

# CONTRIBUTION



## CONTRIBUTION CGT SUR LA QUESTION DES SALAIRES

31 janvier 2024

La mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique a été commandée le 23 novembre 2023 par la Première ministre. Cette commande intervient après la conférence sociale sur les salaires organisée par le gouvernement le 16 octobre 2023 au CESE.

Lors de cette conférence sociale, la CGT a formulé des dizaines de propositions concrètes pour améliorer la situation salariale des travailleurs-ses du privé comme du public. Aucune n'a pour l'instant été reprise par le gouvernement.

Le 16 octobre 2023 la Première ministre a prononcé les conclusions suivantes :

*“Dernier sujet que je souhaitais évoquer, celui des dispositifs d'exonérations de cotisations et de prime d'activité. Je sais que certains d'entre vous doutent de l'utilité de certains allègements. Je veux le dire franchement : la politique que nous menons depuis 6 ans donne des résultats pour l'emploi comme pour la réindustrialisation. Ces exonérations améliorent notre attractivité, créent de l'emploi et aident aussi à le préserver. Quant à la prime d'activité, elle répond à notre volonté d'inciter à l'emploi, en faisant en sorte que le travail paye plus que l'inactivité. Nous ne dévierons pas de notre cap économique.*

*En revanche, nous devons veiller sans cesse à l'efficacité de nos dispositifs, et vérifier qu'ils n'aient pas d'effets pervers, notamment l'enfermement dans des bas salaires ou le manque d'incitation à la reprise d'activité. Vous avez également souligné le problème de lisibilité des prestations sociales. Je le comprends. Nous y travaillons avec la mise à disposition des données individuelles sur les prestations par la plateforme « Mes droits sociaux ». C'est également tout l'objet de la solidarité à la source pour permettre dans un premier temps, un remplissage automatique des données de revenus pour le RSA et la prime d'activité. Cette simplification, c'est aussi le gage de données plus fiables et d'un juste recours aux prestations sociales. C'est la garantie que chacun puisse toucher ce à quoi il a droit. De plus, je trouve également intéressant de pouvoir connaître de manière transparente les aides publiques et les exonérations dont chaque entreprise bénéficie.*

*Enfin, sur les exonérations de cotisations sociales, j'entends le besoin d'avoir davantage de données par secteur ou par entreprise et davantage de débats. Aussi, je confierai très prochainement une mission à des experts pour poursuivre ces travaux et analyser les interactions entre exonérations, salaires et prime d'activité. Cette mission associera les partenaires sociaux et les forces politiques. Je souhaite que ses conclusions soient rendues dans les 6 mois. Ces travaux nous donneront un cadre pour nos prochaines discussions. Nous sommes ouverts à des évolutions, si elles améliorent la*

*rémunération du travail et les perspectives professionnelles et ne dégradent ni l'attractivité, ni l'emploi, ni nos comptes publics."*

## **La CGT porte des exigences quant aux conditions de déroulement de cette mission d'expertise**

### **La mission que vous portez ne peut avoir la responsabilité de "concerter" les organisations syndicales et patronales**

Dans sa lettre de mission, la Première ministre indique que "vous pourrez vous appuyer pour vos travaux sur France Stratégie et le HCFPS pour l'organisation des concertations avec les partenaires sociaux". Cela ne peut-être votre rôle.

S'il vous revient d'auditionner les organisations syndicales et patronales, la concertation relève bien des prérogatives du gouvernement.

### **La mission doit être l'occasion de tenir une discussion démocratique large sur le thème traité, allant au-delà des cercles habituels de débat**

Des tribunes et des éditoriaux fleurissent dans les médias au sujet des effets de la politique socio-fiscale sur les salaires. Si ces publications contribuent au débat public sur ce thème, elles ne permettent pas de toucher un public large. La CGT jouera sa part en informant ses centaines de milliers d'adhérent·es sur le contenu et les débouchés de cette mission.

Cependant, il vous revient, en tant que pilotes de la mission, de créer les conditions pour que les 27 millions de salarié·es, et en particulier les plus de 50% des salarié·es rémunéré·es entre 1 et 1,6 SMIC, puissent s'approprier les termes de ce débat et y retrouver la réalité sociale qu'ils et elles vivent au quotidien.

C'est pour cette raison que nous formulons les demandes suivantes, certaines ayant été énoncées lors de la réunion de méthode du 20 décembre 2023.

- Nous souhaitons que vous nous communiquiez la liste des expert·es que vous auditionnez dans le cadre de vos travaux, ainsi que les questions que vous envisagez de leur soumettre.
- Nous souhaitons que vous procédiez à la diffusion des enregistrements vidéo des auditions des expert·es dans le cadre de vos travaux. Le recours à des annexes jointes au rapport ne nous semble pas suffisant pour garantir l'accessibilité à un tel travail.
- Nous souhaitons que vous mettiez à notre disposition le rapport intermédiaire attendu par le gouvernement pour le 30 avril 2024 et que vous nous en fassiez une présentation détaillée afin que nous puissions comprendre les choix méthodologiques et théoriques réalisés et les justifications de vos recommandations.
- Nous souhaitons que le rapport final soit présenté publiquement et que cette présentation soit enregistrée en vidéo et diffusée.

### **La mission doit s'approcher le plus possible de la réalité vécue et observée dans les entreprises afin de bien saisir les enjeux**

S'agissant des politiques salariales menées actuellement dans les branches professionnelles et dans les entreprises, voici quelques-uns des constats que nous faisons dans notre quotidien de syndicalistes :

- Nous observons une précarité accrue des femmes, en raison notamment de leur concentration dans des métiers dont les qualifications ne sont pas reconnues.
- Nous observons que les employeurs refusent pour une très large majorité d'augmenter les salaires et n'ouvrent à la négociation que des dispositifs de "partage de la valeur". Quand ils

acceptent de négocier sur des hausses de salaire, c'est de plus en plus souvent pour préférer des augmentations individuelles aux augmentations collectives, qui accentuent les inégalités femmes-hommes au sein des entreprises.

- Nous observons le tassement des niveaux de salaire - et une réduction de l'éventail des salaires - au sein des entreprises induit notamment par un refus des employeurs d'améliorer les grilles de classification.
- Nous observons un recours de plus en plus accru à la sous-traitance, qui conduit à la concentration de salarié·es dans des entreprises qui les rémunèrent à des niveaux proches du SMIC : **entre mi-2021 et mi-2023, le nombre de travailleur·ses au SMIC a augmenté de plus d'1 million.**
- Nous observons, comme conséquence de cette politique massive d'externalisation, la réduction des perspectives d'évolution professionnelle au sein des entreprises.
- Nous observons également des stratégies des employeurs visant à sélectionner les conventions collectives applicables à leur entreprise en fonction des politiques salariales négociées au niveau des branches.
- Nous observons enfin que dans les entreprises où notre syndicat est absent, ainsi que pour l'ensemble des entreprises dans lesquelles il n'y a pas de représentation syndicale et de négociations salariales, les salaires sont encore plus faibles et moins dynamiques.

C'est la raison pour laquelle nous avons sollicité que vous auditionniez 8 expert·es qui pourront éclairer vos travaux :

- Laurent Cordonnier, professeur des universités en sciences économiques au Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé) de l'Université de Lille, spécialiste des questions macroéconomiques et de financiarisation du capitalisme, co-auteur de rapport sur le coût du capital et des aides publiques aux entreprises.
- Noélie Delahaie, Économiste, IRES, Spécialiste des questions d'emploi et de rémunération, de la négociation collective et des relations sociales en entreprise.
- Anne-Laure Delatte, Chargée de recherche au CNRS et membre du réseau de macroéconomistes européens CEPR (Center for Economic and Policy Research) — Université Paris Dauphine-PSL, spécialiste des questions macroéconomiques.
- Sabina Issehnane, Maître de conférences, CEET Université de Paris, Spécialistes des politiques de l'emploi, du travail.
- Jérôme Pelisse, Professeur de sociologie, SciencePo-CSO, Spécialiste les relations professionnelles et les transformations des organisations et des professions.
- Muriel Pucci-Porte, Maître de conférences, CES-EES, Spécialistes des questions liées aux politiques familiales, aux inégalités et à la pauvreté
- Julie Valentin, Maître de conférences, CES, Spécialiste des questions liées au « marché du travail »
- Michaël Zemmour, Professeur de sciences économiques à l'Université Lumière Lyon, TRIANGLE, Spécialistes des questions liées aux politiques socio-fiscales

## **La mission doit aller bien **au-delà** du cadre imposé par le gouvernement dans sa lettre de mission**

Dans la partie suivante de notre contribution nous allons formuler des critiques sur la véracité et la qualité des positions tenues dans la lettre de cadrage. A ce titre la CGT souhaite que les travaux de cette mission s'affranchissent du cadre posé par la lettre de la première ministre et par le rapport des expert·es sur le SMIC dont elle est largement inspirée. La réflexion sur le système socio-fiscal ne peut en effet s'abstraire d'une réflexion sur le niveau et l'évolution du SMIC et ne raisonner qu'à enveloppe constante. Le niveau du SMIC brut est évidemment un paramètre qui peut être touché conjointement aux barèmes des diverses allocations.

