

## Annexe V : les scénarios alternatifs

<b>I. LE COEFFICIENT EMPLOI ACTIVITÉ .....</b>	<b>2</b>
1.1 FAISABILITÉ JURIDIQUE ET TECHNIQUE .....	2
1.1.1 Faisabilité technique .....	2
1.1.2 Implications juridiques.....	3
1.2 ETUDE D'IMPACT.....	4
1.2.1 Impact macroéconomique .....	4
1.2.2 Transferts intersectoriels.....	7
1.2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale .....	9
<b>II. LA RÉDUCTION DES « NICHES SOCIALES ».....</b>	<b>10</b>
2.1 EXAMEN DES DISPOSITIFS .....	10
2.1.1 Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de cotisations sociales .....	10
2.1.2 Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de la CSG .....	12
2.1.3 Faisabilité technique .....	13
2.1.4 Faisabilité juridique.....	13
2.2 ETUDE D'IMPACT.....	13
2.2.1 Impact macroéconomique .....	13
2.2.2 Impact sur le financement de la sécurité sociale.....	13
2.2.3 Impact redistributif.....	14
<b>III. LA CONTRIBUTION PATRONALE GÉNÉRALISÉE .....</b>	<b>15</b>
3.1 DÉFINITION.....	15
3.2 FAISABILITÉ .....	16
3.2.1 Définition de l'assiette .....	16
3.2.2 Recouvrement.....	18
3.2.3 Aspects juridiques .....	18
3.3 IMPACT DE LA MESURE .....	19
3.3.1 Impact macroéconomique .....	19
3.3.2 Impact sur le financement de la sécurité sociale.....	19
3.3.3 Impact sur les transferts entre cotisants.....	20
<b>IV. LES MÉCANISMES D'EXPERIENCE RATING.....</b>	<b>22</b>
4.1 FAISABILITÉ TECHNIQUE ET JURIDIQUE .....	23
4.1.1 Faisabilité technique .....	23
4.1.2 Implications juridiques.....	27
4.2 ÉTUDE D'IMPACT.....	28
4.2.1 Transferts intersectoriels.....	28
4.2.2 Impact sur l'emploi .....	31

Le groupe de travail a essentiellement étudié, conformément au souhait du Président de la République, les pistes possibles de calcul des cotisations employeurs reposant sur la valeur ajoutée des entreprises. Les annexes II, III et IV retracent donc les résultats de ces travaux pour les 3 voies de réforme centrales étudiées : instauration d'une CVA, modulation des cotisations patronales, « TVA sociale ».

Toutefois, le groupe de travail a également examiné d'autres pistes alternatives, susceptibles de répondre par d'autres moyens aux mêmes objectifs que les trois scénarios principaux :

- favoriser l'emploi et la croissance
- assurer le financement durable de la sécurité sociale
- ne pas pénaliser les entreprises.

Ces voies de réforme alternatives sont les suivantes :

- Le coefficient emploi activité, qui peut être considéré comme une variante de la CVA ;
- Les mesures permettant d'augmenter le rendement des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS, essentiellement par la remise en cause de dispositifs dérogatoires ou « niches sociales » ;
- La création d'une « contribution patronale généralisée », portant soit sur une assiette salariale élargie à d'autres éléments de rémunération, soit sur cette même assiette et sur le résultat net courant ;
- la transposition de mécanismes d'*experience rating* au système français d'assurance chômage.

## **I. Le coefficient emploi activité**

### **1.1 Faisabilité juridique et technique**

#### ***1.1.1 Faisabilité technique***

Le « coefficient emploi activité» (CEA) consiste à substituer à une partie des cotisations employeurs un prélèvement sur les entreprises assis sur leur chiffre d'affaires réalisé en France net de la masse salariale (salaires et charges) correspondante (masse salariale pondérée par la part du chiffre d'affaire France dans le chiffre d'affaire total).

#### *1.1.1.1 Définition de l'assiette*

La définition de l'assiette du CEA ne devrait pas poser de difficulté particulière, le chiffre d'affaires étant déjà un solde de gestion utilisé en matière fiscale pour l'imposition à la taxe professionnelle des bénéfices non commerciaux et pour la contribution de solidarité des sociétés versée aux organismes sociaux.

#### *1.1.1.2 Définition du champ d'application*

L'assujettissement des agents du secteur non marchand pose à la fois une question de faisabilité technique et une question de pertinence économique.

Ainsi, le calcul même d'un chiffre d'affaire poserait des difficultés comptables particulières pour les administrations publiques.

Pour les autres structures (associations notamment) disposant d'une comptabilité, le problème serait moins celui du calcul technique que de la pertinence économique de la notion de chiffre d'affaire dans ce secteur.

Ces agents devraient donc être exclus du champ de la réforme.

#### *1.1.1.3 Articulation avec les exonérations existantes*

Pour les mêmes raisons que dans le cas de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou d'une TVA sociale, seules les cotisations patronales du régime général de sécurité sociale seraient susceptibles d'être remplacées par le coefficient emploi activité.

De même, la préservation du profil progressif des exonérations générales de cotisations sociales patronales limite les marges de substitution d'un coefficient emploi activité sur ces cotisations patronales à 2,1 points de cotisations, soit les cotisations patronales du régime général de sécurité sociale au niveau du SMIC, hors accidents du travail et maladies professionnelles.

L'articulation de la mesure avec les exonérations ciblées de cotisations sociales soulève en revanche plus de difficultés, dans la mesure où la réforme alourdirait la charge fiscale des entreprises bénéficiaires de ces dispositifs.

### ***1.1.2 Implications juridiques***

Dans son principe, la création du coefficient emploi activité ne devrait pas poser de problème de conformité à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme, sous réserve du respect des mêmes exigences que dans le cas d'une CVA : adaptation de la définition du chiffre d'affaire aux spécificités de certaines entreprises et encadrement strict des dérogations accordées.

Toute exclusion d'une catégorie de redevables du champ du coefficient emploi activité, ou une application différenciée de celui-ci, pourraient en revanche poser un problème de compatibilité avec le régime communautaire des aides d'Etat.

Cette qualification impliquerait la notification préalable de la mesure à la Commission européenne, qui devrait pouvoir se prononcer avant l'entrée en vigueur du dispositif.

En revanche, les différences d'assiette entre la TVA et le coefficient emploi activité (non déductibilité de la taxe acquittée en amont par les entreprises au produit dû, soustraction de la masse salariale) induisent des différences de nature et d'impact économique entre le coefficient emploi activité et la TVA. Ces différences permettent vraisemblablement de penser que le coefficient emploi activité serait compatible avec l'article 33 de la 6<sup>ème</sup> directive TVA.

## 1.2 Etude d'impact

### 1.2.1 Impact macroéconomique

#### 1.2.1.1 Impact de court terme

La mesure n'a pas pu faire l'objet d'une simulation spécifique d'impact macroéconomique, les outils macroéconométriques (modèle Mésange) ne permettant pas de simuler une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises.

Les mécanismes économiques à l'œuvre à court terme sont globalement les mêmes que ceux décrits dans le cas de l'introduction d'une cotisation sur la valeur ajoutée : la réduction du coût relatif du travail du fait de la baisse des cotisations sociales peut stimuler la demande de travail, la consommation des ménages et donc la croissance, tandis que la création d'une contribution sur le chiffre d'affaire net de la masse salariale induit *a contrario* une charge qui pèse sur l'investissement et contrebalance l'effet positif de la baisse du coût du travail.

Cet enchaînement dépend largement de la manière dont les entreprises réagissent à une augmentation de leur coût de production, qu'il est difficile d'évaluer à court terme. Elles peuvent réduire leurs marges et/ou augmenter leurs prix : cet arbitrage dépend de la position concurrentielle de l'entreprise, qui est aussi fonction de sa place dans la structure productive de l'économie.

Deux cas extrêmes peuvent être envisagés théoriquement :

- soit les entreprises répercutent la taxe sur leurs prix : la création de la nouvelle taxe enclenchera une boucle prix/salaires, qui réduira la consommation des ménages, dégradera la balance commerciale, réduira fortement la production donc l'emploi.
- soit les entreprises réduisent leur marge : dans ce cas le pouvoir d'achat des ménages et donc leur consommation, la compétitivité-prix de l'économie et la balance commerciale ne devraient pas être fortement touchés par une baisse des cotisations sociales financée par la création de ce nouvel impôt. Toutefois, financer la baisse des cotisations sociales par la

création de la nouvelle taxe alourdirait le coût du capital pour les entreprises et rendrait donc plus difficile le financement de l'investissement pour les entreprises. De plus, si travail et capital ne sont pas parfaitement substituables, la diminution de l'investissement ne pourrait pas être compensée par des créations d'emplois : financer des allègements de charges par la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires aurait un léger effet récessif sur l'économie. Il est probable que les créations d'emplois d'une telle réforme ne soient pas significatives, mais elles devraient être plus importantes que dans le cas précédent où l'inflation est forte.

La réalité se situe probablement entre ces deux cas extrêmes ; les délais de transmission des deux types de mécanisme décrits peuvent en outre être assez différents, les modèles macroéconomiques supposant généralement que les salaires s'indexent sur les prix à court terme, alors que la réduction des marges des entreprises nécessite de plus longs délais.

### 1.2.1.2 Impact de long terme

A long terme, la substitution d'une taxe sur le capital (le coefficient emploi activité) à une taxe sur le travail (les cotisations sociales) est susceptible de pénaliser l'investissement et la croissance, tandis que les effets positifs sur l'emploi s'amenuiseraient.

En effet, l'augmentation du coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté par une taxe sur le capital. Si l'on suppose qu'à long terme, le capital est parfaitement mobile et qu'il n'y a aucun obstacle à l'ajustement des salaires (absence de salaire minimum), alors les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires. L'offre de travail est alors moindre et l'emploi diminue. Mais en outre, en raison de l'évolution des coûts relatifs, l'entreprise substitue du travail au capital, ce qui induit un effet récessif.

