

## Rapport Bozio-Wasmer du 3/10/2024

Voilà un dossier volumineux, sérieux et intéressant. Bien écrit et compréhensible, il s'adresse à des lecteurs... non rebutés par 300 pages + annexes, à des personnes qui réfléchissent et non pas à des décideurs. Ce n'est pas, et de loin, une réforme clé en main.

La complexité des cotisations sociales actuelles, décrite de manière précise, laisse pantois. On ne cesse pas d'en apprendre.

Les tentatives de modéliser le comportement induit par les barèmes (élasticité...) sont à prendre avec prudence. Le risque est de laisser croire que l'on peut agir en réglant finement certains paramètres, et pas là aller à l'encontre d'un objectif pourtant fortement affiché : simplifier.

Les auteurs proposent une modélisation simplifiée, mais restant basée sur des formules non linéaires et avec seuils. Ils s'interrogent sur la conformité à la Constitution de taux de cotisations salariales progressives. Ils n'explorent pas la voie de taux linéaires (type impôt négatif), seule de nature à éradiquer la difficile question pratique de la période de référence et des employeurs multiples.

Le projet INF de l'AIRE n'est ni mentionné, ni cité dans la bibliographie. Toutefois, on retrouve le même désir de distinguer le contributif du non-contributif.

Les développements sur la cotisation « AT-MP » et la cotisation « mobilité » gardent l'idée d'une correspondance entre les dépenses et les recettes particulières à ces rubriques. Le principe de non-affectation des recettes aux dépenses devrait orienter vers une simplification plus radicale : la suppression de ces cotisations et leur remplacement par une cotisation non-contributive générique (ou une augmentation non préaffectée de la TF).

Voici quelques extraits.

### **Page 12**

Enfin, nous proposons de rendre plus lisibles les cotisations sociales. Pour cela, il faudrait que la distinction entre cotisations employeur et cotisations salariales corresponde à celle entre cotisations dites **contributives**, qui apportent des droits sociaux individuels aux assurés, et prélèvements **non-contributifs** qui financent le reste de la protection sociale. Les cotisations salariales correspondraient uniquement aux cotisations contributives, ce qui les rendrait plus lisibles. Cette refonte ne changerait ni les droits, ni le salaire net ni le coût employeur (salaire super-brut), uniquement le salaire brut. Cette réforme ferait apparaître que les cotisations sociales finançant ces assurances sociales sont bien une partie différée mais tangible de la rémunération des salariés.

### **Page 18-19**

La machinerie en place est devenue très complexe et difficilement pilotable.

Le système est d'une complexité redoutable, avec des barèmes, des assiettes et des taux de cotisations multiples et enchevêtrés, des exonérations tout aussi multiples.

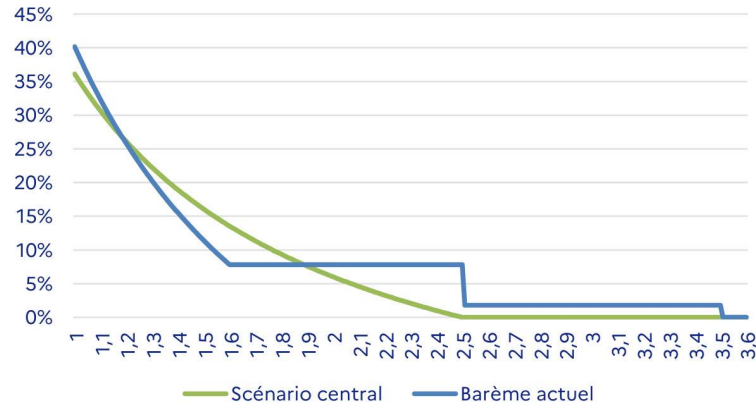
Nous recommandons donc une très forte simplification de ce système, et à terme de ne pas dépasser deux régimes d'exonération de cotisations différents : un régime général assorti éventuellement d'un second régime pour des catégories de travailleurs dont il convient de favoriser ou protéger l'emploi, tels que les jeunes de moins de 26 ans ou l'emploi de zones économiquement fragiles. Nous recommandons aussi d'unifier les différentes assiettes de cotisations en une seule, qui pourrait être l'assiette de la CSG dans sa composante de revenu d'activité.