**Pour la CGT la mission ne doit omettre dans son travail d'analyse **quatre impératifs** absents de la lettre de mission.**

### **Le premier point concerne les femmes.**

L'analyse de l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique ne peut se faire sans prendre en considération l'enjeu du genre. **Les femmes représentent aujourd'hui près de 60% des salarié-es au SMIC.** L'enjeu des prestations sociales se pose particulièrement pour elles, notamment en termes de capacité à l'indépendance financière. La mission devra par conséquent fournir une analyse très précise de l'effet des politiques publiques sur cette population.

### **Le deuxième point concerne l'angle d'analyse.**

Pour la CGT, il est nécessaire de sortir d'une analyse économique centrée sur les salarié-es et leurs profils (situation du foyer, quotité de travail, etc.) comme le propose tous les ans le groupe d'expert-es du SMIC dans ses rapports, pour s'attacher à une analyse économique portant sur les entreprises. Dans sa lettre de mission la première ministre vous demandait ainsi de discuter et d'illustrer les effets d'ajustement "par des cas-types et micro-simulations". **Pour la CGT ce sont bien des cas-types d'entreprises qu'il faut analyser, afin de bien comprendre les déterminants de leur dépendance aux exonérations de cotisations sociales** : taille, secteur, composition salariale, part de la valeur ajoutée consacrée aux profits, état de la démocratie sociale en leur sein, etc. C'est pour cela qu'en plus de cas-types, des études monographiques d'entreprises et de secteurs d'activité semblent essentielles à mener dans le cadre de votre mission. Nous pouvons identifier des secteurs et des entreprises à analyser.

### **Le troisième point concerne l'emploi public.**

L'État en tant qu'employeur et comme financeur de secteurs à forte concentration de salarié-es précaires doit donner l'exemple en matière de politiques salariales, a fortiori quand **des centaines de milliers de fonctionnaires perçoivent la prime d'activité.** Par ailleurs, les politiques salariales de la fonction publique déterminent largement celles appliquées dans des secteurs dépendant de subventions publiques. La mission doit donc faire entrer les fonctionnaires en plus des salarié-es du secteur privé dans son champ d'analyse.

### **Le quatrième point concerne la protection contre le chômage.**

Les effets des récentes réformes régressives de l'assurance chômage doivent être analysés en ce qui concerne la modération salariale qu'elles induisent dans les entreprises.

Ces précautions prises, la CGT invite donc les coordinateurs de cette mission à ouvrir le champ des possibles en dépassant le cadre fixé par la première ministre. Les analyses et propositions qui vont suivre pourront servir d'appui à ce dépassement.

# La CGT considère que la mission doit **dépasser** les **contraintes** de la lettre de cadrage

La lettre de mission du 23 novembre 2023 contient de nombreuses inexactitudes et des analyses partielles et partiales que nous contestons.

La lettre de mission indique entre autres que :

- Les exonérations de cotisations sociales patronales *“ont soutenu les créations d’emploi via une baisse du coût du travail”* ;
- *“les dispositifs d’allègement du coût du travail ont un effet plus important sur l’emploi lorsqu’ils sont ciblés sur les bas salaires et qu’ils sont peu efficaces, au regard de leur objectif d’emploi, sur les salaires intermédiaires à élevés”* mais qu’ils *“poursuivent cependant également des objectifs de compétitivité et d’attractivité de l’économie française en particulier dans les secteurs intensifs en main d’œuvre qualifiée”* ;
- *“le renforcement de l’attractivité de l’économie française pour les investissements en particulier dans les secteurs intensifs en main d’œuvre qualifiée a été concomitant à la baisse conjointe du coût du travail et des impôts de production”*.

Nous le contestons.

L’empilement des dispositifs d’allègement de cotisations sociales patronales depuis le début des années 1990 avait pour objectif de réduire le soi-disant “coût du travail”, pour encourager l’embauche des travailleur·ses supposé·es peu qualifié·es, d’une part, et pour améliorer la compétitivité des firmes françaises exposées à la concurrence internationale, d’autre part, en vue de redresser le commerce extérieur, de freiner la désindustrialisation, et de soutenir l’emploi. Toutefois, nous rappelons que l’efficacité de ces dispositifs est très discutable au regard des objectifs visés, à savoir l’emploi, la compétitivité et l’attractivité.

Aussi, les exonérations de cotisations sociales ont un impact très important sur la Sécurité sociale sur lequel nous reviendrons dans la suite de ce document. Pour la CGT, le projet de Sécurité sociale intégrale défendu par notre organisation est construit autour d’un financement qui opère une répartition de la valeur ajoutée (primaire entre capital et travail), par les cotisations sociales. En permettant au travail de récupérer une part tendanciellement plus grande de la valeur produite et de revenir à un niveau de répartition au moins équivalent à la période fordienne, les cotisations sociales permettraient de financer une Sécurité sociale indépendante de l’État et sous le contrôle des salarié·es.

La séparation comptable et réglementaire entre cotisations salariales et cotisations patronales ne décrit pas la réalité des cotisations sociales : elles sont, dans leur intégralité, une part du salaire, cette part socialisée qui permet aux travailleurs et aux travailleuses de mutualiser une part de leur revenu pour garantir le financement de la Sécurité sociale.

## Nous constatons la **chute** de la part des salaires dans la valeur ajoutée

La lettre de mission indique d'emblée que *“la part des salaires dans la valeur ajoutée est remontée depuis une quinzaine d’années, au niveau atteint au cours des Trente Glorieuses”*. La CGT conteste cette assertion.

La part des salaires dans la valeur ajoutée brute (VAB) des sociétés non-financières (SNF) a chuté de 5 points depuis la période des Trente glorieuses, entraînant un transfert massif de revenu du travail vers le capital. Notre interprétation du choix fait dans la lettre de cadrage, à savoir celui de présenter la part des salaires dans la valeur ajoutée nette (VAN) des SNF, ne vise qu’à masquer ces évolutions. Pour mesurer la part des salaires dans la VAN, la consommation de capital fixe (CCF) doit être retirée du montant des profits bruts, en d’autres termes l’investissement que doivent réaliser chaque année les firmes pour renouveler leur stock de capital productif. Or cette CCF fait bien partie

de la rémunération du capital. Pour raisonner sur le partage de la VAN, il faudrait, par symétrie, enlever aux revenus du travail la somme nécessaire pour assurer la reproduction de la force de travail. En effet, la CCF représente ce dont le capital a besoin pour se reproduire à l'identique. Si on veut raisonner sur des profits nets, il convient de prendre la rémunération des salarié-es en net également, mais avec un sens bien précis : il faudrait estimer la somme dont les travailleurs ont besoin pour assurer leur survie, puis enlever ce montant à la rémunération des salarié-es. Dans ce cas seulement, on aurait bien des choses comparables sur le plan analytique avec des profits nets de CCF à comparer face à des salaires nets d'un minimum vital. Mais évidemment, un tel travail suppose de nombreuses hypothèses.

Le plus simple et le plus cohérent est donc de s'intéresser au partage de la VAB qui, de nouveau, met en évidence **une chute de la part des salaires dans la valeur ajoutée de 5 points depuis la période des Trente Glorieuses**. C'est ce que montre d'ailleurs une note récente des Économistes atterrés sur le sujet (2023).