Les estimations de la DGTPE montrent qu'un allègement de charges financé *ex ante* par la création de cette taxe (pour un montant de recettes équivalent à 2,1 points de cotisations sociales patronales) diminuerait le PIB de 0,3%. Cet effet récessif s'explique par une très forte diminution de l'investissement (-0,9%) alors qu'aucune création d'emplois n'est observée. Le tableau suivant retrace l'impact simulé :

**Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création du coefficient emploi activité**

*sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,3	0,2	-0,5
Investissement	-0,9	0,2	-1,1
Emploi salarié (en milliers)	0	32	-32

Source : DGTPE

Le fort effet récessif de la réforme dégrade, de plus, les finances publiques. Afin que les finances publiques restent équilibrées après la réforme, il est nécessaire de créer une nouvelle taxe d'un montant non pas égal, mais supérieur à celui correspondant à l'allègement de cotisations sociales. Ainsi pour assurer l'équilibre ex post des finances publiques suite à un

allègement de cotisations sociales d'un montant de 1% du PIB, on calcule qu'il faut prélever à long terme un montant de 1,5% du PIB sur le capital.

Si l'on inclut ce financement *ex post*, un allègement des cotisations sociales de 2,1 points financé par une hausse de l'imposition du capital réduit le PIB de 0,6% et l'investissement de 1,5%, par rapport au compte central. Cette réforme détruirait 17 000 emplois.

*Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 1% du PIB en 2005 financée (ex post) par la création du coefficient emploi-activité*

*sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,6	0,2	-0,8
Investissement	-1,5	0,2	-1,7
Emploi salarié (en milliers)	-17	32	-49

*Source : DGTPE*

Ces estimations sous-estiment en outre l'impact récessif de la réforme. Le coefficient emploi activité présente des caractéristiques propres qui le rendent économiquement plus inefficace qu'un autre type d'imposition sur le capital comme la cotisation sur la valeur ajoutée.

L'assiette du coefficient emploi activité (chiffre d'affaire net de la masse salariale) est composée des consommations intermédiaires et de l'excédent brut d'exploitation. Les consommations intermédiaires représentant une part tout à fait prépondérante du chiffre d'affaire des entreprises, l'assiette CEA serait en fait composée pour les trois quarts de consommations intermédiaires.

Or d'un point de vue économique, la taxation des consommations intermédiaires constitue une imposition inefficace. Le fait de taxer les consommations intermédiaires implique en effet un taux de taxation effectif des biens et des services variable selon la structure productive : les circuits longs - avec recours à des fournisseurs de biens intermédiaires – sont pénalisés par rapport à des circuits courts. En conséquence, l'introduction d'un coefficient emploi activité conduirait à contrarier les choix des entreprises dans leur recherche de minimisation des coûts.

On peut donc attendre de cette réforme une déformation de la structure de production de l'économie, qui s'apparente à un choc négatif de productivité, dont l'ampleur est difficilement mesurable a priori.

En outre, le poids des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires des entreprises dépend pour beaucoup de leur activité. Le secteur du commerce présente structurellement un poids élevé de consommations intermédiaires (86 % du chiffre d'affaires net de la masse salariale, soit l'assiette du CEA) alors que le secteur des services aux entreprises est celui qui présente le poids le plus faible (47 % de l'assiette du CEA).

Le coefficient activité emploi stigmatiserait par conséquent des entreprises qui, du fait de leur activité même, ont structurellement un poids important des consommations intermédiaires dans leur chiffre d'affaires.

Enfin, une taxe non déductible sur le chiffre d'affaires a, globalement, un caractère directement inflationniste, notamment lorsqu'elle concerne des secteurs à faible taux de

marge, tels que celui du commerce. En effet, elle dégrade fortement le taux de marge des entreprises, les incitant à répercuter immédiatement la taxe dans les prix pour rétablir leur rentabilité. Corollaire de cet effet inflationniste, une taxe reposant sur le chiffre d'affaires se répercute inévitablement sur le consommateur final.

## *1.2.2 Transferts intersectoriels*

### *1.2.2.1 Scénarios de simulation*

L'introduction du coefficient emploi activité a fait l'objet d'une simulation d'impact sur les transferts entre secteurs.

Le scénario de simulation repose sur l'hypothèse de l'introduction d'un coefficient activité emploi à taux uniforme de 0,37% assorti d'une baisse uniforme de 2 points du taux de cotisations patronales. La simulation porte sur le champ des 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel et assure ex ante et de façon statique la stricte neutralité budgétaire.

Concernant le calcul du coefficient emploi activité, pour contourner la difficulté du calcul du chiffre d'affaires, la simulation utilise la valeur ajoutée fiscale utilisée pour les simulations de la cotisation sur la valeur ajoutée, à laquelle sont ajoutées les consommations intermédiaires et retranchée la production stockée ou immobilisée.

Les résultats sont comparés au scénario de l'introduction d'une cotisation sur la valeur ajoutée assortie de la même baisse de 2 points des cotisations patronales (taux de CVA de 0,91%).

### *1.2.2.2 Résultats des simulations*

Les résultats de la simulation montrent que la mise en place du coefficient emploi activité générerait des transferts très importants, très supérieurs à ceux engendrés par l'introduction d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Ainsi pour un basculement des cotisations employeurs à hauteur de 6,5 Md €, les pertes des perdants, qui s'établiraient à 1 120 M€ avec une cotisation sur la valeur ajoutée, tripleraient presque, à 3 Mrds €, avec la mise en place du coefficient emploi activité substitué aux cotisations patronales.

En outre, le secteur le plus pénalisé avec le coefficient emploi activité (industrie automobile) l'est davantage que celui avec la CVA (énergie). De même, parmi les secteurs avantagés par la CVA et par le coefficient emploi activité, tous sont davantage gagnants avec le coefficient emploi activité qu'avec la CVA.

La proportion totale d'entreprises significativement perdantes est légèrement supérieure à celle observée pour la mise en place d'une CVA.

### Proportion d'entreprises significativement perdantes\* par taille (en 2003)

Taille	CVA	CEA
CA inférieur à 2 M€	20 %	19 %
CA compris entre 2 et 10 M€	29 %	44 %
CA compris entre 10 et 50 M€	38 %	59 %
CA supérieur à 50 M€	47 %	57 %

Source : DGTPE

\* Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Au niveau sectoriel, des différences importantes existent toutefois entre CVA et CEA : la part d'entreprises significativement perdantes dans le commerce passe ainsi de 26 % avec la CVA à 53 % avec le CEA, tandis que pour les activités financières cette proportion passe de 42 % avec la CVA à 18 % avec le CEA.

La nature des transferts est très différente de celle observée dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée.

L'industrie automobile et le commerce seraient les deux secteurs les plus pénalisés par le coefficient emploi activité, alors même qu'ils seraient avantagés par la CVA. Ce résultat s'explique par le fait que le commerce et l'industrie automobile sont les deux secteurs où le poids des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires net de la masse salariale est le plus important (près de 90 %).

A l'inverse, le secteur des activités immobilières serait avantagé par le CEA alors qu'il serait pénalisé par la CVA.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des transferts induits par la réforme:

#### Transferts sectoriels en % des salaires bruts (en 2003)

	CEA	Rappel : CVA (2 points)
Industries agricoles et alimentaires	+ 1,10 %	+ 0,21 %
Industries des biens de consommation	- 0,34 %	+ 0,06 %
<b>Industrie automobile</b>	<b>+ 1,77 %</b>	<b>- 0,18 %</b>
<i>Industrie des biens d'équipement</i>	<i>- 1,01 %</i>	<i>- 0,26 %</i>
<i>Industrie des biens intermédiaires</i>	<i>- 0,67 %</i>	<i>- 0,09 %</i>
Energie	+ 1,34 %	+ 1,31 %
Construction	- 0,69 %	- 0,25 %



<b>Commerce</b>	<b>+ 2,59 %</b>	<b>- 0,02 %</b>
<i>Transports</i>	<i>- 1,00 %</i>	<i>- 0,07 %</i>
Activités financières	+ 0,65 %	+ 0,90 %
Immobilier	- 0,24 %	+ 0,50 %
<i>Services aux entreprises</i>	<i>- 1,32 %</i>	<i>- 0,27 %</i>
<i>Services aux particuliers</i>	<i>- 0,82 %</i>	<i>- 0,12 %</i>
Holdings	- 0,51 %	+ 0,02 %

*Source* : DGTPE

La dispersion des transferts, déjà importante avec la cotisation sur la valeur ajoutée, l'est encore davantage avec le coefficient emploi activité. L'écart entre les 1<sup>er</sup> et 9<sup>e</sup> déciles passe de 1,6 % des salaires bruts avec la CVA à 4,1 % avec le CEA.

Enfin, la réforme avantagerait globalement les petites et moyennes entreprises au détriment des plus grandes. En effet, le poids des consommations augmente avec la taille de l'entreprise.

#### Transferts par taille en % des salaires bruts (en 2003)

Taille	CVA	CEA
CA inférieur à 2 M€	- 0,33 %	- 1,03 %
CA compris entre 2 et 10 M€	- 0,21 %	- 0,47 %
CA compris entre 10 et 50 M€	- 0,09 %	+ 0,01 %
CA supérieur à 50 M€	+ 0,20 %	+ 0,46 %

*Source* : DGTPE

### 1.2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale

L'assiette du coefficient emploi activité serait susceptible des mêmes manipulations comptables que l'assiette valeur ajoutée par sous-évaluation des produits ou surestimation des charges.

S'y ajouterait, dans le cas du coefficient emploi activité, la possibilité de jouer sur la frontière parfois tenue entre les deux postes comptables « chiffre d'affaires » et « produits accessoires ». Ces modalités d'optimisation « interne » sont d'ores et déjà prises en compte par l'administration fiscale.

En revanche, les possibilités d'optimisation fiscale par évasion vers l'étranger de l'assiette imposable seraient, comme dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée, particulièrement difficiles à maîtriser par l'administration.

