postes qui auraient ainsi pu être créés. Or il se trouve qu'il existe en ce moment même des secteurs d'activité publics et para-publics qui ont besoin de personnel comme la justice, la santé et l'action sociale.

---

### **« Coût du travail » et « charges sociales » : le sens des mots**

On connaît le but annoncé de ces mesures : abaisser le coût du travail. L'idéologie véhiculée par l'utilisation répétée de mots comme « coût du travail » et « charges sociales » est de considérer les salariés et le financement de la protection sociale comme des poids morts de l'économie, des obstacles dans la course à la compétitivité dans laquelle la France serait engagée.

Or, plus qu'un « coût », le travail est aussi et avant tout l'origine de la création de richesse d'une société. Les « charges » pointées du doigt servent en réalité à financer des hôpitaux et à payer des retraites. Une part importante de ces retraites est dépensée pour payer des services à la personne, qui créent de nombreux emplois pour les salariés peu qualifiés et permettent d'éviter le recours systématique au placement en institution. La santé est un secteur de pointe, amené à prendre de plus en plus d'importance à mesure que notre population vieillit. Il serait absurde de considérer les dépenses de santé comme une « charge » pour notre pays.

### **Le coût du travail : bouc émissaire du manque de compétitivité**

Au-delà des considérations politiques qui la sous-tendent, l'analyse faisant du coût du travail le talon d'Achille de l'économie française comparée à ses principaux partenaires européens semble peu étayée. D'abord parce que le coût du travail ne s'apprécie pas uniquement en fonction du montant des charges patronales mais avec tous les éléments qui influent sur la négociation des salaires. La différence entre ce que coûte un salarié à son employeur et le revenu dont il dispose finalement, y compris l'impôt sur le revenu, est nommée coin fiscal-social. Or l'impôt sur le revenu en France est plutôt faible comparé à ses voisins, ce qui compense la part importante des charges et explique que l'Allemagne ait un coin fiscal-social supérieur à celui de la France selon l'étude *Taxing Wages* de l'OCDE.

Ensuite, un pays comme la France ne peut baser sa compétitivité sur des faibles coûts du travail. Le niveau de vie - et le niveau de salaire qui en découle - d'un pays comme le nôtre est bien plus élevé que celui d'un pays à revenu intermédiaire, sans même évoquer les pays en voie de développement. Au sein de l'Union européenne, les Pays Baltes affichent des niveaux de Smic proches de 300 € par mois tandis qu'en Bulgarie et Roumanie, le minimum légal est inférieur à 200 €.

La solution pour notre pays est connue : monter en gamme et innover pour se placer sur des segments et produits pour lesquels la compétitivité « hors-coût » domine. A ce titre, il est capital d'imposer des normes de qualité sanitaire et environnementale exigeantes pour inciter nos producteurs locaux à faire de la qualité et les protéger d'une concurrence déloyale. Par exemple, moduler les éco-contributions en fonction de la facilité de recyclage de leurs produits permettrait d'inciter nos producteurs

à innover en matière de maîtrise de fin de vie des produits. Ceci leur conférerait un temps d'avance face à une évolution inéluctable des économies développées.

Enfin, la majorité des emplois à bas salaires subventionnés se situent dans des activités de service qui ne sont pas les plus exposées à la concurrence internationale. L'Insee fait le classement des secteurs qui ont le plus recours à des travailleurs à bas ou très bas salaires : En premier lieu vient les services aux particuliers, dont le secteur de l'hôtellerie-restauration où les bas salaires représentent plus de 40% des effectifs. Vient ensuite le secteur de l'administration avec 36% de bas salaires, notamment du fait de l'important nombre de contrat aidés dans les collectivités territoriales, puis viennent les services aux entreprises. On voit donc que ces dispositifs bénéficient avant tout aux activités de services et pas à l'industrie manufacturière.

### **L'Europe du travail**

Plus de la moitié du commerce extérieur de la France se fait avec d'autres pays de l'Union européenne, dont la plus grande part avec des pays aux niveaux de salaires quasi-similaires. Il reste cependant des disparités de niveaux de vie importantes au sein de l'Union européenne. Les écologistes souhaitent œuvrer à la convergence des conditions de travail et des rémunérations pour promouvoir un commerce respectueux des droits des salariés.

L'harmonisation européenne sur les points fondamentaux du droit du travail - dont le salaire minimum, qui serait alors rapporté au coût de la vie - constituerait un véritable progrès pour l'avènement d'une Europe véritablement solidaire. Une telle harmonisation permettrait de mettre fin au *dumping* social qui sévit au sein de l'Union, de même que la création d'un impôt européen sur les sociétés permettrait de mieux lutter contre le *dumping* fiscal et la planification fiscale agressive de certaines multinationales.

### **Des emplois précaires sans perspectives d'évolution**

Le salaire minimum, en tant que revenu devant garantir un niveau de vie décent, est largement remis en cause par le recours massif aux contrats à temps partiel. Le Smic horaire est bien entendu respecté, mais en ne travaillant qu'une dizaine d'heures par semaine, il ne permet pas de survivre sans les instruments de protection sociale. Selon l'Insee, le travail temporaire subi affectait 1,35 millions de personnes en 2012, dont plus de 70% de femmes. Ces contrats précaires ne constituent pas des emplois viables à subvenir aux besoins des employés, et ils sont pourtant subventionnés au même titre qu'un emploi à temps plein.

---

Si les écologistes s'opposent aux exonérations de charges sur les bas salaires, c'est aussi pour éviter les effets de seuil et de « trappe à bas salaire » que ces mesures entraînent. Ceci revient à récompenser les entreprises qui ont la politique salariale la moins ambitieuse. Cette stagnation des salaires est souvent due à une rotation de l'emploi - ou *turn-over* - très intensive, elle-même la conséquence de conditions de travail difficiles.

Encourager la multiplication de ces emplois instables, sans possibilités d'évolution de carrière et incapables de subvenir aux besoins fondamentaux des salariés est aux antipodes d'une politique écologiste en matière de travail.

### **Des pistes alternatives de financement du système de protection sociale**

En 2011, la France était au premier rang des pays de l'Union en termes de cotisations sociales rapportées au PIB. Le niveau de ces charges renchérit les produits fabriqués en France comparé à ses concurrents et avantage les entreprises employant peu, le capital étant proportionnellement moins taxé que le travail.

Les pays scandinaves - dont beaucoup vantent le modèle social - taxent bien plus la consommation que la France, notamment le Danemark qui dans les années 80 a décidé d'augmenter de 3 points son niveau de TVA en contrepartie d'une quasi-suppression des charges sociales.

Cela a été considéré comme socialement acceptable car l'impôt sur le revenu et les minimas sociaux permettent au Danemark de figurer parmi les pays les plus performants en termes de réduction des inégalités par la fiscalité comme indiqué dans le rapport *Growing Unequal* ? de l'OCDE.

Dans un contexte où les risques d'inflation sont faibles, la possibilité d'un transfert progressif des cotisations sociales vers une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises mérite que l'on s'y intéresse. Une telle taxe a l'avantage de taxer les produits locaux comme les produits importés, l'augmentation de son importance relative à celle des cotisations sociales améliore la compétitivité des entreprises résidentes.

La TVA a l'image d'un impôt dégressif, car la propension marginale à consommer des ménages pauvres est plus importante que celle des ménages aisés. Cependant, la modulation des taux de TVA permet de moins taxer la consommation des biens de première nécessité et de taxer davantage les produits de luxe et de prestige. Cette modulation est donc un moyen de rendre la TVA moins injuste.

### **Une solution durable : partage du travail et revenu universel d'existence**

L'impasse écologique dans laquelle nous précipite le consumérisme effréné amène les écologistes à remettre en cause les dogmes sur le temps de travail. La productivité d'une heure travaillée en France a été multipliée par

2,7 entre 1970 et aujourd'hui. Parallèlement, le taux de chômage a plus que doublé et plus de 3,5 millions de personnes dépendent des minima sociaux pour survivre. Alors que l'on produit deux fois plus de richesse par habitant chaque année, le temps de travail annuel moyen n'a diminué que d'un quart.

L'avènement d'une société basée sur le gaspillage, l'obsolescence programmée et des dépenses massives de marketing est une dérive qu'il convient de stopper. Pour les écologistes, il est temps de repenser nos modes de production et de consommation pour redonner la priorité aux échanges humains. Il faut considérer que si l'on veut un travail pour tous, le temps de travail diminue à la mesure des gains de productivité acquis.

Cette nécessaire baisse du temps de travail, et la prise en compte des nombreuses personnes en situation de précarité amènent les écologistes à envisager un autre modèle de société basé sur l'instauration d'un revenu universel d'existence. Ce revenu serait accordé sans condition à tous les citoyens. Il favoriserait l'autonomie des étudiants et serait un outil de lutte contre les inégalités ainsi que la stigmatisation dont souffrent aujourd'hui les chômeurs.

\*

\* \*

### **Conclusion**

Ce rapport a souligné le manque de précision des évaluations dont dispose la puissance publique pour des mesures qui mobilisent des sommes considérables depuis 20 ans. En effet, l'absence d'expérimentation rend impossible la preuve que la politique retenue était plus efficace qu'une autre. Par contre, le rapport explique les effets pervers que ces mesures entraînent et l'impact limité qu'elles ont sur les difficultés de l'industrie française.

Partageant les principales analyses de ce rapport, Jean Desessard, au nom du groupe écologiste, a voté pour son adoption.

---

## AUDITIONS DE LA MISSION

---

**Audition de Mme Hélène PARIS, secrétaire générale,  
et M. Pierre CAHUC, économiste,  
membre du Conseil d'analyse économique (CAE)**  
*(mercredi 2 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Nous avons choisi de débiter les travaux de notre mission commune d'information sur la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises, que nous devons à l'initiative du groupe CRC, par une introduction générale, et je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Le Conseil d'analyse économique, placé auprès du Premier ministre, et composé d'économistes, d'universitaires et de chercheurs, réalise des analyses économiques indépendantes, qui sont rendues publiques. M. Pierre Cahuc, spécialiste du marché du travail, est l'auteur de nombreux ouvrages sur le sujet qui nous occupe.

Sur quel raisonnement économique reposent les politiques d'allègement de cotisations sociales ? Nous aimerions vous voir rappeler ces fondements économiques, savoir sur quels outils et quels indicateurs se fondent vos analyses et quelle mesure ils donnent des effets sur l'emploi de ces politiques.

Avec l'annonce par le Président de la République du pacte de responsabilité, dont les contours devraient être prochainement précisés, il semble que la politique d'allègement est appelée à s'accroître. De là un débat sur la question de son ciblage. Convient-il de concentrer ces allègements sur les bas salaires ou de mener une politique plus générale de renforcement de la compétitivité de nos entreprises, alliant action sur le coût du travail et politique fiscale.

**Mme Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique.** – Je rappellerai, dans une introduction générale, le raisonnement économique qui fonde les dispositifs d'exonération et d'allègement de cotisations sociales avant de laisser la parole à Pierre Cahuc.

Sur ce sujet, la réflexion a débuté au début des années 1990, sur le fondement d'un double constat. Celui, tout d'abord, d'une détérioration de la situation du marché du travail, pour les emplois les moins qualifiés en particulier, avec un chômage important et une situation chronique de sous-emploi. Celui, ensuite, d'une réduction de l'écart, en matière de coût du

travail, entre le Smic et le salaire moyen, ainsi que le pointait le rapport Charpin de 1992, qui relevait que la France n'était pas tant handicapée, à l'époque, par le coût moyen du travail que par la réduction de cet écart, tandis que parallèlement, se développait un chômage des moins qualifiés sans rapport avec la courbe de leur productivité, d'où un vrai problème sur le marché du travail, d'autant que le développement technologique allait dans le sens d'une demande croissante d'emplois qualifiés. D'où la recherche de moyens pour alléger le coût du travail.

La première phase des politiques d'allègement, jusqu'en 1998, fut offensive, et ciblée autour du Smic, avec un seuil de sortie à 1,2 ou 1,3 Smic. Ce furent les exonérations Balladur puis Juppé. Vint ensuite une phase défensive, entre 1998 et 2002, qui vit le champ des allègements étendu aux entreprises qui réduisaient le temps de travail. Il s'agissait de compenser l'impact de cette réduction sur le coût du travail. Les exonérations Aubry relevaient donc le seuil de sortie à 1,6 ou 1,7 Smic. Puis vinrent, dans la période 2003-2005, les exonérations Fillon, qui poursuivaient cette phase défensive en tentant de neutraliser l'impact de la convergence vers le haut du Smic. Depuis 2007, la réduction a été de 26 points de cotisations sociales pour les entreprises de plus de vingt salariés, avec un seuil de sortie à 1,6 Smic, qui représente un engagement budgétaire important, de plus de 20 milliards d'euros, soit l'équivalent d'un point de PIB. En 2013 est venu s'y surajouter le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), avec un ciblage différent, le seuil de sortie étant porté à 2,5 Smic, pour un coût estimé à 20 milliards après montée en charge.

Quel est l'effet de ces allègements sur le rapport entre Smic et salaire médian ? Jusqu'au début des années 1990, la courbe du salaire net et celle du coût du travail coïncidaient. A partir des allègements de charge, le coût du travail évolue moins vite que le niveau du Smic. L'effet des allègements est donc indéniable. Leur objectif macro-économique premier est d'enrichir la croissance en emplois, ce qui n'est possible que sous réserve qu'ils ne se traduisent pas par une hausse des salaires. Au niveau micro-économique, celui des entreprises, trois mécanismes sont à l'œuvre. Un effet de substitution, tout d'abord, sachant que la baisse du coût d'un facteur de production par rapport à d'autres peut conduire les entreprises à se réorganiser et, au cas présent, à favoriser l'emploi moins qualifié. Un effet volume, ensuite, la baisse du coût du travail pouvant être utilisée par les entreprises pour baisser leurs prix de vente et stimuler leur production, avec un impact positif sur l'emploi en général. Un effet profitabilité, enfin, l'entreprise tirant profit de 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.



---

Se pose, bien évidemment, le problème du ciblage des allègements, autour de trois grandes questions. Première question, l'effet sur la demande de travail. Les allègements agissent-ils de la même façon selon le type d'emploi ? Sur ce point, les études économiques convergent : tout dépend de l'élasticité de la demande de travail au salaire, variable selon le niveau de qualification, donc le niveau de salaire. De nombreux travaux ont mis en avant le fait que l'élasticité diminue à mesure que l'on monte dans l'échelle des salaires. Quant à l'élasticité de l'offre de travail au salaire, elle varie également selon le degré de qualification des emplois. La deuxième question porte sur l'effet d'assiette. A budget donné, l'efficacité de la mesure est d'autant plus importante que l'effet est calibré sur une population réduite. Si l'on couvre une population plus large, l'effet est nécessairement plus diffus. La troisième question, enfin, concerne l'effet de trappe à bas salaire, illustré par le rapport Malinvaud de 1998, rendu au nom du Conseil d'analyse économique, qui se penche sur les effets indésirables potentiels des allègements de cotisations employeur : développement des carrières bridé, effets négatifs sur la productivité, notamment. Robert Malinvaud préconisait ainsi de veiller, pour s'en prémunir, à ne pas retenir un seuil de sortie trop large.

Les travaux visant à mesurer les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi sont difficiles à conduire, en l'absence de population témoin, qui ne bénéficierait pas d'allègements. Il faut donc mobiliser une boîte à outils assez complexe. Deuxième difficulté, pour ce qui concerne la vague d'allègements intervenue à partir de 1998, l'objectif n'était pas seulement d'enrichir la croissance en emplois mais aussi de répondre aux effets de la réduction du temps de travail et à la convergence des Smic. Il est, de ce fait, plus difficile d'isoler les effets à l'œuvre.

La plupart des travaux concluent, pour la phase précédant 1998, à une fourchette de 200 000 à 400 000 emplois sauvegardés ou créés. Je vous renvoie au rapport du Conseil d'analyse économique de 1997, établi par Pierre Cahuc. Avec la deuxième vague, après 1998, l'ordre de grandeur passe à 800 000 emplois créés ou sauvegardés. La largeur de la fourchette témoigne de la difficulté de l'exercice. De même qu'il est difficile d'évaluer le bouclage budgétaire total, qui doit pourtant être pris en compte dans l'effet global.

Les derniers travaux du Conseil d'analyse économique portent sur la dynamique salariale en temps de crise. Dans une note d'avril dernier, le Conseil relève que l'écart se creuse entre évolution de la productivité du travail et évolution des salaires. Depuis 2008, l'évolution de la productivité est atone, alors que les salaires continuent de progresser - de 0,8 % par an pour le salaire réel net. Ce phénomène joue en défaveur de l'emploi, en particulier peu qualifié. Nos recommandations vont à décroiser les négociations sur les rémunérations, l'emploi et les conditions de travail, sachant que dans la dynamique de l'évolution salariale, la fixation du salaire minimum n'est qu'un élément, les conventions de branche jouant aussi un

large rôle. Ce qui peut aller en défaveur de l'emploi, en particulier en période d'évolution très lente de la productivité et de basse inflation. Autre recommandation, adosser le financement de la protection sociale à une base fiscale, ce qui revient à intégrer les allègements de cotisations sociales dans le barème, en en faisant des dispositifs non plus dérogatoires mais de droit commun.

**M. Pierre Cahuc, économiste, membre du CAE.** – Je tiens tout d'abord à signaler, sachant que ce débat porte sur des dizaines de milliards, que je ne suis sujet à aucun conflit d'intérêts. Je travaille depuis vingt-cinq ans sur ces questions et m'exprime ici comme expert.

Le sujet des allègements de charges, tiré par les problèmes d'emploi dans un contexte de chômage élevé, est essentiel tant les enjeux en termes d'emploi sont importants. J'entends ici vous convaincre qu'il est crucial de cibler les allègements de charges sur les bas salaires. Nous sommes nombreux, parmi les économistes, à nous retrouver clairement sur ce point. J'en veux pour preuve l'article récemment paru dans *Le Monde*, signé par trente-cinq économistes du travail, tous experts académiques exempts de conflits d'intérêts.

En France, le salaire minimum est élevé. Il est vrai qu'il ne l'est jamais assez en termes de pouvoir d'achat, mais le fait est qu'il représente 48 % du salaire moyen, 62 % du salaire médian, soit un des niveaux les plus élevés au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il est aussi élevé si on le compare au coût du travail. La France se classe en troisième position, derrière l'Australie et le Luxembourg, à égalité avec les Pays-Bas, position pour une grande part imputable au salaire minimum, avec des taux de cotisation réduits, sachant que le taux de cotisation est chez nous de l'ordre de 45 % du salaire brut. De surcroît, à la différence de ces autres pays, le salaire minimum est, en France, très homogène, quand il varie, ailleurs, selon l'âge – il est ainsi plus bas pour les jeunes en Australie et aux Pays-Bas – ou les secteurs, ce qui fausse un peu la comparaison brute. En termes de parité de pouvoir d'achat, la France se classe en haut de l'échelle, avec une tendance à l'augmentation du salaire minimum en parité de pouvoir d'achat : le pouvoir d'achat du salaire minimum horaire a été multiplié par 2,5 en dollars constants 2011, bien qu'il augmente à un rythme moindre depuis 2007. Quant au pourcentage de personnes au salaire minimum, il est 2,5 fois plus important en France qu'en Australie ou aux Pays Bas, 3,5 fois plus qu'en Australie si l'on ne considère que les jeunes.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Il faudrait aussi parler des femmes...

---

**M. Pierre Cahuc.** - Les femmes, les jeunes, les entrants sur le marché du travail, dont les immigrés, sont, en effet, davantage concernés. En Allemagne, où n'existait pas, jusqu'à présent, de salaire minimum, 60 % des jeunes ayant un diplôme inférieur ou égal au bac et qui ont un emploi ont un salaire inférieur au salaire minimum français. Le salaire minimum a donc, en France, un impact important.

Les politiques publiques ont connu des évolutions, notamment via la mise en œuvre d'exonérations patronales ciblées sur les bas salaires. Les exonérations Fillon représentent ainsi un point de PIB. Depuis janvier 2014, le Cice, avec la réduction de 6 % sur la masse salariale brute en dessous de 2,5 Smic, représente également un point de PIB. Et 10 milliards supplémentaires, soit un demi point de PIB, sont en discussion. On en est donc à 2,5 points de PIB pour ces exonérations. Dans la période récente cependant, le coût du travail a continué d'évoluer, y compris au niveau des bas salaires, puisque les cotisations sociales ont augmenté de quatre points depuis 2008.

Ces allègements de charges contribuent-ils à créer des emplois ? Dans une étude conduite avec Stéphane Carcillo et Thomas Lebarbanchon, qu'une note de l'Institut Montaigne met en perspective avec d'autres études, nous avons pu évaluer cet effet au niveau des bas salaires. Le 4 décembre 2008, Nicolas Sarkozy annonçait que toute embauche jusqu'à 1,6 Smic dans les entreprises de moins de 10 salariés serait exonérée, avec une date limite au 31 décembre 2009. C'est le dispositif dit « zéro charges », qui réduisait le coût de travail de 12 % au niveau du Smic, avec un effet décroissant, s'annulant à 1,6 Smic. Cette mesure, ciblée, pour des raisons budgétaires, sur les petites entreprises avec l'idée qu'elles emploient davantage de salariés peu qualifiés, nous offrait le fameux groupe témoin dont nous manquions jusqu'alors. Le seuil d'éligibilité, fixé à une moyenne de 10 équivalents temps plein (ETP) entre janvier et novembre 2008, ne permettait pas aux entreprises, l'annonce étant faite le 4 décembre, de manipulations sur leur taille. Nous avons établi une comparaison, sur la période 2005-2009, entre les entreprises de 6 à 10 salariés, et celles de 10 à 14 salariés, sur la base des déclarations annuelles de données sociales et d'un fichier de Pôle emploi qui nous permettait de savoir quelles entreprises avaient été touchées, et pour quelles embauches.

Stéphane Carcillo, qui, comme membre du cabinet de Christine Lagarde, avait participé à la mise en œuvre de cette mesure, savait que son annonce avait été une véritable surprise, le Président de la République ayant souhaité que le projet en reste secret. Cet effet de surprise est confirmé par les requêtes sur Google, qui enflent à partir de décembre 2008. Les entreprises n'ont donc pu ajuster leurs effectifs en amont, en retardant des embauches pour bénéficier d'une mesure connue d'avance. C'était pour nous la garantie que l'effet mesuré ne serait pas surévalué.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Vous voulez dire qu'il n'y a pas eu d'effet d'aubaine ?

**M. Pierre Cahuc.** – Il y a certes des entreprises qui auraient de toute façon embauché, mais il n'y a pas de biais, comme en témoigne l'effet de surprise sur Google. Nous avons également vérifié qu'aucune autre mesure réglementaire n'avait été prise qui aurait pu affecter différemment les entreprises de plus ou de moins de dix salariés.

La proportion des entreprises ayant eu recours au dispositif « zéro charges » n'a été, au maximum, que de 33 %. Outre que 40 % des entreprises ont embauché au-dessus de 1,6 Smic, d'autres ont fait le calcul que le gain serait pour elles très faible. Mais il y a aussi des entreprises qui auraient eu intérêt à s'emparer de cette mesure et ne l'ont pourtant pas fait. Quant au taux d'attention, soit la proportion d'embauches éligibles qui ont effectivement eu lieu, il ne dépasse pas 50 %. La faiblesse de ces taux n'est pas une spécificité : c'est le fait de toutes les politiques publiques, et l'on constate le même phénomène pour le RSA, par exemple. Ici, on observe que le taux de recours chute pour les entreprises comptant 8 ou 9 salariés. Sans doute parce qu'il était compliqué de calculer en ETP, et que beaucoup d'entreprises ont pu penser être au-delà du seuil. On observe également que 3 % d'entreprises ont bénéficié de la mesure alors qu'elles ne l'auraient pas dû – peut-être dû à des déclarations annuelles de données sociales mal remplies.

Si l'on observe le taux de croissance moyen de l'emploi dans les entreprises de 6 à 10 salariés et celles de 10 à 14 salariés, on constate à partir de 2009, une rupture de tendance : les courbes ne sont plus parallèles. On peut ainsi mesurer l'impact du « zéro charges » et constater qu'une baisse de 1 % du coût du travail accroît l'emploi de 2 % à un an – de novembre à novembre. L'effet est donc relativement fort ; néanmoins, ce chiffre est un minorant de l'effet sur l'emploi. Les salaires ont pu augmenter, or, l'effet est plus important quand tel n'est pas le cas. Cependant, s'agissant de très bas salaires, très influencés par le Smic, on peut considérer qu'ils n'ont pas augmenté. Il faut tenir compte, également, du délai d'ajustement. Il est assez rapide, en France, où les embauches se font à 90 % en CDD ; mais la subvention était temporaire, ce qui peut minorer l'effet de la mesure. Si l'on élimine, enfin, la petite proportion d'entreprises de plus de 10 salariés qui n'auraient pas dû bénéficier de la mesure, on constate un effet deux fois supérieur : dans la comparaison entre entreprises de 5 à 8 salariés et entreprises de 12 à 15 salariés, il n'est plus de 2 % mais de 3,5 %. L'effet, enfin, a été prompt : à partir d'avril, l'emploi s'ajuste rapidement.

On peut considérer que la mesure a créé quelque 30 000 emplois. Son budget, pour 2009, ayant été de 360 millions, le coût par emploi créé est de 12 000 euros. On objectera que c'est assez cher, mais il s'agit d'un coût brut. Lorsque quelqu'un retrouve un emploi, cela a un effet, qu'il faut prendre en compte, sur les finances publiques : moins d'allocations chômage ou de

---

revenu minimum, moins d'allocation logement - et des rentrées de cotisations sociales salariés. Bercy l'a estimé à 1 000 euros par mois, ce qui signifie que le coût net de la mesure est nul.

Sachant que l'effet que nous avons constaté, à deux points, est plus élevé que d'habitude, on peut se demander si ce résultat est crédible, et si l'entrée en récession n'a pas pu, à l'époque, avoir un impact différent selon la taille des entreprises. Nous avons donc comparé l'évolution de deux autres cohortes au moment de l'entrée en crise, les entreprises de 12 à 16 salariés et celles de 16 à 20 salariés, pour vérifier si l'on n'observait pas une même rupture de tendance en 2009. Or, tel n'est pas le cas : les courbes restent parallèles. Même chose si l'on compare les entreprises de 1 à 4 salariés à celles de 4 à 7 salariés.

Nous avons également étudié l'effet, au sein des entreprises de moins de 10 salariés, sur l'emploi subventionné et non subventionné : plus on est en dessous de 1,6 Smic, plus l'impact doit être fort. Or, c'est bien ce que l'on constate : un fort effet sur les plus bas salaires, et rien au-dessus de 1,6 Smic. Pour toutes ces raisons, nous pensons que l'entrée en récession et la taille des entreprises n'affecte pas nos résultats.

Doit-on considérer que ces entreprises ont créé de l'emploi au détriment des entreprises de plus de 10 salariés ? Si tel était le cas, les entreprises de plus de 10 salariés situées dans les bassins d'emploi où les entreprises de moins de 10 salariés sont nombreuses devraient être plus affectées. Nous avons observé ce qu'il en était sur les 348 zones d'emploi de l'Insee, et n'avons rien constaté de tel.

L'étude est donc convaincante, grâce à l'existence d'un groupe témoin bien identifié. Il existe d'autres études, comme celles de Bruno Crépon et Rozenn Desplat, ou celle de Mathieu Bunel, Fabrice Gilles et Yannick L'Horty, qui concluent à des taux d'élasticité très inférieurs. Mais cela est logique, puisqu'en l'absence de groupe témoin, elles comparent des entreprises comptant une forte proportion de salariés avec allègement de charge à d'autres qui en comptent une moindre proportion, et que l'on ne peut exclure, de surcroît, à la différence de notre cas, les effets d'anticipation. Quant à l'étude de Francis Kramatz et Thomas Philippon, elle compare la probabilité de conserver leur emploi pour les personnes rattrapées par l'augmentation du Smic et celles qui sont juste au-dessus, et conclut que la probabilité de perdre leur emploi est plus élevée de 1,5 point pour celles qui sont rattrapées par le Smic. Mais on ne peut non plus exclure, dans ce cas, les effets d'anticipation.

Les baisses de charges sur les bas salaires, dans un contexte de chômage élevé, ont donc un effet potentiellement fort sur l'emploi. Nous sommes, en France, dans ce cas. Notre étude permet de penser que les baisses de charge actuelles, à hauteur de 20 milliards, permettraient, ainsi concentrées, de conserver non pas 400 000 à 800 000 emplois mais le double.

En revanche, avec des dispositifs plus étalés, l'effet est moindre. Une diminution des charges patronales revient à augmenter la productivité du travail et donne à l'entreprise une marge de manœuvre pour augmenter les salaires. Dans un contexte de chômage faible, les entreprises se font concurrence pour attirer les salariés, et les baisses de charges se traduisent par des augmentations de salaires, ainsi que l'a montré Jonathan Gruber, professeur au MIT. La baisse des charges au Chili, liée à la privatisation de la sécurité sociale, a été de 20 % entre 1980 et 1986, avec des différences de taux pouvant aller jusqu'à 12 points selon les secteurs. Or, elles n'ont eu aucun effet sur l'emploi, mais seulement sur les salaires, parce que le chômage était faible, et le marché du travail tendu.

En France, 70 % des salariés sont en dessous de 2,5 Smic. Les 30 % qui sont au-dessus connaissent un taux de chômage très faible, autour de 4 % à 5 %, voire moins. Si l'on baisse les charges sur ces salaires, l'effet sera une augmentation des salaires qui compensera rapidement les baisses de charges. D'autant qu'en France, le système de la négociation collective, avec extension possible des accords, entraîne une rigidité des salaires à la baisse. Il n'y aura donc guère d'effet sur la compétitivité.

Certes, les partenaires sociaux sont plutôt favorables à des allègements étalés, mais les raisons en sont simples : côté entreprises, pour qu'un maximum d'entre elles en bénéficie, côté salariés, pour bénéficier d'augmentations de salaires. Pour nous, il est au contraire crucial de cibler les allègements sur les bas salaires. On m'objectera l'effet de trappe à bas salaires, mais il n'est pas évident à démontrer. La baisse des charges, encore une fois, a pour premier effet d'augmenter les salaires.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Vous voulez dire que la crainte à l'embauche fait que les entreprises préfèrent augmenter les salaires ?

**M. Pierre Cahuc.** - La crainte à l'embauche est une autre affaire. Elle peut être liée à d'autres questions, comme les modalités de rupture du contrat de travail. Toutes choses égales par ailleurs, plus on baisse le coût du travail, moins il y a de craintes à l'embauche.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Mais il y a une incertitude dans la durée, qui joue beaucoup.

**M. Pierre Cahuc.** - Le problème est plutôt lié aux modalités de rupture du contrat de travail. C'est pourquoi peu de CDD, en France, sont transformés en CDI.

Les baisses de charges donnent aux entreprises des marges de manœuvre pour augmenter les salaires. En revanche, elles réduisent les progressions salariales, puisqu'elles sont maximales au niveau du Smic et décroissent au-delà. Une baisse des charges plus généreuse augmente la progressivité de la taxation. Plus on augmente les salaires, moins on bénéficie des allègements. Mais les études peinent à mettre en évidence cet

---

effet de réduction de la progression salariale, même dans le cas où les allègements sont très ciblés, comme ce fut le cas avec les allègements Juppé, entre 1 et 1,3 Smic. Tout milite pour une baisse des charges sur les bas salaires. Un seuil de sortie à 1,6 Smic est déjà très large, il mériterait d'être plus concentré.

On entend souvent objecter que les réductions de charges sur les bas salaires poussent à une spécialisation sur les créneaux à faible valeur ajoutée. Mais dans un contexte où le taux de chômage sur l'emploi peu qualifié est énorme, et concerne beaucoup de jeunes, l'entrée dans l'emploi est le meilleur moyen de qualification. Toutes les études empiriques montrent que le meilleur moyen de qualifier les jeunes, c'est de les faire travailler. Cela vaut donc la peine de jouer sur ces segments.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Toutes ces études ont certes leur légitimité, mais j'ai le sentiment qu'elles ne correspondent pas à la réalité. La vôtre touche un segment très spécifique, celui des entreprises de moins de 10 salariés.

Des doutes s'expriment aujourd'hui quant à l'effet des allègements de cotisations sociales sur l'emploi. La Cour des comptes elle-même a largement exposé son scepticisme.

Je souhaitais vous poser plusieurs questions, même si vous avez partiellement répondu à certaines. Quels outils pour mesurer les effets sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales ? Peut-on considérer que les exonérations de cotisations sociales existantes sont un instrument efficace de lutte contre le chômage, compte tenu de leur coût ?

Parmi les instruments de la lutte contre le chômage, le coût du travail vous semble-t-il être la question prioritaire ?

Dans cette hypothèse, quel ciblage privilégier : les bas salaires, les PME, les secteurs exposés à la concurrence internationale ?

Dans les débats actuels sur le pacte de responsabilité, la politique de compétitivité des entreprises est-elle une politique de l'emploi, sachant que la restauration des marges des entreprises ne conduit pas nécessairement à des embauches ?

Quelles contreparties, enfin, en termes de création d'emplois pourraient-elles être envisagées ?

**M. Charles Guené, président.** – J'ajouterai pour ma part deux questions. Où faut-il d'après vous situer le curseur, entre 1,6 et 2,5 Smic ? Vous avez dit que le « zéro charges » de Nicolas Sarkozy ne coûtait rien. Qu'en est-il pour les 20 milliards d'allègements existants ?

**M. Pierre Cahuc.** - Toute évaluation exige du temps et de l'indépendance, et doit reposer sur un contrôle factuel. Il ne faut pas hésiter à mettre en place des dispositifs expérimentaux, qui aident à comprendre les mécanismes à l'œuvre. La culture de l'évaluation se développe en France, mais nous avons encore beaucoup à apprendre. Elle est essentielle pour éclairer le débat public, à l'aide de méthodes simples et transparentes.

La cible, je l'ai dit, doit être les bas salaires. L'article que j'ai évoqué, cosigné par de nombreux économistes, montre qu'il existe là-dessus un consensus. Un seuil de sortie à 1,6 Smic, où le taux de chômage est de l'ordre de 5 % à 7 %, me semble déjà élevé. On pourrait descendre à 1,4 Smic.

Les PME emploient plus de personnel peu qualifié que les grandes entreprises. La littérature économique nous apprend que l'emploi est plus sensible pour les travailleurs peu qualifiés, mais rien ne dit qu'il réagit différemment selon la taille des entreprises.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Mais les deux critères peuvent se combiner.

**M. Pierre Cahuc.** - Cibler selon la taille de l'entreprise ? Plus une mesure est simple, meilleure elle est. Plus on la complexifie, plus on réduit le taux de recours.

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.

**M. Charles Guené, président.** - Comment concilier le Cice, qui va jusqu'à 2,5 Smic, et une mesure éventuelle telle que vous la préconisez ?

**M. Pierre Cahuc.** - Le Cice, assis sur la masse salariale, est trop étalé. Une partie des sommes qui lui sont consacrées pourrait aller à d'autres mesures, visant la compétitivité, mais dès lors que l'on entend agir sur les charges salariales, il est logique de viser les bas salaires, faute de quoi, encore une fois, on risque de ne susciter que des augmentations de salaire.

**M. Jean Desessard.** - Une question naïve. Le coût des allègements a été, en 2013, de 20,5 milliards. Vous avez évoqué un ordre de grandeur de 200 000 à 400 000 emplois créés...

**M. Pierre Cahuc.** - 800 000. Le chiffre que vous citez ne concerne que la première tranche.

**M. Jean Desessard.** - J'avais fait un petit calcul sur la base de 400 000 emplois. On arrive à un coût par emploi de 51 250 euros par an, soit 4 269 euros mensuels par emploi créé. A ce compte, cela signifie autant d'emplois à temps plein des emplois d'aides-soignants, d'aides à domicile, qu'il vaudrait peut-être mieux la peine de créer... A 800 000, on arrive à 2 830 euros par mois ; je conçois qu'il est plus difficile de tableur sur des temps pleins...



---

**M. Philippe Dominati.** – Dans vos calculs économiques, tenez-vous compte de la flexibilité du marché du travail ? Il me semble que tel n'est pas le cas. En comparaison internationale, il faut observer non seulement le coût théorique mais le coût réel du travail.

A partir de quel seuil voit-on se développer le travail au noir, qui réapparaît, comme l'ont souligné nombre d'articles de presse, au sud de l'Europe ? Quels seront, en France, les effets de la suppression des exonérations sur le travail à domicile ?

**M. Yves Daudigny.** – Merci de votre démonstration convaincante. Viser l'emploi est une chose, viser la compétitivité une autre, avez-vous dit. Cependant, la compétitivité a des effets à l'exportation, mais aussi à l'intérieur de nos frontières. Les deux objectifs ne se recouvrent-ils pas ? Le Cice est un dispositif qui vise la compétitivité, mais une étude menée sur 2013 montre que le coût du travail a été moins fort en France qu'en Allemagne, alors que les salaires ont augmenté dans l'un et l'autre pays. Ce serait donc bien un effet compétitivité du Cice.

**M. Pierre Cahuc.** – Le chiffre de 400 000 emplois créés a été calculé sur la base d'une élasticité à 0,5, chiffre moyen qu'utilisent beaucoup les macro-économistes pour calibrer les modèles. Notre étude montre qu'elle est à 2 pour les emplois les moins qualifiés. Nous ne sommes donc pas à 800 000 emplois, mais au double.

Il est vrai que la décision d'embaucher anticipe tous les coûts. Dans le cadre du « zéro charges », il y avait tout de même deux tiers d'embauches en CDI. C'est que pour bénéficier du dispositif que nous avons étudié, il fallait embaucher sur des CDD de plus d'un mois. Or, 70 % des embauches en CDD portent sur moins d'un mois. Ce qui témoigne de la crainte des entreprises à embaucher sur des contrats longs. Il est certain que la rupture de CDI est un frein à l'emploi au niveau du salaire minimum.

Le travail au noir ? Il est possible qu'il augmente du fait de l'augmentation des prélèvements depuis 2008.

**M. Philippe Dominati.** – A-t-on identifié un seuil théorique ?

**M. Pierre Cahuc.** – Il n'y a pas eu, à ma connaissance, d'étude sur le sujet. Pour l'emploi à domicile, on est dans la même problématique. Le subventionner est coûteux pour les finances publiques mais bon pour les personnes...

Emploi et compétitivité sont deux objectifs différents. Dans quelle mesure peut-il y avoir convergence entre l'un et l'autre ? Pour moi, les mesures de ciblage sur les bas salaires sont favorables à la compétitivité, parce qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de salaire. Elles réduisent donc les coûts intermédiaires pour les entreprises qui exportent. Le gain en compétitivité est peut-être même plus élevé que celui du dispositif retenu pour le Cice, avec un seuil de sortie à 2,5 Smic dont on sait qu'il se traduit, à 75 %, par des augmentations de salaire.

**M. Charles Guené, président.** – Il semble que le Président de la République vous ait déjà entendu...

**M. Yves Daudigny.** – Plus l'élasticité est grande en valeur absolue, plus cela est favorable : est-ce bien ainsi qu'il faut vous comprendre ?

**M. Pierre Cahuc.** – Si l'élasticité est de 2 en valeur absolue, cela signifie que l'emploi baisse de 2 % quand le coût du travail augmente de 1 %.

**M. Jean Desessard.** – Mais n'est-il rien qui fasse varier cette élasticité ?

**M. Pierre Cahuc.** – L'élasticité est plus faible quand le taux de chômage est faible. Mais au cas présent, c'est loin d'être le cas.

**M. Charles Guené, président.** – Il me reste à vous remercier pour ces analyses.

---

**Audition de M. Mark KEESE,  
chef de la division de l'analyse et des politiques de l'emploi,  
Mme Pia RATTENHUBER, statisticienne à la division des politiques  
sociales, M. Hervé BOULHOL, économiste de la division des politiques  
sociales et Mme Gwenn PARENT, économiste sur les politiques sur les  
travailleurs licenciés à l'Organisation de coopération  
et de développement économiques (OCDE)  
(mercredi 2 avril 2014)**

**M. Charles Guené, président.** – Je vous souhaite la bienvenue. C'est une journée introductive pour notre mission d'information et nous venons d'entendre les représentants du Conseil d'analyse économique. En vous invitant, nous avons également souhaité disposer d'éléments comparatifs sur les politiques de l'emploi pour mettre en perspective le cas de la France avec celui de nos principaux partenaires économiques.

**M. Mark Keese, chef de la division de l'analyse et des politiques de l'emploi.** – Merci pour votre invitation et votre accueil. Nous vous présenterons un exposé qui s'efforce d'apporter un regard international sur la situation de l'emploi en France, articulé en deux parties. La première fait le point des comparaisons internationales, d'abord sur le niveau des cotisations sociales et leur lien avec la compétitivité, ensuite sur les dispositifs d'exonération de cotisations sociales en Europe et enfin sur le salaire minimum, avec ses interactions sur les politiques d'exonération de cotisations sociales. Dans une deuxième partie, nous évoquerons les effets de ces exonérations sur l'emploi, en particulier pour les jeunes et les peu qualifiés qui sont les groupes les plus vulnérables.

Premier constat : le coût unitaire de main d'œuvre est en constante augmentation en France de 2000 à 2013. On peut noter que l'écart entre la France et l'Allemagne a beaucoup augmenté. Au Portugal, en Italie et en Espagne, ce coût a également augmenté sur la longue période mais cette tendance s'est infléchie à partir des années 2009, avec l'apparition d'un chômage massif. Cette inflexion est particulièrement nette en Espagne ou au Portugal alors que les coûts salariaux ont maintenu leur progression en France.

Un des principaux facteurs explicatifs du niveau élevé du coût du travail en France réside dans le poids important des cotisations sociales : la France détient le record OCDE du pourcentage de cotisations sociales salariales et patronales par rapport aux coûts totaux de main d'œuvre. Le poids élevé des charges patronales, qui atteint 30 % du coût total de main d'œuvre (contre 10 % pour les cotisations salariales), est également une singularité française par rapport à la moyenne de ses partenaires de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Je signale qu'au Danemark, les cotisations sociales représentent seulement 4 %

---

du salaire moyen, ce qui s'explique par un mode de financement de la protection sociale par le budget de l'Etat et des prélèvements sociaux par le biais de l'impôt sur le revenu.

Une autre manière de prendre la mesure de ce phénomène est de constater que les prélèvements pesant sur le travail atteignent 15,5 % du PIB en France, ce qui correspond au taux le plus élevé des pays de l'OCDE, avec, à l'autre extrémité, le Danemark où cette proportion se limite à 1 %.

S'agissant de l'utilisation de l'outil de politique économique que constituent les exonérations de cotisations sociales, on observe, tout d'abord, que dans les autres pays européens ces allègements n'ont pas comme objectif premier le renforcement de la compétitivité. Les réductions généralisées de cotisations sur les bas salaires sont ainsi assez rares, en dehors du cas français, avec la réduction dite « Fillon » de 20 milliards d'euros concernant les salaires jusqu'à 1.6 Smic. On peut tout de même citer l'exemple du « bonus social » en Belgique, d'une mesure temporaire d'exonération prise en Hongrie pendant la crise et d'une exemption de cotisation sociale en Irlande qui s'applique aux premiers 352 euros de salaire hebdomadaire, mais ces politiques d'exonération ne sont pas mises en œuvre à la même échelle qu'en France.

En revanche, en Europe, les allègements de cotisation sont plus volontiers ciblés pour venir en aide à des groupes défavorisés : tel est le cas en Belgique, pour les jeunes peu qualifiés, et en Allemagne pour les chômeurs de longue durée.

L'impact négatif des prélèvements sur le travail est renforcé par les rigidités salariales. Ainsi, en France, le plancher que constitue le salaire minimum ne permet pas de donner des marges de manœuvre aux employeurs pour moduler les salaires et faire face à la charge très importante que constituent les prélèvements sur le travail. Le salaire minimum représente, en France, 62 % du salaire médian en 2012, contre 47 % au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Le pourcentage français est le plus élevé de l'OCDE et il a augmenté de façon continue alors qu'il a diminué dans d'autres pays comme l'Australie ou les Pays-Bas. Ce niveau élevé soulève des difficultés surtout pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail et pour les peu qualifiés ; on a donc tenté, en France, de contrecarrer les effets de cette rigidité salariale par des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires. Comme en témoignent les données comparatives, si le ratio salaire minimum sur salaire médian est en France le plus élevé des pays de l'OCDE, ces exonérations de cotisations diminuent sensiblement le coût du salaire minimum par rapport au coût du travail médian le ramenant dans la moyenne supérieure européenne.

Cette première partie de notre exposé permet donc de constater que les allègements généraux de cotisation sur les salaires permettent, en France, de réduire les rigidités salariales en diminuant le coût du salaire minimum.

---

Quels sont, dans un second temps, les effets des allègements de cotisations sociales patronales sur l'emploi et les salaires ? Selon les études qui ont été réalisées, les allègements concentrés sur les salaires inférieurs à 1,6 du Smic ont permis de créer entre 200 000 et 550 000 emplois. L'impact semble donc avoir été important. Toutefois, le risque de blocage des progressions salariales pour ceux qui perçoivent jusqu'à 1,6 fois le Smic semble bien réel, les employeurs s'efforçant de maintenir les salariés dans un niveau de rémunération permettant de bénéficier des exonérations de cotisation. Celles-ci rendent en effet plus coûteuse pour l'employeur l'augmentation de salaire avec les gains de productivité.

Cet effet pervers amène à se demander si la politique généralisée d'allègement des cotisations n'atteint pas ses limites en France. D'où l'idée d'agir plus directement sur le salaire minimum des jeunes français. Ces derniers ont été sévèrement affectés par la crise avec un taux de chômage élevé qui avoisine 25 %, ce qui est certes inférieur à celui que connaît, par exemple, l'Espagne, mais dont le niveau, en France, ne se réduit pas ou très peu, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays comme en Irlande ou au Royaume-Uni. Ce taux de chômage atteint plus de 40 % pour les jeunes français sans diplôme, soit presque le double de la moyenne et plus du quadruple du taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur. Dans le même temps, on constate un tassement des salaires entre les jeunes qualifiés et non qualifiés : les salaires des jeunes qualifiés sortant de leur formation initiale a diminué depuis les années 1990, alors que ceux des jeunes sortants non qualifiés a continué de progresser en raison du plancher que constitue le salaire minimum.

Nous faisons observer que de nombreux pays de l'OCDE ont institué un salaire minimum modulé en fonction de l'âge comme par exemple aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni. Il s'agit peut-être d'une piste à suivre en France car il semble difficile d'aller beaucoup plus loin en matière d'allègements généraux de cotisations.

En dehors des rigidités salariales, trois autres principaux facteurs expliquent les difficultés d'accès des jeunes français à l'emploi avec, tout d'abord, une dualité du marché du travail qui se traduit par le fait que 55 % des jeunes salariés de 15 à 24 ans sont en CDD, ensuite, les faiblesses de la formation professionnelle, et enfin la transition malaisée entre l'école et la vie professionnelle.

Ces difficultés appellent quatre séries de recommandations de la part de l'OCDE. La première est de renforcer les allocations pour les jeunes qui ne trouvent pas d'emploi tout en réduisant le salaire minimum : il conviendrait ainsi de généraliser la « Garantie Jeune », en cours d'expérimentation dans dix territoires, en envisageant une modulation du Smic en fonction de l'âge et en élargissant le RSA aux jeunes adultes ayant terminé leurs études, selon un barème progressif, également en fonction de l'âge. Notre seconde suggestion porte, pour autant que la conjoncture de

l'emploi le permette, sur la réduction des contrats aidés dans le secteur non marchand car ces derniers s'accompagnent d'effets d'aubaines très importants. Il convient, en outre, de mieux coordonner l'accompagnement des jeunes par les différents acteurs et, enfin, d'accorder une priorité au développement de l'apprentissage, en s'inspirant de l'exemple allemand, mais aussi aux contrats en alternance pour les jeunes sans diplôme avec des aides ciblées, tout en généralisant les écoles de la deuxième chance pour les « décrocheurs scolaires » et en développant les programmes pour les jeunes sans qualification, comme en Autriche ou en Finlande.

Nous insistons sur la recommandation qui consiste, pour la France, à s'inspirer des facteurs de succès de l'apprentissage dans d'autres pays. Elle comporte les différents volets suivants : développer les programmes de pré-apprentissage permettant de mettre à niveau les jeunes en difficulté et de les préparer à leur entrée en apprentissage en entreprise comme en Allemagne ou au Royaume-Uni ; abolir les limites d'âge, en apprentissage, pour inclure tous les publics en difficulté ; compléter la formation initiale par des modules permettant de valider des diplômes similaires à ceux de l'enseignement général, comme en Allemagne ; rapprocher la voie de l'enseignement professionnel scolaire et celle de l'alternance, qui en France sont trop cloisonnées et souffrent de l'insuffisance de passerelles ; rendre l'apprentissage plus flexible en développant la certification basée sur l'acquisition des compétences et non sur une durée prédéfinie d'apprentissage ; encourager l'implication des représentants des employeurs, des syndicats et de l'Etat dans la révision périodique du contenu des formations afin de suivre l'évolution du progrès technique et organisationnel, comme en Allemagne, et enfin, compléter les aides financières accordées aux employeurs pour les formations axées sur les métiers en tension, sur les personnes très peu qualifiés (comme en Australie), ou sur certains métiers spécialisés (comme au Canada).

De façon générale, nous estimons que 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 s'inspirer des récentes évolutions intervenues au Royaume-Uni ou en Australie qui ont reconstruit intégralement leur modèle d'enseignement professionnel, d'apprentissage et d'alternance.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Je rappelle que le Président de la République a annoncé le 14 janvier dernier la mise en place d'un « pacte de responsabilité » qui pourrait se traduire par une nouvelle baisse des charges des entreprises de 10 milliards d'euros. Ces exonérations viendraient s'ajouter aux 6 milliards d'euros d'exonérations ciblées, aux 20 milliards d'euros d'exonérations générales sur les bas salaires et aussi aux 20 milliards d'euros du Crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice) qui sont déjà à la charge de l'Etat. Etant donné leur coût très élevé pour nos finances publiques, la question de la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises est donc fondamentale.

---

Sur ces bases, je me limiterai à cinq questions, auxquelles vous avez d'ores et déjà apporté, pour certaines d'entre elles, des éléments de réponse. Comment améliorer l'emploi des travailleurs les moins qualifiés en France et dans les autres pays industrialisés, sans créer pour autant des travailleurs pauvres ? Quels sont les outils pertinents pour mesurer les effets sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales ? Les exonérations de cotisations sociales existantes sont-elles un instrument efficace de lutte contre le chômage, compte tenu de leur coût ? Dans cette hypothèse, quel ciblage privilégié pour les exonérations de charges sociales : les bas salaires, les PME, les secteurs exposés à la concurrence internationale ? Existe-t-il dans les autres pays de l'OCDE des dispositifs analogues aux exonérations de cotisations sociales utilisées en France ? Quelle est leur efficacité ? Existe-t-il d'autres dispositifs plus performants ? Enfin, dans les débats actuels sur le « pacte de responsabilité », la politique de compétitivité des entreprises est-elle véritablement une politique de l'emploi, sachant que la restauration des marges des entreprises ne conduit pas nécessairement à des embauches ?

J'observe, en outre, s'agissant des jeunes, que vous avez distingué, dans votre exposé, les qualifiés et les non qualifiés. Or dans la réalité les jeunes diplômés occupent bien souvent des emplois non qualifiés. Je rappelle également que, dans les années 1960, les jeunes subissaient, jusqu'à 21 ans, un abattement salarial spécifique qui a été supprimé en 1968.

Je m'interroge sur l'opportunité de proposer aux jeunes un salaire moins élevé pour un emploi et une productivité similaires aux autres travailleurs, au moment du cycle de vie où le besoin d'investir atteint son apogée. Je crains donc qu'on ne retarde encore l'entrée des jeunes dans la vie active à part entière.

**M. Charles Guené, président.** - On a tendance à s'attacher aux modalités de réduction des charges sociales mais ne devrait-on pas aussi s'attaquer à la cause fondamentale qui résulte du fait que l'essentiel du financement de la protection sociale est assis sur le coût du travail.

**M. Mark Keese.** - Effectivement, les prélèvements sociaux pèsent, en France, excessivement sur les salaires, ce qui pénalise l'emploi. Il serait donc sans doute opportun d'élargir l'assiette de ces prélèvements, ce qui supposerait des augmentations d'impôt sur le revenu ou de TVA. Fondamentalement, nous estimons que les réductions de cotisations sociales ne constituent qu'un levier d'action parmi d'autres et nous insistons sur la priorité à accorder aux jeunes en différenciant le salaire minimum pour leur donner une chance d'accéder au marché du travail dont ils sont exclus. Cette question se pose en France plus que dans les autres pays où le salaire minimum est fixé à un niveau plus bas. Par ailleurs, les effets d'aubaine s'accroissent quand on prend des mesures généralisées et non pas ciblées d'allègement. Du côté de l'offre de travail, il convient de renforcer la formation des jeunes et d'ajuster leur qualification aux besoins des employeurs, sans quoi, comme vous le faites observer, leurs diplômes ne leur permettent pas d'accéder à des emplois qualifiés et bien rémunérés.

**M. Hervé Boulhol, économiste de la division des politiques sociales.** – Je reviens sur la question du ciblage des allègements de cotisation, le problème primordial étant, à notre sens, le niveau relativement élevé du salaire minimum en France. Avec 26 % d'allègements de cotisations, le ratio rapportant le coût du travail au niveau du salaire minimum au coût du travail au niveau du salaire médian passe, on l'a vu, d'environ 62 % à 50 % grâce aux allègements, ce qui situe encore la France dans une fourchette assez haute au sein des pays de l'OCDE.

Etant donné la forte élasticité de la demande de travail par rapport à son coût, les allègements de cotisations sont des mesures parmi les plus efficaces. Encore faut-il tenir compte des contraintes de la France en matière de finances publiques et c'est pourquoi nous avons exploré les alternatives à ces allègements en posant le problème de la modulation du salaire minimum en fonction de l'âge. L'objectif de cette modulation serait non pas de retarder l'entrée des jeunes sur le marché du travail mais de permettre à ceux qui en sont exclus d'y accéder.

**M. Mark Kesse.** – Nous pensons avant tout aux jeunes sans qualification qui aujourd'hui sont rémunérés au même taux que les jeunes qualifiés.

**M. Hervé Boulhol.** – Les jeunes peu qualifiés, qui sont en concurrence avec des jeunes diplômés, ont peu de chances d'accéder au marché du travail si le coût du travail est le même pour les uns et pour les autres.

**M. Mark Keese.** – Il s'agit également d'aménager une progression salariale pour ces jeunes alors qu'à l'heure actuelle, un certain nombre d'entre eux ont tendance à être bloqués au voisinage du salaire minimum.

**M. Hervé Boulhol.** – En France, les allègements de cotisation non ciblés peuvent avoir un effet temporaire, ce qui n'est pas négligeable. Il convient cependant de poser la question des conséquences à plus long terme de ce dispositif, qui peut apparaître comme un palliatif des modalités normales de fixation des salaires et d'une éventuelle modération salariale. On peut, à ce sujet, s'interroger sur les raisons qui conduisent à choisir, en matière de Cice un seuil de 2,5 Smic en constatant qu'à l'heure actuelle, en France, on ne constate pas de tendance à la modération salariale, à la différence des inflexions observées dans d'autres pays.

Le niveau des prélèvements sociaux sur le travail constitue une question distincte. La structure des prélèvements n'est pas neutre, et les travaux de l'OCDE suggèrent de privilégier la fiscalité environnementale pour corriger les externalités négatives, la fiscalité sur la propriété qui est une base moins mobile et la suppression des niches fiscales et sociales peu efficaces.



---

J'ajoute qu'un certain nombre de gisements d'emplois demeurent inexploités en France en raison de la persistance d'un certain nombre d'obstacles à la concurrence, en particulier dans le domaine des services dont la réparation automobile constitue un exemple emblématique, et non pas seulement du niveau élevé des salaires.

Par ailleurs, les petites et moyennes entreprises (PME) sont pénalisées par un handicap fiscal par rapport aux grandes entreprises. En même temps, en matière de ciblage des exonérations de cotisations, il faut prendre soin de bien clarifier les raisons qui conduiraient à favoriser l'embauche dans les PME, ou dans tel ou tel secteur, sans quoi on risque de créer de nouvelles distorsions et de nouvelles complexités.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – On a tendance à se focaliser sur le coût du travail, alors que dans certains secteurs, il ne représente qu'une faible proportion du coût des produits.

**M. Charles Guené, président.** – Cela varie de 10 % à 60 %.

**M. Hervé Boulhol.** – En moyenne, dans l'industrie, les prix incorporent 33 % de coût du travail, 50 % pour les consommations intermédiaires (qui incorporent des salaires) et 17 % pour le coût du capital. Au total, en France la part des salaires représente environ 60 % à 65 % de la valeur ajoutée. La question principale est celle de l'élasticité de la demande de travail aux réductions de salaires ou de cotisations.

**M. Mark Keese.** – La problématique de la concurrence est essentielle et il convient de l'articuler avec celles de la productivité et de la compétitivité.

**M. Hervé Boulhol.** – Une étude ancienne de Thomas Piketty, mais qui garde toute sa pertinence, compare la France et les Etats-Unis dans un certain nombre de secteurs et met en évidence les gisements d'emplois de service qui ne sont pas exploités dans notre pays. Il ne faut pas négliger un certain nombre de barrières comportementales imposées par la grande distribution et qui ont été dénoncées par l'Autorité de la concurrence.

**M. Jean Desessard.** – En utilisant une simple calculette, je constate que si on crée 550 000 emplois avec 20 milliards de crédits, chaque emploi a un coût avoisinant 3 000 euros par mois. Il me semble que ces sommes pourraient être utilisées de façon plus ciblée pour venir directement en aide à des personnes en difficulté. Je suis, pour ma part, réservé sur le principe des allègements des cotisations et je constate que leur impact sur l'emploi fait l'objet d'estimations qui varient de manière considérable entre 200 000 et 550 000 emplois.

**Mme Gwenn Parent, économiste sur les politiques sur les travaux de l'OCDE.** – Les estimations les plus optimistes atteignent 1,1 million d'emplois...

**M. Hervé Boulhol.** - ... et le consensus se situe entre 600 000 et 800 000 créations d'emplois. Je précise également que, pour 800 000 emplois créés, le coût brut par salarié se chiffre à environ 2 000 euros par mois mais, ex post, ce coût est bien moins élevé - il faut tenir compte des rentrées fiscales sociales ainsi que des économies en termes de prestations sociales, soit au total à peu près 1 000 euros par mois - et, de toute évidence moins coûteux que d'autres encouragements à l'emploi comme les contrats aidés qui se traduisent par des effets positifs négligeables dans la durée.

**M. Jean Desessard.** - Par ailleurs, le coût du travail est souvent considéré, dans les études économiques, comme plus élevé en France qu'en Allemagne, mais il semblerait, dans la réalité, que les cadres français soient mieux payés que leurs homologues allemands, alors que les salaires modestes sont moins élevés en France qu'en Allemagne. Pouvez-vous éclaircir ce point qui me paraît remettre en cause la pertinence de vos estimations fondées sur le salaire moyen ?

**Mme Pia Rattenhuber, statisticienne à la division des politiques sociales.** - Notre étude se fonde sur le salaire moyen. Par ailleurs, il faut préciser qu'en Allemagne, il existe des règles spécifiques de cotisations pour les salaires les plus élevés qui peuvent opter pour des assurances privées, lesquelles peuvent consentir des tarifs plus compétitifs à ceux qui représentent un risque faible.

**M. Mark Keese.** - Nous avons pris en compte, dans nos statistiques relatives au salaire minimum, le salaire médian, ce qui permet d'écartier l'influence des très hauts salaires.

**Mme Gwenn Parent.** - En France, le ratio entre salaire minimum et salaire médian a augmenté alors qu'il a diminué dans d'autres pays. Je précise que le Cice qui n'est pas un dispositif d'allègement de cotisations mais s'en rapproche dans l'esprit de réduction du coût du travail sur les bas salaires introduit une discontinuité à 2,5 Smic. Les comparaisons chiffrées montrent que les salaires des jeunes sont, en France, plus élevés, en moyenne, que dans les autres pays de l'OCDE. Enfin, si la récente réforme de la formation professionnelle comporte des avancées notables, elle reste perfectible sur des aspects comme l'implication des employeurs et l'amélioration de l'offre de formation.

**M. Yves Daudigny.** - Pouvez-vous préciser l'impact, en termes d'emplois, de l'insuffisance de concurrence dans notre économie ?

**M. Hervé Boulhol.** - La crise conjoncturelle française se rattache d'abord à une insuffisance de la demande mais aussi à des déséquilibres structurels. Dans ce schéma, la politique des contrats aidés répond à l'urgence mais n'apporte pas de solution durable pour améliorer l'offre.

En ce qui concerne la concurrence, un récent rapport de l'OCDE estime que si la France ajustait son niveau de réglementation sur celui des pays les plus performants, cela pourrait se traduire par une croissance de 5 % de son PIB dans les dix années à venir.

---

**M. Dominique Watrin.** - Je souhaiterais des précisions sur la réalité du phénomène de « trappe à bas salaires ». Vous avez évoqué une étude empirique selon laquelle les exonérations de cotisations n'ont pas d'effet tangible à cet égard, or les syndicalistes de terrain observent le contraire et c'est, pour nous, un enjeu essentiel.

En ce qui concerne l'idée d'un salaire minimum spécifique aux jeunes non qualifiés, je suis perplexe car cela aurait pour conséquence une baisse de la rémunération des jeunes qui entrent sur le marché du travail.

**M. Mark Keese.** - La France connaît, à l'heure actuelle, une situation très particulière qui se traduit par une exclusion des jeunes les moins qualifiés à l'entrée du marché du travail.

**M. Hervé Boulhol.** - La France doit faire face à un dilemme bien réel entre accepter des inégalités salariales plus accentuées et consentir un effort supplémentaire d'allègement de cotisations coûteux pour les finances publiques.

A l'heure actuelle, on met en concurrence, à coût salarial identique, des jeunes qui n'ont pas les mêmes qualifications. Il faut également distinguer entre les inégalités de revenus et de salaires.

En ce qui concerne les trappes à bas salaire, c'est-à-dire la moindre progression salariale, aucun élément tangible ne démontre leur existence, mais le phénomène est vraisemblablement bien réel.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Sur le terrain, j'observe que les jeunes qui ne trouvent pas de travail de manière durable ont souvent, d'une part, un problème « d'inemployabilité » (je n'apprécie pas particulièrement ce terme tout en l'utilisant par commodité), et, d'autre part, sont marqués par leur lieu de résidence.

Ces jeunes finissent par trouver, la plupart du temps, un emploi, mais leur rémunération est alors très basse et je suis donc perplexe à l'idée de proposer d'abaisser encore le salaire minimum de ces personnes.

**M. Mark Keese.** - Il s'agit pour nous de vous présenter un ensemble cohérent de mesures permettant de favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, dont la modulation salariale ne constitue qu'un volet.

**Mme Gwenn Parent.** - Je fais observer que le recours aux stages est parfois un moyen de contourner la rémunération des jeunes au salaire minimum.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Il faudrait les supprimer !

**M. Mark Keese.** - Ils ont parfois une certaine utilité... et permettent aux jeunes d'acquérir de l'expérience.

**M. Hervé Boulhol.** - Le salaire minimum jeune n'est qu'une recommandation parmi beaucoup d'autres que nous faisons, et nous avons également beaucoup insisté dans notre présentation sur l'apprentissage, l'alternance et la formation professionnelle. On pourrait également explorer la régionalisation des salaires, tant il est vrai que les prix varient localement, mais cela soulève, en France, des difficultés juridiques et constitutionnelles.

**M. Mark Keese.** - Cela renvoie à la mise au point d'un nouveau pacte général entre une Nation et sa jeunesse.

---

**Audition de MM. Marc-Antoine ESTRADE, chef du département des synthèses de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Benoît OURLIAC, chef de la mission économique, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares),**  
*(jeudi 10 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Dans nos auditions de la semaine dernière, nous avons travaillé sur le raisonnement économique qui sous-tend la politique d'exonération des cotisations sociales. Aujourd'hui nous abordons le sujet sous l'angle des instruments de la politique de l'emploi. Avec 10 millions de salariés et environ 1,5 million d'entreprises concernées, les exonérations occupent évidemment une place singulière.

Nous avons demandé à M. Marc-Antoine Estrade de nous exposer les différents instruments de la politique de l'emploi, qui comprend également d'autres dispositifs d'exonération plus ciblés. M. Estrade est accompagné de M. Benoît Ourliac, chef de la mission de l'analyse économique à la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares), qui a compétence pour l'élaboration des statistiques et l'évaluation de ces politiques.

**M. Marc-Antoine Estrade, chef du département des synthèses, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.** – La DGEFP a en charge la conception et la mise en œuvre des politiques de l'emploi ciblées. La Dares est elle aussi rattachée au ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social. Elle a compétence pour l'élaboration des statistiques et l'évaluation de notre action, notamment les allègements de cotisations.

Les politiques de l'emploi visent deux grands objectifs : atténuer les conséquences des crises de l'emploi et améliorer la situation de l'emploi. Elles requièrent des budgets importants : la Dares publie régulièrement leur montant, 85 milliards d'euros en 2011, soit 4,3 % du PIB. Il ne s'agit pas seulement de dépenses de l'Etat. Les régimes d'assurance chômage entrent dans le total pour environ 25 milliards d'euros, le service public de l'emploi pour 5 milliards ; les aides ciblées aux employeurs (contrats aidés, aides sectorielles, services à la personne, aides ciblées géographiquement, DOM, zones de revitalisation rurale, etc) se sont montées approximativement à 16 milliards, à comparer aux 21 milliards d'allègements généraux de cotisations.

Dans l'ensemble de ces dépenses, les exonérations de charges sociales – pour la plus grosse part, compensées – tiennent historiquement une place importante. On en a fait usage pour soutenir la politique de l'emploi.

Il y a eu différentes phases dans la politique de l'emploi, la conception dominante du chômage et des moyens d'y remédier évoluant au fil du temps. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, on a considéré que le mieux était de reverser les personnes vers l'inactivité, via les pré-retraites. Dans la seconde moitié des années quatre-vingt, constatant que le chômage se concentrait sur certaines catégories de personnes, on a créé des formes d'emplois de transition, contrats aidés par exemple. Au milieu des années quatre-vingt-dix, changement de paradigme : on s'est orienté vers des politiques plus générales, augmentant le nombre des emplois marchands aidés ou des aides au temps partiel – mesures qui ont disparu par la suite.

La politique de l'emploi, après s'être concentrée sur la frontière entre le chômage et l'inactivité, s'est donc efforcée de trouver des formes différentes de constitution de l'emploi. Dans le schéma esquissé par le nouveau Premier ministre mardi, c'est presque l'ensemble des emplois qui a désormais vocation à bénéficier d'allègements.

Les contrats aidés non marchands visent des catégories spécifiques. Les premiers contrats de ce type, les travaux d'utilité collective, sont apparus en 1984. Le stock des emplois aidés a atteint en 1999-2000 près de 500 000 personnes ; à fin décembre 2013, le stock a reflué à 280 000, mais cet outil reste important sous le rapport budgétaire, puisqu'il représente une dépense de plus de 3 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les exonérations.

La France est l'un des derniers pays d'Europe à utiliser les contrats aidés non marchands. Leur avantage majeur est de donner aux pouvoirs publics une capacité de réaction rapide face à une augmentation du chômage. La Dares estime que lorsqu'on ouvre 1 000 nouveaux contrats aidés non marchands, le stock des emplois augmente de 700 et le nombre des chômeurs diminue de 550. C'est donc l'un des outils les plus puissants de réduction conjoncturelle du chômage. En outre, on peut le cibler finement, jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée... Il exige en revanche une intervention du service public de l'emploi en direction des employeurs et des bénéficiaires potentiels, au contraire des allègements, qui sont automatiques.

De génération en génération de contrats aidés, les obligations des employeurs ont été renforcées. Les emplois d'avenir, au contenu précis et qui comportent une obligation de formation, sont caractéristiques de cette tendance.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Pourriez-vous préciser comment la mise en œuvre de ces mesures se répartit entre secteur public et secteur privé ?

**M. Marc-Antoine Estrade.** – Nous préférons distinguer entre secteur marchand et secteur non marchand. C'est ce dernier qui fournit majoritairement des contrats aidés. La différence entre les deux tient à ce que les contrats aidés marchands suscitent des effets d'aubaine : une subvention est versée pour un emploi qui aurait pu être créé sans cette aide. A l'inverse,

---

les collectivités territoriales ou les associations qui offrent de tels contrats n'auraient pas créé ces emplois sans l'aide. C'est donc dans le secteur non marchand qu'une action a les effets conjoncturels les plus rapides sur le niveau de l'emploi total.

Pour les bénéficiaires, en revanche, les contrats aidés dans le secteur non marchand n'ont pas la même portée que dans le secteur marchand : la probabilité de trouver un emploi à l'issue de leur contrat est plus faible que dans le secteur marchand où les contrats aidés sont un moyen d'insertion. Il convient donc de combiner les deux outils si l'on souhaite à la fois lutter rapidement contre le chômage et améliorer la situation des personnes à plus long terme.

Les limites des contrats aidés ont été perçues au début des années 1990 : coût, résultat incertain à moyen terme. C'est pourquoi les pouvoirs publics se sont tournés à partir de 1993 vers les allègements de charges.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Qu'en est-il de la répartition de ces emplois à l'intérieur du secteur non marchand ?

**M. Marc-Antoine Estrade.** - Les grosses masses sont représentées par les collectivités territoriales et par le secteur associatif ; puis viennent les établissements scolaires et le secteur médico-social. Les données correspondantes sont publiées régulièrement.

**M. Benoît Ourliac, chef de la mission de l'analyse économique, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares).** - Elles sont contenues dans les bilans annuels de la Dares. Vous y trouverez toutes les informations sur les caractéristiques des bénéficiaires et des employeurs concernés.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Il semble difficile de mesurer l'efficacité de ces contrats. Pourra-t-on d'ailleurs continuer à s'appuyer sur les collectivités, confrontées à d'énormes problèmes financiers ?

**M. Marc-Antoine Estrade.** - Nous allons lancer une expérimentation à destination de ces employeurs non marchands : il s'agira de contractualiser leur action au bénéfice des titulaires de contrats aidés. Nous espérons ainsi améliorer les conditions d'accueil des personnes, de manière à ce que leur activité soit source de valeur. Mais dans toute définition d'un contrat aidé il y a un arbitrage entre aide aux personnes et construction d'emplois. Beaucoup de collectivités territoriales se sont engagées dans des emplois d'avenir, mais au détriment de la création d'emplois. Elles recrutent un jeune qui accèdera ensuite à un poste devenu vacant : il n'y a pas emploi supplémentaire, mais recrutement anticipé.

**M. Jacques Chiron.** - A quoi ont servi les emplois aidés depuis 2001 ? Nous avons mis au travail des jeunes qui n'y étaient pas. Une société de transports en commun de l'agglomération grenobloise a recruté des jeunes dans ce cas, pour promouvoir la civilité auprès des usagers. Un certain nombre d'entre eux sont devenus conducteurs ou contrôleurs. Ils ont

trouvé là un sas vers l'emploi. Une expérience similaire a été faite dans le domaine de la propriété urbaine. Il est vrai que l'on n'a pas créé d'emplois supplémentaires, mais on a accompagné ces jeunes vers le monde du travail. Il y a eu beaucoup d'échecs : il ne faut pas avoir peur de l'échec !

**M. Marc-Antoine Estrade.** – Les études ont révélé que si les emplois jeunes des années 2000 n'avaient pas existé, la trajectoire de leurs bénéficiaires – collectivement sinon individuellement – n'aurait sans doute pas été très différente. Cela a justifié un changement de dispositif et le passage à un autre type d'intervention, de nature plus macro-économique. D'où l'idée d'instituer des allègements généraux de cotisations, afin de répondre à la persistance d'un chômage élevé. En outre, lorsque la croissance est revenue, elle a été pauvre en emplois. Cela était-il dû au coût du travail ? Au début des années quatre-vingt-dix, l'idée prévalait qu'il n'y avait pas de problème de coût du travail moyen ; mais que le niveau du Smic freinait les recrutements de personnes peu qualifiées. C'est ainsi que l'on a expliqué la persistance du chômage.