### Les demandes de la CGT

**La CGT souhaite que la mission évalue le rôle joué par les politiques d'exonérations de cotisations sociales à proximité du SMIC dans le transfert de richesse du travail vers le capital depuis leur introduction.**

### L'efficacité des **exonérations** de cotisations sociales patronales sur les salaires au-delà de 1,6 SMIC est **contestée**

Dans leur rapport pour l'Assemblée nationale (2023), les députés Marc Ferracci (Renaissance) et Jérôme Guedj (Socialistes et apparentés) sont revenus sur les évaluations des dispositifs d'allègement de cotisations sociales patronales. Leurs travaux ont conclu à l'absence d'effet des exonérations de cotisations sociales familiales sur les salaires entre 2,5 et 3,5 SMIC, à savoir une partie du "bandeau famille", dont les rapporteurs chiffrent le montant à 1,6 milliard d'euros en 2022. Ce dispositif a été mis en place en 2016 dans le cadre du Pacte de Responsabilité et de Solidarité (PRS) sous la présidence de François Hollande, et réduisait de 1,8 point les cotisations sociales familiales sur les salaires entre 1,6 et 3,5 SMIC. Il faisait suite au rapport Gallois (2012), qui fait état de problèmes de marges et de compétitivité des firmes françaises et préconise d'étendre les allègements de cotisations sociales patronales aux salaires les plus élevés, puisque les entreprises exportatrices exposées à la concurrence internationale sont essentiellement composées de salaires au-dessus de 1,6 SMIC. Cependant, le rapport Guedj-Ferracci montre, d'une part, que les effets sur l'emploi des exonérations de cotisations familiales se situant entre 2,5 et 3,5 SMIC sont quasiment nuls et, d'autre part, qu'elles ne présentent pas d'effet sur la compétitivité des entreprises et sur l'attractivité de la France.

Pire, dans une note de 2019, le Conseil d'Analyse Économique (CAE) écrit que "*les baisses de cotisations sociales sur les salaires plus élevés (au-delà de 1,6 SMIC) n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité. [...] Nous recommandons une remise en cause des réductions du coût du travail au-delà du seuil de 1,6 SMIC, si les évaluations à venir confirmaient les résultats décevants tant sur l'emploi que sur les exportations*". Or les études empiriques menées sur le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) pour France Stratégie, que ce soit celles de la fédération de recherche Théorie et Évaluation des Politiques Publiques (TEPP), du Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP) ou encore de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE), peinent à mettre en évidence son efficacité sur l'emploi, la compétitivité et l'attractivité. Ces résultats ont été confirmés pour le CICE et le PRS par une étude commandée par le CAE à l'Institut des Politiques Publiques (2019). Aziza Garsaa et Nadine Levratto (2019) vont plus loin et mettent en évidence un effet négatif des exonérations de cotisations sociales

patronales sur les performances à l'exportation des entreprises. Elles expliquent cet effet négatif par la perte de compétitivité liée à la dégradation des qualifications de la main-d'œuvre.

Par conséquent, la CGT demande dans un premier temps, dans la lignée du rapport Guedj-Ferracci et au regard des résultats obtenus par la littérature économique, que soit envisagée **la suppression de l'ensemble des exonérations de cotisations sociales dites patronales sur les salaires entre 1,6 et 3,5 SMIC**. Nous tenons en effet à rappeler que les cotisations correspondent bien à une part du salaire des travailleur·ses, cette part dite socialisée. Contrairement à la distinction inexacte entre cotisations patronales et salariales, nous considérons que celles-ci ne devraient être séparées car elles constituent le salaire super brut et représentent ce que le travail récupère de la valeur produite.

Enfin, la CGT note que la littérature économique considère que les politiques publiques doivent concentrer les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, c'est-à-dire sous le seuil de 1,6 SMIC. C'est en effet à ces niveaux de salaires que la demande de travail des entreprises serait la plus sensible à son coût, et que ces dispositifs seraient donc les plus susceptibles de créer des emplois. Cependant, les études de référence présentes dans la littérature économique sont désormais datées et/ou font l'objet de remises en cause importantes en raison des nombreux problèmes théoriques et méthodologiques auxquels elles sont sujettes. C'est ce qu'ont par exemple montré Henri Sterdyniak (2002), Luc Behaghel (2012) ou encore Michel Husson (2015). **Les travaux disponibles ne permettent donc pas d'établir de façon certaine l'efficacité ou la non-efficacité des dispositifs d'allègements sur les bas salaires.**

Deux études dites de référence dans la littérature peuvent être mobilisées pour illustrer notre propos. D'abord, l'article de Crépon et Desplatz (2001), qui est utilisé dans le rapport du groupe d'experts sur le SMIC (2023) pour démontrer l'efficacité des allègements sur les bas salaires, montre que les exonérations de cotisations sociales patronales Juppé auraient permis de créer et/ou sauvegarder 460 000 emplois. Pour obtenir ce résultat, les auteurs ont recours à ce que l'on appelle la méthode des doubles différences. Ce type d'évaluation consiste à comparer un groupe de contrôle, dont les entreprises ne bénéficient pas des allègements, et un groupe de traitement, dont les entreprises en bénéficient. En faisant cela, ils montrent que les entreprises ayant bénéficié du dispositif ont connu une augmentation plus forte de l'emploi que celles n'en ayant pas bénéficié.

Toutefois, une des difficultés parmi d'autres que pose cette étude est lorsque les auteurs cherchent à évaluer l'impact macroéconomique sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales. Pour que cela soit possible, il faut que les entreprises bénéficiant des allègements et celles n'en bénéficiant pas connaissent la même évolution de l'emploi en l'absence de dispositif. Aussi, les entreprises qui ne touchent pas les allègements ne doivent pas être affectées par ces derniers, même de façon indirecte. Cependant, en ce qui concerne les exonérations de cotisations sociales patronales Juppé, le choix a été fait de les financer par une augmentation de la TVA touchant l'ensemble des entreprises. Or les études empiriques montrent que ces hausses sont bien souvent répercutées en partie par les firmes dans leurs prix, ce qui réduit la demande adressée à l'ensemble des entreprises. À partir du moment où le dispositif a été financé par une hausse de la TVA, il devient difficile pour les auteurs de transposer les estimations microéconomiques au niveau macroéconomique en faisant l'hypothèse que les entreprises qui n'ont pas bénéficié des allègements n'en ont pas souffert. Le chiffre de 460 000 emplois créés et/ou sauvegardés proposés par Crépon et Desplatz dans leur article peut alors être questionné.

Un autre problème posé par cette étude est qu'elle a souvent été utilisée pour justifier, à l'aide de calculs de coin de table, que de nouveaux allègements de cotisations sociales patronales aux niveaux des bas salaires créeraient des emplois. Par exemple, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), dans un rapport de 2006 sur les aides publiques, estimait que l'ensemble des exonérations de cotisations sociales patronales auraient permis de créer et/ou sauvegarder environ 800 000 emplois. Pour obtenir ce chiffre, les auteurs réalisent une moyenne des résultats des évaluations sur les exonérations disponibles à cette époque, dont l'étude de Crépon et Desplatz (2001) fait partie. Ce calcul leur permet de montrer que les allègements auraient permis de créer et/ou sauvegarder environ 300 000 emplois. Ensuite, ils extrapolent ce résultat au moyen d'une règle de trois pour

évaluer l'impact sur les créations d'emploi de l'ensemble des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales.

La méthode d'évaluation utilisée par les auteurs du rapport est cependant sujette à débat. Mesurer l'impact d'un dispositif sur la base d'une règle de trois semble être en effet une façon simpliste d'évaluer une politique publique. Michel Husson (2015) démontre que cette méthodologie a d'ailleurs été remise en cause par la Cour des comptes lors d'une communication à la Commission des finances en juillet 2006. Elle suggérait que *“cette estimation ne résulte pas d'une simulation des effets d'une disparition des allègements sur l'économie française d'aujourd'hui, et en particulier ignore la forte hausse du SMIC dans les dix dernières années, hausse qui a été au moins permise par les allègements. Elle procède d'une simple règle de trois, appliquée en outre de façon réversible, ce qui ne conduit guère à une estimation robuste. Il est très regrettable que n'aient pas été simulés sur l'économie française d'aujourd'hui les effets possibles d'une telle suppression totale [...] et la Cour souhaite vivement que des travaux de cette sorte, fondés sur des outils de simulation adaptés, voient le jour rapidement sur un sujet aussi important”*.