## II. La réduction des « niches sociales »

Les « niches sociales » peuvent être définies comme l'ensemble des dispositifs qui dérogent à l'universalité de l'assiette et aux taux de droit commun des prélèvements affectés au financement de la protection sociale. Les fondements de ces dérogations sont pour l'essentiel de trois ordres :

- le souci de prendre en compte la situation économique de certaines populations ;
- la volonté d'accompagner le développement d'outils économiques nouveaux (tel que l'intéressement et la participation par exemple) ;
- le soutien au développement de certains secteurs.

La pertinence du maintien de ces « niches » peut être appréhendée à l'aune de trois critères principaux:

- l'impact sur l'emploi du dispositif ; pourraient être prioritairement remis en cause les dispositifs qui ne visent pas à favoriser l'emploi, ou ceux qui désincitent, financièrement, au retour ou au maintien dans l'emploi en raison notamment d'effets de seuil ;
- le rendement financier de leur remise en cause ;
- la présence de situations spécifiques auxquelles les dérogations ont pour but de répondre notamment dans un souci de simplicité de gestion.

Les marges de manœuvre financières que la suppression de ces dispositifs dérogatoires permettrait de dégager pourraient par ailleurs permettre de financer de nouveaux allègements de cotisations sociales afin de favoriser l'emploi.

### 2.1 Examen des dispositifs

Les mesures dérogeant à l'universalité de l'assiette et aux taux de droit commun sont extrêmement nombreuses et en fort développement. La liste de ces mesures est fournie en pièces jointes n°1 et 2.

#### *2.1.1 Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de cotisations sociales*

La plupart des mesures de taux réduits, cotisations et assiettes forfaitaires, ainsi que les plafonnements d'assiette ne semblent pas devoir être remis en cause, puisqu'ils peuvent être considérés comme des adaptations à des situations particulières.

Certaines de ces adaptations ont d'ailleurs permis de limiter l'évasion d'assiette due au travail au noir, ayant donc un impact positif sur le financement de la sécurité sociale.

D'autres dispositifs pourraient en revanche être réexaminés.

### 2.1.1.1 Les rémunérations extra salariales

Diverses dérogations au principe de l'universalité de l'assiette sociale posé par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup> ont été instaurées par le législateur. Ainsi, pour le régime général stricto sensu, de nombreuses mesures législatives excluent certains éléments de rémunération de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, ainsi que, parfois, de celle de la CSG et de CRDS.

La perte de recettes pour la sécurité sociale de ces dérogations à l'universalité de l'assiette sociale a été estimé à plus de 12 Mds € par la Cour des comptes.

Elles peuvent être regroupées en trois catégories :

- L'employeur peut tout d'abord accorder à ses salariés certaines aides directes, exonérées dans certaines limites, qui prennent en général la forme de chèques ou de titre de paiement, destinées au financement de certains besoins précis : repas au restaurant (soit un coût estimé pour la sécurité sociale de 910 M€ en 2005<sup>2</sup>), vacances (moindre recette comprise entre 56 et 112M€ en 2003), services à domicile
- Il est incité à participer au financement de la retraite de ses salariés par le biais des exonérations dont il bénéficie, d'une part, sur ses contributions au financement des régimes complémentaires de retraite et de prévoyance (5,6Mds€ en 2002), et, d'autre part, sur ses abondements aux plans d'épargne collectif pour la retraite, créés par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (exonérations sous plafond).
- Il est également incité à participer au financement de la couverture maladie de ses salariés par le biais des exonérations dont il bénéficie sur ses contributions au financement des régimes de prévoyance
- Il peut aussi accorder à ses salariés divers avantages en espèces exonérés de cotisations de sécurité sociale dans le cadre des dispositifs de participation financière (primes d'intéressement et droits à participation (3,8Mds€ de recettes en moins pour la sécurité sociale en 2004), abondements aux plans d'épargne salariale (488M€ en 2003)), des stock – options, des attributions gratuites d'action. Depuis 1997, le taux d'évolution annuel moyen du montant total de l'épargne salariale est de 14,7% alors que dans le même temps la masse salariale n'a augmenté que de 4,3% par an en moyenne.
- Il peut, enfin, verser des indemnités lors de la rupture du contrat de travail (exonération sous plafond modifiée dans la LFSS pour 2006).

---

<sup>1</sup> En application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, sont en principe assujettis aux cotisations de sécurité sociale tous les avantages en argent et en nature servis au travailleur en contrepartie ou à l'occasion du travail. L'assiette sociale s'étend ainsi à l'ensemble des salaires, gains, appointements, émoluments, traitements et à tous types d'avantages versés au salarié en contrepartie ou à l'occasion de son activité professionnelle, quels qu'en soient la forme, le mode de calcul ou la périodicité retenue pour leur paiement. Par suite, en application de l'article L. 136-1 CSS et de l'article 14 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, ces éléments sont également assujettis à la CSG et à la CRDS.

<sup>2</sup> Ces chiffrages et les suivants concernant les dérogations à l'assiette des cotisations sociales ont été effectués par la DSS.

Si ces mesures ont pu permettre dans un contexte de démarrage d'inciter au développement de ces dispositifs, ils sont devenus une modalité courante de la politique salariale des entreprises.

#### *2.1.1.2 Les exonérations ciblées de cotisations sociales*

Les exonérations ciblées représentent un coût de 2,6 Mds€ en 2004 et devraient atteindre 2,7Mds€ en 2006. Parmi elles, les exonérations spécifiques aux départements d'outre-mer (DOM) sont les plus importantes en termes de volume financier (672M€ en 2006) ; leur croissance est régulière et dynamique sur les dernières années (plus de 5% par an). Le nombre de ces dispositifs (près de 50 à ce jour) ne cesse de croître et leur contenu est très fréquemment modifié.

Ces dispositifs appellent plusieurs interrogations :

- sur leur lisibilité et leur efficacité, compte tenu de leur multiplication même
- sur la possible contradiction de certains de ces dispositifs, non plafonnés, avec la politique d'allègements concentrée sur les bas salaires
- et enfin sur leur impact réel sur l'emploi.

Ces dispositifs mériteraient un examen plus précis, au cas par cas, qui n'entrerait pas dans le mandat du groupe de travail .

#### *2.1.2 Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de la CSG*

Certains types de revenus bénéficient aujourd'hui d'un statut particulier au regard de leur assujettissement à la CSG.

Il s'agit par exemple :

- des plus-values mobilières pour lesquelles il existe un seuil de non assujettissement (15 000 euros par an), ainsi que les produits attachés aux bons et contrats de capitalisation (assurance vie) en cas de décès ;
- des pensions de retraite et d'invalidité, des allocations de chômage et de préretraite, de certaines indemnités journalières qui bénéficient de taux réduits (6,6 %, 3,8% ou exonération au lieu de 7,5% pour les revenus d'activité) ;
- des revenus de remplacement de type complément de libre choix d'activité, qui ne sont soumis à la contribution ;
- des compléments de rémunération tels que les titres restaurant, les chèques vacances, les aides à l'accès aux services d'aide à domicile qui ne sont pas assujettis à la CSG sur les revenus d'activité ;
- de revenus divers, tels que ceux tirés de la vente de métaux précieux, qui sont intégrés dans l'assiette de la CRDS mais pas de la CSG ;
- enfin, l'assiette de la CSG portant sur les jeux est également très inférieure à celle de la CRDS.

### **2.1.3 Faisabilité technique**

Ni la réintégration de certains éléments de rémunération dans l'assiette des cotisations sociales patronales ou de la CSG, ni la suppression de taux réduits existants ne devraient soulever de difficultés techniques particulières.

Toutefois, dans de la suppression de dispositifs d'évasion sociale, l'assujettissement des rémunérations visées aux cotisations patronales du régime général impliquerait en l'état des conventions leur assujettissement aux cotisations des régimes d'assurance chômage et des régimes complémentaires.

### **2.1.4 Faisabilité juridique**

Dans son principe, la remise en cause de ces « niches » ne devrait pas poser de problème juridique particulier.

## **2.2 Etude d'impact**

### **2.2.1 Impact macroéconomique**

L'impact sur l'emploi d'une réduction des cotisations sociales compensée par une réduction des « niches sociales » n'a pas fait l'objet de simulations, et l'examen des effets de la suppression des différentes mesures devrait faire l'objet d'un examen approfondi au cas par cas.

La taxation des rémunérations extra-salariales (stocks-options, épargne salariale...) pourrait freiner leur progression. S'agissant pour l'essentiel de revenus différés, il n'est pas certain toutefois que le ralentissement de leur rythme de progression pèse à court terme sur la consommation. Par ailleurs, il serait nécessaire de disposer d'un examen plus fin des pratiques différenciées des entreprises (notamment selon leur taille) dans ce domaine pour évaluer l'impact de telles mesures.

La suppression des exonérations ciblées devrait également faire l'objet d'une étude plus poussée.

Dans l'hypothèse d'un relèvement de certains taux de CSG, la consommation des ménages, l'investissement et la croissance pourraient être pénalisés. Une simulation réalisée par la DREES et l'OFCE indique ainsi qu'une baisse d'un point du taux des cotisations sociales patronales financée par une hausse de la CSG permettrait de créer 27 000 emplois, mais entraînerait une baisse de l'activité de 0,1 point.

### **2.2.2 Impact sur le financement de la sécurité sociale**

Le coût des dispositifs dérogatoires est très élevé.

Comme indiqué plus haut, le coût des pertes liées aux dérogations à l'universalité de l'assiette sociale (épargne salariale, contributions aux retraites complémentaires, titres restaurant, ...) peut être évalué à plus de 12 Mds €<sup>3</sup>.

Les coûts liés aux taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement peuvent quant à eux être estimés à plus de 7,5 Mds €<sup>4</sup>. Toutefois, les remises en cause relative à la part de CSG déductible auraient un impact sur les finances de l'Etat qu'il conviendrait d'évaluer.

Ainsi sans évoquer même les 42 mesures de taux réduits, cotisations et assiettes forfaitaires, ni les allègements généraux et les allègements ciblés de cotisations patronales, les enjeux financiers de ces dispositifs sont de grande ampleur : plus de 20 Mds €.

### **2.2.3 Impact redistributif**

La suppression de certaines « niches » sociales pourrait exercer des effets redistributifs importants entre les ménages.