L'emploi des travailleurs peu diplômés reste aujourd'hui un problème particulièrement marqué en France. Le taux de chômage des non diplômés continue d'augmenter significativement, alors que celui des diplômés fluctue mais ne croît pas. On a cherché dans les années 1980 et 1990, par la massification de l'enseignement, à améliorer la formation initiale, augmenter le nombre de diplômés, de bacheliers ; mais depuis le début des années 2000, on n'arrive plus à réduire la part des non diplômés parmi les nouveaux entrants sur le marché du travail. Cette situation n'est pas propre à la France, tous les pays connaissent la même.

**M. Benoît Ourliac.** – La stratégie des pouvoirs publics au début des années quatre-vingt-dix, inspirée par les études du Commissariat au plan, a été de réduire le coût du travail sur les emplois peu qualifiés – ou plutôt sur les bas salaires – tout en préservant la rémunération des salariés. La stratégie globale comprenait également une revalorisation du Smic, ainsi que des compléments de revenus d'activité comme la prime pour l'emploi (PPE) et le RSA-activité. Les annonces du nouveau Premier ministre dans son discours de politique générale vont encore dans ce sens.

Les allègements portent sur les cotisations sociales, correspondant aux trois principales branches : maladie, vieillesse, famille. Ils ne portent pas, jusqu'à présent, sur les contributions sociales – assurance chômage, retraite complémentaire, formation professionnelle etc. La dépense atteint 20,6 milliards d'euros en 2012.

La politique des allègements de cotisations a connu trois grandes phases. Les allègements ont commencé en 1993 et se sont étendus jusqu'en 1998 (avec les allègements Juppé). Puis le passage aux 35 heures s'est accompagné du doublement du montant des allègements, entre 1999 et 2003. Enfin, entre 2003 et 2006 a été mise en œuvre la réforme Fillon, qui visait à faire converger par le haut les minima salariaux sans pour autant accroître le



---

coût du travail. Elle était inspirée par une logique défensive, selon laquelle la forte hausse du Smic devait être compensée par les allègements de cotisations. La montée en charge de ce dispositif s'est achevée en 2008, et après ce pic le montant des allègements a reculé d'environ 10 %, en raison aussi de la crise.

Nous avons mesuré l'impact de ces allègements sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum, par rapport à celle du coût du travail au niveau du salaire médian. Ces courbes divergent à partir des années quatre-vingt-dix grâce à la mise en place des allègements généraux. La deuxième phase d'allègements, qui a accompagné la réduction du temps de travail et la réforme Fillon, a été défensive, visant à empêcher que le coût du travail n'augmente du fait des revalorisations du Smic. Au final, on a réussi à ramener le coût du travail au niveau du Smic à ce qu'il était dans les années soixante. Avec une conséquence : la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total ne diminue plus depuis les années 1990.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Mais les emplois non qualifiés sont de plus en plus souvent occupés par des diplômés.

**M. Marc-Antoine Estrade.** – C'est bien des postes de travail que nous parlons, non des personnes. L'emploi peu qualifié avait baissé considérablement dans les années 1980 et 1990. De nouveaux types d'emplois peu qualifiés, notamment dans les services, ont pris le relais.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Pour résumer, l'emploi peu qualifié a chuté du fait de la désindustrialisation, il a remonté grâce aux services....

**M. Benoît Ourliac.** – ... et les exonérations générales de cotisations sociales l'ont stabilisé. Nous parlons ici de postes – savoir qui les occupe est une autre question.

**M. Marc-Antoine Estrade.** – Jusqu'en 2008, et d'un point de vue macro-économique, les exonérations ont eu pour effet de stabiliser l'emploi peu qualifié dans l'emploi total.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Le chômage frappe de plein fouet les moins qualifiés, voilà le constat. Se préoccupe-t-on de nettoyer les fenêtres quand la maison tombe en ruine ? Si l'on compare la politique française de l'emploi avec celle des autres pays, l'évidence saute aux yeux : le logiciel conceptuel à partir duquel nous raisonnons est totalement faux. La preuve, ces quelque 600 000 offres d'emploi non pourvues ; le chiffre est très choquant. En Allemagne, on considère que la création du Smic entraînera la destruction de 200 000 emplois. Nous dépensons des fortunes pour des résultats très médiocres, changeons de logiciel.

**M. Benoît Ourliac.** – Plutôt que de rafistoler une maison en ruine, tout raser et reconstruire est effectivement tentant... L'image est parlante mais n'oublions pas que nous devons reloger les habitants entre temps. Nous évoquons les arbitrages entre emplois qualifiés et non qualifiés mais il s'agit d'arbitrages entre chômage et emplois non qualifiés.

La politique de l'emploi ne se résume pas aux 20 milliards d'exonérations de cotisations sur les bas salaires, elle se constitue également des 30 milliards de la formation professionnelle. Création d'emplois et qualification des salariés, ces deux objectifs doivent être poursuivis de concert si nous ne voulons pas laisser les personnes insuffisamment qualifiées sur le carreau.

Contrairement à ce que l'on entend, la politique d'allègement sur les bas salaires a fait l'objet de maintes évaluations depuis son lancement. Si les méthodes employées divergent, de nombreuses études existent. La plupart portent sur la première vague des exonérations, celles dites Juppé, de 1993 à 1998. Deux raisons à cela : la nécessité d'un recul dans le temps pour en évaluer l'impact, et la mise en place isolée de ces allègements, qui facilite l'observation des effets – ce n'est pas le cas de la deuxième vague des allègements, où le temps de travail et le salaire minimum ont été modifiés aussi. D'après la synthèse de la Dares, nous aurions sauvé entre 200 000 et 400 000 emplois grâce aux exonérations de la première vague, le double grâce à la deuxième vague. L'ampleur des effets de cette politique prête donc à débat ; en revanche, l'effet positif n'est remis en cause par personne.

Le coût brut est donc de 20 à 40 000 euros par emploi créé ou sauvé.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Si je comprends bien, vous n'opérez pas de distinction entre emplois créés et emplois sauvés.

**M. Benoît Ourliac.** – En effet.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – C'est pourtant fondamental.

**M. Charles Guené, président.** – Un emploi est un emploi.

**M. Benoît Ourliac.** – En France, on dénombre chaque année 5 millions d'emplois détruits pour 5 millions d'emplois créés. Au sein de ces énormes flux, il est difficile de différencier les emplois qui ont été purement créés de ceux qui ont été sauvés.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Nous connaissons tous par cœur les travaux de Schumpeter sur la destruction créatrice !

**M. Benoît Ourliac.** – La distinction entre emploi sauvé et emploi créé est très théorique au niveau macro-économique – elle ne l'est évidemment pas pour les gens qui perdent leur emploi.

---

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Encore une fois, nous raisonnons à partir de concepts totalement faux. Nous essayons à tout prix de sauvegarder des emplois peu qualifiés sans voir le signal fort que nous envoie notre déficit du commerce extérieur. Pourquoi ce déficit ? Parce que, s'il est exclu de rivaliser avec des pays qui produisent du bas de gamme, des tee-shirts par exemple, nous ne disposons pas non plus d'une main-d'œuvre suffisamment qualifiée pour concourir avec l'Allemagne. Notre objectif, ce devrait être de créer des emplois qualifiés pour nous insérer dans la compétition mondiale plutôt que de livrer un combat d'arrière-garde sur les emplois non qualifiés.

**M. Charles Guené, président.** – Nous sommes d'accord sur le fond. La question est : qu'offrir aux personnes peu qualifiées en attendant ?

**M. Benoît Ourliac.** – Dès les premiers allègements de cotisations, des critiques se sont élevées. On reprochait à la mesure de faire obstacle à la dynamique des salaires, la montée en gamme de l'économie, la croissance et la compétitivité. En réalité, les exonérations, cela a été démontré, n'ont pas d'effet négatif sur les salaires à court terme. Elles représentent un surplus, que l'employeur partage éventuellement avec le salarié : tout dépend du rapport de force dans le secteur, des tensions ou non sur le marché du travail. Le temps passant, les allègements surenchérissement cependant le coût des augmentations de salaires. Globalement, une augmentation de salaire de 1 euro coûte 1,40 euro à l'entreprise ; 1,80 euro si le salaire bénéficie de l'exonération. C'est la conséquence du ciblage de cette politique...

**M. Jacques Chiron.** – La trappe à bas salaire !

**M. Benoît Ourliac.** – Et, parce que les exonérations ralentissent la dynamique salariale, les travailleurs ne sont pas incités à s'investir dans leur travail, à se former... A quoi bon faire des efforts si c'est pour gagner si peu d'argent ?

Néanmoins, les études existantes démontrent qu'il n'y a pas eu de ralentissement marqué des carrières et des salaires. Au vrai, on ne peut pas tirer de conclusion tranchée : on ne peut pas complètement écarter l'hypothèse qu'il se soit produit un ralentissement. Surtout, ces phénomènes observés par le passé ne préjugent pas de la suite. Raison pour laquelle on ne peut pas faire des allègements de cotisations l'alpha et l'oméga de la politique de l'emploi. Nous devons continuer à accompagner la montée en gamme des produits et des salariés. Cela passe par la formation professionnelle que vous venez de réformer en profondeur, cela passe aussi par une politique de l'innovation et de la compétitivité qui est plutôt du ressort de Bercy. C'est exactement l'orientation mise en avant par Manuel Valls.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – J'aimerais revenir en détail sur certains sujets. Y a-t-il une articulation des exonérations de cotisations sociales avec les autres instruments de la politique de l'emploi ? Certains évaluent le nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements de cotisations à 200 000, d'autres à 800 000, d'autre encore à 1,5 million. Rapporté au coût annuel, le bilan est évidemment très différent. A votre avis, les exonérations présentent-elles un meilleur rapport coût efficacité que les autres instruments de la politique de l'emploi ?

Les allègements seraient plus efficaces, nous a-t-on dit, sur les bas salaires avec un seuil de sortie de 1,4 Smic. Quelle est votre analyse ? Le coût du travail constitue-t-il, comme on l'entend souvent, le principal frein à l'embauche ? La politique de compétitivité des entreprises appartient-elle à la politique de l'emploi, sachant que la restauration des marges des entreprises ne conduit pas nécessairement à des embauches ?

**M. Marc-Antoine Estrade.** – Ce qui différencie les exonérations générales de cotisations sociales des autres instruments de la politique de l'emploi, et ils sont nombreux, c'est leur caractère automatique. Ils touchent, non pas tel ou tel type de public, mais un type d'emploi situé sur une frange de rémunération. Pour les contrats aidés, il faut ajouter à leur coût, qui est important, des frais de gestion et de structure qui sont loin d'être neutres. Il existe par ailleurs des allègements ciblés sur tel secteur économique ou telle zone géographique.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – A combien évaluez-vous ces exonérations spécifiques ?

**M. Marc-Antoine Estrade.** – De 4 à 5 milliards...

**M. Benoît Ourliac.** – Le coût ne s'ajoute pas à celui des exonérations générales car les deux dispositifs s'excluent l'un l'autre. Si l'agriculture ne bénéficiait pas d'exonérations spécifiques, elle basculerait dans les exonérations générales. Cela reviendrait au même pour les finances publiques.

Pour calculer le coût par emploi créé, on extrapole à partir des données recueillies sur la première vague des allègements. Approximativement, cela donne 20 000 à 40 000 euros par emploi.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Quel volume d'emplois les allègements touchent-ils ?

**M. Benoît Ourliac.** – Sur un total de 17,5 millions de salariés concernés dans le secteur privé, si l'on exclut les particuliers employeurs, 9 millions de personnes. Le chiffre de 10 millions figure dans la loi de finances pour 2014 mais le calcul portait sur le nombre d'emplois – or un même salarié peut occuper différents emplois au cours de l'année.

**M. Charles Guené, président.** – En bref, la collectivité finance la moitié d'un salaire bénéficiant d'une exonération.

---

**M. Benoît Ourliac.** – La question est essentielle : faut-il favoriser la création de 400 000 emplois par les exonérations ou créer directement 400 000 emplois ? Je ferai observer que la création d’emplois publics génère des coûts de structure, de gestion, sans parler des retraites. Idem pour les emplois aidés dans le secteur non marchand, que nous avons d’ailleurs du mal à vendre... Les exonérations générales présentent l’avantage, non seulement d’être automatiques, mais aussi de créer de l’emploi privé.

**M. Charles Guené, président.** – Soit, reste que la collectivité paie et dans une période aussi contrainte que la nôtre...

**M. Benoît Ourliac.** – On parle d’allègements, un terme que nous avons hérité, mais on pourrait tout aussi bien dire que l’on a fiscalisé le financement de la sécurité sociale.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Sans l’avoir jamais décidé !

**M. Benoît Ourliac.** – Le mode de financement de la sécurité sociale a été modifié de fait. On a attribué à la sécurité sociale un panier d’impôts et de taxes affectés pour compenser les allègements. Ce qui, soit dit en passant, revient à introduire une progressivité dans les cotisations sociales.

**M. Charles Guené, président.** – Le Premier ministre a annoncé de nouvelles exonérations sans indiquer quel en serait le financement...

**M. Benoît Ourliac.** – Il est probable que l’affectation de nouveaux impôts et taxes à la sécurité sociale sera gagée par une baisse de la dépense publique. C’est ce qui est envisagé.

**M. Charles Guené, président.** – Si les allègements sont concentrés sur les salaires inférieurs à 1,4 Smic, on travaille sur la création d’emplois. Au-delà, c’est la compétitivité qui est visée.

**M. Benoît Ourliac.** – J’ignore quel est le bon ciblage. Je sais, en revanche, qu’il faut le manier avec prudence... Le rapport Malinvaud en 1998 préconisait d’étendre les allègements pour limiter les effets de trappe à bas salaire. Depuis quinze ans, nous tournons autour de 1,6 Smic ; preuve qu’on a trouvé un équilibre.

**M. Charles Guené, président.** – L’expression « trappe à bas salaire » n’est-elle pas franco-française ? Nous sommes l’un des seuls pays à pratiquer le Smic, et à un niveau élevé.

**M. Marc-Antoine Estrade.** – Les allègements existent sous d’autres formes dans d’autres pays. Voyez les mini-jobs en Allemagne, faiblement rémunérés et sans cotisations associées. Il en résulte un risque de pauvreté laborieuse, et c’est bien ce qui incite à présent les Allemands à instaurer un Smic.

**M. Benoît Ourliac.** – La pauvreté laborieuse pose question dans tous les pays européens. Les partenaires sociaux européens demandent à la Commission européenne des indicateurs pour mieux suivre l'évolution de ce phénomène.

Un point que j'aurais dû souligner : la dégressivité des allègements surenchérit le coût d'une augmentation de salaire pour les employeurs, mais aussi pour le salarié à cause des transferts et de la progressivité du système fiscal. Le taux marginal d'imposition sur la rémunération versée par l'employeur pour un célibataire sans enfant au Smic est de l'ordre de 89 % ; sans allègement, elle serait de 86 %. Notre système de redistribution joue un rôle désincitatif sur l'effort et la formation des salariés. Les cotisations employeurs ne sont pas seules à contribuer à la progressivité du coin fiscal-social.

**M. Jacques Chiron.** – La possibilité de cibler les exonérations sur les seuls travailleurs de la production a-t-elle été étudiée ? Comment exclure les services ?

**M. Benoît Ourliac.** – Les règles européennes de la concurrence interdisent les aides ciblées. Nous avons bataillé des années pour la baisse de la TVA dans la restauration. Dans les années quatre-vingt-dix, les entreprises du textile ont dû rembourser les allègements spécifiques qu'elles avaient reçus.

**M. Charles Guené, président.** – Je le sais, pour avoir eu à connaître de ces affaires dans ma vie professionnelle passée.

**M. Marc-Antoine Estrade.** – J'ajoute que les frontières entre production et service sont souvent floues : des services participent effectivement de la production, au titre des consommations intermédiaires. Attention à ne pas provoquer des ruptures dans la chaîne, des comportements d'évitement, des changements dans les modes de production, car je ne suis pas certain que l'on aidera ainsi le travailleur de la production.

---

**Audition de M. Yannick L'HORTY, économiste,  
professeur à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée**  
(jeudi 10 avril 2014)

**M. Charles Guené, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir le professeur Yannick L'Horty qui consacre ses travaux à l'effet sur l'emploi des exonérations de charges sociales depuis de longues années. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur les politiques de l'emploi et du marché du travail. Il a également signé un article intitulé « Pourquoi est-il si difficile d'évaluer les politiques publiques ? » et, plus récemment, a publié un article dans la revue de l'OFCE sous le titre : « Evaluer les réformes des exonérations générales de charges sociales ». Grâce à vous, monsieur, nous espérons mieux appréhender l'impact des allègements par secteur d'activité.

**M. Yannick L'Horty.** – Voilà deux décennies, effectivement, que je travaille sur le sujet. J'ai réalisé ou accompagné nombre de travaux de recherche et opérations d'évaluation portant sur les politiques d'allègements. Ces dernières se décomposent en trois générations : la première, de 1993 à 1996 ; la deuxième a accompagné le passage aux 35 heures ; la troisième, la réforme Fillon de 2003 à 2005, a installé le dispositif actuel.

Je suis professeur d'économie à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée mais également directeur de la fédération du CNRS « Travail, emploi, politiques publiques » qui regroupe sept laboratoires de recherche. Mes premiers travaux ont consisté en une évaluation ex ante de la première génération des allègements. A partir d'un modèle économique fondé sur des hypothèses de fonctionnement de l'économie et du marché du travail, on déduit les effets sur l'emploi d'un choc d'exonération de charges sociales. À la fin des années quatre-vingt-dix, j'ai mené un travail d'évaluation ex post en m'appuyant sur les données des entreprises et de l'enquête « emploi » en privilégiant une approche sectorielle, pour mettre en évidence les disparités de réaction des divers secteurs économiques. À la fin des années deux-mille, je me suis penché sur la réforme Fillon en croisant les données individuelles des entreprises – les déclarations annuelles de données sociales (Dads) – avec les fichiers de L'Acoss. À ce jour, il s'agit de la seule évaluation ex post connue de la dernière vague des exonérations. Et il importe de savoir quelle réforme on évalue. Le ciblage, qui a varié de 1 à 1,6 Smic, l'ampleur de l'exonération et sa forme (le barème), déterminent les effets de la politique d'allègement sur l'emploi. Cette étude, qui a donné lieu à des publications dans les revues Fiscal Studies et Economie et Statistique, a pour originalité d'examiner l'effectivité des exonérations au niveau de l'entreprise. Autrefois, on ne pouvait aller au-delà d'une estimation en fonction de la masse salariale.

Après cette étude qui a mobilisé de grosses bases de données et d'importants moyens de calcul, j'ai mené un nouveau travail de simulation ex ante, qui a été publié dans la revue de l'OFCE. A l'époque, il était question de revoir le barème des exonérations générales, pour réduire la voilure de 5 milliards d'euros. J'ai tenté de savoir, selon différents scénarios, quel serait l'impact de cette décision sur l'emploi. Les résultats confirment que la forme de l'exonération a des effets cruciaux sur l'emploi. Si la priorité va à la réduction du chômage, il faut cibler les bas salaires. Si elle est d'améliorer la formation et la compétitivité, l'exonération doit être plus diffuse. Le choix est donc, en définitive, politique : il revient à un arbitrage entre quantité et qualité des emplois.

Ces dernières semaines, j'ai pris une position publique dans les débats intenses sur le pilotage du pacte de responsabilité. Avec mon collègue François Langot, nous avons proposé à 60 économistes de cosigner une tribune - elle est parue dans Le Monde début février - dans laquelle nous demandions une priorité forte pour les bas salaires dans la politique d'exonérations. Fait rare, car les économistes ne sont généralement pas de furieux pétitionnaires, nous avons récolté 36 signatures en deux jours ; c'est dire combien cette idée fait l'objet d'un consensus fort.

Début mars, nous avons publié dans Les Echos un nouvel article en réponse au Medef. Si l'objectif est la compétitivité, la bonne méthode ne consiste pas à modifier l'architecture des prélèvements sociaux et, certainement pas à fiscaliser le financement de la branche famille.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Le sujet de cette mission est d'actualité. Pour aller dans votre sens, pensez-vous que la suppression des cotisations résiduelles au niveau du Smic, de l'ordre de 2,5 points, ait un effet incitatif fort pour les entreprises ? Ne risque-t-elle pas d'avoir un effet de trappe à bas salaires ?

On reproche aux allègements de cotisations de favoriser les secteurs à forte intensité de main d'œuvre non-qualifiée et d'entraver la fameuse « montée en gamme » de l'économie française. Les annonces du Premier ministre prennent en compte cette préoccupation avec la réduction annoncée de 1,8 point de cotisation famille à partir de 2016 pour les salaires allant jusqu'à 3,5 Smic. Quels pourraient en être, d'après-vous, les effets sur l'emploi ?

Vous avez mis en évidence le lien entre augmentation du Smic et baisse du coût du travail. Ne sommes-nous pas, dans cette hypothèse, dans un pur effet d'aubaine ?

Une question sur la méthode. A la lecture de votre article, il semble que la répartition des salariés au voisinage du Smic soit mal connue. Comment construire une politique publique dans ces conditions ? Se pourrait-il, par exemple, que les mesures annoncées sur les cotisations salariales concernent moins de personnes que prévu ?



---

Enfin, vous avez avancé des chiffres qui représentent un coût élevé pour les finances publiques, de l'ordre de 40 000 euros par emploi créé. Quel jugement portez-vous sur le rapport coût efficacité de ce dispositif ?

**M. Charles Guené, président.** – Le Premier ministre a évoqué un mix incluant des mesures pour la compétitivité. Or vous semblez dire que les exonérations de charges sociales ne sont pas forcément le meilleur instrument pour renforcer la compétitivité. Quelles seraient vos propositions ? Comment financer les exonérations annoncées ?

**M. Yannick L'Horty.** – Les économistes appellent « incidence fiscale » l'impact d'une hausse des exonérations sur le coût du travail. Au voisinage proche du Smic l'incidence fiscale est très forte, 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 – l'impact de la baisse de celui-ci sur le niveau de l'emploi est un autre débat.

Lorsque l'on s'éloigne du Smic, les salaires sont négociés et des « fuites » ne sont pas à exclure : une baisse des cotisations sociales peut être absorbée en tout ou partie par une augmentation des salaires. Les exonérations ne sont donc pas des outils adéquats pour faire baisser les coûts de production lorsque les salaires ne sont pas très proches du Smic. C'est une bonne raison pour les concentrer sur les bas salaires. De surcroît, la sensibilité de l'emploi au coût du travail est plus élevée pour les bas salaires. Il y a enfin un argument purement comptable, relatif à l'effet d'assiette. À enveloppe budgétaire donnée d'exonérations, la concentration sur les bas salaires garantit un effet plus élevé qu'une distribution plus large.

En somme, le barème idéal d'exonération serait une concentration extrême au voisinage immédiat du Smic. L'Etat pourrait même, à ce niveau, financer une partie des salaires. Ce serait la politique la plus efficace pour créer des emplois. Bien sûr, un tel barème créerait en revanche plus qu'une trappe, un gouffre à bas salaires. Les salariés deviendraient prisonniers d'un niveau de rémunération bloqué. Les gouvernements successifs qui ont mené une politique d'exonérations ont fait des compromis entre lutte contre le chômage, aménagement des carrières salariales, défense de la productivité et de la compétitivité : chaque arbitrage se lit dans le barème. Un nouveau compromis est en cours d'élaboration aujourd'hui.

Une politique d'exonération doit être accompagnée d'un effort de formation, afin que les travailleurs non qualifiés ne soient pas trop nombreux : les exonérations ont vocation à s'intégrer dans des politiques plus globales.

Le risque de trappe à bas salaires a été très vite pris en compte. En effet, si les mesures de 1993-1994 étaient en marches d'escalier, on prend soin depuis lors de retenir un profil linéairement dégressif afin d'éviter les effets de seuil. Mais alors, il en résulte une modération salariale plus générale. Il faut donc être vigilant dans la définition de la pente des exonérations. La concentration des exonérations au voisinage du Smic doit s'accompagner d'un élargissement de la fenêtre d'exonération pour obtenir une pente correcte. Les gouvernements successifs ont respecté ce principe, c'est le cas aujourd'hui aussi dans le pacte de responsabilité annoncé.

**M. Charles Guéné, président.** – Jusqu'où peut-on aller sans déséquilibrer le système et nuire à son efficacité ? Un montant d'1,6 Smic, 1,7 ? Si nous allons trop loin, cela coûtera cher...

**M. Yannick L'Horty.** – Les paramètres des dispositifs d'exonération ne sont jamais fixés selon un pur raisonnement d'optimisation de leur effet sur l'emploi. Ils résultent de la sédimentation des décisions successives. Ce n'est pas si grave : il n'existe pas de valeur optimale absolue pour chaque paramètre, tout dépend des valeurs retenues pour les autres. Ainsi, le chiffre d'1,6 Smic s'impose pour des cotisations sociales de 26 points au niveau du Smic. Si les exonérations devaient être encore intensifiées à ce niveau, il faudrait encore élargir la fenêtre d'exonération, comme cela a été annoncé.

Il faut aussi arbitrer entre les secteurs d'activité : la distribution des salaires étant très différente de l'un à l'autre, certains sont plus favorisés par un dispositif d'exonération donné. Les autres sont fondés à manifester leur dépit, car les masses budgétaires engagées sont importantes. Cela dit, les secteurs d'activité à haut salaires tirent bénéfice des exonérations ciblées sur les bas salaires, puisque le coût des biens intermédiaires qu'ils acquièrent diminue. Leur compétitivité-coût s'en trouve accrue elle aussi.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Cela se répercute...

**M. Yannick L'Horty.** – Oui, on peut parler de capillarité. L'interdépendance fait que les secteurs à bas salaires ne sont pas seuls à profiter des exonérations qui leurs sont destinées.

Du fait des exonérations générales, la gestion du salaire minimal est perturbée en France. Pour sortir des 35 heures, qui avaient introduit plusieurs dispositifs de garantie mensuelle de rémunération, la réforme Fillon de 2003 et 2005 a procédé à une unification, au prix d'une sortie par le haut : c'est à ce moment-là que le salaire minimum a fortement augmenté. Depuis 2007, il est géré avec une grande modération.

Les dispositifs d'exonération ont toujours été utilisés non pour faire baisser le coût du travail mais pour éviter qu'il n'augmente à la suite de la hausse du salaire minimal : de manière défensive, en quelque sorte. Pour la première fois depuis plus de vingt ans, les exonérations de cotisations sociales pourraient devenir offensives et se traduire par une baisse en niveau absolu du coût du travail. L'effet sur l'emploi devrait être plus visible. C'est une perspective originale du point de vue historique.

---

**M. Charles Guené, président.** – Hier, lors du discours de politique générale, nous avons eu plus d'informations sur les exonérations envisageables que sur la manière de les financer. Comment Bercy voit-il la question ? Les rentrées de cotisations seront moindres, les indemnités de chômage à verser diminueront sans doute aussi...

**M. Yannick L'Horty.** – Lorsque nous les évaluons, nous ne savons pas comment les exonérations sont financées, mais c'est un point important car elles ont un coût. Il n'y a pas d'affectation budgétaire ; le financement est donc sans doute assuré à chaque fois par un composite d'économies de dépenses et de recettes nouvelles. Il reste que les mesures ne s'autofinancent pas, même si elles ont un effet sur l'emploi.

**M. Charles Guené, président.** – Pour construire le budget, il faut bien faire des hypothèses.

**M. Yannick L'Horty.** – Pour évaluer l'impact des exonérations, on part d'hypothèses sur leur financement, par exemple un tiers de hausse de TVA, un tiers d'économies de dépenses, un tiers d'autres recettes fiscales ; on évalue l'impact des mesures d'exonérations, et l'on calcule le solde. Bien sûr, c'est une source d'incertitudes dans les hypothèses sous-jacentes à l'évaluation : quel est l'effet sur l'emploi d'une hausse de la TVA, sur quels postes budgétaires portent les réductions de dépenses, car l'impact sera différent, etc.

**M. Charles Guené, président.** – C'est pourtant ces sujets que nous devons aborder pour construire le budget. Merci pour cet exposé très clair.

**Audition de M. François REBSAMEN, ministre du travail,  
de l'emploi et du dialogue social**  
*(mardi 22 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Après avoir entendu des économistes et des spécialistes de la politique de l'emploi, notre mission a le plaisir de recevoir M. François Rebsamen dans le cadre de ses nouvelles fonctions. Monsieur le ministre, vous êtes en charge de la mise en œuvre du pacte de responsabilité, qui poursuit et accentue la politique d'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires, mais aussi sur les salaires jusqu'à 3,5 Smic. Pouvez-vous nous préciser les objectifs ainsi que le coût des mesures annoncées et les effets que vous en attendez sur l'emploi et l'économie ? Comment ces mesures s'articulent-elles avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice), dont l'objectif de créer 300 000 emplois en cinq ans semble maintenu ? Pouvez-vous enfin nous apporter quelques précisions sur le financement du pacte de responsabilité ?

**M. François Rebsamen, ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social.** – Je suis heureux de me retrouver parmi vous, dans cette maison chère à mon cœur. L'objet de votre mission est une nouvelle illustration de la qualité des travaux de la Haute Assemblée, que j'ai souvent vantée.

La question de réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales fait depuis longtemps débat au sein de la gauche, comme de toutes les familles républicaines soucieuses de favoriser l'emploi. La question est d'actualité. Le pacte de responsabilité et de solidarité, présenté par le Premier ministre à la demande du Président de la République, prévoit en effet des exonérations de cotisations sociales pour les entreprises. Cette décision représente un effort budgétaire important pour l'Etat comme pour les Français : nous avons donc l'impérieuse obligation que ces exonérations soient efficaces contre le chômage.

Les politiques d'allègement de cotisations sont pratiquées depuis les années 1990 ; nous disposons d'un recul suffisant pour en tirer des enseignements fiables. Nous disposons d'études précises du Trésor ou de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). Selon toutes les évaluations, l'effet emploi des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires est massif ; elles sont d'ailleurs préconisées par la majorité des économistes. Nos choix sont fondés sur l'observation des résultats du passé. Cette politique a permis de créer ou de sauvegarder entre 400 000 et 800 000 emplois – certains disent entre 500 000 et 1 000 000. Le coût brut par emploi est évalué entre 20 000 et 40 000 euros ; le coût net, entre 8 000 et 28 000 euros, puisque ces salaires viennent réduire les dépenses et augmenter les recettes fiscales et sociales.

---

La baisse du coût du travail est un soutien essentiel à l'emploi des salariés les moins qualifiés qui sont les plus vulnérables au chômage, à la précarité et au temps partiel imposé. Il est particulièrement important pour nous d'agir en faveur de ces salariés non formés, qui travaillent dur, dans des conditions difficiles, et se sentent abandonnés face à la mondialisation, au progrès technologique, au chômage et au sentiment de déclassement.

A contrario, certains responsables – comme le patron du Medef – préconisent de baisser le Smic pour faciliter l'accès à l'emploi des jeunes et des moins qualifiés... Une telle proposition, en période de dialogue social, s'apparente pour moi à une provocation. C'est un autre chemin que nous empruntons. La baisse du coût du travail n'a pas pour but de réduire les salaires. 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. Le Gouvernement a fait le choix de préserver le pouvoir d'achat des salariés tout en encourageant l'embauche des moins qualifiés en allégeant le coût du travail : les deux vont de pair. 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 !

L'allègement des cotisations sociales n'est pas un cadeau fait aux patrons, comme on l'entend parfois. C'est un soutien à l'emploi, au maintien dans l'emploi des salariés les moins qualifiés. En France, le taux d'emploi des non qualifiés est de 66,6 %, contre 60,7 % au Royaume-Uni et 62,7 % en Allemagne. Ces allègements sont aussi un soutien à l'économie française car la baisse du coût du travail se répercute dans les prix des services qu'utilisent les entreprises exportatrices et dans les prix aux consommateurs. Pour peu qu'elles soient franches et massives, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires entraîneront un cycle nouveau de croissance et d'emploi. Efficace pour soutenir l'emploi dans des métiers difficiles, cette politique profitera avant tout aux milliers de PME et de TPE qui créent l'emploi dans nos territoires. Il faudra bien sûr veiller à ce que les salaires progressent à mesure que les salariés gagnent en qualification. Dans trop de branches, le salaire d'entrée est inférieur au Smic. Le pacte de responsabilité et de solidarité donnera une nouvelle impulsion à la négociation de branche.

Cette politique risque-t-elle de maintenir des salariés dans des créneaux à faible valeur ajoutée ? N'oublions pas que l'acquisition d'une qualification commence par l'entrée dans l'emploi... Notre politique de l'emploi est équilibrée : d'un côté, nous réduisons le coût du travail ; de l'autre, nous menons, avec les partenaires sociaux, une politique volontariste de qualification et de formation professionnelle. La réforme de la formation professionnelle, adoptée au Sénat en mars, donne la priorité aux moins qualifiés, aux PME et aux TPE et à ceux qui font face à des mutations

économiques importantes. A l'action qui répond à l'urgence se conjugue un investissement de long terme : un effort massif pour relever le niveau de qualification, dans le cadre des négociations de branche. De la refondation de l'école à la réforme de la formation professionnelle, en passant par celle de l'université, nous faisons le choix de l'avenir, le pari des compétences. S'y ajoutent bien sûr des actions conjoncturelles, comme le plan cent mille formations prioritaires pour l'emploi, le compte personnel de formation, le conseil en évolution professionnelle et l'augmentation des moyens dévolus aux formations qualifiantes. Nous défendons tous la promotion professionnelle et sociale, or le diplôme ne peut plus être le seul étalon de la valeur sur le marché du travail. Chercher à agir sur le coût du travail ne dispense en rien de mener une politique de l'emploi et de la formation tournée vers l'avenir. Nous sommes au rendez-vous

Le pacte de responsabilité et de solidarité traduit notre volonté de desserrer le plus possible l'étau du chômage qui touche avant tout les moins qualifiés. Le pacte de responsabilité prévoit 10 milliards d'euros d'allègements de cotisations ; au total, ce sont plus de 10 millions de salariés et 1,6 million d'entreprises qui sont concernés ; 90 % des allègements porteront sur les salaires inférieurs à 1,35 Smic. Pour encourager les entreprises à embaucher, nous avons opté pour une présentation simple et un slogan clair : « zéro charges au niveau du Smic ». C'est un engagement budgétaire et politique. La France doit se transformer pour remonter le peloton, lutter contre le chômage, préserver ses emplois et en créer de nouveaux.

L'allègement des cotisations se traduit par une perte de recettes pour l'Etat ; il suppose donc des économies résolues. Il faut du courage pour porter ces décisions, comme il faut du courage à la société pour les accepter. Nous refusons le chômage de masse qui ravage la cohésion sociale. Le pacte de responsabilité et de solidarité apportera des réponses à la société française en la matière. Le Gouvernement se donne les moyens d'amplifier le mouvement pour mener la bataille de l'emploi, en complément des réformes de structure déjà mises en place et des contrats aidés - auxquels tous les gouvernements font appel en période de récession ou de moindre croissance.

Les résultats seront étudiés avec une vigilance toute particulière, notamment par l'Observatoire des contreparties. Les employeurs devront assumer leur part de l'effort, comme le précise le relevé de conclusions signé le 5 mars dernier avec les partenaires sociaux. Je veillerai à ce que les négociations de branches s'engagent sans tarder. La grande conférence sociale qui se tiendra en juillet sera un temps fort de ce suivi. Voilà le grand engagement collectif, pour l'emploi, contre le chômage et pour les salariés les plus vulnérables, que nous proposons à notre pays.

---

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – A mon tour de vous souhaiter la bienvenue, monsieur le ministre : il est toujours agréable d'accueillir un ancien collègue en charge de questions aussi importantes. Quels sont les objectifs chiffrés de création d'emplois que le Gouvernement se fixe en contrepartie du pacte de responsabilité ? De quel outil disposera-t-on pour évaluer l'effet des allègements ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'architecture et le fonctionnement de l'Observatoire des contreparties ? Comment veillerez-vous à la qualité de l'emploi, de la formation, à la reconnaissance des qualifications ?

La politique de compétitivité des entreprises est-elle une politique de l'emploi, sachant que la restauration des marges des entreprises ne conduit pas toujours à des embauches ? Qu'attendez-vous des allègements de cotisations sur les salaires supérieurs à 1,6 Smic ? Les allègements de cotisations sociales sont-ils encore un instrument de la politique de l'emploi, ou s'agit-il de réformer sans le dire le mode de financement de notre protection sociale ? Vous avez répondu avec fermeté sur la question du Smic jeunes. Cette proposition, évoquée devant nous par des experts de l'OCDE, avait suscité un certain scepticisme...

**M. Charles Guené, président.** – Comment se fera l'articulation entre le pacte de responsabilité et le Cice, qui concerne des salaires plus élevés ? Va-t-on reformater le Cice ? La question nous taraude...

**M. François Rebsamen, ministre.** – Je me suis déjà exprimé sur le Smic jeunes. De telles provocations, de tels dérapages nuisent à la qualité du dialogue social, dont ils entament la crédibilité. Il n'est pas question de stigmatiser la jeunesse.

Le Cice représentera 20 milliards d'euros en année pleine. Selon les projections de la Dares, nous en attendons 300 000 créations ou sauvegardes d'emploi d'ici 2017. Il s'agit d'un crédit d'impôt, jusqu'à 2,5 Smic.

Les allègements de cotisations qui viennent d'être annoncés représentent quant à eux 10 milliards d'euros, dont 4,5 milliards sur les salaires entre 1 et 1,6 Smic. Le reste est constitué par une baisse des cotisations familiales de 1,8 point sur les salaires jusqu'à 3,5 Smic, qui concernera donc 93 % des salariés. Il s'agit notamment de redonner des marges d'investissement au secteur concurrentiel en lui permettant de baisser les prix. La compétitivité de nos entreprises s'est fortement dégradée depuis le début des années 2000 ; ce n'est qu'avec le rapport Gallois que l'on en a réellement pris conscience. L'effet emploi du pacte, hors Cice, est évalué à 190 000 emplois.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Ces emplois s'ajoutent-ils aux 300 000 emplois que doit produire le Cice ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – Absolument.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - Ce sont donc 4,5 milliards d'euros d'allègements pour les salaires jusqu'à 1,6 Smic, le solde étant entièrement dévolu à l'allègement des cotisations familiales ?

**M. François Rebsamen, ministre.** - Oui. Cela sera précisé prochainement.

L'Observatoire des contreparties sera à l'ordre du jour de la conférence sociale. Le Medef a fait des effets d'annonce ; les organisations syndicales, qui n'en demandaient pas tant, exigeront des engagements fermes, notamment pour ce qui est des négociations dans les branches, qui devraient avoir commencé ... La conférence sociale sera l'occasion d'en faire le bilan. Certaines organisations syndicales ont d'ores et déjà l'intention de recenser dans les entreprises l'usage qui est fait du Cice : nous aurons bientôt des informations.

La formation professionnelle est au menu des négociations de branche, que nous souhaitons voir avancer.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - Merci de votre présentation. Je m'interroge sur le nombre d'emplois créés. L'évaluation ne tient pas compte, à ma connaissance, de l'effet possible sur la croissance des 50 milliards d'économies sur les dépenses publiques censées financer ces mesures. Or le FMI estime qu'en période de faible croissance mondiale, l'effet anti-emploi des baisses de dépenses publiques peut être important.

Le coût du travail impacte en moyenne le coût des produits pour 20 % à 25 % ; un allègement de cotisations de 4 % aurait donc un impact prix de 1 % seulement. Si cela peut jouer à l'exportation, en termes de compétitivité au sein de l'Union européenne, cela paraît négligeable. Pour renforcer la compétitivité française, le rapport Gallois préconise de mettre en place des stratégies industrielles de filière, proposition plus intéressante à mes yeux que la simple baisse du coût du travail. Les partenaires sociaux et le Gouvernement sont-ils associés à la réflexion sur les comités de filière ?

Comment financera-t-on la protection sociale ? Notre système doit conserver un financement autonome, cohérent, qui assure sa pérennité, et son budget ne peut être mélangé à celui de l'Etat. L'architecture doit rester lisible.

Enfin, me confirmez-vous que le 1 % logement n'est pas concerné par ces allègements de charges ? Il ne s'agit pas d'une cotisation sociale, mais bien d'une contribution des entreprises. Certains partenaires s'inquiètent...

**M. François Rebsamen, ministre.** - Soyez rassurée.



---

**M. Yves Daudigny.** – Le Cice poursuit un objectif de compétitivité. Les résultats sont là : en 2013 déjà, l'écart en matière de coût du travail entre entreprises françaises et allemandes s'est réduit. Ce crédit d'impôt ne pourrait-il toutefois être davantage ciblé sur les entreprises qui vont effectivement sur les marchés mondiaux ? Au demeurant, les allègements de charges ne constituent-ils pas la forme moderne de la dévaluation au sein de la zone euro ?

Un mot sur le tendanciel travail : historiquement, les emplois les plus pénibles ont été progressivement remplacés par les machines, les robots, puis les ordinateurs. La course à l'emploi n'est-elle pas par nature vaine, compte tenu de ces évolutions ? Enfin, quid du financement de la politique familiale ?

**M. Charles Guené, président.** – Ne pensez-vous pas que nous avons tous beaucoup de pédagogie à faire ? Une question enfin, que vous jugerez peut-être provocatrice : avez-vous envisagé un financement par une TVA pour l'emploi, pour ne pas dire une TVA sociale ?

**Mme Michèle Demessine, rapporteure.** – Savons-nous réellement évaluer l'impact des exonérations sur l'emploi ? S'agit-il d'emplois créés ou sauvegardés ? Ce n'est pas la même chose pour les citoyens... Aurons-nous un jour un chiffre précis ?

**M. François Rebsamen, ministre.** – La dépense publique en France s'élève à 1 176 milliards d'euros ; nous proposons de la ramener à 1 126 milliards d'ici 2017. C'est à notre portée. Certains économistes jugent qu'une maîtrise des dépenses publiques, loin d'avoir un effet récessif, aurait au contraire un effet multiplicateur sur la croissance.

Le pacte est financé par des économies en dépense dont l'impact est retenu dans les estimations : les emplois attendus sont mesurés nets des effets retour. Je ne peux vous répondre sur l'architecture de la protection sociale. Vous connaissez bien la fiscalité affectée à la protection sociale, à commencer par les droits d'accise ; on peut élargir la base de ressources au-delà des salaires.

Le ministère du travail et de l'emploi travaille en étroite collaboration avec le ministère de l'économie sur la stratégie de filière, qui est essentielle pour reconstruire une politique industrielle digne de ce nom.

Vous me demandez, comme on le fait souvent, pourquoi nous avons choisi d'appliquer le Cice indifféremment à toutes les entreprises ? Pour que cet effet massif crée un choc de confiance chez tous les acteurs économiques. Lorsque un pays a un tel retard de compétitivité en comparaison avec les pays voisins, il faut agir : la dévaluation, solution de facilité autrefois, n'est plus possible ; ce que nous faisons pourrait s'y apparenter si nous ne l'accompagnons d'une politique d'avenir menée à travers de l'éducation nationale et du soutien à l'innovation.

Pourquoi pas la TVA sociale ? Parce que nous faisons tous de la pédagogie pour le retour de la croissance. Si la Bourgogne, qui comptait 51 000 demandeurs d'emplois en 1981, en dénombre 52 000 en 2014, c'est que depuis une trentaine d'années, notre société a choisi un partage du travail contraire au plein emploi. Nous devons faire de la lutte contre le chômage de masse, qui met en péril le pacte républicain, la priorité des priorités. Si nous ne faisons rien, nous verrions l'employabilité se restreindre tendanciellement à la tranche de 30-49 ans, ce qui mettrait en grande difficulté notre modèle social. C'est pourquoi j'appelle à un rassemblement républicain.

**M. Charles Guené.** – Je vous remercie, monsieur le Ministre. Ce vibrant appel final a toute sa place au Sénat.

---

**Audition de M. Jacques FREYSSINET, économiste**  
(mardi 22 avril 2014)

**M. Charles Guené, président.** – Je souhaite la bienvenue à M. Jacques Freyssinet, économiste, professeur émérite à l'université de Paris I, ancien président du conseil d'administration de l'ANPE et spécialiste du chômage.

La mesure générale que représente l'exonération des cotisations sociales a un impact difficile à quantifier, car brouillé par l'objectif concomitant de compenser le passage aux trente-cinq heures ; elle serait néanmoins positive pour les bas salaires, si l'on en croit la plupart des auditions que nous avons menées. Qu'en dites-vous ?

**M. Jacques Freyssinet, économiste, professeur émérite à l'université de Paris I.** – C'est moins en tant que spécialiste du chômage que comme président du conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi et membre du Haut Conseil de financement de la protection sociale, que je réponds à votre invitation. Je limiterai ma présentation aux exonérations de cotisations sur les bas salaires, qui en représentent 70 %. Comme il est trop tôt pour évaluer les 20 à 30 milliards du Cice, qui ne sont pas à strictement parler des exonérations, je parlerai essentiellement des 20 milliards du régime dit Fillon.

Il existe en effet un consensus sur leur effet positif sur l'emploi à bas niveau de qualification. C'est indiscutable, mais cela comporte des éléments de fragilité. Les dispositifs sont d'abord très instables : un rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi note pas moins de 23 modifications depuis 1993 ; or nous avons besoin de séries, donc de stabilité, pour évaluer. Les dispositifs sont en outre couplés depuis 1998 avec d'autres objectifs : la réduction du temps de travail en 1998 et 2000 – à tel point qu'il est impossible de savoir laquelle des deux mesures est à l'origine des 350 000 créations d'emplois ; le réalignement en 2003 sur le Smic de différents minimaux salariaux à la suite des lois Aubry.

Les évaluations sur la période 1993-1997 sont nombreuses, mais avec des résultats très différents, comme mon collègue L'Horty l'a bien montré ; la majorité se situe toutefois dans une fourchette de 200 000 à 400 000 emplois créés ou sauvegardés – mais pas toutes. Faute d'évaluation autonome pour la période suivante, la Dares et la direction générale du Trésor extrapolent donc les résultats de la période précédente en postulant des rendements constants, « ce qui suggère que 550 000 à 1,1 million d'emplois seraient détruits en l'espace de quelques années si l'on supprimait totalement les allègements ». Elles ajoutent qu'une évaluation plus conservatrice, sans que l'on sache ce que cela signifie, descendrait à une fourchette de 400 000 à 800 000 emplois. Il ne faut donc pas qu'il y ait de rendements croissants ni

décroissants mais l'on suppose que le phénomène mesuré dans un sens en 1993-1997 serait identique dans l'autre sens dix ans après... Voilà pourquoi les résultats quantitatifs varient du simple au triple.

Des débats existent sur les effets induits. Au risque de vous décevoir, il m'est difficile de répondre sur les effets d'aubaine ; faciles à repérer lorsqu'ils s'attachent à une mesure ciblée, comme une zone franche, ils ne le sont pas pour une mesure générale, puisqu'aucun employeur n'y a recours par opportunisme. Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, en 2012, 10,4 millions de salariés étaient concernés par les exonérations générales sur les bas salaires, ce qui, au regard des 0,4 à 1,1 million d'emplois concernés, représente un rapport de 1 à 10 ou de 1 à 20 : il faut arroser très large...

Un autre effet induit généralement pointé est la trappe à bas salaire. Des exonérations dégressives jusqu'à 1,6 Smic alourdissent le coût d'une augmentation salariale, ce qui pourrait rendre des employeurs réticents à y consentir. Deux études publiées simultanément dans *Economie et statistique*, les seules à ma connaissance à être spécifiquement consacrées à cette question, arrivent à des résultats contraires à partir de méthodes différentes : effet très négatif jusqu'à 1,3 Smic pour l'une et absence d'effet repérable pour l'autre. De l'avis général des économistes, nous ne sommes pas capables de trancher économétriquement, même si nous pouvons entendre des témoignages... En théorie économique, le capital et le travail peu qualifié sont substituables... Dès lors, stimuler l'emploi peu qualifié se fait-il aux dépens du travail qualifié, comme certaines études le montrent, même si ces quantifications restent fragiles ? Ce qui pose problème en tous cas d'un point de vue politique, c'est de favoriser des formes d'organisation de la production intensives en travail peu qualifié. J'en débattais avec Edmond Malinvaud au Conseil d'analyse économique, lors de la parution de son rapport à l'origine de cette politique : il faut certes qu'une mesure soit durable du point de vue des employeurs pour qu'elle soit efficace ; doit-on pour autant souhaiter à long terme que les entreprises s'organisent autour du travail peu qualifié ? Nous pourrions au contraire souhaiter faire disparaître ce dernier par une politique intensive de formation – comme le prévoient d'ailleurs les récents accords interprofessionnels sur la formation professionnelle et continue – tout en maintenant une politique en direction de travailleurs non qualifiés, qui forment la majorité des chômeurs de longue durée et dont le stock est alimenté chaque année par 100 000 jeunes sans diplôme.

Si des mesures ciblées sur le marché de l'emploi peuvent faire l'objet d'évaluations autonomes, randomisées, avec des résultats précis, l'analyse de mesures de cette ampleur – de 1 à 2,5 % du PIB – doivent tenir compte d'effets de bouclage macro-économique : il faut examiner les conséquences sur l'économie de ce prélèvement de 20 ou 50 milliards, qui pourraient être utilisés en dépenses alternatives ou en économies budgétaires – surtout dans une période contrainte comme celle-ci. Un travail sur des modèles macro-économiques alternatifs est en cours au Haut Conseil du financement de la protection sociale, dont les résultats seront publiés prochainement.

---

Pierre Cahuc a dû vous présenter avec flamme le dispositif « zéro charges pour les entreprises de moins de dix salariés », dont je ne discute pas les résultats. Je discuterai cependant sa conclusion, qui extrapole à toute l'économie un dispositif ayant fonctionné pendant un an pour certaines entreprises...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Bien sûr !

**M. Jacques Freyssinet.** – C'est un sophisme de composition : si quelques spectateurs d'une pièce qui se lèvent voient mieux la scène, qu'en sera-t-il si tous le font ? Un dispositif fait du bien à ceux qui en bénéficient. Est-ce vrai pour tous, ou ne fait-on que modifier les places dans la file d'attente ?

Le Cice et le pacte de responsabilité, dans leur inflexion des moyens salaires, font appel à une argumentation différente, puisqu'il s'agit de renforcer la compétitivité des industries exportatrices. Cela implique une modélisation macro-économique minimale. Or l'analyse démontre une absence de corrélation entre le coût salarial moyen et la part qu'y prennent les cotisations patronales dans les pays européens : celle-ci est forte en France, en Belgique et en Suède ; le Danemark a un coût salarial plus élevé que nous malgré des cotisations patronales extrêmement faibles ; l'Espagne, avec un coût salarial proche du Royaume-Uni, a un taux de cotisation très différent... Le coût salarial est en effet lié à la productivité du travail ; ce qui est versé sous forme de salaire direct ne l'est pas en salaire indirect et réciproquement. Un abaissement des cotisations patronales n'avantage pas nécessairement la compétitivité.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Je vous remercie pour cet exposé clair et pédagogique. Le rapport entre travail qualifié, gage de compétitivité, et travail peu qualifié est important pour l'avenir ; certes il est prévu – le ministre nous l'a dit – que les exonérations, qui ont une portée immédiate, s'accompagnent de mesures de formation continue, mais je crains qu'elles n'aient pas une force similaire. Les allègements sont-ils des outils performants ? A quels seuils dans l'échelle des salaires les employeurs bénéficiant d'exonérations favorisent-ils prioritairement l'emploi, les marges ou les salaires ? Quel instrument présente-t-il le meilleur rapport coût-efficacité ?

**M. Jacques Freyssinet.** – Il est difficile d'aller au-delà de la formulation prudente de la Dares et de la direction générale du Trésor... L'existence d'un effet positif n'est guère remise en question ; il est chiffré de 400 000 à 1 million d'emplois à bas salaires, supposés non qualifiés. Est-ce performant ? Cela pose le problème du rapport entre coût et efficacité, sachant qu'il faut distinguer le coût brut du coût net, qui prend en compte des effets collatéraux, tels que les impôts et les cotisations payées en plus par les personnes qui retrouvent un emploi. Pierre Cahuc parle d'un coût nul ; nous divisons généralement le coût brut par deux.

Il y a peu d'études sur l'impact respectif des exonérations sur les marges, les salaires et l'emploi, car jusqu'à présent, elles ne concernaient que les bas salaires, dont les bénéficiaires n'ont pas le même pouvoir de négociation que des personnes mieux payées. Pour les marges, cela dépend de la nature et de l'intensité de la concurrence : une entreprise en situation de concurrence sur les prix les baissera, tandis qu'une entreprise abritée augmentera ses marges, que ce soit pour renforcer son investissement productif, ce qui est important à terme, ou la rémunération des actionnaires, ce qui l'est moins.

Cette politique d'exonération dure depuis vingt ans ; elle est accompagnée depuis toujours d'un discours sur la formation professionnelle des travailleurs non qualifiés qui peine à se traduire dans la réalité. Il serait pourtant suicidaire de se spécialiser dans le travail non qualifié...

**M. Charles Guené, président.** – Avons-nous seulement les moyens en ce moment d'une politique dans les deux directions ?

**M. Yves Daudigny.** – Vous dites que le dispositif Fillon représente 20 milliards sur 27 ; de quoi sont faits les 7 autres ? Le pacte de responsabilité prévoit 10 milliards d'exonérations, dont 5,5 sur les cotisations de la branche famille et 4,5 sur les salaires de 1 à 1,6 Smic. Quelle différence y a-t-il – s'il y en a une – entre ce dernier dispositif et le dispositif Fillon ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je vous remercie, notamment pour avoir parlé de sujets rarement traités. Quelle est la définition du travail non qualifié lorsque des jeunes de niveau bac sont recrutés au Smic ? Je crois que nous assistons à une déqualification salariale par rapport à la qualification réelle des gens. Nous avons davantage les moyens qu'on ne croit de mener une politique de formation. C'est le serpent qui se mord la queue : en l'absence de formation ou d'investissement dans la modernisation de l'outil, ceux qui pourraient être employés à ce niveau ne sont pas sollicités et restent dans des tâches peu qualifiées. Que pensez-vous de la proposition de Jean-Louis Borloo de demander en contrepartie aux entreprises qu'elles accueillent un certain nombre de personnes en alternance ?

Le salaire s'adapte-t-il toujours à la productivité ? En France, la réduction du temps de travail a mis la pression sur ceux qui travaillent, mais des études montrent-elles la corrélation entre salaire et productivité ? Y a-t-il des travaux sur l'hypothèse proposée par Jacques Chirac par le passé et reprise par les socialistes, de procéder non à des exonérations, mais à des modifications du calcul des exonérations ? L'idée était de les fonder sur la valeur ajoutée, même si cela avait l'inconvénient de toucher l'investissement.

---

**M. Jacques Freyssinet.** – Les derniers chiffres de l’Acos, concernant 2012 et publiés en novembre 2013, décomposent les 27,6 milliards en 22,3 milliards de mesures générales (dont 19,6 de dispositif Fillon et 2,7 d’exonérations d’heures supplémentaires bientôt réduites), 2 milliards de mesures pour la formation en alternance et divers contrats aidés, 1,3 milliard pour les zones franches ou les zones rurales et 2 milliards pour les publics particuliers, dont les emplois à domicile.

Les 4,5 milliards d’exonérations sur les bas salaires sont bien de même nature que le dispositif Fillon. C’est la réponse du Gouvernement aux représentants des secteurs du commerce ou des services à la personne, qui ont fait de vigoureuses et démocratiques interventions pour que tout n’aille pas à d’autres secteurs. Les 5,5 milliards d’exonération de cotisations familiales portent sur l’ensemble des salaires.

**M. Yves Daudigny.** – Cela va jusqu’à 3,5 Smic...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – 93 % des salariés sont concernés.

**M. Jacques Freyssinet.** – Alors, nous parlons de soutien aux exportations. Les exonérations bas salaires, elles, sont parfois présentées comme un soutien aux personnes faiblement qualifiées – une personne employée a forcément une qualification. Bien qu’il s’agisse d’une pétition de principe, il est incontestable que ces exonérations bénéficient surtout à une main d’œuvre peu qualifiée, même si les jeunes moyennement qualifiés peuvent commencer avec des bas salaires, comme l’ont montré les enquêtes du Centre d’études et de recherches sur les qualifications (Cereq).

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – S’agit-il d’emplois peu qualifiés ou à bas salaire ?

**M. Jacques Freyssinet.** – Des jeunes qualifiés peuvent occuper un emploi à bas salaire dont je ne peux pas repérer le niveau de qualification. Les étudiants du DESS dont je m’occupais n’avaient aucune difficulté à trouver des stages de plusieurs mois pendant lesquels ils remplaçaient souvent des cadres en congé maternité en recevant des indemnités d’un tiers ou un quart du Smic au mieux... L’on sait peu de choses sur ce sujet.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous manquons peut-être d’études, mais pas d’exemples...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Y compris parmi les employés municipaux.

**M. Jacques Freyssinet.** – Quant aux cotisations, si leur assiette peut être élargie à la valeur ajoutée, Edmond Malinvaud proposait leur barémisation : au lieu d’être plafonnées, elles auraient été modulées pour augmenter avec le salaire.

Globalement, toutes les études sur longues séries, toutes les comparaisons internationales mettent en évidence un lien très fort entre productivité et salaires : tendanciuellement, ceux-ci suivent celle-là, comme c'est le cas en Chine, ce qui n'exclut pas un décalage dans le temps. En revanche, les résultats varient selon que l'on calcule la productivité par heure, par emploi, ou par actif. La France, qui a une bonne productivité horaire, est moins bien classée avec le deuxième critère. D'aucuns ont soutenu que les créations massives d'emploi des années 2007-2010 en France avaient eu pour effet mécanique de faire baisser la productivité parce que les recrutements ont d'abord concerné des emplois à faible productivité ; ils en concluent qu'il faut calculer la productivité sur l'ensemble de la population active, employée ou non, de manière à ne pas avantager les pays dont la productivité est gagée par le chômage.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - Il y a eu le même débat sur le recul de l'âge de la retraite, qui aurait aussi fait baisser notre productivité.

**M. Jacques Freyssinet.** - L'impact de l'âge sur la productivité n'est pas clair du tout ; j'essaie d'en être un exemple vivant... Il conviendrait en revanche de s'interroger sur la définition de la productivité dans les services qui concentrent désormais 70 % de l'emploi : quelle est la productivité d'un enseignant...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - D'une aide à domicile ?

**M. Jacques Freyssinet.** - Comment calculer celle d'une femme de ménage ou d'un chercheur au CNRS ? Gilbert Cette a bien montré qu'il fallait être d'une grande prudence méthodologique.

Enfin, il existe des dispositifs ciblés d'exonération conditionnés à une montée en professionnalisation, comme pour l'apprentissage ou les emplois d'avenir - au moins dans le texte. L'on peut, à masse budgétaire constante, imaginer un système où les exonérations sont liées à une plus grande professionnalisation.

**M. Charles Guené, président.** - Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions de manière aussi complète.



---

**Audition de Mme Marie-Claire CARRÈRE-GEE,  
présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi**  
(mercredi 23 avril 2014)

**M. Charles Guené, président.** – Nous accueillons Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE).

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance d'expertise et de concertation sur l'ensemble des questions de l'emploi. Il a notamment pour mission d'évaluer les dispositifs existants d'aide à l'emploi et de formuler des propositions susceptibles de lever les obstacles de toute nature à la création d'emplois et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

A ce titre, le Conseil d'orientation pour l'emploi a rendu public en avril 2013 un rapport sur les aides aux entreprises en faveur de l'emploi qui porte notamment sur les allègements de cotisations sociales.

Ce rapport conclut à un bon compromis « coût-efficacité » pour ce dispositif.

Vous nous donnerez votre point de vue sur le nouvel équilibre qui résulte des annonces faites par le Gouvernement.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée, présidente du Conseil d'orientation pour l'emploi.** – Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, le Conseil d'orientation pour l'emploi est une instance indépendante, placée auprès du Premier ministre, et qui a pour mission de le conseiller. Il réunit notamment des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, les partenaires sociaux et des économistes. Il élabore des diagnostics non partisans sur les questions relatives au marché du travail et à l'emploi, qui débouchent sur des propositions. Tous ses rapports sont adoptés par consensus.

Le Conseil a travaillé à plusieurs reprises sur les questions d'exonérations de cotisations sociales patronales, à chaque fois à la demande du Gouvernement. Il a publié un rapport sur Les aides publiques aux entreprises en 2006, un Avis sur les exonérations et sur le Smic en 2008 et a fait paraître en 2013 un rapport sur Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi.

Notre pays consacre 27 milliards d'euros aux aides publiques pour l'emploi, auxquels il convient d'ajouter 13 milliards d'euros d'aides dont l'un des objectifs est l'emploi. Au sein des 27 milliards d'euros, les allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires, qui ne sont pas des aides publiques, au sens communautaire, représentent environ 20 milliards d'euros, soit 1 % du produit intérieur brut (PIB). Les allègements géographiques, qui visent à venir en aide à des zones défavorisées du point de vue de l'emploi, telles que les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones

urbaines sensibles (ZRU), représentent moins de 200 millions d'euros d'exonérations de cotisations sociales. Les exonérations qui visent à favoriser l'alternance représentent quant à elles environ 1,4 milliard d'euros. Les exonérations géographiques font l'objet de débats récurrents et de modifications législatives fréquentes. Elles ont perdu beaucoup de leur intérêt avec la montée en charge des allègements généraux.

L'impact sur l'emploi des allègements généraux de cotisations sociales est très difficile à mesurer dans la mesure où ce dispositif a été modifié à vingt-trois reprises depuis 1993, en général pour le renforcer, à l'exception des restrictions mises en place à la fin du dernier quinquennat. Ces allègements ont pour objectif de favoriser l'emploi des peu qualifiés en abaissant le coût du travail au niveau du Smic, qui était jugé élevé par rapport au coût médian du travail au début des années 1990. Toutes les études qui ont été réalisées sur le sujet concluent à un impact très significatif et très positif de ce dispositif sur l'emploi des peu qualifiés. Dans les années 1980, le coût du travail au niveau du Smic représentait 60 % du coût du travail au niveau du salaire médian. Aujourd'hui, il en représente 52 %, alors même que le Smic a été fortement revalorisé par rapport au salaire médian. En outre, on observe une stabilisation de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total alors qu'il connaissait un fort mouvement de diminution dans les années 1980.

En ce qui concerne les allègements offensifs « Balladur » et « Juppé », qui réduisaient au maximum de 18 % le coût du travail au niveau du Smic et s'éteignaient à 1,3 Smic, tous les travaux concluent à un effet compris entre 200 000 et 400 000 emplois créés ou sauvegardés. Le coût brut pour les finances publiques de ces mesures était de 6,4 milliards d'euros, soit entre 20 000 et 40 000 euros par emploi. Le coût net de ces emplois – qui prend en compte la diminution de l'indemnisation du chômage et les cotisations et impôts perçus en raison de la création de ces emplois – représente la moitié de leur coût brut.

En revanche, 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 ce qui concerne les allègements « Aubry », et en prenant en compte l'impact de la réduction du temps de travail, une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime que 300 000 emplois ont été créés ou sauvegardés en cinq ans, pour un coût par emploi de 8 000 euros. L'impact aurait été moitié moindre sans la réduction du temps de travail. Il convient toutefois de relever que le modèle utilisé par l'OFCE est un modèle de court terme, qui ne tient pas compte des effets de substitution ni des effets sur la compétitivité d'une mesure comme le passage aux 35 heures. Les travaux qui existent sur les allègements « Fillon » sont beaucoup moins robustes, dans la mesure où ces allègements sont

---

totallement inséparables de la hausse du Smic très significative qu'ils avaient vocation à compenser. Il apparaît cependant que ce sont les entreprises restées à 39 heures qui ont créé le plus d'emplois grâce à ces allègements.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Comment s'explique ce phénomène ?

**M. Charles Guené, président.** – Les entreprises restées à 39 heures ont embauché en raison de leur forte activité, raison pour laquelle elles n'avaient pas non plus réduit la durée du travail.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – C'est en tout cas ce qui a été constaté dans le cas des allègements « Fillon », qui visaient à compenser une hausse du Smic de 16 % en trois ans.

Si l'on cherche à évaluer l'impact sur l'emploi de l'ensemble des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires, on arrive à une fourchette comprise entre 550 000 et 1 million d'emplois créés ou sauvegardés. Le chiffre de 800 000 est le plus communément admis. On peut estimer que si l'on supprimait les allègements généraux de cotisations sociales, 800 000 emplois seraient très menacés ou détruits dans les cinq années qui suivraient cette suppression. Le coût net pour les finances publiques de cette politique correspond à environ la moitié de son coût brut. Le véritable effort de la collectivité est donc plus proche de 10 milliards d'euros que de 20 milliards d'euros. Au total, cette politique est certes une dépense publique importante mais dont l'effet sur l'emploi est incontestable.

Très récemment, l'étude conduite par Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo sur le dispositif « zéro charges » mis en place en 2008 pour faire face à la crise estime l'élasticité du travail à son coût à 2 au niveau du Smic, ce qui montre l'efficacité sur l'emploi de ce type de dispositif. Il faut savoir que l'élasticité est nettement moins importante – de l'ordre de 1 – pour les salaires plus élevés, pour lesquels la question cruciale est celle des qualifications.

**M. Charles Guené, président.** – Le dispositif des allègements généraux de cotisations sociales n'est-il pas un palliatif à l'existence d'un Smic en France, qui conduit à payer des gens dans un système hors marché, qui ne fonctionne plus dans une économie mondialisée ?

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Il est exact que le Smic est un prix administré et qu'il est fixé en dehors du marché. Toutefois, le problème du coût du travail en France ne provient pas de l'existence en soi d'un salaire minimum, ce qui explique d'ailleurs que plusieurs pays envisagent actuellement d'en introduire un chez eux. Le Smic présente beaucoup d'avantages en termes de demande globale mais aussi de cohésion sociale. C'est surtout son niveau élevé et son évolution plus rapide que celle de la productivité du travail au cours des dernières années, ainsi que le financement de la protection sociale qui entraîne un problème de coût du travail pour les non-qualifiés.

Il est indéniable que le Smic ne permet pas de vivre correctement dans certaines régions. C'est pourquoi des mécanismes additionnels comme la prime pour l'emploi (PPE) ont été créés pour répondre à ce problème de pouvoir d'achat.

Au début des années 1990, dans un contexte où l'emploi peu qualifié était menacé, les gouvernements successifs ont considéré qu'il existait un problème de coût du travail des peu qualifiés et il est indéniable que la décreue de l'emploi peu qualifié a diminué depuis la mise en place des allègements de cotisations sociales.

Lorsque l'on évoque les allègements de charges sur les bas salaires, on craint toujours qu'ils engendrent des trappes à bas salaires et des trappes à qualification. Aucune étude scientifique ne vient le démontrer, ni d'ailleurs l'infirmer. La meilleure manière de prévenir cet effet indésirable est de renforcer la formation des salariés les moins qualifiés.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - On a souvent l'impression que les générations qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail perçoivent des salaires relativement plus bas que les générations qui les ont précédées. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** - Le Conseil d'orientation pour l'emploi a étudié cette question et publié en 2011 un rapport sur l'emploi des jeunes. Ce que montre ce rapport, c'est que l'entrée des jeunes dans les entreprises se fait aujourd'hui dans des conditions moins favorables que par le passé et avec des statuts relativement précaires : CDD, intérim, alternance... Beaucoup de jeunes connaissent des parcours heurtés et alternent période d'emploi et période de chômage. Si l'on observe une génération sur quinze ans à partir de son entrée sur le marché du travail, on constate cependant par la suite un certain effet de rattrapage, en dépit de ces premières années difficiles.

Pour conclure mon propos, je voudrais insister sur le fait que les exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires ont un effet significatif sur l'emploi pour un coût net inférieur à leur coût brut. L'effet redistributif en faveur des PME doit être souligné : alors qu'elles représentent 29 % de la masse salariale, elles reçoivent 40 % des exonérations. Le Conseil d'orientation pour l'emploi a recommandé le maintien de cette politique et souhaite que puissent être garanties à la fois sa stabilité dans le temps et sa visibilité auprès des entreprises. Il convient en outre d'accompagner les allègements de charges par une politique de formation des salariés les moins qualifiés, même si l'existence d'une trappe à bas salaires n'est pas démontrée. Enfin, il faudra évaluer conjointement les effets sur l'emploi des allègements généraux et du crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice).

---

**M. Charles Guené, président.** – Je vous remercie.

Je donne la parole à notre rapporteure, Mme Michelle Demessine, pour les premières questions.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Malgré toutes les études qui ont été conduites sur ce sujet, nous ne pouvons que constater le manque de certitudes des économistes et des statisticiens sur les effets sur l'emploi des allègements de cotisations sociales. Comment expliquez-vous que subsistent tant d'incertitudes ? Le Conseil d'orientation pour l'emploi a-t-il travaillé sur la question des contreparties qui pourraient être demandées aux entreprises dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de compétitivité ? Comment analysez-vous l'objectif de compétitivité assigné aux exonérations de cotisations sociales ? Le Cice est-il un dispositif efficace en termes de créations d'emplois ? Dans quelle mesure bénéficie-t-il à l'emploi précaire ? Comment fonctionne la comparaison avec les autres pays pour le coût du travail et la compétitivité ? Enfin, comment détermine-t-on qu'un emploi est qualifié ou non, et les travailleurs peu qualifiés sont-ils les mêmes que les travailleurs payés au Smic ?

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – S'il est vrai que nul n'est en mesure de chiffrer très précisément l'effet sur l'emploi des allègements de cotisations sociales, il n'en demeure pas moins incontestable qu'ils ont permis une création ou une sauvegarde massive d'emplois. Il ne faut pas perdre de vue que nous sommes incapables d'évaluer les effets de bien d'autres politiques et que, par comparaison, les effets de celle-ci sont relativement bien connus.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi a déjà travaillé sur la question des conditionnalités aux allègements de charges sociales. Il n'apparaît en effet pas absurde d'établir un lien entre emploi et salaire, même s'il s'agit d'un exercice extrêmement difficile. Le gouvernement précédent a souhaité conditionner les allègements à la négociation annuelle obligatoire dans les entreprises et faire en sorte que ne puissent pas en bénéficier les branches dont les minima salariaux étaient inférieurs au Smic. Je suis pour ma part sceptique quant à l'efficacité du conditionnement du maintien des allègements à l'ouverture de la négociation annuelle obligatoire, tant l'application d'une telle mesure présente de difficultés administratives. En ce qui concerne les minima salariaux de branches, cette mesure a été repoussée année après année... Je crois beaucoup plus désormais à l'action dans l'entreprise des partenaires sociaux. Je pense à cet égard qu'il est particulièrement important de pleinement les impliquer dans le suivi de l'utilisation du Cice et des exonérations de cotisations sociales patronales.

La politique de compétitivité est aussi une politique de l'emploi, même si elle crée des emplois beaucoup moins rapidement que les mesures ciblées sur les bas salaires, dans la mesure où les entreprises peuvent profiter dans un premier temps des allègements pour restaurer leurs marges, pour investir...

Mais c'est précisément parce qu'elles disposaient de marges plus importantes que les entreprises françaises avant la crise que les entreprises allemandes ont pu davantage préserver l'emploi dans les années récentes. Soutenir la compétitivité, c'est donc mener une politique de l'emploi, même si ses effets sont moins rapides et visibles que les mesures ciblées sur les bas salaires.

Vous m'interrogez sur la notion de travailleur peu qualifié et sur sa coïncidence ou non avec la notion de travailleur à bas salaire. S'il existe malheureusement des personnes qualifiées payées au Smic, ce sont en général des personnes peu qualifiées qui perçoivent le salaire minimum.

Par rapport aux autres pays, le problème du coût du travail français est avant tout un niveau trop important pour les moins qualifiés et une croissance très rapide depuis le début des années 2000 alors que l'Allemagne a appliqué dans le même temps une politique de modération salariale.

**M. Yves Daudigny.** – A-t-on pu mesurer un effet du Cice sur le coût du travail dès 2013 ? 1,6 Smic est-il un bon seuil d'extinction pour les exonérations de cotisations sociales ?