De surcroît, et de l'aveu même de Crépon et Desplatz (2001), *“l'évaluation ne vaut que pour le dispositif en vigueur sur la période 1994-1997. Elle ne peut donc pas être utilisée pour l'étude de dispositifs alternatifs comme, par exemple, l'extension des abaissements de charges à une population plus large ou au contraire leur intensification sur la population déjà concernée”*.

Enfin, en étudiant les données macroéconomiques françaises sur la période 1994-1997, Michel Husson (2015) montre que le nombre de salarié-es a progressé de 360 000. Crépon et Desplatz (2001) semblent alors considérer que les allègements de cotisations sociales auraient été le seul moyen de créer des emplois en France puisqu'avec leur résultat, le nombre d'emplois aurait diminué de 100 000 sans ce dispositif.

Ensuite, à l'aide de la même méthode des doubles différences, Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2018) étudient le dispositif “zéro charges”, annoncé le 4 décembre 2008, qui exonère de cotisations sociales patronales les entreprises de moins de 10 salarié-es pour toute embauche en CDI ou pour tout renouvellement de CDD de plus d'un mois d'un salarié rémunéré en-dessous de 1,6 SMIC, à condition que l'embauche ait lieu avant le 31 décembre 2009. Ils trouvent que les exonérations de cotisations sociales patronales ont un effet important sur les créations d'emploi lorsqu'elles sont ciblées sur les bas salaires. D'ailleurs, dans une publication pour l'Institut Montaigne, Cahuc et Carcillo (2014) reprennent ces résultats pour montrer que si *“l'on extrapole les résultats [...] à l'ensemble de l'économie, un ciblage de 10 milliards d'allègements de charges, annulant les charges au niveau du SMIC et diminuant pour s'annuler à 1,6 SMIC, pourrait créer jusqu'à 800 000 emplois”*.

Or Sévane Ananian et Sébastien Pons (2017), dans leur document d'études pour la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), montrent que les résultats obtenus par Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2018) ne peuvent être répliqués avec les données actualisées. D'abord, ils trouvent dans leur évaluation les mêmes résultats jusqu'en 2009.

Toutefois, l'effet positif du dispositif “zéro charges” sur l'emploi disparaît dès 2010. Ce résultat s'explique par le fait que le dispositif ne s'est pas interrompu comme prévu au 31 décembre 2009. Il a été prolongé jusqu'au 30 juin 2010 et les allègements ont donc continué jusqu'au 30 juin 2011. Alors que l'étude de la Dares évalue l'effet du dispositif jusqu'en 2011, celle de Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon s'arrête à 2009. En arrêtant leur étude avant la fin du dispositif, ils passent ainsi à côté de cet effet.

## Les demandes de la CGT

- La CGT demande la suppression des exonérations de cotisations sociales patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC, dont l'inefficacité a été prouvée.
- La CGT souhaite alors que la mission expertise les effets de la suppression des exonérations de cotisations sociales à partir de 1,6 SMIC (en distinguant les secteurs d'activité et les tailles d'entreprises), et évalue les gains pour les finances publiques de cette suppression.
- La CGT souhaite que de nouvelles évaluations empiriques soient réalisées afin de déterminer l'efficacité des dispositifs d'allégement entre 1 et 1,6 SMIC en termes de créations d'emploi.

### Il faut **mettre fin** à l'addiction et à la dépendance des entreprises aux **exonérations** de cotisations sociales

Un rapport récent de l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires) sur les aides publiques aux entreprises françaises (2022), commandé par la CGT et réalisé par des économistes du Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé) et du Lille Économie Management (LEM), a mis en évidence les effets de dépendance et d'accoutumance des entreprises françaises à ces dispositifs. D'un côté, les aides publiques aux entreprises qui sont destinées à améliorer la compétitivité contiennent en fait les causes de sa dégradation. De l'autre, elles risquent d'être captées à terme par les actionnaires, notamment sous forme de versements de dividendes. De fait, ils écrivent que :

*“En multipliant les dispositifs d'aide et de réduction du coût du travail depuis 1993, l'État a réduit le coût (relatif et absolu) du travail, ce qui a découragé les entreprises à améliorer la productivité du travail et donc la compétitivité-prix. Ce défaut de productivité s'explique également en partie par le manque d'investissement provoqué par ce coût du travail trop faible. De fait, investir dans de nouveaux équipements productifs est nécessaire pour améliorer la productivité du travail - c'est la fameuse loi de Kaldor-Verdoorn. Ce processus est dynamique et se renforce dans le temps. Les aides découragent les entreprises à investir et à innover. Elles voient donc leur compétitivité se réduire et la balance commerciale se dégrader, ce qui motive les décideurs politiques à baisser le coût du travail en multipliant les aides, et donc à renforcer ce double cercle vicieux qui renforce la dépendance aux aides. Il faut ajouter que la multiplication de ces aides qui visent la réduction du coût du travail incitent les autres pays à faire de même, ce qui renforce à nouveau ce cercle vicieux de la dépendance”.*

Ils poursuivent en soulignant que :

*“[...] la dépendance aux aides publiques relève aussi d'un phénomène d'accoutumance. De la même façon qu'un ménage qui voit ses revenus augmenter et ajuste son mode de consommation progressivement, une entreprise qui voit ses résultats d'exploitation augmenter de façon exceptionnelle peut être incitée à investir, engager des dépenses de R&D, augmenter ses salarié·es, distribuer des dividendes, etc. Cependant, si ces résultats perdurent dans le temps, ils perdent leur caractéristique d'être exceptionnels et deviennent une nouvelle normalité qui n'encourage plus les entreprises à éventuellement s'orienter dans les directions précédemment mentionnées. Habituees à ce nouvel état de fait - qui, en passant, ne doit rien à leurs stratégies : c'est une amélioration purement subie - elles se comportent conformément aux institutions du régime d'accumulation contemporain, à savoir le capitalisme financiarisé (Cordonnier et al., 2013 ; Botte et al., 2017). Dès lors, ces surprofits, maintenant considérés comme normaux seront orientés vers les détenteurs du capital”.*

Les exonérations renforcent donc l'addiction massive des entreprises aux aides publiques. Ces mêmes chercheurs ont enfin montré, dès 2013, les effets pathogènes pour la demande agrégée d'une augmentation des exigences de rendement du capital. Nous citons ici le rapport de 2013 :

*“Un coût du capital élevé, maintenu tel sur longue période, tend à configurer un régime d’accumulation singulier, dans lequel l’investissement est sensiblement déprimé, en dépit de profits élevés. Ces profits ne servent pas, en effet, l’accumulation du capital : ils sont massivement distribués sous forme de revenus de la propriété aux prêteurs et aux actionnaires. Dans un tel régime, la formation de la demande globale est structurellement pathologique, puisque l’investissement est mis sous l’éteignoir d’exigences de rendements élevés, et que la consommation se trouve bridée par l’augmentation de la part des revenus qui va aux rentiers (ou aux salarié·es du très haut de l’échelle, ceux qui sont liés directement ou indirectement, à la financiarisation de l’économie)”*

L’étude de 2017 des mêmes auteurs n’invalide pas cette lecture. C’est au contraire à un renforcement de ces mécanismes auxquels nous faisons face.

Dans une situation où la croissance du PIB est largement portée par la consommation, si la demande globale est largement comprimée du fait du comportement purement rentier des capitalistes, alors les effets d’un tel comportement sur la création d’emploi est potentiellement négatif. Dès lors, les diverses aides, exonérations et subventions ne sont mobilisés que pour garantir des taux de marge importants et par là même des profits qui ne sont pas ou peu mobilisés pour investir et créer des emplois.

### **Les demandes de la CGT**

- **La CGT souhaite que la mission tienne compte de la financiarisation croissante de l’économie française, en particulier du rôle joué par le coût du capital.**
- **La CGT souhaite alors que la mission explore la façon dont les exonérations de cotisations sociales peuvent être captées par les détenteurs du capital, réduisant par là même l’efficacité de ces politiques publiques en détournant les sommes en jeu de leurs objectifs initiaux, comme l’emploi ou l’investissement.**

### **Les dispositifs d’exonérations de cotisations sociales ont un effet négatif sur les finances publiques insuffisamment souligné par le gouvernement**

La lettre de mission indique que :

- Les “différents dispositifs d’allègements à vocation générale, à destination des salarié·es s’élevaient à près de 70Mds€ (réduction générale dégressive de cotisations, bandeaux “maladie” et “famille)”
- Les exonérations ont “contribué à réduire la part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale”.