Le groupe de travail a notamment examiné les effets redistributifs d'une augmentation du rendement de la CSG.

La DREES a ainsi simulé les effets redistributifs induits par différents types de mesure :

Deux simulations concernent des réformes permettant d'augmenter le rendement par la suppression de mesures spécifiques sur les taux ou l'assiette de la CSG :

- la suppression des exonérations de CSG sur les revenus de remplacement liées au non assujettissement à la taxe d'habitation ;
- la suppression de la règle selon laquelle le précompte de la CSG ne peut avoir pour effet de porter le montant des allocations chômage en deçà du SMIC ;

En outre, ont été mesurées les conséquences redistributives de deux réformes d'augmentation générale des taux :

- une augmentation d'un point de la CSG déductible, dont les effets simulés sont de deux ordres : un effet direct lié à la hausse du prélèvement au titre de la CSG ; un effet induit sur l'impôt sur le revenu ;
- une augmentation d'un point de la CSG imposable;

Les simulations effectuées montrent que les augmentations de taux de la CSG, déductible comme imposable, ont des propriétés redistributives.

En revanche, la suppression des exonérations de CSG sur les revenus de remplacement, qui permettrait de rééquilibrer la charge du prélèvement social entre les salariés et les titulaires de

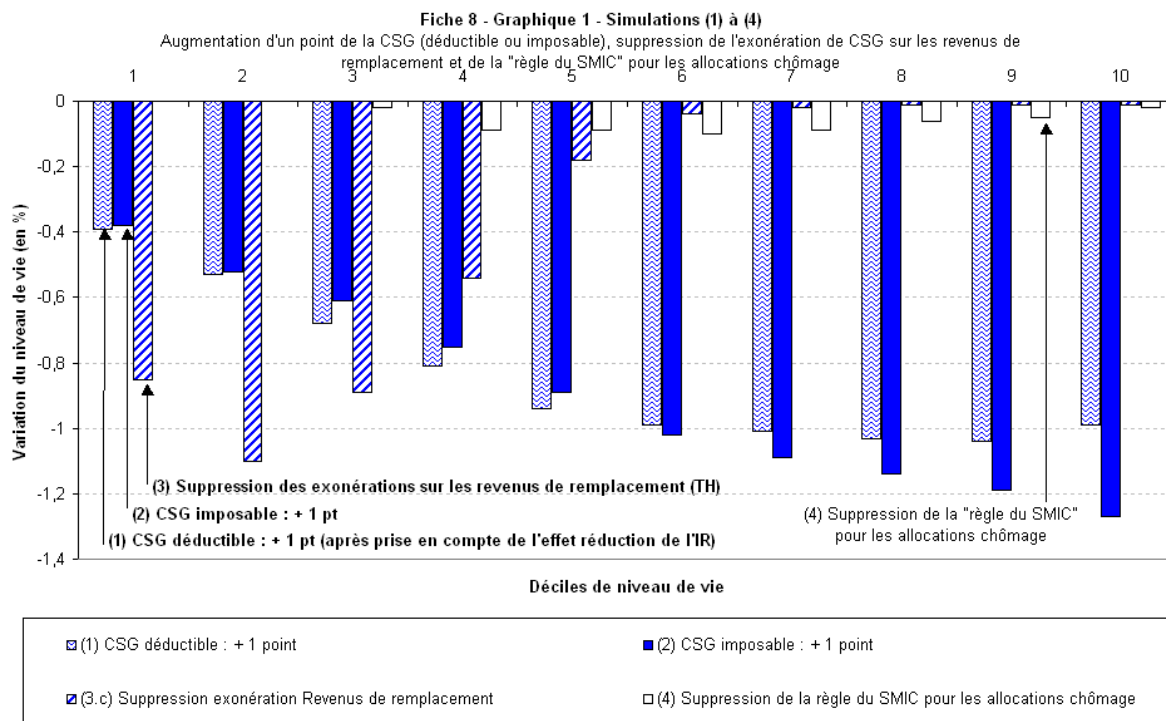
---

<sup>3</sup> Source : DSS. Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2002 sur l'exécution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 avait déjà chiffré ces pertes à environ 10 Mrds€.

<sup>4</sup> Source : direction du budget.

revenus de remplacement, aurait un caractère anti-redistributif entre ces derniers, le 1<sup>er</sup> décile étant cependant moins touché par cette mesure que le second.

Le graphique ci-dessous résume ces conclusions :



### III. La contribution patronale généralisée

#### 3.1 Définition

Pour éviter le double écueil d'appliquer aux « niches sociales » les taux de cotisation de sécurité sociale de droit commun, et de les assujettir tant aux cotisations salariales qu'aux cotisations patronales, il pourrait être créé un nouveau prélèvement, la *contribution patronale généralisée* pesant exclusivement sur les employeurs, assis sur une assiette large et à taux bas.

Cette réforme s'inscrirait, au même titre que la CVA, dans un processus de l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales patronales. Cet élargissement d'assiette comporterait deux dimensions :

- d'une part, seraient intégrés dans l'assiette de la CPG, outre les salaires bruts, certains compléments de rémunération (intéressement, participation, épargne salariale, stock-options ...) et aides directes accordées par l'employeur (titres restaurant, chèques vacances, chèques emploi service universel), actuellement exonérés de cotisations sociales ;
- d'autre part, à cette assiette incluant les rémunérations et avantages versés aux salariés s'ajouterait le résultat courant avant impôts (RCAI), solde intermédiaire de gestion représentatif des profits des entreprises et égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier.

Cette piste alternative peut donc être analysée comme le pendant de ce qui a été fait pour les ménages en matière de CSG, à savoir une assiette étendue progressivement à l'ensemble des éléments de rémunération (participation, intéressement notamment). Cette inclusion n'aurait pas pour effet de remettre en cause le régime de faveur dont bénéficient ces versements, dès lors que le taux du nouveau prélèvement serait très inférieur à celui des cotisations employeurs pesant sur les salaires (45% en moyenne).

La CPG permettrait en outre d'élargir la contribution des entreprises au financement de la sécurité sociale, le résultat net courant avant impôt étant un solde intermédiaire de gestion représentatif des profits des entreprises (égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier).

Le champ d'application de cette contribution pourrait coïncider avec celui de la réduction « Fillon », qui inclut la plupart des employeurs du secteur privé, les entreprises nationales, les établissements à caractère industriel et commercial ainsi que les sociétés d'économie mixte. Un point de cette "contribution patronale généralisée" (CPG) pourrait représenter un montant de l'ordre de 5,5 milliards d'euros au maximum (cf. *infra*).

S'agissant des très petites entreprises, et notamment des travailleurs indépendants ou assimilés, relevant du régime de sécurité sociale des non salariés non agricoles (RSI), un régime dérogatoire pourrait être prévu. En effet, ces entrepreneurs sont actuellement assujettis à la CSG et aux cotisations sociales au titre de leurs revenus. Il pourrait donc être envisagé de les exonérer de la part de la CPG assise sur le résultat courant avant impôts.

## 3.2 Faisabilité

### 3.2.1 Définition de l'assiette

Comme celle de la CSG, la base d'imposition de la CPG serait de type cédulaire, ce qui signifie qu'elle se composerait de deux assiettes distinctes correspondant :

- pour l'une, aux salaires et aux compléments de rémunération des salariés de l'année d'imposition (N) ;



- pour l'autre, aux profits de l'entreprise appréhendés sous la forme du résultat courant avant impôts<sup>5</sup> (RCAI), solde intermédiaire de gestion égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier<sup>6</sup>; ce solde n'étant connu qu'après la clôture de l'exercice, le prélèvement serait opéré sur la base du RCAI de l'année N-1.

Ainsi définie, l'assiette du nouveau prélèvement poserait la question de la prise en compte à deux niveaux des compléments de rémunération (en particulier la participation) qui sont implicitement compris dans le résultat courant avant impôts de l'entreprise.

La détermination de l'assiette de la cédule assise sur le résultat courant avant impôts pourrait être inspirée des règles applicables à l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS). A cet égard, il convient de relever que le résultat courant avant impôts s'écarte du résultat fiscal au sens de l'IS en ce qu'il ne tient pas compte des produits et des charges exceptionnels. Par ailleurs, la reprise des aménagements applicables en matière d'IS (provisions nettes non déductibles, régime des sociétés mères et filiales etc.) devrait être examinée au cas par cas dans le sens d'un traitement homogène entre les deux prélèvements pour simplifier les retraitements pour les entreprises.

Se poserait, en particulier, la question du sort à réserver aux sociétés dont le résultat courant avant impôts est négatif, qui représentent environ 25% du total des entreprises. Le prélèvement étant de type cédulaire, le déficit courant avant impôts ne pourrait s'imputer sur la cédule correspondant aux salaires et compléments de rémunération. Pour les entreprises concernées, il conviendrait de décider si le report déficitaire pourrait ou non être déduit de leur résultats positifs à venir.

Enfin, il convient de noter que les taux pourraient être différenciés selon les assiettes, à l'instar du régime applicable en matière de CSG.

Au total, l'assiette du prélèvement serait de 545 Md€ (en 2003) - si l'on se limite aux 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel sans tenir compte des reports déficitaires - soit une base d'imposition plus large que les salaires bruts versés (330 Md€), mais un peu plus étroite que la VA nette (620 Md€). La prise en compte des reports déficitaires pourrait aboutir à minorer cette assiette, dans des proportions qui sont difficiles à déterminer mais qui peuvent être évaluées à 15% au maximum, soit une assiette d'environ 465 Md€<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Le terme "avant impôts" s'entend "avant impôts sur les profits" (tout particulièrement l'IS). A contrario, les impôts sur la production (par exemple la TP) ne sont pas compris dans l'assiette.

<sup>6</sup> Le résultat courant avant impôts est égal à la somme du résultat d'exploitation, du résultat financier et de la différence entre les postes "Bénéfice attribué ou perte transférée" et "Perte supportée ou bénéfice transféré". En pratique, cette dernière différence est négligeable par rapport au résultat d'exploitation et au résultat financier.