**M. Philippe Dominati, sénateur.** – Je souhaiterais vous remercier pour votre exposé particulièrement éclairant et vous dire combien le rapporteur spécial du budget des services du Premier ministre que je suis se félicite du bon fonctionnement du Conseil d'orientation pour l'emploi. Existe-t-il une spécificité française qui consisterait à afficher un Smic élevé et en réalité un coût du travail moins élevé grâce aux allègements de charges ? Je voudrais aussi vous interroger sur l'emploi à domicile, qui connaît une rapide dégradation et pour lequel on observe une cassure très forte. Qu'en pensez-vous ?

**M. Charles Guené, président.** – Nous sommes l'un des rares pays dont la protection sociale est avant tout financée par des cotisations assises sur le travail.

**M. Jean Desessard, sénateur.** – Pour ma part, je constate que les calculs visant à évaluer l'effet des exonérations de cotisations patronales sur l'emploi sont bien laborieux. J'espère que votre rapport, madame la rapporteure, viendra nous éclairer.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – En ce qui concerne les effets du Cice, le premier rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) montre que 38 % du Cice a été perçu par des entreprises non exportatrices, 35 % par celles dont les exportations représentent moins de 5 % du chiffre d'affaires et que seulement 27 % est revenu à des entreprises qui exportent plus de 5 % de leur chiffre d'affaires. On voit donc qu'une part significative du Cice a été perçue par des entreprises non exportatrices. En tout état de cause, les 20 milliards d'euros du Cice ne représentent que la moitié de la baisse des marges des entreprises depuis

---

2007. Selon une étude ex ante menée par l'OFCE, le Cice créerait 150 000 emplois sur cinq ans. Pour l'Insee, ce chiffre atteindrait 300 000 emplois. On a donc une fourchette comprise entre 150 000 et 300 000 emplois.

Sur le coût du travail, l'institut COE-Rexecode évaluait ce coût à 37,5 € en 2013 pour une heure de travail, en hausse de 0,2 % par rapport à 2012. Sans le Cice, ce coût aurait augmenté de 2,3 % en 2013.

Faut-il placer le seuil d'extinction des allègements de charges à 1,3 Smic ? A 1,6 Smic ? A 1,3, le risque de trappes à bas salaires est important. En outre, si l'on veut que l'industrie bénéficie des allègements de charge, il faut aller au-delà de 1,3 Smic.

Monsieur le sénateur Dominati, merci pour vos propos sur le Conseil d'orientation pour l'emploi. Je crois en effet qu'il offre un espace de consensus aux acteurs économiques et sociaux de notre pays. Le fait qu'il bénéficie d'une grande stabilité lui permet de travailler dans la durée et de produire une expertise partagée des problèmes.

Vous avez raison, monsieur le président, le financement de la protection sociale principalement fondé sur le travail est une grande spécificité française. Cependant, la politique des allègements de charge est une façon de réformer le financement de la protection sociale sans le dire puisque de nouvelles recettes fiscales lui sont affectées en compensation. Avec le temps, le système de prélèvements sociaux est devenu progressif et moins financé par des cotisations. Ce phénomène pourrait s'accroître si le Gouvernement met en place la barémisation des cotisations sociales, qui deviendraient ainsi progressives. In fine, le financement de la protection sociale serait beaucoup moins assis sur le travail.

**M. Charles Guéné, président.** – Je remercie Mme Carrère-Gée pour la clarté de son exposé et de ses réponses.

**Audition de M. Serge LEMAÎTRE, directeur de la sécurisation des  
parcours professionnels de Pôle emploi**  
*(mercredi 23 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Je vous souhaite la bienvenue. Nous vous avons sollicité pour une présentation des dispositifs d'aide au retour à l'emploi afin de tenter de discerner, selon une approche plus micro-économique, l'impact concret des programmes d'allègement de cotisations sociales.

**M. Serge Lemaître, directeur de la sécurisation des parcours professionnels de Pôle emploi.** – Je souligne que mon intervention correspond à une vision un peu différente des travaux déjà engagés par la mission : c'est le regard de l'opérateur Pôle emploi dans le domaine de l'aide aux recrutements pour les entreprises et de l'aide aux reclassements des personnes à la recherche d'un emploi.

De notre point de vue, on peut classer les différents dispositifs d'aide et d'allègement en trois grandes catégories.

La première rassemble les dispositifs d'exonération générale de charges sur les salaires, que nous appelons des « mesures guichets ». On peut rattacher à cette catégorie le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) ainsi que les exonérations à caractère géographique (ZFU-ZRR-ZRU...). Ces mesures sont susceptibles d'influencer les décisions de recrutement de l'entreprise : plus la part du salaire est importante dans les coûts supportés par l'entreprise, et plus les exonérations de charge pourront peser dans la décision. Pôle emploi, dans un tel schéma, a un rôle d'information important sur l'ensemble des aides existantes et d'accompagnement de l'entreprise pour éclairer et faciliter ses choix.

La seconde catégorie correspond aux dispositifs adaptés à la personne embauchée : il s'agit essentiellement des contrats aidés avec, d'une part, certains contrats en alternance et, d'autre part, les contrats uniques d'insertion (CUI), les emplois d'avenir et les contrats de génération. Nos efforts sont particulièrement importants dans ce domaine car nous avons un rôle majeur de prescription pour ces 565 000 contrats aidés. Dans le détail, on recense plus de 400 000 CUI dans le secteur non marchand et 50 000 dans le secteur marchand, 100 000 emplois d'avenir et 18 000 contrats de génération. Les publics qui en bénéficient sont, pour les deux tiers, des chômeurs de longue durée. 85 % des bénéficiaires ont un niveau de formation inférieur ou égal au niveau V, environ 30 % perçoivent le RSA (parmi les titulaires de contrats dans le secteur non marchand) et 10 % sont des travailleurs handicapés. Cela montre toute l'importance de ce type de dispositif pour l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi dans les périodes que nous traversons actuellement.



---

Je mentionne également, pour les publics en très grande difficulté, les dispositifs d'insertion par l'activité économique qui sont financés par une aide qui compense la faible productivité des publics ainsi que leur accompagnement. Chaque année, environ 260 000 personnes sont concernées et Pôle emploi leur délivre un agrément pour être recrutées dans les structures de l'insertion par l'activité économique.

De façon générale, l'objectif de ces contrats est de pérenniser l'emploi, et, selon les chiffres de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), 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. Pour améliorer le reclassement, plusieurs conditions doivent être réunies avec, en particulier, un référent unique tuteur du salarié, des prestataires prenant en charge l'accompagnement social, une préparation précoce à la sortie du contrat et la capacité de renouer des relations avec des entreprises partenaires. Je citerai en exemple une coopération avec la RATP qui a permis de reclasser les jeunes à la sortie de leur contrat d'avenir.

**M. Jean Desessard.** – Pour quels types d'emplois ?

**M. Serge Lemaître.** – Les jeunes peuvent trouver des emplois dans des métiers techniques, de sécurité ou comme chauffeurs, comme en témoignent les expériences de terrain auxquelles j'ai pu participer tant avec la RATP qu'avec les gestionnaires de zones aéroportuaires.

Lorsque la durée du contrat d'avenir augmente ou lorsqu'il est assorti d'une formation, la probabilité de pérennisation dans l'emploi augmente et, s'agissant des jeunes en difficulté, la très grande majorité des recrutements associent les équipes de Pôle emploi avec celles des missions locales.

Le troisième levier correspond aux dispositifs combinant la formation et l'emploi. L'alternance – c'est-à-dire essentiellement l'apprentissage et les contrats professionnels – est un outil majeur qui a permis au total plus de 420 000 recrutements en 2013, dont 110 000 assurés par le biais de Pôle emploi qui a un rôle particulièrement important en matière de contrats professionnels dont la durée peut aller jusqu'à deux ans et débouchent sur des diplômes de niveau de plus en plus élevé. Pôle emploi intervient dans la moitié des recrutements en contrats professionnels et un quart des conclusions de contrats d'apprentissage, ces derniers concernant des publics en moyenne plus jeunes.

Dans ce domaine, les efforts d'amélioration portent sur l'élargissement des publics qui accèdent à ces dispositifs, des secteurs d'activité qui y ont recours et enfin des types de formations dispensées. Par ailleurs, pour répondre aux demandes des petites entreprises, Pôle Emploi

expérimente un dispositif « d'assembler » de l'alternance afin d'apporter à l'entreprise à la fois son futur salarié, l'organisme de formation, le plan de formation et le financement de la formation et en évitant aux employeurs d'effectuer eux-mêmes les démarches.

Un mot également sur les actions mises en place en matière de formation professionnelle initiées au dernier trimestre de l'année dernière, avec le plan 30 000 et reconduite cette année avec le Plan 100 000 qui visent à adapter les formations aux besoins de main d'œuvre dans les métiers en tension et au plus près des territoires.

Je conclus mon propos en soulignant que Pôle emploi remplit ces différentes missions en s'appuyant sur une offre de service aux entreprises qui a été rénovée. Ainsi, nous offrons à toutes les entreprises un service d'appui au recrutement qui comporte une aide à la rédaction de l'offre d'emploi, des informations sur la connaissance du marché du travail, un suivi de son offre et une alerte en cas de difficulté de recrutement. Pour les entreprises qui ont des difficultés de recrutement particulières, Pôle emploi propose un service d'accompagnement plus développé, avec une présélection de candidats, des études de poste, une aide à l'entretien d'embauche et des dispositifs d'adaptation au poste de travail. Nous sommes ainsi particulièrement attentifs aux TPE qui bénéficient de services spécifiques.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Peut-on avoir plus de précisions sur le chiffrage des allègements de charges pour les contrats en alternance ?

Par ailleurs je formulerai quatre questions, sachant que, pour certaines d'entre elles, vous avez apporté un début de réponse.

Du point de vue de Pôle Emploi, les allègements de cotisations sont-ils un déterminant du recrutement ? Autrement dit, le coût du travail est-il le principal frein à l'embauche pour les employeurs ?

L'offre de formation des demandeurs d'emploi vous paraît-elle adaptée ?

Comment articuler les exonérations de cotisations sociales avec les autres politiques de l'emploi ? S'agit-il d'une simple juxtaposition ou forment-elles une réponse cohérente pour les publics les moins éloignés de l'emploi ?

Quel instrument jugez-vous le plus efficace pour l'accès à l'emploi des moins qualifiés ?

**M. Serge Lemaître.** – S'agissant du chiffrage : on recense 420 000 contrats en alternance signés chaque année : les trois-quarts concernent l'apprentissage et un quart sous forme de contrats professionnels, ces derniers ayant tendance à augmenter en proportion.

---

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Ces contrats professionnels semblent efficaces mais la difficulté consiste souvent à trouver une entreprise contractante et à vaincre certaines réticences de la part de ces dernières. Nous sommes d'ailleurs très souvent sollicités dans le processus de recherche de stage.

**M. Serge Lemaître.** – Les organismes de formation organisent des stages puis cherchent des entreprises alors que la démarche de Pôle emploi est inverse. Nous nous efforçons de collaborer pour partir des besoins de l'entreprise. J'observe que l'efficacité, en pratique, pour un jeune, consiste à frapper à toutes les portes. Les entreprises, par réflexe économique, recrutent en fonction de leurs besoins, mais je ne pense pas qu'il y ait de leur part une réticence, sauf pour les petites entreprises qui craignent les démarches compliquées.

S'agissant des exonérations de charges, elles sont d'autant plus déterminantes pour la décision d'embauche que le coût du travail est important pour l'entreprise. A contrario, dans l'industrie aéronautique par exemple, ce ne sont pas tant les exonérations de charges qui sont essentielles que les compétences, les qualifications et la formation.

**M. Charles Guéné, président.** – Les entreprises ont-elles une connaissance suffisante des dispositifs ?

**M. Serge Lemaître.** – Le rôle premier de Pôle emploi est d'informer les recruteurs sur l'existence des dispositifs d'exonération et de formation. Pôle emploi indique également aux employeurs s'ils doivent s'attendre à des difficultés de recrutement tout en proposant d'accompagner des jeunes vers des formations adéquates.

**M. Jean Desessard.** – Je suis frappé par le fait qu'on nous dise que nos jeunes ne semblent pas préparés à l'emploi, compte tenu des efforts considérables déployés par notre appareil éducatif. Pouvez-vous nous dire ce qui ne va pas dans notre système de formation ?

**M. Serge Lemaître.** – Je crois utile de resituer notre propos, qui s'attache à analyser les difficultés particulières de recrutement, dans un cadre plus global. Sur les trois millions d'offres qui sont confiées chaque année à Pôle emploi par les entreprises - ce qui représente 37 % des recrutements en CDI et en CDD de plus d'un mois - 90 % sont satisfaites dans un délai de moins de trois mois. Globalement, il n'y a donc d'inadéquation que dans 10 % des cas. Toute la difficulté est que le volume global de recrutement est insuffisant. Par ailleurs, certains secteurs souffrent d'un défaut d'attractivité, qui ne concerne pas seulement le niveau des salaires mais aussi les horaires atypiques, par exemple.

**M. Yves Daudigny.** – Vous venez de répondre à la question que je souhaitais vous poser.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je regrette que les statistiques ne prennent en compte que les emplois d'une durée supérieure à un mois ce qui peut correspondre à une très courte durée.

**M. Serge Lemaître.** - Sur les trois millions d'offres traitées par Pôle emploi, 45 % correspondent à des contrats à durée indéterminée. Je vous communiquerai les chiffres pour les CDD. Je rappelle aussi qu'en France, plus de la moitié des offres d'emploi sont pourvues par ce qu'on appelle le « marché caché », c'est-à-dire les contacts personnels, sans que l'offre se manifeste sur le marché du travail.

Statistiquement, si on prend en compte l'intérim, Pôle emploi traite 16 % du flux des 12 millions de recrutements annuels mais il faut ici préciser que plusieurs recrutements par intérim peuvent concerner un seul poste. Cependant, Pôle emploi prend en charge 37 % des recrutements d'un mois et plus. Je vous ferai parvenir des éléments chiffrés permettant de broser un tableau complet et précis.

**M. Charles Guéné, président.** - Merci pour ces précisions sur la diversité des processus de recrutement dans notre pays.

---

**Audition de M. Olivier BONTOUT et de Mme Carola BOUTON,  
de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion  
de la Commission européenne**  
*(mercredi 23 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** - Je vous remercie de venir nous présenter votre analyse de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises. Nous espérons qu'il vous sera possible, depuis la Commission européenne, de nous en dire davantage sur ce que font nos partenaires européens en la matière et sur ce que sont les spécificités françaises, favorables ou défavorables.

**M. Olivier Bontout.** - Je commencerai par des éléments de cadrage sur le financement de la protection sociale en Europe, tous risques sociaux confondus. Jusqu'à la crise de 2008, et depuis vingt ans, la part des cotisations sociales a baissé continûment dans le financement de la protection sociale, tandis que celle des contributions publiques augmentait ; cette tendance générale accompagnait cependant une certaine convergence de la répartition des financements au sein de l'Union européenne. Depuis la crise, on constate une baisse générale des ressources de la protection sociale, sans qu'on sache encore précisément si c'est l'effet conjoncturel de la crise, appelé à disparaître rapidement, ou bien si le phénomène est plus structurel - les écarts les plus forts à la moyenne, cependant, se sont résorbés plus rapidement, ce qui fait penser que la part structurelle est assez faible dans les mouvements constatés.

En France, depuis vingt ans, l'essentiel des hausses de ressources est venu des contributions publiques, tandis que la part financée par les personnes protégées a diminué légèrement.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Ces mouvements s'expliquent-ils surtout par une augmentation des dépenses, ou par des choix politiques concernant la répartition des financements ? Je pense, en particulier, au secteur de la santé : les changements dans la répartition tiennent-ils d'abord à l'augmentation des dépenses, ou aux choix politiques présidant à leur financement ?

**M. Olivier Bontout.** - Cela dépend des pays et des périodes, il n'y a pas d'explication générale. Nous analysons les financements de la protection sociale tous risques confondus, en comparant les écarts à la moyenne européenne pour la part « cotisations des personnes protégées », « contributions publiques » et « autres » - cette dernière ne représentant qu'une part marginale.

Ce qu'on remarque sur les diagrammes que nous tenons à votre disposition, c'est que la France se distingue par le niveau des cotisations employeurs ; que l'Allemagne se distingue par une forte participation des

personnes protégées ; enfin, que le Royaume-Uni se distingue par des ressources plus faibles, financées en moyenne davantage par les contributions publiques.

**M. Yves Daudigny.** – Ces comparaisons sont très parlantes, par exemple entre la France et la Grande-Bretagne, de même que l'Allemagne se distingue très nettement par le niveau des cotisations des personnes protégées.

**M. Jean Desessard.** – C'est là que la Commission européenne veut nous conduire...

**M. Olivier Bontout.** – Nous avons également comparé la structure du financement par risque. Pour financer les retraites, les pays européens recourent principalement aux cotisations sociales, la France est dans la moyenne. Le risque santé, a contrario, est financé surtout par contributions publiques et la France est un peu au-dessus de la moyenne, avec une CSG importante. La branche famille est essentiellement financée par des contributions publiques, la France se distingue nettement par l'importance des cotisations employeurs.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Mais la situation n'est pas la même selon qu'il y a, ou pas, une politique familiale véritable.

**M. Olivier Bontout.** – C'est certain et les graphiques que je vous présente ne sont qu'une première étape de l'analyse.

Quels effets peut-on attendre d'un changement des bases du financement de la protection sociale ? Ils sont complexes, car ils dépendent des modalités retenues et de l'action concomitante sur les dépenses – mais on peut les décrire sous deux registres, celui de l'effet sur l'emploi et celui de l'effet redistributif.

L'effet sur l'emploi, en particulier des salariés les moins qualifiés, résulte pour partie d'un arbitrage avec l'effet compétitivité – et il dépend essentiellement du plus ou moins grand ciblage des exonérations. Quant à l'effet de redistribution, il dépend des financements alternatifs, à savoir les prélèvements opérés en compensation des exonérations, sur la consommation, le patrimoine, l'environnement – et il dépend également de la modération des dépenses, ce qui est un autre levier pour orienter la redistribution.

**M. Jean Desessard.** – Ces données sont-elles publiques ?

**M. Olivier Bontout.** – Oui, la plupart figurent dans le rapport annuel élaboré par notre direction générale, avec des données précises sur la protection sociale.

---

**Mme Carola Bouton.** - Je vous présente, pour ma part, les mécanismes de coordination et de surveillance des politiques économiques dans l'Union européenne, et les recommandations que le Conseil européen a fait ces dernières années pour financer la protection sociale.

Le semestre européen constitue le cadre renforcé de l'Union Européenne pour la coordination et la surveillance intégrées des politiques économiques et budgétaires des Etats membres ; il est lancé chaque année avec l'examen annuel de la croissance, qui dresse le bilan de la situation économique et sociale en Europe, et arrête pour les Vingt-Huit, les priorités d'action de l'année à venir.

L'examen annuel de la croissance 2014, adopté le 13 novembre 2013, a établi deux priorités qui touchent aux exonérations de cotisations sociales : faire que les Etats membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire stimulent les investissements privés et la consommation, par exemple au moyen de réductions d'impôts et de charges sociales ; rendre la fiscalité plus propice à la croissance, par exemple en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail vers des bases d'imposition liées à la consommation, le patrimoine et l'environnement.

Analysant la mise en œuvre des recommandations depuis trois ans, l'examen annuel de la croissance 2014 constate que de nombreux Etats membres ont accru la pression fiscale globale - impôts directs et indirects et cotisations sociales - mais aussi que la charge fiscale se déplace quelque peu, en témoignent les réformes de la fiscalité de la propriété foncière et l'accent mis sur les impôts indirects plutôt que sur la fiscalité du travail.

Il apparaît également que le taux d'imposition maximal des revenus des personnes physiques est à son plus haut niveau depuis 2008. La charge fiscale globale qui pèse sur le travail s'est alourdie, mais la fiscalité du travail a diminué pour certaines catégories - en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède. De même, la progressivité de l'impôt tend à se renforcer.

Parallèlement à l'examen annuel de la croissance, la Commission adopte le Rapport sur le mécanisme d'alerte concernant les déséquilibres macroéconomiques (RMA), qui identifie les Etats membres justifiant une analyse plus détaillée, sous la forme d'un bilan approfondi.

Dans le bilan approfondi concernant la France, adopté le 10 de ce mois, les services de la Commission ont évalué que les coûts salariaux élevés, pèsent sur la rentabilité des entreprises et sur leur capacité à faire face aux chocs. Si, d'une manière générale, l'évolution des salaires a suivi celle de la productivité, la France fait partie des pays de la zone euro qui enregistrent les coûts salariaux les plus élevés. En particulier, l'importance de la charge fiscale sur le travail réduit la rentabilité des entreprises.

Toutefois, l'analyse démontre également l'importance de la compétitivité hors coûts tels que la qualité des produits, l'innovation, ou encore, les réseaux de distribution.

Au-delà de la mesure déjà adoptée pour réduire la charge fiscale sur le travail, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour renforcer la rentabilité des entreprises. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) équivaut pour les entreprises à une réduction des coûts salariaux de près de 20 milliards d'euros, soit 1 % du PIB. Cette mesure ne comble qu'une partie de l'écart de rentabilité qui sépare les entreprises françaises de leurs pairs de la zone euro. En outre, les réductions de coûts sont axées sur la tranche inférieure de la distribution des salaires. Cette orientation vise à maximiser l'effet sur l'emploi, mais réduit les effets sur les entreprises exportatrices qui versent généralement des salaires plus élevés.

La Commission européenne, faute d'éléments suffisamment précis, n'a pas pu inclure dans son analyse le pacte de responsabilité, annoncé en janvier dernier. La France devra en communiquer le contenu début mai dans son programme national de réforme et son programme de stabilité - comme pour les autres Etats membres, ce programme sert de base aux recommandations spécifiques par pays que la Commission pourrait ensuite proposer au Conseil, pour le mois de juin.

L'analyse dans le rapport conjoint sur l'emploi 2014, accompagnant également l'examen annuel de la croissance 2014, constate que la pression fiscale demeure élevée dans de nombreux Etats membres. La pression fiscale élevée et, dans certains cas, en hausse, qui pèse sur les bas salaires et les personnes apportant un second revenu, reste un problème dans un très grand nombre d'Etats membres. Les niveaux en 2012 allaient de 20 % ou moins à Malte et en Irlande à plus de 45 % en Belgique, en Allemagne, en France et en Hongrie.

**M. Jean Desessard.** - Pour la Commission européenne, la pression fiscale est toujours trop haute, quel que soit le service rendu !

**Mme Carola Bouton.** - La Commission européenne recommande rarement d'augmenter la pression fiscale globale, vous avez raison.

En 2012-2013, les hausses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques axées sur les revenus plus élevés se sont poursuivies dans onze Etats membres.

L'accroissement de la pression fiscale totale est, pour l'essentiel, dû à celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui a augmenté dans 19 Etats membres sur 26 ; en comptant les cotisations sociales à la charge des salariés, la pression sur les salariés s'est accrue dans 18 Etats membres - mais elle augmente dans 11 pays pour les employeurs.



---

Dans l'ensemble, le niveau des cotisations sociales à la charge des employeurs est demeuré stable dans la plupart des Etats membres, avec quelques exceptions - notamment la France, la Slovaquie, la Pologne et la Hongrie.

L'an passé, le Conseil européen, sur proposition de la Commission européenne, a fait des recommandations à dix Etats membres dans le domaine de la fiscalité : l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas et la Slovaquie.

Pour l'Autriche, par exemple, il a estimé qu'un allègement de la charge fiscale pesant sur les faibles revenus pourrait encourager une plus grande participation au marché du travail et qu'il serait possible, également, de réorienter la fiscalité vers d'autres sources, moins pénalisantes pour la croissance - en particulier, les recettes de l'impôt foncier ne représentent que 0,5 % du PIB, contre 2,1 % en moyenne de l'Union.

A la Belgique, le Conseil européen a recommandé d'élaborer des propositions concrètes et définies dans le temps pour déplacer la charge fiscale du travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance, notamment en étudiant le potentiel de la fiscalité environnementale - mais aussi de simplifier le système fiscal en réduisant les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu, en accroissant l'efficacité de la TVA et en améliorant le respect des obligations fiscales par la suppression des failles existantes.

Pour l'Allemagne, le Conseil européen a estimé qu'il faudrait réduire le niveau élevé des impôts et cotisations sociales pesant sur les bas salaires - et maintenir des conditions permettant à la croissance des salaires de soutenir la demande intérieure.

Pour la France, le Conseil européen recommande de s'assurer que la réduction du coût du travail résultant du Cice atteint bien le montant envisagé et qu'aucune autre mesure n'annulera ses effets - et de prendre d'autres mesures dans ce sens, en collaboration avec les partenaires sociaux, par exemple en diminuant les cotisations sociales patronales. Le Conseil européen recommande également que le salaire minimal évolue d'une manière propice à la compétitivité et à la création d'emplois, compte tenu de l'existence de dispositifs de soutien des salaires et d'exonérations de cotisations sociales. Enfin, il invite la France à poursuivre ses efforts de simplification du système fiscal et à améliorer son efficacité, tout en garantissant la continuité des règles fiscales dans le temps - et il recommande de prendre des mesures supplémentaires déplaçant la charge fiscale sur le travail vers les taxes environnementales ou la consommation.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – La France vous paraît-elle avoir un problème de coût du travail ?

Comment articuler au mieux politique pour l'emploi et politique pour la compétitivité ? La politique allemande, citée souvent en exemple, n'a-t-elle pas, à cet égard, considérablement augmenté le nombre de travailleurs pauvres ? Quel impact aura l'institution – annoncée – d'un salaire minimum outre-Rhin ?

Enfin, l'euro fort est peu cité parmi les facteurs de compétitivité : ne vous paraît-il pas, pourtant, un handicap ?

**Mme Carola Bouton.** – Il est un fait que le coût du travail est élevé en France ; l'est-il trop ? Je ne saurais le dire, mais on ne peut que constater ce coût élevé.

Les politiques de l'emploi et celles visant la compétitivité peuvent être différentes – et elles relèvent de directions différentes au sein de la Commission européenne. Celle-ci s'est du reste prononcée, dans un document d'orientation politique en 2012, pour l'instauration de salaires minima, elle l'a fait en argumentant que ces minima étaient utiles pour soutenir la demande.

**M. Jean Desessard.** – Il s'agit d'un minimum horaire, n'est-ce pas ?

**Mme Carola Bouton.** – En Allemagne, le projet est effectivement d'un salaire minimal horaire de 8,50 euros.

**M. Olivier Bontout.** – Le niveau de l'euro joue incontestablement sur les exportations françaises, mais c'est vrai pour tous les pays de la zone euro.

**M. Charles Guené, président.** – Les services de la Commission ont deux départements différents pour l'emploi et la compétitivité : n'est-ce pas incohérent, compte tenu de l'interaction entre ces deux domaines ? Pourquoi déconnecter ainsi les politiques publiques ?

**M. Jean Desessard.** – La Commission européenne recommande notamment à la France, à l'Allemagne et à la Belgique, d'alléger la fiscalité du travail, en compensant par plus de fiscalité sur la consommation ou l'environnement. Que visez-vous par fiscalité environnementale : avez-vous des exemples... qui puissent rapporter gros ?

**M. Yves Daudigny.** – Le système français de protection sociale, entend-t-on ici ou là, est original par ses déficits chroniques, alors que la plupart des autres pays européens équilibreraient leur compte, en particulier sur la santé : est-ce vrai ?

---

**M. Olivier Bontout.** – Il est effectivement artificiel de séparer les politiques d'emploi et de compétitivité, mais cette organisation institutionnelle n'est pas propre aux services de la Commission européenne et elle correspond aussi au fait que ces deux domaines ont leurs dynamiques propres : les politiques favorables à l'emploi ne sont pas toutes liées à la compétitivité, et réciproquement. Elles se rejoignent cependant, avec chacune ses instruments, et leur convergence, à travers les exonérations de cotisations patronales, tient essentiellement au ciblage des exonérations.

La protection sociale française, ensuite, n'est pas déficitaire structurellement, mais par périodes où les déficits appellent des ajustements : cela s'est passé à plusieurs reprises dans l'histoire du système de protection sociale et, à moyen terme, on voit que les dépenses ont toujours été couvertes, comme dans le reste de l'Europe.

**Mme Carola Bouton.** – Par fiscalité environnementale, nous visons principalement le secteur de l'énergie. Pour la Belgique, par exemple, nous avons repéré des marges de progression sur le diesel, sur les combustibles utilisés pour le chauffage ou encore sur l'usage domestique des véhicules professionnels.

**M. Charles Guené, président.** – Gagner en efficacité, cependant, ce n'est pas toujours gagner en rendement. Pour l'heure, nous vous remercions de toutes ces précisions.

**Audition, sous forme de table ronde, des représentants  
des syndicats de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et FO)**  
*(mercredi 23 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Nous accueillons à présent les représentants des syndicats de salariés, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation. Nous vous avons sollicités pour recueillir votre point de vue sur l'efficacité sur l'emploi des allègements généraux de cotisation et leur évolution programmée, ainsi que sur le Cice, qui poursuit le même objectif. Nous aimerions connaître votre avis, sur la base des éléments concrets qui ont pu remonter jusqu'à vous.

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).** – Les partenaires sociaux ont produit, en 2011, une analyse, dans laquelle nous nous retrouvons, sur la compétitivité et le coût du travail, qui conclut que la baisse de la compétitivité des entreprises, en France, tient pour beaucoup à des facteurs hors coût, et en particulier au manque d'investissement des entreprises. Ces travaux sont corroborés par ceux du Haut Conseil de financement de la protection sociale (HCFi-PS), qui situent la France en position intermédiaire en matière de coût du travail, même si une différence demeure, d'ailleurs en voie de résorption, avec l'Allemagne. Pour autant, nous ne faisons pas de cette question du coût du travail, qui se pose, de fait, dans certains secteurs d'activités, un sujet tabou.

S'engager dans une politique de relance par l'offre, pour rendre des marges de manœuvre aux entreprises, suppose de mettre en place des outils, comme cela a été fait avec le Cice. C'est une démarche à laquelle nous adhérons, même si nous aurions préféré que le Haut Conseil aille au terme de ses travaux pour réfléchir, ainsi que nous le proposons, à un transfert du financement de la protection sociale des cotisations vers d'autres outils fiscaux, plus universels, comme la CSG.

Au-delà de la relance par l'offre, cependant, il faut mettre en œuvre un changement de notre modèle productif, pour tirer l'économie vers le haut, favoriser la montée en gamme, la technologie, la transition énergétique... Oui, il faut rendre des marges de manœuvre aux entreprises, mais en vérifiant ce qu'elles en font. Ce qui pose la question des contreparties. La politique de baisse des charges sur les bas salaires n'est pas nouvelle, elle existe depuis vingt ans, mais 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.

---

D'où la nécessité, aussi, d'évaluer. Dans le relevé des conclusions, nous avons souhaité que les travaux de l'Observatoire des contreparties, tripartite, s'appuient sur des outils tels que ceux qu'a mis en place le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) et définissent une trajectoire de baisse des prélèvements. Pour la CFDT, cette trajectoire doit être calée sur le respect des engagements et les allègements suspendus si l'on s'aperçoit, après évaluation, qu'ils ne produisent pas les effets attendus sur l'investissement et l'emploi.

Pour le Cice, nous avons mis en place, auprès de nos adhérents, un outil de suivi destiné à faire remonter les interpellations de nos militants au sein des comités d'entreprises, visant à vérifier la destination des crédits.

Sur le ciblage des allègements, tous les modèles macro-économiques s'accordent : c'est autour du Smic que leur impact en matière de création d'emplois durables est le plus fort - tant en termes de volumes que de pérennité des emplois. Le risque de trappe à bas salaires ou de trappes à basse qualification, cependant, n'est pas à négliger : il faudra, pour le prévenir, être vigilant sur les contreparties.

Mais c'est aussi pour faire face à la concurrence internationale que les entreprises ont besoin de retrouver des marges de manœuvre. D'où la nécessité de prévoir aussi des allègements sur une partie plus haute de l'échelle des salaires. On sait, cependant, que les effets de ce type d'allègements sur le volume de l'emploi sont faibles si on laisse faire le seul jeu du marché. Il est donc essentiel que le dispositif soit encadré par le dialogue social, à tous les niveaux - relevé des conclusions, négociation de branches, et, au niveau des entreprises, débat sur la stratégie, appuyé sur la base de données unique - afin que des contreparties soient réellement mises en œuvre.

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.

Vous l'aurez compris, nous sommes très attentifs aux contreparties, tant quantitatives que qualitatives : formation, qualification et classification des salariés. Afin d'éviter que les aides portant sur les bas salaires ne créent des trappes à basse qualification, un tel effort de formation et de qualification doit être exigé des entreprises bénéficiaires. Pour les allègements ciblés plus haut sur l'échelle des salaires, il faudra être attentif à ce que les marges aillent bien à l'investissement productif et à la création d'emplois.

Nous considérons que le pacte de responsabilité n'est pas consubstantiel à l'exigence de maîtrise des dépenses. Il faudra, en tout état de cause, maîtriser la dette, donc faire des efforts. Cependant, autant il nous semble qu'il y a des marges d'amélioration possibles en matière de maîtrise des dépenses de santé, via une meilleure organisation du système de soins,

ou grâce à des ciblage plus fins en matière de politique familiale, autant nous sommes inquiets des mesures annoncées ciblant les plus pauvres, comme le report de celles que prévoyait le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Je pense aussi au gel de 18 mois annoncé pour les retraites, qui touchera de plein fouet les retraités les plus modestes, ainsi qu'au gel du point d'indice pour les fonctionnaires, difficilement soutenable...

**M. Charles Guené, président.** - Nous sortons un peu du sujet. Je vous propose de vous en tenir là pour laisser du temps au débat au terme des présentations de chacun.

**M. Alain Giffard, secrétaire confédéral de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC).** - Si les économistes s'accordent sur une fourchette de 200 000 et 400 000 emplois créés ou sauvegardés par les allègements généraux de cotisations sociales sur la période 1993-1997, les statistiques ne sont pas claires pour la période suivante, où la fourchette - entre 200 000 et 800 000 emplois - devient trop large pour se faire un jugement.

Les allègements généraux - c'est un premier problème, que l'on a pu vérifier avec La Poste et le Cice - profitent aux secteurs les moins exposés à la compétition internationale. Ils fragilisent le financement de la protection sociale. Trop concentrés sur les bas salaires, ils freinent la progression salariale, crée des effets de seuil préjudiciables aux revenus proches du Smic - sans parler du Cice, qui crée une barrière pour tous les salariés proches de 2,5 Smic... Ils incitent, enfin, les entreprises à s'orienter vers le travail non qualifié. Or, sur cette voie, il est clair que nous ne rattraperons pas le Sri Lanka ou le Bangladesh... Veut-on miser, pour la France, sur une production de qualité ou sur le bas de gamme ? Dans le second cas de figure, il n'est pas sûr que nous puissions faire concurrence à la Chine... Nous plaidons, quant à nous, pour une politique qui oriente notre modèle salarial vers plus de qualifications, en quoi nous rejoignons nos collègues de la CFDT. Il s'agit d'améliorer la compétitivité hors prix, en allant vers la qualité et l'innovation.

**M. Serge Bru, conseiller économique de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).** - Comme cela a été dit, nous avons publié, avec les deux organisations dont les représentants viennent de s'exprimer, un document commun avec le patronat, fruit d'un équilibre raisonné entre les analyses des organisations patronales que sont le Medef, la CGPME et l'UPA, centrées sur le coût du travail et celles de nos trois organisations, d'une autre tonalité. Nous sommes ainsi parvenus, sur des sujets économiques fondamentaux, à publier une vision commune. Il demeure certes entre nous des nuances, et l'on a vu, au travers des interventions de M. Giffard et de Mme Descacq, que la CFE-CGC est plus allante en faveur des exonérations portant sur le haut de l'échelle salariale

---

que la CFDT, qui met moins d'énergie en ce sens mais n'en est pas moins ouverte à un tel élargissement, pour que nos entreprises industrielles soient plus compétitives.

Parler de coût du travail, c'est user de mots qui fâchent, en donnant à des auditeurs sans formation économique le sentiment qu'on leur reproche d'être trop payés, ou que leur protection sociale coûte trop cher. C'est pourquoi nous préférons parler de nouveau financement de la protection sociale. La connotation est tout autre ; même s'il peut exister, là aussi, des dissensions sur les options, c'est un angle de vue qui ne fait pas porter la culpabilité sur les salariés.

Si l'on s'attache à l'histoire économique de la France depuis la seconde guerre mondiale, on s'aperçoit que le franc a été dévalué d'un tiers tous les dix ans par rapport au deutsche mark. Il n'y avait alors pas de concurrence des pays émergents et les industriels, ainsi qu'en témoignent les articles d'alors dans les journaux qui leur étaient proches, comme Valeurs Actuelles, réclamaient avec persévérance des dévaluations. Or, c'est là un fort mauvais moyen de restaurer la compétitivité. La dévaluation ne joue que sur l'effet prix et appauvrit l'ensemble du pays : on vend de moins en moins cher et quelques années après, on demande à nouveau une dévaluation...

Notre économie a ainsi été dopée, durant des décennies, par les dévaluations. Mais aujourd'hui, alors que l'euro a mis fin au jeu des dévaluations et que nous sommes confrontés à la concurrence des pays émergents, nous sommes requis de monter en gamme, et cela exige un effort collectif.

Nous sommes favorables, à la CFTC, aux exonérations de charges, dont une part significative devrait être affectée à un niveau, dans la hiérarchie des salaires, en adéquation avec notre modèle de société industrielle soumise à la concurrence internationale.

**M. Charles Guené, président.** - Qui dit montée en gamme dit formation, on l'a compris. Mais il n'en faudra pas moins résoudre la problématique de l'emploi non qualifié. Les outils ne sont pas nécessairement les mêmes.

**M. Mohammed Oussedik, membre du bureau confédéral de la Confédération générale du travail (CGT).** - Nous avons, nous aussi, voté un avis sur la compétitivité au Conseil économique, social et environnemental (Cese), qui a servi de base à la première conférence sociale pour l'emploi. Qu'est-ce que la compétitivité ? Ne laissons pas galvauder le terme, et n'oublions pas que le sommet de Lisbonne l'a définie comme la capacité, pour un pays, d'assurer un haut niveau de développement et d'emploi au service de sa population et de ses territoires.

Parle-t-on, ensuite, de compétitivité coût ou hors coût ? Observons que quand on parle de coût, on a tendance à se focaliser sur le coût du travail, en oubliant le coût du capital. Quoi qu'il en soit, la question est indissociable de celle de la structuration de notre économie et donc des choix politiques qui l'ont façonnée. Or, le choix a été fait d'une politique économique fondée sur les champions internationaux qui ne sont, par nature, pas attachés à un territoire – on ne trouve guère de contre-exemple que dans quelques groupes internationaux dont le marché est ancré régionalement ; je pense au secteur des matériaux de construction ou à certains pans de celui de l'emballage. De fait, tous les dispositifs mis en place ces dernières années, très globalisants, concernent ces grands groupes, qui promettent beaucoup et font, in fine, très peu, dès lors qu'ils n'ont pas à rendre de comptes au plan national. Pour les exonérations de cotisations sociales, la chose est frappante. Elles ont été réparties sur l'ensemble du tissu économique, sans que l'on se soucie de savoir qui en profitait et quel était leur impact. Les études montrent que leurs effets en termes de création et de sauvegarde de l'emploi sont très modestes : 25 à 30 milliards d'allègements n'ont créé ou sauvegardé que 800 000 emplois au maximum, si l'on retient le chiffre haut de la fourchette. Cela fait très cher l'emploi...

Il faut donc commencer par évaluer ces dispositifs. Et pas seulement les exonérations, désormais sanctuarisées, sur les bas salaires, mais l'ensemble des dispositifs d'allègements fiscaux et sociaux. Quels sont, par exemple, les bénéficiaires du crédit d'impôt recherche (CIR), qui soulève débat jusqu'au sein de la majorité ? Le rapport de la Cour des comptes souligne combien il est peu utilisé dans l'industrie, au service de la recherche, et combien sont importants les effets d'aubaine. Il existe aussi un rapport du Sénat sur le sujet...

Il s'agit de passer d'une politique de droits à une politique d'aide et de soutien. Or, en matière d'évaluation, les pouvoirs publics n'apportent pas de réponse. Il existe bien quelques rapports, comme celui du Conseil national de l'industrie, du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap) ou du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), mais ce ne sont pas moins de 4 500 dispositifs sociaux et fiscaux, engageant 170 à 200 milliards, selon nos estimations, qui demandent à être évalués. Une telle évaluation est indispensable pour poser un diagnostic, repérer les niches qui méritent d'être supprimées et envisager d'éventuelles réorientations, et c'est pourquoi nous demandons qu'elle figure au premier rang des priorités dans le cadre du débat qui s'ouvre.

Se pose, ensuite, la question des seuils. Dès lors que l'on fixe un seuil, on ouvre la boîte de Pandore. Des voix s'élèvent aussitôt pour demander qu'il soit relevé. On l'a vu avec le comité de suivi du Cice, qui a observé qu'il y aurait un effet de tassement à 2,5 Smic. Il faudrait donc relever le seuil à 3,5 Smic, soit 92 % des salaires ! Et l'on n'arrêtera pas la machine.



---

Ce débat, de surcroît, masque les vrais problèmes. Les patrons des PME-PMI, qui sont les relais de la croissance, disent pourtant que leur premier problème, c'est leur carnet de commande et l'accès au financement. C'est pourquoi nous avons suggéré la création d'un pôle public d'investissement. Nous avons donc salué la création de la Banque publique d'investissement (BPI). Mais elle demeure insuffisamment dotée pour produire un réel effet de levier au service du financement des entreprises. On peut au reste se demander si le succès de la procédure de préfinancement du Cice ne s'explique pas par l'apport immédiat de trésorerie que cela représentait pour certaines entreprises.

**M. Charles Guené, président.** – Il faut conclure.

**M. Mohammed Oussedik, membre du bureau confédéral en charge des questions économiques (CGT).** – On ne peut raisonner, si l'on veut que notre production monte en gamme, sur les seules exonérations de cotisations, en oubliant que la principale raison du blocage tient au manque d'investissement. Au plus fort des Trente Glorieuses, le taux d'investissement plafonnait à 17 % ou 18 % alors que le taux de marge était de 33 %. Aujourd'hui, il est de 28 % – 21 % dans l'industrie. Si l'on parvient à le restaurer, investira-t-on davantage qu'on ne l'a fait à l'époque ? Il est indispensable qu'existent des leviers pour s'assurer que ces marges seront réutilisées dans l'investissement, la recherche, la formation. Ils doivent exister au niveau national, et c'est pourquoi nous proposons la création d'un comité d'évaluation des aides publiques mais avec, également, une déclinaison régionale. Au niveau de l'entreprise, enfin, nous souhaitons que le comité d'entreprise, dont je rappelle qu'il réunit des représentants des salariés et de l'employeur, puisse, grâce à l'avancée que constitue la base de données unique, être clairement informé, contrôler, et le cas échéant suspendre les aides qui n'iraient pas à ces objectifs.

**M. Jean-Marc Bilquez, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO).** – Je ne suis pas un économiste, mais un homme de la protection sociale, et c'est cet angle que je privilégierai.

Pour nous, connecter compétitivité des entreprises et coût du travail procède d'une erreur de raisonnement. Erreur ancienne, qui a eu pour conséquence un affaiblissement de notre système de protection sociale et pourrait même, à terme, le remettre en cause. Ce n'est pas acceptable.

Vous connaissez nos positions. Il est clair que nous ne soutenons pas le pacte de responsabilité et n'avons pas signé le relevé de conclusions, discuté au niveau du Medef, sur d'hypothétiques contreparties, si improbables que le mot n'y figure même pas. De fait, les employeurs, y compris du premier d'entre eux, Pierre Gattaz sont on ne peut plus clairs : ils refusent toute forme de contrepartie. On peut toujours rêver qu'il y en aura, mais nous ne sommes pas des rêveurs. Le débat a été renvoyé aux branches, nous verrons si des contreparties apparaissent, et lesquelles...

Les exonérations de cotisations, qui représentaient 3 milliards en 1993, atteignent aujourd'hui 30 milliards par an. Elles ont donc été multipliées par dix en vingt ans. Si elles avaient été bénéfiques pour l'emploi, cela se saurait... Du chiffre haut de 800 000 emplois créés ou sauvegardés, qui vient, si je ne m'abuse, d'un rapport parlementaire, je n'irai pas jusqu'à dire qu'il est au doigt mouillé, mais enfin... Personne n'est capable de dire si ces 30 milliards créent des emplois. Compte tenu de la situation de l'emploi, on peut penser, peut-être, qu'ils en ont sauvegardé certains, mais à quel coût ?

Alors que ces exonérations ne sont ni contrôlables, ni contrôlées, voilà que l'on amplifie cette politique, sans moyens de contrôle ! Si le Gouvernement entend mener une politique de soutien à la compétitivité des entreprises, nous pouvons le comprendre, mais il nous paraît, à tout prendre, que le Cice, dont nous ne nous faisons pas pour autant les laudateurs, est préférable, parce que déconnecté du coût du travail, il pourrait être contrôlé et soumis à conditions. Ce qui n'est pas possible avec les exonérations.

**M. Charles Guené, président.** – Je remercie chacun de son effort de synthèse. Vos propos apportent beaucoup à notre réflexion. Nos premières auditions s'étaient focalisées sur le coût du travail, puis sur la montée en gamme. Vous soulignez la nécessité de la formation, et surtout, le problème du manque d'investissement dont souffre notre pays.

La question des exonérations de charges n'est pas simple. A en croire certains d'entre vous, elles ne serviraient à rien. Devons-nous recommander à M. Valls d'en finir ? Ce serait un peu réducteur, et destructeur de l'emploi à court terme.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Le coût du travail est-il le principal frein à l'embauche ? Telle est la question première. Il y a, de fait, débat, à l'heure où le Gouvernement s'apprête à élargir un dispositif dont l'efficacité n'a pas été établie. Il est vrai qu'à contrario, les économistes prédisent la disparition de quelque 800 000 emplois en cas de suppression des exonérations existantes. J'aimerais recueillir, là-dessus, votre avis.

Plusieurs économistes parmi ceux que nous avons entendus s'accordent à considérer que les exonérations sont plus efficaces en matière de création d'emploi lorsqu'elles sont ciblées sur les bas salaires, avec un seuil de sortie à 1,4 Smic. Partagez-vous cette analyse ?

Serez-vous en mesure, en tant que partenaires sociaux, d'évaluer l'effet sur l'emploi du pacte de responsabilité, tant au niveau des branches qu'au niveau interprofessionnel ? Comment fonctionnera l'Observatoire des contreparties ? Le ministre dit qu'il compte beaucoup sur le dialogue social, dans le cadre de la négociation de branche. Qu'en pensez-vous ? Comment pourrez-vous veiller à la qualité de l'emploi, à la formation des salariés, à

---

l'amélioration et à la reconnaissance des qualifications qui doivent accompagner le pacte de responsabilité ? Autant les exonérations seront massives et immédiates, autant la visibilité est faible sur les contreparties. Or, les économistes soulignent l'importance d'une montée en charge conjointe.

Quelles analyses le projet du Gouvernement en matière de réduction des dépenses publiques, et en particulier des dépenses sociales, vous inspire-t-il ? Que pensez-vous du Cice, présenté comme un outil de lutte contre le chômage et dont on dit que le premier bilan pour 2013, faisant apparaître une réduction de notre écart de compétitivité avec l'Allemagne, montrerait l'efficacité ? Comment appréhendez-vous l'analyse sur la compétitivité comparée en Europe et à l'international, qui nourrit le raisonnement sur les exonérations ? Alors qu'un débat s'amorce sur le coût du capital, pouvez-vous nous apporter votre éclairage ?

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** - Le principal frein à l'embauche, c'est l'inquiétude des entreprises sur leur avenir, sur leur carnet de commande. La France doit donner à ses entreprises, aux employeurs comme à leurs salariés, des perspectives sur les produits et services qui pourraient tirer sa croissance et les rendre compétitives sans les tirer vers le bas de gamme. Notre idée est qu'il faut changer de modèle.

Les modèles macro-économiques montrent que les exonérations produisent, à l'évidence, des effets. Les supprimer, ce serait détruire des emplois, comme on l'a récemment vu pour les services à la personne. C'est pourquoi nous souscrivons au pacte de responsabilité, qui sera encadré par le dialogue social. Nous souhaitons que les contreparties existent et que le dispositif soit évalué. Et sans doute les parlementaires peuvent-ils y aider.

**M. Charles Guené, président.** - Reste la masse de salariés non qualifiés, qui, dans cette optique, pose problème.

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** - Le ciblage sur les bas salaires crée des trappes à basse qualification. C'est pourquoi nous insistons sur l'exigence de formation et d'une montée en qualification qui se trouve reconnue dans les grilles de qualification.

Nous faisons ici le même pari que sur les 35 heures. Nous n'avons jamais pensé que la réduction du temps de travail créerait massivement des emplois, mais nous avons considéré que la négociation apporterait des contreparties en matière de création d'emplois et d'organisation du travail. Nous partons, ici, dans le même état d'esprit.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Quel est, pour vous, le bon niveau de négociation ?

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** - Le relevé de conclusions a lancé le processus. Au-delà, la négociation doit avoir lieu dans les branches, parce que les activités étant différentes, les contreparties doivent être adaptées. Elles peuvent prendre la forme, ici, d'embauches de jeunes, là, d'une réactivation des contrats de génération pour une meilleure transmission des compétences, ailleurs, d'un investissement dans la formation et l'alternance...

Mais c'est aussi au niveau de l'entreprise que le dialogue doit se nouer. Les accords nationaux interprofessionnels (ANI) nous donnent les outils pour mettre en œuvre les contreparties en matière de formation et de montée en compétences. Et l'ANI de janvier a été négocié en conséquence : la base de données commune permettra aux représentants du personnel d'être informés sur toutes les aides de l'Etat dont bénéficie l'entreprise et d'interroger l'employeur sur la manière dont il en est fait usage. Nous souhaitons que l'ensemble des aides fasse l'objet de cette vigilance, les exonérations Fillon ou le Cice comme celles du pacte de responsabilité.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je reviens à la question de l'évaluation. Il est vrai que plusieurs rapports ont été publiés, mais la difficulté vient du fait que les dispositifs ayant beaucoup changé dans le temps, les comparaisons sont rendues difficiles. J'ajoute que ces évaluations macro-économiques doivent masquer certains facteurs car elles ne correspondent pas à ce qui se vit sur le terrain.

**M. Charles Guené, président.** - Même si la fourchette est large - entre 200 000 et 800 000 emplois - chacun admet que ces exonérations ont bien un effet.

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** - C'est incontestable. Lorsqu'une aide est supprimée, l'effet est immédiat. En matière d'évaluation macro-économique, avec des outils comme ceux du CGSP, on peut mesurer l'effet des exonérations sur le volume de l'emploi mais aussi sur sa qualité, sur la montée en compétences, sur l'investissement, sur l'évolution dans le temps de la répartition entre rémunération du travail et rémunération du capital. C'est une perspective innovante.

Vous avez raison de penser, cependant, qu'il est aussi des enjeux micro-économiques et c'est bien pourquoi nous avons voulu, à l'autre bout de la chaîne, cette base de données unique au service des représentants du personnel dans les entreprises. Les évaluations du CGSP et les résultats de ce travail mené au niveau des entreprises devront remonter à l'Observatoire des contreparties, afin que soient corrigés les défauts du système et modifiés, le cas échéant, le ciblage.

**M. Charles Guené, président.** - Quelle est l'approche de la CGT et de FO quant au fonctionnement du dialogue social ?

---

**M. Mohammed Oussedik, membre du bureau confédéral en charge des questions économiques (CGT).** – Il est un peu paradoxal de parler en même temps de montée en gamme et de baisse du coût du travail. Les dispositifs fiscaux et sociaux ont diminué le poids de masse salariale, mais on n'a pas entendu M. Pierre Gattaz en féliciter le Gouvernement...

**M. Charles Guené, président.** – Nous lui demanderons son sentiment...

**M. Mohammed Oussedik.** – Il ne serait pas inutile de le connaître...

Demandez à un bénéficiaire du prêt à taux zéro s'il en avait besoin pour acheter son logement, il vous répondra que oui. Mais le fait est que ce dispositif a contribué à la bulle spéculative. Il en va de même pour les exonérations sur les bas salaires, qui créent des trappes à bas salaires. Mon propos n'est pas ici de dire qu'il y a des aides nécessaires et d'autres qu'il faudrait supprimer, mais que l'on manque d'une évaluation sérieuse. Personne n'a su la mener – on ne sait pas même s'il faut parler d'emplois créés ou préservés. Mais pour la protection sociale, ce sont, cette année, 25 milliards en moins, répercutés sur le budget de l'Etat, donc sur le contribuable.

**M. Charles Guené, président.** – Le problème n'est-il pas, au fond, que nous restons l'un des rares pays à faire porter la protection sociale par les entreprises, quand d'autres la font passer par la fiscalité. Là réside peut-être notre problème de compétitivité.

**M. Mohammed Oussedik, membre du bureau confédéral en charge des questions économiques (CGT).** – Nous sommes loin d'être le seul pays à avoir adopté ce système. Nous avons même fait école, avons été pris en exemple. Je mets en garde contre une parole politique qui tendrait à dévaloriser ce modèle, en disant qu'il est dépassé et qu'il pénalise la compétitivité de nos entreprises. Car c'est un diagnostic en partie erroné.

**M. Charles Guené, président.** – C'est le cœur du débat.

**M. Mohammed Oussedik.** – Le coût du travail n'est pas plus élevé en France qu'en Allemagne. Dans l'industrie, il est équivalent. Dans le secteur automobile, les salariés allemands sont payés 30 % de plus que les salariés français. Pourtant, personne ne songe à en conclure que c'est grâce à cela que Volkswagen est numéro 1 et que Renault est en perte de vitesse. Ceci dit pour mettre en garde contre les raccourcis...

La première exigence est pour nous l'évaluation. La « jurisprudence » des 35 heures nous convient : il y a conditionnalité, puisqu'il faut un accord. Je dis bien un accord, pas un « relevé de décisions ». Laissez le renard surveiller le poulailler en lui demandant de promettre qu'il ne touchera pas aux poules, il promettra... La conditionnalité doit être garantie dans les branches et dans les entreprises, ou elle ne sera pas. Et c'est bien l'un des reproches que l'on fait au pacte de responsabilité, l'autre étant

qu'il globalise tout sans distinguer entre les entreprises qui ont vraiment besoin d'être soutenues après tant d'années de crise, celles qui sont capables de créer de la croissance et de l'emploi mais ont des performances très faibles à l'exportation - comme c'est le cas de nos PME-PMI qui mériteraient, à notre sens, un soutien privilégié, et celles qui sont dotées de moyens, y compris pour exporter, et n'ont pas besoin de soutien public. Est-il normal qu'une entreprise comme Total touche, au titre du CIR et du Cice, plus de 90 millions ? Que l'on ne vienne pas nous dire qu'il est vital de restaurer ses marges, alors qu'elle dégage 12 à 15 milliards de bénéfice net par an !

Peut-être aura-t-on l'occasion tout à l'heure de parler du coût du capital, qui n'est jamais évalué...

**M. Charles Guené, président.** - Je vous arrête, nous y reviendrons. Peut-on considérer que sur la question de l'évaluation, le diagnostic est à peu près consensuel ? En résumé, vous êtes dubitatifs sur les évaluations passées et réclamez des mécanismes pour l'avenir.

**M. Jean-Marc Bilquez, secrétaire confédéral (FO).** - Encore une fois, les exonérations seront immédiates, tandis que les contreparties sont, et resteront, hypothétiques et non évaluables. Or, dès le moment où des lois financières rectificatives viendront modifier le financement de la branche famille, voire de la branche maladie - car sur le financement du pacte de solidarité, rien n'est encore clair - l'équilibre de notre protection sociale sera directement mis en cause. Les exonérations, nous dit-on, seront compensées. En effet : dans le plan d'économies de 50 milliards d'euros, il est prévu que 11 milliards seront pris sur la protection sociale ! Autant dire que ce sont les assurés qui vont payer la compensation : gel des prestations familiales, gel des retraites... jusqu'en octobre 2015 seulement nous assure-t-on. Voire. Nous sommes dubitatifs.

**M. Charles Guené, président.** - Ou bien informés ?

**M. Jean-Marc Bilquez, secrétaire confédéral (FO).** - Je ne fais que reprendre ce qu'a dit le Premier ministre. Mais le discours du Medef, qu'il est bon de mettre en regard, va clairement à privatiser une partie de l'assurance maladie en réduisant le panier de soins pris en charge par la sécurité sociale pour augmenter la part de la complémentaire, voire de la surcomplémentaire ; autrement dit, faire la part belle aux assureurs. C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire, ni de près ni de loin, à une telle politique.

**M. Alain Giffard, secrétaire national confédéral (CFE-CGC).** - Oui, il faut rendre des perspectives aux agents économiques. Mais un chef d'entreprise ne va pas licencier au seul motif qu'on lui supprime quelques allègements. Je suis chef d'entreprise et puis vous dire que si j'ai un carnet de commande bien rempli, je garde mes gars. Je les fais travailler, et je fais du bénéfice, si je peux.

---

Le problème, dans ce pays, c'est qu'une partie de la population a l'impression de fournir l'essentiel de l'effort. Pour les retraités, dont la pension est gelée sur deux ans, les jeunes diplômés, qui effectuent jusqu'à deux ou trois stages avant d'espérer entrer sur le marché du travail, les 40 % de cadres qui ne sont pas au plafond de la sécurité sociale et à qui l'on donne gentiment 120 points Agirc, le fardeau devient bien lourd.

A combien reviennent les emplois aidés ? M. Gattaz, a d'abord parlé de 100 000 euros par emploi, puis le ministre a évoqué, hier soir, 50 000 euros, et voilà que le Premier ministre dit aujourd'hui 200 000 euros... Le Cice ? On sait qu'il coûte à l'heure actuelle 20 milliards, mais on est incapable de dire combien d'emplois il a créés. Avant de prendre de nouvelles mesures, il serait bon d'évaluer celles qui existent. Pour les allègements Fillon, il semble que l'on arrive à 66 000 euros par emploi.

Il faut aussi prendre en compte les effets de seuil. Le groupe de travail présidé par Dominique Lefebvre sur la fiscalité des ménages souligne que plus on crée de seuils, plus on provoque d'effets de seuil. A quand un système plus progressif, qui évite de faire basculer quelqu'un d'un côté ou de l'autre, du jour au lendemain ? Une banque qui aurait recruté un jeune diplômé à 41 000 ou 42 000 euros et voudrait lui accorder une progression de qualification conforme à la convention collective, soit une augmentation de 6 %, perdrait, en plus, 6 % de Cice : il est rare qu'un directeur des ressources humaines donne ainsi 12 % à un collaborateur.

Comment s'organisera l'Observatoire tripartite ? J'aurais bien envie, sur ce sujet, d'interpeller la tierce partie... Le Premier ministre a d'abord dit son intention de le présider, puis Michel Sapin a annoncé que l'on verrait lors de la conférence sociale.

Nous avons souscrit au pacte de responsabilité et y avons travaillé, même si nous n'avons pas signé à cause d'un mouvement de colère sur un autre sujet, mais nous voulons que des engagements soient pris, et tenus. Et ceci au niveau des branches, pour être près du terrain. La banque n'a pas les mêmes problèmes que la métallurgie ou la chimie, ni le même rapport au capital. Je me plais souvent à rappeler que 65 % du système bancaire français est de l'économie sociale et solidaire. Quand j'entends les débats sur la rémunération des patrons de banque ou des traders, je me pose des questions...

J'en viens à la question du coût du capital. J'ai bien conscience que les capitaux peuvent migrer d'un endroit à l'autre de la planète, mais est-il normal que l'on réclame, dans certaines entreprises, des retours sur capitaux de 15 % ? Cela revient, tout simplement, à les tuer. Il faudra bien un jour s'interroger sur le comportement de certains fonds de capitalisation.

La comparaison avec les autres pays n'est pas facile à établir, d'autant que l'on a déjà du mal à dresser un bilan au plan national. Il est impossible, par exemple, d'établir des comparaisons sur la filière porcine,

sinon pour constater que quand on embauche des Polonais à 400 euros par mois, ça ne fait pas travailler les Bretons. Il est vrai qu'en revanche, dans le secteur automobile, BMW et Volkswagen payent mieux leurs salariés que Renault ou Peugeot. Mais ils recrutent pour partie de l'autre côté de la frontière. Ils ont su développer des produits de meilleure qualité. Si l'on veut faire de même, ce n'est pas en sous payant une grande partie de la population qu'on y arrivera.

**M. Charles Guené, président.** – Vous avez des formules choc, mais il faut bien, cependant, s'intéresser à l'environnement international. Une entreprise manufacturière qui paye ses employés au Smic bénéficie de 20 % d'exonérations. Si on lui supprime cet avantage du jour au lendemain, alors que la main d'œuvre compte pour 50 % dans le prix du produit, le donneur d'ordre, qui verra augmenter sa facture de 10 %, regardera ailleurs.

**M. Alain Giffard, secrétaire national confédéral (CFE-CGC).** – C'est bien pourquoi nous avons insisté, dans le dialogue autour du pacte de responsabilité, pour que l'évaluation ait lieu au niveau des branches, et au plus près de l'entreprise.

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** – Mohammed Oussedik a évoqué tout à l'heure le problème des grands groupes. Précisément, bâtir des contreparties au niveau des branches vise à contrebalancer l'effet d'aubaine en faisant jouer la responsabilité sociale de ces groupes, qui pourraient, en particulier, faire bénéficier la filière de leur expertise en matière de formation.

**M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral au pôle économique de la CGT.** – Quand on parle de compétitivité, il faut avoir une vision globale et ne pas oublier que nous évoluons dans un cadre européen, où ne se pose pas seulement la question des coûts mais aussi celle de la demande. La baisse du taux de marge depuis deux ou trois ans tient au fait qu'alors que l'on avait une croissance nulle, la masse salariale a légèrement augmenté. Mais si les entreprises avaient ajusté leurs effectifs et baissé les salaires pour préserver leur taux de productivité, quelles auraient été les conséquences sur la demande en Europe ?

Deuxième élément, que souligne le Haut Conseil de financement de la protection sociale, c'est que ce pas en France, mais en Allemagne que l'on a observé, au cours de la dernière période, une situation atypique, en particulier dans les services. Le taux de cotisation employeur, en France, n'a pas augmenté sur la longue période. On ne peut donc en faire la cause de notre perte de compétitivité.

Sur ce sujet, il faut raisonner par branche. C'est dans notre industrie que se concentre la perte de compétitivité : équipements de transports, biens intermédiaires, biens d'équipement. Et l'on est hors de capacité de jouer sur les prix, ce qui renvoie au problème de la compétitivité hors coûts. La question n'est pas de savoir s'il faut ou non exonérer les services d'aide à la



---

personne. Ce qui doit nous préoccuper, c'est l'effondrement, en trente ans, de la part de l'industrie dans le PIB en France, contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne.

Il est très complexe de chiffrer l'impact sur l'emploi des exonérations. Les exonérations Aubry ont combiné une action sur le coût du travail et une action sur la réduction du temps de travail. On a donc du mal à en isoler les effets. Or, il est très difficile de développer des raisonnements a contrario quand on n'a pas une vision claire de la situation antérieure. Si bien que les économistes ne savent mesurer que l'effet des exonérations intervenues dans les années 1990.

Nous ne disons pas qu'il faut supprimer les exonérations ex abrupto, mais en se replaçant dans le cadre d'une réforme globale du financement de la protection sociale, en envisageant, ainsi que nous le proposons, une modulation des cotisations, tenant compte de la part des salaires, de la valeur ajoutée et du comportement des entreprises en termes d'emploi.

Dans les services, si certains salariés, comme ceux de la banque ou de l'assurance, sont très bien payés, la majorité le sont très mal. Ils le sont mieux dans l'industrie. Or, c'est elle qui tire la croissance.

**M. Charles Guené, président.** - Voilà qui nous ramène à la problématique des aides sectorielles, une étude que nous avons naguère engagée mais que nous n'avons pu poursuivre, et qui aurait certainement apporté des enseignements. Je m'amuse de constater que le sénateur Serge Dassault a fait des propositions sur les charges sociales qui se rapprochent de la vôtre...

**M. Pierre-Yves Chanu.** - Travaillant sur l'économie et la protection sociale, je l'ai plusieurs fois rencontré.

**M. Serge Bru, conseiller économique (CFTC).** - On n'a fait qu'effleurer le sujet du coût du capital. Je signale que le mois prochain, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) mettra en place un groupe de travail sur le sujet, et que le groupe de travail délibération économique entre le patronat et les organisations syndicales a mis la question à l'ordre du jour. Le débat va donc s'ouvrir sur ce sujet qui fâche, et nous pourrions disposer, pour avancer, des données de la statistique publique.

**M. Mohammed Oussedik, membre du bureau confédéral en charge des questions économiques (CGT).** - Nous sommes à l'initiative d'une grande campagne visant à élaborer un indice du coût du capital. L'étude des chercheurs lillois du Clersé a mis en évidence combien il était déconnecté de la réalité économique des entreprises. Avec une croissance à 1 % et une rentabilité de 5 % ou 6 % dans l'industrie, on ne peut exiger une rentabilité du capital à 10 % ou 20 %. Il faut savoir que la France est troisième sur la liste des pays qui, en Europe, distribuent le plus de dividendes aux actionnaires. Nous avons donc souhaité que la statistique publique se penche

sur la question et travaille à l'élaboration d'un indice du coût du capital, qui devrait, à notre sens, être pris en compte au même degré que celui du coût du travail dans la définition des politiques publiques. Au reste, les entreprises aussi s'en trouvent pénalisées. Si beaucoup de nos PME-PMI n'investissent pas ou peu, c'est aussi parce que le secteur bancaire ne joue pas le jeu et exige des taux d'intérêt totalement déconnectés de ce qu'est la réalité de ces entreprises, leur fermant l'accès au crédit.

Nous avons demandé au Président de la République et au Premier ministre qu'ils prennent position et insistent auprès de leurs homologues européens sur la nécessité de reconnaître cet indice au même titre que celui du coût du travail. Nous avons participé à l'élaboration du plan européen d'investissement proposé par la Confédération européenne des syndicats. Ce plan, de l'ordre de deux points de PIB par an, se veut au service de la relance et de la compétitivité en Europe. Nous souhaiterions savoir si le Gouvernement nous soutient et peut nous appuyer.

**M. Yves Daudigny.** – Nous partageons tous l'objectif d'améliorer la situation de l'emploi. Vous avez tous une bonne connaissance du sujet, mais vos avis divergent. S'il ne fallait retenir qu'une seule mesure, laquelle préconiseriez-vous en priorité ?

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** – Une démarche de clarification du financement de la protection sociale. Les risques à vocation universelle, comme la maladie, ainsi que les prestations familiales, devraient être financés par un outil fiscal large, comme la CSG. Si ce travail de clarification avait été fait, nous aurions dégagé des marges de manœuvre pour les entreprises et les salariés. Le financement de notre protection sociale, qui reposerait sur une assiette plus large, en serait plus lisible, et cela dissiperait le sentiment que l'on procède, chaque fois, par une série de bricolages.

**M. Jean-Marc Bilquez, secrétaire confédéral (FO).** – Nous préférierions voir élargir le Cice, pour peu qu'il soit soumis à condition et contractualisé plutôt que voir réduites de 10 milliards les cotisations de la branche famille.

**M. Charles Guené, président.** – Cela ne fait pas l'affaire de M. Valls.

**M. Yves Daudigny.** – Ce n'est pas la question.

**M. Mohammed Oussedik, membre du bureau confédéral en charge des questions économiques (CGT).** – Si j'en crois le discours du Premier ministre, sa politique tend à changer la structure de croissance de notre pays, pour se tourner moins vers la demande intérieure que vers l'exportation... avec dix ans de retard sur l'Allemagne. C'est un pari très risqué. Que la croissance reprenne un tant soit peu en Europe, et les taux d'intérêt remonteront ailleurs, annihilant tout cet effort.

---

Il faut être très mesuré, et orienter un tant soit peu l'effort vers les salaires et le pouvoir d'achat. Les revendications unitaires, notamment de la fonction publique, doivent être entendues. La revalorisation du Smic est un impératif. Il est au niveau du seuil de pauvreté. Or, il concerne 80 % de femmes bien souvent à temps partiel : on tombe très en dessous du seuil de pauvreté. Enfin, tout ce qui pourra redonner de l'oxygène aux entreprises en termes d'accès au financement sera bénéfique à l'emploi.

**M. Alain Giffard, secrétaire national confédéral (CFE-VGC).** - Pour nous, il faut rendre du pouvoir d'achat aux acteurs économiques. Pour qu'une politique de l'offre fonctionne, il faut que les gens puissent acheter. Il faut aussi intervenir sur les effets de seuil, très préjudiciables à l'emploi, et trouver le mode de financement adéquat pour une protection sociale de qualité.

**M. Charles Guené, président.** - Mais encore faut-il être en mesure d'assurer la production pour satisfaire la demande créée par le pouvoir d'achat.

Souhaitez-vous, au-delà de la seule question des exonérations de charges, évoquer d'autres pistes ?

**M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral au Pôle économique (CGT).** - Il est deux questions qui ne sont pas sans lien avec le sujet. Dans le questionnaire que vous nous avez adressé, vous demandez quels sont les domaines, en matière de protection sociale, où des économies seraient possibles. La question me semble mal posée. Mieux vaut penser les choses en termes de gain d'efficacité.

Voilà qui engage, en premier lieu, la question du « mal travail », qui constitue l'un des problèmes principaux. Les effets de la pénibilité, des horaires atypiques, sont considérables. Bien des accidents du travail et des maladies professionnelles pourraient être évités.

Se pose, en second lieu, la question de l'organisation du système de soins. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale, dans son rapport intitulé Avenir de l'assurance maladie : les options du HCAAM, avance de bonnes idées, sur l'articulation entre médecine de ville et hôpital, la liberté d'installation, la rémunération des professionnels de santé...

Ce que les annonces gouvernementales perdent de vue, c'est la question de l'autonomie des finances sociales, que consacrait la coexistence de deux lois financières, loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale. Obscurcir, à coups de réformes, cette distinction, serait très dangereux. Un exemple : comment sera compensée la baisse annoncée des cotisations salariales pour les rémunérations les plus basses ? La TVA va-t-elle servir à financer à la fois les finances publiques et les finances sociales ? Souvenez-vous de l'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale et de l'invraisemblable tuyauterie qu'il mettait en place... Quant aux exonérations sur les cotisations famille, elles posent la question du financement des prestations qui y sont attachées. Verra-t-on baisser certaines prestations familiales ?

**M. Serge Bru, conseiller économique (CFTC).** – Mes inquiétudes sont les mêmes. Je m'interroge sur la pérennité de notre système d'aide aux familles. Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a évoqué la nécessité de trouver une ressource pérenne pour la branche famille. Le sujet est capital. Notre démographie est l'un des avantages que compte notre pays. Nous le devons à l'une de nos politiques sociales les plus réussies, notre politique familiale, caractérisée par une longue stabilité.

**M. Charles Guené, président.** – Vos inquiétudes témoignent-elles d'un manque de confiance dans l'Etat ?

**M. Serge Bru, conseiller économique (CFTC).** – N'allez pas croire que nous marquerions de la défiance à l'encontre de telle ou telle majorité. La souveraineté populaire s'exerce au travers des représentants que vous êtes, mais l'on sait à quel point la ressource fiscale est soumise aux aléas des changements de majorité.

**M. Charles Guené, président.** – Les parlementaires que nous sommes le vivons au quotidien : c'était une boutade.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Plus qu'une boutade, une provocation. Nous sommes bien placés pour savoir combien les financements annuels sont fragiles.

**M. Alain Giffard, secrétaire national confédéral (CFE-CGC).** – Le conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse s'est employé à retracer le dédale des compensations d'exonérations venues se superposer les unes aux autres : le document est épais de deux centimètres !