La lettre de mission ne vous demande pas d’analyser l’effet sur le fonctionnement de la Sécurité sociale ou de l’État, et les impacts sur le niveau de couverture sociale des citoyen·nes de telles politiques publiques. C’est une erreur.

Si les exonérations font, de notre part et au regard de la faible qualité des travaux disponibles sur la question, l’objet de critiques importantes quant à leurs effets sur l’emploi ou la compétitivité notamment, **il est une chose sûre c’est leur impact sur les finances publiques.** C’est en effet directement sur le budget de l’État que ces exonérations ont un impact du fait notamment de larges mécanismes de compensation. Elles ont aussi un effet direct sur la Sécurité sociale, celle-ci ne disposant plus d’une certaine autonomie financière liée à la progression de ses recettes du fait de son assiette, le travail, en période d’amélioration de la conjoncture économique. Enfin, ces exonérations participent en partie au mouvement d’étatisation de la Sécurité sociale que la CGT dénonce depuis de longues années et qui a abouti aux problématiques financières rencontrées par celle-ci aujourd’hui.

Concernant les mécanismes de compensation, la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) indique dans son rapport de septembre 2023 qu'un peu plus de 2,7 milliards d'euros (dont une grande repose sur la branche vieillesse) ne seront pas compensés par l'État dans la cadre des "mesures d'exonérations en faveur de l'emploi" pour l'année 2024. Par ailleurs, et comme nous l'indiquions ci-dessus, ces exonérations s'élèveront à plus de 90 milliards d'euros dont plus de 75 milliards d'euros pour les régimes de base de sécurité sociale. **Il s'agira donc pour le budget de l'État d'une privation de près de 88 milliards d'euros pour l'année 2024 (soit plus que les dépenses de la "branche autonomie", la branche famille et la branche AT MP cumulés) et d'une perte sèche pour les comptes de la Sécurité sociale de presque de 3 milliards d'euros.** Il nous paraît plus cohérent de mobiliser pour la réflexion le chiffre qui décrit l'ensemble des exonérations dites en faveur de l'emploi plutôt que celui des exonérations des régimes de base au risque d'éluder une partie du problème.

Au-delà de la règle qui fait peser à l'État la charge de compenser les exonérations pour les entreprises, les exonérations de cotisations et leur substitution par des transferts induisent un autre problème lié à une différence entre les assiettes des prélèvements obligatoires. L'augmentation des recettes liée à l'augmentation des cotisations sociales du fait du regain d'activité est en effet d'autant moins forte que leur part dans les ressources de la Sécurité sociale diminue. En somme, une bonne dynamique salariale a de moins en moins d'effet sur les finances de la Sécurité sociale du fait d'une baisse de la part des cotisations sociales dans le financement. En regard, les transferts qui viennent pallier les exonérations de cotisations ne suivent pas nécessairement ces évolutions, ce qui pose à moyen et long terme des problématiques de financement pour la Sécurité sociale, d'autant plus au regard des besoins grandissants d'une population vieillissante.

Finalement, ces exonérations remettent en cause une partie du salaire des travailleur·ses, ce que l'on dénomme "salaire indirect", elle pèse sur les finances de la Sécurité sociale et plus encore sur les finances de l'État. Leur efficacité est par ailleurs loin d'être évidente et pour nombre d'entre elles, il s'agit avant tout de subventions déguisées.

**Pour la CGT, la balance bénéfique/risques est bien trop défavorable pour la société pour continuer ce type de politique.** La remise en cause de ces exonérations doit donc être une ligne directrice de cette mission, remise en cause sur lesquelles nous reviendrons ci-après.

### **Les demandes de la CGT**

**La CGT demande que l'impact des exonérations sur la dynamique de l'assiette des prélèvements obligatoires liés au financement de la Sécurité sociale soit étudié.**

Aujourd'hui la compensation même très importante des exonérations de cotisations sociales ne garantit pas de recouvrer les gains potentiels liés à une dynamique de leur assiette et cela d'autant plus en période d'inflation.

Un tel chiffrage pourrait permettre d'opérer un choix public plus éclairé quant au bien-fondé des exonérations de cotisations et révéler un coût indu ou caché des tels mécanismes.

### **Mettre fin aux tassements des salaires pour capter les exonérations de cotisations**

Un autre effet négatif des exonérations de cotisations sociales peut être identifié notamment quant à la croissance ou non des salaires des travailleur·ses.

Rappelons-nous que depuis le début de la crise inflationniste mi-2021, les salaires n'ont pas évolué au même rythme que l'inflation, de sorte que le pouvoir d'achat des travailleurs et des travailleuses, mesuré par le salaire mensuel de base (SMB) déflaté par l'indice des prix à la consommation (IPC), a quant à lui diminué de plus de 3% entre mi-2021 et mi-2023. Par ailleurs, en l'absence d'échelle

mobile des salaires, les bas salaires se font rattraper par le salaire minimum du fait des trop faibles augmentations consenties par le patronat, ce qui entraîne un tassement des grilles de salaires vers le bas de la distribution. De ce fait, le nombre de branches avec des minima sous le SMIC augmente : avant la nouvelle hausse de janvier 2024, plus de 30 sur un total de 170 branches étaient déjà dans ce cas. Dans certaines branches, le patronat comble d'ailleurs l'écart entre le salaire minimum et les minima de branche à travers le versement de primes, et non par des hausses de salaires. Cela se traduit par une hausse du nombre de travailleurs et de travailleuses au SMIC : 17,3% des salarié-es en 2023 (soit 3,1 millions de personnes) contre 12% en 2021. **C'est donc une hausse de plus de 1 million de salarié-es rémunéré-es au SMIC en deux ans, entre le milieu de l'année 2021 et le milieu de l'année 2023.**

Alors que cette situation détériore leurs conditions de vie, elle fait cependant l'affaire du patronat, puisque des niveaux de salaires qui n'étaient auparavant pas éligibles aux exonérations le deviennent, de sorte que ces derniers reçoivent de plus en plus d'aides publiques sans le moindre effort, alimentant les profits et par là même les dividendes.

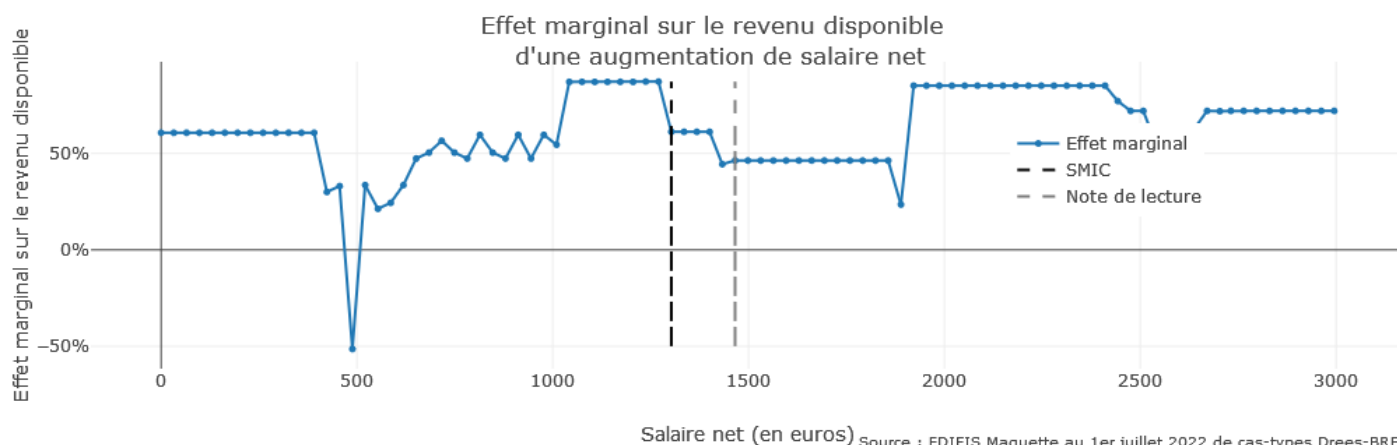
Ici donc, le calibrage de ces exonérations est largement inefficace puisqu'il ne permet pas la création d'emploi mais permet juste aux entreprises de baisser le volume des cotisations versées pour des salarié-es qu'ils embauchent déjà. Une modification des critères de fixation des exonérations pourrait permettre de remettre en cause ce mécanisme. Leur évolution conjointe avec les évolutions du SMIC entraîne alors à chaque revalorisation de celui-ci et dans le cas d'une modération salariale importante de la part des employeurs, des pertes importantes pour les finances publiques et des subventions inutiles pour les entreprises sans aucun gain pour les travailleur-ses.