<sup>7</sup> En moyenne, le RCAI des entreprises déficitaires est de 14% de l'assiette sur la période de 1997 à 2003, avec de fortes variations conjoncturelles (entre 27 à 140 Md€ selon les années). Dès lors qu'en pratique, certains déficits ne peuvent être reportés, en raison notamment des cessations d'activité, l'introduction d'un droit au report déficitaire minorerait l'assiette de la CPG dans des proportions inférieures à 15% en moyenne.

**Décomposition de l'assiette de la CPG  
(données 2003, avant prise en compte des reports déficitaires)**

<b>Assiette de la CPG (2003)</b>	<b>Total (en Md€)</b>	<b>Total (en %)</b>
Valeur ajoutée nette des dotations aux amortissements	+ 620 Md€	114%
Résultat financier (sociétés non financières)	+ 32 Md€	6%
Compléments de rémunération	+25 Md€	5%
Cotisations sociales employeurs	- 138 Md€	-25%
Impôts sur la production	- 46 Md€	-8%
Dotations aux provisions nettes	+ 15 Md€	3%
Divers (dont crédit-bail)	- 9 Md€	-2%
RCAI des entreprises déficitaires	+ 45 Md€	8%
<b>Total</b>	<b>545 Md€</b>	<b>100%</b>

*Source : DGTPE..*

### 3.2.2 Recouvrement

La contribution reposant sur des assiettes existantes, son recouvrement ne devrait pas soulever de difficultés techniques particulières.

La CPG aurait vocation à être recouvrée par les URSSAF pour sa part « salaires », et par la DGI pour sa part « résultat » par la DGI.

La part « salaires » de l'assiette resterait assise sur les salaires de l'année n pour les cotisations de l'année n, permettant de rapprocher la cotisation de la situation économique des entreprises.

La mesure impliquerait seulement que le formulaire existant soit adapté afin de permettre aux employeurs de déclarer les éléments de rémunération ne figurant pas dans le bordereau de versement des cotisations.

L'entrée en vigueur de la réforme pourrait intervenir trois mois après la date de publication de la loi au Journal officiel.

### 3.2.3 Aspects juridiques

Si l'on prend en compte l'ensemble des éléments qui la constitue, l'assiette de la CPG est relativement proche de celle de la CVA. Elle devra donc être définie de manière à respecter les règles posées par l'article 33 de la sixième directive TVA.

Toutefois, à cet égard, la CPG présenterait l'avantage de son caractère cédulaire. Cette caractéristique pourrait amener les juridictions, le cas échéant, à regarder la CPG comme un ensemble constitué de deux impositions distinctes. Si cette analyse était privilégiée, elle conduirait à lever toute réserve quant à la conformité de ce prélèvement avec la sixième directive TVA.

En outre, il conviendra d'examiner la qualification de la cédule de la CPG reposant sur le résultat courant avant impôts au regard des conventions fiscales internationales.

### 3.3 Impact de la mesure

#### 3.3.1 Impact macroéconomique

Les effets macroéconomiques de la création d'une contribution patronale généralisée seraient probablement comparables à ceux d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Par rapport à la valeur ajoutée brute, l'assiette de la CPG se différencie principalement par la prise en compte des « compléments de rémunération » (épargne salariale, titres restaurants...) et du résultat financier des sociétés non financières. A contrario, on notera que les dotations aux amortissements, les charges sociales et les impôts sur la production sont exclus de l'assiette de la CPG. Au total, il apparaît que la CPG – avec ou sans mécanisme de report de déficit – est à peu près autant assise sur le capital que la CVA nette : les effets macroéconomiques seraient alors peu éloignés de ceux de la mise en place d'une telle mesure.

#### 3.3.2 Impact sur le financement de la sécurité sociale

##### 3.3.2.1 Dynamisme et volatilité de l'assiette

L'élargissement de l'assiette permis par la création d'une CPG ne modifierait pas significativement la dynamique de long terme du financement de la sécurité sociale, dans la mesure où les deux tiers de l'assiette de la CPG évoluent au même rythme que les salaires à long terme

Toutefois, la volatilité de l'assiette pourrait être accrue du fait de la plus grande sensibilité à la conjoncture de la partie de l'assiette portant sur le résultat courant avant impôt (RCAI) par rapport aux salaires. En effet, le résultat courant est particulièrement volatile. Depuis 1997, ce solde intermédiaire de gestion a atteint son plus haut niveau en 2003 (149 Md€) et son plus bas niveau l'année précédente (26 Md€), son poids par rapport aux salaires bruts ayant ainsi évolué dans une fourchette de 8% à 46%.

Dès lors, les composantes d'une CPG évolueraient de façon différente à court terme, notamment en phase de retournement du cycle économique, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

**Evolution des composantes de l'assiette de la CPG entre 1997 et 2003**

<i>en Md€</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salaires bruts	239	248	253	279	295	311	326

Participation des salariés	4	4	4	5	5	5	6
Résultat courant avant impôt	70	80	103	111	87	26	149
Ratio RCAI / Salaires bruts	29%	32%	41%	40%	29%	8%	46%

**Champ :** Les entreprises du secteur concurrentiel (hors agriculture) assujetties à l'IS au titre du régime normal.

### 3.3.2.2 Risques d'optimisation fiscale

Les possibilités de minoration de l'assiette de la CPG ne semblent pas supérieures à celles déjà observées en ce qui concerne l'assiette actuelle des prélèvements sociaux – sauf dans en cas d'exonération ou d'exclusion des très petites entreprises ou de certaines autres entités (holdings par exemple), ce qui pourrait engendrer des stratégies d'optimisation nouvelles.

L'inclusion des niches sociales dans l'assiette devrait par ailleurs limiter les phénomènes d'optimisation sociale.

En revanche, comme pour la CVA, l'assiette de la CPG paraît vulnérable aux risques d'évasion de l'assiette imposable vers l'étranger, face auxquels l'administration fiscale dispose de peu de marges de manœuvre.

### 3.3.3 Impact sur les transferts entre cotisants

Les transferts intersectoriels générés par la mise en place d'une CPG ont fait l'objet de simulations par la DGTPE<sup>8</sup>, ce qui permet notamment de les comparer à ceux induits par l'instauration d'une CVA. Le tableau ci-dessous décrit le scénario simulé :

Scénario	Descriptif			Transferts
		Assiette	Taux	(en M €)
CVA brute	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CVA	VA fiscale	0,91 %	6 520
CPG	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CPG cédulaire	Assiettes « salaires » et « profits » dissociées, sans report déficitaire	1,26 %	6 520

Source : DGTPE

#### 3.3.3.1 Niveau des pertes

Par rapport à la CVA, la mise en place d'une CPG accroîtrait les pertes des entreprises perdantes, qui seraient de 1570 M€ contre 1120 M€ dans le cas de la CVA.

<sup>8</sup> Les éléments qui suivent sont détaillés dans l'annexe VIII relative aux transferts.

Toutefois, le nombre d'entreprises perdantes serait réduit, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous :

**Proportion des entreprises perdantes, neutres et gagnantes (en 2003)**

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	27 %	73 %
CPG	20 %	80 %

*Source : Calculs DGTPE*

En conséquence, les pertes individuelles des perdants seraient plus élevées que pour la CVA.

Enfin, il convient de souligner que si la proportion d'entreprises dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts est plus faible avec une CPG qu'avec une CVA, cette proportion demeure non négligeable : elle est supérieure à 10% pour tous les secteurs et pour toutes les tailles d'entreprises.

**Proportion d'entreprises significativement perdantes par taille (en 2003)**

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	20 %	15 %
2 M € < CA < 10 M €	29 %	22 %
10 M € < CA < 50 M €	38 %	28 %
50 M € < CA	47 %	38 %
<b>Total</b>	<b>23 %</b>	<b>18 %</b>

*Source : DGTPE. Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.*

**3.3.3.2 Transferts entre secteurs**

Dans l'industrie, les secteurs des industries agricoles et alimentaires (IAA) et de l'industrie des biens de consommation seraient pénalisés par la réforme. En revanche, l'industrie automobile, les industries des biens d'équipement et les industries des biens intermédiaires apparaissent avantagées. Ces résultats sont identiques à ceux observés dans le cas de la mise en place d'une CVA.

En revanche, le secteur de l'énergie, qui serait lourdement pénalisée par une CVA, serait globalement neutre à une CPG, grâce à un résultat financier fortement négatif et à des impôts (en particulier la taxe professionnelle) et charges sociales relativement importants.

Dans les services, les activités financières et les activités immobilières seraient pénalisées par la réforme tandis que les secteurs des transports, des services aux entreprises et des services aux particuliers seraient avantagés. Enfin, le commerce serait globalement neutre à une CVA brute comme à une CPG.

Les holdings seraient particulièrement pénalisées par la réforme, la CPG étant à leur niveau quasiment équivalente à une taxe sur leurs produits financiers. Les holdings purement

financières, dont les résultats seraient soumis à la CPG, pourraient être distinguées des holdings de gestion de patrimoine, dont le résultat financier sortirait de l'assiette afin d'éviter des phénomènes de double taxation.

### 3.3.3.3 Impact selon la taille des entreprises

Tout basculement à la CPG avantage globalement les petites et moyennes entreprises, au détriment des plus grandes. Ce résultat reflète qu'en moyenne, le poids du résultat courant avant impôt par rapport aux salaires bruts augmente avec la taille de l'entreprise.

Par rapport à une CVA où les entreprises de moins de 2 M € de chiffre d'affaires seraient les plus avantagées, la CPG bénéficie surtout aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 2 et 10 M €.

#### Transferts par taille en % des salaires bruts (selon le chiffre d'affaires, en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	- 0,33 %	- 0,05 %
2 M € < CA < 10 M €	- 0,21 %	- 0,18 %
10 M € < CA < 50 M €	- 0,09 %	- 0,05 %
50 M € < CA	+ 0,20 %	+ 0,29 %

*Source : Calculs DGTPE*

## IV. les mécanismes d'*experience rating*

Si la taxation des comportements à risque des ménages peut permettre de prévenir des comportements préjudiciables au financement de la sécurité sociale, il peut également être envisagé d'influencer les comportements des entreprises afin de les inciter à diminuer les coûts qu'ils engendrent pour la protection sociale..