**Mme Véronique Descacq, secrétaire confédérale (CFDT).** – Quelques mots sur l'Europe, si vous le permettez. Notre engagement en faveur du pacte de responsabilité procède de la conviction qu'il faut miser sur la qualité – des produits, des services, des qualifications. Mais la France ne peut se lancer seule, l'Europe doit y prendre toute sa part. Nous appelons à un vaste chantier européen en faveur de la qualité, passant par un grand plan européen d'investissement en faveur des infrastructures et de la transition énergétique, qui apporterait de l'oxygène, et par une harmonisation fiscale et sociale à défaut de laquelle, lancée dans une concurrence sur le coût du travail, l'Europe court à sa perte – on voit, avec le plan d'austérité en Espagne, ce que provoque la baisse du coût du travail... La Confédération européenne des syndicats soutient un tel projet.

**M. Charles Guené, président.** – Il me reste à vous remercier pour la clarté de vos réponses et de vos exposés.

---

**Audition, sous forme de table ronde, des représentants des organisations  
d'employeurs (Medef, CGPME et UPA)**  
*(mercredi 23 avril 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Je vous souhaite la bienvenue. Nous vous avons sollicité pour entendre votre point de vue sur l'efficacité des allègements de cotisations sociales. Je rappelle qu'une des évolutions récentes du pacte de responsabilité réside dans la prise en compte de l'impératif de compétitivité, avec l'adoption d'un compromis dont vous nous direz s'il vous paraît satisfaisant. Nos principales interrogations portent sur le ciblage des exonérations et sur l'articulation entre ces dernières et le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice).

**M. Jean-François Pilliard, président du pôle social, du Mouvement des entreprises de France (Medef).** – Je resituerai d'abord dans son contexte général le lien entre emploi et coût du travail. L'embauche, pour un chef d'entreprise, dépend de plusieurs facteurs : le premier est d'être en capacité de satisfaire la demande de ses clients et pour cela d'investir. L'environnement général qui influence la décision d'investissement est également fondamental. Il faut ici rappeler qu'en France, cet environnement est particulièrement instable en matière fiscale et dans le domaine social, avec, en particulier, des normes de sources diverses en droit du travail. J'ajoute, à ce sujet, que le pouvoir du juge dans le champ social constitue également un facteur d'incertitude. Enfin, l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi est une nécessité. Or 150 000 à 170 000 jeunes sortent chaque année de notre système éducatif sans qualification : l'entreprise ne trouve donc pas toujours les compétences qu'elle recherche.

Pourquoi faut-il alléger le coût du travail dans notre pays ? D'abord parce que nous avons historiquement fait le choix de financer majoritairement, et aujourd'hui à près de 63 %, la protection sociale par des cotisations patronales, soit une contribution supérieure de dix points à celle des entreprises chez nos voisins allemands. Le second choix explicatif des allègements de cotisations est celui de la réduction de la durée du travail à 35 heures, ce qui a eu pour effet de faire progresser le Smic de plus de 11 %. Ce dernier a alors « percuté » les minima de nombreuses branches professionnelles renchérissant les charges sociales et, globalement, le coût du travail.

En ce qui concerne le ciblage des allègements, voici 30 ans qu'on nous dit que les exonérations ont un impact direct sur les créations d'emplois dans les secteurs dits « à haute densité de main d'œuvre », sur la base de l'utilisation d'un traditionnel modèle économétrique qui s'appelle « Mésange » et fournit invariablement les mêmes conclusions quand on le nourrit avec les mêmes données. Tout en soutenant le pacte de responsabilité, nous soulignons aujourd'hui qu'il n'est pas opportun que les

allègements se concentrent exclusivement dans ces secteurs, selon une logique court-termiste. Comme l'indique le rapport de M. Louis Gallois, il est également impératif de créer les conditions propices à l'amélioration de la compétitivité de notre économie et du développement de secteurs à haute valeur ajoutée sans quoi il nous paraît difficile de prétendre maintenir la France au rang des grandes puissances économiques. La notion d'attractivité est également essentielle pour amener les entreprises étrangères à installer des bases logistiques en France pour bénéficier des remarquables compétences qu'elle offre dans un certain nombre de spécialités.

Nous avons donc plaidé pour le maintien des allègements de charges dit Fillon, principalement mis en place au moment de la réduction de la durée du travail, ainsi que du crédit d'impôt Cice dans sa forme actuelle sans introduire une nouvelle source d'instabilité après la phase de déclenchement qui a eu lieu l'an dernier. Nous avons également suggéré une baisse des cotisations sociales patronales relatives à la branche famille, cette dernière relevant légitimement de la solidarité nationale plutôt que de la responsabilité directe des entreprises. Le calibrage annoncé par le Gouvernement apporte une première réponse à cette attente puisqu'il prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, un abaissement de 1,8 point des cotisations famille pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic. En 2015, le coût du travail au niveau du Smic sera réduit avec l'exonération des cotisations patronales versées aux Urssaf, hors cotisations d'assurance chômage. Le dispositif annoncé apparaît globalement équilibré puisque sur une enveloppe totale de 10 milliards, 4,5 seraient ainsi consacrés aux secteurs à haute densité de main d'œuvre, 4,5 milliards financeraient les allègements de cotisation assises sur les salaires supérieurs à 1,6 Smic et 1 milliard permettraient de réduire les cotisations familiales pour les travailleurs indépendants.

Trois principales attentes non satisfaites nous paraissent justifier de nouvelles avancées. Tout d'abord, le quantum global des mesures annoncées est certes important mais encore insuffisant pour combler notre écart de compétitivité, en particulier avec l'Allemagne. Ensuite, même si le dispositif mis en place couvre 93 % des salariés, son plafonnement à 3,5 Smic nous paraît contestable dans son principe puisqu'il revient à introduire une forme de progressivité dans le système d'allègement des cotisations sociales. Enfin, il nous semble dommageable d'avoir distingué, dans la mise en œuvre du programme d'allègement, les deux échéances de 2015 et 2016 ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences dans les industries à haute valeur ajoutée.

**Mme Geneviève Roy, confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).** – Je rejoins, pour l'essentiel, les propos qui viennent d'être tenus. Je rappelle que le coût salarial horaire du travail en France demeure l'un des plus élevés d'Europe (35,7 euros en France, 32,9 euros en Allemagne et 29,2 pour la zone euro). Dans un premier temps,

les chefs d'entreprise ont d'abord été sceptiques à l'égard du Cice, compte tenu de l'effet de décalage dans le temps qu'il incorpore et qui ne correspondait pas à l'urgence de la situation économique. Cependant, ses bienfaits sont aujourd'hui reconnus. Le pacte de responsabilité a également été bien accueilli, en particulier parce qu'il repose sur la reconnaissance du rôle fondamental de l'entreprise dans la création d'emploi. Encore faut-il permettre aux entreprises de restaurer leurs marges, d'investir et de mettre en adéquation leurs produits avec la demande des consommateurs : les allègements fiscaux et sociaux ne suffisent donc pas à eux seuls pour générer des recrutements.

Nous estimons qu'il fallait avant tout éviter le saupoudrage pour garantir l'efficacité du dispositif d'allègements. En outre, il ne fallait pas se contenter de cibler les bas salaires car l'impératif est de faciliter la montée en gamme de l'économie française et de l'accompagner par la formation des salariés.

Notre inquiétude porte sur deux principaux points. D'une part, le dispositif est trop décalé dans le temps, or avant 2016, les entreprises devront subir des augmentations de cotisations en matière de retraite. D'autre part, j'attire l'attention sur le compte personnel de prévention de la pénibilité qui entrera en vigueur en 2015 et inquiète vivement les chefs d'entreprise en raison de sa complexité, des risques de contentieux qu'il incorpore et des surcoûts induits. Ce mécanisme relatif à la pénibilité pourrait ainsi avoir un puissant effet désincitatif à l'embauche, annihilant l'effet bénéfique des allègements de cotisations, ou bien de stimulation de l'économie parallèle et je fais observer au passage que les travailleurs détachés n'y sont pas soumis. Par ailleurs, le dispositif de temps partiel à 24 heures est également très dissuasif en matière de recrutement. Il serait, au total, dommage que les efforts de la collectivité en matière de baisse des cotisations puissent être contrecarrés par les deux mécanismes que je viens d'évoquer.

**M. Pierre Burban, secrétaire général de l'Union professionnelle artisanale (UPA).** - Je m'associe aux remarques qui viennent d'être formulées. J'ajoute que l'UPA milite depuis de nombreuses années pour une réduction du coût du travail en rappelant que de 1998 à 2008, l'artisanat a créé plus de 650 000 emplois nets. Je signale aussi que contrairement à une idée reçue, un certain nombre d'emplois sont désormais beaucoup plus délocalisables qu'avant. On peut, par exemple, aujourd'hui, fabriquer du pain hors de France et le distribuer dans notre pays. On est également trop peu attentif aux possibilités de délocalisations dans d'autres secteurs de l'alimentation ou la menuiserie.

L'UPA a émis un avis favorable au pacte de responsabilité qui va dans le bon sens. Nous avons cependant milité pour la transformation du Cice en suppression des cotisations d'allocations familiales. En effet, le Cice ne correspond pas à l'impératif de simplification et de modernisation de

l'action publique : il impose de remplir un formulaire et des effectifs administratifs de contrôle. Par ailleurs, le chef d'une petite entreprise, lorsqu'il embauche, se focalise sur la réduction de coût immédiate dont il peut bénéficier. J'ajoute que le Cice ne concernait, dès sa création, les salariés mais pas les travailleurs indépendants, ce qui constitue une sorte de « malformation ». Les mesures annoncées en faveur des indépendants dans le cadre du pacte de responsabilité mesure permettent, en revanche, de corriger cette inégalité de traitement. N'oublions pas que lorsqu'un chef d'entreprise travaille, c'est aussi un emploi qui est sauvegardé ou créé.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - S'agissant de la pénibilité, j'avais, lors de la discussion parlementaire du texte, fait des remarques qui rejoignaient les propos de Mme Geneviève Roy, en faisant observer que la mise en œuvre du dispositif serait particulièrement compliquée, par exemple dans le bâtiment, et qu'il était porteur de désunion entre les salariés. Je me demande pourquoi les organisations patronales n'ont pas présenté des objections et des propositions alternatives lors de l'élaboration du texte.

Je voulais également approfondir les points suivants avec vous. Le coût du travail est-il comme nous l'avons beaucoup entendu, le principal frein à l'embauche ? Pensez-vous que la suppression des cotisations résiduelles au niveau du Smic puisse avoir un effet incitatif fort pour les entreprises ? De quels outils disposerez-vous pour évaluer l'effet sur l'emploi du Pacte de responsabilité, tant au niveau des branches qu'au niveau interprofessionnel ? Comment fonctionnera l'Observatoire des contreparties ? Comment veillerez-vous à la qualité de l'emploi, à la formation des salariés, à l'amélioration et à la reconnaissance des qualifications qui doivent accompagner le Pacte ? Quel premier bilan faites-vous du Cice à la lumière des remontées de terrain ?

**M. Jean-François Pilliard.** - S'agissant du dispositif de pénibilité, qui a fait l'objet d'une concertation que je qualifierai de sommaire, nous avons obtenu, après le vote de la loi, qu'une mission soit conduite par M. Michel de Virville afin de rechercher des simplifications. Nous déplorons qu'une mesure d'une telle ampleur, dont on nous dit qu'elle pourrait concerner de 10 % à 25 % des salariés et avoir un coût avoisinant 2 milliards d'euros en année pleine, n'ait pas été précédée d'une étude d'impact digne de ce nom. A mon tour, et sur la base de ces estimations chiffrées, je souligne que ce dispositif est en mesure d'annuler les effets bénéfiques du pacte de responsabilité. Dans le bâtiment, ce ne sont pas 10 % ou 25 % mais 80 % des effectifs qui peuvent être concernés par la pénibilité. Par ce biais, on peut également craindre qu'une forme de pré-retraite ne soit réintroduite, ce qui pourrait aggraver les déséquilibres nos régimes de retraite de base et complémentaires.



---

Par ailleurs, je signale qu'un certain nombre de pays voisins pratiquent des allègements de charges sur des métiers à haute valeur ajoutée pour préserver leur compétitivité. Si on concentre trop les allègements sur les bas salaires, on n'incitera pas les entreprises à investir dans l'élévation des qualifications et la montée en gamme. Prenons garde à ne pas laisser glisser notre pays vers un modèle social et économique centré sur le milieu de gamme.

Je fais à mon tour observer que la traduction du pacte de solidarité dans les créations d'emploi risque de ne pas être immédiate. En effet, certaines entreprises ont perdu jusqu'à 50 % de leur volume d'activité et leurs marges se sont ainsi réduites à des niveaux historiquement bas - 28 % en moyenne - alors même que les effectifs n'ont globalement fléchi que de 9 %, ce qui implique mécaniquement une perte considérable de productivité. Dans ces conditions, la première phase d'une éventuelle reprise doit logiquement correspondre à une reconstitution des marges.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Pouvez-vous expliciter les raisons de la baisse d'activité ?

**M. Jean-François Pilliard.** - La chute d'activité s'explique d'abord par une recomposition économique mondiale de grande ampleur, et ensuite par une baisse d'activité liée à des raisons conjoncturelles. Cette baisse d'activité se traduit mécaniquement dans un premier temps par une baisse des marges très difficile à reconstituer : très concrètement, lorsque vous consentez une réduction de prix à un client, il est par la suite très difficile d'augmenter à nouveau les prix et donc de retrouver un niveau de marge satisfaisant. Ce qui était supportable dans un environnement de croissance de + 2 % ne l'est plus aujourd'hui, en l'absence de réforme structurelle depuis une vingtaine d'années.

Enfin, je rappelle qu'avant même de connaître le détail des mesures prévues par le pacte de responsabilité, nous en avons discuté avec les syndicats et nous sommes engagés par un relevé de conclusion à agir dans le domaine de l'emploi et du dialogue social au niveau interprofessionnel. Il s'agit à présent de formaliser cet engagement pour pouvoir dès le début du mois de juillet, proposer de mettre l'accent, dans les branches professionnelles, sur certains thèmes majeurs comme l'emploi des jeunes ou des seniors. Nous sommes donc en mouvement et adapterons notre rythme de négociation aux précisions qui seront apportées sur les mesures relevant, en particulier, du champ fiscal.

**Mme Geneviève Roy, vice-présidente chargée des affaires sociales de la CGPME.** - Un autre facteur très important de nos difficultés, et qui n'a pas été abordé jusqu'à présent, est le problème de l'euro fort. Son impact se fait notamment pleinement sentir dans l'hôtellerie restauration. C'est pourquoi nous pensons que favoriser uniquement les industries soumises à la concurrence internationale serait une erreur. Certes, les emplois de l'hôtellerie restauration ne sont pas délocalisables. Mais ses clients, eux, le

sont, et ce secteur, qui compte plus d'1 million d'emplois dans notre pays, est aujourd'hui en grande difficulté. Le Cice va permettre d'éviter de nombreuses suppressions d'emplois.

Il est impossible de quantifier les créations d'emplois qui seront permises par le Pacte de responsabilité : nous ne pouvons par conséquent nous engager formellement sur des chiffres précis.

Le coût induit par le compte pénibilité n'a pas été suffisamment anticipé. Les entreprises nous disent que ce coût sera élevé, notamment en raison des déclarations mensuelles qu'elles devront remplir et qu'il leur faudra intégrer dans leur plan de charge.

**M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME.** – Pour comprendre la situation des chefs d'entreprise aujourd'hui, il ne faut pas avoir en tête uniquement les allègements de charges prévus par le Pacte de responsabilité. Avec le décret sur les carrières longues de juin 2012, les chefs d'entreprise ont vu augmenter les cotisations à l'assurance vieillesse. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, surviendra une nouvelle augmentation des cotisations à l'assurance vieillesse ainsi que la mise en place du compte pénibilité. Du reste, les 9 milliards d'euros d'allègements de charge pour les entreprises sont un dispositif complexe et en partie saupoudré, qui ne fait que poursuivre une politique préexistante en prévoyant 4,5 milliards d'allègements de charges au niveau du Smic. Les autres 4,5 milliards d'exonérations n'entreront en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Au total, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les chefs d'entreprise constateront avant tout que les cotisations sociales patronales sont en hausse !

**M. Pierre Burban, secrétaire général de l'UPA.** – Nous sommes unanimes pour estimer que le compte pénibilité pose de nombreux problèmes et aura des effets néfastes sur l'emploi. Nous l'avons dit tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, mais en France, nous manquons de pragmatisme. Prenons l'exemple d'un maçon auprès duquel travaillent deux compagnons. Dans l'état actuel de la loi, il lui faudra remplir pour chacun d'eux des fiches journalières.

Depuis janvier 2012, la situation économique des artisans est catastrophique. Des entreprises à la limite de la faillite devront mettre en œuvre ce dispositif. Des mouvements violents, comme ceux du Poitou-Charentes ou de Nevers, qui appellent au non-paiement des cotisations sociales, pourraient se multiplier.

Mélanger les questions de pénibilité et le dossier des retraites, aboutissant de facto à la création d'un nouveau régime de préretraites, était une erreur. Le climat actuel est vraiment délétère, comme le prouve aussi le problème irrésolu des auto-entrepreneurs.

---

Le coût du travail est bel et bien un problème pour l'embauche. La formation et l'orientation scolaire sont aussi sources de difficultés, dans la mesure où elles préparent mal aux métiers qui recrutent : les entreprises du bâtiment, par exemple, ne parviennent pas à trouver des travailleurs qualifiés.

Concentrer les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires pose selon nous problème.

Sur la question des contreparties, nous avons signé le relevé de conclusion du 5 mars dernier.

En ce qui concerne la formation des jeunes et l'apprentissage, les aides de l'Etat ont été remises en cause l'an dernier et le nombre d'apprentis a baissé de 8 % entre 2012 et 2013. Le coût du travail est une difficulté majeure dans le cas des apprentis qui coûtent cher à former. Sans aides publiques pour les entreprises, nous craignons le pire.

**M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME.** – Dans le même temps, les contrats de professionnalisation pour les jeunes ont baissé de 5 %.

**M. Yves Daudigny.** – Les mesures annoncées par le Premier ministre sont-elles de nature à ramener la confiance ?

**M. Jean-François Pillard, président du pôle social du Medef.** – Nous nous réjouissons naturellement des mesures du Pacte de responsabilité et de la reconnaissance par le Gouvernement du rôle incontournable que joueront les entreprises dans sa stratégie de reconquête pour la croissance et l'emploi. La volonté de promouvoir une politique de l'offre, la démarche de simplification sont des signes encourageants. Mais la confiance se construit dans la durée et toute mesure qui irait dans le sens contraire de cette politique en faveur des entreprises nuirait considérablement à cette confiance naissante. De plus, entre les annonces qui ont été faites et les mesures qui entreront en vigueur, beaucoup de choses peuvent changer et c'est seulement in fine que nous verrons ce qui pourra se concrétiser.

**M. Michel Guilbaud, directeur général du Medef.** – Le taux de prélèvements fiscaux et sociaux sur le travail en France est de 26 %, un niveau exceptionnellement élevé par rapport à nos partenaires européens. 110 milliards d'euros pèsent sur les entreprises, dont 60 milliards d'euros de charges sociales et 50 milliards d'euros d'impôts. Le Gouvernement souhaite assurer une convergence pour atteindre des niveaux comparables à ceux de nos grands voisins à l'horizon 2020 grâce à une baisse de 30 milliards d'euros des charges sociales et de 10 milliards d'euros pour les impôts, avec la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés et la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. Il faut que les pouvoirs publics nous envoient des signes de confiance et de cohérence et ne prennent pas des initiatives qui iraient dans le sens inverse. L'adoption d'une loi de finances rectificative avant l'été serait un premier signe tangible.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous nous comparons toujours à d'autres pays. Je constate du reste que le modèle change au cours du temps et que l'on nous parle moins aujourd'hui de la flexisécurité danoise ! Pourtant, l'Allemagne, le modèle du jour, a assis son développement sur les bas coûts de ses voisins entrés dans l'Union européenne en 2004 et s'apprête à mettre en place un salaire minimum. Je constate aussi que l'on parle bien peu du niveau trop élevé de l'euro, qui est un handicap pour la compétitivité de nos entreprises.

**M. Jean-François Pillard, président du pôle social du Medef.** – Je crois que le rapport Gallois de 2012 a fait le point de manière très équilibrée sur ces différentes questions. Il a montré que la France pâtissait de son coût du travail et du poids trop important de sa fiscalité. Il a aussi montré que nos entreprises devaient monter en gamme, y compris dans le secteur des services et que notre pays devait améliorer son attractivité économique.

Notre pays consacre 57 % de sa richesse nationale aux dépenses publiques, un niveau sans équivalent au sein des pays de l'OCDE ! Ce simple constat est contradictoire avec la volonté de donner une place nouvelle à l'entreprise dans notre économie. Notre balance commerciale est structurellement déficitaire, a fortiori si on enlève les secteurs de l'aéronautique ou de l'agroalimentaire.

Le poids des impôts et le coût du travail trop élevé ont eu un rôle majeur dans le déclin de l'industrie française, même si nos entreprises ont leur part de responsabilité dans l'insuffisance de leur montée en gamme. Elles rencontrent aussi des difficultés à recruter des personnes qualifiées. Enfin, les choix stratégiques qui ont été effectués par le passé en faveur des services étaient probablement excessifs.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Merci à chacun d'entre vous pour ces échanges très éclairants.

---

**Audition de M. Michel HOUDEBINE,  
chef du service des politiques publiques,  
de la direction générale du Trésor**  
(mercredi 7 mai 2014)

**M. Yves Daudigny, vice-président.** - Au cours de nos premières séries d'auditions, nous avons cherché à comprendre les mécanismes économiques qui sous-tendent les politiques d'allègements de cotisations, à situer cette politique parmi les politiques de l'emploi, à tenter quelques comparaisons internationales. Nous avons recueilli le point de vue du ministre et des partenaires sociaux et entendu des économistes ayant procédé à des évaluations. Nous entamons un nouveau cycle consacré à la mutation récente qui affecte cette politique, avec la prise en compte nouvelle de la compétitivité de nos entreprises.

Dans un document de janvier 2012, la direction générale du Trésor a procédé à une évaluation de la politique d'allègements de cotisations, en collaboration avec la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), et a conclu que cette politique « a fait la preuve de son efficacité » et qu'elle constitue « l'un des instruments les moins coûteux à moyen terme en termes de création d'emplois ». Si ce constat semble largement partagé, d'aucuns considèrent que ce dispositif a renforcé la spécialisation de notre économie sur des secteurs intenses en emplois peu qualifiés et affaibli son positionnement dans la concurrence internationale.

Une des questions centrales de nos travaux est celle du ciblage des allègements : quels secteurs en sont les principaux bénéficiaires ? Je remercie M. Michel Houdebine de contribuer à nos travaux en nous apportant son expertise.

**M. Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor.** - Les travaux menés avec la Dares ont été publiés dans le n° 97 de Trésor Eco et, dans une version plus complète, dans la revue de la Dares. Les dispositifs actuels d'exonérations de cotisations sociales sont le résultat de trois vagues successives d'allègements. Entre 1993 et 1997, suite à un rapport du Commissariat général au plan qui signalait une hausse rapide du taux de chômage des travailleurs peu qualifiés, le Gouvernement a souhaité réduire le coût du travail des salariés dont la rémunération était égale au Smic ou légèrement supérieure, car la population active comportait beaucoup de travailleurs peu qualifiés. Le coût du travail était une barrière à la création d'emplois ; pour ne pas toucher au pouvoir d'achat, il a fallu réduire les coûts associés à la rémunération.

La deuxième vague a accompagné la politique de réduction du temps de travail. Afin que celle-ci ne se traduise pas par une baisse de la rémunération mensuelle, et si l'on ne voulait pas non plus que le coût de l'heure travaillée augmente, il fallait soit accroître la productivité, soit

instaurer une modération salariale durable, soit diminuer les cotisations. C'est une combinaison des trois qui a été choisie. A la fin de la mise en place des 35 heures, différentes garanties de rémunération mensuelle coexistaient : le gouvernement de M. Fillon a décidé d'aligner l'ensemble des garanties sur la plus généreuse, et de compenser la hausse du coût du travail qui en résultait par une troisième vague d'allègements généraux, de 18,2 à 26 points de cotisation.

Au cours des vingt dernières années, le niveau des allègements de cotisations s'est donc progressivement accru, les objectifs qui leur ont été assignés se sont multipliés et transformés. Un dernier renforcement du système d'exonération, en faveur des entreprises de moins de vingt salariés, est intervenu début 2008, faisant culminer son coût brut annuel, qui a depuis légèrement décliné pour s'établir autour de 20 milliards d'euros par an. Les déterminants du coût brut des exonérations sont le barème des allègements, bien sûr, et la dynamique de la population rémunérée au Smic – qui a atteint un maximum entre 2007 et 2008, pour ensuite progresser de façon beaucoup plus modérée. En France, le salaire net perçu par les salariés touchant le Smic est relativement élevé par rapport à d'autres économies avancées : il est un peu supérieur à 65 % du salaire médian.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Qu'en est-il en Allemagne ?

**M. Michel Houdebine.** – Il n'y a pas de salaire minimal. Dans certaines branches, les travailleurs les moins bien payés gagnent sans doute autant qu'en France, mais dans d'autres, comme la filière porcine, ils reçoivent beaucoup moins : le salaire horaire peut descendre à 4 euros, contre plus de 9 euros pour le Smic.

Si l'on examine le salaire net après impôt au niveau du Smic rapporté au salaire médian, le salaire minimum est plutôt élevé. Mais la France étant atypique par l'ampleur des politiques mises en œuvre, le coût du travail au niveau du Smic se situe dans la moyenne haute des économies de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). On observe une forte progressivité des cotisations entre salaire minimum et salaire médian, autrement dit une forte progressivité du « coin fiscal-social ».

Comme le coût du travail au niveau du Smic reste relativement élevé par rapport à nos voisins européens, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, le Gouvernement a complété le dispositif d'allègements par le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice), par le pacte de responsabilité, pour traiter, outre la question des rémunérations, celle de la compétitivité. Les entreprises pourront donc déduire de leur impôt sur les sociétés 6 % du coût que représentent les salariés dont la rémunération est inférieure à 2,5 Smic, ce qui coûtera environ 20 milliards d'euros par an. Le pacte de responsabilité élargit le nombre de cotisations faisant l'objet d'exonérations : les cotisations recouvrées par l'Urssaf – sauf la cotisation à

---

l'assurance chômage (4 points) – seront concernées. Il restera toutefois des charges sociales au niveau du Smic : les cotisations patronales à l'Agirc et à l'Arrco. Enfin, une exonération de 1,8 % est prévue pour les salaires inférieurs à 3,5 Smic, pour un coût global de 9 milliards d'euros.

**M. Gérard Longuet.** – Il s'agit bien des cotisations patronales ?

**M. Michel Houdebine.** – Oui. A long terme, les cotisations patronales et salariées pourront être traitées pareillement, mais à court terme il en va différemment.

Ainsi, le coût du travail est diminué de 35 % au niveau du Smic. La progressivité du barème n'est pas atypique : seule l'est peut-être sa pente, qui répond au niveau élevé de notre salaire minimal. Le niveau des cotisations patronales au niveau du Smic a continuellement décliné depuis 1994...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Il s'établira à 7 % en 2017.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Le Cice ne concerne-t-il pas le Smic ?

**M. Michel Houdebine.** – Le Cice fait baisser de six points le coût du travail rémunéré au Smic.

**M. Gérard Longuet.** – En somme, le coût pour la collectivité est le même : mais il est transféré du producteur au consommateur, et au contribuable...

**M. Gilbert Barbier.** – Et sur l'emprunt !

**M. Gérard Longuet.** – Le Cice est un crédit d'impôt : les entreprises doivent tout de même déboursier les sommes, qui leur seront ultérieurement remboursées.

**M. Michel Houdebine.** – L'effet escompté n'est guère décalé dans le temps, il reste proche.

**M. Gérard Longuet.** – Pourquoi avoir choisi ce dispositif ?

**M. Michel Houdebine.** – Pour avoir un effet sur les bas salaires avec le niveau actuel des cotisations, il aurait fallu réduire les cotisations résiduelles qui sont les cotisations patronales à l'assurance-chômage. C'est pourquoi le Gouvernement a préféré procéder par crédit d'impôt.

Les allègements de cotisations ont plus d'effet sur l'emploi au niveau du Smic que pour des salaires plus élevés. La demande d'emploi des entreprises est moindre aux niveaux de salaire plus élevés ; l'offre de travail, elle, augmente avec la rémunération. L'équilibre se situe là où les deux courbes se croisent. Pour le travail peu qualifié, les courbes se croisent à un niveau inférieur au Smic (comme l'a confirmé une étude menée par le Conseil d'analyse économique, prenant appui sur le cas de l'Allemagne, où le salaire minimum administré n'existe pas), mais l'équilibre s'établit bien

sûr au niveau du salaire minimum. En baissant par les exonérations le coût du travail, on augmente, pour un niveau donné de salaire, la demande. On déplace l'équilibre vers le haut. Pour les personnes plus qualifiées, l'équilibre se déplace aussi mais de façon moindre.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les schémas auxquels vous faites référence sont complexes. Surtout, ces conclusions sont-elles vérifiées par les évaluations ?

**M. Michel Houdebine.** – Les économistes parlent d'élasticité pour désigner l'augmentation de l'emploi induite par une baisse donnée du coût du travail. Il existe des travaux mesurant cette élasticité au niveau du Smic – où elle est proche de 1 – ou pour l'ensemble de la population active – environ 0,5 – mais nous ne disposons pas de données pour tous les niveaux de salaire. Il est toutefois possible de construire une courbe hypothétique : l'élasticité doit forcément être inférieure à 0,5 sur certains segments, et il y a consensus sur l'idée qu'elle décroît régulièrement quand le salaire augmente. C'est ce profil d'élasticité, qui fait consensus, que le Haut Conseil du financement de la protection sociale a utilisé pour évaluer les mesures du pacte de responsabilité.

Quel est le coût pour la puissance publique de chaque emploi ainsi sauvegardé ou créé ? Les études sur ce point, centrées sur les mesures prises dans les années 1990, convergent vers un coût brut annuel moyen compris entre 20 000 et 40 000 euros.

**M. Gérard Longuet.** – C'est une dépense qu'il faut donc renouveler chaque année pour maintenir l'emploi...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les autres dispositifs sont-ils trop récents pour être évalués ?

**M. Michel Houdebine.** – Il est difficile d'évaluer le dispositif mis en place par le gouvernement Fillon.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous nous fondons donc sur l'évaluation de dispositifs vieux de vingt ans...

**M. Michel Houdebine.** – Mais qui sont encore en vigueur. Bien sûr, les coûts évoqués sont bruts : ils ne tiennent pas compte des recettes créées par les emplois supplémentaires.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Certains disent que le coût net est inférieur de moitié. Nous avons entendu ce chiffre dès les premières auditions, mais je comprends que le Trésor ne s'engage pas sur une telle estimation...

**M. Michel Houdebine.** – Il est très difficile de le mesurer, car tout dépend de la situation de chaque personne : si un travailleur au RSA passe au Smic, le gain pour les finances publiques est de 12 000 euros, soit, en effet, la moitié du coût.



---

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Il est vrai que les parcours sont chaotiques, la précarité augmentant...

**M. Michel Houdebine.** – Les situations individuelles sont trop différentes pour que l'on puisse procéder à une évaluation unique.

Combien d'emplois les exonérations créent-elles ? Les évaluations divergent, selon que l'on retient une hypothèse de rendement équivalent à ceux observés dans les années 1990, ou d'efficacité décroissante. Cependant, nous disposons de l'évaluation Cahuc-Carcillo sur le dispositif zéro charge créé pour les très petites entreprises (TPE)...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les TPE sont un monde à part !

**M. Michel Houdebine.** – On peut tout de même en tirer ce message : il ne faut pas croire à l'épuisement de l'efficacité de la mesure. Les deux économistes sont parvenus à une estimation d'élasticité de 2 autour du Smic. Le dispositif zéro charge semble avoir eu un effet puissant. Il était certes temporaire...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Après sa disparition, les emplois ont-ils été conservés ?

**M. Michel Houdebine.** – Je ne pense pas. C'est le maintien du dispositif qui préserve l'emploi.

La part du travail peu qualifié dans l'emploi a été stabilisée. La qualification moyenne des travailleurs a progressé en France, mais faiblement, en raison de l'effet de stock : il faut du temps pour que les travailleurs non qualifiés sortent du marché du travail.

Quelle est l'effet des exonérations sur la qualification des travailleurs et les salaires ? En principe, l'effet sur les salaires, nul par définition au niveau du Smic, apparaît au-delà. Comme le niveau de cotisation augmente avec le salaire, le coût du travail augmente plus vite que le salaire perçu. C'est une incitation à maintenir les salaires à un bas niveau. Pour le salarié, c'est un frein à la formation, puisque ses nouvelles compétences seront mal reconnues. En somme, le risque est de créer une trappe à bas salaires. S'est-il réalisé ? Les études empiriques ne sont guère concluantes.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Ce que les graphiques ne révèlent pas, la vie le montre !

**M. Michel Houdebine.** – Notre impression est que le risque s'est peut-être partiellement réalisé, mais dans des proportions modestes. Cela doit nous inciter à ne pas accroître trop fortement la pente du dispositif d'allègements – le Gouvernement s'en est d'ailleurs bien gardé.

Dans les pays n'ayant pas instauré d'allègements sur le travail peu qualifié, où les salaires des travailleurs peu qualifiés sont faibles et le taux d'emploi, élevé – comme par exemple l'Allemagne ou les Etats-Unis – cette

situation ne constitue pas un obstacle à la montée en gamme technologique. Les mesures en faveur des bas salaires ne doivent pas être vues comme des mesures favorisant la croissance de long terme.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – En Allemagne, le poids du travail qualifié, par rapport au travail peu qualifié, est plus important que chez nous. C'est ce qui explique que de faibles salaires n'y entravent pas la montée en gamme.

**M. Michel Houdebine.** – C'est vrai que la qualification des travailleurs est plus élevée en Allemagne qu'en France, comme le montre le niveau de rémunération. Cela découle de la meilleure qualité du système d'éducation et de formation professionnelle. Quoi qu'on en dise, les études de l'OCDE, et notamment les rapports Pisa, révèlent chez nous de réelles faiblesses à cet égard.

Quels sont les secteurs auxquels les allègements profitent le plus ? L'industrie, qui ne représente plus que 13 % de la valeur ajoutée en France, bénéficie d'environ 14 % des allègements généraux et 20 % du montant du Cice. Quel que soit le dispositif, il est difficile de cibler les allègements sur l'industrie, car la structure de l'emploi est à peu près semblable dans les autres secteurs, à part la grande distribution, qui concentre des emplois peu qualifiés, ou la finance, qui rassemble les hautes rémunérations. Cela dit, l'effet pour l'industrie passe aussi par les consommations intermédiaires de services.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Quelle est leur part dans la production industrielle ?

**M. Michel Houdebine.** – Dans l'industrie, le coût du travail et le coût des consommations intermédiaires sont équivalents. Infléchir les prix de celles-ci est donc aussi efficace que d'agir sur le coût du travail, même si l'impact n'est pas immédiat et mécanique.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – La compétitivité est aussi liée au coût du capital. Le manque d'investissement par les entreprises françaises est-il imputable à l'exigence de rémunération des actionnaires ? La part des dividendes dans la valeur ajoutée semble avoir récemment augmenté... Quant au ciblage des exonérations, pourquoi l'élasticité est-elle plus faible pour les rémunérations élevées ? Comment quantifier l'impact des exonérations de charges centrées sur les secteurs à bas salaires sur la compétitivité ?

**M. Gérard Longuet.** – Avez-vous croisé vos résultats avec les données sur l'investissement productif par salarié ? Les coûts d'investissement par emploi créé sont de plus en plus lourds, ce qui relativise le facteur salarial. On voit bien en Allemagne ou aux Etats-Unis que les bas salaires n'empêchent pas la hausse de la productivité, si l'investissement par salarié se développe. Salaire, charges et investissement productif sont les trois leviers d'action. J'ai été ministre de l'industrie dans le

---

gouvernement de M. Balladur. Nous souhaitons alors enrichir la croissance en emplois, en multipliant les embauches dans ce que nous appelions les petits métiers. Or on observe aujourd'hui un déficit d'investissement productif par emploi. Les allègements de charges ont un effet à court terme mais la productivité dépend de la qualité de l'outil de travail et du niveau de formation. Avec Maastricht, nous nous sommes engagés à ne plus dévaluer pour réajuster nos coûts relatifs de production ; d'où la tentation de basculer les charges des producteurs sur les consommateurs - mais ceux-ci étant des salariés, ils finissent par demander des hausses de salaires ! Autre option : accroître la part de capital investi par salarié. Quant à la répartition par secteur, n'oublions pas qu'il est parfois difficile de faire le départ entre service et industrie. La distinction entre business to business (« B to B ») et business to consumer (« B to C ») me semble plus pertinente.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** - Ramener vers l'emploi des personnes peu qualifiées et accroître notre compétitivité internationale, sont-ce deux objectifs convergents, contradictoires ou indépendants ?

**M. Gérard Longuet.** - En 1992, président de la région Lorraine, je m'étonnais du montant important des investissements allemands sur notre territoire. C'est que le coût du travail en Moselle était alors inférieur de 20 % à celui que connaissait l'Allemagne ! Aujourd'hui, il lui est supérieur de 3 % à 4 % dans l'industrie. La politique d'exonération de charges ne doit pas se substituer à l'encouragement à la formation brute de capital fixe, ni nous dispenser de veiller à notre compétitivité.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Nous poursuivons, avec un même outil, deux objectifs : lutter contre le chômage des travailleurs non qualifiés et améliorer la compétitivité de nos entreprises. Mais nous avançons sans visibilité ; les évaluations sont incertaines.

**M. Michel Houdebine.** - C'est vrai, les statistiques montrent un accroissement des dividendes, mesurés en part du PIB. L'Insee a étudié cette tendance ; nous nous y sommes nous aussi intéressés. 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. Deuxième explication : les entreprises françaises ont renforcé leurs fonds propres au cours de la dernière décennie, ce qui a accru le volume des dividendes versés. Si l'on tient compte de ces deux éléments, il n'est pas sûr que la hausse de la part des dividendes qui apparaît dans les statistiques corresponde à une augmentation du volume de rémunération des actionnaires.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** - Avez-vous publié ces réflexions ?

**M. Michel Houdebine.** - Non. L'Insee non plus, je crois.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Sur quoi se fondent, alors, les économistes qui ont affirmé que la part des dividendes avait augmenté ?

**M. Michel Houdebine.** – C'est ce que les statistiques paraissent exprimer, tout simplement.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Pourquoi les entreprises ont-elles accru leurs fonds propres ?

**M. Michel Houdebine.** – Par sécurité, ou faute d'opportunités d'investissements.

**M. Gérard Longuet.** – Et parce que les banques ne prêtent pas, même si les taux affichés sont très bas...

**M. Michel Houdebine.** – Les entreprises françaises sont à présent bien capitalisées, contrairement à ce qu'on entend parfois dire.

**M. Gérard Longuet.** Quelle part des dividendes de nos entreprises part à l'étranger ? La moitié des actionnaires du CAC 40 sont des fonds de pension anglo-saxons, dont le but est de pressurer autant que possible les entreprises !

**M. Michel Houdebine.** – Les entreprises paient moins cher leur dette que leurs fonds propres, ce qui est logique puisque les créanciers sont les premiers servis en cas de faillite et les actionnaires, les derniers.

**M. Gérard Longuet.** – Il y a aussi des logiques démographiques : la retraite par capitalisation des pays anglo-saxons se heurte aux mêmes difficultés – accroissement de l'espérance de vie et donc de la durée passée à la retraite – que notre propre système. Résultat : une obligation de rentabilité accrue pour les fonds de pension.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Et c'est nous qui payons !

**M. Michel Houdebine.** – Ajoutons que la crise les a malmenés...

Que font les entreprises des exonérations de charges ? Selon l'enquête Insee, elles les consacrent d'abord à l'investissement, puis à l'emploi, aux salaires et enfin à une baisse des prix. Des baisses de charges sur des emplois relativement qualifiés se traduisent, à long terme, par des hausses de salaires et, dans une bien moindre mesure, à des créations d'emplois. La transition peut être longue avant que la compétitivité et les marges s'accroissent. Le Gouvernement voulait des mesures qui ciblent les hauts salaires mais avec un effet économique à court terme.

Je partage votre sentiment sur le fait que l'industrie et les services sont de plus en plus difficiles à différencier. Que penser d'Apple, par exemple ? Les Etats-Unis le considèrent comme une industrie. En France, cette entreprise serait classée parmi les services.

---

**M. Gérard Longuet.** - Un logiciel est à la fois un produit et un service !

**M. Michel Houdebine.** - Le secteur des services contribue de plus en plus aux échanges internationaux. Je ne crois pas que la politique de l'emploi soit incompatible avec la lutte pour la compétitivité. L'objectif du Cice est de faire baisser de 1 % le taux de chômage. Les baisses de charges destinées à ramener vers l'emploi les travailleurs peu qualifiés ne suffisent pas à développer la compétitivité : il faut aussi investir et accroître la qualification des travailleurs.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Cela pose des problèmes d'évaluation.

**M. Michel Houdebine.** - Les entreprises françaises, contrairement à ce qui est souvent dit, n'ont pas décroché en termes d'investissement. Elles ont fait davantage d'efforts que leurs homologues européennes pour continuer à investir pendant la crise. Certes, leurs marges se sont sensiblement réduites depuis une dizaine d'années, surtout dans l'industrie, où la modération salariale allemande s'est fait ressentir. Certains investissements ne sont pas productifs - notamment ceux dans l'immobilier - mais elles ont tout fait pour rester dans la course. Combien de temps le pourront-elles avec des marges réduites ? Pour l'heure, elles s'endettent.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** - Merci pour cet exposé.

**Audition de MM. Benjamin GALLEZOT, adjoint au directeur général,  
et François MAGNIEN, sous-directeur de la prospective, de l'évaluation et  
des études économiques, de la Direction générale de la compétitivité,  
de l'industrie et des services (DGCIS)**  
*(mercredi 7 mai 2014)*

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Nous abordons un nouveau cycle de nos travaux consacré au volet « compétitivité » de l'impact des allègements de cotisations. Considérée dans un premier temps comme un faux problème, la question de la compétitivité a pris une place croissante dans le débat public, le rapport Gallois de 2012 ayant suscité une forme de consensus, au moins sur les constats : dégradation de la part de marché de la France dans le commerce mondial, déficits records de la balance commerciale, y compris hors énergie, baisse continue de l'emploi industriel, déficit d'investissement et d'innovation. Le niveau des prélèvements sur le travail a été au cœur des débats, non plus seulement pour lutter contre le chômage mais avec un objectif d'amélioration des performances de l'économie française. Quelle est selon vous la part de cet élément dans les déterminants de la compétitivité française ? Il est parfois fait grief aux allègements de cotisations d'avoir perpétué une mauvaise spécialisation de notre économie. Quelle est votre analyse, quels seraient les bons outils ?

**M. Benjamin Gallezot, adjoint au directeur général de la Direction de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).** – La particularité de la DGCIS est de regrouper des services du ministère spécialisés dans la micro-économie, qui s'intéressent au secteur industriel, aux services – commerce, tourisme, artisanat, services aux entreprises – et à l'innovation au sens large. Notre vision est moins quantitative, plus qualitative et plus large que celle d'autres administrations. La compétitivité ne se mesure pas seulement par le coût du travail, mais en considérant un ensemble de déterminants qui sont interconnectés – alors que le débat public a tendance à les opposer. Pour les entreprises, notamment les plus soumises à la concurrence internationale – dans l'industrie et de plus en plus dans les services – nous évaluons la compétitivité prix et la compétitivité hors prix. La première tient compte du coût des facteurs et de la productivité. Nous mesurons le coût utilitaire de chaque facteur et la quantité de facteurs nécessaires pour produire ; nous considérons également le coût du travail et les coûts de l'énergie. La productivité est intéressante à étudier afin que nos entreprises parviennent à des procédés plus économes en termes d'énergie ou de coûts, en améliorant l'organisation des mécanismes de production, ou en travaillant à valoriser le produit – sa qualité, son design, la quantité d'innovation technologique mise en œuvre. Une voiture dont les fonctionnalités sont innovantes et le design attrayant sera plus compétitive et se vendra plus chère. Nous encourageons l'innovation grâce à des outils qui s'adressent à toutes les entreprises, le crédit impôt recherche, les aides à

---

l'innovation pour les PME, les aides au capital-risque, la coopération entre le public et le privé en matière de recherche. Une forme d'innovation non technologique a également un rôle à jouer, celle du marketing qui améliore la compétitivité des produits en les rendant attrayants.

Le diagnostic partagé par toutes les études est que la compétitivité coût s'apprécie comme un phénomène relatif, par rapport à la situation des pays voisins. Il est difficile d'établir un diagnostic absolu. Cependant, lorsque l'on constate une dérive des coûts, à gamme comparable, entre un pays et un autre, on en déduit aisément une perte de compétitivité. Au cours de la dernière décennie, les Allemands ont consenti un effort important pour maîtriser leur coût du travail, mais ces dernières années, les évolutions ont été plus dynamiques en Allemagne qu'en France. Le décalage de la France par rapport aux autres pays est ancien sur les charges sociales, mais des politiques d'allègements ont été mises en œuvre. Le Cice et les nouveaux allègements annoncés seront un bol d'air aux entreprises, les feront gagner en compétitivité, et leur permettront d'investir et de se développer.

Sur quelles plages de salaires faire porter les exonérations ? Les allègements sur les bas salaires ont relancé la dynamique de l'emploi. En incluant des plages allant jusqu'à 2,5 Smic pour le Cice et 3,5 Smic pour les nouveaux allègements, on a étendu les mesures d'aide à un plus large éventail d'entreprises industrielles, dont le personnel souvent très qualifié perçoit des salaires plus élevés que dans les services - les usines d'aujourd'hui ne sont plus celles d'antan. L'équilibre obtenu est satisfaisant. Je précise que les entreprises exportatrices achètent des services. Si les entreprises de services non soumises à la concurrence internationale bénéficient des mesures, la modération des prix des services achetés - gardiennage, nettoyage, logistique, transport - se retrouve, incorporé dans le prix des produits exportés.

L'articulation entre la compétitivité coût et la compétitivité hors coût passe par la capacité à investir dans la recherche et le développement, ainsi que dans l'appareil industriel. Récemment, en France, on a constaté une pression sur les marges des entreprises, qui a amoindri leur capacité à investir. Le vieillissement de l'appareil productif crée des écarts de compétitivité importants entre les entreprises. L'indicateur d'investissement sera un élément essentiel pour mesurer la réussite du pacte de responsabilité. Chaque entreprise doit trouver un équilibre : baisser ses prix pour acheter de la part de marché à court terme ou augmenter son investissement pour en acheter à long terme. Les situations sont diverses selon les secteurs. Quand les produits sont peu différenciés, les entreprises font le choix de baisser leurs prix d'abord pour augmenter les ventes ; elles investissent une fois qu'elles ont reconstitué leurs marges. La dynamique du temps est importante.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Quel a été l'impact du Cice sur le comportement des entreprises ? Il est certainement trop tôt pour le dire, mais peut-être aurez-vous des prévisions à nous livrer. Est-il possible de mesurer précisément ce que les exonérations sur les bas salaires dans les services ont apporté aux entreprises industrielles en compétitivité ? Comment expliquer le déficit d'investissement de nos entreprises ? N'est-il pas dû aux exigences de rémunération de leurs actionnaires ? On parle beaucoup de la politique de l'offre. Pouvez-vous la détailler en fonction de la taille des entreprises et des secteurs ? Certains secteurs devraient être plus soutenus que d'autres et pourtant aucune politique de ciblage ne les prend en compte. Travaillez-vous sur cette question ? J'ai parfois l'impression que la macro-économie est à mille lieues de la réalité. La micro-économie s'en rapproche davantage.

**M. François Magnien, sous-directeur de la prospective, de l'évaluation et des études économiques.** – Il est trop tôt pour mesurer les effets du Cice à partir des méthodes classiques, en s'appuyant sur les résultats des entreprises. Une approche par anticipation reste possible. L'Insee a récemment mené une enquête et interrogé un panel d'entreprises pour savoir comment elles envisageaient d'utiliser le Cice. Plus de la moitié d'entre elles ont déclaré leur intention de le consacrer à l'investissement.

**M. Benjamin Gallezot.** – Le Cice a été préfinancé pour certaines entreprises. Les chefs d'entreprises se sont montrés prudents, car il s'agit d'un crédit. L'avantage du Cice est d'arriver dans une conjoncture de reprise de l'investissement. Depuis quelques mois, les entreprises montrent leur intention d'investir. Le Cice agira comme un booster. Il faut dire qu'à force de repousser l'investissement, l'appareil industriel est à présent délabré dans certaines entreprises.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Dans quels domaines ?

**M. Benjamin Gallezot.** – Pas dans l'aéronautique, évidemment.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Dans la métallurgie ?

**M. Benjamin Gallezot.** – Non, car la métallurgie s'est beaucoup modernisée, et recentrée sur l'aéronautique. En revanche, les équipementiers automobiles sont dans une situation inquiétante. Parmi les 34 plans industriels, nous avons un plan « Usines du futur » dont l'un des volets concerne le réinvestissement dans l'équipement des entreprises, avec le soutien des régions. Nous n'aurons le premier bilan chiffré qu'à la fin de l'année.

Fallait-il cibler certains secteurs pour les exonérations de charges ? La liste aurait été difficile à établir. La vigilance s'impose pour éviter que des secteurs protégés ne bénéficient d'un effet d'aubaine se traduisant par une hausse des salaires généralisée ou des dividendes exorbitants. Heureusement, de tels cas sont rares dans l'industrie où le souci des entrepreneurs est surtout de développer leur entreprise.



Dans une période où les conditions financières sont favorables à l'investissement, il faut éviter que le secteur bancaire et financier ne privilégie l'augmentation des marges. Il conviendra de surveiller les comportements et favoriser la médiation du crédit. Les banques n'affichent pas des taux très élevés mais elles refusent de prêter à tel secteur ou tel type d'entreprises, dans telle ou telle zone géographique. C'est anormal. Heureusement la Banque publique d'investissement (BPI) offre aux entreprises des garanties sur la partie bancaire, ainsi que des capitaux – ils font cruellement défaut en France. Sans la puissance publique, les entreprises innovantes ne trouveraient pas à se financer, les acteurs du financement français, assureurs, banquiers, restant très frileux sur le capital-risque.

Nous n'avons pas de statistiques sur les dividendes. La direction du Trésor est en charge du sujet. Il faut distinguer les grands groupes cotés, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les PME. Les premiers sont soumis à une norme quasi-internationale, car ils sont en compétition avec d'autres entreprises sur le marché mondial.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – C'est la dictature à deux chiffres ?

**M. Benjamin Gallezot.** – Non, mais le capital étant mobile, elles sont en concurrence avec les autres.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – C'est la dictature du marché...

**M. Benjamin Gallezot.** – Oui, elles sont soumises au marché financier. Quant aux PME, tout dépend du chef d'entreprise, son âge – certains jeunes ne se paient pas ni ne se versent de dividendes, des entrepreneurs plus vieux perçoivent plus de dividendes que de salaire, etc. Dans les ETI, le taux de distribution des dividendes reste raisonnable – moins de 50 %, peut-être 30 % du chiffre d'affaires – car ceux qui les dirigent veulent en général pérenniser leur entreprise. Le problème se pose surtout dans les grandes entreprises – y compris certaines entreprises publiques qui distribuent des dividendes importants à l'Etat actionnaire, mais c'est un autre sujet.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Ce matin, nous avons eu des informations différentes sur le niveau d'investissement des entreprises : il aurait moins baissé en France qu'en Allemagne depuis le début de la crise. Or vous nous dites que notre appareil industriel est très vieux...

Sur une période de 10 à 15 ans, la rémunération du capital a-t-elle progressé en France ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – L'Espagne a annoncé une baisse du coût des cotisations sociales et une nouvelle baisse des salaires. Jusqu'où peut-elle aller ? On a besoin de consommation intérieure en France et en Europe. Comment va évoluer le coût du travail chez nos partenaires et

néanmoins concurrents de l'Europe du sud ? Les organisations syndicales nous indiquent que le travail représente 10 % à 20 % du coût de production des biens manufacturés ou des services liés à l'industrie. Or un impact de 4 % à 6 % sur un paramètre qui représente 10 %, est-ce déterminant pour créer un effet-prix dans les secteurs industriels et manufacturés ? Ramenons les choses à leur mesure : pour le sous-traitant automobile, le prix du balayeur ou de quelque autre service est « epsilonlesque », comme les trois-quarts des autres services incorporés. Les Américains ont instauré des aides fiscales différenciées par secteur, dans le cadre d'un plan pour les produits manufacturés. Cela semble efficace ! Je me félicite que le Cice contribue à l'investissement. L'industrie française a d'abord besoin d'aide à l'investissement et à la production, par exemple pour rattraper son retard de robotisation par rapport à l'Allemagne. Quels outils aideraient à l'intensification et la modernisation de l'outil, ainsi qu'à l'investissement ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – L'aéronautique est notre fleuron. Pourtant, dans un article paru dans Les Echos, un représentant de cette industrie s'inquiétait du problème de la parité euro-dollar, et suggérait la nécessité d'une compensation. Jusqu'où ira-t-on dans l'utilisation des aides publiques ? Les évaluations restent floues pour mesurer l'impact des exonérations sur l'emploi. Celles-ci arrosent tous les secteurs. Entre 200 et 800 000 emplois ont été créés ou sauvegardés de manière constante, pour un coût de 370 milliards. Est-ce bien efficace ? L'argent public ne devrait-il pas être consacré à des politiques plus ciblées ?

**M. Benjamin Gallezot.** – La législation européenne entrave la possibilité d'une sélectivité. Une réduction d'impôt pour l'industrie serait considérée comme une aide publique et n'est donc pas possible. La situation est différente aux Etats-Unis.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – On pourrait envisager des aides fiscales conditionnées à des accords de filières.

**M. Benjamin Gallezot.** – Le moyen que nous avons trouvé pour être sélectifs, c'est d'aider toutes les entreprises sur un sujet donné, en faisant en sorte que ce sujet concerne l'industrie. Le crédit d'impôt recherche (CIR) est un exemple. Il a la fausse réputation de servir à autre chose que l'industrie. Mais l'industrie représente 80 % de la recherche privée en France et 80 % du CIR va à l'industrie. Dans certains cas, une aide ciblée serait mieux adaptée, mais l'environnement européen ne l'autorise pas. Si l'on imitait d'autres pays en instaurant des taux bas et en les relevant pour pénaliser certains secteurs, cela en revanche ne poserait pas de problème de législation européenne...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – C'est une piste.

**M. Benjamin Gallezot.** – ...et nous aurions une meilleure attractivité.

---

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – On pénaliserait, de manière sélective.

**M. Benjamin Gallezot.** – L'industrie aéronautique fonctionne bien car elle s'est spécialisée. Dans un Airbus, beaucoup de contenu provient des Etats-Unis, dans un Boeing beaucoup d'éléments viennent d'Europe. Cet effet croisé joue le rôle d'amortisseur.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Pascal Lamy a déclaré que l'écart entre l'euro et le dollar ne posait aucun problème.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – La remarque est valable parce qu'il n'y a que deux constructeurs d'avions...

**M. Benjamin Gallezot.** – Effectivement.

L'aéronautique est un domaine particulier. L'Etat y a investi depuis très longtemps. C'est une bonne chose, car les carnets de commandes explosent. Si l'Etat n'avait pas promu cette industrie, la part de celle-ci dans la valeur ajoutée nationale n'atteindrait même pas 12 %. On ne compensera pas le coût du dollar !

Les Espagnols sont allés plus loin que nous dans les inflexions sur le marché du travail, où règne toujours un chômage élevé, avec un bon niveau de qualification et de qualité de la production : une spirale à la baisse en Espagne peut être négative pour nous, mais nos voisins pourront-ils continuer longtemps sur cette voie ? En Italie, la situation ressemble à celle de la France.

**M. Dominique Watrin.** – En Italie du nord, oui.

**M. Benjamin Gallezot.** – L'industrie est plus puissante qu'en France mais elle a subi des pertes de compétitivité et elle est affectée par les goulots d'étranglement dans les services. L'investissement ne s'est pas effondré, mais l'outil s'est dégradé.

Les belles usines de la vallée de l'Arve réinvestissent, mais il s'agit d'un écosystème particulier très dynamique. Dans d'autres territoires, on voit des PME dirigées par un chef d'entreprise isolé, qui font le même produit depuis vingt ans : le coût du travail n'y changera rien, à l'inverse du rachat par un chef d'entreprise plus jeune, qui a parfois lieu, heureusement.

**M. François Magnien.** – Les statistiques sur l'investissement sont parmi les plus fragiles. Leur source est une case remplie par les entreprises dans leur déclaration fiscale, dont le fisc se soucie peu. Vous verrez aussi sur le site de l'Insee des statistiques issues de la comptabilité nationale, qui donnent, comme celles sur la production, des résultats très différents. Le taux d'utilisation des capacités de productions, inférieur de dix points à ce qu'il était avant la crise, montre qu'il n'y a pas de reprise de l'investissement.

**M. Dominique Watrin.** – Lorsque l'on parle de coût financier, cela ne renvoie pas seulement aux dividendes, mais aussi aux frais financiers : tout un tissu de PME est fragilisé par les délais de paiement des grands groupes. Notre groupe de travail avait évalué cette dette à 6 ou 8 milliards d'euros. Je pense aussi aux rachats d'actions par les grands groupes.

**M. Benjamin Gallezot.** – La France, où les principales banques des entreprises sont les entreprises elles-mêmes, est un cas unique dans le monde : aux Etats-Unis, le paiement est immédiat à réception de la facture. J'ajoute que ceux qui se plaignent de leurs clients en font autant avec leurs fournisseurs.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Comment faire autrement ?

**M. Benjamin Gallezot.** – La puissance publique a déjà agi sur la question avec la loi de modernisation de l'économie.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Cela s'améliore ?

**M. Benjamin Gallezot.** – Oui, mais l'Etat lui-même n'est pas exemplaire. J'ai été étonné d'entendre les chefs d'entreprise demander que la BPI s'occupe d'affacturage. Elle le fait déjà ; c'était un des métiers historiques de la Banque de développement des PME (BDPME). Mais cela n'est probablement pas assez connu des PME.

Les organisations syndicales parlent d'un coût du travail qui représenterait 15 % à 20 % dans le prix. Cela est vrai pour une entreprise ; mais si l'on prend en compte ses sous-traitants, comme dans l'automobile, c'est différent. Nous pourrions vous envoyer des chiffres d'ici fin mai ou début juin ; mon intuition est que le coût du travail direct et du travail induit chez les sous-traitants atteindrait environ 50 %.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Alors l'impact de la baisse du coût du travail doit avoir un impact important sur les prix !

**M. Benjamin Gallezot.** – Pour un impact important, il faudrait que tous les producteurs de la chaîne baissent leur prix au prorata de la baisse de charge, sauf pour des secteurs comme la raffinerie ou l'aluminium, où la matière première représente 80 % du prix.

La stratégie allemande de baisse des coûts est passée par un rationnement interne, mais aussi par une délocalisation vers les pays d'Europe centrale et orientale.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Peu de gens en parlent.

**M. Benjamin Gallezot.** – Cela nous met mal à l'aise : nous ne pouvons encourager nos entreprises à délocaliser...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les caractéristiques de l'économie allemande sont très différentes.

---

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Des économistes regrettent que nous n’ayons pas passé d’accord-cadre avec les pays du Maghreb, laissant à ceux-ci certaines activités à faible valeur ajoutée. Faute de l’avoir fait, toutes nos entreprises partent, forte ou faible valeur ajoutée.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – La main d’œuvre qualifiée des pays d’Europe centrale et orientale ne se trouve pas partout.

**M. Benjamin Gallezot.** – Dans le débat sur les modulations des baisses de charges, notre direction a plaidé pour que la baisse de charges ne s’applique pas seulement aux bas salaires, car la création de valeur ajoutée est importante aussi. On ne va tout de même pas détruire de la productivité pour créer de l’emploi !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Le discours du Gouvernement est confus : on ne sait pas si l’objectif est l’emploi ou la compétitivité.

**M. Benjamin Gallezot.** – Quand on reprend des parts de marché à l’exportation, on finit par créer des emplois... Il faut cependant aller chercher l’activité là où il y a de la croissance. C’est la source du succès allemand, qui a creusé le différentiel d’innovation avec les pays voisins. Mais un rattrapage est possible grâce à un cercle vertueux.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Nous concluons avec ce cercle vertueux. Je vous remercie.

**Audition de M. Olivier PASSET,**  
**directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi**  
*(mercredi 7 mai 2014)*

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Je souhaite la bienvenue à M. Olivier Passet. Le ciblage des allègements est au cœur de nos interrogations : l'impact maximum semble être obtenu avec un ciblage sur les bas salaires, avec un seuil de sortie plus élevé pour éviter les effets de seuil. Avez-vous une analyse différente ? Quel est selon vous le bon ciblage, quels sont les bons instruments ?

**M. Olivier Passet, directeur des synthèses économiques du groupe Xerfi.** – Nous avons beaucoup de connaissances sur ce sujet délicat, mais aussi beaucoup de méconnaissances et de subjectivité. Il y a des preuves empiriques, que j'ai décortiquées, presque torturées, pour en déceler les failles ; et suffisamment de travaux convergents pour adhérer à certains consensus. La question est de savoir si l'efficacité des allègements, prouvée pour certains secteurs, pour les TPE et pour les faibles qualifications, ne pénalise pas à long terme la croissance et la compétitivité de l'économie française.

Le long terme est difficile à appréhender : il est hors champ pour les spécialistes du marché de l'emploi et aucune maquette n'est fiable pour explorer cet horizon. Le groupe Xerfi travaille quant à lui avec les entreprises, ce qui lui donne un point de vue différent, une idée de la dynamique économique dans le temps. Pour ce qui est de l'évaluation de l'effet des exonérations, le travail de 2012 de la Dares est équilibré, dans un débat où l'idéologie suscite des surenchères : ainsi l'élasticité de l'emploi au coût du travail, autrefois évaluée à 0,7, serait maintenant de 2 ou 3 selon Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo ! Il est prudent de rester au milieu de la fourchette. Les travaux extrêmes ont des biais, ils procèdent d'analyses purement statistiques, portant sur des sous-périodes précises qui ne sont pas replacées dans le cycle économique.

Il est vrai que les baisses de charges ont un impact sur l'emploi, en particulier sur l'emploi peu qualifié. Mais ce qui est moins convaincant, c'est l'analyse qui sous-tend ces travaux, selon laquelle le chômage ne concernerait que les salariés en deçà d'1,3 Smic ; au-delà, la France serait au plein emploi. Cela est faux, caricatural, trompeur et nous éloigne de notre cible, le rétablissement du plein emploi et de la compétitivité.

En effet, la France n'a pas un problème de chômage plus aigu que les autres économies développées. L'écart entre le taux de chômage des non-diplômés et le taux de chômage général est de 6,5 points, mais on retrouve un tel écart partout. Ce sont toujours les derniers entrants, les jeunes, et singulièrement des moins qualifiés, qui sont les plus touchés. Les jeunes sont mieux protégés uniquement dans les pays où prévalent l'éducation duale et l'apprentissage.

---

Considérons le taux d'emploi des salariés peu qualifiés dans la tranche des 25-59 ans (au-delà, l'âge plus bas de la retraite est un biais, et en deçà, le système éducatif est en cause). Avec 63,2 %, le taux français est de 5,7 points au-dessus de la moyenne européenne et surpasse celui du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Les jeunes, en revanche, y compris les plus diplômés, ont un taux d'activité singulièrement faible, ce qui demande des solutions spécifiques. Toucher au salaire ne suffit pas et ne donne pas d'effets automatiques, comme le montre le fait que des dérogations existent déjà, telles que l'apprentissage, les stages, les emplois aidés. Ce qu'il faut, c'est un système stable et cohérent comme en Allemagne, en Suisse ou aux Pays-Bas, au lieu de dispositifs qui changent d'un gouvernement à l'autre. De la simplicité : les entreprises rechignent aujourd'hui en France à recourir à l'apprentissage à cause de sa complexité, notamment réglementaire, et de son coût.

Il faut tordre le cou à l'idée que le chômage serait toujours situé en bas de l'échelle des salaires. Les Etats-Unis ont la même distribution que la France entre les différentes qualifications : la file d'attente en bas, universelle, se situe dans les mêmes secteurs, commerce, distribution, hôtellerie, construction. C'est qu'il y a des obstacles qui dépassent l'enjeu du salaire minimum, très bas aux Etats-Unis, en particulier le profil des personnes, difficulté à les intégrer. En France, nous constatons un déclassement qui concerne 30 % des emplois non qualifiés. Les emplois rémunérés jusqu'à 1,3 Smic sont occupés par des diplômés. Qu'on ne nous fasse pas croire qu'il n'est pas utile de créer des emplois qualifiés ! Les files d'attente sont en réalité partout, mais nous ne pouvons les mesurer qu'en bas de l'échelle. Le marché du travail est déséquilibré : il n'y a pas deux marchés du travail, dont un fonctionnerait bien et l'autre mal.

Une autre idée que l'on entend beaucoup est que la France n'a pas suffisamment développé d'emplois dans le commerce, la distribution, l'hôtellerie, dans les services à faible valeur ajoutée. Une étude de Thomas Piketty il y a quelques années montrait un décalage, ramené à notre population, de 2 à 3 millions d'emplois dans ces secteurs par rapport aux Etats-Unis ; on en a conclu qu'ils recélaient un gisement d'emplois et pourraient devenir la voiture-balai du chômage. J'ai donc refait l'exercice pour chaque pays européen. La comparaison avec l'Allemagne montre un décalage, ramené à notre population, de 2,5 millions d'emploi dans l'industrie, de 450 000 dans les services aux entreprises et de 200 000 dans la santé et l'action sociale. La comparaison avec le Royaume-Uni, pays des petits jobs, montre un décalage de 700 000 emplois dans le commerce, l'hôtellerie, la restauration, de 1 million dans l'enseignement et de 400 000 dans la santé et l'action sociale.

L'homothétie avec les Etats-Unis est une fausse évidence. La source principale de ces écarts réside dans l'usage important que ces secteurs font du temps partiel et des mini-jobs. Les écarts ne sont pas si grands si on les

ramène à leur équivalent temps plein. Ces emplois peuvent être un appoint, notamment pour les jeunes, et je ferais volontiers mienne l'affirmation de Peter Hartz, selon laquelle il vaut mieux un petit job que rien. La France n'a pas ouvert la possibilité de travailler six à huit heures. Néanmoins, ces emplois d'appoint, fragmentés, n'empêchent nulle part les difficultés d'insertion des jeunes. Or ces idées sont nuisibles : on en déduit que la solution est de développer des emplois non qualifiés dans certains secteurs... Ainsi les dernières études qui concluent à une élasticité de l'emploi au coût du travail peu qualifié de 2 à 3 doivent être prises avec des pincettes. La part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total en France s'est stabilisée, voire a augmenté, puis a diminué avec la crise. La politique de réduction des charges a modifié l'architecture de l'emploi en France.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Cette politique serait donc négative ?

**M. Olivier Passet.** – Je ne dis pas cela, mais simplement qu'elle ne règle pas tout. Le résultat empirique est là, mais la conception du modèle productif français qui sous-tend ce type de mesures est inquiétante. Le chômage peut toucher à 17 % un métier comme la communication où le salaire excède facilement 3,5 Smic.

Abordant des terrains moins solides, cette zone de subjectivité et d'incertitude que j'évoquais au début de mon intervention, il faut dire quels sont les objectifs et le diagnostic. Le problème de compétitivité que rencontre la France est dû selon moi à une base productive fragilisée et à un problème d'insertion sur le marché mondial. Tant que ces problèmes ne seront pas résolus, les forces déflationnistes, défensives, d'ajustement des coûts de production par le niveau des salaires, continueront à l'emporter. Si l'on admet qu'il s'agit d'un problème d'offre, cela change les outils pertinents pour régler le problème du chômage. Lionel Fontagné met l'accent à juste titre sur la démographie des entreprises, les problèmes de taille, de positionnement de gammes, de spécialisation. Aucune étude sur le coût de travail ne parle malheureusement de l'influence de la structure de l'économie sur la croissance, comme si toutes les économies réagissaient de la même façon.

Suivant le modèle de la croissance endogène, je suis favorable au développement des secteurs à forte valeur ajoutée, capables de diffuser leur fort contenu en savoir, en compétence, sur l'ensemble des autres secteurs par des effets d'entraînement. On ne peut attendre un tel entraînement des emplois peu qualifiés du commerce ou de la restauration. En revanche, si vous avez une plate-forme comme Amazon sur votre territoire – même si ce n'est pas forcément une bonne affaire d'un point de vue fiscal – cela crée à la fois quelques emplois d'ingénieurs hyper-qualifiés et beaucoup d'emplois dans la logistique ou l'entreposage. Les économistes manquent souvent de cette vision dynamique, au risque de promouvoir un subventionnement systématique des emplois peu qualifiés par la ponction des plus qualifiés.



---

J'aurais préféré un ciblage plus neutre que celui retenu par le Gouvernement. Je ne vais pas jusqu'à considérer qu'une baisse de 10 % des bas salaires, donc de 4 % du coût du travail global, ne représentant une baisse qu'1 % à 2 % de la valeur ajoutée, n'équivaut à une dévaluation que de quelques centimes. Une baisse de 4 % du coût du travail est extrêmement importante, et, contrairement à une dévaluation monétaire, elle n'est pas compensée en partie par une hausse du coût des achats importés. Cela peut être un choc extrêmement important sur les secteurs à forte valeur ajoutée, d'autant plus qu'il modifie la compétitivité par rapport à l'ensemble des marchés extérieurs, y compris européens. Il s'agit donc d'une dévaluation fiscale, dont la France a besoin. C'est une arme conjoncturelle utile, une bouffée d'oxygène utile pour les entreprises, même si des politiques structurelles doivent l'accompagner, notamment concernant l'investissement. Une baisse des charges uniquement sur les bas salaires équivaut à une relance par la consommation. Une baisse des charges plus diffuse a un rôle à jouer.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Votre intervention change un peu du refrain que l'on entend communément, et bouscule le schéma consensuel sur lequel le Gouvernement s'appuie pour justifier ses mesures – certaines en tout cas.

**M. Olivier Passet.** – En effet, car plusieurs cartes ont été jouées simultanément.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Mais l'impression donnée est celle de la confusion plutôt que d'une logique cohérente.

**M. Olivier Passet.** – La promotion de la compétitivité et de l'emploi ne sont pas antinomiques.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – A terme, certes. Mais dans l'immédiat ?

**M. Olivier Passet.** – La baisse du coût du travail existe, et l'argument de la transmission par les services est recevable. Quant à moi, je plaide surtout pour que nous réfléchissions à la spécialisation française, et pas seulement en termes quantitatifs. Ce n'est pas parce que l'on crée rapidement des emplois peu qualifiés que la solution est là !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – J'apprécie aussi votre mention des emplois peu qualifiés occupés par des personnes qualifiées. Il n'y a aucune recherche sur cette question !

**M. Olivier Passet.** – Il y a des études sur le déclassement, je vous les transmettrai.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Vous arrivez à la conclusion que les petits jobs ont fait entrer certaines personnes dans le monde du travail... Mais les Allemands en reviennent : cela a créé des poches de pauvreté très pénalisantes. Dans la vie, l'autorisation de créer des

petits jobs a pour effet que les vrais jobs deviennent des petits jobs. Et quel impact pour l'intégration ? En France, nous avons le travail intérimaire : il n'a jamais favorisé l'intégration. Que préconisez-vous ? Les allègements de charges ne sont-ils pas trop chers au regard des emplois créés ? Existe-t-il d'autres solutions efficaces ?

**M. Olivier Passet.** – Une trajectoire ascendante des exonérations fluidifie le marché du travail et réduit les files d'attente.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Considérant que la file d'attente du chômage est soumise à un effet domino d'un niveau de qualification à l'autre, vous concluez qu'il faut baisser le coût du travail sur l'ensemble de ces niveaux. Mais tous les secteurs en ont-ils besoin ? En quoi une telle diminution dans la grande distribution pourrait-elle améliorer la productivité française ? J'ai critiqué le rapport Gallois sur ce point, car il faut à mon sens une sélectivité par secteurs. La modification du calcul des cotisations, par exemple, permettrait de faire payer certains secteurs plus que d'autres.