## Revenir sur l'effet de trappe à bas salaire causés par la prime d'activité et les exonérations

La lettre de mission indique que la "structure du système socio-fiscal peut conduire à des effets de trappe à bas revenu". Si le Gouvernement insiste sur l'effet des interactions entre salaire, exonérations, prime d'activité et impôt sur le revenu sur les salarié-es, il se garde bien de préciser l'impact de ces interactions sur les stratégies des employeurs en matière de politique salariale.

Au-delà de ces problématiques liées aux exonérations, le développement de dispositifs tels que la prime pour l'emploi et aujourd'hui la prime d'activité a eu d'importants effets pervers. Il s'agit notamment d'un phénomène de trappe à bas salaires qui cantonne les salarié-es à des bas revenus et qui complexifie massivement les augmentations de salaires.

**Graphique 1 : Effet marginal sur le revenu disponible d'une augmentation de salaire net**



Source : EDIFIS Maquette au 1er juillet 2022 de cas-types Drees-BRE  
 Note de lecture : quand le salaire net égal à 1466 augmente de 33 euros, le revenu disponible après prestations et impôts varie de 15 euros. Ainsi 46 % de l'augmentation de salaire net revient au ménage in fine. Cette part correspond à l'effet marginal sur le revenu disponible d'une augmentation de salaire net.  
 Principaux paramètres retenus : Situation conjugale = Seul(e) ; Nombre d'enfants = 0 ; Salaire du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; ARE du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; Handicap = Non ; Handicap du conjoint = Non ; Statut d'occupation du logement = Locataire en zone 2

Seules données disponibles publiquement à ce jour, nous utiliserons les données basées sur la législation de 2022 et accessibles sur le site de la DREES via la maquette d'*Évaluation des Dispositifs Fiscaux et Sociaux sur cas-type* (EDIFIS)<sup>1</sup>. Le cas type est identique à celui de la lettre de cadrage (une personne seule et sans enfants).

Au voisinage du SMIC, l'effet marginal d'une augmentation d'une unité de salaire s'effondre pour avoisiner les 40 % alors qu'elle s'établit avant d'atteindre le SMIC et à plus de 1,6 SMIC au voisinage de 80 %. L'effet d'une augmentation de salaire dans cet intervalle est donc bien moins efficace sur l'augmentation du revenu disponible et cela du fait d'un dispositif tel que la prime d'activité (ainsi que de l'impôt sur le revenu).

Cette prime d'activité participe de cette trappe à bas salaires et d'une trappe à bas revenu à côté des exonérations de cotisations. En effet, si ces dernières incitent largement les employeurs à modérer les salaires pour ne pas dépasser le plafond des 1,6 SMIC dans l'espoir de ne pas perdre une grande part des exonérations, elles incitent aussi les employeurs à limiter les augmentations de salaires au-dessus mais à proximité de 1,6 SMIC dans l'espoir de récupérer les exonérations déclenchables à ce niveau de rémunération.

En même temps, la prime d'activité maintient le revenu des travailleur·ses à des niveaux à peine dignes. Cette prime d'activité, à l'image d'autres allocations sociales disponibles selon les situations et les revenus, est régulièrement mise dans la balance par le patronat pour monter les salarié·es contre les organisations syndicales. Lors des négociations salariales (NAO ou autres négociations sur les salaires), les employeurs justifient leur refus d'augmenter les salaires en indiquant aux salarié·es qu'une hausse de salaire conduira à la perte des allocations de certain·es travailleur·ses sous payé·es.

Enfin, ce type d'allocation sociale est, faut-il le rappeler, largement financé par le travail (notamment par la TVA). Ce sont donc l'ensemble des travailleur·ses qui contribuent à garantir des niveaux de revenus justes acceptables aux travailleur·ses les plus précaires, tout cela au profit des employeurs qui en sont déchargés.

L'existence de la prime d'activité vient pallier la faiblesse des bas salaires au regard des besoins de ces travailleur·ses. Plutôt que d'améliorer ces revenus par une amélioration des salaires et donc une meilleure répartition primaire de la valeur produite, la prime d'activité vient subventionner les bas salaires grâce à des subventions largement assises sur les revenus du travail.

**Ce sont bien aujourd'hui les revenus du travail qui supportent de plus en plus la charge de garantir... les revenus du travail.**

Pour toutes ces raisons, il semble nécessaire de repenser l'architecture de ces aides et de ces exonérations. Ces dernières doivent être remises en cause pour dégager des marges de manœuvre financières, les allocations doivent être lissées et progressivement remises en cause sans pour autant que leur suppression n'impacte le revenu disponible de l'ensemble des travailleur·ses. Nous y reviendrons plus précisément dans la suite de ce document.

---

<sup>1</sup> La maquette EDIFIS a été consultée entre les mois de décembre 2023 et janvier 2024.

## Les demandes de la CGT

- **La CGT demande que toutes les évaluations et scénarios soient effectués à partir de différents cas types représentatifs de la population française.** L'exemple mobilisé pour répondre à la lettre de cadrage est en effet peu représentatif.
- **Les données utilisées doivent être disponibles et actualisées dans un souci de transparence.** L'actualisation des données du modèle EDIFIS est un enjeu important pour le débat public.

**La CGT propose à l'étude pour cette mission un scénario** qui marie une modification de l'indexation des exonérations de cotisations sur le SMIC et une extension grâce à un lissage de la prime d'activité pour limiter les effets négatifs (seuil) sur le revenu disponible. Ce scénario permettrait a minima de revenir sur les effets d'aubaine liés à l'inflation et à la structure des exonérations de cotisations sociales. Le scénario qui doit être mis à l'étude serait construit à partir :

- **D'une fixation du montant des exonérations sur une valeur nominale et non plus en % du SMIC.** L'objectif étant le blocage de la fourchette des exonérations et la suppression à court et moyen terme, du fait de l'inflation, des exonérations les plus inefficaces portant sur les plus gros salaires ;
- Une atténuation de la diminution de la baisse de la prime d'activité avec la hausse du salaire qui devrait permettre :
  - **Une décroissance à partir du SMIC de l'effet marginal** (à partir d'un taux haut à définir) **d'une augmentation de salaire net sur le revenu disponible**
  - Une indexation de la prime d'activité sur l'inflation à compter du 1er janvier 2024 pour permettre du fait de hausse de salaires supérieurs à l'inflation la sortie du dispositif à moyen long terme sans perte de revenu pour les salarié·es
  - A minima **sans remise en cause d'autres allocations ;**
  - A minima **sans impact à la baisse sur le volume de prélèvements obligatoires** pour garantir la pérennité de notre modèle social
- **Un chiffrage des gains** de la suppression des exonérations entre 1.6 et 3.5 SMIC et le coût d'une modification de la prime d'activité suivant les critères généraux indiqués ci-dessus et la compensation possible des deux mécanismes.

## Dans sa lettre de mission, le gouvernement évacue des **questions centrales**

La lettre de mission ne mentionne pas des éléments déterminants de la politique salariale des entreprises et de leur dépendance aux exonérations de cotisations sociales patronales :

- La taille ;
- Le secteur d'activité ;
- La convention collective appliquée ;
- La structure socioprofessionnelle du salariat en leur sein ;
- La place dans la chaîne de valeur ;
- La part de la valeur ajoutée consacrée aux profits ;
- L'existence d'instances de démocratie sociale (organisations syndicales, CSE).