Le scénario de modulation des cotisations patronales du régime général (notamment celui d'une modulation temporelle) vise également en partie cet objectif. Il repose sur l'hypothèse implicite que le ratio masse salariale/ valeur ajouté est corrélé à la politique de l'emploi des entreprises. Toutefois, les analyses et simulations économiques effectuées (cf. annexe III) montrent que le ratio masse salariale/ valeur ajoutée est très peu corrélé à la politique d'emploi de l'entreprise, ce qui limite très largement l'effet incitatif microéconomique d'une telle mesure.

Le groupe de travail a donc souhaité examiner d'autres formes d'incitations possibles, reposant sur des modulations individualisées des cotisations sociales dues par les entreprises en fonction de l'historique des coûts qu'elles ont exposés aux régimes sociaux, désignées dans le monde anglo-saxon par le terme « *experience rating* ». De tels systèmes sont en vigueur dans nombre de pays développés dans le domaine des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ainsi, en France, les entreprises comptant plus de 50 salariés se voient appliquer une tarification partiellement ou totalement individualisée selon la sinistralité observée dans l'entreprise au cours des années antérieures et tenant également compte des efforts de prévention des accidents du travail entrepris.

Si ce système de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles possède assurément des marges d'amélioration, il ne peut sans doute pas être bouleversé compte tenu de son expérience pluri-décennale. En revanche, une réforme beaucoup plus ambitieuse consisterait à introduire la technique « *d'experience rating* » dans le domaine du financement de l'assurance chômage, en transposant en France le dispositif en vigueur aux Etats-Unis. La présente annexe présente le système d'*experience rating* en vigueur aux Etats-Unis, et examine les conditions d'une éventuelle transposition au cas français.

## **4.1 Faisabilité technique et juridique**

### **4.1.1 Faisabilité technique**

Appliqué à l'assurance chômage, le système d'*experience rating* suppose que les entreprises ont une marge de manœuvre dans leur politique de licenciement et donc qu'une modulation des cotisations peut inciter les entreprises à limiter les fluctuations de leurs effectifs.

A effectif moyen donné, la réforme doit induire une baisse de cotisations patronales pour les entreprises dont les emplois sont relativement stables et une hausse pour les entreprises dans lesquelles les flux d'embauches et de licenciements sont importants, et ce dans la limite de la part modulable des cotisations.

#### *4.1.1.1 Choix des cotisations à moduler*

A la différence des scénarios envisagés pour la taxation de la valeur ajoutée, la mise en place d'un tel système en France supposerait de moduler les cotisations d'assurance chômage, ce qui requiert l'accord des partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage.

Toutefois, comme il est possible de ne moduler qu'une partie des charges finançant l'assurance chômage (le tiers ou le quart par exemple), il pourrait être envisagé d'expérimenter tout d'abord seulement une individualisation limitée des cotisations, puis d'en programmer la montée en charge en cas de succès de l'expérience.

#### *4.1.1.2 Calcul du taux de cotisation*

➤ Modulation en fonction des coûts ou en fonction du nombre de licenciements

Les cotisations peuvent être modulées soit en fonction du nombre de licenciements effectués dans le passé, soit en fonction du coût effectif de ces licenciements en termes de prestations d'assurance chômage. Le coût marginal d'un licenciement augmente alors avec le nombre de licenciements.

Aux Etats-Unis, les cotisations sont modulées en fonction des coûts, selon trois modalités différentes :

- Le ratio de réserve (*reserve ratio*) est le plus répandu (33 Etats). Pour chaque entreprise on calcule le solde entre les versements de cotisations et les allocations versées aux ex-employés de cette entreprise. Ce solde, cumulé année après année, est divisé par la masse salariale imposable<sup>9</sup> sur les trois dernières années. Ce ratio est alors comparé au barème<sup>10</sup> de l'année et on en déduit les cotisations<sup>11</sup>.
- Le ratio de versement (*benefit ratio*) est utilisé par 17 Etats. C'est le ratio entre les allocations versées aux ex-employés de l'entreprise et sa masse salariale imposable sur les 3 ou 5 dernières années. Ce ratio est ensuite comparé au barème de l'année.
- Le ratio des salaires des allocataires (*benefit wage ratio*) est le moins répandu (2 Etats). Les salaires des ex-employés (et non les allocations versées) sont rapportés à la masse salariale imposable. Ce ratio est ensuite comparé au barème en vigueur afin de déterminer le taux de cotisation.

Toutefois, cette modulation en fonction du coût effectif des licenciements risquerait d'avoir des effets discriminatoires envers les travailleurs qui ont le risque de chômage le plus élevé.

Ce serait le cas si le licenciement d'un non qualifié coûtait plus cher que le licenciement d'un cadre. Il est en pratique très difficile de trancher ce point : dans le premier cas, les indemnités sont faibles mais la durée probable de versement est longue ; dans le second cas les indemnités seront élevées mais versées pendant une durée plus courte en moyenne.

Dans ces conditions, la modulation en fonction du nombre de licenciements semble un compromis raisonnable<sup>12</sup>. Le coût *moyen* effectif des licenciements devrait néanmoins être estimé afin de pouvoir calibrer la modulation des charges en fonction du nombre de licenciements.

Une pondération des licenciements peut également être envisagée afin de prendre en compte les spécificités de certains groupes de travailleurs (c'est déjà le cas par exemple de la contribution Delalande, qui ne s'applique qu'aux salariés de plus de 50 ans).

---

<sup>9</sup> La masse salariale imposable est déterminée par un seuil en deçà duquel les revenus sont imposables, par exemple 80% du salaire moyen dans un Etat.

<sup>10</sup> Tous les barèmes ont un taux plancher et un taux plafond.

<sup>11</sup> Un taux de cotisation fixe s'applique pour les nouvelles entreprises pendant les premières années, le temps de constituer un historique. Ce taux varie parfois selon le secteur d'activité.

<sup>12</sup> les fins de période d'essais devraient a priori être exclues de la base de calcul.



A défaut d'une modulation en fonction du nombre de licenciements, une autre possibilité consisterait, dans un système fondé sur le coût effectif, à ne prendre en compte qu'une partie suffisamment réduite de la durée de l'indemnisation dans le calcul des cotisations.

➤ Nature des coûts à prendre en compte

De façon générale, il faut souligner que le poids des dépenses d'indemnisation du chômage dans la richesse nationale est sensiblement plus faible aux Etats-Unis (0,3 % du produit intérieur brut en 2001) qu'en France (2,1 %)<sup>13</sup>. Cette différence constitue une limite importante à la transposition du système et nécessite en tout état de cause de définir les coûts à prendre en compte de façon à ne pas alourdir trop fortement les coûts de licenciement.

Ainsi, si la prise en compte des coûts de l'assurance chômage est naturelle, la question des coûts de reconversion, qui sont aujourd'hui parfois supportés par l'entreprise, devrait être tranchée.

Dans le calcul du coût social d'un licenciement, il conviendrait de ne considérer en théorie que la partie relative à l'assurance chômage proprement dite. Toutefois, le continuum aujourd'hui existant entre l'assurance chômage et les revenus d'assistance (RMI, ASS) rend difficile la distinction entre ce qui relève du financement de l'activité de recherche d'emploi et ce qui relève de la lutte contre la pauvreté en cas d'indemnisation de longue durée (notamment pour les plus de 50 ans). Une solution pourrait être de limiter aux premiers mois le montant d'indemnisation pris en compte dans le calibrage de la modulation de cotisations<sup>14</sup>.

Il conviendrait également sans doute de définir, comme c'est le cas aux Etats-Unis, un taux plancher et un taux plafond.

Le *timing* de l'ajustement des taux de cotisation au comportement en matière de licenciement devrait également être différé par rapport à l'activité des entreprises, afin que, en période de difficultés donnant lieu à des licenciements, les cotisations n'augmentent pas de manière brutale. Les taux de cotisation pourraient donc être revus annuellement sur la base du comportement de l'entreprise sur les 3 ou 5 dernières années (comme c'est le cas dans le système américain).

#### 4.1.1.3 Champ d'application

---

<sup>13</sup> Source : OCDE. La différence s'explique à la fois par une durée d'indemnisation plus faible (14 à 26 semaines) et un taux de chômage deux fois moindre.

<sup>14</sup> A noter qu'aux Etats-Unis, le problème ne se pose pas avec la même ampleur puisque la durée moyenne effective de versement des allocations était d'environ 14,5 semaines en 1998 aux Etats-Unis contre 38 semaines à la même période en France. Aux Etats-Unis, la durée maximale d'indemnisation du chômage est limitée à 6 mois (26 semaines) dans tous les Etats, à l'exception du Massachusetts et de l'Etat de Washington où la durée maximale est fixée à 30 semaines. Après l'expiration des droits au niveau des Etats se substituent les droits fédéraux ouverts de manière temporaire par le Job Creation and Worker Assistance Act en 2002 (connu sous le nom de *Temporary Extended Unemployment Compensation, TEUC*) signé par le Président Bush le 9 mars 2002 et offrant 13 semaines d'indemnisation supplémentaire aux chômeurs en fin de droit. Se terminant initialement fin 2002, le programme a été reconduit en mai 2003 ouvrant ainsi des droits à une période de 13 semaines supplémentaires pour les chômeurs de longue durée (1,1 millions), l'indemnisation supplémentaire pouvant être perçue jusqu'en mars 2004. Cette surcharge temporaire pour le système global d'assurance chômage ne rentre cependant pas dans le calcul de l'*experience rating* géré au niveau des Etats.

L'ensemble des entreprises soumises aux cotisations chômage serait potentiellement concerné.

Afin de limiter l'impact des transferts intersectoriels, il pourrait être envisagé de prévoir une application progressive du dispositif selon les secteurs et selon la taille de l'entreprise.

Une autre option consisterait à évaluer la stabilité de l'emploi d'une entreprise serait évaluée à l'aune de la stabilité moyenne de l'emploi du secteur auquel elle appartient. Ne subsisteraient alors que des réallocations intrasectorielles. Ainsi, le système proposé ne pénaliserait pas les secteurs qui, par nature, font face à forte variabilité de leur demande ou de leurs coûts de production.