Pour augmenter la productivité par l'investissement, pourquoi ne pas préférer une politique industrielle reposant sur l'intervention publique dans des secteurs hauts de gamme ? Des allègements fiscaux pour encourager la robotisation ne seraient-ils pas mieux employés ? Il existe des secteurs entiers où le chef d'entreprise n'investit pas. Et l'histoire industrielle française est marquée par les grands projets.

**M. Olivier Passet.** – Nous ne pouvons pas différencier les cotisations sur des critères sectoriels sans contrevenir aux lois de la concurrence. Le crédit impôt recherche est tout de même un peu cela : une subvention à l'emploi qualifié.

La part du chômage des non-diplômés en France était très importante en 1993 : la baisse des cotisations a répondu à un énorme problème et avait une réelle utilité, alors. Mais maintenir une différenciation, cela peut favoriser le déclassement. Je ne dis pas qu'il faut supprimer brutalement un système qui est un instrument de redistribution entre les emplois qualifiés et non qualifiés. Mais il convient d'infléchir la courbe, de rendre le dispositif plus neutre. La France a la progressivité la plus forte des cotisations.

L'investissement public est indispensable à la politique industrielle. Baisser les charges oxygènera les entreprises. Vous évoquez la robotisation : le Commissariat général à l'investissement (CGI) est un outil pertinent. L'Etat, dans le fourmillement des innovations, sélectionne les projets selon des thèmes prioritaires, avec cohérence et sérieux. Cet outil « *bottom up* » devrait être mieux doté.

---

Je ne fais pas la promotion des mini-jobs, mon obsession est l'apprentissage, le pivot de toute insertion. Le débat s'est focalisé sur les dérogations au Smic : celles-ci sont tout à fait acceptables si elles impliquent une contrepartie de formation. La constance est essentielle, on en voit les résultats en Allemagne et en Suisse.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Comment faire pour favoriser l'apprentissage ?

**M. Olivier Passet.** – Les entreprises ont besoin d'incitations qui peuvent prendre la forme de subventions. Elles se plaignent des conditions imposées – aménagement de vestiaires, etc. L'obstacle n'est pas le coût du travail, mais les capacités que doivent mettre en œuvre les entreprises.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Peut-être devrait-on faire obligation aux entreprises d'avoir un quota d'apprentis.

**M. Olivier Passet.** – Les PME se heurtent à la difficulté de recruter des personnes compétentes.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Et motivées !

**M. Olivier Passet.** – Le problème n'est pas là, mais les grandes entreprises et l'Etat sont servis avant elles. Offrir aux PME le moyen de former elles-mêmes de futurs salariés est une bonne idée.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Dans les années 1970, de grandes entreprises comme Massey-Ferguson avaient leurs propres lieux de formation d'où l'on sortait avec un CAP, et souvent un contrat d'embauche.

**M. Olivier Passet.** – Je suis parvenu à une conclusion que j'ai vérifiée et revérifiée. Après la crise, on a surestimé toute une série de modèles d'emplois, celui de l'Espagne ou d'autres pays. Que de références différentes brandies alors... Il n'en reste que deux éléments : les mini-jobs, qui ont résolu la question quantitativement, mais ont des effets sociaux nocifs ; et l'apprentissage. En France, l'existence du Smic est source de culpabilité et l'on se focalise donc sur le coût de l'emploi. Au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, le taux d'emploi est élevé, car on a multiplié les emplois fractionnés sur des horaires atypiques – dans le commerce, notamment. Aucune étude n'atteste que ce type d'emplois est un tremplin. Je reste convaincu que la vraie passerelle est l'apprentissage. Dans certains pays comme la Suède, les soft skills sont valorisants pour le jeune, et appréciés par les employeurs, qui y voient une expérience de discipline, une démonstration de la capacité de travail.

En parlant de « politique industrielle », je voulais surtout désigner des outils de financement de l'investissement. L'Etat doit agir comme un capital-investisseur, accompagner les changements de l'économie et intervenir pour trouver des solutions en cofinancement dans les situations difficiles. En Allemagne, la légalisation des mini-jobs a fait sortir du flou un certain nombre d'emplois informels. J'appartiens au camp de ceux pour qui la politique industrielle est le socle de la politique de l'emploi.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Lorsque les exonérations s'appliquent aux salaires les plus élevés dans une entreprise, les sommes ne sont pas toutes réutilisées en faveur des créations d'emploi : une partie sert à augmenter les salaires.

**M. Olivier Passet.** – Sortons des modélisations pour prendre en compte la situation réelle des entreprises. Prenons le secteur informatique. Les SSII qui sont des sociétés à capital humain n'ont pas bénéficié de la baisse des charges. Elles sont en difficulté, leurs marges sont comprimées. Si elles avaient bénéficié des exonérations, les salariés n'auraient pas été en position d'en tirer profit. Et pourtant ils sont qualifiés. Certaines entreprises ont des positionnements de marché qui leur permettent d'octroyer des hausses de salaires, d'autres non. Une étude de Denis Ferrand, directeur général de Rexecode, a montré que les écarts de coûts sont plutôt du côté des emplois à fort contenu intellectuel.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Les emplois qualifiés coûteraient plus cher en France ?

**M. Olivier Passet.** – Oui, dans certains secteurs à fort contenu intellectuel. Les petites entreprises qui recrutent des salariés très qualifiés ne fixent pas leur prix, elles sont des price takers. Elles considèrent cette dépense contrainte comme un investissement. Baisser les charges sociales sur ce type de main d'œuvre les aiderait beaucoup. Il faut sortir d'une vision binaire du coût du travail.

**M. Yves Daudigny, président.** – Avez-vous l'écoute du ministère du travail ? Les exonérations de charge évoluent-elles dans le bon sens ? Les entreprises robotisées et mécanisées ne sont-elles pas dans une course sans fin au travail moins cher ? Je pense aux Chinois qui délocalisent leurs usines au Bangladesh.

**M. Olivier Passet.** – Je ne prétends pas être écouté au ministère du travail. Mon travail est en cours et n'est pas encore publié.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – En parle-t-on dans les médias ?

**M. Olivier Passet.** – D'autres que moi partagent les idées que j'ai exposées. Hélas ce sont toujours les économistes du même cercle qui occupent les médias, par un effet de connivence académique. Suggérer des baisses de charges au-delà des 1,3 Smic, c'est presque une hérésie ! Les gens de Rexecode sont sensibles à mes idées, ainsi que ceux de Terra Nova, bref ceux de l'économie appliquée, moins ceux du monde académique. J'attends le prochain rapport de Lionel Fontagné pour le Conseil d'analyse économique.

La philosophie d'action qui se développe à partir d'une vision faussée du monde du travail me dérange plus que les arbitrages du Gouvernement. La politique menée actuellement est une politique de soutien déguisé à la consommation. Quand on réduit les dépenses publiques, utiliser

---

la baisse des charges sociales là où elle crée de la masse salariale et du pouvoir d'achat peut avoir du sens. On achète ainsi la baisse de la dépense publique. Pourquoi pas, car personne ne souhaite une croissance négative !

**M. Yves Daudigny, président.** - Quid de la course sans fin au coût du travail moins cher ?

**M. Olivier Passet.** - Nous sommes dans une course à la robotisation où le coût du travail devient marginal. En automatisant, nous pouvons faire revenir des pans entiers de la chaîne de valeur sur le territoire. Cela développera les services de proximité. A défaut des emplois, faisons au moins revenir le revenu.

Avec l'obsession de la baisse du coût du travail, ne perdons-nous pas du temps dans l'autre course : celle, dangereuse et déstabilisante, de l'automatisation ? Les débats sur la question sont très avancés aux Etats-Unis, où l'automatisation a fait des ravages, avec une baisse de 7,8 % du taux d'emploi. La numérisation, l'automatisation et l'impression 3D raccourcissent la chaîne de valeur ; 42 % des emplois sont menacés, et nous ne savons pas où ils se recréeront.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - Le modèle français est suffisamment redistributif à travers la protection sociale et le service public pour bien diffuser la valeur rapatriée. Qui peut dire aujourd'hui quels emplois vont se développer autour des nouvelles chaînes de valeur ?

**M. Olivier Passet.** - C'est bien pourquoi la redistribution est aujourd'hui au centre des débats américains, qui recherchent un compromis fordiste perdu. Les Etats-Unis savent faire revenir de la valeur mais ne savent pas comment la diffuser. C'est un sujet majeur. L'économie fait preuve d'une capacité d'innovation incroyable pour inventer des métiers. Dans les commerces, demain, on remplira peut-être un caddie virtuel par quelques clics sur son smart phone, en passant devant des présentoirs. On ne portera plus rien. Que de jobs non qualifiés on pourra créer, dans la catégorie des petits emplois de servage...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - C'est terrible : cela a commencé avec les drives, très pratiques, mais épouvantables pour ceux qui y travaillent. Les préparateurs de commandes s'épuisent très vite.

**M. Olivier Passet.** - Plutôt que de baisser le coût du travail pour développer des petits jobs dans le commerce, tentons d'inventer le commerce tel qu'il sera en 2020 et ses métiers.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - Ces métiers sont d'autant plus valorisables que la valeur ajoutée est sur le territoire. Sans production sur le territoire, nous serons pris dans la course effrénée à la dégradation des conditions sociales. Il est dramatique que la France ne fasse pas le choix de la politique industrielle, alors que nous n'avons pas, culturellement, de crispation sur la robotisation comme les Etats-Unis : moins nous travaillons, mieux nous nous portons...

**M. Olivier Passet.** – Le cas américain mérite d'être observé avec attention car cette économie sans contrainte sur le salaire minimum vit en ce moment un séisme sur l'emploi. Nous débattons des mêmes choses que les Américains... dans dix ans.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Le coût du travail est moins élevé en Europe de l'Est, en Chine, mais ce pays délocalise aujourd'hui au Bangladesh. C'est une course sans fin ! Le jour où le Bangladesh aura les mêmes salaires que la France, le problème sera réglé mais on a encore de la marge !

**M. Olivier Passet.** – En réalité, nous avons été moins perturbés par la Chine que par l'Allemagne et les Etats-Unis. Il est intéressant de voir que les pays industrialisés qui s'en sortent sont ceux qui ont su internaliser les faibles coûts des pays émergents : nos chaînes de valeurs nous permettent de bénéficier aujourd'hui des faibles coûts de tous et c'est l'adoption d'un bon positionnement par rapport à ces phénomènes qui est la clé du succès. A l'inverse, c'est à cause de son absence de stratégie industrielle que la France est laminée dans toute une série de domaines.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il y a quand même eu l'effet des privatisations. Nous avons une culture historique de capital public pour nos entreprises et notre stratégie industrielle était adossée à de grands groupes publics. Quand on les a privatisés, ces groupes ont cessé d'être des moteurs pour la stratégie industrielle française et n'ont pas du tout lutté pour rester sur notre territoire contrairement aux entreprises allemandes, même si celles-ci ont délocalisé certaines de leurs activités dans les Peco. J'y vois une source majeure de la dépression française dans le domaine de l'industrie et je suis convaincue qu'il faut vraiment tout faire pour réindustrialiser notre pays.

**M. Yves Daudigny, vice-président.** – Monsieur Passet, nous vous remercions pour la qualité de votre exposé et des échanges que nous avons pu avoir avec vous aujourd'hui.

---

**Audition de Mme Selma MAHFOUZ, commissaire général adjointe à la stratégie et à la prospective, et de M. Antoine NABOULET, chargé de mission, du commissariat général à la stratégie et à la prospective**  
(mercredi 14 mai 2014)

**M. Charles Guené, président.** – Nous poursuivons cet après-midi les auditions de notre mission consacrées à la relation entre la politique des allègements de cotisations et la politique de compétitivité, la seconde partie de l'après-midi étant consacrée à l'impact des allègements sur les finances publiques et le financement de la protection sociale.

Nous accueillons Mme Selma Mahfouz, commissaire général adjointe à la stratégie et à la prospective, que je remercie pour sa présence devant notre mission commune d'information.

Une des dernières évolutions de notre politique d'allègements de cotisations est la prise en compte, récente, des questions de compétitivité, avec, notamment, le Crédit d'impôt compétitivité emploi.

Nous vous avons sollicitée pour mieux comprendre l'articulation des politiques d'emploi et de compétitivité et les instruments que le commissariat général à la stratégie et à la prospective met en œuvre dans ce cadre.

Madame Mahfouz, vous avez la parole.

**Mme Selma Mahfouz, commissaire général adjointe à la stratégie et à la prospective.** – Je présenterai tout d'abord les principes de ce nouveau dispositif. Le Cice a été créé par la loi de finances rectificative pour 2012. Ce dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et s'adresse aux entreprises employant des salariés et imposables à l'IS ou à l'IR. Il se calcule à partir de l'ensemble de la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du Smic et s'élève à 4 % de la masse de ces salaires inférieurs à 2,5 Smic pour ce qui concerne les rémunérations versées en 2013, puis à 6 % à partir de 2014. Les entreprises imputent le crédit d'impôt au titre des salaires versés une année donnée sur le solde d'impôt qu'elles déclarent l'année suivante. Par ailleurs, un dispositif de préfinancement permet de bénéficier d'un effet « de trésorerie » dès l'année de versement des salaires.

En outre, et c'est là une innovation prévue par cette loi de finances rectificative pour 2012, la loi de finances instaure un comité de suivi ad hoc. Placée auprès du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, cette instance, composée pour moitié des partenaires sociaux et pour moitié de représentants des administrations compétentes, est en effet chargée de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation du Cice. Il établit un rapport public exposant l'état des évaluations réalisées.

Son premier rapport, rendu public en octobre 2013, a présenté une série de questions suscitées par la mise en œuvre du Cice, à savoir les entreprises bénéficiaires, ses effets sur leur comportement, ainsi que son impact au niveau macro-économique. Ce rapport distingue également le suivi, de l'évaluation micro-économique et de l'analyse macro-économique du Cice et en présente les premiers éléments de suivi.

Comment s'articule le Cice avec les allègements de cotisations sociales ? Le Cice emprunte aux allègements tout en étant un crédit d'impôt. Les deux instruments poursuivent des objectifs distincts. Les allègements agissent sur le coût du travail des bas salaires. Le Cice a pour objet l'amélioration de la compétitivité des entreprises 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. Son assiette est la masse salariale brute et il concerne les salaires plafonnés à 2,5 fois le Smic, sans présenter de dégressivité avec, potentiellement, un effet de seuil. Son effet sur la trésorerie est différé de 1 à 4 ans. Il vise le soutien de l'emploi peu ou moyennement qualifié et représente pour les finances publiques un coût de vingt milliards par an. Les principaux secteurs directement concernés par sa mise en œuvre sont enfin mixtes : les services, le BTP, les transports, mais aussi l'industrie.

La distribution des salaires nets annuels selon le secteur d'activité en 2010 permet de préciser le ciblage du Cice. En effet, dans les services mixtes qui comprennent les services financiers, le salaire médian est environ de 27 000 euros nets par an, avec près de 10 % des salaires qui sont en deçà de 15 000 euros nets annuels. En revanche, dans la plupart des secteurs - hors services mixtes - près de la moitié des salaires sont inférieurs à 1,6 Smic, avec une tendance baissière constatée pour les services aux particuliers. Enfin, près de 75 % des salaires versés dans l'industrie sont inférieurs à 2,5 Smic.

Comment se répartissent les gains du Cice entre entreprises en fonction de leur chiffre d'affaires réalisé à l'export ? Les entreprises exportatrices recevront 62 % du Cice. Mais le gain indirect pour les entreprises exportatrices, via leurs fournisseurs, qui bénéficient du Cice n'a pas fait, pour l'heure, d'évaluation.

La mise en œuvre du Cice a conduit également à s'interroger sur l'origine du différentiel de compétitivité de la France, notamment par rapport à l'Allemagne. Le différentiel de compétitivité-coût se joue-t-il dans l'industrie ou dans les services ? L'évaluation conduite par l'Insee, d'après l'enquête européenne Ecmo pour les coûts salariaux et eurostat pour les prix, des coûts horaires de la main d'œuvre fournit, pour l'année 2013, des informations intéressantes : alors que ces coûts sont plus élevés pour l'ensemble de l'économie en France qu'en Allemagne et que pour la zone euro, ils sont relativement similaires pour l'industrie manufacturière.



---

Cependant, on observe une différence défavorable à la France pour le transport et l'entreposage, et davantage encore pour les services administratifs et de soutien aux entreprises.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Comment expliquez-vous les surcoûts constatés dans les services destinés aux entreprises ?

**M. Charles Guené, président.** – Les données que vous venez de nous exposer invitent à ne pas se focaliser sur les exonérations directes destinées aux emplois de la seule industrie manufacturière, puisque cette dernière a recours à d'autres services qui en alourdissent les coûts et en obèrent la compétitivité. Une telle réalité justifie bel et bien le dispositif du Cice dont la cible ne se limite pas au seul secteur manufacturier !

**Mme Selma Mahfouz.** – Il peut y avoir un problème de compétitivité d'un secteur exposé qui vient d'un secteur abrité peu productif. Par exemple, l'immobilier pèse sur les coûts des entreprises. Un autre canal peut être un effet de contagion des salaires.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Mais qu'entend-on par les dépenses générées au titre de l'immobilier d'entreprise ? Peut-on être plus concret ?

**Mme Selma Mahfouz.** – Le prix du foncier est en effet un facteur important. Mais également, les services immobiliers ainsi que les consommations intermédiaires des entreprises.

Nous disposons également d'informations quant à la part de la masse salariale que représente le Cice en fonction de la localisation des entreprises. En Ile-de-France, 46 % de la masse salariale entre dans l'assiette du Cice, alors que dans toutes les autres régions au moins 69 % de la masse salariale est concernée pour atteindre jusqu'à 81 % en Limousin.

S'agissant de l'appropriation du Cice par les entreprises, en décembre 2013, 85 % des établissements mensualisés et 77 % des établissements trimestrialisés avaient déclaré une assiette Cice sur le bordereau récapitulatif des cotisations envoyé à l'Urssaf, soit près de 80 % en agrégé. Ce taux de couverture varie en fonction de la taille des entreprises. Il s'élève à 96 % pour les entreprises entre 2 000 et 4 999 salariés contre 75 % pour les entreprises de moins de 10 salariés. Cette déclaration d'assiette ne conditionne pas le versement du Cice, seule la déclaration fiscale importe.

**M. Charles Guené, président.** – Les entreprises ont-elles la possibilité de déclarer le Cice a posteriori, si elles ont envie de le faire, à l'instar du délai de reprise de l'impôt sur les sociétés, soit pendant trois ans ?

**Mme Selma Mahfouz.** – La DGFIP devrait être davantage en mesure de répondre à cette question. Initialement instauré afin de permettre aux PME en difficulté de bénéficier d'un effet de trésorerie dès 2013, le préfinancement du Cice incite à sa mise en œuvre par les entreprises. Son principe est simple : l'entreprise vend à une banque sa créance d'impôt « en

germe » sur le Trésor public, sur la base du montant estimé du Cice dont elle bénéficiera. Depuis son lancement en mars 2013, BPI France en est l'opérateur quasi-exclusif. Le premier bilan de ce dispositif, pour l'année 2013, est prometteur : ce sont ainsi près de 800 millions d'euros de préfinancement qui ont été accordés par BPI au profit de 11 600 entreprises. Ce dispositif a été renouvelé en 2014 : il a déjà concerné, pour le premier trimestre, 3 000 bénéficiaires et BPI s'est fixé un objectif pour cette année de 1,2 milliard d'euros, avec toutefois une incertitude s'agissant de la mobilisation des banques commerciales.

L'appropriation du Cice par les entreprises conduit à s'interroger également sur sa prise en compte dans les décisions managériales : le Cice, par sa nature fiscale et sa désynchronisation par rapport au paiement des salaires, est-il assimilé à une baisse du coût du travail ? Car il est vrai que l'affectation du Cice se pose en termes différents pour les entreprises selon leur taille et leur structuration : 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 ; l'affectation du crédit d'impôt à des finalités précises supposant une prise en compte dans les procédures existantes de comptabilité analytique. On constate par ailleurs une moindre anticipation, un moindre formalisme des procédures comptables ainsi qu'une plus grande proximité entre centres décisionnels et services opérationnels dans les entreprises de plus petite taille. Ces dernières devraient ainsi bénéficier d'un lien plus direct entre le Cice et les décisions d'emploi ou d'investissement.

L'affectation du Cice en 2014 est ainsi conditionnée par les perspectives conjoncturelles des entreprises, leurs contraintes économiques immédiates ou les priorités stratégiques.

L'Insee a ajouté un module de questions sur le Cice à l'enquête conjoncture auprès des entreprises de l'industrie et des services. Ces questions sont posées chaque trimestre. Elles portent sur le montant du Cice et son utilisation. La première vague a eu lieu en janvier 2014.

Pour cette première vague le taux de réponses aux questions sur le Cice était relativement faible et ce pour trois raisons : la nouveauté des questions, le fait qu'au mois de janvier les entreprises avaient alors encore peu de visibilité sur le Cice et leur complexité. L'Insee réfléchit à reformuler les questions pour les enquêtes des troisième et quatrième trimestres.

Au mois de janvier 2014, les entreprises étaient plus nombreuses à déclarer que le Cice sera utilisé pour financer des investissements que pour créer ou préserver des emplois. Ces résultats sont plus au moins marqués selon les secteurs. Les réponses semblent ainsi très liées à la situation conjoncturelle des entreprises. Celles qui ont une vision positive de la situation conjoncturelle prévoient un usage du Cice plus fortement orienté vers l'emploi ; celles prévoyant d'investir en 2014 déclarent plus

---

fréquemment qu'il sera mobilisé pour l'investissement, tandis que celles faisant état d'une dégradation sur leur position compétitive dans l'UE privilégient une affectation pour baisser leurs prix.

Nombreuses sont également les questions recensées par le comité de suivi : tout d'abord, quelles entreprises bénéficient-elles du Cice? Quels sont les effets sur l'allocation des gains générés entre l'emploi, les investissements, les prix, les marges et les salaires? Quels sont encore les effets sur les relations sociales dans l'entreprise ou sur les relations inter-entreprises, les éventuels effets secondaires ainsi que les interactions avec des dispositifs de réduction des cotisations sociales? Quels sont encore les effets macro-économiques du Cice sur la croissance et l'emploi, la compétitivité, la profitabilité, ainsi que le pouvoir d'achat?

L'évaluation du Cice mobilise trois types d'instruments. Un premier suivi est assuré, via les données descriptives sur les évolutions globales du coût du travail, de l'emploi, des salaires et de l'investissement, ainsi que des enquêtes de conjoncture et sur la mise en œuvre du dispositif connexe de préfinancement. D'autre part, une évaluation micro-économique ex ante sera réalisée par des organismes de recherche qui devraient être sélectionnés par appel d'offres, cette évaluation devant être complétée par des travaux qualitatifs. A cette évaluation devrait enfin s'ajouter un bouclage macro-économique ex-post, permettant de prendre en compte les effets globaux et indirects. Le calendrier de ces travaux d'évaluation s'étale jusqu'à 2017, date de la restitution du bouclage macro-économique.

Au-delà du Cice, des problématiques d'évaluation englobant les allègements doivent également être envisagées : leur efficacité sur l'emploi et la compétitivité par rapport aux objectifs affichés par les politiques publiques, le ciblage et l'identification des éventuels effets d'aubaine ou des effets indésirables, l'impact sur la formation des salaires, les effets de seuil, les effets combinés des politiques, l'articulation entre allègements et crédits d'impôt. Certes, il reste la question générale du contrefactuel, l'évolution économique en l'absence d'un tel dispositif.

**M. Charles Guené, président.** - Je vous remercie pour la clarté de votre exposé.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je vous en remercie également. J'aurai plusieurs questions : d'une part, quelles sont les perspectives attendues en matière de création d'emplois? Lors de son lancement en 2013, le Cice avait été dénoncé par certains comme facilitant une forme de « racket » ; certaines entreprises en profitant pour imposer de fortes réductions de prix à leurs fournisseurs. Est-ce que la baisse générale des prix peut-être consécutive à la mise en œuvre du Cice? S'agissant de la qualification des effets secondaires de ce dispositif, celui-ci peut-il également améliorer la compétitivité des entreprises et les amener à réduire leurs coûts? Le Cice a-t-il encore un effet direct et indirect sur l'emploi en France? Enfin, pensez-vous que la France soit un paradis fiscal pour la recherche?

**Mme Selma Mahfouz.** – Le Cice est un crédit d'impôt sur les sociétés assis sur la masse salariale. A ce titre, on peut observer trois types de réactions : une baisse du coût du travail et une stimulation de l'emploi, l'amélioration de la profitabilité de l'investissement ainsi que la diminution des coûts se traduisant par une baisse des prix ou le rétablissement des marges des entreprises. Mais le partage de ces impacts dépend, en théorie, de la situation des entreprises qui relève du cas par cas. A ce titre, le bouclage macro-économique, conduit ex post, devrait permettre d'évaluer ses incidences sur l'emploi et le pouvoir d'achat, puisque le Cice peut permettre d'augmenter les salaires.

La question des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants s'est posée très vite, dès mars 2013. La répercussion par le donneur d'ordre du coût généré par le Cice, imposée au sous-traitant, enfreint le code de commerce et a fait l'objet d'une surveillance étroite par le médiateur des relations inter-entreprises et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Depuis lors, aucun nouveau cas n'a été recensé.

**M. Charles Guené, président.** – Mais le but de ce dispositif n'était-il pas d'améliorer la compétitivité des entreprises ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – La baisse des prix incombe, en définitive, au donneur d'ordre. Cependant, les rapports de force dans ces relations inter-entreprises sont bien souvent difficiles.

**Mme Selma Mahfouz.** – Nous ne disposons pas encore de retombées quant aux conséquences du Cice sur l'évolution des cotisations sociales. Ni d'ailleurs, sur les conséquences de l'application du crédit impôt recherche !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Lors de notre audition des responsables de la BPI, il nous a semblé que le dispositif de préfinancement devrait mettre du temps avant d'être compris. D'ailleurs, avant cette audition, nous avons rencontré des jeunes chefs d'entreprises rendus méfiants par l'instabilité des dispositifs ; leurs réticences étant d'ailleurs encouragées, dans une certaine mesure, par leurs comptables. Le Cice avait pour objectif de stimuler l'économie et l'investissement, mais peut-on vraiment constater que cette dynamique a été impulsée ? Il est en outre prévu que les représentants du personnel soient consultés quant à la mise en œuvre du Cice : avez-vous des informations sur la mise en œuvre effective d'une telle consultation ?

**Mme Selma Mahfouz.** – Je suis d'accord avec vous. Il importe de suivre dans la durée la mise en œuvre du mécanisme de préfinancement destiné aux entreprises connaissant des problèmes de trésorerie.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Disposons-nous des indications sur l'évolution des entreprises du secteur privé sur cette question ?

---

**Mme Selma Mahfouz.** – Nous anticipons une montée en puissance de ce mécanisme de préfinancement, mais sans disposer d'informations fiables en la matière.

**M. Antoine Naboulet, chargé de mission au Commissariat général à la stratégie et à la prospective.** – Nous souhaitons auditionner prochainement les banques commerciales sur leur appropriation du Cice.

**M. Charles Guené, président.** – Le versement anticipé fait-il l'objet de conditions particulières ?

**M. Antoine Naboulet.** – Les créances sont, pour ainsi dire, en germe, puisque le montant estimé du crédit d'impôt doit être estimé d'une année sur l'autre. Nous constatons cependant une grande incertitude du côté des banques sur celui-ci.

**M. Charles Guené, président.** – Les besoins en termes d'investissement et de trésorerie sont-ils pris en compte ?

**Mme Selma Mahfouz.** – S'agissant de la consultation des représentants du personnel telle qu'en dispose l'article 66 de la loi de finance rectificative pour 2012 qui instaure le Cice, elle porte sur l'utilisation du crédit d'impôt qui doit être en conformité avec la loi et ne pas contribuer au financement de la hausse de rémunération des dirigeants. Le suivi de cette consultation devrait d'ailleurs faire l'objet d'une étude dont la Dares est le maître d'œuvre.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – L'obligation d'information et de consultation du comité d'entreprise, ou à défaut des délégués du personnel, sur le Cice et son affectation sera-t-elle effective au 1<sup>er</sup> juillet 2014 ?

**M. Antoine Naboulet.** – C'est en effet une date butoir. Mais l'organisation de cette concertation implique qu'on s'y attèle !

**M. Charles Guené, président.** – Une consultation sur l'usage passé peut-elle avoir un sens ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les représentants du personnel peuvent toujours émettre un vote d'alerte ! A-t-on prévu les conséquences d'un vote défavorable de ces représentants surtout dans les entreprises de taille modeste ?

**M. Antoine Naboulet.** – Certaines monographies nous fournissent des indications sur ce point, mais nous ne disposons pas pour l'heure d'un recensement pertinent en la matière.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – C'est bien la question des outils nécessaires au suivi de ce dispositif qui se pose !

**Mme Selma Mahfouz.** – Avant d'envisager le lancement d'enquête de grande ampleur, il convient de conduire un premier travail exploratoire susceptible de préciser les questions que suscitent, dans la durée, l'application de l'ensemble du Cice. Le comité de suivi, d'ailleurs, travaille en partenariat avec les partenaires sociaux qui peuvent lui faire remonter les informations depuis les entreprises.

**M. Charles Guené, président.** – Pour assurer une telle démarche, il faut cependant posséder une certaine expérience en la matière !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Ce dispositif constitue manifestement une avancée dans la transparence.

**Mme Selma Mahfouz.** – En effet, les représentants du personnel devraient obtenir davantage d'informations et être plus informés quant aux données stratégiques de leur entreprise.

---

**Audition de Mme Anne BUCHER, directeur des réformes structurelles et de la compétitivité, M. Nicolas PHILIPONNET, membre du bureau géographique France, de la direction générale des affaires économiques et financières de la commission européenne**

*(mercredi 14 mai 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Je souhaite la bienvenue à Mme Anne Bucher et à MM. Nicolas Philiponnet et Guillaume Roty de la Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne. Je vous remercie d’avoir accepté notre invitation à venir vous exprimer sur les effets emploi et compétitivité de la politique française d’allègements de cotisations, dans une perspective comparative avec nos principaux partenaires européens, en particulier l’Allemagne, dont les choix ont été très différents.

Vous nous livrerez votre appréciation sur les instruments à privilégier, le ciblage à retenir et le mode de financement à privilégier pour cette politique. Je vous laisse la parole sans plus attendre.

**Mme Anne Bucher, directeur des réformes structurelles et de la compétitivité**– Nous vous remercions d’avoir invité la Commission européenne à participer à cet échange de vues car c’est un privilège pour nous de participer à un débat national sur des politiques nationales. Dans le cadre de la préparation de cette audition, un certain nombre de questions nous ont été posées et je tenterai d’y répondre dans notre introduction.

Trois points nous paraissent importants. Le premier concerne l’érosion de la compétitivité de l’économie française et son lien avec le coût du travail. Le second porte, dans ce contexte, sur l’évolution des cotisations sociales et son impact. Le troisième point est relatif au paramétrage d’une politique qui vise l’exonération des cotisations sociales.

S’agissant de l’érosion de la compétitivité de l’économie française, qui nous occupe depuis trois ans dans le cadre de la surveillance macroéconomique où nous avons constaté que la détérioration de la balance courante française était un signe de détérioration macro-économique, celle-ci s’avère préoccupante du fait de sa continuité pendant plus de dix ans. Le déficit de la France, quelque peu atypique dans la zone euro, reflète une érosion de la performance des exportations et une diminution des parts de marché de la France qui est supérieure à celle enregistrée dans la zone euro. Les facteurs cycliques jouent un rôle mineur dans cette détérioration : la question de la performance des exportations françaises doit ainsi être posée.

Certes, la Commission européenne n'est pas véritablement inquiète quant aux implications de la détérioration de la balance courante française sur le niveau d'endettement externe de la France, qui demeure très modéré. En revanche, alors qu'un certain nombre de pays de la zone euro ont connu une détérioration de leur compétitivité et réussi à corriger cette tendance ces dernières années, la France ne présente que très peu de signes de correction depuis la dernière crise économique. On s'oriente ainsi vers une position encore plus détériorée de la France, au sein de la zone euro, dans l'avenir.

Dans notre diagnostic sur la compétitivité, nous abordons la question de la compétitivité-coût et de la compétitivité hors-coût qui reste, à en juger par le débat national en France, dominante. Mais, au sein d'une Union monétaire où les fondamentaux de la compétitivité de l'ensemble des membres ne doivent pas diverger, la compétitivité-coût demeure importante. L'évolution des coûts salariaux unitaires doit ainsi suivre une tendance commune et les gouvernements devraient veiller à ce que les salaires croissent au même rythme que celui de la productivité.

Historiquement, cet adage ne s'est pas vérifié dans la zone euro. L'Allemagne a en effet pratiqué une politique de modération salariale, tandis qu'un certain nombre de pays de la zone euro, dont la France, l'Espagne, l'Italie ou la Grèce, a laissé dériver la croissance des salaires au-delà des gains de productivité. Certains pays ont ainsi corrigé cette tendance sur l'évolution des salaires et, en France, nous ne disposons pas de signe avant-coureur de cette correction.

Lorsqu'on évalue l'impact de l'évolution des coûts salariaux sur les performances à l'exportation, émerge une spécificité française : l'industrie française a enregistré une hausse importante des coûts salariaux unitaires, mais elle n'a pas répercuté ces coûts sur les prix à l'exportation. Lorsqu'on regarde les indices de compétitivité relatifs, comme le taux de change effectif réel, on constate que la France a perdu en compétitivité sur les aspects coûts, de façon importante par rapport à l'Allemagne, mais lorsqu'on utilise ces indices de prix relatifs au regard des prix à l'exportation, on constate que la France et l'Allemagne demeurent sur un même niveau. En pratique, cette tendance s'explique par la compression des marges des entreprises pour rester présentes sur les marchés internationaux et à l'intérieur de la zone euro. L'évolution de l'indicateur du partage entre les salaires et les profits de la valeur ajoutée illustre cette tendance : cet indicateur, de l'ordre de 30 % pour la France, est l'un des plus bas de l'Union européenne, tandis que pour l'Allemagne, il avoisine les 40 %.

Par ailleurs, la part des profits dans la valeur ajoutée a baissé depuis 2006. Donc les conséquences de l'augmentation des salaires sur la capacité des entreprises à investir et à innover, par rapport à des entreprises similaires à l'étranger, vont vers une détérioration du positionnement des entreprises françaises. Ces observations sur le coût du travail présentent ainsi des incidences sur la compétitivité hors-coûts.



---

Quel est le lien de cette détérioration avec la question des prélèvements sociaux sur le travail ? Dans ce domaine également, force est de constater un certain nombre de spécificités françaises. La première, c'est que le niveau de cotisations sociales acquittées par les employeurs est très élevé en France, troisième en Europe après l'Italie et la Belgique, et représente près de 20 % de la masse salariale. Ce point reflète non seulement le poids élevé de la fiscalité, mais également un partage des cotisations sociales entre employeurs et employés différents des autres pays où la part égale tend plutôt à être la règle. Deuxième spécificité française : la progressivité en fonction du salaire des cotisations sociales qui résulte en partie des politiques d'exonération des bas salaires se traduisant par l'augmentation soutenue des cotisations du Smic jusqu'à 1,6 Smic, tout en présentant d'autres effets de seuil par la suite. Cette réalité contraste avec la tendance constatée dans les autres Etats de l'Union avec soit une augmentation constante ou une dégressivité, comme en Allemagne où, en vertu d'un modèle social différent, les cotisations sociales sont plafonnées et certaines prestations sociales sont assurées par des organismes privés proposés aux salariés.

De tels choix ne sont pas innocents dans une perspective internationale. Lorsqu'on compare la structure des coûts salariaux entre les entreprises françaises et allemandes, ceux-ci sont relativement similaires pour les bas salaires. Mais pour les salaires plus élevés, l'employeur français va être soumis à une plus grande imposition : pour un salaire d'1,5 Smic, l'employeur français va devoir acquitter 25 000 euros de charges annuelles, tandis que l'entrepreneur allemand en paiera 10 000 ! Une telle obligation n'est pas neutre sur les structures de coûts ou sur les marges que l'on espère dégager à l'exportation lorsqu'on est en concurrence sur des produits et des marchés similaires.

Cette progressivité des cotisations sociales résulte certes d'une démarche qui se veut favorable à l'emploi, mais dans une perspective européenne, le salaire minimum français est relativement élevé. Pour enrayer ce phénomène, la baisse des cotisations sociales a été choisie pour abaisser le coût pour les entreprises, avec comme contrepartie la progressivité qui tend à encourager la substitution du travail qualifié par le travail non qualifié, voire à conduire à la création de trappes à bas salaires. D'ailleurs, lorsqu'on compare les salaires entre la France et l'Allemagne, on constate que la France possède un plus grand nombre de salariés rémunérés autour du Smic qu'Outre-Rhin où les salaires minima sont plus bas et fixés par les conventions collectives.

Dans une logique dynamique de renforcement du tissu productif, les exonérations de cotisations sociales encouragent-elles l'investissement et le recours au travail qualifié qui sont généralement complémentaires l'un de l'autre, tandis que le travail non qualifié et le capital s'avèrent substituables ?

---

S'agissant du troisième point relatif à la méthode retenue pour mesurer les effets des exonérations de cotisations sociales, il nous est difficile de vous apporter des éléments de comparaison, du fait de l'utilisation continue de cette mesure depuis plusieurs décennies en France. Certes certains ciblage peuvent être constatés ailleurs, soit sur des nouveaux postes ou sur des catégories plus précises, comme aux Pays-Bas où les évaluations soulignent les effets d'aubaine suscités par les exemptions de cotisations sociales. Les Allemands ont également suivi cette démarche, à hauteur de 10 milliards d'euros, mais en augmentant concomitamment la TVA destinée à en compenser partiellement les effets. Mais celle-ci n'a pas fait l'objet d'une évaluation puisque les exonérations ont été très vite stoppées du fait de la politique d'assainissement budgétaire mise en œuvre Outre-Rhin. L'utilisation des exonérations, comme en Belgique, est ainsi ponctuelle et extrêmement ciblée, à l'inverse de la France. D'ailleurs, lors des réunions conjointes avec les différents ministères des finances des Etats membres, où sont abordées les questions de coût du travail et de fiscalité, l'argument selon lequel les outils fiscaux s'avèrent bien moins adaptés qu'une politique active du marché du travail est récurrent parmi les responsables ministériels présents.

Je ne dispose pas ainsi d'éléments comparatifs sur ces questions. La Commission européenne qui se penche sur le renforcement de la compétitivité française et le positionnement des entreprises, préconise que les mesures d'exemption de cotisations sociales soient prises au sens large plutôt qu'être ciblées sur les bas salaires qui ont certes des effets sur l'emploi mais n'influent, au final, guère sur la compétitivité. Les dispositifs récemment adoptés, comme le Cice ou d'autres mesures actuellement en cours d'adoption dans le cadre du pacte de responsabilité, marquent un changement par rapport à ce qui prévalait jusqu'alors : le ciblage des bas salaires est moins précis. Mais 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.

Certes, une telle mesure prend pour fondement la logique de l'élasticité de l'offre de travail vis-à-vis des emplois les moins qualifiés, mais il importe de garder à l'esprit le cadrage macro-économique pour en évaluer les conséquences. D'une part, lorsqu'on évalue à l'aune de nos modèles macro-économiques le Cice, on constate que le ciblage des bas salaires présente des effets positifs sur l'emploi mais peu sur la compétitivité externe, puisque la réduction du coût du travail n'influe pas sur le niveau des prix à l'exportation de manière probante. D'autre part, le financement de cette mesure pose problème, puisque la réduction des cotisations sociales s'inscrit dans une politique d'assainissement budgétaire impliquant la réduction d'autres postes de dépense, comme celle de l'investissement public présentant, à terme, des effets récessifs susceptibles d'en enrayer les effets positifs. La réduction concomitante des cotisations et des prestations sociales

---

entraîne un effet négatif, la première année, puisque les dépenses publiques sont réduites, mais cet effet est temporaire puisque s’amorce une dynamique de compétitivité. De ce fait, nous considérons que le débat sur les exonérations de cotisations sociales doit prendre en compte les modalités de financement de cette mesure et ainsi s’interroger sur la protection sociale et son éventuelle réforme.

**M. Charles Guené, président.** – Estimez-vous que les mesures actuellement prises, en matière de réduction de charges, sont suffisantes, et avez-vous des informations quant à leur financement, ou faut-il plutôt privilégier la réduction globale des dépenses comme politique économique ? D’ailleurs, que pensez-vous des mesures de réduction de la dépense publique récemment prises par le Gouvernement ?

**Mme Anne Bucher.** – Nous ne disposons pas de la totalité du plan d’économies annoncé par le Gouvernement. Sur les questions de finances publiques, je passerai la parole à M. Nicolas Philipponnet qui sera plus à même de vous répondre.

**M. Nicolas Philipponnet.** – Les modèles que nous utilisons ne nous permettent pas d’envisager l’ensemble des conséquences de l’application du Cice. Pour autant, l’engagement général de réduction des dépenses du pacte de stabilité d’ici 2017 devrait financer ce dispositif. Pour le moment, nous ne pouvons que forger des hypothèses.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – La question du bouclage macroéconomique, qui obéit à une diversité de paramètres et qui, de ce fait, autorise des interprétations divergentes, est en effet récurrente, comme nous avons pu le constater pendant nos auditions. Il est vrai que le bouclage permet de démontrer une certaine efficacité des mesures d’exonérations mis en œuvre à partir de 1993 jusqu’aux lois Aubry sur la création d’emplois du fait du couplage de ces mesures avec le déficit. Une difficulté désormais se pose avec la concomitance de mesures similaires dans un contexte de réduction des déficits. Ce que vous proposez, c’est de maintenir des exonérations en poursuivant une réduction drastique des dépenses difficilement supportable pour la population.

**M. Nicolas Philipponnet.** – Juste un point sur la méthodologie de ces évaluations. Il faut ainsi distinguer entre les évaluations conduites ex ante et celles conduites ex post. Ainsi, celles conduites, notamment par la Dares pour les dispositifs mis en œuvre en 1993 procèdent par des comparaisons ex post d’entreprises qui sont toutes dans le même contexte économique. Ainsi, les effets potentiellement expansionnistes de ce genre de mesures ne sont pas capturés, pas plus que les modalités de financement de ces mesures. Notre direction, quant à elle, conduit plutôt une évaluation ex ante, à l’aune de modèles macroéconomiques, qui nous permet ainsi d’inclure les modalités de financement des mesures d’exonérations, du fait de l’absence de groupes témoins susceptibles de subir, dans la même économie, le poids de ces mesures.

**Mme Anne Bucher.** - Toute contrainte budgétaire, qui vise à réduire la dépense publique, présente un effet récessif lorsqu'on met en œuvre des mesures d'exonération.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - On annule ainsi l'effet qu'on a provoqué par des exonérations.

**Mme Anne Bucher.** - On peut d'ailleurs amplifier l'effet récessif lorsqu'on agit sur l'investissement. Cet effet récessif peut en revanche s'avérer transitoire lorsqu'on réduit les transferts et que les effets positifs de la mesure d'exonération dominent et permettent, en définitive, d'amorcer un cercle vertueux à partir de l'abaissement du coût du travail profitant à la compétitivité des entreprises via un effet prix et une amélioration des exportations.

**M. Charles Guené, président.** - Selon vous, il vaudrait donc mieux diminuer la dépense sociale plutôt que la dépense d'investissement public ?

**Mme Anne Bucher.** - En effet, dans un dispositif de ce type et il vaut mieux réfléchir à une réforme de la protection sociale que de rechercher des ressources budgétaires.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Dans le raisonnement, il faut inclure d'autres régulations qui expliquent les problèmes dans lesquels on se trouve. Par ailleurs, y-a-t-il un impact différent des prélèvements entre impôts et cotisations pour le financement de la protection sociale ? En outre, comment améliorer la compétitivité de la France dans un contexte où l'ensemble de ses partenaires suit la même politique ? Quelles mesures de restauration de la compétitivité préconisez-vous : celles-ci ont-elles un effet sur l'emploi à court ou moyen terme ? Car entre la mise en œuvre d'une mesure et ses effets favorables, il y a nécessairement une période d'incertitude que l'on ne retrouve sans doute pas dans les modèles macroéconomiques mais qui affecte la réalité économique que vivent les personnes.

**Mme Anne Bucher.** - Avant de répondre à vos questions, je souhaite revenir sur l'évaluation des effets et ses ordres de grandeur. Les effets globaux sont fortement diminués. Ainsi, lorsqu'on regarde les effets des mesures prises dans la décennie 1990-1993, on a une première estimation de l'ordre de 300 à 400 000 emplois. Mais inclure ces données dans un modèle plus complet, impliquant d'autres variables comme les possibilités d'augmentation salariale ultérieure, les répercussions sur les prix, et les effets nets, conduit à revoir cette estimation liminaire. Le chiffre avancé est plutôt de l'ordre de 70 000 créations d'emplois ! Cette démarche est standard puisque les effets nets d'une mesure donnée s'affaiblissent lorsqu'on évalue cette dernière au-delà de son secteur et dans un cadre économique global. Cette réalité doit ainsi être intégrée dans la délibération politique.

---

S'agissant de la diversité des instruments de diminution des coûts, il va de soi qu'une diminution des cotisations sociales acquittées par l'employeur induit un effet direct sur le coût du travail. Mais d'autres alternatives existent : ainsi l'Italie propose des réductions des cotisations sociales acquittées par les salariés couplées à une réduction de l'impôt sur le revenu. Les effets de telles mesures dépendent de la répercussion de cette baisse des cotisations salariées sur les demandes de salaires et sur le pouvoir d'achat des salariés et ses conséquences en matière de consommation.

Le choix d'asseoir le Cice sur l'impôt sur les sociétés nous semble obéir à une logique compréhensible. En l'absence de surplus budgétaire et dans le contexte d'un alourdissement de la fiscalité qui a entraîné une baisse des marges des entreprises depuis 2006, des dispositifs comme le Cice visent à rendre aux entreprises une partie de la surcharge fiscale imposée pendant la crise et d'utiliser l'impôt sur le revenu pour des entreprises qui connaissent des problèmes de rentabilité.

**M. Charles Guené, président.** – Nous avons donc, à vous entendre, un double handicap : un manque de compétitivité coût et hors-coût. La France n'a-t-elle donc pas d'atouts en matière de compétitivité ? Faire reposer toute la protection sociale sur les salaires directs n'est-il pas également problématique ? Enfin, un troisième problème se pose quant au financement des mesures d'exonération mises en œuvre. Vous êtes assez critique dans votre approche, sans pour autant nous donner la martingale !

**Mme Anne Bucher.** – Pour nuancer la critique de l'évolution de la France, notre direction ne nourrit pas les mêmes inquiétudes que pour l'Italie, dont le niveau de la dette est très élevé et la situation macroéconomique est très différente. Sur les aspects justement macroéconomiques de la compétitivité et du coût du travail, la France n'est pas dans une situation dramatique : elle est en concurrence essentiellement avec l'Allemagne, d'où un problème de compétitivité hors-coûts puisque les entreprises françaises se positionnent sur des segments de produits comparables à ceux proposés par leurs concurrentes allemandes. Ainsi, lorsqu'on compare ces secteurs, la position des entreprises françaises dans les secteurs à haute technologie n'est pas mauvaise. En outre, lorsqu'on mesure la qualité des produits, les exportations françaises sur la zone euro ont un niveau très élevé et ce, de manière continue, même depuis la crise. En effet, les entreprises ont ainsi réduit leurs marges pour continuer à vendre des produits d'un certain niveau qualitatif. Une telle situation contraste avec la situation de l'Italie, qui est moins spécialisée dans les produits à haute technologie et qui a davantage souffert de la concurrence des nouveaux Etats membres depuis l'élargissement aux Peco.

Sur la politique à conduire, je ne peux en effet vous donner de réponse. En revanche, s'agissant de notre analyse au niveau communautaire, il nous paraît important que la croissance des salaires suive celle de la productivité. Il faut ainsi s'interroger sur la déviance constatée depuis ces

dernières années en France, qui est d'ailleurs loin d'être le pays où cette tendance a été la plus grave. Le dispositif général de formation des salaires est ici nodal : le Smic est une spécificité française et son rôle comme valeur de référence pour un certain nombre de paramètres de cotisations sociales est manifeste. Se focaliser sur les salaires pour lutter contre le chômage des personnes faiblement qualifiées a surtout profité aux entreprises du secteur abrité et non dans le secteur concurrentiel où ces dernières emploient des personnes les plus qualifiées. Donc un tel ciblage n'a pas résolu le problème de la compétitivité.

La question du financement renvoie également à celle des choix budgétaires opérés par le Gouvernement qui est confronté à la réduction de la dépense publique et à la recherche des gains d'efficacité de la dépense publique susceptibles d'être obtenus dans des secteurs comme le financement de la santé.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Quel est l'impact du salaire minimum qui va être appliqué en Allemagne ? Celui-ci va-t-il rapprocher le coût du travail Outre-Rhin du coût du travail en France ? Est-ce une preuve que l'Europe conduit également vers une certaine forme de convergence ?

**Mme Anne Bucher.** – Nous avons en effet relevé ce point. Dans la surveillance que nous faisons des déséquilibres macroéconomiques des Etats membres, l'excédent de la balance courante allemande traduit également une forme de déséquilibre. Lorsque nous avons souligné l'importance que la France conduise des réformes visant l'amélioration de la compétitivité à la fois coût et hors-coûts, nous avons en même temps indiqué qu'il était nécessaire que l'Allemagne entreprenne les réformes nécessaires à la réduction de son excédent de la balance courante, de l'ordre de 8 % du PIB, qui indique que l'épargne nationale est supérieure à l'investissement, soit un excès d'épargne et un déficit d'investissement. Il nous paraît ainsi essentiel que l'Allemagne stimule sa consommation interne. L'introduction de ce nouveau salaire minimum devrait y contribuer. D'ailleurs, nous pensons que si la réforme Hartz du marché du travail a permis à des personnes jusqu'alors exclues du marché du travail de travailler pour un salaire très faible de 450 euros par mois, elle ne permet pas de résoudre les problèmes que pose à long terme à l'Allemagne le vieillissement de sa population qui fournit l'un des facteurs explicatifs du haut niveau d'épargne.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Par quel mécanisme ce genre de mesures implique-t-il un haut niveau d'épargne ?

**Mme Anne Bucher.** – Parce que les hauts revenus épargnent plus et les personnes qui ne disposent que de 450 euros par mois sont extrêmement contraintes dans leurs dépenses et ne peuvent s'engager dans des dépenses d'investissement. Le maintien, par l'Allemagne, d'une modération salariale à travers de tels dispositifs n'a favorisé ni l'augmentation de la participation de la population active d'une manière dynamique, ni la demande interne.

---

Outre les ménages qui n'investissent pas, le Gouvernement dispose de plus de marges budgétaires qu'il n'en utilise. Il procède à une réduction de la dette supérieure, en niveau, à ses engagements européens. Un déficit important de l'investissement public, comme dans les infrastructures énergétiques notamment, est constaté. La Commission a ainsi recommandé que l'Allemagne déréglemente certains services, comme celui de la construction qui est moins ouvert qu'en France à la concurrence internationale et, d'une manière plus globale, émis un certain nombre de recommandations destinées à stimuler l'investissement en Allemagne.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Pourquoi les services en Allemagne sont-ils moins chers ?

**Mme Anne Bucher.** - Je ne pense pas qu'ils soient moins chers !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - C'est pourtant ce qui nous été dit ! Une des raisons de la compétitivité de l'Allemagne selon certains de nos interlocuteurs provient, outre de l'équilibre entre qualifiés et non qualifiés en termes de cotisations, du moindre coût des services aux entreprises que ceux pratiqués en France.

**Mme Anne Bucher.** - S'agissant du coût salarial en Europe, deux éléments doivent être distingués : la progression des salaires en fonction de celle de la productivité et l'évolution des salaires entre le secteur abrité et le secteur exposé. En Allemagne, la politique conduite, via des conventions collectives, accorde des augmentations de salaires corrélées à celles de la productivité dans le secteur manufacturier, tandis que dans les services, où la productivité est plus faible et les personnels moins syndiqués, les salaires sont beaucoup plus bas. Alors que dans les autres pays, on constate un phénomène inverse. Ainsi en Espagne, la dérive des salaires a été tirée par la bulle immobilière et par les salaires du secteur des services et de la construction. En Grèce également, l'effet de l'augmentation des salaires du secteur public a été prégnant. Et de telles augmentations dans le secteur abrité se transfèrent, via les mécanismes de formation des salaires, au secteur exposé à la concurrence et pénalisent les entreprises. Cette spécificité allemande explique pourquoi l'augmentation des salaires ne s'est pas propagée à l'ensemble de l'économie et occasionné une érosion de la compétitivité.

**M. Charles Guené, président.** - Nous avons eu un tableau nous indiquant que les coûts directs de main-d'œuvre, dans l'industrie en France et en Allemagne, étaient sensiblement équivalents mais qu'ils étaient plus chers en France dans les services, ce qui renchérisaient le coût global à l'exportation.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** Cette tendance est également imputable à l'effondrement du secteur industriel en France et à la préférence accordée, pendant toute une période, au développement des services. Une telle dynamique n'a pas manqué de se traduire en termes salariaux.

**Mme Anne Bucher.** - Lorsqu'on remonte aux années 1980, un certain nombre de grandes entreprises à capitaux publics, dans les services, jouait un rôle de premier plan dans les négociations salariales, tandis qu'en Allemagne, le secteur leader dans les négociations salariales reste celui de la métallurgie.

**M. Nicolas Philipponnet.** - Une remarque sur la convergence du coût du travail entre la France et l'Allemagne qui ne serait qu'une question de temps pour que s'efface le différentiel de compétitivité entre les deux pays. Le problème de compétitivité hors-coût demeure : l'Allemagne a certes bénéficié des modérations salariales pendant les années 2000 pour améliorer sa compétitivité hors-coûts et l'excédent de la balance courante de ces dernières années s'est effectué en dépit d'un coût du travail en augmentation. L'effet est donc beaucoup moins immédiat.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Un point demeure occulté lorsqu'on parle de l'Allemagne, c'est celui de sa relation avec les pays d'Europe centrale et orientale. La France ne dispose pas de ces Etats pour consolider son expansion économique.

**Mme Anne Bucher.** - Le gros succès de l'Allemagne, concomitant d'ailleurs avec l'introduction de l'euro, réside dans l'optimisation de sa chaîne de valeur avec les pays de l'Est.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Le coût du travail de la main d'œuvre de ces pays rend l'Allemagne forcément plus compétitive !

**Mme Anne Bucher.** - Les Peco représentaient également une opportunité pour les économies de l'ensemble des Etats membres ! Ils ont certes permis à l'Allemagne de se spécialiser dans des secteurs à haute valeur ajoutée et de maintenir sa compétitivité à l'extérieur.

**M. Charles Guené, président.** - Nos industriels avaient également la faculté de travailler avec les Peco, comme avec l'Afrique du Nord.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Certes, mais ce n'est pas la même chose puisqu'en Afrique du Nord, la main d'œuvre n'est pas aussi qualifiée que dans les Peco ! On évacue, à mon sens, un peu trop vite cette opportunité qui constitue un facteur d'explication.

**M. Nicolas Philipponnet.** - Les études qui portent sur le modèle industriel des entreprises françaises et allemandes insistent sur la différence de relations avec les pays à main d'œuvre à bas coût. En Allemagne, ces pays ont servi à externaliser un certain nombre d'opérations en maintenant l'activité à haute valeur ajoutée sur le territoire national, tandis qu'en France, les entreprises ont privilégié la délocalisation de l'ensemble de la chaîne de valeurs dans un autre pays.



---

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Ce n’était pas une politique ! Comme j’ai pu le constater dans le secteur textile, ces délocalisations relevaient d’une stratégie d’entreprise !

**Mme Anne Bucher.** – Fondamentalement, l’exportateur français est différent de l’exportateur allemand. Car, en Allemagne, le tissu industriel est composé de moyennes entreprises et de grandes entreprises tournées vers l’exportation tandis qu’en France, la base des exportations est assurée par quelques grandes entreprises et les petites entreprises ne disposent pas de la taille critique pour bénéficier des opportunités sur les marchés extérieurs. C’est à ce stade que la question de la compétitivité hors-coûts prend tout son sens, puisqu’il s’agit de renforcer les petites entreprises et de les aider à se tourner vers l’exportation.

**M. Charles Guené, président.** – Il faut reconnaître que les industriels allemands peuvent plus en termes de stratégie nationale, ce que ne font pas leurs homologues français.

**Mme Anne Bucher.** – Au bout du compte, l’Allemagne est plus ouverte que la France ; elle importe plus que la France en valeur ajoutée, du fait du fractionnement de la chaîne de production Outre-Rhin. A cet égard, comme l’on regarde les données commerciales sur une base valeur ajoutée, les pays comme la France, mais aussi l’Italie ou l’Espagne, apparaissent comme beaucoup plus fermés.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Mais il me semble que cette présence des Peco a un impact tout à fait singulier et il faudrait davantage le prendre en compte !

**M. Charles Guené, président.** – L’histoire doit également être prise en compte pour comprendre les différences entre les productivités française et allemande.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – L’exemple de l’Allemagne est particulièrement intéressant. Pendant ces dix dernières années, la politique salariale mise en œuvre Outre-Rhin s’est caractérisée par une très grande modération à contre-courant des autres pays dont les coûts salariaux par unité produite ont augmenté. Cette évolution atypique de l’Allemagne par rapport aux autres pays membres de l’Union européenne, dont la France où les coûts salariaux ont rejoint le niveau allemand. Mais cette modération salariale ne saurait, à elle seule, expliquer ni la compétitivité ni les performances de l’économie allemande. D’autres facteurs doivent être pris en compte, comme la réforme du marché du travail et notamment celle conduite par le ministre Hartz. Lequel de ces facteurs explique la bonne compétitivité de l’économie allemande ?

**M. Charles Guené, président.** – La réforme du marché du travail est-il un facteur d’amélioration de la compétitivité hors-coûts ?

**Mme Anne Bucher.** - La modération salariale représente certainement l'une des spécificités allemandes par rapport aux autres pays de la zone euro. Plusieurs facteurs ont contribué à cette modération salariale : la réforme Hartz, qui a profondément modifié l'indemnisation du chômage et amené sur le marché du travail des personnes qui ne s'y trouvaient pas, couplée avec le mécanisme des emplois dans les secteurs abrités, a créé une main-d'œuvre moins onéreuse dans les services qui n'existait pas jusqu'alors. La réforme des conventions collectives, et des négociations s'y faisant jour, constitue l'autre aspect de cette évolution, qui a permis l'insertion de clauses de « opt-out » dans les conventions collectives destinées aux entreprises du secteur manufacturier confronté à la compétition internationale. La réduction du taux de couverture des conventions collectives, consécutive à la réduction du taux de syndicalisation, a aussi accompagné ce phénomène. D'après les experts allemands, l'évolution des négociations collectives a joué un rôle important dans la fixation des salaires dans le secteur manufacturier et y a induit un effet d'alignement des salaires sur la productivité.

En matière de flexibilité du marché du travail, cette question du « opt-out » est secondaire. C'est surtout l'arrivée de très bas salaires sur le marché du travail qui constitue l'élément important de cette flexibilité. Certes, l'immigration, qui s'est accrue ces dernières années, a joué un rôle important de flexibilisation comme dans le secteur des abattoirs et la main d'œuvre rémunérée à 3,50 euros ; cette situation étant spécifique puisque inhérente à un secteur d'activité n'ayant pas de salaire minimum.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - La démographie est aussi importante : le nombre de personnes arrivant chaque année sur le marché du travail est lui aussi déficitaire. 150 000 personnes arrivent en moins sur le marché du travail en Allemagne, tandis que la situation, en France, est exactement à l'opposé !

**Mme Anne Bucher.** - Il y a manifestement un déficit de l'offre de travail en Allemagne. Les perspectives à moyen terme de ce pays dépendent de la politique migratoire à venir ainsi que d'une politique d'investissement soutenue sans laquelle il est impossible de renforcer la croissance de long terme.

**M. Jean-Pierre Caffet.** - Avez-vous une estimation de la croissance potentielle française à l'heure actuelle ?

**M. Nicolas Philipponnet.** - Selon nos sources, la croissance française oscille entre 1 et 1,1 % entre 2013 et 2015, avec une augmentation potentielle à 1,5 % d'ici cinq ans. Notre estimation est très en-deçà de ce qu'obtient le Gouvernement français avec sa méthodologie qui se place à une croissance potentielle à 1,7 %.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Avons-nous des projections quant à l'impact de la démographie en Allemagne sur sa compétitivité ?

**Mme Anne Bucher.** - A priori non. Nous intégrons cette donnée dans notre calcul de croissance potentielle qui inclut les projections en termes de force de travail disponible et de participation sur le marché du travail, ainsi que d'un niveau de taux de chômage sur le long terme. Mais l'impact, à proprement parler, du vieillissement m'est inconnu. Des efforts financiers sont actuellement consacrés à la politique de la petite enfance en Allemagne et à la promotion de la participation des femmes au marché du travail.

**M. Charles Guené, président.** - Je vous remercie pour votre exposé et la grande qualité de vos réponses.

**Audition de Mme Mireille ELBAUM, présidente  
du Haut Conseil du financement de la protection sociale**  
*(mercredi 14 mai 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale, placé auprès du Premier ministre, est un lieu de débat et de proposition où sont présents les partenaires sociaux. Il a présenté plusieurs rapports sur les perspectives de financement de la protection sociale.

Les allègements de cotisations sociales et les mécanismes de compensation qui en résultent posent, de fait, la question de l'évolution du mode de financement de la protection sociale. Comment le Haut Conseil envisage-t-il ces évolutions en fonction des risques à couvrir et des stratégies possibles ?

**Mme Mireille Elbaum.** – Le Haut Conseil a en effet travaillé sur les logiques de financement de la protection sociale et s'est confronté à la question qui vous occupe en trois occasions. En dressant l'état des lieux qui nous avait été commandé, à l'automne 2012, au moment de notre installation, nous avons été conduits à analyser les exonérations de cotisations, leur progressivité, et la façon dont a évolué la compensation, qui ne se fait plus depuis 2011, annuellement et à l'euro près, mais par l'affectation définitive d'impôts et taxes. Ce qui a pu un temps conduire à se demander si la dynamique de ces impositions affectées suivrait celle des risques à couvrir. On s'en est inquiété pour la branche famille sans qu'apparaisse, in fine, de problème majeur.

Plutôt que de compensation d'exonération, il est devenu plus juste de parler d'un barème progressif des exonérations employeur dont le financement est assuré par des impôts et taxes affectés au régime de sécurité sociale, tant dans son versant universel, avec la branche famille et les prestations en nature de l'assurance maladie, que dans son versant contributif, puisque la branche vieillesse est elle aussi compensée – étant entendu que les régimes complémentaires et l'assurance chômage restent exclusivement financés par les cotisations.

Les exonérations dites Fillon ayant fait l'objet de diverses évaluations, notamment par la Dares et la direction générale du Trésor, nous nous sommes contentés d'insister sur la disparité de leurs conclusions : les effets sur l'emploi qu'elles retiennent s'étagent sur une large fourchette et devraient plutôt se situer autour de 500 000 à 600 000 que d'un million, chiffre qui représente le haut de la fourchette.

Nous avons ensuite, en juin 2013, rendu un rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale. Nous raisonnions, à montant de financement constant, sur

---

l'adéquation optimale des ressources des différents régimes eu égard à la philosophie dont ils procèdent et à la nature des risques qu'ils couvrent. Nous y examinons également des problèmes plus spécifiques, parmi lesquels la question de la fiscalité du capital et de la fiscalité environnementale - qui n'est pas ce qui vous occupe aujourd'hui - mais aussi ce que l'on appelle les niches sociales, dans un raccourci de langage qui n'est pas pleinement justifié puisqu'il recouvre à la fois des exonérations et des exemptions ou des abattements d'assiette...

Si certains partenaires sociaux ont pu nous reprocher d'avoir retenu une hypothèse de travail à financement constant et sans allègements supplémentaires, nous n'en avons pas moins été conduits à constater que la sédimentation des affectations successives avait quelque peu brouillé la lisibilité du système. Ne serait-il pas bon, afin de clarifier les choses en distinguant selon la nature des risques, de réserver les cotisations aux risques les plus contributifs par nature, comme le risque vieillesse, et de concentrer les impôts et taxes affectés sur les risques par nature universels et généraux, que couvrent les prestations maladie ou celles de la branche famille ? Etant bien entendu qu'il ne s'agit nullement de faire la distinction entre assurance et solidarité, principe que nous rejetons a priori puisque les assurances sociales sont, par nature, solidaires. Mais il n'en existe pas moins un lien entre affiliation professionnelle et remplacement des revenus d'activité - ce que nous appelons contributivité, mais non point au sens assuranciel. Et c'est pourquoi nous envisageons différents scénarios pour montrer qu'il y avait matière à clarification. Au demeurant, si le régime vieillesse s'est vu affecter des impôts et taxes, c'est bien pour compenser des exonérations. Ne serait-il pas logique, cependant, de clarifier un peu leur distribution et de faire en sorte, par exemple, que les taxes comportementales aillent plutôt au financement de l'assurance maladie ?

Nous avons, parallèlement, raisonné sur les niches fiscales qui, bien que regroupées, par souci de lisibilité, dans une annexe unique au projet de loi de financement de la sécurité sociale, méritent d'être différenciées selon qu'il s'agit d'exonérations de cotisations pour des motifs liés à l'emploi et à l'insertion ou d'exemptions et d'abattements d'assiette poursuivant d'autres objectifs, de nature sociale - et le fait est que nombre d'entre eux visent à favoriser les politiques sociales d'entreprise comme la participation et l'intéressement, la prévoyance d'entreprise... Ce qui n'est pas sans poser un problème d'égalité dans la mesure où les grandes entreprises, qui ont les épaules assez larges pour développer de telles politiques, bénéficient du même coup davantage de ce type d'abattements.

Les exonérations proprement dites, qui visent l'emploi et l'insertion, appellent une approche différente. On peut les classer en trois catégories. Celles qui visent l'emploi en général appellent une évaluation quant à leur effet sur l'emploi global. En revanche, celles qui visent des publics particuliers, comme les chômeurs de longue durée via des contrats aidés, ne

doivent pas être évaluées à la seule aune de l'emploi créé puisqu'elles tendent avant tout, par un mécanisme de discrimination positive, à changer l'ordre de la file d'attente en rendant un avantage différentiel à des publics désavantagés sur le marché du travail. Viennent enfin les exonérations sectorielles, dont la logique, et c'est là où le bât blesse, est à cheval entre les deux. Il s'agit à la fois de créer des emplois et d'avantager certains secteurs d'activité.

Voilà donc, au total, un paysage complexe, qui, outre qu'il n'est pas toujours très lisible pour les acteurs, conduit à se poser la question de l'articulation entre ses composantes. Comment les exonérations générales progressives doivent-elles s'articuler, par exemple, avec les exonérations en faveur des DOM ? Et la création, intervenue depuis, du crédit d'impôt compétitivité-emploi (Cice), relance cette question de l'articulation, j'y reviendrai. Ajoutons que c'est un paysage mouvant, fait de créations, de modifications, de suppressions. Voyez les exonérations sur les bas salaires : si les évaluations témoignent incontestablement qu'elles ont un effet sur l'emploi, on peut se demander si l'instabilité des dispositifs n'entraîne pas une déperdition.

Notre troisième rapport, enfin, remis en mars 2014, est un point d'étape préalable au pacte de responsabilité, dans la poursuite de nos travaux sur le financement de la protection sociale. Nous nous y posons donc la question des effets potentiels, en fonction de leur ciblage, d'allègements complémentaires. Nous ne disposions, pour traiter ce très vaste sujet, que de deux mois de travail, et avons donc procédé par une série de sept éclairages, dont trois peuvent vous intéresser. Nous avons tout d'abord dressé un nouvel état des lieux, en mettant l'accent sur la question de la compétitivité de l'économie française, de l'influence potentielle du coût du travail, et en marquant les évolutions intervenues dans le financement de la protection sociale. Avec la création du Cice, instrument fiscal s'ajoutant aux exonérations, nous avons été conduits à engager une réflexion à la fois réglementaire, comptable et financière, en vue d'une éventuelle unification entre ce dispositif et les allègements de cotisations sur les salaires.

Il nous est également apparu utile de faire la lumière sur les conclusions des modèles macroéconomiques quant aux effets sur la compétitivité des allègements de cotisations ciblés. Nous avons ainsi mobilisé trois outils, le modèle du Trésor, celui de l'OFCE et celui, sectoriel, de l'équipe Erasme, qui décompose l'analyse par secteurs fins d'activité. Sachant que les deux points de cotisations sociales qui restent uniformes au niveau du Smic représentent 10 milliards, nous avons testé, sur le fondement de ces trois modèles, différentes formes, plus ou moins progressives, d'exonération possibles - uniforme, ciblée sur les salaires moyens et modestes ou sur les seuls bas salaires - associées à plusieurs formes de financement potentiels.

---

Vous savez que le Gouvernement a finalement renoncé à un rapprochement du Cice et des allègements de cotisations sociales, piste à laquelle les partenaires sociaux n'étaient guère favorables. Nous avons, pour notre part, souligné que les champs d'application des deux dispositifs ne se recouvraient pas - les entreprises à but non lucratif, par exemple, bénéficient d'allègements mais pas du Cice, et inversement pour certaines entreprises publiques et parapubliques. A quoi s'ajoute le fait que pour un même montant, le résultat brut et net n'est pas le même dans l'un et l'autre cas, puisque le Cice est un allègement net de l'impôt sur les bénéfices à acquitter par l'entreprise, tandis que l'exonération vient en déduction des charges de celle-ci. Si bien que pour obtenir des montants équivalents, il faut calculer en termes de retour d'impôt sur les sociétés. Enfin, les exonérations s'appliquent sans délai, au contraire du crédit d'impôt, le décalage pouvant aller, dans le cas du Cice, jusqu'à n+4. En cas de fusion, il aurait fallu réduire ce décalage, au risque d'une année blanche pour les comptes publics. Le problème majeur, surtout, est qu'il ne reste, au niveau du Smic, que deux points de cotisation, bien loin des quatre à six points du Cice. Il aurait donc fallu envisager d'autres techniques, soit en faisant entrer, chose inédite, les régimes à gestion paritaire comme l'Unedic et les régimes complémentaires de retraites dans le système des exonérations, soit en envisageant un mode de gestion plus globalisé par l'Acoss, ce qui supposait bien des aménagements dans ses méthodes de régulation. Le problème de la chronologie restant le plus délicat, puisque le droit à crédit d'impôt que crée le dispositif du Cice peut s'étendre, via un mécanisme d'imputation sur les bénéfices, jusque sur quatre ans.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Merci de cet intéressant exposé. Il n'y a plus à proprement parler compensation, avez-vous dit, mais affectation définitive d'impôts et taxes. Pouvez-vous préciser lesquels ?

**Mme Mireille Elbaum.** - Ils sont très divers. Depuis les taxes sur les conventions d'assurance ou sur l'industrie pharmaceutique, les droits sur les tabacs et alcools, jusqu'à des fractions de TVA - d'abord ciblées sur les producteurs d'alcool ou de tabac puis devenues fractions de TVA générale.

Dès lors que l'assiette est large et générale, il n'y a pas de problème de dynamisme.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - C'est ce dont je m'inquiétais.

**Mme Mireille Elbaum.** - En revanche, il est vrai qu'il peut y avoir quelque paradoxe dans l'affectation des taxes comportementales. On ne peut pas vouloir, à la fois, qu'elles infléchissent les comportements et que leur assiette soit dynamique... C'est ce qu'on nous a objecté lorsque nous avons proposé de regrouper les taxes et impôts sur l'assurance maladie, car même si ses dépenses s'infléchissent, les besoins sont appelés à croître avec le vieillissement de la population.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Que des impôts et taxes affectés viennent prendre le relais de la compensation ne témoigne-t-il pas d'un changement subreptice du mode de financement de la protection sociale ?

**Mme Mireille Elbaum.** – La question de fond est ailleurs. Je vous renvoie au discours récent du Premier ministre. Plutôt que parler d'allègements de cotisations, ne faut-il pas considérer que l'on en vient, aujourd'hui, à un barème de cotisations devenu de fait progressif ? 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.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Quid, du même coup, de la gouvernance paritaire ?