## Les demandes de la CGT

- **La CGT souhaite que la mission produise des cas-types d'entreprises et étudie des monographies d'entreprises notamment à partir des bases de données (déclarations sociales, résultats des élections professionnelles, etc.).** Nous pouvons identifier des secteurs et des entreprises à analyser.
- **La CGT souhaite que la mission étudie la possibilité de conditionner les aides publiques, dont les exonérations de cotisations sociales, au niveau de rentabilité des entreprises.** L'objectif serait de moduler le taux de cotisation de chaque branche professionnelle en fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée, ce taux de surcotisation étant inversement proportionnel à la part des salaires dans la valeur ajoutée ; mais aussi en tenant compte des comportements d'emploi des entreprises, en favorisant celles qui créent des emplois stables en CDI et augmentent les salaires (notamment pour assurer l'égalité femme-homme), et en pénalisant celles qui font l'inverse.

La lettre de mission n'évoque pas la possibilité que des politiques volontaristes d'augmentation des salaires soient mises en œuvre dans les entreprises et la fonction publique. De telles hypothèses sont également évacuées par le groupe d'expert·es du SMIC dans ses rapports.

## Les demandes de la CGT

**La CGT souhaite que la mission évalue les effets économiques de politiques volontaristes de hausse des salaires.** Aujourd'hui, plus de 50% du PIB du pays est lié à la "consommation des ménages". Augmenter les salaires s'est donc potentiellement contribuer à la relance de la consommation des ménages et par là même de l'économie dans son ensemble :

- Indexation des salaires sur le SMIC et les prix : l'échelle mobile des salaires,
- Hausses de salaires administrées ciblées sur les métiers à prédominance féminine,
- Introduction d'une obligation de résultats en matière de NAO,
- Soumission de la prime de partage de la valeur aux cotisations sociales et à la fiscalité.

## Les chiffrages et les données doivent être rendues largement accessibles

Dans la lettre de cadrage, le gouvernement indique que *"le ciblage de ces dispositifs autour du SMIC accroît en retour le coût pour l'entreprise d'une hausse donnée du salaire net. À ces niveaux de salaires, augmenter de 100 euros le revenu disponible peut nécessiter d'augmenter le coût du travail de 483 euros (pour une personne seule sans enfants) du fait notamment d'une augmentation marquée des cotisations patronales, de l'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu et d'une baisse de la prime d'activité. Une telle structure du système socio-fiscal peut conduire à des effets de trappe à bas revenus"*.

Ce chiffre est lui-même issu des récentes évaluations réalisées par la Direction des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees, 2023) pour le rapport du groupe d'experts sur le SMIC (2023). Toutefois, qu'il s'agisse de la lettre de cadrage ou du rapport, nous ne disposons que des résultats des simulations réalisées par la Drees.

Au mois de janvier 2024, seules les données 2022 en ligne sur le site de la Drees et implémentées à la maquette EDIFIS sont disponibles pour l'étude commandée par la mission d'expertise. Ces données, reprises dans le tableau ci-dessous, indiquent en effet une double problématique : la

baisse rapide de la PA avec les augmentations de salaires et l'entrée dans la première tranche de l'IR au niveau de 1,125 SMIC.

**Tableau 1 : Évolutions du salaire, du revenu disponible, de la prime d'activité (PA) et des impôts sur le revenu (IR) selon le salaire brut en % du SMIC - Base légale 2022**

| Salaire brut en % du SMIC brut temps plein (PR) | Salaire superbrut (PR) | Salaire brut (PR) | Salaire net (PR) | PA Montant - | Total des impôts | Revenu disponible |
|---|------------------------|-------------------|------------------|--------------|------------------|-------------------|
| 100   | 1697.72                | 1645.62           | 1302.67          | 247.54       | 0                | 1550.21           |
| 102.5   | 1775.77                | 1686.76           | 1335.23          | 234.91       | 0                | 1570.14           |
| 105   | 1853.83                | 1727.9            | 1367.8           | 222.27       | 0                | 1590.07           |
| 107.5   | 1931.88                | 1769.04           | 1400.37          | 209.63       | 0                | 1610              |
| 110   | 2009.94                | 1810.18           | 1432.94          | 196.99       | 0                | 1629.93           |
| 112.5   | 2087.99                | 1851.32           | 1465.5           | 184.36       | 5.47             | 1644.39           |
| 115   | 2166.05                | 1892.46           | 1498.07          | 171.72       | 10.32            | 1659.46           |
| 117.5   | 2244.1                 | 1933.6            | 1530.64          | 159.08       | 15.18            | 1674.54           |
| 120   | 2322.15                | 1974.74           | 1563.2           | 146.44       | 20.03            | 1689.62           |
| 122.5   | 2400.21                | 2015.88           | 1595.77          | 133.81       | 24.88            | 1704.7            |

Source : Données Maquette EDIFIS - Même paramètres

### Les demandes de la CGT

La CGT souhaite avoir accès aux données actualisées, aux méthodes d'estimation utilisées et aux résultats de l'ensemble des évaluations menées dans le cadre de la présente mission.

# Les politiques publiques doivent **rompre** avec les orientations actuelles

## Les choix des **politiques économiques** actuelles se font au profit du capital et non du travail

La CGT appelle à ce que les orientations politiques en matière salariale ne suivent pas les schémas habituels :

- **En premier lieu, la participation, l'intéressement ou la Prime de Partage de la Valeur (PPV) dites "prime Macron", qui est non soumise à cotisations sociales et non fiscalisée dans certaines situations pour les entreprises de moins de 50 salarié·es, ne peuvent se substituer aux augmentations de salaire.** Ces mécanismes qui permettent en effet d'augmenter le revenu disponible sont pourtant des leurres pour les travailleur·ses, puisqu'ils ne financent pas la protection sociale et ne garantissent pas aux travailleur·ses d'ouvrir des droits à la retraite à la hauteur de ce qu'ils auraient pu percevoir grâce à des augmentations de salaire. Aussi, ce type de rémunération est au bon vouloir de l'employeur et peut être remis en cause unilatéralement par celui-ci, contrairement à une augmentation de salaire. Au contraire, il faudrait a minima élargir l'assiette des cotisations sociales en y intégrant ces revenus.
- Deuxièmement, **l'idée d'une indexation du SMIC sur les minima de branche est une solution inacceptable.** Défendue par le groupe d'expert·es sur le SMIC, cette solution ne ferait qu'appauvrir une fois de plus l'ensemble des travailleur·ses et soumettre les travailleur·ses de certaines branches à une modération salariale massive. Au contraire, la CGT défend une indexation du SMIC sur l'inflation (en débutant par une indexation automatique dès 1% d'inflation) doublée d'une échelle mobile des salaires pour limiter à minima les effets de celle-ci.
- Troisièmement, et au regard des arguments que nous avons mobilisés, **une nouvelle série d'exonérations, ou le maintien de certaines exonérations, ne peut être acceptable.** Celles-ci sont à la fois inefficaces et trop coûteuses pour les finances publiques. L'hypothèse d'une reprise en main de l'État pour qu'il puisse se donner des marges de manœuvre, et d'une extinction de ces exonérations en commençant par celle sur les salaires les plus élevés, doit être étudiée.

## La **reprise en main** des politiques d'exonérations de cotisations sociales doit permettre l'ouverture de **nouveaux droits** pour les salarié·es et les citoyen·nes

### **Il faut permettre le **contrôle démocratique** de l'usage des aides publiques**

Sont considérées ici les aides publiques prises dans leur ensemble : exonérations, aides directes et indirectes.

### **Au niveau **national****

La transparence doit être faite sur les aides publiques et en particulier sur les exonérations sociales et fiscales. Aujourd'hui, le caractère général des exonérations, 96% selon les dernières données de l'ACOSS (Kosma et Rivière, 2023) ne permet pas un suivi et un ciblage sur les besoins s'il en est.

**Aussi, il faut faire des documents de la LFSS de véritables outils de contrôle de l'efficacité des politiques d'exonération de cotisations.**

- L'annexe 4 du PLFSS demeure trop descriptive et ne permet pas de rendre compte des effets de l'austérité salariale d'une période telle que la période inflationniste que nous traversons actuellement.
- Pour les nouvelles mesures, les études d'impact des PLFSS apparaissent incomplètes et ne reflètent pas la réalité des effets des politiques d'exonérations de cotisations sur la dynamique salariale et donc in fine sur les capacités de financement de la Sécurité sociale.