Toutefois, ce type de mesures risquerait d'être jugé incompatible avec le régime communautaire des aides d'Etat.

#### *4.1.1.4 Articulation avec la politique en faveur des bas salaires*

La mise en place d'un système d'*experience rating* pourrait augmenter sensiblement le coût du travail pour certaines entreprises employant des personnes peu qualifiées.

Les études américaines ont en effet montré que les salaires ont diminué dans les entreprises ayant subi une hausse de leurs cotisations au titre de l'*experience rating*, ce qui suggère que l'ajustement a en partie été supporté par les salaires, lorsque les conditions du marché et le pouvoir de négociation le permettaient.

Or en France, entre 14 et 15% des salariés sont rémunérés au SMIC. Pour ces salariés, la hausse des cotisations à l'assurance chômage ne pourrait pas, même en partie, être répercutée dans les salaires. Dans ces conditions, l'introduction d'un mécanisme d'*experience rating* pourrait induire un renchérissement du coût du travail moyen pour ces salariés, avec des conséquences néfastes sur l'emploi.

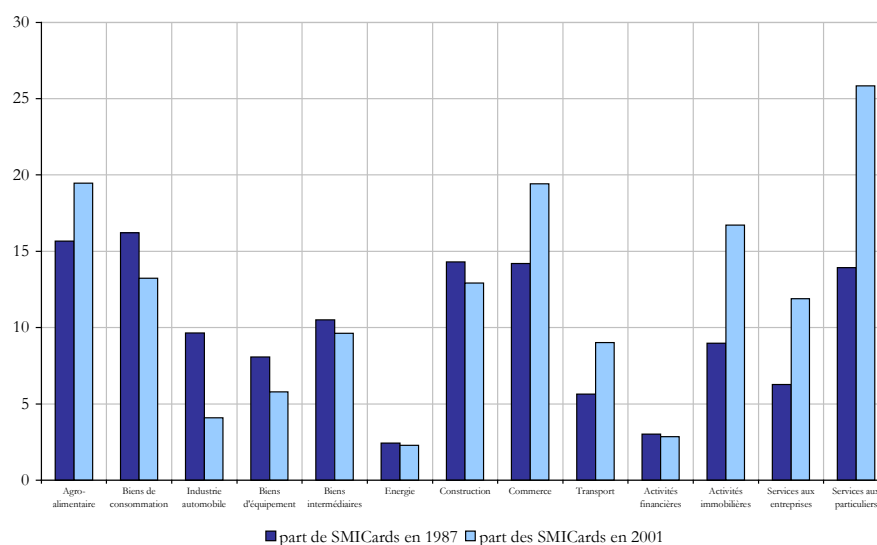
Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour contourner ce problème.

Une première option consisterait à procéder à des allègements de charges supplémentaires sur les bas salaires. En particulier, une baisse de charges la première année de vie de l'emploi permettrait de ne pas pénaliser les secteurs et les entreprises fortement créateurs d'emplois malgré des taux de rotation élevés. Un tel système pourrait alors stimuler la croissance de l'emploi *et* en même temps assurer sa stabilité.

Une seconde option, compatible avec la première, serait de mettre en œuvre cette réforme à la faveur d'une baisse des cotisations chômage qui pourra intervenir quand la situation du marché du travail se sera améliorée.

La mise en place d'une norme sectorielle pour la modulation des cotisations constituerait une troisième possibilité : dans la mesure où les emplois rémunérés au SMIC sont concentrés dans certains secteurs (cf. graphique ci-dessous), notamment les services aux entreprises et aux particuliers.

### Part des personnes rémunérées au SMIC par secteur en 1987 et 2001



*Source : DGTPE*

Toutefois, dans cette hypothèse, les réallocations intrasectorielles seraient maintenues. Or la majorité des flux d'emplois se situent entre entreprises d'un même secteur plutôt qu'entre secteurs. Selon l'hétérogénéité des secteurs, l'impact négatif sur l'emploi des personnes faiblement qualifiées pourrait donc rester important.

#### 4.1.2 Implications juridiques

Hormis la question de la compatibilité d'une modulation sectorielle avec le régime communautaire des aides d'Etat, la mise en place d'un système d'expérience rating ne poserait pas de difficultés juridiques.

Toutefois, le problème se poserait moins en termes de compatibilité stricte avec le droit que du point de vue de la logique du système.

L'expérience rating repose en effet sur une logique incitative visant à stabiliser l'emploi, dont la transposition en France rencontre deux limites principales :

- le dualisme du marché du travail français ;
- la relative imprévisibilité et la complexité de certaines procédures de licenciements en France.

Dans le contexte français, l'existence d'une forte dualisation des emplois entre ceux occupés par des salariés sous contrat à durée indéterminée bénéficiant d'une forte protection et ceux occupés par des personnes qui expérimentent de façon durable des emplois à durée déterminée risque de rendre relativement inopérantes des incitations financières des entreprises à prolonger la relation d'emploi avec leurs salariés. Deux risques principaux peuvent être identifiés.

D'une part, les entreprises pourraient contourner les incitations en ayant recours à des contrats temporaires.

Afin d'éviter cet effet de substitution, on peut imaginer d'inclure les séparations pour fin de CDD dans le mode de calcul, quelle que soit la durée des CDD. Il semble néanmoins difficile d'inclure les emplois d'intérim dans le calcul puisque leur rémunération est versée par les agences d'intérim elles-mêmes.

D'autre part, un renchérissement des coûts de licenciement pourrait inciter les entreprises à garder les travailleurs en place, mais au prix d'une diminution des embauches des salariés « outsiders », comme le suggère l'expérience de la « contribution Delalande » relative aux salariés âgés.

La logique du système *d'experience rating* suppose en second lieu une certaine prévisibilité du coût du licenciement. Or, en France, la capacité des juges à décider du « sérieux » de la cause de licenciement, et la complexité des procédures des grands licenciements économiques, conduisent à une forme d'imprévisibilité des coûts qui semble peu compatible avec la logique d'incitation financière.

Dans ces conditions, la mise en place d'un système d'*experience rating* pourrait nécessiter des modifications du code du travail (allègement des procédures notamment). Le passage d'un système fondé essentiellement sur la protection juridique à une logique d'incitation financière pourrait donc signifier une très forte évolution des pratiques françaises.

## 4.2 Étude d'impact

### 4.2.1 Transferts intersectoriels

#### 4.2.1.1 Scénario de simulation

La DGTPE a simulé les transferts intersectoriels qui résulteraient de la mise en œuvre d'un système d'*experience rating* en France, à partir de la méthode de calcul du ratio de versement (*benefit ratio*), qui est le rapport des allocations versées aux chômeurs du secteur aux cotisations prélevées au secteur.

Les allocations versées par chaque secteur sont calculées à partir du nombre de chômeurs en 2002 travaillant en 2001 dans le secteur (à partir de l'enquête emploi). Les allocations chômage versées en moyenne à un chômeur sont supposée égales à 63% du salaire moyen du secteur en 2002.

Les cotisations versées par chaque secteur sont calculées à partir des masses salariales des secteurs en 2002.

Trois possibilités sont simulées s'agissant du profil des taux (les trois garantissant des recettes égales aux recettes actuelles *ex ante*):

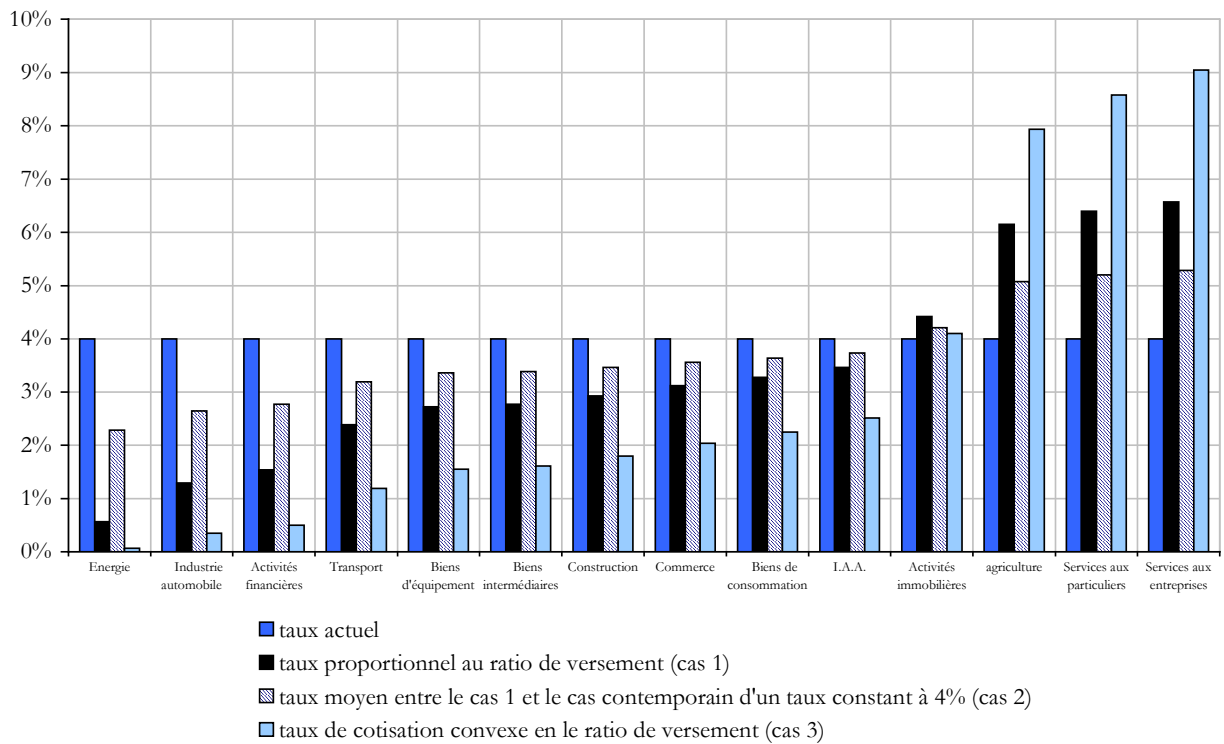
- un taux proportionnel au ratio de versement (cas 1). On transpose ainsi la distribution des ratios de versement à celle des taux de cotisation et, selon leurs comportements, certaines entreprises auront des taux plus ou moins élevés qu'auparavant.
- une moyenne entre ces nouveaux taux et le taux fixe actuel (cas 2), ce qui permet une mise en place moins brutale.
- des taux convexes en les ratios de versement (cas 3), afin de s'assurer que le coût marginal d'un licenciement soit croissant. Dans ce dernier cas, les secteurs dont les cotisations chômage sont les plus faibles par rapport aux allocations versées aux chômeurs du secteur se trouvent particulièrement pénalisés.