**Mme Mireille Elbaum.** – La question de l'architecture financière et de la gouvernance du système mérite, en effet, d'être approfondie. La gouvernance est paritaire, mais les prélèvements obligatoires liés à l'assurance sociale sont inclus dans la dépense publique au sens européen, sur laquelle c'est le Gouvernement, via le programme de stabilité, qui doit rendre des comptes. C'est un paradoxe. D'un autre côté, il paraît difficile de dire que les partenaires sociaux ont voix au chapitre quand il s'agit de cotisations mais pas quand il s'agit d'impôts et taxes. Dans nos démocraties, les partenaires sociaux sont associés à la réflexion sur les politiques sociales.

**M. Charles Guené, président.** – Que la ressource soit déconnectée de la masse salariale ne vous paraît pas, si je comprends bien, un problème majeur ?

**Mme Mireille Elbaum.** – La question a pu se poser un temps, lorsque de petits impôts ad hoc, sur le dynamisme desquels on pouvait s'interroger, ont été affectés à la branche famille. Mais dès lors qu'on en vient à des impôts généraux comme la CSG ou la TVA, la question du dynamisme ne se pose plus.

**M. Charles Guené, président.** – Cela ne remet pas en cause, pour vous, le système paritaire ?

**Mme Mireille Elbaum.** – C'est une question qu'il ne me revient pas de trancher. Elle relève du politique.

**M. Charles Guené, président.** – Mais elle n'agit pas, pour vous, sur l'économie du système ?

**Mme Mireille Elbaum.** – La répartition des responsabilités se fait autrement dans d'autres pays, comme en Belgique ou dans les pays scandinaves, où le dialogue a lieu au niveau des enjeux macroéconomiques. Dans le système français, on n'a associé les partenaires sociaux à la gestion



---

que pour autant qu'il y avait des cotisations ; on peut se demander s'il est toujours fondé de s'en tenir à ce seul schéma. Pour moi, il n'y a pas d'automatisme en la matière, c'est une question de choix politique. Cela dit, les partenaires sociaux considèrent que l'on ne doit pas perdre de vue que les cotisations sont en partie du salaire différé, notamment dans le cadre du système de retraite. Mais il n'est pas sûr qu'il s'agisse de la même question. La solidarité, dans notre système, passe à la fois par des mécanismes horizontaux de salaire différé dans le temps et par des mécanismes de redistribution instantanée.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Y a-t-il consensus, sur ces questions, au sein du Haut Conseil, sachant qu'il réunit toutes les sensibilités ?

**Mme Mireille Elbaum.** – Nous n'avons pas abordé la question de la gouvernance comme telle. Même si nous avons, dans notre état des lieux, souligné quelques paradoxes. Dans le cas de l'assurance chômage, quand les partenaires sociaux prennent une décision d'extension ou de réduction de la durée de cotisation, cela a des répercussions en chaîne. Sur le RSA, par exemple, donc les départements.

Le Haut Conseil, cela dit, n'a pas recherché une expression par voie de consensus ; le sujet, ainsi que vous le soulignez, est trop identitaire, il touche à la conception qu'a chacun de la protection sociale : il n'emporte pas consensus. Nous avons préféré procéder à des analyses générales, dérouler des scénarios, soulever les contradictions nées de la sédimentation de politiques successives. Nous nous contentons de présenter des scénarios potentiellement contrastés, qui présentent des avantages et des inconvénients. On peut certes nous reprocher de n'être pas très conclusifs, mais le dialogue entre les partenaires sociaux est à ce prix. Sur la question des allègements, il n'y a pas de consensus possible, mais tous ont accepté que l'on modélise plusieurs scénarios, étant entendu qu'en fin de rapport, une place est réservée à l'expression des positions de chacun. Il s'agit d'apporter des éclairages aux décideurs et de retracer les positions des partenaires sociaux.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Si je comprends bien, le Haut Conseil est chargé de mettre à disposition des outils partagés pour une analyse du financement de la protection sociale qui en a jusqu'à présent manqué...

**Mme Mireille Elbaum.** – Nous avons beaucoup progressé sur la mise à disposition des données statistiques. Avec la modélisation économique, nous avons franchi un pas supplémentaire en allant chercher des outils qui restaient cantonnés dans la sphère du ministère de l'économie et des finances. Y compris en montrant que le meilleur outil du monde ne peut donner que ce qu'il a : il reste fondé sur des hypothèses qui influent sur le résultat. En revanche, voyant que les positions qui s'exprimaient quant à

la différence entre assurance et solidarité ne collaient pas avec les comparaisons internationales et les résultats de la recherche, nous avons voulu aller un peu plus loin en organisant un séminaire avec les acteurs sociaux pour leur donner des éléments sur des travaux récents qu'ils ne connaissent pas toujours.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – J'avais prévu de vous demander votre sentiment sur l'idée ancienne d'une intégration des allègements dans le barème des cotisations, et s'il fallait, à votre sens, les flécher sur un risque : vous avez répondu dans votre propos liminaire, de même que sur la fonction redistributive que pourrait assurer la progressivité.

Vous avez évoqué la question du ciblage qui est, pour nous, une question clé. Je ne pense pas tant au ciblage sur les bas salaires qu'au ciblage sectoriel : on sait que dans un certain nombre de cas, l'argent ne va pas aux objectifs.

Pouvez-vous, enfin, nous en dire plus sur les trois modèles macroéconomiques à partir desquels vous avez travaillé ?

**Mme Mireille Elbaum.** – Encore une fois, le Haut Conseil n'est pas mandaté pour trancher. Il n'est pas une enceinte de négociation. Sur la question du passage au barème, nous nous sommes bornés à un constat : il y a eu des évolutions mais nous sommes au milieu du gué. Ce que nous pouvons faire, c'est donner un éclairage technique sur les évolutions à venir selon que l'on considère ou non que l'on passe au barème.

Pour ce qui concerne la fonction redistributive, nous avons fait un important travail sur l'ensemble du système de protection sociale. Dans les comptes de la protection sociale, on trouve des prestations en nature et des prélèvements. Ce sont avant tout les prestations qui jouent un rôle redistributif, en particulier quand elles sont forfaitaires, comme les allocations familiales ou les remboursements maladie. Du côté des prélèvements, qui financent la protection sociale, nous avons pointé un paradoxe : il y a plus de progressivité dans les cotisations employeur, du fait des allègements, que dans les prélèvements supportés par les salariés, qui comptent aussi la CSG, très légèrement progressive. Il est au demeurant logique, dans un système de redistribution, que celle-ci soit assurée par des prestations dont le financement est assis sur un spectre de prélèvement assez large et général. Nous avons cependant recherché s'il existait des moyens d'accroître la progressivité des prélèvements à la charge des assurés. L'idée qui vient naturellement à l'esprit est de rendre la CSG progressive, mais la jurisprudence constitutionnelle rend la chose peu praticable, au point que dans la dernière version du pacte de responsabilité, le Gouvernement se propose plutôt de passer par les cotisations sociales. Il est vrai que la CSG se classant sous le registre des impositions de toutes natures, elle eût été la voie la plus logique vers la progressivité, mais la jurisprudence constitutionnelle

---

imposant que soient prises en compte les ressources du ménage, cela supposait que l'entreprise, qui précompte la CSG, soit informée de la situation financière des ménages, avec toutes les difficultés que cela soulève.

J'en viens à la question du ciblage. Si l'on cherche un effet sur l'emploi, il est clair que les allègements sur les bas salaires ont un effet plus important. Au regard d'un scénario d'allègements uniformes, la fourchette, dans un scénario concentré sur les bas salaires, est de 30 000 à 80 000 emplois supplémentaires - la modélisation du Trésor donnant un différentiel plus important que le modèle Némésis de l'équipe Erasme. Mais, dans le même temps, on constate que les allègements généraux sur les bas salaires bénéficient davantage à certains secteurs, comme l'hôtellerie, les moins exposés à la concurrence internationale. Si l'on vise un effet compétitivité, au bénéfice du secteur industriel, plus exposé, en vue d'une répercussion sur les prix, l'exportation, les parts de marché, et in fine l'emploi, alors, cela suppose des exonérations moins concentrées sur les bas salaires, qui profitent davantage à l'industrie mais créent, pour la même somme, moins d'emplois directs. Il y a débat, le problème tenant au fait qu'on se sert d'un même outil pour servir deux objectifs qui ne sont que partiellement convergents.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - C'est le paradoxe.

**Mme Mireille Elbaum.** - L'Acoss a produit un tableau des effets à attendre, par taille d'entreprise et par secteur, selon les différents scénarios que j'ai mentionnés. Aux pouvoirs publics de décider des objectifs prioritaires.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Il me reste à vous remercier de ces éclairages.

**Audition de M. Louis GALLOIS, auteur du rapport  
« Pacte pour la compétitivité de l'industrie française »  
(mercredi 21 mai 2014)**

**M. Charles Guené, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Louis Gallois que je remercie d'avoir répondu à notre invitation en tant qu'auteur du Pacte pour la compétitivité française. Ce rapport a souligné les difficultés du positionnement de l'économie française, dont la compétitivité hors-prix ne compense pas le handicap en termes de compétitivité prix. Ayant appelé à un choc de compétitivité, vous avez été entendu par le Gouvernement sur votre diagnostic et, dans une certaine mesure, sur vos propositions. Celles-ci s'orientaient toutefois, pour un coût identique de 30 milliards d'euros, vers un dispositif plus neutre que la combinaison du Cice avec les 10 milliards de nouveaux allègements.

Les dispositions finalement retenues marquent un compromis entre les effets emploi, les effets compétitivité et la situation des finances publiques. Vous nous direz quelles sont pour vous les priorités dans la période actuelle. Vous pourriez également nous indiquer quels pourraient être les instruments de la rénovation du dialogue social, sur la qualité duquel vous portez un jugement sévère.

**M. Louis Gallois, auteur de Pacte pour la compétitivité de l'industrie française.** – Je suis très honoré et heureux de me trouver devant cette mission commune d'information, quoique je n'ai pas sur votre sujet une légitimité extrêmement forte : je ne suis pas économètre et mon rapport traite non de l'emploi, mais de la compétitivité, qui n'est génératrice d'emplois qu'à moyen terme.

En ciblant les réductions de charge sur les bas salaires, on obtient un effet sur l'emploi assez fort, mais réparti sur l'ensemble des acteurs économiques, y compris ceux qui emploient beaucoup de monde et sont peu exposés à la compétition internationale, comme les grandes surfaces. A l'inverse, des exonérations portant sur des rémunérations plus élevées ont moins d'impact sur l'emploi et bénéficient davantage à l'industrie, plus exposée à la concurrence internationale.

Les allègements que je proposais visaient surtout à donner un ballon d'oxygène aux entreprises pour les remettre dans une dynamique d'investissement ; les destinant plus particulièrement à l'industrie, je souhaitais qu'ils s'appliquent aux salaires jusqu'à trois fois et demie le Smic. Le Gouvernement a choisi une voie moyenne en fixant le seuil à deux fois et demie le Smic, avec un effet couperet : une rémunération de 2,6 fois le Smic n'a droit à aucun allègement. J'aurais 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.

---

Interrogé par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), le professeur Zagamé estime qu'un éventuel transfert des cotisations familiales depuis les entreprises vers la fiscalité créerait 62 000 emplois, davantage en ciblant les bas salaires. Si je suis incapable de vérifier ce chiffre, je sais que l'hypothèse de croissance sur laquelle il repose est décisive.

Vous avez sans doute bénéficié des travaux conduits par l'Insee, à la demande du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, à partir d'une enquête menée auprès de 8 000 entreprises sur l'usage qu'elles comptaient faire des sommes allouées au titre du Cice : dans l'industrie, 46 % d'entre elles disent vouloir l'affecter à la croissance de l'investissement, 31 % à l'emploi, 21 % à la baisse du prix de vente et 20 % à l'augmentation des salaires ; dans les services, 53 % à la croissance de l'investissement, 43 % à l'emploi, 29 % à la baisse du prix de vente et 38 % à l'augmentation des salaires.

J'en déduis que les entrepreneurs des services ont coché toutes les cases « oui » du questionnaire ; je suis plus sensible à ce qu'a répondu l'industrie, plus sélective : un tiers des entreprises affecteront tout ou partie de l'avantage Cice à la création d'emplois. Je ne crois pas pour autant aux effets mécaniques : les entreprises embaucheront si elles ont confiance dans la conjoncture, dont la prévision constitue un facteur décisif de la création d'emplois. L'effet le plus solide du Cice portera bien sur l'investissement, le reste est plus aléatoire, parce que plus dépendant de la conjoncture. C'est d'ailleurs ce que je souhaitais lorsque j'ai proposé la mesure.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Nous rencontrons le concept de compétitivité dans le champ que nous traitons. Dans votre rapport de novembre 2012 sur la compétitivité, vous avez écrit que les allègements effectués depuis vingt ans ayant concerné les plus bas salaires, ils ont eu peu d'effets directs sur l'industrie qui se situe à des niveaux de rémunération plus élevés : « Pour atteindre de manière privilégiée l'industrie et les services à haute valeur ajoutée qui lui sont liés (bureaux d'études, ingénierie, informatique, conseils...), il conviendrait que le transfert de charge porte sur les salaires jusqu'à trois fois et demie le Smic. Dans ces conditions, 35 % de l'avantage créé irait directement vers l'industrie et les services à haute valeur ajoutée associés ». Estimez-vous que le Cice, combiné aux récentes annonces gouvernementales, va dans le sens de vos préconisations ?

Les représentants de la BPI nous ont indiqué qu'une grande partie des demandes de préfinancement qui leur étaient adressées résultaient de difficultés de trésorerie. Dans la conjoncture dégradée qui est la nôtre, il importe d'en tenir compte.

Vous avez également souligné les effets « de second tour » : un allègement des charges sur les bas salaires améliore la compétitivité des secteurs à salaires élevés en raison de l'abaissement général des coûts de production. Est-il possible de quantifier ces effets ?

A quelles conditions les exonérations de charges sociales peuvent-elles constituer un levier efficace pour réaliser une montée en gamme ? Ne se trompe-t-on pas de combat, dès lors que la nécessité d'une montée en gamme industrielle devrait nous conduire à raisonner en compétitivité hors prix ? Quels leviers fiscaux et sociaux les pays comme l'Allemagne ont-ils utilisés depuis vingt ans pour favoriser cet appareil industriel à forte valeur ajoutée ?

Des dispositifs fiscaux incitatifs, comme des amortissements dérogatoires ou le crédit d'impôt recherche (CIR), ne sont-ils pas plus adaptés ? Peut-on mesurer l'impact du CIR sur l'emploi, et qualifieriez-vous la France, comme on l'a fait parfois, de « paradis fiscal » pour la recherche ?

**M. Louis Gallois.** - La courbe est très explicite, en plaçant le niveau maximum de rémunération à 3,5 Smic, on touche à peu près 35 % des emplois industriels ; passé cette asymptote, l'effet n'augmente plus vraiment ; en revanche l'intervalle entre 2,5 et 3,5 Smic est marqué par une forte progression. 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.

L'intérêt d'un transfert des cotisations familiales, que j'avais proposé, tient à ce qu'elles touchent tous les salaires. Faire supporter à l'appareil productif des éléments de solidarité nationale qui doivent relever de l'impôt, comme la politique de la famille, ne me paraît pas justifié. En 1945, la capacité contributive n'était que dans les entreprises, on a pris les ressources là où elles se trouvaient. La fiscalité s'est suffisamment diversifiée depuis pour que l'on puisse envisager d'autres supports.

Les entreprises n'ont pas encore touché le Cice, qui ne sera déduit qu'à partir du premier acompte de l'impôt sur les sociétés, soit ces jours-ci. Certaines ont été contraintes par des difficultés de trésorerie à faire appel à la BPI pour des préfinancements coûteux : les taux qu'elle pratique sont 4 % pour une inflation comprise entre 0,5 % et 0,7 %. Les entreprises suffisamment pourvues en trésorerie n'y ont pas recours, tandis que pour les autres les problèmes de trésorerie passent avant tout.

Quant à la quantification des effets du Cice sur l'emploi et sur l'investissement, elle est difficile : le premier est très dépendant du taux de croissance que l'on retient ; le second pourrait être mesuré si l'on connaissait la base, autrement dit si l'on pouvait dire ce qui se serait passé sans cette mesure. Si l'investissement augmente en 2014, comme les économistes le

---

prévoient, quelle part de ce progrès devra-t-elle être attribuée au Cice ? Ses défenseurs lui accorderont un rôle important, d'autres moins. C'est en tout cas le poste le plus retenu par les entreprises des services comme de l'industrie lorsqu'on leur demande ce qu'elles vont faire du Cice.

Pour monter en gamme, il faut investir. Deux problèmes constituent des obstacles à la croissance potentielle de la France. Ses gains de productivité annuels sont très faibles parce que ses entreprises n'investissent pas assez. C'est désormais un lieu commun de dire que nous avons 35 000 robots en France, alors que l'Italie en a 62 000 et l'Allemagne 150 000, et que les générations de robots français sont plus anciennes que celles des robots italiens et allemands. Le second problème est celui de l'innovation, qui coûte de l'argent. La montée en gamme sert à sortir du piège des coûts.

**M. Charles Guené, président.** – La spécificité de la France ne tient-elle pas à ce que tout son système social repose sur les salaires, c'est-à-dire sur les entreprises, ainsi qu'au fait que son niveau de protection est très élevé ? Les solutions dont nous discutons ne sont-elles pas là pour compenser cet état de choses, dans un monde globalisé ?

**M. Louis Gallois.** – 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 ... ? Je constate simplement que les marges des entreprises sont très basses, d'où l'utilité de leur apporter un ballon d'oxygène pour réenclencher un processus d'investissement. Il faut sortir une partie de l'industrie française d'une compétition par les prix qui l'étrangle. Il faut pour cela créer d'autres avantages. C'est ce qu'a fait l'industrie allemande : à caractéristiques égales, une Volkswagen est 10 % plus chère qu'une voiture française, et pourtant c'est la Volkswagen que les gens veulent acheter. Les pneus Michelin sont plus chers que ceux de ses concurrents, mais ils se vendent parce que l'on sait qu'ils sont meilleurs. Quel avantage dans la compétition internationale ! Cela peut intéresser des secteurs beaucoup plus larges de notre industrie.

Les impôts et les charges sociales des entreprises sont plus bas en Allemagne qu'en France, ce qui veut dire que les ménages payent plus ; il en va de même pour l'électricité. Cela est facilité par le fait que le coût du logement représente 16 % des revenus des Allemands, contre 26 % pour nos compatriotes, ce qui handicape l'ensemble de la société française.

Sur le plan social, l'Allemagne a créé à la suite des réformes Hartz deux marchés du travail complètement séparés : celui des grandes et moyennes entreprises, où existent des syndicats très puissants – j'ai pu constater qu'un appel à la grève chez Airbus à Hambourg mobilise 98 % des salariés : tout s'arrête –, et où le dialogue social est beaucoup plus riche qu'en France ; d'autre part le reste du salariat, voué à une précarisation totale, avec beaucoup de temps partiel et sans salaire minimum. Celle-ci

induit d'ailleurs des aides indirectes à l'industrie : un ouvrier des abattoirs gagnant quatre euros de l'heure ne vit que grâce au complément des aides sociales, qui reviennent à subventionner les abattoirs allemands, tandis que les nôtres sont soumis à la dure loi que vous évoquiez, monsieur le président, du salaire minimum.

Ce salariat précaire représente un avantage considérable, parce qu'il ne concerne pas l'industrie exportatrice, mais crée autour d'elle un environnement de services et de produits bon marché favorable aux entreprises et à leurs salariés. Jean-Claude Trichet m'expliquait que la vie était moins chère à Francfort que dans les villes françaises. C'est dire avec quelle attention nous observerons l'instauration d'un salaire minimum en Allemagne.

A l'époque de mon rapport, j'avais réfléchi à des mesures plus ciblées en faveur de l'industrie, comme l'amortissement accéléré ou un traitement fiscal privilégié des investissements, mais j'avais préféré une mesure générale et visible pour créer un effet de choc. Je suis cependant assez favorable à l'amortissement accéléré des investissements.

Je suis un défenseur acharné du CIR grâce auquel de petites entreprises ont maintenu leur effort de recherche pendant la crise au même niveau que les entreprises allemandes, et de grandes entreprises comme EADS ont localisé en France leurs activités de recherche, alors que les Anglais déroulaient un tapis rouge pour les attirer. Cela étant, l'expression de « paradis fiscal » pour la recherche me semble un peu excessive – c'est un paradis fiscal pour la bonne cause.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'apprécie beaucoup ce que vous avez dit, notamment dans votre rapport, sur le hors-coût. Ne pensez-vous pas que la France ait encore beaucoup à faire dans ce domaine ?

Les 35 milliards que nous avons mis dans le Cice et dans les allègements n'auraient-ils pas été mieux placés dans des stratégies de filière ? Cibler nos aides sur les bas salaires incite peu l'industrie à arbitrer en faveur de l'investissement et de la modernisation. Vous avez parlé de l'amortissement accéléré des investissements – y a-t-il d'autres formes d'aide ? Il semble notamment que manquent des crédits pour des prêts de longue durée aux entreprises.

Le plan américain de relance de l'industrie manufacturière différencie les aides fiscales et sociales selon les secteurs. Ne serait-il pas possible qu'une partie au moins des aides fiscales et des allègements de cotisations aient des contreparties adossées à des contrats de filière, de manière à cibler les objectifs ? On pourrait conditionner les allègements de charges à une convention de développement industriel.



---

Les Américains pratiquent également un certain protectionnisme en imposant des normes à l'importation. Sommes-nous, quant à nous, suffisamment vigilants à l'invasion de produits étrangers ? Ils ont enfin créé des « centres d'innovation manufacturière », ou viviers de compétence. Devrions-nous nous en inspirer pour redonner goût à des techniciens et ingénieurs ? C'est faute d'avoir essayé ces autres moyens que le coût du travail apparaît comme l'un des leviers sur lequel la puissance publique peut agir.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Nous sommes à la traîne non seulement de l'Allemagne, mais aussi de l'Italie, de la Corée du Sud, du Japon, de l'Inde, et même de la Chine, dont certaines productions sont aujourd'hui de grande qualité, et cela en raison d'une dramatique erreur de stratégie de nos industriels et dirigeants. L'inversion de cette stratégie ne se fera pas en trois ans. L'Etat n'aggrave-t-il pas cet état de fait en privilégiant les bas salaires ? Que les charges soient proportionnelles aux salaires ne contribue-t-il pas à ce que les plus qualifiés quittent la France ? La taxe à 75 % a aussi été un message désastreux, et s'est traduite par la baisse abyssale des investissements étrangers dans notre pays. Ne faudrait-il pas inverser cette politique industrielle ?

**M. Charles Guené, président.** – L'entreprise dans laquelle je travaillais à l'époque avait dû rembourser les aides Hacuitex de sinistre mémoire.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il faut mieux rester en vie et rembourser que mourir. Il s'agissait d'ailleurs d'une mesure de droite.

**M. Charles Guené, président.** – Rembourser a été assez douloureux. ... A côté de l'investissement en matériel, il y a aussi l'investissement humain par la formation.

**M. Louis Gallois.** – Lorsque le grand emprunt a été lancé, j'étais sceptique, mais j'ai changé d'avis : emprunter pour financer l'avenir, surtout dans les conditions actuelles, a du sens parce que le taux de retour de ces investissements pour la collectivité sera très probablement supérieur au taux d'emprunt. Après avoir passé deux années passionnantes au Commissariat à l'investissement, je crois que nous allons dans la bonne direction, pourvu que nous maintenions le cap : il faut financer l'avenir, non se substituer au budget de l'Etat.

Le Commissariat privilégie à juste titre la recherche et le passage à l'innovation. Notre objectif est 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. Cependant, c'est une affaire de dix ans. L'agenda 2010 de Schröder s'est étalé sur une décennie, avec trois majorités politiques différentes, et sous deux chanceliers de bords opposés, qui ont mené exactement la même politique. Voilà la cohérence et la persévérance dans l'action qui sont indispensables.

Aurions-nous pu faire un meilleur usage des 30 milliards ? Il fallait créer un événement afin de recréer de la confiance. Nous verrons si cela se réalise.

La BPI a connu un bon démarrage : c'est un outil qui ne suscite pas de débat idéologique, tout le monde étant convaincu que cet instrument manquait, d'autant plus que le secteur bancaire est désormais corseté dans le modèle prudentiel de Bâle 3 qui le gêne pour financer l'industrie. Créée le 12 juillet 2013, elle doit encore créer son savoir-faire, monter en puissance et accumuler de l'expérience - elle reste cependant une banque, qui est, de surcroît dans le collimateur de la direction de la concurrence de Bruxelles.

Quant à la relance de l'industrie manufacturière, j'ai trouvé intéressante l'initiative d'Arnaud Montebourg des 34 plans industriels - même si, comme je le lui ai dit, ce nombre est un peu élevé.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** - Certains n'iront pas jusqu'au bout.

**M. Louis Gallois.** - Confier leur pilotage à des industriels est une bonne idée. Le problème sera le financement, qui sera assuré par les investissements d'avenir. C'est sans doute ce qui a conduit M. Montebourg à souhaiter que le Commissariat général à l'investissement lui soit rattaché.

Je préfère le terme de réciprocité à celui de protectionnisme, dépassé par la transformation des chaînes de production : ce que nous produisons en France est constitué de pièces venant du monde entier ; réciproquement, Valeo et Faurecia travaillent d'abord pour l'industrie allemande et exportent à travers les voitures allemandes.

Je m'accorde en revanche avec votre propos sur les normes de sécurité et de qualité, ainsi que sur le droit du travail ; l'ouverture des marchés publics doit être réciproque, il nous faut y insister auprès des instances européennes, même si Bruxelles considère que c'est l'antichambre du protectionnisme.

Il est nécessaire de rechercher à différencier les secteurs sans contrevenir aux règlements communautaires. Il n'est pas possible, par exemple qu'un allègement fiscal ne concerne que l'industrie, mais on peut intervenir en amont, sur la recherche, c'est-à-dire sur le pré-compétitif.

Les centres d'innovation manufacturière existent en France ; il s'agit des centres techniques, du Centre technique des industries mécaniques (Cetim), ou des instituts Carnot, créés à l'exemple des instituts Fraunhofer en Allemagne, même s'ils n'en ont pas encore l'expertise. Je ne suis pas loin d'être d'accord avec vous, monsieur de Montesquiou...

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Quel dommage !

---

**M. Louis Gallois.** – A force de pratiquer des exonérations sur les bas salaires pour compenser un Smic trop élevé, nous avantageons les industries de main d’œuvre, mais nous faisons aussi vivre les grandes surfaces...

**M. Aymeri de Montesquiou.** – La Poste !

**M. Louis Gallois.** – L’Etat est capable de récupérer l’argent.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Elle sert les entreprises.

**M. Louis Gallois.** – Elle traverse une période difficile ; il n’est pas inutile de l’aider. Nous avons beaucoup de bas salaires, ce qui devient préoccupant. L’Allemagne a un système différent : les charges sont plafonnées et le reste – jamais pris en compte dans les études – est du domaine de l’assurance privée. S’inspirer de cela reviendrait à remettre en cause le principe au cœur de la sécurité sociale en France : la solidarité de tous les Français. En contrepartie, nous avons des inégalités moins grandes et un taux de pauvreté plus bas qu’en Allemagne.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – S’agit-il d’une pauvreté allemande ou bien d’une pauvreté turque, bulgare et roumaine...

**M. Louis Gallois.** – C’est une pauvreté partagée, comme partout.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Cela maintient un bas niveau de qualification ; l’ascenseur social est bloqué.

**M. Louis Gallois.** – La formation professionnelle n’a aucun intérêt pour les salariés si elle n’offre pas de possibilité pour s’élever. Je parle d’autant plus librement de ces sujets que je ne suis pas au Gouvernement et que je ne reçois pas les chiffres du chômage tous les mois. Si j’étais dans ce cas, je verrais sans doute dans les exonérations un moyen bien utile d’y remédier.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Elles ont pourtant un rendement faible.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Tout à fait.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Ce n’est pas de la stratégie.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Il y a sur ce point un certain accord...

**M. Louis Gallois.** – Je le constate avec surprise !

**M. Yves Daudigny.** – La Poste est en concurrence avec des entreprises privées à Paris. J’étais hier avec des représentants français et allemands d’une entreprise allemande qui a des activités chez nous. D’après eux, les atouts de notre pays sont les cerveaux et le crédit d’impôt recherche ; les handicaps sont l’instabilité fiscale – plus que le coût du travail – et l’application zélée des normes européennes en matière d’environnement.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – C’est vrai.

**M. Yves Daudigny.** – Enfin, c'est la prégnance du principe de précaution : au moindre incident, les peurs et les polémiques se multiplient, voire les nouveaux textes législatifs. D'après vous, les mentalités françaises sont-elles un frein à l'innovation ?

**M. Louis Gallois.** – En effet, l'instabilité et surtout l'imprévisibilité fiscales – nous avons été jusqu'à inventer l'impôt rétroactif – nuisent aux entreprises, qui veulent avant tout savoir ce qui les attend, même si c'est désagréable. Ma proposition de geler certaines mesures a été reprise dans le pacte de responsabilité. Ne me parlez pas trop du principe de précaution et des normes européennes ; à trop me pousser dans mon sens, vous me feriez trébucher ! Le principal risque est de ne pas en prendre : c'est le déclin. Evaluons-les, débattons-en, mais prenons des risques !

**M. Louis Gallois.** – Jacques Attali signale que l'invention qui a tué le plus de monde est l'électricité. Les Allemands ne sont pas loin d'être comme nous sur ce point. Nanotechnologies, biotechnologies, organismes génétiquement modifiés, gaz de schiste... Cela commence à faire beaucoup de sujets que nous n'avons pas le droit d'aborder.

Nous appliquons les normes environnementales européennes plus vite et plus fort que les autres. Le patron de Paprec m'a ainsi signalé 41 modifications de normes sur les déchets sur les huit premiers mois de 2012 ; trois de ses salariés se consacrent à cela, ce qui ne serait pas possible pour une entreprise de moindre taille. Le choc de simplification doit être une affaire politique, majeure menée au plus haut niveau de l'Etat ; sinon, l'administration française – dont je viens et que j'aime beaucoup – continuera à être une machine à produire du règlement.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Et à ne pas le contrôler.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Le dispositif sur la pénibilité, auquel je ne m'oppose pas dans son principe...

**M. Louis Gallois.** – Cela m'aurait étonné !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – ... en est un exemple terrible.

**M. Louis Gallois.** – Nous avons une grande capacité à fabriquer des usines à gaz.

---

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous le payons cher. L'utilisation des exonérations sur les bas salaires devient une facilité. Le pacte de responsabilité poursuit deux objectifs : agir sur la courbe du chômage et rapprocher de l'emploi les jeunes non qualifiés. Son rendement faible ne rendrait-il pas préférable un plan massif, intégrateur, pour sortir de cette impasse ? Pendant les Trente Glorieuses, les entreprises du Nord-Pas-de-Calais intégraient les jeunes de milieu ouvrier dans des centres de formation au sein des usines où, rémunérés, ils passaient leurs diplômes. L'apprentissage est devenu un échec en France, comme l'a fait remarquer Gérard Filoche, au contraire de l'Allemagne.

**M. Louis Gallois.** – Je viens de lancer un cri d'alarme sur ce sujet dans L'Usine nouvelle : l'apprentissage a baissé de 8 % en 2013 et les trois premiers mois de 2014 sont terribles, alors qu'il était prévu de passer de 415 000 à 500 000 apprentis. Seulement 12 % des entreprises respectent le nombre minimal d'apprentis, les autres préférant payer la compensation à la branche. C'est aussi une défaillance de l'Education nationale, qui ne promeut pas l'apprentissage, plus tellement pour des raisons idéologiques – les syndicats de salariés ayant changé de discours sur ce point – mais parce qu'il apparaît à tort comme un concurrent des lycées professionnels. Il nous manque un programme national définissant le financement et réglant le problème des jeunes apprentis qui, à 16 ou 17 ans, ne peuvent, sans réseau familial, trouver un stage, un logement et se déplacer. Ce serait de l'argent bien utilisé pour lutter contre le chômage et promouvoir l'adéquation entre offre et demande de travail ; et cela tire tout le monde vers le haut.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Tout à fait.

**M. Louis Gallois.** – L'apprentissage ne doit pas être la roue de secours, mais une des deux roues de devant, comme en Allemagne.

**M. Charles Guené, président.** – Je vous remercie.

**Audition de M. Henri STERDYNIAK, directeur du département  
« Economie de la mondialisation », de l'Observatoire français  
des conjonctures économiques (OFCE)  
(mercredi 21 mai 2014)**

**M. Charles Guené, président.** – Nous recevons M. Henri Sterdyniak, directeur du département Economie de la mondialisation de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), dont l'évaluation des effets sur l'emploi des exonérations de charges sociales est dans la fourchette basse, en raison des effets macroéconomiques que vous prenez en compte. Quels autres instruments privilégieriez-vous ? Estimez-vous que les cotisations sociales soient le meilleur outil de redistribution ? Si leur calcul devait évoluer, quelles mesures concilieraient selon vous équité et efficacité économique ?

**M. Henri Sterdyniak, directeur du département Economie de la mondialisation de l'Observatoire français des conjonctures économiques.** – La France est passée d'un taux de chômage de 7 % en 2007 à 10,5 % aujourd'hui, naturellement à cause de la crise du capitalisme mondialisé. Avant 2007, elle a été confrontée à la concurrence commerciale et aux délocalisations. Dans de nombreux pays, la part du travail a baissé au profit de celle du capital. La France a été un peu épargnée sur ce point. Le déficit de demande a été comblé soit par la hausse du déficit public, soit par celle de l'endettement des entreprises et des ménages. Ces hausses ont trouvé leurs limites : les crises des subprimes et de la dette des pays du sud de la zone euro. Les capitaux cherchent partout le plus fort rendement, causant une forte instabilité.

Dans ce contexte difficile où l'Europe est malheureusement inactive, la France doit agir seule, avec des méthodes pas forcément efficaces. La dévaluation étant impossible dans la zone euro de même que la baisse des salaires, il est tentant de procéder à une dévaluation fiscale, sympathique lorsqu'elle est pratiquée dans un seul pays, comme en Allemagne ces dernières années, mais catastrophique si elle l'est partout. Elle peut être compensée par une hausse de déficit public comme en Allemagne de 2000 à 2005 mais produit des effets médiocres sur la croissance.

Pour d'aucuns, la solution miracle serait dès lors de concentrer ces exonérations sur les bas salaires, une fabuleuse élasticité ouvrant la voie à une création considérable d'emplois non qualifiés. Massivement mise en œuvre en France, cette stratégie est soutenue par tous les économistes français spécialistes du marché du travail. Il est pourtant difficile d'estimer cette élasticité ; supérieure à un (pour 100 d'exonérations, les entreprises augmentent de plus de 100 la masse salariale), elle est valable ; inférieure, elle est nuisible, puisqu'il coûte moins cher de créer directement de l'emploi public. Les travaux empiriques étant très fragiles, les défenseurs de cette

---

politique s'appuient sur des travaux américains anciens, de telle sorte qu'un consensus administratif s'est fait autour d'une fourchette de 0,8 pour le Smic à 0,2 pour les salaires le plus élevés, soit une élasticité moyenne de 0,6. Cela signifie que chaque emploi créé par une exonération sur les cotisations revient à 44 000 euros, contre 24 000 euros pour un emploi public au Smic.

Le risque est de créer beaucoup d'emplois non qualifiés en détruisant des emplois mieux qualifiés – peut-être moins – cela fait baisser la masse salariale. La manipulation du Smic favorise les entreprises où la main d'œuvre est mal payée, instable, à mi-temps, au détriment de celles où la main d'œuvre est stable et a une possibilité d'évolution. Cette politique ne correspond pas aux besoins de la France : monter en gamme, trouver des emplois pour des jeunes de mieux en mieux formés. Un taux de chômage des non qualifiés supérieur au taux moyen n'est en rien une caractéristique française : on le retrouve partout. Ce n'est pas dû au Smic, mais à l'effet perroquet : l'employeur cherche toujours le salarié le plus qualifié, même pour un emploi qui ne le requiert pas. L'écart entre les taux d'emploi des deux populations en France n'est pas plus faible qu'ailleurs en Europe, malgré toutes les politiques qui auraient dû le réduire.

Certains économistes s'appuient sur un épisode très particulier, pendant lequel toutes les entreprises ont réduit leurs effectifs : celles qui ont bénéficié d'une exonération ont licencié 40 000 personnes de moins que les autres. Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo multiplient ce chiffre par vingt pour trouver le nombre d'emplois pouvant être créés. On n'a pas le droit d'extrapoler de la sorte ! Cette politique développe des emplois non qualifiés précaires, à mi-temps et installe dans certaines familles une pauvreté qu'il a fallu compenser par le RSA. Elle n'avait pas sa place dans le pacte de responsabilité, par lequel nous demandons aux entreprises de monter en gamme, d'être compétitives et de faire de la recherche et développement.

Votre question sur le financement de la protection sociale est délicate. Si les prestations contributives (assurance chômage, retraite et maladie en espèces) sont financées par des cotisations proportionnelles aux revenus d'activité – je ne serais pas choqué à cet égard que les cotisations salariales pour la retraite augmentent, de manière à ne pas faire peser sur l'entreprise le choix de travailler moins longtemps –, l'héritage du passé veut que les prestations famille et maladie en nature soient financées par des cotisations patronales. Cela a posé un problème de cohérence que nous avons résolu par des prélèvements sur les revenus du capital qui correspondent à peu près à ces dépenses. Le système français, qui peut sembler extérieurement bizarre, n'est en réalité pas si loin du système scandinave, où un impôt sur le revenu massif finance les assurances sociales. Toute réforme qui proposerait de se rapprocher du modèle suédois ne changerait dès lors pas fondamentalement les choses, sinon que les retraités devraient cotiser pour les prestations maladie en nature et famille, ce qui semble difficile à une époque où leurs revenus devraient baisser tendanciellement.

Une piste, refusée par beaucoup de monde, est de financer ces prestations uniquement par l'impôt, ce qui n'est pas forcément injustifié, les entreprises ayant besoin de salariés en bonne santé et qui ne passent pas leur temps à garder leurs enfants. Nous pourrions en revanche changer l'assiette de ces cotisations, en substituant la valeur ajoutée à la masse salariale - une telle assiette a été utilisée pour un nouvel impôt local. Cette réforme, souvent évoquée et souvent rejetée, a l'avantage de favoriser les entreprises à main d'œuvre contre les entreprises très capitalistiques et de décourager la substitution du capital au travail. Certains y voient un aspect régressif. Le financement actuel est compliqué, mais pas foncièrement injuste.

**M. Charles Guené, président.** - S'il n'est pas lisible facilement, il est devenu juste grâce à toutes les corrections que nous y avons apportées ?

**M. Henri Sterdyniak.** - Tout à fait. Le choix est le suivant : ou bien nous procédons à une réforme qui range tout dans les bonnes cases, ou bien nous continuons à bricoler.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Cette stratégie d'exonération de charges, qui fait l'essentiel de la politique actuelle pour l'emploi, est d'une efficacité contestable, et les sommes qui y sont consacrées vont passer de 20 à 50 milliards. Estimez-vous possible de l'interrompre radicalement sans dommage ? Peut-on espérer atteindre par une seule réforme les objectifs que sont l'inversion de la courbe du chômage, l'insertion des moins qualifiés et l'amélioration de la compétitivité ? La dépense publique ne serait-elle pas plus efficace si elle était ciblée sur les PME ou sur l'industrie ? Comment cibler, compte tenu des normes européennes ? Sinon, quelle alternative préconisez-vous ?

On ne parle guère que du coût du travail ; pourtant, un débat devrait s'ouvrir sur celui du capital. Nous avons entendu parler, lors d'une audition, d'études non publiées de l'Insee contestant cette vision. L'impression d'un transfert du travail vers le capital proviendrait du grossissement du poids des dividendes par la comptabilisation des doublons entre filiales.

**M. Henri Sterdyniak.** - Pour mesurer l'évolution du partage de la valeur ajoutée dans les sociétés françaises, il faut faire preuve d'honnêteté et soustraire les dividendes reçus des dividendes versés, sans prendre en compte l'augmentation brute qui représente la financiarisation. Les dividendes nets sont passés de 3 à 8 % du PIB depuis 1972 ; cela s'explique par la diminution du poids des intérêts, jadis gonflés par l'inflation, celle-ci générant une dépréciation du passif qui s'ajoutait pour les actionnaires aux dividendes. Si nous prenons en compte cette correction, la part du revenu du capital est stable. Mais comme la croissance est revenue de 4,5 % à 1,5 % depuis 1972, la capacité d'investissement est beaucoup plus faible.



---

Ainsi, quand certains travaux nous disent : « circulez, il n'y a rien à voir », d'autres voient dans les trois à quatre points qui manquent à l'investissement un déséquilibre macroéconomique, comblé aujourd'hui par le déficit public. Si les entreprises investissaient, la situation serait assurément meilleure. Il faut donc donner le choix aux capitalistes : soit nous prenons vos dividendes, soit vous vous en servez pour investir.

**M. Charles Guené, président.** – Il s'agit là de compétitivité hors prix : le partage ne se fait qu'une fois que l'entreprise a fait un bénéfice.

**M. Henri Sterdyniak.** – Je compare 1972 à 2006, deux années de bonne santé. Sur la question de l'interruption de cette politique, je vais vous répondre en schizophrène : certains secteurs sont très riches, non soumis à la concurrence, et emploient une main d'œuvre non qualifiée, malheureusement. Nous avons besoin, pour l'emploi, de caissières, alors que les entreprises pourraient s'en passer grâce à la mécanisation, comme dans beaucoup de secteurs. Dans l'industrie, ce sont les pays à bas salaire qui nous ont privés des emplois ; ailleurs, c'est une mécanisation qu'il faut freiner. Voilà pourquoi nous avons du mal à prendre le risque de nous priver de ces 600 000 emplois qui coûtent 20 milliards, ce qui est un prix raisonnable. Ce n'est pas glorieux et ne prépare pas l'avenir. Même les pays scandinaves, sans aller aussi loin que la France, présentent un développement de la sous-traitance provoquant une fragmentation entre les travailleurs normaux et les précaires, souvent des femmes et des immigrés.

Ce n'est pas l'avenir de l'économie française, pour lequel il faudrait favoriser l'innovation, la transition écologique, aider finement les entreprises à s'adapter à ce qui sera l'organisation de la production de demain : grands projets industriels, écologiques, pôles de compétitivité. Nous sommes obligés de faire les deux.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Comment assurer une transition ?

**M. Henri Sterdyniak.** – Les 20 à 30 milliards du pacte de responsabilité devraient être ciblés sur l'industrie, des projets innovants s'inscrivant dans la transition énergétique, les énergies renouvelables, les infrastructures publiques. Ne nous leurrons pas : la France, qui n'a pas la structure de qualification de la Suède, conservera des bas salaires. L'objectif social serait de promouvoir dans les entreprises une vision globale, où les personnes non qualifiées n'ont pas vocation à le rester, mais doivent être formées de manière à faire reculer les inégalités de salaires et de statuts. Cela va dans le sens de la lutte contre les emplois pénibles, pour laquelle des mécanismes ont été inclus dans la réforme des retraites. Ayons cette vision idyllique de l'entreprise de demain : formatrice, recrutant des non qualifiés pour les faire progresser – ce qui s'est passé pendant les Trente Glorieuses et se passe encore dans les pays scandinaves. Nos entreprises ont malheureusement d'autres préoccupations.

**M. Charles Guené, président.** – Pour reprendre la théorie de la destruction créatrice, nous finançons plus la destruction que la création dans l'entreprise et au niveau national. Y a-t-il une martingale pour passer de l'un à l'autre ?

**M. Henri Sterdyniak.** – Cela ne se fait pas facilement : il faut garder des personnes et des secteurs qui risquent, sans les exonérations, de se trouver en difficulté. Nous n'avons pas le choix. Dès lors, il n'aurait pas été absurde de maintenir le dispositif existant, éventuellement de l'étendre à d'autres secteurs, mais de consacrer les nouveaux financements aux secteurs innovants.

**M. Charles Guené, président.** – Je vous remercie.

---

**Audition conjointe de MM. Jacky FAYOLLE,**  
**directeur du centre Etudes et prospective, du groupe Alpha,**  
**Jean-François POUPARD, directeur général, et Jean-Paul RAILLARD,**  
**chargé d'étude auprès du comité de direction, du cabinet Syndex**  
*(mercredi 28 mai 2014)*

**M. Yves Daudigny, président.** – Nous accueillons les représentants de deux cabinets d'expertise et de conseil qui partageront avec nous leur expérience de terrain. M. Jacky Fayolle est directeur du centre Etudes et prospective, au sein du groupe Alpha, M. Jean-François Poupard est directeur général du Cabinet Syndex, M. Jean-Paul Raillard est chargé d'études auprès du comité de direction de ce cabinet. Vous pourrez nous éclairer sur la manière dont le dialogue social a pu s'engager dans les entreprises autour de l'utilisation des sommes dégagées par les allègements de cotisations et par le crédit d'impôt compétitivité emploi (Cice). Sur quel dispositif juridique ce dialogue peut-il s'appuyer ? L'Allemagne est souvent citée en exemple en matière de dialogue social. Comment nous orienter dans cette voie ?

**M. Jean-François Poupard, directeur général du cabinet Syndex.** – Syndex et Alpha sont les deux principaux cabinets d'expertise exerçant auprès des représentants du personnel. Nous leur apportons un éclairage sur la situation économique de l'entreprise et la stratégie qu'elle met en œuvre. Nous les accompagnons dans le dialogue social de l'entreprise.

**M. Jacky Fayolle, directeur du centre Etudes et prospective, du groupe Alpha.** – Au sein du cabinet Alpha, la branche Secafi exerce le même métier que Syndex ; Sémaphores s'intéresse aux enjeux du développement territorial ; Sodie est en charge de l'accompagnement et du reclassement du personnel ; le groupe d'études que je dirige est une petite structure transversale.

Depuis vingt ans, l'évaluation de l'impact des cotisations sociales est un sujet controversé. Vous avez pu en prendre la mesure dans les auditions précédentes. Je partage le point de vue de Pierre Ferracci, président de notre groupe : nous sortons de deux décennies où les allègements de cotisations sociales n'ont cessé de se succéder dans un climat de schizophrénie collective. Ils ont favorisé l'émergence d'un modèle low cost de maintien d'un emploi peu qualifié. Pour améliorer leur compétitivité, les entreprises les plus exposées à la concurrence ont dû modifier leur structure de rémunérations, au risque de la subordonner à la compétitivité. Il est temps de sortir du dilemme.

La quatrième vague d'allègements des cotisations sociales a été engagée en 2012, sur décision du Gouvernement. Grâce à la mise en place du Cice et du pacte de responsabilité, les allègements ont été étalés sur une bonne partie de la masse salariale (2,5 Smic pour le Cice, 3,5 Smic pour le

pacte de responsabilité). Dans le contexte européen, cette nouvelle vague d'allègements, plus offensive, apparaît comme une dévaluation socio-fiscale. Son but est pourtant de favoriser un développement des capacités humaines et productives au travers de la négociation des engagements des entreprises. La dynamisation impulsée par les accords sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Gpec) devrait y contribuer.

Une vision trop linéaire déforme souvent la logique de l'articulation entre les allègements de cotisations sociales et la transformation du marché du travail. L'élasticité de la demande de travail, forte au niveau du Smic, décroissant en proportion de l'élévation du niveau de rémunération et de qualification des employés, les allègements devraient être concentrés sur les bas salaires. Les travaux du Haut Conseil de financement de la protection sociale, sous l'égide de Mireille Elbaum, ont montré les insuffisances d'une telle vision en reprenant le concept de la polarisation des emplois développé aux Etats-Unis, et selon lequel dans les sociétés développées, la déformation de la structure des emplois et des rémunérations s'opère aux dépens des emplois de qualification intermédiaire mais favorise les emplois très qualifiés et les emplois complémentaires comme les services à la personne. Si l'on considère le succès quantitatif des allègements de cotisations sociales et la difficulté qu'il y a à passer d'un emploi médiocre à un emploi de qualité, la trajectoire de l'économie française devient claire : une polarisation toujours plus importante du marché du travail la conduit à se spécialiser dans les services à faible valeur ajoutée. Le rapport de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, à Dublin, a montré que dans la dernière décennie, la France avait été l'un des pays les plus affectés par cette polarisation du travail.

La politique d'allègement des cotisations sociales y a contribué, en assimilant les emplois peu qualifiés aux emplois peu rémunérés. Elle n'a pas suffisamment favorisé l'élévation des qualifications et des compétences. Cette action devrait être au cœur des engagements pris par les entreprises pour bénéficier des nouveaux allègements.

**M. Jean-Paul Raillard, chargé d'études auprès du comité de direction du cabinet Syndex.** - Après avoir exercé les fonctions de M. Poupard, je dirige une cellule de recherche qui travaille sur des questions telles que les allègements de cotisations sociales, la loi sur la sécurisation de l'emploi, le Cice. Nous avons peu de recul pour analyser les conséquences que les allègements de cotisations et la mise en place du Cice ont pu avoir sur l'orientation stratégique des entreprises. Sur nos 1 500 clients, une dizaine d'entreprises seulement ont démarré cette consultation.

L'un des effets pervers des exonérations a été de favoriser au niveau du Smic la formation d'un plancher collant. En maximisant l'effet de l'allègement de charges, les entreprises ont créé des trappes à bas salaires. Le phénomène s'est beaucoup vu dans les centres d'appel ou les entreprises de services à la personne. Les réactions ont varié selon le type d'entreprise.

---

Dans les TPE et les PME les exonérations ont pu modifier le dispositif de recrutement. L'effet des exonérations sur la création d'emplois est plus complexe à analyser dans les grandes sociétés car, qu'elles soient filiales de groupes ou entreprises intermédiaires, leur stratégie se développe à long terme. Les allègements ont davantage eu un effet d'aubaine et n'ont que peu modifié la politique de recrutement.

D'autres critères d'analyse interviennent : l'entreprise est-elle soumise ou non à la concurrence internationale ? Son activité est-elle délocalisable ? Quand ce n'est pas le cas, l'entreprise intègre les allègements comme une donnée économique. Par exemple, dans le secteur des aides à la personne, les exonérations auront un effet sur le coût des prestations, favorisant la position sur le marché de l'entreprise qui en bénéficie. Dans les transports, en diminuant ce coût, les aides renforcent la position de l'entreprise dans sa négociation avec le donneur d'ordre. Des syndicalistes venus d'une entreprise de protection sociale qui a touché 150 000 euros de Cice m'expliquaient ce matin que cette somme a compensé la hausse récente de la taxation des parcours de soins. D'une manière générale, en 2013, les entreprises n'ont pas mené de réflexion sur l'utilisation du Cice. Les arguments restent pauvres. L'Insee l'a constaté dans une note, au début de l'année. Un dernier exemple est celui d'un groupe de transports qui m'a dit avoir utilisé le Cice pour continuer les opérations en cours.

Manifestement, les effets que le Cice aurait pu avoir sur la compétitivité ou sur l'emploi n'ont pas été considérés. Si aucune politique industrielle n'est mise en place pour favoriser la transformation de l'économie française et le développement d'industries d'avenir, rien ne se fera. Si aucune consultation n'a lieu dans les entreprises sur l'utilisation du Cice, les exonérations n'auront aucun effet immédiat sur la politique de l'emploi au sein de l'entreprise.

**M. 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.

Le Cice est une exonération de cotisation destinée à améliorer la santé financière de l'entreprise. Loin d'être mécanique, son effet sur l'emploi découle de la mise en place d'une stratégie propre – développement de la recherche, lancement de nouveaux produits, etc. Nous n'avons eu qu'un retour partiel sur les deux consultations, qui viennent de commencer. Nous ne sommes pas très optimistes, car elles interviennent a posteriori : elles auraient été plus efficaces si elles s'étaient tenues en amont.

Dans certaines entreprises, les échanges d'informations avec les représentants du personnel apparaissent comme une contrainte. On mesure la distance qui nous sépare du modèle allemand, où les représentants siègent à parité dans le conseil de surveillance des entreprises. Là où le dialogue social est de qualité, il le reste ; là, où il est défaillant, il n'y a guère d'évolution. Sans doute faudrait-il renforcer les mécanismes de consultation, les élargir au pacte de responsabilité. Il serait également nécessaire d'aider les organisations syndicales à se saisir de ces consultations. On éviterait ainsi d'en rester au statu quo et on encouragerait les entreprises à utiliser le Cice pour améliorer la situation de l'emploi.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les instances que vous conseillez se préoccupent-elles des effets sur l'emploi des allègements de cotisations ? De quels outils disposent les comités d'entreprise pour évaluer l'utilisation du Cice ? La mise en place du Cice a-t-elle été l'occasion de nouer un dialogue social plus prospectif ? Les comités d'entreprise ont-ils les moyens d'établir un vrai diagnostic sur les orientations stratégiques de l'entreprise ? Comment améliorer ces évaluations ? Les consultations sont-elles uniquement volontaires, ou font-elles l'objet d'un contrôle ? La constitution de la base de données économiques et sociales contribuera-t-elle à améliorer le dialogue social ? Les partenaires sociaux ont-ils les moyens d'exploiter cet outil ? Quel nouveau mécanisme pourrait-on mettre en place pour évaluer le pacte de responsabilité ? Comment impliquer les représentants des salariés dans la mise en œuvre des contreparties, de manière réaliste et opérationnelle ? Est-il possible que les comités d'entreprise interviennent sur les objectifs des allègements ?

Un autre groupe de questions concerne le ciblage : ne serait-il pas plus efficace de cibler les objectifs suivant la taille des entreprises ou leur secteur d'activité ? Les règlements européens sont un obstacle. Les exonérations, malgré les sommes importantes qu'elles mobilisent – 370 milliards depuis 1993 ! – ont eu une efficacité limitée. Elles ont montré leurs effets pervers. Une réorientation vers de nouveaux secteurs pourrait-elle avoir des conséquences sur l'emploi ?

- Présidence de M. Charles Guené, président -

**M. Jean-Paul Raillard.** – Si nous manquons de recul, nous avons une certaine pratique des comités d'entreprise. Avant le Cice, les allègements de cotisations n'étaient pas un sujet de préoccupation pour les comités d'entreprise qui ne faisaient pas forcément le lien entre le versement des aides publiques et leur utilisation. Un des grands mérites du Cice et de la base de données économiques et sociales est d'avoir mis sur la table la question de l'utilisation des aides publiques.

La consultation obligatoire est rarement organisée de manière systématique dans les entreprises, de sorte qu'il est difficile d'avoir une traçabilité de l'utilisation du Cice. Il faudrait travailler sur la partie comptable et sur le type d'informations à fournir pour mettre en place une

---

politique de l'entreprise sur l'emploi et la compétitivité. Les DRH ont besoin d'un temps d'adaptation. La nouvelle législation apparaît encore comme une contrainte. La base de données sera prête le 14 juin. Un cap reste à passer pour faire évoluer les mentalités. C'est un saut culturel pour les entreprises. La loi n'oblige pas à négocier la base de données, son contenu ou ses modalités d'accès. Sur 1 500 clients, une quinzaine d'accords sont en cours de négociation à ce sujet. C'est peu.

La base de données est un outil d'amélioration du dialogue social, mais le dialogue social ne préside pas à sa mise en place. Ce paradoxe en dit long sur les lenteurs du système. En Champagne-Ardennes, une entreprise d'électro-ménager voulait délocaliser en Pologne. L'écart de coût était seulement de 10 euros sur un produit vendu 400 euros, pour un coût d'usine de 290 euros. Nous pensons qu'il est possible de gagner 5 % sur le prix d'un produit autrement qu'en économisant sur le coût du travail. La base de données pourrait changer les choses si chacun s'en saisissait.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Sur 1 500 clients, 15 ont intégré le dispositif. De quels secteurs s'agit-il ?

**M. Jean-Paul Raillard.** – C'est variable : les services, la protection sociale... Un acteur industriel à capitaux américains, sans être un adepte forcené du dialogue social, souhaite ainsi unifier ses procédures. Même dans les entreprises où le dialogue social est de qualité, la mise en place de la base de données ne donne pas forcément lieu à négociation.

**M. Jean-François Poupard.** – Les partenaires sociaux ont du mal à se saisir de cet outil. Ils attendent que la direction présente une base de données avant de discuter les modalités d'élaboration. C'est un combat culturel, surtout dans les entreprises où l'on est réticent à transmettre les informations. Des effets d'entraînement restent possibles, d'une entreprise à l'autre, au sein d'un secteur. La consultation sur l'utilisation du Cice se heurte aux mêmes difficultés. L'employeur y voit une contrainte ; les employés manquent d'expérience pour exploiter ce nouvel outil. Un retour d'expérience pourrait faire connaître les bonnes pratiques.

**M. Jacky Fayolle.** – Les experts de Secafi ont la même perception que ceux de Syndex, celle d'un attentisme de la part des entreprises et des acteurs sociaux qui tardent à se saisir du Cice. Une enquête menée par l'Insee en début d'année sur un panel de 8 000 entreprises a fait apparaître que la majorité d'entre elles souhaitait utiliser le Cice pour embaucher et investir. Des contraintes conjoncturelles ou de trésorerie les ont empêchées d'aller de l'avant. Peut-être faudrait-il s'interroger sur le dispositif du Cice ? Il propose un allègement uniforme jusqu'à 2,5 Smic, tout en étant alambiqué en termes de crédit d'impôt, car il oblige les entreprises à anticiper, ce qui a rarement été réalisé. Il faudrait inciter les entreprises à le faire davantage. Cela vaut également dans le cadre du pacte de responsabilité. La consultation n'est pas une corvée supplémentaire, mais un moyen pour l'entreprise d'être plus active dans l'anticipation de l'utilisation du Cice.

Il serait dommage que la base de données économiques et sociales finisse comme les bilans sociaux qui sont stockés au ministère du travail, malgré tout l'intérêt qu'on pourrait y trouver. Ce serait du gâchis. Nous devons consentir des efforts collectifs de méthode, de méthodologie et de pédagogie pour rendre cette base de données utile. Dans les années 1960, la politique des revenus, malgré toutes les discussions dont elle a fait l'objet, n'a jamais pu être solidement instrumentée. Evitons de tomber dans les mêmes travers, aidons plutôt les entreprises à se constituer des outils pour bien utiliser les aides publiques.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Toutes ces mesures ne sont-elles pas liées au fait que les charges sont trop élevées ? Elles ont un caractère statique ou dynamique. Elles sont statiques, car l'emploi doit être préservé à tout prix. Elles sont dynamiques, parce qu'elles supposent une stratégie. Celle-ci ne doit-elle pas être nationale ? Un choix s'offre à nous : attaquer le marché avec des produits de basse ou moyenne qualité, comme le font la Chine ou l'Inde, ou nous positionner sur un marché à très forte valeur ajoutée, avec une main d'œuvre capable de répondre à cette demande. Toutes les mesures qui ont été prises favorisent des salaires qui ne correspondent pas à un marché de haute qualité.

N'est-il pas indispensable que l'Etat définisse sa politique industrielle, avant de se lancer dans un appui direct ou indirect aux entreprises ? Vous avez insisté, monsieur Fayolle, sur les emplois délocalisables ou non. Ce classement est nécessaire. En France, la part de l'industrie se contracte. En fixant comme objectif la haute qualité, nous relancerions notre industrie : des secteurs comme la technologie de pointe avec EADS ou le haut luxe ne souffrent pas de la crise. Le dialogue social, auquel je suis favorable, doit s'inscrire dans une politique nationale déterminant le type d'industrie que nous voulons développer.

**M. Jean-François Raillard.** – Les mesures telles qu'elles sont prises ont un effet d'opportunité ; à court terme, elles sauvent des emplois ; cependant elles manqueront d'efficacité à long terme tant qu'elles ne s'inscriront pas dans une stratégie claire au niveau de l'entreprise comme à celui du pays. Nous avons l'exemple de la filière de l'éolien offshore remonté avec des PME françaises.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Je suis du Gers !

**M. Jean-François Raillard.** – Supprimer des aides aurait des effets immédiats redoutables : des emplois disparaîtraient tout de suite.

**M. Jean-François Poupard.** – Les organisations syndicales ne réclament pas des contreparties seulement en termes d'emploi ou de salaire, mais aussi, comme la CFDT Métallurgie, en termes de formation et de qualification, ce qui se traduira ensuite par une augmentation du niveau de salaire. Elles demandent aussi aux employeurs de développer l'innovation et la recherche, d'améliorer les conditions de travail.



**M. Jacky Fayolle.** – La France est confrontée au renouvellement du système productif, que ce soit dans les industries ou les services – il est vrai qu’ils sont bien souvent indissociables. Cela concerne les équipements, mais aussi la capacité des personnes à s’adapter. Le système d’incitation publique n’est pas au point ; les allègements étant statiques, ils aident l’économie telle qu’elle existe à un moment donné, sans pousser les acteurs à s’interroger sur l’évolution des emplois. Il n’est dès lors pas illégitime d’interroger ces politiques.

La France détient au sein de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le double record de la part la plus importante des cotisations dans le coût du travail et des exonérations les plus fortes. Les scénarios de progressivité plus marquée développés par le Haut Conseil du financement de la protection sociale peuvent être très intéressants à cet égard.

**M. Charles Guené, président.** – Le comité d’entreprise est-il la bonne enceinte pour évaluer le pacte de responsabilité ? Pouvez-vous être force de proposition sur ce sujet ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Quelle réorientation proposez-vous ? Notre mission commune d’information doit aller plus loin que le diagnostic. La mesure de l’efficacité de cette politique au regard de son coût conduit à s’interroger, par exemple, sur sa suppression dans certains domaines. D’après des auditions antérieures, il est dommage que cette politique, essentiellement faite d’allègements de charges, ne s’attaque pas aux problèmes de la compétitivité hors coût alors que notre économie a besoin de l’élever, qu’elle cible les bas salaires sans pour autant régler le problème du chômage des non qualifiés. Un effort massif sur la formation serait-il préférable ? L’échec de l’apprentissage nous interpelle. Serait-ce à cause d’un manque de financement ?

La conditionnalité et le contrôle sont essentiels pour améliorer l’efficacité de la mesure. Le point de vue patronal est bien sûr opposé à cela, mais bien des dispositifs non contraignants ont été inefficaces. On attend beaucoup des salariés ; or le rapport de forces est loin d’être égal. Enfin, n’a-t-on pas tort de se focaliser sur le coût du travail et de négliger celui du capital ?

**M. Jean-Paul Raillard.** – Les allègements sont en effet trop étalés ; il serait préférable pour obtenir un effet de levier de les cibler sur les secteurs soumis à la concurrence internationale ou délocalisables. Il faudrait avoir en tête une vision de ce que sera notre économie dans trente ans pour renforcer notre système de formation initiale et de formation professionnelle.

Un rapport sur la question de la conditionnalité des aides a été adopté à l’unanimité par un conseil économique, social et environnement régional de ma région. Le Cice prévoit une consultation du comité d’entreprise, mais sans qu’un couperet tombe si l’entreprise ne le fait pas ;

un rapport d'alerte peut seulement être transmis à l'inspection du travail et au conseil d'administration, lequel a obligation de répondre, ou au comité de suivi régional du Cice, dont aucun, à ma connaissance, n'a encore été installé.

**M. Jean-Paul Raillard.** – Nos propositions sont les suivantes : les dispositifs de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (Gpec) liés à la loi de sécurisation de l'emploi et le Cice doivent être articulés. Des bilans doivent être réalisés pour partager les diagnostics deux ans après la mise en place de la loi sur la sécurisation de l'emploi. Les patrons que nous rencontrons traînent parfois les pieds devant ces contraintes supplémentaires, oubliant que les organisations syndicales les ont signées. Le Medef pourrait avoir un rôle incitatif dans ce domaine.

**M. Jacky Fayolle.** – Qu'attendre des comités d'entreprises dans l'activation du pacte de responsabilité ? Nous touchons là à un paradoxe qui n'est pas propre à la France : la priorité donnée en Europe à la négociation d'entreprise devient le levier des politiques publiques. C'est intéressant mais problématique : en effet, elle reste très ritualisée et n'échappe pas à des jeux de rôles établis. Une mise en œuvre sérieuse nécessiterait de sortir de ces rituels. Il faut pour cela décloisonner les négociations ; il y a beaucoup d'obligations de négocier : sur les seniors, sur le contrat de génération, sur la Gpec... Les patrons s'en plaignent. Il serait donc préférable de discuter globalement.

Il serait aussi nécessaire d'objectiver le mieux possible la discussion sur la stratégie, la formation et l'usage des gains de productivité de l'entreprise. Nous retrouvons ici la question du coût du capital, à travers son efficacité par l'utilisation des équipements matériels et immatériels – et il y a beaucoup à dire sur les déficiences dans l'organisation des entreprises – et sa rémunération, qui peut être excessive si elle augmente plus vite que les ressources mises à disposition en contrepartie.

**M. Jean-Paul Raillard.** – L'enjeu dans l'information et la consultation du comité d'entreprise est de discuter des bons sujets au bon moment. Espérons que la discussion sur les instances représentatives du personnel à l'automne sera l'occasion de déterminer la manière d'écrire l'agenda social. Nous avons cosigné l'an dernier un article dans le Monde sur ce sujet. Le coût du travail est un paramètre, à côté de ceux du capital, et de la désorganisation du travail, sujets relevant du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou du comité d'entreprise.

**M. Charles Guené, président.** – Le dialogue doit être adapté à la spécificité des entreprises et des branches.

**M. Yves Daudigny.** – Pourriez-vous expliquer pourquoi les constructeurs automobiles français doivent délocaliser leur production bas de gamme, comme la C3 en Slovaquie, alors que Toyota produit ses voitures à Valenciennes et Mercedes la Smart en Moselle ?

---

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – S'il est possible de réorienter, où la dépense serait-elle la plus utile ? Quelle serait la conséquence d'une réorientation pour les secteurs qui ne bénéficieraient plus de cette aide ?

**M. Jean-François Poupard.** – C'est une question éminemment politique. Les exonérations sont des drogues à accoutumance. Elles donnent lieu dans certains secteurs à des effets d'aubaine ou d'opportunité. Les actionnaires, qu'elles aident à mieux rémunérer, seront-ils prêts à y renoncer ou reconstitueront-ils des marges en rognant sur l'emploi ou les salaires ? Un autre danger tiendrait à un ajustement par les prix, avec une répercussion sur le client final. Une réorientation devrait de toute manière être progressive, avec un dosage dépendant des objectifs poursuivis.

**M. Charles Guené, président.** – Il y a donc un impact, qui se répercute sur l'emploi.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Et si nous réorientons ?

**M. Jean-François Poupard.** – Les contreparties ne doivent pas être fixées uniformément, mais secteur par secteur.

**M. Jean-Paul Raillard.** – En France, le secteur automobile a été pris dans une folie de la délocalisation. Quand un mouliste est parti en Roumanie, tous les autres l'ont suivi, sans véritable justification. Les décisions de Toyota et de Peugeot sont plus rationnelles : Peugeot en Slovaquie n'a plus les mêmes coûts. Toyota trouve dans une région sinistrée des aides publiques, une usine neuve et une main d'œuvre jeune ; quand les aides disparaissent, la pyramide des âges reste, avec une masse salariale moins jeune et plus chère.

**M. Jean-François Poupard.** – On entend souvent que l'Allemagne produit elle-même ses modèles bas de gamme, à la différence de la France : en fait, elle ne fait qu'assembler des pièces détachées produites en Pologne, avec le bénéfice de la proximité et des zones franches. Notre bureau à Varsovie a clairement identifié ce phénomène.

**M. Jean-Paul Raillard.** – Il y a de quoi être outré de voir que le Cice bénéficie au secteur bancaire français, qui porte à 12 % la rentabilité de ses fonds propres tout en en réduisant le niveau au détriment de la sécurité.

**M. Charles Guené, président.** – Je vous remercie infiniment.

**Audition de MM. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général,  
et Eric DUBOIS, directeur des statistiques et synthèses économiques  
de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)**  
*(mercredi 28 mai 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Je souhaite la bienvenue à MM. Jean-Luc Tavernier, directeur général, et Eric Dubois, directeur des statistiques et synthèses économiques de l'Insee. Après les observations de la Cour des comptes en 2007, puis en 2009, sur la nécessité d'évaluer une politique dont l'impact budgétaire était devenu plus que significatif, l'Insee, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et la Direction générale du trésor ont été sollicitées.

Il nous semble que l'Insee a réalisé une étude qui n'a pas été publiée. Un membre du Gouvernement imputait récemment au surcoût du capital une grande partie du déficit d'investissement de nos entreprises. Qu'en est-il ?

**M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee.** – Je n'avais pas prévu de parler du coût du capital, question assez différente de celle des exonérations. Au début des années 1990, les Français ont pris conscience des faits stylisés suivants : un coût du travail élevé au niveau du salaire minimum en comparaison avec les autres pays industrialisés mais aussi en comparaison avec le salaire médian, et un chômage concentré sur les moins qualifiés. Dans une situation de marché, l'excès d'offre de travail fait que les salaires s'ajustent ; mais cela ne peut avoir lieu en présence de rigidités comme un salaire minimum – celui-ci n'est d'ailleurs pas mauvais en soi pour l'emploi : il n'est ainsi pas préjudiciable de l'augmenter quand il est bas, mais, élevé, il constitue une barrière à l'emploi des moins qualifiés.

Il en est sorti un consensus ayant survécu aux alternances autour de l'allègement de cotisations spécifiquement sur les bas salaires. Le salaire minimal est en effet apparu comme un instrument insuffisant, voire contreproductif, de lutte contre la pauvreté au travail, celle-ci étant causée par des horaires de travail très faibles. D'où la nécessité d'y adjoindre un impôt négatif – prime pour l'emploi (PPE) ou revenu de solidarité active (RSA).

Ce que nous observons empiriquement correspond aux raisonnements théoriques. Le grief adressé par la Cour des comptes est injuste : nous ne manquons pas d'études, pour autant que l'évaluation d'une telle politique soit possible. La difficulté provient de l'absence de contrefactuel à comparer avec la situation présente et de l'impossibilité de démêler les conséquences de la réduction du temps de travail et des exonérations qui ont été mises en place en même temps. Un consensus s'est établi sur l'idée d'extrapoler à partir de la première vague de 1993-1997, ce qui aboutit à l'idée que la dépense annuelle de 20 milliards stabilisée depuis

---

les trente-cinq heures correspond à 800 000 emplois créés ou sauvegardés. C'est ce que dit un rapport du Conseil d'orientation de l'emploi - dont j'ai été le vice-président en étant directeur de la prévision. Supprimer ces 20 milliards mettrait en péril 800 000 emplois. Cet ordre de grandeur constitue le centre de gravité des études sur le sujet. Auditionner les trois auteurs du rapport de la Cour des comptes n'avait pas modifié le jugement du Conseil d'orientation de l'emploi...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - La messe est dite...

**M. Jean-Luc Tavernier.** - Cela n'interdit pas le débat, mais ce rapport ne m'a pas du tout convaincu. La trappe à bas salaires est difficile à identifier : les cotisations, progressives, constituent une désincitation à faire progresser les salaires ; mais les travaux concluent qu'il n'y a pas d'effet majeur, même si cela ne signifie pas qu'il n'apparaîtrait pas avec le temps.

Les travaux de 2006 sur des allègements des années 1990 commencent à être anciens. De tels allègements auraient-ils le même effet maintenant ? L'on pense intuitivement à un rendement décroissant : si le premier milliard est très efficace, plus on en ajoute, et moins ils ont d'effet. Il y a une vingtaine d'années, le coût minimal du travail en France était hors de proportion avec celui des autres pays de l'OCDE ; il est désormais dans la fourchette haute, mais pas hors du peloton. Les allègements de charges ont corrigé l'anomalie constatée il y a vingt ans.

La qualification de la population s'est améliorée. La proportion des jeunes sans diplôme ou avec le seul brevet est passée de 27 % à 19 % pendant les années 1990, mais elle est restée depuis lors à cet étiage. Mécaniquement, la proportion des non qualifiés dans la population active baisse, mais avec inertie. En 2012, 36 % des actifs n'ont aucun diplôme, sinon le certificat d'études ou le brevet. Nous ne pouvons pas dire que nous avons réglé le problème de l'offre de travail par le haut.

Le Smic mord-il sur la distribution des salaires ? Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 12 % des salariés étaient concernés par le relèvement du Smic. Ils étaient 16 % en 2005 et 10 % en 2010.