La même démarche doit être mise en œuvre pour les politiques d'exonérations fiscales et les aides publiques directes.

**Il faut créer des outils publics de simulation sur les effets des aides publiques aux entreprises, y compris les exonérations de cotisations, avec comme point d'entrée les profils d'entreprise (taille, secteur, part de la VA consacrée aux salaires, place dans la chaîne de valeur, etc.).**

Il faut mettre en place une instance chargée du suivi permanent de ces politiques publiques. La CGT a proposé [la mise en place d'un Conseil d'orientation des salaires](#) qui pourra assurer cette mission.

### **Au niveau des secteurs professionnels (branches)**

La transparence sur l'utilisation des aides publiques doit également être faite dans le cadre des branches professionnelles.

De nouvelles obligations de négociation adossées à la publication de données pourraient ainsi être mises en œuvre :

- L'intégration de l'usage des aides publiques aux thèmes de la négociation triennale GPEC
- La mise en place d'un observatoire des aides publiques pour évaluer leurs effets sur l'emploi, dont le rapport serait rendu public sur la base de publication des accords de branche et conventions collectives de Légifrance
- La création d'un fonds de garantie, géré de manière tripartite (organisations syndicales et patronales et pouvoirs publics) permettant le reversement des aides publiques entre entreprises pour soutenir l'emploi dans certaines entreprises ciblées au sein des branches.

### **Au niveau des entreprises**

La transparence doit également être assurée dans les entreprises.

De nouvelles publications obligatoires devraient être mises en œuvre pour que citoyen·nes et salarié·es puissent mesurer l'effet de ces politiques publiques sur la vie économique :

- Les entreprises devraient publier chaque année le montant des aides publiques dont elles ont bénéficié sur leur site internet.
- La base de données économiques sociales et environnementales devrait être enrichie avec de nouveaux détails, y compris les exonérations de cotisations sociales
- Chaque salarié·e devrait, chaque année, recevoir le récapitulatif des sommes économisées par l'employeur au titre des exonérations de cotisations sociales sur son salaire.

De nouveaux droits doivent être mis en œuvre :

- Comme pour le niveau de la branche, la négociation de la GPEC, au niveau de l'entreprise, dont le seuil devrait être abaissé, en incluant un volet obligatoire relatif à l'usage des aides publiques.
- Les comités sociaux et économiques (CSE) devraient pouvoir rendre un avis conforme sur l'utilisation faite des aides publiques notamment dans le cadre de l'information-consultation annuelle sur la stratégie de l'entreprise.

En l'absence d'un CSE une autre instance du territoire ou de la branche devrait pouvoir rendre un avis.

## Au niveau des **territoires**

À l'image de ce qui a été construit en région Bourgogne-Franche-Comté des instances de suivi de l'utilisation des aides publiques, a minima locales, devraient être mises en place avec les organisations syndicales et patronales du territoire.

### **Il faut mobiliser les financements publics dédiés aux exonérations de cotisations sociales pour financer des avancées sociales et sortir les entreprises de l'addiction**

Dans ses conclusions de la conférence sociale Elisabeth Borne affirmait que son gouvernement ne dévierait pas de son cap économique. Elle précisait qu'à son sens les exonérations de cotisations sociales "améliorent notre attractivité, créent de l'emploi et aident aussi à le préserver". Nous considérons au contraire que le **gouvernement doit sans attendre mettre fin aux aides publiques aux entreprises, dont les exonérations de cotisations sociales, dont il n'est pas établi qu'elles sont efficaces, comme développé ci-avant.** Il doit en outre envisager des dispositifs de sortie progressive des entreprises de leur dépendance aux aides publiques par des outils de ciblage et de modulation de ces dernières selon leur profil.

S'agissant de la fiscalité du capital, les impôts de production doivent à minima être rétablis à leur niveau antérieur.

Les finances publiques dégagées par cette remise à plat doivent permettre de financer des politiques publiques d'intérêt général ciblées et notamment :

- La hausse des salaires dans les secteurs à prédominance féminine, notamment dans le secteur public,
- Des investissements dans l'hôpital public,
- Des investissements dans la recherche publique.

La CGT a de nombreuses propositions pour le bien commun.

## Bibliographie de référence

Abdelsalam, A., F. Botte, L. Cordonnier, T. Dallery, V. Duwicquet, J. Melmiès, S. Nadel, L. Tange, et F. Vandeveld. 2022. Un capitalisme sous perfusion. Mesure, théories et effets macroéconomiques des aides publiques aux entreprises françaises. Recherche effectuée dans le cadre d'une convention conclue entre l'IRES et la CGT, et d'une convention conclue entre l'Université de Lille et la CGT.

Ananian, S., et S. Pons. 2017. "L'impact du dispositif « Zéro Charges » de 2009 sur les embauches des très petites entreprises". Dares, document d'étude.

Behaghel, L. 2012. *Lire l'économétrie*. Éditions La Découverte.

Botte, F., L. Cordonnier, T. Dallery, V. Duwicquet, J. Melmiès, et F. Vandeveld. 2017. *Le coût du capital : entre pertes et détournements de richesses. Mieux saisir le capital pour en mesurer le coût pour la société*. Recherche effectuée dans le cadre d'une convention conclue entre l'IRES et la CGT, et d'une convention conclue entre l'Université de Lille et la CGT.

Cahuc, P., et S. Carcillo. 2014. *Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clefs de la réussite*, Institut Montaigne, Paris.

Cahuc, P., S. Carcillo, et T. Le Barbanchon. 2018. "The effectiveness of hiring credits". *The Review of Economic Studies* 86(2): 593-626.

CCSS. 2023. Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2022. Prévisions 2023 et 2024. [En ligne]

<https://contrib.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2023/CCSS-Sept2023.pdf>

COE (2006), Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques, Conseil d'orientation pour l'emploi.

Cordonnier, L., T. Dallery, V. Duwicquet, J. Melmiès, et F. Vandeveld. 2013. *Le coût du capital et son surcoût. Sens de la notion, mesure et évolution, conséquences économiques*. Recherche effectuée dans le cadre d'une convention conclue entre l'IRES et la CGT, et d'une convention conclue entre l'Université de Lille et la CGT.

Crépon, B., et R. Desplatz. 2001. "Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales", INSEE, *Économie et statistique*, n°348.

Gallois, L. 2012. *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*. Rapport au Premier ministre, novembre.

Garsaa, A., et N. Levratto. 2019. "Exportations et exonérations, les deux vont-elles de pair ? Analyse empirique sur des données individuelles d'entreprises françaises". *Revue d'économie industrielle* 165: 41-83.

Gilles, F., M. Bunel, Y. L'Horty, F. Mihoubi, et X. Yang. 2016. "Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires, et la R&D : une évaluation ex-post". Rapport final pour le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements.

Gilles, F., Y. L'Horty, et F. Mihoubi. 2020. "Les effets du CICE sur l'emploi, la masse salariale et l'activité : approfondissements et extensions pour la période 2013-2016". Rapport final pour France Stratégie.

Groupe d'experts sur le SMIC. 2023. *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*. Rapport du Groupe d'Experts.

Husson, M. 2015. *Créer des emplois en baissant les salaires ?*. Éditions du Croquant, collection Détox.

Husson, M. 2017. “Zéro charge, zéro emploi, zéro pointé”. *Chronique alternatives économiques*, janvier.

Kosma, E., Rivière, S. 2023. Stat'ur bilan. Desar - URSSAF caisse nationale, n°366, [En ligne] : [https://www.urssaf.org/files/Espace%20media/Communiqu%c3%a9s%20de%20presse/CP270723/Stat\\_Ur\\_366.pdf](https://www.urssaf.org/files/Espace%20media/Communiqu%c3%a9s%20de%20presse/CP270723/Stat_Ur_366.pdf).

Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques. 2017. “Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de profitabilité et de salaires”. Rapport du LIEPP, Sciences Po, remis à France Stratégie le 21 mars.

Malgouyres, M. 2019. “Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises”. Institut des politiques publiques, rapport IPP n°20.

Observatoire Français des Conjonctures Économiques. 2020. “Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle”. Rapport pour France Stratégie.

Sterdyniak, H. 2002. “Une arme miracle contre le chômage”. *Revue de l'OFCE* 81: 301-315.