#### 4.2.1.2 Résultats des simulations

Dans tous les cas, les services aux particuliers seraient fortement pénalisés par la mise en place de l'*experience rating*. A l'inverse, l'industrie, les transports et les activités financières seraient très avantagés.

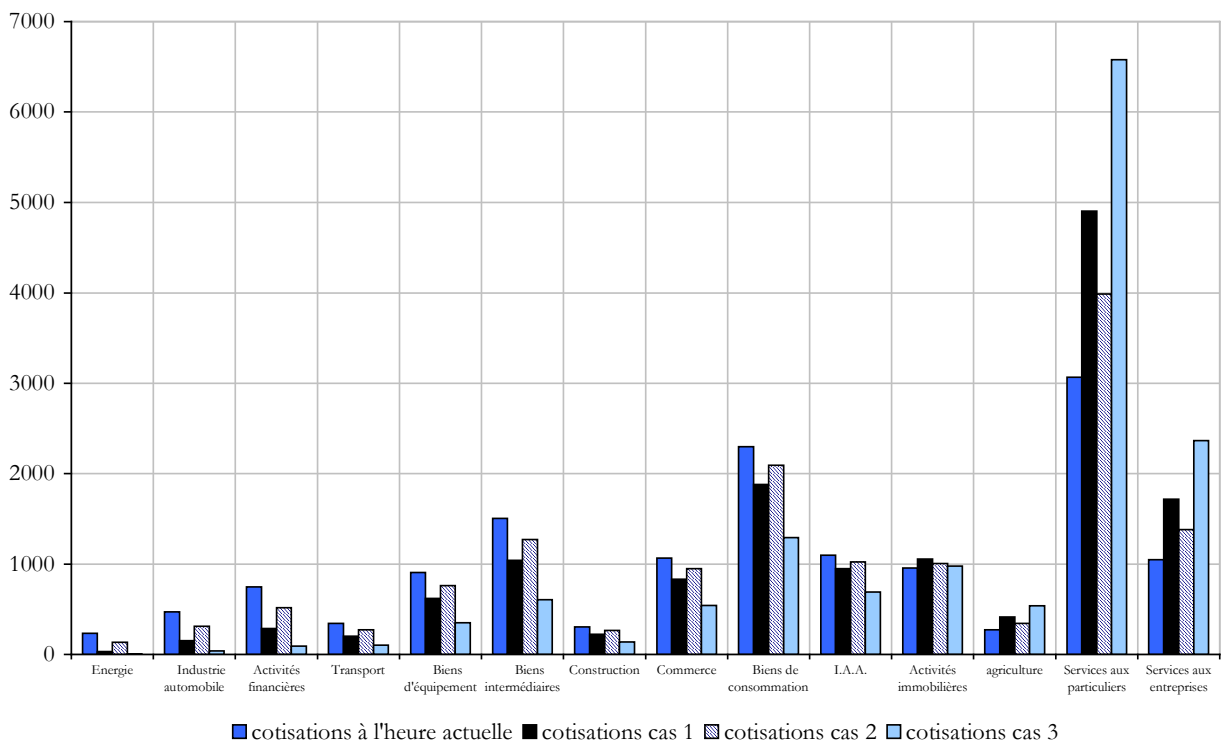
Les deux graphiques suivant retrace les variations des taux et montants de cotisations induits par la mise en place d'un tel système.

#### **Taux de cotisations avant et après la réforme**



Source : DGTPE

**Montants de cotisations annuelles par secteur, à comportement inchangé, dans les divers scénarii d'experience rating (en €)**



## **4.2.2 Impact sur l'emploi**

### *4.2.2.1 Les mécanismes économiques à l'oeuvre*

Un dispositif d'incitation financière comme l'*experience rating* doit permettre d'améliorer l'efficacité de la protection de l'emploi, car il permet une meilleure prise en compte du coût social des licenciements : coûts d'assurance chômage supportés par l'ensemble de l'économie ; perte fiscale déséquilibrant les comptes publics

Alors qu'actuellement, les dispositifs de protection de l'emploi mutualisent les coûts de licenciement (chaque entreprise contribue au système d'assurance chômage dans des proportions indépendantes de son comportement vis-à-vis du licenciement), la progressivité permet de subventionner les licenciements des entreprises « vertueuses ».

Ce rapprochement du coût social et du coût privé doit aboutir à une diminution du nombre de destructions d'emplois économiquement inefficaces, à une hausse de l'emploi moyen ainsi qu'à une moindre variabilité de l'emploi.

### *4.2.2.2 Les études d'impact aux Etats-Unis*

Les études visant à évaluer l'impact de l'*experience rating* aux Etats-Unis sur le taux de chômage concluent à un impact positif du système de modulation des cotisations sur l'emploi. Quatre enseignements principaux peuvent en être dégagés

Tout d'abord le système diminue le niveau du chômage, les entreprises américaines étant aujourd'hui fortement incitées à ne pas licencier. Le coût marginal d'imposition (cotisations futures supplémentaires engendrées par 1 dollar d'allocation chômage) est estimé à près de 0,8 en moyenne. Or, les études ont mis en évidence une forte élasticité du chômage par rapport au coût marginal : le passage à l'*experience rating* aurait réduit le recours aux licenciements temporaires de 30% en moyenne (Topel 1983, Card et Levine 1994). En outre, le système de modulation aurait réduit la durée moyenne du chômage. Allain (1996) estime que 23% des séparations temporaires et 21% des séparations permanentes seraient dues à la part de mutualisation qui perdure dans les systèmes actuels d'*experience rating*.

Ensuite, la mise en place de l'*experience rating* aux Etats-Unis aurait permis de stabiliser l'emploi au cours du cycle, en réduisant très fortement les licenciements au creux du cycle (Card et Levine, 1994). L'*experience rating* a donc des effets plus importants sur le chômage en bas du cycle que sur l'emploi en haut du cycle. L'impact sur les mouvements saisonniers de l'emploi est tout aussi important (Anderson 1993).

En outre, l'*experience rating* diminue les salaires dans les entreprises ou secteurs anciennement subventionnés (Anderson et Meyer, 1998). Les entreprises ou secteurs particulièrement volatiles n'ont cependant pas pu répercuter l'intégralité des coûts

supplémentaires sur les salaires, ce qui les amène à réduire les embauche au bénéfice de l'emploi dans les entreprises ou secteurs stables.

Enfin, tel qu'il est modulé aujourd'hui aux Etats-Unis (taux plancher et plafond<sup>15</sup>, décalage dans le temps des effets de la modulation), et bien qu'il fasse supporter les charges les plus élevées aux entreprises qui licencient le plus, le système ne semble pas avoir augmenté le risque de faillite pour les entreprises en mauvaise santé.

#### 4.2.2.3 *L'impact sur l'emploi d'une transposition en France*

Comme indiqué plus haut, l'existence d'un salaire minimum en France rendrait impossible l'ajustement à la baisse des salaires observé aux Etats Unis dans les entreprises qui voient le coût de leurs licenciements fortement augmenter. Or, les deux secteurs fortement pénalisés par la réforme (services aux particuliers et services aux entreprises) comptent respectivement 12% et 26 % d'emplois rémunérés au SMIC et représentent à eux deux un tiers de l'emploi salarié marchand. L'impossibilité d'ajustement à la baisse des salaires dans ces secteurs pourrait donc, en l'absence de mesures d'accompagnement, induire des destructions d'emplois.

A l'inverse, le fait que ces secteurs pénalisés soient ceux qui sont le moins exposés à la concurrence internationale pourrait atténuer les effets négatifs sur l'emploi.

Le chiffrage précis et fiable de l'impact sur l'emploi de la mise en place d'un tel dispositif en France nécessiterait en tout état de cause une analyse plus fine à partir des données individuelles concernant les chômeurs et leurs entreprises d'origine dont dispose l'UNEDIC, afin notamment d'évaluer les effets réallocatifs intrasectoriels.

\*

Il semble donc que la transposition en France d'un système d' *experience rating* nécessiterait au préalable de préciser son impact, tant sur l'emploi (à partir notamment d'études empiriques sur données individuelles) que sur les possibles effets induits sur les réglementations concernant le licenciement et les contrats de travail.

A défaut d'introduire ce mécanisme dans un domaine aussi large que l'indemnisation du chômage dans son ensemble, il pourrait être envisagé d'expérimenter ce mode de tarification dans des dispositifs plus restreints.

Une modulation de la contribution des employeurs au Fonds de solidarité vieillesse<sup>16</sup> tenant compte de l'historique des recours à des mécanismes de préretraite « maison » pourrait ainsi être envisagée pour dissuader les employeurs de recourir à des cessations anticipées d'activité de leurs salariés.

De même, les conventions par lesquelles il est fait appel aux fonds publics en cas de chômage partiel et de préretraite (allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, préretraites

---

<sup>15</sup> Qui impliquent que 40% des coûts sont toujours mutualisés entre entreprises.

<sup>16</sup> Introduite par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article L 137-10 du code de la sécurité sociale)



progressives et surtout dispositifs de cessation anticipée de certains travailleurs salariés) pourraient établir un lien plus systématique entre la contribution à ces dispositifs restant à la charge des employeurs et les coûts qu'ils exposent à ce titre aux finances publiques.