Le taux de chômage des jeunes sortis sans diplôme, ou seulement avec le brevet, du système de formation initiale depuis un à quatre ans est de 45 %, contre 22 % pour les titulaires d'un CAP, d'un BEP ou d'un bac, et 10 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Le chômage continue de se concentrer sur les peu qualifiés.

Beaucoup se sont cassé les dents sur les études quantitatives de la réduction du temps de travail et des allègements de charge. En revanche, des études récentes sur la mesure du plan de relance consistant à réduire à zéro les charges des entreprises de moins de vingt salariés montrent une élasticité assez forte... qu'il ne faut pas extrapoler. Une strate supplémentaire

d'allègements sur les bas salaires aurait une efficacité moindre, mais sans doute proche, de celle des dispositifs déjà mis en œuvre. La structure de la qualification de la population active et celle du coût du travail ne donnent pas à penser que le coût minimal du travail ne soit plus une barrière et qu'il n'y aurait pas de gains d'emplois en l'abaissant encore.

Ce qui importe en micro-économie, c'est le bas du compte de l'entreprise qui détermine la décision d'embauche, non l'optimisation financière. Toutefois, pour les grandes entreprises qui localisent leurs activités en fonction des conditions d'exploitation des différents pays, un crédit d'impôt a des conséquences bien différentes. Cela nous a conduits à évaluer l'effet Cice à environ 15 000 emplois par trimestre, soit moitié moins qu'un allègement de cotisations patronales.

Une discontinuité est produite par le seuil de 2,5 Smic : le franchir fait perdre la totalité du Cice. Cela se traduira certainement par une accumulation des salaires autour de ce montant.

Si c'est l'effet d'emploi qui est recherché, il faut continuer à mettre l'accent sur les bas salaires. Pour autant, abaisser le coût du travail n'est pas la panacée : on ne peut pas demander à une politique générale d'allègement de cotisations patronales de réparer les insuffisances de la formation initiale. On atteint en outre des niveaux où l'on doit faire porter les allègements sur des risques pour lesquels un financement purement contributif serait préférable (vieillesse, accidents du travail). Enfin, les coûts du travail sont plus comparables d'un pays à l'autre que ne le sont les salaires nets : ceux-ci sont plus bas en France qu'au Royaume-Uni, parce que le salarié britannique finance sur son salaire net ses assurances vieillesse et maladie, dans des proportions bien plus importantes que celles de ce qui reste à la charge du salarié français. Les forces de rappel du marché homogénéisent le coût du travail, tandis que des structures de financement différentes pèsent sur les salaires nets.

Une très nette divergence des évolutions des coûts du travail est apparue depuis quinze ans entre l'Allemagne et d'autres pays européens, dont la France, parce que l'Allemagne a baissé ses prélèvements sociaux et surtout parce qu'elle a connu, depuis son entrée dans la zone euro, une longue période de baisse de ses salaires réels. L'optimum pour combler cette différence serait une inflation salariale en Allemagne ; en attendant, nous plaidons pour un allègement qui ne soit pas restreint aux plus bas salaires.

**M. Charles Guené, président.** - Vous avez fait apparaître un système fiscal très chargé ; puisque les allègements nous ramènent à la moyenne, ne pourrait-on pas cesser de faire peser toute la protection sociale sur les entreprises ? Recourir à des éléments contributifs nous dispenserait de faire tourner cette usine à gaz.

---

**M. Jean-Luc Tavernier.** – Il faut bien distinguer les risques lorsque l'on parle de protection sociale : vieillesse, chômage, et accidents du travail méritent un financement contributif. Ces cotisations ne constituent pas proprement des charges, mais du salaire différé, soustrait en quelque sorte au salaire net pour un coût du travail équivalent. La compétitivité de la France n'est pas grevée par le fait que la vieillesse ou/et le chômage y sont davantage financés par des cotisations que dans d'autres pays. La théorie comme les études empiriques montrent que ce financement mutualisé est compensé par des salaires nets inférieurs. La question du financement par l'impôt se pose en revanche pour les allocations familiales et pour l'assurance maladie. Il reste que le travail constitue deux tiers de la valeur ajoutée et qu'on ne peut taxer ad libitum le capital ; il y a aussi des limites à la taxation des assiettes mobiles : les prélèvements obligatoires élevés finiront toujours par être payés sur la part travail de la valeur ajoutée.

Quant au positionnement du Smic dans la gamme des salaires, il n'y a que très peu de pays où le salaire minimum est aussi proche du salaire médian qu'en France : il en représente environ de 60 % ou 65 %, ce qui est historiquement élevé. Sauf à imaginer que nous ayons accompli le miracle d'élever la qualification minimale de tous...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Cette gamme de salaires reflète la structure de notre économie et la place importante qu'y tiennent les services.

**M. Jean-Luc Tavernier.** – Elle prévaut dans toutes les économies comparables à la nôtre, mais ces pays comportent beaucoup de métiers de service faiblement rémunérés. Pour l'industrie automobile, le coût du travail est à peu près le même en France et en Allemagne ; ce qui rend celle-ci plus compétitive, c'est que les entreprises, y compris industrielles, payent les services beaucoup moins cher...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Et les Pays d'Europe Centrale et Orientale (Peco) ?

**M. Jean-Luc Tavernier.** – ... au prix, il est vrai, de la multiplication des salariés pauvres, y compris à temps plein.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Cela va changer avec le salaire minimum ; l'Allemagne avait d'ailleurs un problème de demande intérieure à cause de ces salaires très bas.

**M. Jean-Luc Tavernier.** – Ils n'ont pas l'air de se presser pour y remédier ; il faudra d'ailleurs vérifier que ce salaire minimum soit bien étendu à tout le monde, y compris aux travailleurs détachés. D'un côté, l'Allemagne n'est pas un optimum, de l'autre le niveau élevé du Smic justifie des allègements de cotisations.

**M. Charles Guené, président.** - Autrement dit, la nécessité d'une charge faciale pour les entreprises, quitte à leur rendre d'une main ce qu'on leur a pris de l'autre.

**M. Jean-Luc Tavernier.** - La question de la barémisation des allègements est plus sociologique et politique que véritablement économique.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Les autres pays utilisent très peu les exonérations sociales, de manière ponctuelle et y renoncent parfois après en avoir mesuré l'efficacité.

Les évaluations de l'effet emploi des allègements de cotisations sont convergentes pour la première période, mais on peut craindre que leur rendement décroisse avec le temps, une fois que les entreprises auront touché les allègements et que l'effet d'incitation à l'emploi aura faibli. Même si l'on juge que 800 000 emplois ont été créés ou sauvegardés grâce à ce dispositif, l'argent public ne pourrait-il être employé plus efficacement ?

Pour les évaluations qui prennent en compte le bouclage macro-économique, l'impact sur les finances publiques est décisif. Reposant largement sur la TVA, le financement des allègements ne vient-il pas reprendre aux salariés cette part de revenu ?

Quel lien établiriez-vous entre les allègements de cotisation et l'évolution de la productivité ? Dispose-t-on des éléments sur les allègements sur les bas salaires et sur le bénéfice aux personnes faiblement qualifiées ? Est-il possible de vérifier si les allègements incitent réellement à l'embauche des personnes non qualifiées, alors que les entreprises embauchent de plus en plus de personnes qualifiées sur des postes non qualifiées ?

Les allègements vont à toutes les entreprises sans distinction de taille ou de secteur d'activité. Ne serait-il pas plus efficace de cibler cette mesure en la mettant au service, par exemple, de la politique de réindustrialisation, ou encore des TPE et des PME pour lesquelles elle est vitale ?

Est-il possible de déterminer si depuis vingt ans les allègements sont allés aux embauches, aux bénéfices, aux investissements ? Les secteurs les plus affectés par la réduction des marges ne sont peut-être pas ceux qui bénéficient le plus des allègements. L'augmentation des revenus financiers et des dividendes n'est-elle pas liée à la difficulté des entreprises à investir ? Une étude non publiée de l'Insee démentirait l'idée d'un déplacement des salaires vers le capital.

**M. Jean-Luc Tavernier.** - Beaucoup de pays n'ont pas recours à cet outil d'exonération sociale, ils n'ont pas non plus à traiter le problème du coût minimal du travail : aux Etats-Unis, le salaire minimum représente environ 35 % du salaire médian.



---

Le législateur français a usé et abusé des allègements spécifiques, notamment à telle ou telle zone géographique : ils ont eu pour effet principal de déplacer de l'emploi sans en créer. On a également eu une exonération « premier emploi », supprimée dans les années 1990 parce qu'elle se résumait à un effet d'aubaine.

L'éternelle question du ciblage est assez vaine : sauf à quitter l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il est juridiquement impossible de cibler les secteurs exposés. Il s'agit plutôt de répondre à un phénomène qui s'impose à toutes les entreprises : l'existence du Smic. Si la création d'emplois est le but recherché et si une grande entreprise profitable est susceptible de créer beaucoup d'emplois non qualifiés pourvu que le Smic soit plus bas, il n'y a, n'en déplaise à la Cour des comptes, pas de raison économique pour qu'une TPE soit privilégiée par la politique d'allègements.

Pour retirer les allègements sans nuire à l'emploi, il faudrait que notre système de formation initiale produise moins de jeunes insuffisamment qualifiés ; il est en outre difficile d'imaginer, dans certains secteurs, des gains de productivité ou de compétences suffisants pour que l'on puisse se passer des allègements sans mettre l'emploi en péril. La TVA ne reprend pas d'une main ce qu'on donne de l'autre, pour cette bonne raison que le salaire minimum est indexé sur l'évolution des prix.

L'Insee et le Conseil national de l'information statistique ont été interpellés par la CGT demandant un groupe de travail sur le coût du capital : rétroagit-il sur le partage de la valeur ajoutée ? En tant que producteurs de statistiques, nous n'avons pas été très pédagogues ; j'étais donc favorable à l'organisation de ce groupe, dont la présidence a été confiée à Olivier Garnier, bon connaisseur de ces sujets. Son rapport sera publié d'ici l'été.

**M. Eric Dubois, directeur des statistiques et synthèses économiques de l'Insee.** – Mesurer l'effet des allègements de charges sur l'emploi est compliqué, et cela l'est encore plus pour les taux de marge. Nos simulations donnent néanmoins à penser qu'ils profitent à la fois à l'emploi, aux investissements et aux marges des entreprises. Quand nous avons interrogé les entreprises de l'industrie et des services sur ce qu'elles comptaient faire du Cice, 50 % d'entre elles ont dit vouloir l'affecter aux investissements, 40 % à l'emploi (30 % dans l'industrie), et 25 % à l'augmentation des salaires.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – C'est essentiellement déclaratif.

**M. Jean-Luc Tavernier.** – Beaucoup d'entreprises ont dû découvrir le montant du Cice en faisant leur déclaration d'IS.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – L'objectif du Cice était de les inciter à se projeter dans l'avenir – on n'en est pas encore là...

**M. Eric Dubois.** – Certes, et leurs réponses sont déclaratives ; mais dans le passé elles ont bien été corrélées avec les variables d'activité que nous suivons. Nous avons d'ailleurs refait l'enquête trois mois plus tard, après l'arrivée des chèques du Cice, et les résultats sont étonnamment stables : une certaine projection dans l'avenir avait bien été opérée en amont.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Les entreprises ne mettent pas beaucoup d'entrain à consulter les comités d'entreprise.

**M. Gérard Longuet.** – Y a-t-il des études sur l'évolution de l'intensité capitaliste par emploi en France ? On a supprimé en 1968 les tranches régionales du Smig. A-t-on jamais mesuré si cette modification avait changé le taux d'activité dans les régions françaises ? Enfin, l'on oublie souvent que les deux tiers de nos échanges se font avec des pays européens dont les conditions sociales sont assez proches des nôtres. Ce salarié extérieur avec lequel nous sommes en compétition a une réalité à pondérer par l'ampleur des échanges. Existe-t-il une appréhension statistique de son coût ?

**M. Eric Dubois.** – L'intensité capitaliste par travailleur croît sur longue période, parce que le capital augmente avec la production et qu'il y a des gains de productivité.

**M. Gérard Longuet.** – Voilà qui confirme la théorie marxiste du rendement décroissant du capital...

**M. Jean-Luc Tavernier.** – Des études étrangères intéressantes exploitent les variations entre Etats américains par exemple. Qu'en a-t-il été des régions françaises ? Je l'ignore. Le niveau est fondamental : jusqu'à une certaine hauteur, une hausse de Smic est profitable ; au-dessus elle est préjudiciable. L'Allemagne, en tous cas, va être une expérience intéressante.

Quant à la pondération du coût salarial par les échanges, on peut être en compétition avec un pays avec lequel on n'échange pas, s'il fournit les mêmes marchés tiers. Pour répondre à votre question, on ne peut s'arrêter à la comparaison entre niveaux de salaires sans étudier celle des niveaux de productivité.

**M. Gérard Longuet.** – Il s'agit d'étudier la situation salariale des pays avec lesquels nous commerçons beaucoup.

**M. Jean-Luc Tavernier.** – Des monographies d'entreprise répondraient mieux que les statistiques publiques.

**M. Eric Dubois.** – D'autant que nous ne connaissons pas toutes les statistiques de l'ensemble des pays de la planète.

**M. Gérard Longuet.** – La différence des niveaux salariaux selon les régions est une réalité objective et un facteur positif d'aménagement du territoire. Elle s'explique parce que le coût de la vie n'est pas le même d'un endroit à l'autre.

**M. Jean-Luc Tavernier.** - Le coût du logement est le principal facteur de variation. La revalorisation annuelle du Smic dans les différentes régions est étudiée par la Dares.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je remercie nos invités de nous avoir apporté ces précieux éléments d'information.

**Audition de M. Thomas FATOME, directeur de la sécurité sociale**  
(mercredi 4 juin 2014)

**M. Charles Guené, président.** – Nous accueillons aujourd'hui M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale. Les allègements de cotisations sociales ont accentué la diversification des recettes de la sécurité sociale et ont rendu progressif le barème des cotisations. La recherche d'une assiette miracle est une quête difficile : quelles sont d'après vous les évolutions possibles ? Par ailleurs, les engagements contenus dans le pacte de responsabilité devraient être gagés non par de nouvelles recettes mais par de moindres dépenses : quelles économies peuvent être réalisées sur la gestion des régimes de sécurité sociale, étant entendu que cette possibilité d'économie semble n'avoir guère convaincu la Commission européenne ?

**M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale.** – Il y a en effet un mouvement général de diversification des recettes de la sécurité sociale qui s'est engagé depuis le début des années 1990. Cela est lié à trois évolutions parallèles. Tout d'abord, l'apparition d'allègements de charges généraux, avec une compensation qui a évolué mais qui est désormais stabilisée autour d'un panier de recettes affectées à la sécurité sociale, notamment la TVA. Ensuite, la création de la contribution sociale généralisée (CSG), qui est une imposition de toute nature mais qui a marqué son empreinte dans le financement de la sécurité sociale. Enfin, la montée en puissance des taxes comportementales, notamment sur le tabac et l'alcool, avec une clarification progressive de leur affectation à la sécurité sociale, en lien avec leur objet.

Aujourd'hui, les cotisations ne représentent donc plus que 55 % du financement de la sécurité sociale, avec des différences entre les branches, la branche accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP) étant encore essentiellement financée par les cotisations.

Nous sommes sortis depuis 2011, et je m'en félicite, d'une logique stricte de compensation à l'euro près ; c'est en effet souhaitable pour simplifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

Cette évolution des recettes est aussi à relier avec celle des prestations servies. En effet, nous avons connu une universalisation des prestations maladie, mais aussi des prestations familiales, ainsi qu'une montée en charge des prestations de solidarité de l'assurance vieillesse. Dans ce contexte, il est logique qu'il y ait deux mouvements de fonds parallèles du côté des recettes et des dépenses vers davantage d'universalisation.

---

S'agissant du pacte de responsabilité, les ministres auront l'occasion demain lors de la commission des comptes de la sécurité sociale de préciser les contours des allègements d'exonérations. Cette nouvelle étape, importante, comporte en tout état de cause trois axes :

- la réduction de la contribution sociale sur les sociétés (C3S).
- un allègement complémentaire des cotisations patronales, notamment l'augmentation des exonérations au niveau du Smic et la mise en place d'une diminution des cotisations famille jusqu'à 1,6 Smic ;
- la mise en place d'un allègement de cotisations salariales ciblé jusqu'à 1,3 Smic.

Le projet détaillé sera précisé demain et sera contenu dans le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale. Les conséquences en matière financière pour les années à venir seront ensuite déclinées dans les PLF et PLFSS pour 2015. En tout état de cause, le programme de stabilité transmis à la Commission européenne a acté le principe d'une compensation au bénéfice de la sécurité sociale. De même, le financement du régime social des indépendants, principal affectataire de la C3S, sera garanti.

Le financement global repose également sur des mesures d'économies ; la sphère sociale contribuera à hauteur de 21 milliards d'euros, 10 milliards d'euros sur l'assurance maladie et 11 milliards d'euros sur les autres prestations sociales. Cela implique, pour l'assurance maladie, un Ondam en moyenne à 2 % par an jusqu'en 2017, soit 2,1 % en 2015, 2 % en 2016 et 1,9 % en 2017. Pour les autres champs, d'autres mesures ont déjà été engagées, notamment le gel des prestations sociales, des économies dans la gestion des caisses de sécurité sociale, dans le cadre de la renégociation des conventions d'objectifs et de gestion (COG).

Pour la direction de la sécurité sociale, le sujet de la redistribution doit être regardé à la fois du point de vue des recettes mais aussi des prestations : les prestations familiales, mais aussi les prestations maladie sont redistributives. Les travaux du Haut conseil du financement de la protection sociale ont montré qu'il était nécessaire de croiser les deux approches lorsque l'on réfléchit sur la redistributivité du système. Par ailleurs, on dispose, avec la CSG, d'un outil proportionnel avec une assiette large et un taux faible qui permet de financer des prestations qui sont, elles, fortement redistributives. Je pense qu'il s'agit là d'un équilibre à consolider.

S'agissant des cotisations salariales, le système est aujourd'hui globalement dégressif en raison, notamment, des règles de plafonnement des cotisations sur le régime de base. En mettant en place une exonération de cotisation salariale jusqu'à 1,3 Smic, on enclenche un mécanisme de progressivité.

Pendant longtemps, le financement de la protection sociale a fait l'objet de critiques, en particulier celle d'un partage financier jugé illisible entre l'Etat et la sécurité sociale. Je crois que des efforts ont été entrepris ces dernières années qui ont permis de rationaliser ces relations financières. Aujourd'hui, il n'y a plus qu'une seule recette partagée entre l'Etat et la sécurité sociale : la TVA. Il y a donc eu une simplification des flux, ce qui facilite le pilotage des branches de la sécurité sociale. Le sujet n'est pas clos mais, en termes d'instabilité, il y a clairement eu des progrès réalisés.

**M. Charles Guené, président.** – Il peut y avoir un paradoxe à afficher des taux nominaux de cotisations sociales très élevés et à les combiner avec des allègements.

**M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale.** – Il subsiste trois types d'exonérations. Des exonérations non compensées qui sont un reliquat historique d'avant 1994, des exonérations compensées par des recettes dédiées qui « vivent leur vie » et des exonérations liées aux politiques de l'emploi financées par des dotations budgétaires. Il faut se féliciter de ces évolutions qui clarifient le paysage du financement des exonérations. Je mets à part les exemptions d'assiette qui ont fait l'objet des travaux de la part du Haut conseil pour le financement de la protection sociale.

**Mme Michelle Demessine.** – Nous n'avons jamais eu de grand débat public sur le financement de la protection sociale. Sous couvert de compenser les allègements, nous avons opéré une réforme implicite du financement de la sécurité sociale. Nous sommes loin du système mis en place à la Libération. Nous avons opéré des réformes successives pour les besoins de la politique de l'emploi, quel serait aujourd'hui l'intérêt d'une réforme plus globale ? Pour ce qui concerne la nature des prestations servies, vous semble-t-il pertinent de distinguer entre solidarité et assurance ou entre contributif et non-contributif ? La TVA est un transfert d'assiette des prélèvements, quelle autre assiette peut-on aujourd'hui envisager ? Peut-on envisager, comme le suggère mon groupe, de rendre les cotisations progressives pour poursuivre certains objectifs comme la politique de l'emploi ou de la qualification ? Est-il possible enfin d'agir sur le niveau de la dépense sociale sans remise en cause de la protection de nos concitoyens ?

**M. Charles Guené, président.** – Puisque vous nous avez indiqué être disposé à entrer dans le détail, pourriez-vous nous en dire plus sur les mesures envisagées en matière de prestations familiales ?

**M. Thomas Fatome.** – J'ai la conviction que trouver un mode de financement de la protection sociale qui soit compatible avec la compétitivité et la création d'emplois est une logique en soi. La question posée aujourd'hui est comment assurer un financement stable et pérenne de la protection sociale en limitant la charge sur le coût du travail et sans nuire à la compétitivité des entreprises qui ne se limite certes pas à la compétitivité-prix mais y est fortement liée.

---

On peut retrouver une logique dans les évolutions qui sont intervenues, celle de la contribution la plus large possible des différents types de revenus. La CSG est une ressource centrale. Il s'agit d'un prélèvement bien accepté par nos concitoyens, avec une assiette large et un fort rendement qui finance des prestations redistributives.

Entre solidarité et assurance, les débats sont dépassés. Notre système mélange les deux. Qu'est-ce que l'assurance-maladie ? C'est de l'assurance lorsqu'il s'agit de percevoir des revenus de remplacement après un arrêt de travail ; sinon, ce sont des prestations universelles. Ce débat est derrière nous. Le débat actuel est de savoir comment garantir la soutenabilité du modèle et l'efficacité de la dépense. La logique de notre système de protection sociale est universelle. Je ne crois pas au grand soir de la distinction des objectifs, ce n'est pas une grille de lecture adaptée.

Pour ce qui concerne l'assiette « miracle », je serais ravi d'apporter une percée conceptuelle majeure mais elle n'est pas identifiée. Le cap fixé par le Gouvernement est clair : pas de transferts de charges mais des économies. L'équation devant nous est que ces mesures aient un impact en termes d'emploi et de compétitivité. Le principal moteur des recettes est la masse salariale. La création d'emplois alimente les recettes de la sécurité sociale. En matière de dépenses, nous sommes sur un sentier d'équilibre à l'horizon 2017. Les efforts présentés sont compatibles avec notre modèle de protection sociale. Pour l'assurance-maladie, il n'y a pas de remboursements ni de transferts vers les complémentaires. Il s'agit de l'organisation du parcours de soins, du développement des médicaments génériques, du prix des médicaments et du bon usage de produits de santé.

Pour la branche famille, les économies prévues, à hauteur de 800 millions d'euros d'ici 2017 ne remettent pas en cause notre politique familiale qui est globalement généreuse...

**Mme Michelle Demessine.** – Et efficace !

**M. Thomas Fatome.** – La démographie et le taux d'activité des femmes sont importants pour la croissance. Il n'y a pas de remise en cause de la politique familiale.

Pour ce qui concerne les assiettes, les années 2012 et 2013 ont vu des suppressions de niches fiscales et sociales importantes qui constitué une normalisation des assiettes. Le forfait social est passé de 8 à 20 %.

Aujourd'hui, le paradigme est différent en matière de recettes.

**M. Dominique Watrin.** – On observe actuellement deux tendances. Des exonérations compensées à 100 % et une réduction des dépenses, comme le recentrage des prestations familiales sur certains publics. Les gels de prestations ou la politique de l'hôpital qui a des répercussions sur le niveau d'emploi dans le secteur hospitalier ont une traduction macroéconomique : la baisse du pouvoir d'achat des ménages. Ils alimentent le cercle vicieux de la déflation.

Le haut conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) a évalué les besoins de financement nouveaux de l'assurance-maladie à 46 milliards d'euros à l'horizon 2060. Nous allons vers une impasse. Travaillez-vous sur d'autres recettes pour y remédier ? Les revenus financiers des entreprises représentent le double de ce qu'elles cotisent. Si nous souhaitons, comme le fait l'intitulé de la mission, faire le lien avec l'emploi, l'importance des économies conduit, à terme, à une aggravation de la situation.

**M. Thomas Fatome.** – Comme vous l'avez compris, nous ne sommes pas dans l'instruction de mesures de financement alternatives. Les mesures d'exonérations de cotisations salariales vont conduire à une augmentation du salaire net au Smic de l'ordre de 520 euros annuels. Des mesures fiscales, à hauteur d'1 milliard d'euros sont prévues pour les foyers modestes.

Pour ce qui concerne les effets déflationnistes, tenir nos dépenses d'assurance-maladie n'est pas défavorable au pouvoir d'achat. Cela peut aussi se traduire par une modération des cotisations des organismes complémentaires.

Les projections du HCAAM correspondent au scénario où l'on laisse filer les dépenses. Tendanciellement, les dépenses augmentent plus vite que la richesse nationale, de l'ordre de 4 % par an. L'objectif est de ne pas rester inactif. Des gisements d'efficience sont tout à fait atteignables. Depuis 2012 l'Ondam est tenu, on peut continuer ainsi.

Les prélèvements sur le capital ont augmenté. On atteint 15,5 % de prélèvements, soit un niveau tout à fait significatif.

Le gel des prestations permettra d'économiser 1,2 milliard d'euros.

**Mme Michelle Demessine.** – Je souhaiterais savoir quels ont été les résultats des expériences antérieures sur le prix des médicaments.

**M. Yves Daudigny.** – Les actions sur le prix du médicament représenteraient 5 milliards pour l'industrie pharmaceutique, soit 3 milliards pour les baisses de prix et 2 milliards d'effets induits (baisse de consommation...). Confirmez-vous ce chiffre ? Ces mesures sont-elles compatibles avec le maintien de l'industrie pharmaceutique en France dont les secteurs de recherche sont importants. Quel pourrait être l'impact sur la présence actuelle et à venir de l'industrie pharmaceutique en France ?

**M. Thomas Fatome.** – Je ne dispose pas de mesures de présence de l'industrie pharmaceutique en France. Néanmoins, ces baisses de prix ont eu lieu depuis plusieurs années en respectant le cadre conventionnel et le dialogue dans le cadre du comité économique des produits de santé et les comités de filières de l'industrie pharmaceutique. Notre politique a deux aspects : d'un côté une politique de régulation, de l'autre, la valorisation de l'innovation et la politique industrielle. Dans le dialogue conventionnel, il s'agit de payer la juste innovation. Avec les génériques, on peut avoir des objectifs de baisses raisonnables. Les mesures d'économies sont exigeantes



---

mais elles sont compatibles avec le tissu industriel. Nous sommes le quatrième pays de l'OCDE pour les dépenses de médicaments par habitant. Nous avons un accès rapide à des médicaments coûteux à un niveau et à un rythme qui peuvent interroger. Le médicament est un des leviers des 10 milliards d'économies mais ce n'est pas le seul ; d'autres secteurs, comme la communauté hospitalière, fournissent des efforts importants.

**M. Yves Daudigny.** – Confirmez-vous l'évaluation de 5 milliards ?

**M. Thomas Fatome.** – Je ne peux la confirmer, c'est un ordre de grandeur. Je confirme en revanche 3,5 milliards d'euros d'économies sur la promotion des génériques et le prix des médicaments.

**M. Charles Guené, président.** – L'effort est supportable ?

**M. Thomas Fatome.** – Supportable est un terme subjectif. Je dirais qu'il est important mais compatible avec un effort de recherche. L'annonce de l'arrivée d'un traitement contre l'hépatite C est une bonne nouvelle mais représente aussi une charge importante. C'est pour financer ce type de traitement que nous devons faire des efforts d'efficacité. L'autorisation de mise sur le marché a été donnée en début d'année et il est en autorisation de traitement d'urgence.

**M. Yves Daudigny.** – Notre tuyauterie de compensation par la TVA n'est-elle pas une « TVA sociale » ? D'autre part, les économies sont calculées par rapport à une trajectoire de dépenses. C'est ainsi qu'en finances publiques on peut réaliser des économies et dépenser plus. Quelle est la réalité de ces trajectoires qui semblent parfois largement calculées ?

**M. Thomas Fatome.** – La TVA représentait 8,8 milliards d'euros dans les recettes de la sécurité sociale en 2013. De fait, l'attribution de TVA à la sécurité sociale est bien antérieure, sous forme de TVA sectorielle sur le tabac ou les produits pharmaceutiques. En 2011, la sécurité sociale disposait déjà d'un peu moins de 8 milliards d'euros sous forme de TVA affectée.

Pour ce qui concerne la fiabilité des trajectoires de dépenses et la sous-exécution de l'Ondam, il faut noter que les 180 milliards de dépenses de l'assurance-maladie sont pour l'essentiel des dépenses de guichet, par nature difficiles à prévoir. Le respect de l'Ondam est un élément structurant qui justifie des marges de précaution en construction du financement. Il n'y a pas de surestimation des trajectoires tendancielle. Les arrêts de travail, qui représentent 8 milliards d'euros, sont difficiles à prévoir. Il s'agit de travaux fiables et transparents, retracés dans les annexes du PLFSS et désormais placés sous la supervision du Haut conseil des finances publiques.

**Audition de MM. Benjamin WEIGERT, secrétaire général,  
et Marcus KLEMM, économiste spécialiste des politiques du marché  
du travail du conseil allemand des experts économiques**  
*(mercredi 4 juin 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à Monsieur Benjamin Weigert, secrétaire général et à Monsieur Marcus Klemme, économiste du Conseil allemand des experts économiques.

Installé en 1963, le Conseil des experts économiques est un organe indépendant, composé de 5 membres nommés pour 5 ans par le président fédéral, sur proposition du gouvernement, qui a pour mission de conseiller les décideurs sur les questions de politique économique. C'est organe respecté et écouté qui est appuyé par une équipe d'experts dirigée par le secrétaire général, M. Weigert que nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui, accompagné de M. Klemm, spécialiste des politiques du marché du travail.

Au fil de nos auditions, il a été souvent question de l'Allemagne, notre premier partenaire économique et notre premier point de comparaison.

Confrontée à la même difficulté, celle de l'insertion des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail, l'Allemagne a fait des choix très différents des nôtres avec une forte différenciation entre l'industrie et les services et la pratique d'une forte modération salariale. Les modes de financement de la protection sociale sont aussi très différents : progressifs en France, ils sont dégressifs en Allemagne.

Nous vous avons demandé, messieurs, de bien vouloir nous présenter les politiques menées en Allemagne ces dernières années mais aussi de nous faire part des objectifs assignés aux évolutions récentes, en particulier l'introduction d'un salaire minimum défini au niveau fédéral.

Enfin, le dernier rapport annuel du Conseil des experts économiques, de novembre 2013, dont je traduirai librement le titre par « contre une politique économique tournée vers le passé » comporte un chapitre sur le marché du travail en Europe. Il me semble intéressant que vous nous fassiez part de votre regard sur notre politique.

Je vous remercie et vous cède la parole sans plus attendre.

**M. Benjamin Weigert, secrétaire général du Conseil des experts économiques allemands.** – Merci beaucoup, monsieur le Président, pour votre invitation. Nous allons d'abord vous présenter les raisons qui ont conduit l'Allemagne à vouloir entreprendre des réformes du fonctionnement de son marché du travail dans les années 1990 et au début des années 2000, avant d'évoquer devant vous ces réformes elles-mêmes, leurs résultats et les correctifs qui leur ont été apporté au cours du temps.

---

Le Conseil des experts économiques allemands est un organisme indépendant, qui évalue les politiques économiques menées par les pouvoirs publics avec un œil critique. Il a naturellement examiné de près les réformes menées dans les années 2000. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser qu'il les ait quelque peu inspirées, dans la mesure où, en 2002, quelques semaines avant l'annonce par Gerhard Schröder de son célèbre « Agenda 2010 », le Conseil avait publié un rapport intitulé Vingt points sur la politique de l'emploi.

Au début des années 1990, l'Allemagne était considéré comme « l'homme malade de l'Europe ». Le chômage connaissait une hausse constante depuis les années 1980. Le seuil de 5 millions de chômeurs avait été atteint et rappelait de très mauvais souvenirs, puisque c'est dans un contexte de chômage élevé qu'Hitler était parvenu à prendre le pouvoir en 1933.

En outre, l'Allemagne avait vécu un choc économique considérable au moment de la réunification, qui a beaucoup pesé sur le budget de l'Etat et a entraîné un rattrapage des salaires en Allemagne de l'Est, jusque-là inférieurs de 50 % à ceux de l'Ouest. Cette hausse des salaires a beaucoup nui à la compétitivité allemande. Il était donc absolument nécessaire de procéder à des réformes pour augmenter la croissance allemande et réduire notre taux de chômage. La recherche de compétitivité sur les marchés internationaux n'était par contre pas un objectif en soi.

Les réformes du fonctionnement du marché du travail, dont la nécessité n'était guère contestée, ont fait l'objet d'un vaste débat public. Chacun s'accordait à reconnaître qu'il fallait beaucoup mieux intégrer sur le marché du travail les salariés peu qualifiés et les seniors, premières victimes du chômage de masse, en améliorant leur employabilité. Il convient de souligner que les premières mesures qui ont été prises l'ont été à l'initiative des partenaires sociaux, sans intervention de l'Etat. À partir de 2001, une réforme de notre système de retraites et une vaste réforme fiscale ont été entreprises pour renforcer notre attractivité et attirer des capitaux étrangers. Le travail à temps partiel a été encouragé.

En 2003, un gros scandale a éclaté. Les chiffres de l'agence allemande pour l'emploi, l'équivalent de votre Pôle emploi, avaient été truqués et 70 % des emplois soi-disant procurés à des chômeurs ne l'avaient pas été. La commission Hartz constituée suite à ce scandale a élaboré des propositions très ambitieuses, susceptibles de faire évoluer en profondeur l'ensemble des institutions du marché du travail allemand afin d'améliorer son bon fonctionnement, et notamment la rencontre entre l'offre et la demande de travail. En résumé, il s'agissait d'améliorer l'employabilité des chômeurs, d'augmenter la demande de travail par les entreprises et de rendre le travail plus attractif pour inciter à la reprise d'une activité.

Avec la loi Hartz 1, le travail a évolué vers une plus grande flexibilité avec notamment la promotion du travail temporaire. La loi Hartz 2 a créé des mini-jobs exonérés de charges sociales et payés moins de 400 € par mois ainsi que des emplois payés entre 400 et 800 € par mois et bénéficiant d'exonérations partielles de charges sociales. La loi Hartz 3 a procédé à une réorganisation de l'agence allemande pour l'emploi.

Mais c'est surtout la loi Hartz 4 qui a eu des conséquences très importantes. Elle avait pour objectif de faire revenir rapidement les personnes sur le marché du travail. Avant la réforme, l'assurance chômage payait entre 63 % et 67 % de son dernier salaire net au chômeur pendant 32 mois, puis celui-ci basculait sur une indemnité de chômage de longue durée comprise entre 53 et 57 % du dernier salaire net. Il existe en outre en Allemagne une aide sociale de base, l'équivalent de votre RSA-socle. Avec la loi Hartz 4, l'assurance chômage est passée de 32 mois à 24 mois et l'assurance de chômage longue durée qui, jusque-là, n'avait pas de fin a été assortie d'un examen de nécessité tout en voyant son montant réduit, sans pour autant atteindre le niveau de l'aide sociale de base. L'objectif était d'améliorer la rapidité du retour sur le marché du travail des chômeurs pour éviter leur installation dans le chômage de longue durée. Dans le même temps, les chômeurs ne peuvent plus refuser une offre d'emploi valable lorsqu'ils touchent l'assurance chômage de longue durée et les règles se durcissent après trois mois en prévoyant qu'ils sont susceptibles de devoir accepter des baisses de salaire.

J'aimerais insister pour conclure sur un point essentiel de ces réformes. Elles prévoyaient des évaluations permanentes et beaucoup de leurs paramètres n'ont cessé d'être modifiés quand les objectifs n'étaient pas atteints ou produisaient des effets indésirables.

**M. Marcus Klemm, économiste spécialiste du marché du travail.** – Je vais pour ma part revenir sur les grandes évolutions qu'a connues le marché du travail allemand après la mise en place des réformes Hartz, à partir de 2005. Depuis cette date, le chômage a connu un recul très important en Allemagne, alors même que la population active augmentait sous l'effet de l'activation des politiques de l'emploi. Le chômage structurel a lui aussi baissé depuis 2005.

Les réformes menées ont eu un rôle essentiel dans cette diminution, même si les partenaires sociaux y ont aussi contribué via les conventions collectives et si l'expansion du commerce international a beaucoup aidé l'Allemagne, qui exporte une part importante de sa production. Les études que nous avons menées en tant qu'experts indépendants sur l'impact des réformes Hartz, tant au niveau microéconomique que macroéconomique, montrent très clairement qu'elles ont contribué à améliorer le fonctionnement du marché du travail allemand, notamment en facilitant la rencontre entre offre et demande de travail, puisque le chômage a diminué sans que le nombre de postes disponibles n'augmente dans la même

---

proportion. La loi Hartz 4 en particulier a modernisé les institutions du marché du travail en les décentralisant et en individualisant le suivi des demandeurs d'emploi, ce qui est essentiel pour retrouver rapidement un emploi et éviter l'installation dans un chômage de longue durée dont il est difficile de sortir.

Les nombreuses évaluations menées ces dernières années ont permis d'améliorer les dispositifs mis en place par les réformes, voire de supprimer ceux qui fonctionnaient mal. On est ainsi revenu sur les programmes de contrats aidés qui ne permettaient pas assez à ceux qui en avaient bénéficié de s'insérer durablement dans l'emploi par la suite.

Les réformes Hartz ont notamment permis des créations d'emplois dans les secteurs du commerce, de la logistique ou bien encore dans les services à la personne. Si on a souvent dit que beaucoup des emplois créés étaient des emplois atypiques (temps partiel, mini-jobs ou emplois intérimaires), il convient de dire aussi que les réformes ont permis de créer de nombreux emplois à temps plein. En outre, les emplois temporaires ou intérimaires sont souvent une activité secondaire.

Je voudrais insister sur le fait que depuis 2005, aucune forme d'emploi n'a pris le pas sur les autres. Si les contrats à durée indéterminée et l'intérim ont été encouragés, le droit du travail est resté protecteur, en particulier dans le domaine des licenciements économiques. Actuellement, c'est surtout le travail à temps partiel qui fait l'objet de débats en Allemagne, car il a été beaucoup utilisé à partir de 2009.

Nous avons introduit de nouvelles règles qui, en pratique, anticipent l'instauration du salaire minimum à 8,5 euros.

Les discussions portent à présent sur la durée maximale des contrats à durée déterminée et plus précisément sur leur limitation à 18 mois, mais jusqu'à présent aucun argument décisif n'a permis de trancher.

On constate que dans les secteurs public et scientifique de nombreux entrants sur le marché du travail sont embauchés à durée déterminée, encore faut-il préciser que le taux de ces personnes qui basculent par la suite dans un contrat à durée indéterminée est assez élevé. Par ailleurs, le renouvellement des contrats à durée déterminée est soumis à des justifications solides.

On constate également que les salaires d'embauche des « mini-jobs » et des emplois à temps partiel se situent très majoritairement en dessous de 450 euros : c'est précisément le seuil au-delà duquel on ne peut plus prétendre à certaines allocations de chômage. Les rémunérations pour les mini-jobs ont été revalorisées en 2004 mais je souligne que l'augmentation du nombre des emplois à temps partiel ou à durée déterminée est une tendance de long terme. Ainsi, l'étude conduite au niveau européen qui s'intitule « Labour Force Survey » indique que seuls 25 % des salariés à temps partiel souhaiteraient travailler à temps plein, ce qui s'explique par la proportion

importante de personnes ayant d'autres occupations, avec, par exemple, des femmes qui souhaitent s'occuper de leur famille. Plus généralement, un grand nombre de personnes employées à temps partiel, étudiants ou retraités, ne souhaitent pas occuper un emploi à temps plein et il faut également tenir compte du fait qu'il s'agit souvent d'un deuxième salaire pour le ménage. Au total, le groupe cible auquel s'adressaient les soutiens en faveur des mini-jobs, c'est-à-dire les personnes éloignées de l'emploi, est devenu largement minoritaire. On peut ainsi regarder d'un œil critique ces évolutions tout en reconnaissant que tant certains employeurs que certains salariés se satisfont de cette situation. N'oublions pas non plus qu'il s'agit en même temps d'une sorte de subvention fiscale pour les personnes ne souhaitant pas porter le taux d'imposition global de leur foyer à des taux trop élevés.

S'agissant de l'évolution des salaires sur lesquelles vous nous interrogez, et sans entrer dans des comparaisons internationales, le principal constat est que la modération salariale a eu tendance à stabiliser ou diminuer les inégalités salariales en Allemagne : c'est ce qui ressort des statistiques depuis 2005. Nous avons une préférence collective pour l'emploi d'un plus grand nombre de personnes quitte à réduire les progressions salariales et donc les inégalités. Il reste que l'Etat a pour mission d'intervenir par exemple au niveau fiscal ou social en cas d'accident de la vie ou de difficulté. Je note d'ailleurs que le montant de revenus que les allemands considèrent comme idéal n'a pas évolué depuis 2009, ce qui est assez surprenant mais va dans le sens de la modération salariale.

Au total, nous ne pouvons pas démontrer scientifiquement et de façon incontestable que l'amélioration de l'économie allemande résulte uniquement des réformes conduites dans ce pays. Toutefois on peut avancer que ces dernières expliquent largement les succès enregistrés par l'évolution du marché de l'emploi. Les partenaires sociaux, les employeurs et les salariés y ont également contribué à cette réussite, à peu près à parts égales. On peut ainsi se féliciter de l'intégration sur le marché du travail d'un grand nombre de personnes les plus éloignées de l'emploi et nous considérons que l'augmentation du nombre de contrats à temps partiel comporte également des aspects positifs.

En ce qui concerne les perspectives et les défis à relever, l'Allemagne est confrontée, d'une part, à une évolution démographique dominée par le vieillissement de la population ainsi qu'à l'augmentation du nombre de retraités, et d'autre part, à une insuffisante mobilité au sein du marché du travail qui génère des inégalités. La meilleure intégration des personnes grâce aux contrats à durée déterminée s'accompagne d'une persistance de la dualité de notre marché du travail.

---

Après avoir amélioré la fluidité de l'offre et de la demande de travail, il nous faudrait, dans une seconde phase, évaluer de façon critique les nouvelles pistes de réforme de notre système de retraite sans pour autant mettre en péril les succès enregistrés jusqu'à présent.

**M. Charles Guené, président.** – Merci pour cette présentation de grande qualité.

**Mme Michelle Demessine.** – Je rends également hommage à la clarté de votre exposé qui nous permet de voyager à travers les conceptions et les structures économiques allemandes.

Plusieurs questions me viennent à l'esprit.

Comment le taux d'emploi des femmes a-t-il évolué sous l'effet des réformes du marché du travail et quelle est la part des femmes dans les emplois atypiques ? Plus généralement, la réussite économique de l'Allemagne n'a-t-elle pas un coût social élevé ? Est-il possible de quantifier les compléments de revenus apportés à ces salariés via l'aide sociale et les coûts induits pour la collectivité ?

Peut-être pourriez-vous également nous donner plus de précisions sur les conséquences mécaniques de l'évolution de la démographie allemande qui va limiter le nombre de jeunes d'âge actif et d'entrants sur le marché du travail par rapport aux sortants. Comment le financement de son système de protection sociale s'adapte-t-il à la hausse des dépenses des risques vieillesse et maladie ?

Par ailleurs, l'Allemagne va mettre en place un salaire minimum de 8,50 euros de l'heure au 1er janvier 2015, contre 9,53 € en France. Pensez-vous qu'il permettra de résorber les écarts entre salariés protégés par des conventions collectives et main d'œuvre précaire ou que le dualisme du marché du travail allemand va persister ? Quel serait son impact sur l'emploi et la compétitivité ? Combien de salariés seront effectivement concernés au 1er janvier 2015 et les années suivantes ? Dans quels secteurs ?

Comment l'utilisation du chômage partiel a-t-elle permis de limiter les licenciements pendant la crise ?

Pensez-vous que la France souffre d'un coût du travail trop élevé ? Son véritable handicap ne tient-il pas plutôt à une compétitivité hors prix beaucoup moins forte que celle de l'Allemagne ?

Enfin, l'Allemagne est souvent citée en exemple pour la qualité de ses filières d'apprentissage quoique certains relèvent les difficultés auxquelles elles sont aujourd'hui confrontées. De quelle nature sont-elles ? Comment la France pourrait-elle, selon vous, s'inspirer des réussites cette politique ?

**M. Charles Guéné, président.** - J'ajouterai une question : la France vient d'instituer un seuil minimum de durée du travail à temps partiel de 24 heures par semaine qui sera applicable au 1er juillet prochain. Qu'en pensez-vous et auriez-vous préconisé une telle mesure en Allemagne?

**M. Benjamin Weigert** - Nous allons nous efforcer de répondre à ces nombreuses questions.

S'agissant des femmes, la première question, pour celles-ci, est de savoir si elles souhaitent travailler et la seconde est de choisir le nombre d'heures travaillées. Dans les faits, on constate que le taux de participation des femmes du marché du travail a augmenté ainsi que le nombre d'heures travaillées. Il est difficile de dissocier ces données économiques des choix familiaux sous-jacents. L'Allemagne s'attaque aujourd'hui à son déficit en matière de garde d'enfants mais il est trop tôt pour mesurer les effets des mesures prises. En parallèle, compte tenu de notre système d'indemnisation chômage, au-delà de 450 euros, il y a une certaine désincitation fiscale à augmenter ses revenus.

Par ailleurs, notre protection sociale minimum définit un niveau de revenu plancher de 6 à 7 euros selon les régions, en tenant compte de paramètres comme le coût du logement. Environ 125 000 personnes ont besoin d'une aide alors même qu'elles travaillent à plein temps. L'Etat comble les écarts en fonction des disparités familiales, par exemple quand un seul salaire doit nourrir une famille avec plusieurs enfants. Le marché du travail ne peut pas compenser ces différences familiales : c'est la fonction des systèmes de transferts sociaux. Une grande partie des salariés qui cumulent un salaire avec des aides sont les femmes qui élèvent seules leurs enfants et il est difficile de déterminer avec précision si le temps partiel est subi, faute de structure de garde d'enfants, ou choisi. Face à ces incertitudes, notre Etat social accorde des aides de façon automatique à un taux de 12 à 14 euros de l'heure pour les parents isolés.

L'introduction d'un salaire minimum, dans ce contexte, ne va pas améliorer la situation de ces personnes et peut sembler superfétatoire puisque, de fait, le revenu minimum existe déjà grâce aux compléments apportés aux salaires. À titre personnel, j'estime qu'il aurait été plus judicieux de faire clairement apparaître que le système existant génère un revenu minimum, car, un salarié qui souhaite, par exemple, diminuer transitoirement ses heures de travail ne va pas bénéficier pleinement de la création d'un salaire minimum.

**M. Marcus Klemm.**- J'ajoute que nous avons expérimenté le couplage des aides avec les salaires, afin de stimuler l'implication professionnelle. Cependant, le mécanisme de « salaire combiné » ne donne pas de résultats très probants, toute la difficulté étant de créer des solutions alternatives plus efficaces.



---

Le taux d'activité des femmes, en Allemagne, ne s'écarte pas de la moyenne européenne mais, comme vous l'avez fait observer, il s'agit souvent d'un travail à temps partiel. La distinction entre temps partiel choisi et contraint n'est pas simple : les femmes sont plus nombreuses que les hommes à souhaiter travailler à temps partiel et il faut également tenir compte de différences culturelles ou régionales : par exemple, les femmes de l'ancienne Allemagne de l'Est sont proportionnellement plus nombreuses que celles de l'Ouest à rechercher un temps plein.

**Mme Michelle Demessine.** – La question des femmes, et plus précisément de leur aspiration à l'autonomie, est essentielle. L'Allemagne de l'Est a sans doute institué une plus grande égalité des genres au niveau du travail, alors que perdure la traditionnelle notion de « salaire d'appoint » dans d'autres régions européennes.

**M. Benjamin Weigert.** – Du point de vue économique, on doit considérer que les personnes prennent des décisions qui peuvent être influencées par leur contexte familial et il me paraît difficile d'affirmer que la progression du taux d'emploi des femmes doit devenir un objectif politique. Les femmes, comme les hommes, doivent pouvoir décider du volume d'heures qu'ils souhaitent consacrer à leur vie professionnelle.

**M. Charles Guené, président.** – J'ai cru comprendre que vous estimez que le salaire minimum, qui va se substituer aux mécanismes existants qui garantissent un revenu minimum, répondra vraisemblablement de façon moins fine et moins personnalisée aux besoins et aux choix des salariés.

**M. Benjamin Weigert.** – Aujourd'hui un salarié qui perçoit 7,5 euros de l'heure peut ou non, en fonction de sa situation familiale, prétendre à des aides supplémentaires. La création d'un salaire minimum à 8,5 euros est, en principe, une bonne nouvelle pour ce salarié tant qu'il conserve son emploi, mais s'il le perd et doit avoir recours aux allocations sociales, il ne sera sans doute pas satisfait de sa situation.

Il faut souligner que la productivité du travail varie selon les régions et dans ce contexte, l'institution du salaire minimum ne soulève pas de difficultés dans la plupart des régions industrielles de l'Ouest de l'Allemagne. En revanche, on peut s'inquiéter de ses conséquences dans les régions rurales de l'Est où la productivité est moindre mais où le pouvoir d'achat est parfois bien plus élevé en raison de prix plus bas pour le logement ou à la consommation. Je rappelle également que le taux d'emploi en Allemagne de l'Est est de 20% inférieur à celui de l'Allemagne de l'Ouest. Au final, on peut donc craindre la disparition d'un certain nombre d'emplois avec l'introduction du salaire minimum à 8,5 euros.

**M. Marcus Klemm.** – On estime aujourd'hui que 5 millions de personnes perçoivent un salaire en deçà du futur salaire minimum. Il s'agit principalement de femmes, localisées dans des régions de l'Est et de

personnes employées dans des secteurs spécifiques commerce la restauration, le commerce ou les services sociaux. On peut redouter un choc sur l'emploi dans certaines de ces régions.

**M. Benjamin Weigert.** – Notre système correspond aujourd'hui à un « salaire minimum implicite ». Psychologiquement et économiquement, il est préférable de percevoir un salaire que de tirer ses ressources d'allocations sociales, sans parler des effets de démotivation qui accompagnent le chômage.

L'allocation minimum vitale s'établit en moyenne à 392 euros d'allocations par personne, avec des variations selon les régions. Or nous partons du principe qu'il est préférable de travailler plutôt que de se contenter uniquement de percevoir des allocations. Pour certains groupes bien ciblés, comme les célibataires, il est simple de calculer le salaire permettant d'accroître son revenu combiné avec les aides. Pour une famille de quatre personnes, le total des allocations avoisine 1800 à 1900 euros et il n'est pas facile d'obtenir un tel salaire sur le marché de l'emploi.

En ce qui concerne le chômage partiel, le système allemand a correctement fonctionné au moment de la crise conjoncturelle de 2008-2009. Toutefois, il faut se demander ce qui adviendrait en cas de crise structurelle : si, par exemple, les automobiles allemandes étaient moins prisées, le dispositif pourrait entraver la réallocation des moyens vers de nouvelles filières.

**M. Marcus Klemm.** – Certains constructeurs allemands ont d'ailleurs, dans le passé proche, connu des difficultés structurelles et, après avoir reporté les ajustements, ont finalement dû s'y résigner.

**M. Benjamin Weigert.** – Le coût budgétaire a été très élevé pour financer les aides au chômage partiel ou total. Lorsque le seuil de 5 millions de chômeurs a failli être atteint, ces coûts ont explosé en déséquilibrant les finances publiques. De ce point de vue, les réformes du marché du travail ont permis d'économiser 1 à 1,5% du PIB. L'enjeu majeur n'est donc pas de diminuer la protection sociale mais d'augmenter les incitations au travail et à la production. La spirale infernale de la hausse des prestations sociales ainsi été enrayée. Grâce à l'augmentation du nombre de personnes intégrées dans le marché du travail, les cotisations retraites sont aujourd'hui à un niveau historiquement bas et les cotisations de chômage sont financées de manière structurellement équilibrées.

**M. Marcus Klemm.** – S'agissant des effets du vieillissement sur lequel vous nous avez interrogés, l'Allemagne vit aujourd'hui une phase de pause démographique avec peu de départs à la retraite. Cette situation va cependant évoluer avec une nette tendance à la hausse des départs en retraite jusqu'en 2030.

---

Aujourd'hui, les jeunes trouvent des emplois dans leur région d'origine, et, par exemple, les jeunes allemands de l'Est n'ont pas nécessairement besoin de se déplacer vers les régions industrielles de l'Ouest. Par ailleurs, la participation des seniors au marché du travail a augmenté, certes à des niveaux de salaire relativement plus élevés.

Un certain nombre d'incertitudes subsistent à long terme sur la solidité du financement des pensions. Si les dispositifs de garde d'enfant sont étoffés, plus de femmes pourraient être tentées de se porter sur le marché du travail. Il faudra également encore plus fluidifier la rencontre entre l'offre et la demande de travail.

**M. Benjamin Weigert.** – Au-delà de 2030, l'Allemagne connaîtra un déficit de population active et c'est là un véritable défi. On peut lutter contre le chômage mais les seniors atteindront inéluctablement l'âge de la retraite et toute la question sera d'honorer les engagements pris à leur égard.

**M. Charles Guené, président.** – Pouvez-vous apporter un éclairage sur la qualité de l'apprentissage et l'atout qu'il a pu apporter dans le redressement de l'Allemagne.

**M. Benjamin Weigert.** – Le système de formation en alternance était également mal en point il y a plusieurs années et il ne nous a pas protégés contre toutes les difficultés. Cependant, il permet de diminuer le chômage des jeunes et il améliore, de façon plus générale, l'employabilité ainsi que la qualification des travailleurs.

Ce système repose cependant sur un consensus et une tradition plus que centenaire dans notre pays, et il a d'ailleurs été confronté à des critiques récurrentes. La transposabilité de ce dispositif dans d'autres pays ne va donc pas de soi et nous nous sommes gardés d'inciter les autres pays à suivre notre exemple. La prise en compte des contextes culturels nationaux est essentielle. Nous n'émettons donc pas de préconisations à l'égard du système français. À titre personnel, je me demande si la question du salaire minimum ne doit pas être posée, mais ce n'est pas à nous d'y répondre.

**M. Charles Guené, président.** – Il nous reste à vous remercier d'avoir accepté de répondre à notre invitation pour apporter au Sénat votre utile éclairage d'experts économiques indépendants.

**Audition de M. Frédéric BOCCARA, économiste,  
maître de conférences associé à l'université de Paris 13**  
*(mardi 17 juin 2014)*

**M. Charles Guené, président.** - Je souhaite la bienvenue à M. Frédéric Boccara et le remercie d'avoir accepté notre invitation.

Notre mission commune d'information est principalement consacrée à l'examen des relations entre l'emploi et le mode de financement de la protection sociale, via le mécanisme des allègements de cotisations.

Notre rapporteure, Mme Michelle Demessine a souhaité compléter l'information de la mission par un éclairage sur la notion de coût du capital.

Cette notion est apparue récemment dans le débat public à la suite de déclarations ministérielles sur les dividendes versés par les entreprises et a donné lieu à controverses dans la presse. La comparaison des courbes d'évolution du taux de marge et des taux d'investissement a notamment donné lieu à des appréciations très diverses, ce qui appelle, à l'évidence, une clarification.

Nous avons évoqué ce sujet lors de l'audition de la Direction générale du Trésor et un groupe de travail piloté par l'Insee devrait rendre ses conclusions à l'été.

Monsieur Boccara, vous avez la parole pour nous livrer votre analyse.

**M. Frédéric Boccara, économiste, maître de conférences associé à l'université de Paris 13.** - Merci pour votre invitation. Les exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires représentent un montant très important pour les finances publiques, plus de 20 milliards d'euros. Les évaluations sur leur impact en termes de créations d'emploi aboutissent à des fourchettes très larges : il faut bien le reconnaître, nous n'avons aucune certitude dans ce domaine.

Certains économistes estiment en outre que les exonérations contribuent à détériorer la qualité des emplois dans notre pays et nuisent à la formation et à la qualification des travailleurs. La logique selon laquelle il faudrait payer toujours moins les salariés est dangereuse.

Dès lors, quelle politique alternative proposer si l'on souhaite - je partage cet objectif - baisser les coûts des entreprises, sachant qu'il faut les baisser sans nuire à la demande ni à notre potentiel productif ?

Il faut promouvoir de bonnes dépenses, qui permettent, par la recherche, par l'innovation, par la formation, de baisser à terme les coûts de production en améliorant l'efficacité de l'appareil productif.

---

Il convient aussi de diminuer le coût du capital, qu'il est plus facile d'observer au niveau micro-économique qu'au niveau macro-économique. Le coût du capital, ce sont les dividendes, mais aussi les intérêts bancaires, les loyers ou bien encore les réserves financières des entreprises. J'ai cherché à estimer ce coût à partir des données de l'Insee et je parviens à 22 % de coût du capital pour une entreprise-type en additionnant de multiples lignes qui paraissent peu importantes prises une à une : 3 % pour les loyers, 3 % pour les intérêts du capital, 4 % pour les autres charges financières, 8 % pour les amortissements exceptionnels, 4 % pour les amortissements habituels... Les salaires, quant à eux, ne représentent que 11 % des coûts et les charges sociales 5 % ! 39 % des coûts correspondent aux consommations intermédiaires.

La maîtrise du coût du capital est donc un enjeu très important. Au niveau macroéconomique, les dividendes, les intérêts du capital, les loyers représentent 300 milliards d'euros, soit le double des cotisations sociales employeurs !

Les 20 milliards d'euros d'exonérations Fillon pourraient être utilisés pour moduler le crédit bancaire. Il faudrait pour cela engager une expérimentation avec une somme suffisante pour en mesurer les effets. Selon moi, il pourrait être intéressant de pratiquer des bonifications d'intérêt pour financer des investissements dans la recherche et l'innovation.

**M. Charles Guené, président.** – N'est-ce pas précisément ce que fait la Banque publique d'investissement (BPI) ?

**M. Frédéric Boccara.** – Elle le fait en accompagnant d'autres prêteurs et, selon moi, ses critères d'intervention ne sont pas assez clairs et précis. Il faut dynamiser notre tissu économique, monter en gamme et pour cela les choix doivent être moins discrétionnaires, moins sujets à l'arbitraire politique. La transparence ainsi que le suivi de la réalisation des engagements sont indispensables. Il faut donner un vrai sens à la bonification des intérêts.

**M. Charles Guené, président.** – Je vous remercie.

Je donne la parole à notre rapporteure, Mme Michelle Demessine, pour les premières questions.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Merci pour votre exposé liminaire qui appelle, de ma part, plusieurs questions complémentaires.

Tout d'abord, un syndicat a proposé de mettre en place un instrument de mesure du coût du capital : pensez-vous que cette piste de réflexion puisse devenir opérationnelle ? Pensez-vous que, vis-à-vis des jeunes, la politique d'allègement de charges a réussi ? Quels outils proposeriez-vous pour apporter des solutions concrètes au chômage des non-qualifiés, en particulier des jeunes ? Considérez-vous que le mode de financement de la protection sociale par des cotisations sociales, qui font

l'objet des allègements, doit être préservé ? Quels sont selon vous les outils adaptés pour lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres et la dualité du marché du travail ?

**M. Frédéric Boccara, économiste, maître de conférences associé à l'université de Paris 13** – Nous avons effectivement besoin d'un instrument de mesure et d'indicateurs précis sur le coût du capital. La nature précise de l'outil à construire n'est pas simple à définir et il conviendrait d'ouvrir la problématique à l'international tout en centrant néanmoins les travaux sur le cas de la France. Il faut, en même temps mesurer les écarts de coût de capital selon les entreprises et, d'après les chiffres dont je dispose, il atteint 22 % de la valeur ajoutée pour les petites entreprises, 15 % pour les firmes de plus de 250 salariés et, sans pouvoir citer de chiffre précis, le coût du capital atteint son maximum dans la sous-traitance. Pour approfondir la réflexion sur ces sujets, je puis vous indiquer que le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a décidé de poursuivre ses travaux plus longtemps que prévu, jusqu'à la fin de l'année 2014 alors qu'il était prévu de les faire aboutir dès cet été.

En tout état de cause, l'idée qu'il ne faut pas se focaliser sur le coût du travail est fondamentale car on ne peut pas éternellement souligner l'importance du travail tout en remettant en cause le niveau de sa rémunération.

La piste que je vous ai suggérée consiste à abaisser les charges d'emprunts d'autant plus vigoureusement que les investissements correspondants améliorent la compétitivité et les qualifications. Cette rénovation de l'outil de production pourrait être soutenue non seulement par la création d'un fonds de bonifications mais aussi par la mobilisation du pôle financier public, et en particulier de la BPI en complément d'allègements de charges. On peut également réfléchir à une fiscalité incitative en modulant l'impôt sur les sociétés pour favoriser le réinvestissement des profits dans l'entreprise.

**M. Charles Guené, président.** – Je fais observer que selon les secteurs, les coûts du travail ou du capital sont extrêmement variables.

**M. Frédéric Boccara.** – Je vous rejoins tout à fait et, par exemple, dans les transports le prix du carburant est essentiel. Toutefois, la baisse du coût du capital pourrait indirectement bénéficier aux secteurs à haute densité de main d'œuvre.

J'ajoute que pour réussir une politique de bonification, il faut, à la fois, des projets d'investissements, une demande solvable, des entrepreneurs pour réaliser ces projets, et enfin des financeurs, ce qui suppose de réorienter le crédit bancaire vers ces investissements. Macro-économiquement, on pourrait ainsi, sur les 30 milliards d'allègements de cotisations sociales, en reconvertir 10 vers les bonifications d'intérêt – ou plus exactement 9 plus 1 milliard consacré aux garanties d'emprunt – et 10 milliards pour stimuler

---

la demande et consentir des avances aux entreprises. Par un rapide calcul, environ 10 milliards de bonifications pourraient permettre de financer 250 milliards de prêts à 4 %, ce qui potentiellement permettrait de doubler le niveau actuel d'investissement. Il n'est cependant pas évident qu'on dispose de suffisamment de personnes qualifiées pour réaliser des projets d'une telle ampleur. Cela nous amène à buter sur la contrainte de qualification que vous avez évoquée, mais je fais observer que cette perspective est cependant dynamique et positive.

Ceci conduit à évoquer la problématique des jeunes : le message qui consisterait à afficher la perspective d'une baisse des salaires me paraît extrêmement pessimiste et dévalorisante. Il faut au contraire se placer dans une trajectoire de progression salariale. Or, de nombreuses idées innovantes se développent et l'alternance pourrait bénéficier d'un nouveau souffle.

Par ailleurs le lien entre les cotisations sociales et le financement de la protection sociale est d'une importance capitale, pour maintenir une articulation avec la production et l'entreprise. Cependant, le monde a changé : la financiarisation et la mondialisation qui créent de nouvelles richesses et donc une nouvelle assiette de prélèvements remettent, pour partie, en cause la pertinence du choix des cotisations sociales sur le travail. En accroissant la masse salariale on pourrait légèrement diminuer les taux de cotisations, mais, en tout état de cause il faut asseoir les cotisations sur les produits financiers des entreprises qui représentent plusieurs centaines de milliards d'euros. Je signale au passage que l'OCDE a créé un projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) qui s'attache, comme son nom l'indique à explorer, au plan fiscal, les moyens de lutte contre l'érosion des bases d'imposition et le transfert de bénéfices.

**M. Yves Daudigny.** – Je souhaite vous interroger sur l'existence d'une corrélation négative entre l'augmentation des salaires et celle des dividendes, la baisse des premiers facilitant la hausse des seconds ? Par ailleurs, y a-t-il, selon vous, un lien entre la hausse des dividendes et la filialisation des entreprises, la direction générale du Trésor ayant indiqué que la multiplication des structures pourrait donner lieu à des doubles comptages.

**M. Frédéric Boccara.** – Je réaffirme que les dividendes ne sont qu'une partie seulement du coût du capital.

Les relations entre les salaires et les dividendes sont très diverses selon les situations. La relation négative ou anticorrélation s'observe surtout entre les dividendes et les investissements, la hausse des premiers s'accompagnant de la baisse des seconds, ce qui pèse par la suite sur l'emploi, la qualification et la recherche.

Par ailleurs, la filialisation est effectivement pratiquée pour faire circuler les dividendes, ce qui amène sans doute le Trésor à faire la remarque que vous citez. Cependant, ces dividendes sortent bien de l'entreprise et je signale que la filialisation sert parfois à contourner les obligations de consultation du comité d'entreprise. Pour tenir compte de ce phénomène, il conviendrait, plus globalement, de rapporter le coût du capital à la valeur ajoutée disponible dans les territoires. Par exemple, sur la filière aéronautique, j'ai consulté les chiffres du secteur où l'on constate une augmentation de la production de 60 % en dix ans - en volume - et simultanément une quasi-stagnation de la valeur ajoutée ainsi que de l'emploi. Il y a sans doute, comme l'indique la direction du Trésor, des doubles comptes à prendre en considération pour mesurer les dividendes mais il y a surtout une partie de la valeur ajoutée qui échappe à la discussion sur son partage et son affectation au développement industriel.

Il faudrait perfectionner ou clarifier les indicateurs qui mesurent les dépenses de formation, et de développement ou d'accompagnement des investissements. Le suivi des actions de développement des entreprises me paraît insuffisant.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Ces questions se posent aujourd'hui à l'échelon européen et la comparaison avec l'Allemagne revient aujourd'hui très souvent dans les débats. Vos schémas de pensée sont-ils applicables à l'Allemagne ?

**M. Frédéric Boccara.** - On ne rappelle pas suffisamment que l'Allemagne - plus précisément le modèle rhénan - bénéficie, d'une part, d'un réseau de banques publiques qui ont une très grande proximité avec l'industrie, et, d'autre part, d'une politique de formation solide.

En ce qui concerne votre seconde question, je rappelle que, dans l'Union européenne, selon le rapport de la Banque centrale européenne (BCE) le total des cotisations sociales représente 1.800 milliards d'euros, tandis que les dividendes et les charges d'intérêts bancaires atteignent 2.800 milliards. La problématique du coût du capital n'est donc, à l'évidence, pas seulement française.

La Banque centrale européenne aurait un rôle systémique fondamental à jouer dans ce domaine, en favorisant les alliances entre banques publiques ou semi-publiques en Europe pour financer des projets de développement des territoires, et rien en réalité ne l'interdit dans les traités communautaires. Je rappelle d'ailleurs qu'en décembre 2012, il a été précisé au niveau européen que les banques centrales nationales pouvaient choisir les critères spécifiques justifiant un refinancement des prêts consentis à certaines entreprises.



---

**Audition de M. Jean AGULHON,**  
**directeur des ressources humaines France, du groupe Renault**  
*(mardi 17 juin 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Il y a près d'un an, le groupe Renault a conclu un accord de compétitivité avant la lettre qui a depuis inspiré le législateur. Cet accord innovait tant par son contenu et sa méthode et nous souhaiterions, Monsieur Agulhon, que vous nous rappeliez le constat qui a mené à cet accord et la façon dont le groupe Renault a mené à bien cette négociation. Comment le groupe Renault, ensuite, s'approprie-t-il les allègements de cotisations et le Cice, quelle est leur place dans la stratégie du groupe ?

C'est donc une vision de terrain que nous attendons de votre audition dans un secteur qui nous intéresse tout particulièrement.

**M. Jean Agulhon, directeur des ressources humaines France du groupe Renault.** – Cela fait déjà plusieurs années qu'au sein de Renault, les allègements de charges sociales font partie du débat interne, et, même, de toutes les négociations sociales. Un mot de méthode sur l'accord auquel nous sommes parvenus et qui a été signé le 13 mars 2013 : la négociation a d'emblée été conduite par un binôme associant la direction des ressources humaines et la direction opérationnelle France.

Cet accord trouve ses origines en 2008-2009, lorsque nous nous sommes trouvés face à une crise dont nous pensions alors qu'elle serait conjoncturelle. Deux principaux outils étaient alors mobilisables : un plan de départ volontaire assorti d'un recours au chômage partiel, pour garantir des ressources à nos collaborateurs et préparer l'après-crise en mettant l'accent sur la formation, avec l'idée que la crise serait de courte durée et que nous en sortirions par le haut ; second outil, un « contrat social de crise », par lequel des cadres abandonnaient des droits à congés que nous monétisions pour compléter la rémunération des ouvriers et des techniciens, ce qui revient à une solidarité des fonctions d'ingénierie et du tertiaire avec la production industrielle. C'est dans la négociation de ce premier accord que nous avons mis en place les éléments de méthode, que des informations ont été échangées et que des habitudes de travail commun ont été prises, qui ont été mobilisées pour parvenir à l'accord signé l'an passé.

En 2012, nous constatons une rechute de l'industrie automobile européenne, après une certaine embellie des années 2010-2011. Cette rechute est brutale, pour la production comme pour le marché européen : alors qu'en 2007 Renault produisait 1 à 1,2 million de véhicules par an, nous n'en produisons plus que 500 à 530 000 en 2012 puis en 2013, avec un outil industriel identique ; dans le même temps, le marché toutes marques européen recule de 30 %. Cette crise, ensuite, nous apparaît durable : les prévisionnistes disent que le niveau d'avant crise ne sera pas retrouvé avant

2020. Nous comprenons que cette crise est structurelle et que nos outils n'y sont pas adaptés. Dernier élément de contexte à signaler : en 2012, General Motors annonce la fermeture de sites en Belgique et PSA commence à communiquer sur l'avenir de son site d'Aulnay.

Nous avons profité de l'embellie de 2010-2011 pour conduire une négociation ambitieuse de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), en partageant les éléments de stratégie de l'entreprise avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives. C'est à ce moment que nous partageons ce diagnostic du passage à une crise structurelle et que nous installons un groupe technique paritaire pour continuer de travailler ensemble - il se réunira toutes les semaines pendant les mois suivants, jusqu'à la négociation de l'accord.

Le diagnostic pointe le rôle des coûts de production dans l'écart de compétitivité entre notre production et celle de nos voisins : un véhicule que nous fabriquons dans notre usine de Flins, nous revient à 1 300 euros de plus que celui que nous fabriquons à Bursa en Turquie. Le diagnostic souligne également que l'industrie automobile européenne est globalement excédentaire de 20 % à 30 % ; sachant qu'une usine de carrosserie-montage devient compétitive à partir de 250 000 véhicules par an, notre production pourrait se contenter de deux usines, alors que nous en avons cinq.

Nous nous sommes alors engagés sur deux orientations : maintenir notre outil industriel par tous les moyens, sans fermeture de site, car nous savions qu'un site fermé ne serait jamais rouvert ; nous avons alors fait comme si nous n'avions que deux sites, en nous réorganisant autour de la vallée de la Seine d'une part, et du Nord et Est d'autre part ; seconde orientation : la baisse des coûts de production. La négociation a duré quatre mois et porté sur tous les sujets en parallèle, pour un accord à durée déterminée et avec l'idée de contreparties respectives : autant de premières dans l'histoire des négociations sociales à Renault. L'accord signé le 13 mars 2013 est également sans précédent dans notre histoire sociale par son titre, qui a fait l'objet de longues négociations : « Accord pour une nouvelle dynamique de croissance et une nouvelle dynamique sociale ». La direction générale s'est engagée sur un volume d'activité, à 720 000 véhicules fin 2016, en comptant sur la reprise du marché toutes marques, sur un gain de parts de marché à la faveur du renouvellement de la gamme - après le succès de la Clio IV et de la Captur -, mais aussi sur un accord avec Nissan pour fabriquer des Micra en France. Un premier engagement a porté sur 80 000 Micra pour Flins d'ici 2017, auxquelles ont été ajoutées 50 000 Micra, soit un total de 130 000 véhicules d'ici la fin 2017.

Les partenaires sociaux ont accepté des contreparties de modération salariale, d'augmentation du temps de travail et d'amélioration de la performance. La durée de travail de référence a été alignée sur les 35 heures dans toutes les usines, sans compensation salariale. L'accord comprend également un engagement de modération salariale : pas d'augmentation en

---

2013 et seulement + 1 % en 2014, ce qui a été accepté par deux des trois organisations syndicales signataires de l'accord. Pour la première fois de son histoire, Renault a donc vu ses coûts de production et son coût salarial diminuer en 2013, ce qui a été fait en Espagne il y a deux ans.

Cet accord est donc sans précédent par sa méthode et ses résultats, il se fonde sur la conviction partagée qu'il n'y aura pas de développement sans prendre en compte le facteur humain, mais aussi pas de progrès sans croissance de l'entreprise - ce qui est un peu l'esprit du pacte de responsabilité mais n'avait rien d'évident il y a encore peu dans notre entreprise. Les allègements de charges sociales et le Cice ont une importance majeure, parce qu'ils entrent dans le calcul que nous faisons des prix de production; lorsque nous nous engageons à fournir des Micra à Nissan, nous le faisons sur la base d'un prix qui intègre les apports des allègements. Avec l'accord auquel nous sommes parvenus, je crois que notre entreprise a fait sa part de travail pour que les aides aillent effectivement dans le sens de l'activité et de l'emploi.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Merci pour cet exposé précis, qui démontre bien que l'entreprise est meilleure lorsqu'elle partage l'information stratégique avec les salariés, lorsqu'elle fait le pari du dialogue social. L'objectif de produire 720 000 véhicules est mobilisateur, il fait du bien après des années où les salariés ont été ballotés d'une décision à l'autre, d'une rumeur sur telle ou telle affectation de production, à telle amère déception sur le fait que cette production irait finalement ailleurs... Un accord a donc été obtenu, mais les salariés y ont-ils perdu en pouvoir d'achat, sachant que les salaires sont loin d'être très élevés dans cette branche ?

**M. Jean Agulhon.** - L'entreprise ne maîtrise que la rémunération, le pouvoir d'achat résulte de bien d'autres facteurs, liés à l'impôt, à la redistribution. En engageant la négociation, nous avons exclu d'emblée de diminuer les salaires, alors que cela c'était fait en Espagne. Nous avons mis l'accent sur l'activité, pour donner de la visibilité aux salariés, pour que chaque usine sache qu'elle tournera pendant les six ou sept prochaines années.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - La modération salariale est tout de même une sorte de gel des salaires...

**M. Jean Agulhon.** - Nous renégocions l'évolution salariale chaque année.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Les salariés ont accepté de travailler plus, pour le même salaire.

**M. Jean Agulhon.** - L'accord de modération porte sur les salaires, qui entrent dans les frais fixes, mais nous avons organisé une meilleure rétribution des salariés en fonction de la performance du groupe : cet apport de ressources a doublé cette année par rapport à l'an passé, c'est une autre façon d'associer nos collaborateurs au résultat de l'entreprise.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Quel est le principal déterminant de l'embauche pour votre entreprise ? Quels en sont les principaux freins ?

Que représentent les allègements de cotisations en volume pour Renault, en pourcentage des cotisations payées par l'entreprise, en nombre d'emplois concernés ?

Pouvez-vous quantifier le nombre d'emplois créés et sauvegardés grâce aux allègements de charges ?

Quelle est la progression salariale des personnes bénéficiant d'allègements. Ces allègements conduisent-ils à la formation de trappes à bas salaires ou à basses qualifications ?

Quel est le volume du Cice pour 2013 ? Comment l'entreprise compte-t-elle utiliser les marges ainsi dégagées ?

Vous allez prochainement aborder la question de l'emploi du Cice avec les organisations syndicales. Pouvez-vous nous indiquer quelle forme va prendre cette discussion, quelle est la nature des informations qui vont être communiquées ? Pourquoi ne pas avoir anticipé l'échéance réglementaire alors que le montant du Cice peut être totalement anticipé ? Vos interlocuteurs vous semblent-ils disposer des éléments nécessaires à une discussion sur les orientations stratégiques de l'entreprise ?

**M. Jean Agulhon.** - Qu'est-ce qui motive une embauche ? L'activité, c'est-à-dire la liste de nos commandes, plutôt que les subventions ou les aides, qui n'ont jamais qu'un effet ponctuel sur la décision d'embauche. L'activité est, elle, directement liée au marché, à l'évolution de la demande et au lieu de production, qui détermine le coût et les conditions de production.

Les exonérations de charges sociales sont un facteur parmi d'autres, qui entrent dans le calcul global. L'exonération « Fillon » représente 3,5 millions d'euros pour Renault, c'est peu par rapport à notre masse salariale et aux décisions de stratégie industrielle.

Je ne suis guère en capacité, ensuite, de chiffrer le nombre d'emplois sauvegardés par les exonérations de charges, parce que nous ne faisons pas ce calcul. Le Cice, ensuite, a représenté 35 millions d'euros l'an passé, il devrait atteindre 45 à 50 millions cette année et nous serions à 75-80 millions en année pleine si le plafond était porté à 3,5 Smic. Ici encore, c'est peu par rapport à notre masse salariale, mais cela compte par son effet levier et c'est devenu un élément important du calcul d'ensemble. Ces chiffres sont également à rapporter à notre niveau d'investissement, qui se situe entre 400 et 700 millions annuels.

---

Il faut voir aussi que dans l'automobile, le niveau de compétence nécessaire aux opérateurs est globalement sous-évalué. L'image de l'ouvrier sans qualification n'est plus de mise, aujourd'hui on peut considérer qu'au-delà d'un bac pro, un ouvrier rencontrera des difficultés d'évolution au cours de sa carrière, aujourd'hui les opérateurs travaillent sur des machines complexes et ils suivent la qualité de leurs produits. Les politiques d'aides doivent en tenir compte, ou bien nous ne préparerons pas bien l'avenir. Renault est donc très attachée au Cice et nous voudrions bien, du reste, qu'il soit davantage ciblé sur l'industrie.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Pour mieux suivre la montée des niveaux de qualification requis, faut-il cibler les aides publiques sur la formation ? Lorsque vous embauchez, rencontrez-vous des difficultés à trouver des candidats suffisamment formés ?

**M. Jean Agulhon.** - Comme l'emploi, la formation n'est pas fonction des aides publiques, mais de l'activité : nous avons des besoins de formation parce que nous anticipons des évolutions techniques, parce que nous avons de l'activité ; les reliquats des fonds de formation démontrent du reste que ce n'est pas l'offre qui crée le besoin. Un fléchage du Cice sur la formation ne me paraît donc pas une bonne idée, il risquerait de créer une offre artificielle. Dans les faits, les PME n'ont souvent pas suffisamment de capacités pour définir des parcours de formation, nous l'avons constaté sur une action d'ingénierie : dans ces conditions, le fléchage manquerait d'efficacité, des fonds pourraient tout à fait n'être pas consommés. Ce qu'il vaut mieux, c'est baisser le niveau des cotisations sociales, pour avoir un effet direct sur le coût du travail : c'est un facteur important du coût de production, donc de la localisation de la production, à l'intérieur même d'un groupe comme Renault. Du reste, nous dépassons de cinq fois au moins nos obligations légales en matière de formation, ceci sans qu'il y ait besoin d'exonérations de charges, parce que nous sommes engagés dans une course à l'innovation, parce que c'est indispensable pour accroître notre compétitivité. De même, c'est au plus fort de la crise que nous avons relevé de 3 % à 5 % notre part d'alternants, parce que nous croyons à la formation de la jeunesse de notre pays, c'est un facteur de compétitivité.

Le véritable sujet pour l'emploi n'est donc pas aujourd'hui la formation, mais le coût du travail.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Dans l'automobile, la main d'œuvre prend pourtant une part relativement faible dans le coût global.

**M. Jean Agulhon.** - Cette part a effectivement diminué avec la robotisation, mais elle reste déterminante dans les choix de localisation industrielle.

Nous allons examiner la question du Cice en comité central d'entreprise le 30 juin prochain. Nous échangeons déjà des informations avec les organisations syndicales représentatives dans le cadre de l'observatoire du suivi de l'accord de mars dernier.

**M. Yves Daudigny.** – Quelle est la part du territoire français dans les effectifs du groupe Renault ? Rencontrez-vous des difficultés à recruter ? Quelle place faites-vous à la formation en alternance et à l'apprentissage ? Ensuite, quel bilan faites-vous de vos véhicules électriques, en particulier de Zoé ? Enfin, vous êtes-vous inspirés, dans votre négociation sociale, du contrat signé il y a plusieurs années par Volkswagen lorsque cette entreprise était en difficulté ?

**M. Charles Guené, président.** – A vous écouter, on a le sentiment que les exonérations de charges sociales, par exemple l'exonération « Fillon », n'ont pas d'impact sur l'emploi, mais que le Cice compte davantage même si, dans le fond, c'est la stratégie industrielle et la demande qui priment : nous le confirmez-vous ?

**M. Jean Agulhon.** – Si c'est le message que vous retenez, c'est que je me suis mal exprimé : nous sommes très attachés aux exonérations de charges sociales, parce qu'elles ont un effet direct sur le coût du travail et qu'il est très important que notre pays change de réputation sur ce point, sans compter les effets de levier pour le développement de notre entreprise.

La direction générale de Renault, pour produire un véhicule, a le choix de le faire en France, en Espagne, au Maroc et en Turquie voire, à travers Nissan, en Grande-Bretagne. La France passe pour un pays où le coût du travail augmente constamment, il est important que les entreprises et l'Etat agissent dans le même sens contre cette image, c'est décisif pour les investissements sur notre territoire. Nos concurrents industriels – vous citez Volkswagen – vont très loin pour encourager les investissements, de même que nos pays voisins, je pense en particulier à l'Espagne : le Cice va dans la bonne direction mais il faut aller plus loin et plus vite, ou bien nous décrocherons.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – C'est une course sans fin !

**M. Jean Agulhon.** – Effectivement.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Il faut pourtant pouvoir vivre décemment de son salaire.

**M. Jean Agulhon.** – Nous en sommes bien d'accord, mais l'entreprise n'est pas seule à décider du pouvoir d'achat des salariés, et c'est bien une spécificité française que de la regarder comme seule responsable du pouvoir d'achat. Chez nos voisins allemands, on ne parle jamais de pouvoir d'achat mais de partage des profits. Voyez chez Volkswagen, on parle de salaire, de compétitivité, de travail, mais pas de pouvoir d'achat, parce qu'il résulte de bien d'autres leviers de redistribution.

---

Nous n'avons, ensuite, jamais eu de difficulté à recruter, même lorsque nous avons créé de nouveaux sites en embauchant 2 000 salariés en dix-huit mois. Notre principal atout, c'est que les salaires sont plus élevés dans l'automobile, de 20 % par rapport au reste de l'industrie.

Le groupe Renault compte 120 000 collaborateurs dans le monde, dont environ 50 000 en France, qui représentent la majorité de la masse salariale car c'est là que se trouvent les fonctions d'ingénierie et le principal des cadres.

Quant au bilan de Zoé, je ne suis guère le mieux placé pour vous répondre.

**M. Charles Guené, président.** – Merci pour vos réponses et votre exposé précis et très informatif.

**Audition de M. Michel SAPIN,**  
**ministre des finances et des comptes publics**  
*(mardi 17 juin 2014)*

**M. Charles Guené, président.** – Monsieur le ministre, votre audition termine le cycle de nos travaux consacrés à l'effet sur l'emploi des allègements de cotisations avec une question importante : celle du financement de cette politique dans une période où les ressources budgétaires sont rares.

Les allègements de cotisations obéissent à un principe de compensation fixé dans la loi. Le Cice n'entre pas dans ce cadre puisqu'il prend la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur le revenu selon la forme juridique de l'entreprise. Il n'en constitue pas moins une diminution des recettes de l'Etat dont le financement ne nous apparaît pas clairement.

Enfin, les nouveaux allègements, annoncés à hauteur de 10 milliards d'euros devront trouver leur compensation. Les 50 milliards d'euros d'économies annoncés, destinés à progresser vers le redressement de nos comptes publics, ne peuvent suffire à assurer l'équilibre du pacte de responsabilité.

Pensez-vous qu'une partie de ces moindres recettes peut s'autofinancer, être compensée par des économies au sein de la sécurité sociale ou ailleurs, se voir affecter des recettes nouvelles ?

**M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics.** – L'emploi est évidemment l'un des tous premiers objectifs du Gouvernement depuis maintenant deux ans : je m'y suis attelé avec détermination en tant que ministre du travail et cette même volonté m'anime encore aujourd'hui en qualité de ministre des finances. L'emploi est au cœur de la stratégie économique du Gouvernement pour les trois ans à venir, au travers du pacte de responsabilité et de solidarité qui viendra compléter nos efforts antérieurs en matière d'emploi.

Soutenir l'emploi, cela ne se fait pas exclusivement en allégeant le coût du travail. Notre ambition n'est certainement pas de faire de notre pays un pays à bas salaires et bas coûts de main d'œuvre, mais de promouvoir une stratégie de croissance fondée sur une montée en gamme et une hausse des qualifications de tous.

Cette stratégie, tout un ensemble de politiques y contribuent : l'incitation à la recherche et l'innovation, l'amélioration des dispositifs de formation initiale ou professionnelle, l'adoption de dispositifs performants de crédits à l'exportation, le développement des investissements d'avenir, par exemple le très haut débit, les stratégies de filière ou les concours d'innovation de rupture.



---

Pour dire les choses autrement, à côté de ce que les économistes appellent la compétitivité prix, liée aux coûts de production, il y a la compétitivité hors prix que nos politiques se sont attachées à encourager depuis deux ans.

Mais dans une union monétaire, nous devons aussi être attentifs à nos évolutions relatives de coûts salariaux.

Vous connaissez le diagnostic posé par Louis Gallois : la France avait décroché en compétitivité, notamment face à l'Allemagne, dans les dix années avant notre arrivée. Nous nous devions d'y remédier. C'est ce à quoi le Gouvernement s'est attelé avec vigueur.

Nous avons, grâce à nos politiques, inversé le mouvement sur les coûts salariaux, comme le montrent les données publiées par l'office statistique allemand, l'équivalent de l'Insee. Ainsi le coût horaire du travail aura été stable en France en 2013 (+ 0,2 %) alors qu'il a progressé de + 1,4 % dans l'Union européenne et même de + 2,1 % en Allemagne. Ainsi depuis 2011, l'écart entre la France et l'Allemagne se résorbe, et se referme même dans l'industrie (36,2 euros par heure en Allemagne contre 36,7 euros par heure en France fin 2013).

Certains s'interrogent sur un arbitrage entre emploi et compétitivité dans la stratégie d'allègement de cotisations. En fait, il n'y a pas à choisir, il faut soutenir l'emploi et la compétitivité dans le même mouvement car en améliorant la compétitivité, on fait progresser l'emploi, même s'il peut y avoir des décalages temporels.

En réduisant le coût du travail tout en maintenant la rémunération nette des salariés – et même en l'augmentant pour les salaires proches du Smic grâce aux allègements de cotisations salariales –, nous soutenons la demande de travail et donc l'emploi, notamment pour les moins qualifiés et moins expérimentés, tout en préservant le pouvoir d'achat des salariés concernés. C'est un choix collectif, un point structurant de notre modèle social, que d'offrir une juste rémunération au travail. Pour que cette rémunération ne fasse pas obstacle à l'emploi des moins qualifiés ou des entrants sur le marché du travail, nous choisissons d'en abaisser le coût pour l'entreprise – ce sont les emplois les plus sensibles au coût effectivement payé par l'entreprise. A ce titre, les emplois au Smic étaient exonérés d'une très large part des cotisations de sécurité sociale, en particulier dans les entreprises de moins de 20 salariés.

Cela a permis au cours des années 1990 et 2000 de maintenir le salaire net au Smic au-delà de 60 % du salaire médian, tout en réduisant le coût du travail à près de 50 % de celui au salaire médian, soit 10 points de moins. Le niveau de vie d'un salarié au Smic est parmi les plus élevés des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) si on le rapporte au salaire médian, avec un salaire après impôt

équivalent à 70 % du salaire net médian ; cependant, le coût du travail correspondant (relativement au niveau médian) reste dans la moyenne haute après allègements généraux (sous les 50 % en 2011).

L'effort consenti a été conséquent : 20 milliards de Cice et d'ici 2016, 10 milliards supplémentaires au sein du Pacte, soit un effort nouveau de 30 milliards, l'équivalent de ce que représente la contribution des entreprises au financement de la branche famille.

Le Cice s'est imposé suite au constat partagé et concerté de ce que notre compétitivité-coût s'était fortement dégradée depuis dix ans par rapport à nos partenaires, au premier rang desquels l'Allemagne. Nous avons choisi un crédit d'impôt uniforme, assis sur la masse salariale jusqu'à un salaire de 2,5 Smic. L'effet de compétitivité a été perceptible dès l'année 2013 dans les comptes des entreprises. Un champ large et une mesure simple permettent d'améliorer la visibilité pour les employeurs.

Cette année, les entreprises commencent à bénéficier financièrement et concrètement du crédit d'impôt. En effet, le Cice est calculé sur les rémunérations versées en 2013 et il impacte l'impôt 2014. D'après les données déclarées par les entreprises auprès des organismes de sécurité sociale, c'est plus d'un million d'entreprises qui devraient être concernées au total pour une créance globale de Cice de 12 milliards cette année.

Nous avons reçu mi-mai les déclarations des entreprises clôturant leur exercice au 31 décembre 2013. Cette vague, qui concerne les deux-tiers des entreprises, permet de dresser un premier bilan qui montre que le Cice fonctionne. Ainsi ces premières entreprises nous ont déjà déclaré un montant cumulé de 7 milliards de Cice.

Cette stratégie est amplifiée par le pacte de responsabilité et de solidarité, dont la logique est globale : soutenir l'emploi très vite, par une baisse de cotisations sur les bas salaires ; soutenir la compétitivité ensuite par une baisse uniforme de cotisation famille jusqu'à 3,5 Smic ; abaisser et moderniser la fiscalité des entreprises et, enfin, augmenter la progressivité de nos prélèvements fiscaux et sociaux, et soutenir aussi le pouvoir d'achat des salariés et ménages aux revenus modestes.

La logique des allègements est donc amplifiée : d'un côté, un coût du travail fortement réduit au niveau du Smic, avec zéro cotisations Urssaf, hors cotisations chômage, auxquelles s'ajoute 6 % de Cice, et de l'autre un pouvoir d'achat renforcé, avec 500 euros par an de salaire net supplémentaire soit l'équivalent d'un demi treizième mois pour un salarié au Smic.

---

Cette stratégie est intégralement financée en cohérence avec notre objectif de maîtrise des comptes publics. Le financement du pacte s'inscrit dans la trajectoire globale des finances publiques présentée dans le programme de stabilité, avec, s'agissant de 2015, un effort d'économies sur les administrations publiques marqué, de 21 milliards dès l'an prochain.

Nous faisons donc un effort budgétaire important en faveur de l'emploi, pour les entreprises, leur effort d'investissement, d'innovation et d'emploi, et non pas pour les chefs d'entreprise. C'est le sens des contreparties qui, entreprise par entreprise, feront l'objet d'un suivi.

Cet effort est conforté par les résultats estimés par le monde académique. Les travaux récents du Haut Conseil du financement de la protection sociale ont permis d'en faire à nouveau la synthèse dans un cadre concerté. J'en retiens notamment les éléments suivants : jusqu'à 800 000 emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements généraux, peut-être même plus selon certains ; 300 000 emplois créés grâce au Cice, dont de l'ordre de 100 000 d'ici la fin de cette année ; 200 000 emplois supplémentaires attendus grâce au pacte de responsabilité et de solidarité dans son ensemble, dont les trois-quarts dus au volet « baisse du coût du travail ».

La réussite de cette stratégie appelle une mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux pour permettre de recréer les conditions de la confiance, propices à l'embauche et l'investissement. C'est là tout l'enjeu des négociations sur les contreparties au Pacte, notamment du relevé de conclusions entre partenaires sociaux du 5 mars dernier, et des discussions à venir lors de la Grande conférence sociale de l'été.

Enfin, j'insisterai sur ce point : le suivi du Cice par branche va devenir une réalité grâce au pacte de responsabilité, les organisations syndicales ont motivé leurs représentants au sein des comités d'entreprise pour jouer un rôle actif dans le suivi du crédit d'impôt, pour voir ce qui est fait de cet argent public. Le pacte de responsabilité permet de suivre les baisses supplémentaires de charges, c'est un aspect auquel nous sommes très attachés.

Un comité de suivi du pacte va être mis en place, toutes les organisations représentatives y seront, y compris les plus critiques, car chacun sait que c'est le bon endroit pour réunir l'information, quelle que soit la conclusion qu'on en tire par la suite. Nous ne sommes donc pas naïfs sur le fait qu'il y a toujours un rapport de force dans une négociation, mais nous voulons la transparence sur les faits, sur l'information, pour que le débat soit le meilleur sur l'utilisation des ressources publiques au service de l'emploi et de la croissance de la France.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** – Nous clôturons avec vous nos auditions où nous avons constaté qu'un doute n'était pas levé – en tout cas, pas pour moi – sur l'efficacité des exonérations de charges sociales sur l'emploi. Car cela fait bien vingt ans que ça dure, qu'on allège toujours plus les charges, sans que la situation de l'emploi ne s'améliore ni, du reste, qu'on mesure l'effet de ces exonérations de charges. Ces exonérations, cependant, ont tiré les salaires vers le bas, c'est la fameuse trappe à bas salaires : si elle n'a jamais été mesurée scientifiquement, nous la constatons sur le terrain. Reste les grandes masses : en vingt ans, il y aura eu 370 milliards d'allègements, pour un résultat finalement mince sur l'emploi, évalué entre 200 000 et un million d'emplois sauvés.

Vous soulignez que ces exonérations ne sont qu'un des volets de la politique de l'emploi, mais n'est-ce pas celui auquel on accorde le plus de moyens publics, pour le moins de résultats ?

Comparaison n'est pas raison, ensuite, surtout lorsque c'est pour tout rapporter à un prétendu « modèle allemand » comme s'il n'avait pas de défauts, de même qu'on nous parlait il y a quelques années de modèle suédois ou encore de modèle hollandais avec la fameuse flexsécurité... Ce qu'on constate, en comparant notre situation avec celles de nos voisins, c'est que nous sommes les seuls, en Europe, à accorder autant d'exonérations aux entreprises, avec un résultat qui n'a rien de probant. Ce que nous ont dit les entreprises, ensuite, c'est que le Cice était devenu un soutien dans la concurrence entre pays, pour la localisation industrielle par exemple, mais que cette course était sans fin, que des pays comme l'Espagne étaient allés plus loin et que nous devrions faire de même, dans une spirale infinie...

Ces remarques faites, voici mes questions : quelles recettes comptez-vous affecter à la compensation intégrale que le Gouvernement a annoncée pour les comptes de la sécurité sociale ? Quelle est la part financée par des économies sur le système de protection sociale ? Comment comptez-vous financer le Cice alors que la fiscalité écologique n'existe toujours pas et que les économies nouvelles sont d'ores et déjà préemptées par d'autres dépenses ?

**M. Michel Sapin, ministre.** – Est-il exact de dire que nous consacrons toujours plus d'argent public à la baisse des cotisations sociales des entreprises ? Je crois que nous devons commencer par regarder le poids des cotisations et impôts de toutes sortes sur la production – pour constater que la France arrive aux tous premiers rangs, sinon au premier, parmi les pays qui nous sont comparables. Pour en attester, il n'y a que deux juges de paix : la marge nette des entreprises, qui s'est écroulée entre 2002 et 2012 au point que les entreprises françaises disposent des marges les plus faibles parmi leurs concurrentes des pays qui nous sont comparables ; ensuite, le commerce extérieur, qui, hors énergie, était encore à l'équilibre en 2002 et qui est fortement déficitaire aujourd'hui. Et l'enjeu d'ensemble, parce qu'il y a bien un lien entre ces deux facteurs, c'est la capacité de notre industrie à être dans la compétition internationale. Je suis bien d'accord avec vous pour

dire qu'il n'y a pas de modèle parfait, l'Allemagne cherche à corriger son organisation en y introduisant un salaire minimum, par exemple ; cela dit, l'Allemagne innove et, avec des coûts du travail au moins égaux aux nôtres, vend beaucoup de voitures haut de gamme, beaucoup plus que nous ne le faisons.

Je crois que nous devons raisonner en considérant tous les mouvements de contributions et de rétributions, c'était du reste le débat sur les cotisations familiales des entreprises : on prélève sur la production, pour lui faire des restitutions ensuite, ce n'est pas le plus simple, d'autant que si le lien de l'entreprise avec le chômage, la retraite et même la santé est évident, celui qu'elle entretient avec les politiques familiales ne coule pas de source. En considérant l'ensemble, on voit qu'il vaudrait mieux alléger l'entreprise de ce financement et en trouver un autre, cela baisserait notre coût de production, ce serait meilleur pour notre économie, et finalement pour l'emploi.

Je crois donc que dans ce débat, il n'est pas exact de dire que l'Etat verse des fonds publics pour alléger les cotisations : il s'agit plutôt de ne pas prélever ce qu'on reverse par la suite, la nuance est de taille. On le voit avec le régime social des indépendants (RSI), intégralement abondé par la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) : lorsqu'on veut supprimer celle-ci, on ne le fait pas sans trouver un financement pour le régime social lui-même, c'est la compensation.

La question du financement des régimes de sécurité sociale est décisive. On peut encore faire des économies de gestion, solliciter les entreprises, les ménages, *via* la CSG, il y a aussi les impôts affectés - sur le tabac et l'alcool, par exemple. Les partenaires sociaux veulent de la transparence dans l'affectation des ressources, pour que chacun puisse se faire une opinion ; c'est bien notre optique, de réformer dans la clarté sans perdre de vue l'objectif d'améliorer l'efficacité de notre sécurité sociale. Les 50 milliards d'économies ne sont pas, comme je l'entends ici ou là, pour compenser le Cice, il l'est déjà notamment par l'augmentation de TVA intervenue à l'automne dernier et par de la fiscalité. Il s'agit bien de mesures nouvelles, pour 10 milliards d'euros de cotisations, 5 milliards pour les ménages, les baisses d'impôts, sans oublier la baisse du déficit - je ne suis pas un fétichiste des 3 %, mais je sais qu'à notre niveau de croissance, il faut penser au poids des intérêts de la dette. Reste, cependant, à aller chercher les 50 milliards d'économies : 18 milliards pour l'Etat, nous y travaillons ministère par ministère ; 11 milliards pour les collectivités locales, c'est très important ; 21 milliards pour les régimes de sécurité sociale, dont 10 milliards qui paraissent à portée dans la branche maladie grâce aux réformes déjà intervenues, ce qui ne préjuge cependant pas des difficultés pour les 11 milliards supplémentaires.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – En vous écoutant, je me suis demandé si vous n'aviez pas été mordu par quelque serpent du libéralisme et je me suis dit : voilà un social-démocrate !

**M. Michel Sapin, ministre.** – Je le suis !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Votre propos est très proche de celui que je tenais au sein de la précédente majorité, en pointant la trop faible marge des entreprises, le poids trop lourd des impôts et charges sur la production – quand on n'a pas affaire à des impôts dont la collecte coûte plus que la recette...

Vous parlez de compensation, je crois qu'il faut plutôt viser un équilibre et avoir pour principale perspective l'attractivité de notre territoire. Or, après deux années d'errance, vous vous mettez à peine au travail, alors que de moins en moins d'investisseurs choisissent notre pays. L'Allemagne exporte, les investisseurs s'y précipitent, alors que notre balance extérieure se dégrade toujours davantage et que les investisseurs hésitent à venir chez nous... Monsieur le ministre, il est grand temps de supprimer la taxe à 75 % imposée aux entreprises versant à des salariés une rémunération annuelle supérieure à un million d'euros : même le ministre du budget a reconnu que c'était une pénalité, alors imaginez ce qu'on en dit à Wall Street !

**M. Yves Daudigny.** – Entre les annonces de 30 milliards d'efforts nouveaux pour 2014 et 2015, et le plan de 50 milliards d'économies nouvelles, comment le citoyen et même l'élu peuvent-ils s'y retrouver ?

**M. Charles Guéné, président.** – Vous soulignez la nécessité de suivre l'utilisation du Cice, mais dès lors que les entreprises ne ciblent pas précisément l'utilisation de ce crédit d'impôt, dès lors qu'il est fondu dans les comptes de l'entreprise, ne craignez-vous pas que ce suivi ne devienne le théâtre de quiproquos ?

**M. Michel Sapin, ministre.** – Je ne peux pas laisser dire qu'il y a eu deux ans d'errance puisque le diagnostic que je vous ai dit a été dressé dès novembre 2012 par le rapport Gallois et que le Cice a été créé aussitôt, pour y faire face.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – C'est un outil peu compréhensible...

**M. Michel Sapin, ministre.** – Les chefs d'entreprise le comprennent très bien. Si les marges des entreprises étaient déjà si faibles fin 2012, c'est qu'elles s'étaient dégradées non pas en quelques semaines, ni même dans les dix-huit mois précédents – et il en va de même pour notre balance commerciale, qui s'est plutôt améliorée ces deux dernières années.

Comment comparer, ensuite, les grandes masses d'économies et de dépenses ? On aimerait y voir une équivalence, un beau tableau à deux colonnes, mais les choses sont différentes en pratique, l'économie est dynamique et la meilleure façon de financer la sécurité sociale, cela reste la croissance et l'emploi.

---

Nous retrouvons à peine, en 2013, notre PIB de 2008, c'est-à-dire la même base taxable, alors que nous avons gagné de la population, que les besoins sont plus nombreux. Dans ces conditions, le surplus de recettes ne peut venir que d'un surplus d'activité, c'est par cette voie que nous financerons notre sécurité sociale.

Je crois que nos préoccupations se rejoignent, dans le fond. Nous irions à l'échec en conditionnant les baisses de cotisations sociales, car les situations varient d'une branche à l'autre et même, au sein d'une branche, d'une entreprise à l'autre : on ne pourrait demander des objectifs identiques à toutes les entreprises, il faut faire du sur-mesure, ce qui est peu compatible avec la définition de règles en la matière. Comme président de région, j'ai pu conditionner des aides sur des projets précis, par des négociations de donnant-donnant, mais nous parlons ici d'autre chose, des marges des entreprises. Cependant, l'effort de la collectivité rend légitime qu'on regarde ce qui est fait, avec les représentants des salariés, par branche et par entreprise, c'est-à-dire à l'échelon où les partenaires connaissent la situation concrète de leur entreprise et sont en mesure de dire l'effet des exonérations de charges sociales. Nous examinerons ce qui se fait dans la durée et nous dialoguerons sur cette base, avec une information partagée : c'est ce que nous proposons avec le pacte de responsabilité et de solidarité.

**M. Charles Guené, président.** – Nous vous remercions pour vos réponses.





---

## DÉBAT SUR LES ORIENTATIONS DU RAPPORT

(mardi 10 juin 2014)

-----

**M. Charles Guené, président.** - A l'exception des deux réunions que nous devons encore tenir, le 17 juin et le 2 juillet prochains, nous avons réalisé l'ensemble de nos auditions. Pour des raisons propres au calendrier que nous avons choisi, on peut dire que le rythme a été assez soutenu, avec plus de onze réunions et de vingt personnes ou organismes auditionnés.

Je pense que nous avons, les uns et les autres, progressé sur le sujet qui nous était imparti, qui n'est pas simple. Nous avons eu, en face de nous, des interlocuteurs très intéressants.

Nous avons souhaité faire un point sur le rapport lui-même, afin de ne pas nous opposer de façon frontale.

Je vais laisser la parole à notre rapporteure, Michèle Demessine. Nous essaierons ensuite de déterminer si nous pouvons cheminer sur la voie qu'elle nous propose ou, éventuellement, l'amender.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Monsieur le président, mes chers collègues, nous avons beaucoup travaillé ces deux derniers mois et, sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, nous avons entendu, dans une conception assez large de notre sujet, et avec une volonté forte de pluralisme, la plupart des acteurs et des analystes du dossier.

Il s'agit d'un sujet technique, qui nécessitait un certain investissement, mais je pense que nous sommes aujourd'hui en mesure de débattre ensemble des orientations du rapport de la mission.

Dans un premier temps, je pense que nous pourrions partager le constat qui a mené à cette politique, celui d'un chômage massif des salariés les plus faiblement qualifiés et de la volonté de favoriser leur accès à l'emploi en baissant le coût du travail, tout en préservant les fondements de notre modèle social : un salaire minimum qui garantisse un véritable revenu et un standard élevé de protection sociale, conçu comme un salaire différé et dont le financement est assis sur les salaires.

Les politiques de l'emploi, depuis 1993, se sont développées autour de formes diverses et ont notamment couvert la question de la promotion sociale, de la reconversion des salariés dans les secteurs économiques en difficulté, auxquels on peut ajouter le développement de la formation professionnelle des jeunes - lois Rigoux de 1982 - de la formation en alternance, et la création du FNE.

Plus loin encore, cette politique de l'emploi a été marquée par la création de l'ANPE, à la fin des années 1960, par Jacques Chirac, et de l'Unedic, à la fin des années 1950, ou encore par la mutualisation des dépenses de formation, par le biais de la taxe d'apprentissage.

Certains de nos partenaires économiques, en particulier l'Allemagne, ont fait le choix d'un ajustement par les salaires avec, pour conséquence le développement d'un salariat pauvre, dont les effets sociaux mais aussi économiques seraient inacceptables dans notre pays.

Deuxième observation : les allègements de cotisations ont fortement contribué, via les mécanismes de compensation, à une réforme déjà engagée -mais largement implicite- du financement de la protection sociale.

Nous avons au demeurant souvent rencontré cette interrogation au fil des auditions : s'agissait-il uniquement d'une politique de l'emploi ou d'un changement d'assiette de la protection sociale avec un effet plus indirect sur l'emploi ? Ce double aspect est de nouveau présent dans les compromis du Pacte de responsabilité.

Les dépenses de protection sociale, qui étaient financées à 80 % par des cotisations en 1980, ne le sont plus qu'à 63 % aujourd'hui, avec des flux très importants, via les impôts et taxes affectés, la CSG, mais aussi la TVA, entre le budget de l'Etat et les finances de la sécurité sociale.

Je pense que nous pourrions nous rejoindre sur la nécessité d'une clarification des flux de financement des différents régimes, et réaffirmer, au minimum pour certains risques, la nécessité d'un financement par des cotisations.

Pour en revenir au cœur de notre sujet -l'impact sur l'emploi- une remarque liminaire s'impose : cette politique publique a fait l'objet d'évaluations nombreuses, qu'elles soient institutionnelles ou qu'elles émanent d'organismes de recherches. Nous disposons ainsi d'évaluations macro-économiques *ex ante*, intégrant différents paramètres, en particulier celui du financement, mais aussi d'évaluations micro-économiques sur ce qui s'est passé dans les entreprises.

Nous avons entendu la plupart des auteurs de ces études. Il peut paraître peu satisfaisant pour l'esprit que ces évaluations conduisent à des résultats très différents, du simple au double, en fonction des méthodes retenues -mais notre objet se prête peu à l'évaluation. Il s'agit d'une politique instable, dont les paramètres ont beaucoup bougé.

Sur la période, des réformes importantes, comme les 35 heures, puis la convergence des Smic sont intervenues : le Smic, comme les prélèvements sociaux ont augmenté. Nous avons alors assisté à une véritable explosion des allègements.

---

De ce fait, les allègements ne sont considérés comme véritablement « évaluables » que sur leur première période, entre 1993 et 1998, avec un relatif consensus sur le niveau des créations d'emplois, avec une fourchette large entre 200 000 et 400 000 emplois, et une stabilisation de la part de l'emploi non-qualifié dans l'emploi total, sans que ces emplois soient nécessairement occupés par des personnes non-qualifiées.

Sur les périodes suivantes, toutes les évaluations concluent à un effet sur l'emploi pour les bas salaires, mais avec des écarts beaucoup plus importants. Je crois que l'honnêteté commande de dire que nous ne savons pas précisément combien d'emplois ont pu être créés ou sauvegardés, ni à quelle politique ils sont précisément imputables. Néanmoins, il nous a été souvent dit qu'une suppression brutale pourrait conduire à la disparition de 800 000 emplois -sans que ceci soit réellement appuyé par des études.

S'agissant d'une mesure générale, bénéficiant à toutes les entreprises, sans distinction de taille, ni de secteurs, des effets d'aubaine sont forcément présents et l'on peut s'interroger, comme nous l'avons souvent fait au cours des auditions, sur la question du ciblage, en fonction de la taille des entreprises ou du secteur.

De facto, ainsi que nous l'avons constaté, les allègements bénéficient aux petites entreprises et majoritairement aux secteurs des services, où les salaires sont moins élevés. Cette politique a bien eu des effets sur l'emploi en permettant, sinon une création nette très significative, au moins une sauvegarde d'emplois.

À l'évidence, elle n'a pas suffi à enrayer la catastrophe du chômage de masse, ni à éviter la dualité croissante du marché du travail. Nous n'avons certes pas de mini-jobs mais nous avons des travailleurs à temps très partiels, des salariés en contrats de très courte durée, des jeunes qui enchaînent des stages sans lendemain, sans accéder à l'emploi stable ni aux contrats à durée indéterminée. Cette politique a probablement eu certains effets pervers. Même s'il n'est pas démontré, le risque de trappes à bas salaires ou à basses qualifications me semble bien réel.

Parmi les personnes que nous avons entendues, beaucoup ont en outre déploré cette focalisation sur les bas salaires, qui favoriserait une mauvaise spécialisation de notre économie, alors qu'un pays développé comme le nôtre doit se positionner sur des segments de l'économie à forte valeur ajoutée.

À l'évidence, nous sommes placés devant un constat peu satisfaisant : nous avons toujours un problème de chômage des peu qualifiés, qui justifie une mobilisation politique forte, mais nous sommes aussi confrontés à l'urgence des questions de compétitivité hors prix, telles que l'innovation et la montée en gamme de notre économie, d'où l'impérieuse nécessité de l'investissement et de la recherche.

Dès lors, nous sommes face à un dilemme : des mutations de la politique d'allègements sont à l'évidence nécessaires, mais elles ne pourront être que progressives. Surtout, interrogeons-nous sur leur continuelle extension, alors même que les résultats sont peu probants à long terme.

La stratégie du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) et du Pacte de responsabilité, qui cherchent à avoir un effet sur l'industrie, semble s'en éloigner. Le Cice, que nous avons souhaité inclure dans notre champ d'études, est-il une politique de l'emploi ? À court terme, il est permis d'en douter ! L'emploi est un objectif parmi beaucoup d'autres. Il s'agit davantage d'une mesure à caractère fiscal, destinée, en cette période difficile, à susciter la confiance et redonner des marges de manœuvre aux entreprises et dont l'effet -emploi est plus limité que celui des allègements. Il comporte en outre un effet de seuil considérable à 2,5 Smic, où la réduction de 6 % de la masse salariale disparaît brutalement. Cet instrument pourrait évoluer avec, au minimum, un lissage de l'effet de seuil.

Les dix nouveaux milliards d'euros d'allègement se répartissent entre une mesure « bas salaires » et une mesure plus générale. Ils se caractérisent par une volonté de toucher aussi le secteur de l'industrie et par un financement gagé sur des économies.

Cette politique, qui s'apparente à une forme de dévaluation, ne devrait pas être menée isolément et devrait être accompagnée, me semble-t-il, d'une politique d'investissements dans trois directions :

- la qualification des salariés, qu'elle résulte de la formation initiale ou continue ;
- le soutien à l'investissement dans l'appareil productif des entreprises, ce qui pose la question de leur accès au crédit et de l'impact de leurs choix de financement ;
- le dialogue social comme garant du bon emploi des marges de manœuvre données aux entreprises, au service de leur développement et de leur avenir.

Nous avons vu que la notion de conditionnalité ou de contrepartie était complexe, surtout si elle se déploie autour de nombreux objectifs, qu'elle devait s'apprécier branche par branche - et même entreprise par entreprise. Le Cice est accompagné d'un dispositif d'évaluation intéressant, mais qui demande néanmoins à être mis en œuvre. Cette démarche nouvelle, qui témoignerait d'un nouvel état d'esprit, pourrait peut-être être étendue aux allègements.

Telles sont, monsieur le président, mes chers collègues, les principales observations que je souhaitais apporter à notre débat d'aujourd'hui.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Charles Guené, président.** - Merci, madame la rapporteure.

Votre rapport ne me choque pas particulièrement, même s'il comporte quelques éléments dont on pourrait discuter. Cela correspond assez bien à ce que nous avons entendu les uns et les autres.

La parole est à M. de Legge.

**M. Dominique de Legge.** - Madame la rapporteure, en vous écoutant, je me faisais la remarque qu'il faudrait peut-être essayer d'établir une clarification sémantique. Vous avez parlé de salaire différé ; cela fait en effet partie de la thèse soutenue par un certain nombre d'organisations syndicales -et l'on se souvient que si le Cice a été préféré à un allègement pur et simple, c'est précisément parce qu'on a considéré qu'il fallait voir dans les cotisations sociales un salaire différé.

Mais, dans le même temps, on a l'habitude -et vous-même, dans votre exposé, avez repris cette formule- de couvrir un risque : on est donc dans un système assurantiel. Je suis toujours mal à l'aise lorsqu'on parle de ces questions : les cotisations sociales, pour prendre le générique, ont-elles une finalité de salaire différé ou correspondent-elles au financement d'un risque sous une logique assurantielle ? J'avoue qu'on tourne un peu en rond -moi le premier- autour de cette question en employant indifféremment les deux termes.

Incontestablement, me semble-t-il, un certain nombre de mécanismes sociaux peuvent être financés par le salaire, sous forme de salaire différé, donc de cotisations sociales. Je pense aux accidents du travail, au chômage, à l'apprentissage, à la formation. On est bien dans un lien avec le monde du travail et, pour partie, sur une logique assurantielle.

En revanche, pour d'autres prestations, j'avoue que je m'interroge sur le lien entre le risque que l'on veut couvrir, le fait qu'il s'agit de couvrir l'ensemble de la population française, et celui de faire reporter majoritairement le financement sur le seul travail. Je ne suis donc pas certain que l'on puisse véritablement parler de salaire différé, que ce soit pour l'employeur ou pour le salarié.

C'est là ma première réflexion. Même si je n'ai pas le sentiment, ce faisant, de faire avancer le problème, je veux simplement essayer de clarifier les éléments.

En second lieu, le sujet général de la mission porte bien sur les cotisations sociales ; vous avez évoqué le Cice, qui est un crédit d'impôts. Ceci montre bien le lien entre les cotisations sociales et l'impôt.

C'est un peu un faux problème : l'important est d'avoir un mécanisme de protection sociale qui couvre chacun. Que ce soit financé par les salaires ou par l'impôt, ce sont bien les mêmes contribuables - en l'occurrence les entreprises. Ceci nous permettrait toutefois peut-être de sortir du carcan dans lequel nous sommes à propos du point de savoir si les

cotisations sociales constituent un salaire différé, une assurance, une charge. Le budget de l'Etat représente environ 350 milliards d'euros, celui de la sécurité sociale environ 550 milliards d'euros. Comment équilibre-t-on ces deux budgets, et comment assure-t-on la meilleure prestation au meilleur coût, en essayant de faire en sorte que salariés et entreprises paient le moins possible pour avoir le meilleur service ?

Voilà les quelques observations que je voulais faire. Peut-être me suis éloigné un peu du rapport, n'ayant pas été d'une assiduité totale.

**M. Charles Guené, président.** - Je ne serai pas aussi critique !

S'agissant de votre première remarque, Madame la rapporteure a manifesté une ouverture en disant qu'il fallait effectivement apporter une clarification du flux des financements, et en estimant que l'on pourrait être plus performant en termes de « tuyauterie » !

Par ailleurs, même si votre seconde réflexion est quelque peu éloignée de ce que nous avons fait, nous avons-nous-mêmes introduit la problématique des Cice, et l'on voit bien qu'il existe un rapport direct entre les systèmes.

Globalement, le schéma qui a été présenté me convient assez bien ; je pense qu'il reflète les auditions que nous avons eues. J'appuierai peut-être plus sur certains points que sur d'autres. La plupart de nos interlocuteurs ont signalé les singularités de notre système, qui comporte un Smic fort, un système de protection sociale assis sur les salaires et le travail, auquel nous sommes attachés ; en outre, le standard de protection sociale est très élevé par rapport aux pays qui nous environnent.

C'est pourquoi il convient de corriger le coût du travail direct. Comme l'a signalé Mme la rapporteure, notre problématique porte aussi bien sur les coûts que sur notre compétitivité hors coûts. La mission a permis de s'apercevoir que ces éléments posent tous deux problèmes dans notre pays.

Même si l'on peut dire qu'il est très difficile d'en évaluer les effets - à l'exception de la période des exonérations de charge, de 1993 à 1998 - on est indéniablement obligé de se rejoindre pour reconnaître qu'il existe un effet.

*A contrario*, si cela n'avait pas d'effet, on pourrait le supprimer et voir ce qui se passe ! C'est la boutade que j'avais lancée à un moment donné. La chose est toutefois difficile à apprécier. Ce n'est pas aussi simple qu'on veut bien le croire. On sent qu'il existe une marge assez grande dans les effets des charges, à l'exception de la période de départ.

De la même manière, je partage l'idée qu'il existe des effets d'aubaine, des effets pervers, des effets de trappe, etc., mais je pense que les aspects positifs sont jusqu'à présent plus importants que les aspects négatifs.

---

Au cours de la mission, nous nous sommes rendu compte qu'il existait un choix entre les créations d'emplois et la compétitivité, mais on agit sur des salaires non-qualifiés. Il faut être inventif pour aller plus loin. On rejoint là la compétitivité hors coût. Le Cice constitue une autre approche, même si l'on sait que son instauration n'était pas dénuée d'idéologie. On a voulu trouver un autre système, mais il a au moins l'avantage de s'adresser à des salaires plus élevés. On entre dans la compétitivité, mais l'effet de seuil exige malgré tout un lissage.

Je mettrai un autre aspect davantage en exergue : notre mission nous a appris que, même si on essaye de monter en gamme, il est nécessaire d'y associer la formation continue, la qualification, et le dialogue social.

Nous n'avons peut-être pas assez évoqué le financement. Peut-être pourrions-nous poser la question à M. Sapin, lorsque nous l'auditionnerons. Il serait intéressant de savoir si les mesures s'autofinancent partiellement ou totalement. Chacun a à l'esprit la TVA sociale, qu'on n'a jamais voulu évoquer ici, ou d'autres propositions bien plus audacieuses, comme celle de M. Dassault, ici présent, qui nous font toucher du doigt des mécanismes divers.

Je pense que nous ne sommes pas en contradiction avec ce que nous avons entendu. Il est sûr que certains insisteraient probablement davantage sur certains aspects que sur d'autres.

Je prétends que le Smic est élevé, que l'ensemble est assis sur des cotisations sociales ; vous dites que l'on pourrait davantage clarifier les financements : c'est une manière plus élégante de le dire ! Certains interlocuteurs, pourtant favorables à la préservation de notre système de protection sociale, ont reconnu que l'on mettait souvent en place des « tuyauteries » qui contournent quelque peu l'assise que l'on a sur le salaire réel. Peut-être pourrait-on mettre l'accent sur des comparaisons internationales -même si l'on ne peut se comparer aisément.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Ce débat est intéressant. Notre rapport n'a pas vocation à proposer un nouveau système de financement de la sécurité sociale. C'est un sujet dans le sujet. La mission commune d'information porte sur la mesure de la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations sociales, qui sont de toute façon compensées en grande partie par le budget de l'Etat. On est donc dans une démarche de contrôle.

**M. Charles Guené, président.** - Il ne s'agit en effet pas de prospective !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Il faut bien entendu se poser la question, mais nous n'avons pas à la traiter. Il nous serait certainement compliqué de le faire ! Le Haut conseil de la protection sociale, qui travaille sur ces questions, a réuni autour de la table tous les partenaires sociaux. Ceci donnera lieu à un vrai débat. Laissons au Haut conseil le soin de le mener !

Notre motivation principale, tout au long des auditions, a été de vérifier si les objectifs assignés à cette politique d'exonération, qui joue sur la notion de coût du travail, notamment non-qualifié, a réellement atteint ses objectifs. Nous avons entendu différentes thèses et avons pu nous forger une opinion sur la question. Depuis 1993, j'ai calculé que 370 milliards d'euros ont été consacrés aux politiques de l'emploi, avec un résultat qui, selon moi, n'est pas forcément à la hauteur de l'investissement public qui a été réalisé. Ceci mérite que l'on s'interroge !

Les différents points de vue qui figureront dans le rapport permettront à chacun de s'y retrouver. Ils démontrent bien que ce débat existe et qu'il faut le mener, surtout si l'on continue à utiliser cet outil de manière importante. On en est arrivé à 20 milliards d'euros ; avec le Cice - même s'il concerne des publics et des objectifs beaucoup plus larges - on va atteindre des sommes très importantes.

**M. Charles Guené, président.** - Avec les deux, on va être à 50 milliards d'euros...

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Les chiffres qui sortent sont bien plus importants ! Il y a des recoupements qui ne figurent pas forcément dans le rapport. Ces estimations ont parfois été citées.

La question qui ressort du débat sur les non-qualifiés portés sur le fait de savoir si cette politique n'est pas contradictoire avec la nécessaire montée en gamme et la rénovation de notre politique industrielle. C'est une vraie question ! Certes, les outils ne sont pas suffisamment développés, mais l'on s'aperçoit globalement que cela contribue à tirer les qualifications vers le bas - sans parler des salaires ! On a également beaucoup entendu dire - ce que j'ai trouvé très intéressant - que si cette politique n'est pas menée conjointement avec d'autres - qualification de l'emploi, formation, recherche, investissement, notamment dans l'innovation - elle n'apportera pas les résultats escomptés. Cette politique à court terme empêchera seulement le chômage de filer à certains moments.

Ce sont autant de sujets intéressants, qui nous permettent de réfléchir. On n'en connaît véritablement l'efficacité que sur la période comprise entre 1993 et 1998. Faute d'outils, on n'a aucune étude fiable permettant de déterminer ce qui a été ou non efficace.



---

Ne doit-on pas faire évoluer cette politique ? L'argent investi ne pourrait-il pas être plus efficace à long terme s'il était orienté d'une autre manière ? C'est le sens vers lequel peuvent tendre nos propositions. Ce débat existe chez les experts mais, si l'on s'en réfère au débat qui commence à l'Assemblée nationale, il a aussi lieu entre un grand nombre de parlementaires, qui se posent la question de savoir s'il ne faut pas faire évoluer notre politique de soutien à l'économie.

Cette politique a de tout temps globalement bénéficié à l'ensemble des secteurs de manière uniforme ; elle a fini par être considérée comme un acquis, mais a-t-elle suffisamment stimulé les politiques d'emploi ou de modernisation ? C'est une question que l'on peut se poser ! Elle n'est pas simple. Un des moyens de rendre tout cela bien plus dynamique est peut-être de travailler les contreparties, qui ne sont pas forcément chiffrées en termes d'emplois, les entreprises n'embauchant qu'en cas de demandes. On pourrait examiner cette politique en la conditionnant à une dynamique forte autour des questions de qualification, d'investissement, et de modernisation.

Je vous propose donc que ceci puisse se faire dans le cadre d'un dialogue social renforcé, permettant des échanges et dans un débat avec l'entreprise elle-même, qui rende la question plus transparente, et donc plus dynamique. C'est sur ce point que j'aimerais que nous avancions, avec un certain nombre de propositions qui restent à travailler.

Comme je le disais dans mon exposé, le Cice, qui a été si controversé, a instauré des outils nouveaux dans le domaine de la transparence et de l'examen citoyen des contreparties. Ne pourrait-on avancer en procédant à un examen plus dynamique des allègements ?

Le fait que cette politique soit mise en œuvre sans ciblage est une vraie question. Cela ne permet pas forcément de dynamiser les secteurs qui en ont le plus besoin. Même si ce sont les petites et moyenne entreprises (PME) et les très petites entreprises (TPE) qui en bénéficient le plus, on voit bien que cette politique a très peu profité au secteur industriel et à son renouveau, qui est nécessaire à notre pays, ainsi que chacun s'accorde, je pense, à le reconnaître !

Les leviers sont-ils là où ils sont nécessaires ? C'est une question fondamentale, qui nous impose une manière de réfléchir différente. Je ne propose pas de rupture, inimaginable, mais d'avancer dans cette voie.

Enfin, la notion du coût du travail s'est également révélée très présente : tout est basé sur ce critère et non sur la compétitivité hors prix. On laisse tout ce domaine hors du champ de la réflexion, en se référant uniquement à cette notion.

**M. Charles Guéné, président.** - Si je partage la philosophie générale de votre intervention, on ne peut pas non plus dire qu'on doive rester sur l'impact que les réductions de charges ont pu avoir sur l'économie. On sait qu'on a du mal à les apprécier mais, en même temps, vous proposez de

regarder si l'on ne peut faire autrement. Dès lors, on est obligé de se poser la question de la raison de ces exonérations. On en revient forcément à la singularité française, qui consiste à avoir un salaire minimum très hauts et l'essentiel de la protection sociale assis sur le travail et le salaire.

50 milliards d'euros, ce n'est pas neutre. On doit se poser la question de savoir si, sur le plan international, on est vraiment sur la bonne voie. Il faut en effet, malgré tout, tenir compte de ce qui se fait chez nos voisins, car nous évoluons dans un monde soumis à la compétitivité. Je partage toutefois l'idée que la France, depuis un certain temps, axe peut-être beaucoup trop la recherche de solutions sur la compétitivité et les coûts directs, alors qu'on a un très large problème en termes d'innovation, d'investissements, etc. Il y a peut-être là un gisement à exploiter.

Quant aux aides, il est vrai qu'elles comportent des effets d'aubaine, mais il faut savoir que certaines ont plus particulièrement ciblé certaines filières, et que l'Union européenne a obligé quelques entreprises à rembourser les plus importantes.

Je rappelle que ces exonérations de charges, à l'origine, étaient très largement destinées à compenser les 35 heures, qui ont augmenté le coût du travail de 11 %.

Pourquoi les mécanismes évoluent-ils ? On a, selon moi, dû protéger des pans des entreprises. Cette protection se révélant à présent insuffisante, il faut qu'on évolue. On a préservé les coûts directs, mais s'aperçoit aujourd'hui qu'on a besoin de qualification, et que c'est un domaine où l'on n'a peut-être pas assez évolué.

La parole est aux commissaires.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Je vous prie d'excuser mon retard, mais la commission des finances auditionnait M. Michel Barnier, et j'avais quelque intérêt, dans le contexte actuel, à assister à cette réunion.

Je partage les interrogations de Mme Demessine, mais je pense qu'il faut les pousser plus loin : notre paradigme n'est-il pas totalement faux ? Les Japonais ont pratiqué le ciblage il y a très longtemps, alors que leur industrie était totalement ravagée. N'a-t-on pas besoin d'une politique industrielle, qui n'existe pas vraiment ? L'effritement de l'industrie dans notre PIB est extrêmement inquiétant.

En France, on compense les choses : lorsqu'il y a du chômage -et c'est une réalité terrible pour les chômeurs- il faut y mettre un pansement ! Les 35 heures coûtent trop cher : il faut les compenser ! Les charges sont trop élevées : il faut les compenser ! Les impôts sont très élevés : il faut les compenser ! Ne peut-on avoir une vision plus simplificatrice ?

Aujourd'hui, les Etats-Unis ont atteint la production industrielle qu'ils avaient en 2008, ce qui n'est pas le cas ni de l'Union européenne, ni de la France. Ne pourrait-on s'inspirer de ce qui se fait ailleurs et qui est porteur ? L'un de mes amis est maire d'une commune jumelée avec une ville de Caroline du Nord. Ce n'est pas un Etat américain extrêmement industrialisé. On ne peut imaginer la révolution qui est intervenue dans l'économie de cet Etat ! Ne faut-il pas adopter un autre concept ? Notre vision n'est-elle pas un peu trop poussiéreuse ? Un des axes majeurs que nous suivons ne consiste-t-il pas à compenser les erreurs que l'on a pu faire ? Il nous faudrait quelque chose de bien plus simple, de bien plus lisible, et essayer de s'appuyer sur les pays qui ont réussi !

Aujourd'hui, on parle beaucoup trop souvent de la spécificité française, façon de mettre en avant toutes nos faiblesses ! Les spécificités françaises sont rarement un plus, souvent un moins !

Je suis tout à fait d'accord avec les questions que vous posez, en particulier en matière d'aide au travail, notre niveau technologique restant modeste, sinon faible. On ne sera jamais compétitif par rapport aux pays à bas coût -Bangladesh, Pakistan, pays d'Afrique du Nord. Il y a une absence de stratégie industrielle totale ! Pourquoi ne pas s'inspirer de ceux qui ont réussi ? Nous, nous n'avons pas réussi. Ce n'est pas un problème de Gauche ou de Droite : on est tous à peu près sur le même concept, et je pense qu'il faut absolument créer une rupture -que Mme Demessine refuse. Les ruptures sont toujours difficiles. Il faut beaucoup de courage. Cela provoque forcément des oppositions, toutes tendances politiques confondues, mais l'on voit que le système ne fonctionne pas. La part de l'industrie dans notre économie est passée de 30 à 17 % en trente ans. Le constat est atterrant !

On a rêvé, à une époque, à une économie sans usine. C'est un délire d'inspecteur des finances, qui ne correspondait pas du tout aux besoins de notre pays ! Je crois qu'il faut être capable de procéder à des révisions ; elles seront forcément difficiles, mais sont absolument vitales !

**M. Charles Guené, président.** - Au cours de nos auditions, nous avons vu que nous sommes souvent compétitifs en termes de coûts industriels purs. En revanche, on l'est beaucoup moins en matière de compétitivité hors coût et d'innovation. Les services intégrés dans nos industries sont chez nous beaucoup plus chers qu'ailleurs. Il faut dire que nos amis américains ont un avantage énergétique qui les aide beaucoup !

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Leurs coûts énergétiques sont inférieurs aux nôtres de 30 % !

**M. Charles Guené, président.** - Cela change beaucoup de choses !

**M. Serge Dassault.** - Tout d'abord, Madame la rapporteure, ai-je bien compris que vous soutenez que 370 milliards d'euros ont été dépensés en faveur de l'emploi ?

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - En cumulé, depuis 1993 !

**M. Aymeri de Montesquiou.** - En vingt ans !

**M. Serge Dassault.** - Cela représente même plus !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Pour un objectif compris entre 200 000 et 400 000 emplois !

**M. Serge Dassault.** - Il y en a même pour 30 à 40 milliards d'euros par an, en pure perte ! Les 35 heures payées 39 heures coûtent 21 milliards d'euros par an, et ne servent strictement à rien, car l'Etat doit payer les charges supplémentaires à la place des entreprises. Ce coût vient augmenter le déficit budgétaire !

Si une entreprise est cotée en bourse, c'est qu'elle a du travail et donc du matériel compétitif à vendre. Or, aujourd'hui, en France, on n'est plus compétitif, en particulier parce que nos charges sur les salaires sont deux fois plus élevées qu'ailleurs. Je ne parle pas du niveau de salaires, mais des charges sur les salaires, comme le chômage, ou les retraites, sans compter tout ce qui concerne l'Etat - famille, maladie, formation, toutes choses qui n'ont rien à voir avec l'entreprise - tout cela parce qu'il y a vingt-cinq ou trente ans, quand on a lancé la sécurité sociale, quelqu'un a estimé qu'il suffisait de tout imputer sur les salaires !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - C'était Charles de Gaulle !

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Il y a un peu plus de trente ans de cela !

**M. Serge Dassault.** - Peu importe !

L'entreprise française paie donc deux fois plus de charges sur les salaires que les autres. Elles paient presque 50 % du salaire net, les charges plus le salaire net doublant ce que l'entreprise paye aux salariés, alors que, dans les autres pays, ce chiffre est de 20 à 25 %.

Nous sommes donc en état de non-compétitivité, ce qui entraîne des délocalisations et des achats à l'étranger. Le meilleur exemple est Renault. On trouve extraordinaire que Renault fabrique en Roumanie des voitures qui « font un tabac » ! Oui, Renault construit des voitures, mais pas en France ! C'est dans son intérêt de fabriquer à l'étranger ! C'est plus facile que de changer les lois en France ! On trouve cela très bien, mais Renault délocalise cependant, et ce ne sont pas les Français qui travaillent !

L'Etat essaye de réduire les charges sur les salaires de 30 ou 40 milliards d'euros. Entre nous, on ne sait pas très bien où il va les prendre ! Il ne suffit pas de dire qu'on va supprimer les charges : encore faut-il que quelqu'un les paye ! Si c'est l'Etat, il faut qu'il emprunte, et on augmente ainsi le déficit budgétaire.

Aujourd'hui, les charges sur les salaires correspondant à la maladie et à la famille représentent environ 140 milliards d'euros. Retirer 20 à 30 milliards d'euros, c'est toujours mieux que rien, mais ce n'est pas ce qui va déclencher de nouvelles embauches ! Les embauches ne viennent que parce qu'on a quelque chose à vendre et qu'on est compétitif ! Or, on ne l'est pas !

Vous dites qu'il faudrait aussi moderniser l'outil de travail. Il y a là un autre problème, celui des impôts ! Aujourd'hui, l'ISF, les impôts sur les plus-values, sur les successions, sur le revenu font fuir ceux qui peuvent investir. Les jeunes estiment qu'ils n'ont plus d'avenir en France : dès qu'ils veulent travailler et gagner de l'argent, on le leur prend ! Ils s'en vont donc. Voilà le problème en France ! Pourquoi perd-on notre outil industriel ? Parce qu'il s'exporte et qu'on n'a plus d'industriels ! Il y en a encore quelques-uns de compétents et il faut les garder, mais on ne peut continuer cette politique de chasse aux riches sous prétexte que ce sont eux qui doivent financer toutes les opérations fiscales ! Il y a plus de pauvre que de riches, et ce sont les pauvres qui paient les impôts ! Les riches n'en payent qu'une petite partie, même si on leur prend tout !

Je crois que cet objectif du Pacte de compétitivité ne va pas faciliter l'embauche dans les entreprises. Ce n'est pas comme cela que les choses se passent sur le terrain. On peut le regretter, mais c'est ainsi. En outre, c'est de l'argent perdu, financé on ne sait comment : ce sont des dépenses nouvelles que l'Etat règle par l'emprunt, comme les 35 heures. Il est facile pour l'Etat d'affirmer qu'il va supprimer les impôts et payer à la place des contribuables. Tout le monde est très content, mais cela rappelle la TVA sociale, acquittée par les consommateurs au lieu de l'être par les entreprises !

**M. Charles Guené, président.** - Je crois que tu as une proposition à ce sujet, mais on ne l'étudiera pas ici...

**M. Serge Dassault.** - Je ne la propose d'ailleurs pas aujourd'hui, afin de ne pas mélanger les genres. On en reparlera le 19 juin prochain.

**M. Charles Guené, président.** - Ce sera une alternative !

**M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** - Je voudrais, comme l'un de nos collègues avant moi, dire que, dans une économie mondialisée, la course aux bas salaires est une course sans fin, que nous ne pourrons jamais gagner. À une certaine époque, on a connu la concurrence du Japon ; nous subissons maintenant celle de la Chine, mais même les Chinois sont à présent concurrencés par des pays où les salaires sont encore plus bas que chez eux !

Au-delà, il faut prendre conscience des grands bouleversements qui se produisent dans l'économie mondiale. Deux exemples me viennent à l'esprit. Il y a quelques années, lorsqu'on parlait de téléviseurs de qualité, on pensait très souvent à Sony ; aujourd'hui, Samsung va bientôt être le seul fabricant d'écrans de télévision plats dans le monde, et va se lancer dans la

fabrication d'électroménagers et autres appareils, constituant ainsi un groupe en situation de monopole, pour un nombre important de produits utilisés couramment par toutes les familles sur tous les continents !

Mon second exemple concerne les réservations hôtelières à travers Internet : le « *booking* » est en train de bouleverser la façon de travailler des hôteliers français !

Lorsqu'on réduit le périmètre à l'Europe et aux pays voisins ou aux pays de la zone euros, la comparaison est plus riche encore de conclusions. Nous arrivons très souvent et plus facilement à aborder les questions de compétitivité hors coût, par exemple entre Français et Allemands, s'agissant de l'automobile.

On a évoqué la question des 370 milliards d'euros. Ces sommes ont-elles été utiles ? Aujourd'hui, si on supprimait ces aides -les 20 milliards d'euros du plan Fillon, les 20 milliards du Cice, etc.- le choc ne pourrait vraisemblablement pas être supporté par notre économie et les conséquences, en matière d'emplois, seraient désastreuses à court et moyen termes. Le système, à défaut d'être parfait, me paraît donc être au moins indispensable !

Deux questions sont entre autres posées. La première est celle du ciblage et me paraît très pertinente. Y a-t-il une possibilité de cibler ces exonérations, en fonction des activités des entreprises, et en fonction des secteurs ? L'Europe l'autorise-t-elle ? La législation française le permet-elle ? Je n'ai pas tous les éléments de réponse, mais je suis tenté de penser que le ciblage n'est pas simple à mettre en œuvre, dans le respect des règles nationales et communautaires.

La deuxième question concerne les seuils. Il en existe au moins trois, un seuil à 1,6 Smic, un seuil à 2, 5 Smic et un seuil à 3,5 Smic. Quelle est la pertinence de trois seuils et de leur niveau ?

Une remarque sur le financement de la protection sociale. Mme la rapporteure l'a indiqué : ce n'est pas l'objet du travail de cette mission commune d'information d'imaginer un nouveau mode de financement ! Néanmoins, à chaque fois qu'on allège des cotisations sur le travail, que des exonérations sont compensées par l'Etat et très largement financées par la TVA -j'ai du mal à voir la différence avec la TVA sociale- on remplace du Bismarck par du Beveridge, du financement de prestations sociales sur le travail par du financement sur l'impôt ! Avec toutes ces mesures, notre système reste cependant encore très largement bismarckien, il faut l'avoir en tête, et dans des proportions de 60 ou 70 %. Ce sont donc des corrections, mais qui ne bousculent pas complètement le fondement de notre protection sociale.

---

Pour conclure, je dirais que cela ne fonctionne pas bien : le taux de chômage est encore élevé dans ce pays, notre compétitivité avec les pays étrangers étant aujourd'hui insuffisante. À mon sens, ce constat ne remet pas en cause l'essentiel des dispositifs qui ont été mis en place, qui le sont actuellement -comme le Cice- ou que vont l'être, à travers les nouvelles mesures d'allégement sur la branche famille ou en matière d'allègements généraux. Le travail qui a été accompli met bien en évidence le fait que, si ces mesures sont indispensables, elles ne sont pas suffisantes.

Chacun a évoqué -peut-être plus pertinemment que je ne pourrais le faire- les autres secteurs, comme celui de la formation, et le besoin d'innovation de nos entreprises. On fait souvent la comparaison avec les PME allemandes qui, lorsqu'elles fabriquent un produit qui connaît un grand succès, sont déjà à la recherche du produit suivant. Il y a, en Allemagne une culture de l'innovation que nous n'avons pas historiquement. C'est ainsi !

La création de filières est souvent évoquée, ainsi que l'existence de grands projets nationaux ; ce fut, à une certaine époque, le TGV, ou de grands projets européens, comme Airbus ou la fusée Ariane.

Les exonérations de charges sont certainement indispensables pour toutes les raisons qui ont été évoquées. Leurs modalités peuvent toujours être étudiées, précisées, interrogées, mais elles ne seront pas suffisantes pour redresser ce pays industriellement si d'autres mesures, peut-être encore plus importantes, ne viennent pas les accompagner !

**M. Serge Dassault.** - Je voudrais rassurer M. Daudigny : en France aussi, il y a des entreprises qui investissent et qui font de la recherche !

**M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** - Je le sais bien !

**M. Serge Dassault.** - Vous sous-entendez que cela n'existe pas en France ! Je vais vous citer deux exemples. Dassault est en train de lancer deux nouveaux Falcon pour être encore plus compétitif -et nous les finançons seuls ! Par ailleurs Dassault Systèmes, qui est une filiale, investit en permanence pour l'avenir et cherche toujours à faire ce qu'il y a de mieux, de façon à être compétitif -et nous ne sommes pas les seuls !

**M. Charles Guené, président.** - Nous ne disconvenons pas du fait qu'il existe encore des entreprises très performantes en France, mais il est patent que notre outil industriel est vieillissant, et n'a pas toujours fait les efforts qu'il aurait dû faire.

Les spécialistes que nous avons auditionnés -mêmes les spécialistes internationaux- ont très souvent souligné la perte de marges qui existe dans les entreprises françaises, qui les empêche d'investir.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - On a l'un des taux de marges les plus faibles de l'Union européenne, et c'est désastreux pour l'investissement, donc pour le travail !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Nous avons les plus faibles marges parce que notre économie s'est appauvrie, notre secteur industriel ayant notamment décliné.

Vous ne prenez malheureusement pas en compte le fait que nous avons un des meilleurs taux de productivité jusqu'au début de la crise. C'est pourtant un instrument de mesure. D'ailleurs, un des résultats des 35 heures a été d'améliorer la productivité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les employeurs n'ont, selon moi, pas réclamé leur suppression ! Elles ont été un facteur important d'augmentation de la productivité.

**M. Charles Guené, président.** - On ne va pas entamer ce débat ici ! Si l'on veut pouvoir sortir un rapport consensuel, il faut qu'on évite d'entrer dans certains affrontements, dans lesquels on peut facilement tomber.

Je pense souhaitable d'intégrer le plus possible les remarques que l'on a pu faire les uns et les autres ; je crois qu'il nous faudra nécessairement compléter le volet financement, à la suite des auditions qui nous manquent. Michel Sapin pourra nous apporter certains éléments.

**M. Aymeri de Montesquiou.** - Avec une interrogation : ces aides financières sont-elles efficaces ? A-t-on raison de financer les bas salaires, ce qui empêche d'investir dans la technologie ?

**M. Charles Guené, président.** - Il faut prendre garde à ne pas sortir de notre sujet. On peut également se demander pourquoi il existe tant d'exonérations de charges dans notre pays

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - Je crois que l'on peut globalement se mettre d'accord sur les interrogations que nous portons.

Les choses seront peut-être plus difficiles concernant les propositions. Je sens que l'on diverge un peu sur la manière d'utiliser ces fonds et de les réorienter. J'entends bien qu'il faut faire plus, tout en gardant ce que l'on a. Ceci pose la question des moyens. Accorder 100 milliards d'euros d'aides diverses et variées aux entreprises, et y ajouter une politique de formation pour monter en gamme représente un effort encore plus lourd.

Je demande donc un moment de réflexion sur ce point.

**M. Charles Guené, président.** - Il me semble que nous nous opposons sur un point : vous partez du principe que les charges que l'on prélève sur les entreprises sont actées. Une autre école consiste à en demander moins aux entreprises et à ne pas redistribuer d'aides. Ceci accentue le financement par l'impôt, ce qui n'est pas forcément ce que vous souhaitez. Je pense que notre problématique est là.



---

Chacun est favorable à un système plutôt qu'à un autre. Il est toujours tentant, pour un gouvernement, de choisir le court terme au détriment de la compétitivité et du long terme, sachant qu'il n'en recueillera pas forcément les fruits, mais il faut essayer de montrer la diversité des positions.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure.** - On peut partager certains constats !

**M. Serge Dassault.** - On peut s'accorder sur le fait que cette opération n'apporte pas grand-chose à l'emploi, et que ce n'est pas ce qui va permettre aux entreprises d'embaucher !

**M. Charles Guené, président.** - Cibler convenablement les salaires permet de mieux travailler la compétitivité. Agir sur des bas salaires n'est pas forcément une bonne solution, même si cela comporte des résultats immédiats.

**M. Serge Dassault.** - Il faut sortir les charges sur les salaires des dépenses incombant à l'Etat. Ce n'est pas à l'Etat de les payer, ni au contribuable, mais à l'entreprise. C'est ce que je propose, tout en tenant compte du fait que la compétitivité repose sur la recherche et l'innovation.

Tant qu'on n'aura pas admis qu'il faut réduire les impôts non seulement des pauvres, mais surtout des riches, qui conduisent l'économie, investissent et embauchent, on ne progressera pas ! Les Chinois l'ont bien compris : ils sont sortis du Communisme complètement exsangues ; Deng Xiaoping leur a dit : « Enrichissez-vous ! », et ils ont obéi !

**M. Charles Guené, président.** - Mes chers collègues, je vous remercie. Nous avons pu avoir un échange, qui permettra à Mme la rapporteure de trouver la substantifique moelle de son rapport ou, du moins, d'arrondir certains angles, afin que chacun s'y retrouve !