### **Page 28-29**

La politique de réduction des cotisations employeurs pâtit d'un manque criant de lisibilité et de

stabilité.

Le scénario central du rapport propose de réduire les 28 exonérations de cotisations de 4,05 points au niveau du Smic et d'abaisser fortement la pente des allègements pour un point de sortie à budget constant autour de 2,5 Smic (graphique C). Dans ce scénario, par rapport au régime actuel, les cotisations employeurs sont donc plus élevées entre 1 et 1,2 Smic, plus faibles de 1,2 à 1,9 Smic, et redeviennent plus élevées de 1,9 Smic à 3,5 Smic. La réduction la plus forte des cotisations employeur est de 5,7 points pour les personnes rémunérées 1,6 Smic, c'est-à-dire au niveau du salaire médian.



**Page 119**

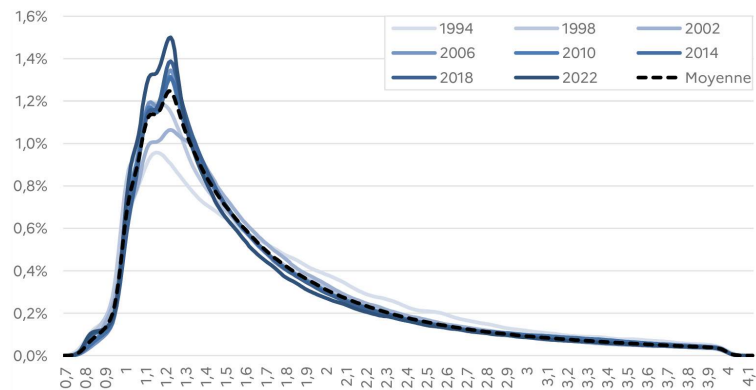
Bilan des évaluations sur le CICE. Le comité de suivi du CICE a retenu finalement l'ordre de grandeur de 100 000 emplois créés ou sauvegardés (France Stratégie, 2018, 2020).

**Page 132-133**

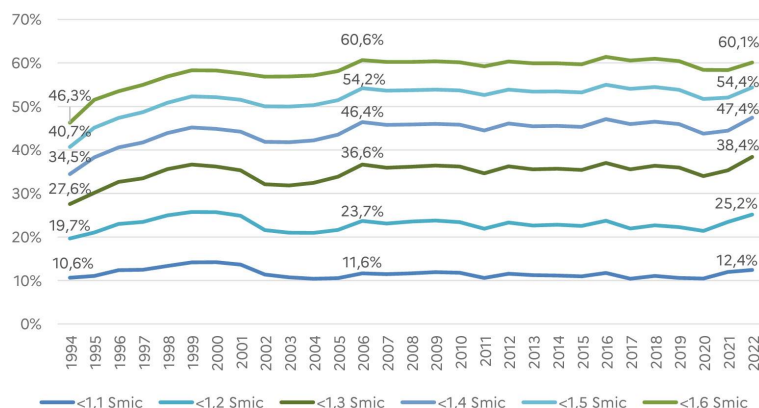
Encadré 3.2 – La mesure du nombre de salariés rémunérés au Smic.

Intéressante analyse, savoir si le SMIC (mensuel ou annuel) est respecté est tout sauf simple !

Graphique 3.6 – Distribution du salaire brut horaire exprimé en parts de Smic entre 1994 et 2022



Graphique 3.8 – Évolution de la part de salariés dont le salaire horaire brut est situé sous un seuil exprimé en parts de Smic entre 1994 et 2022

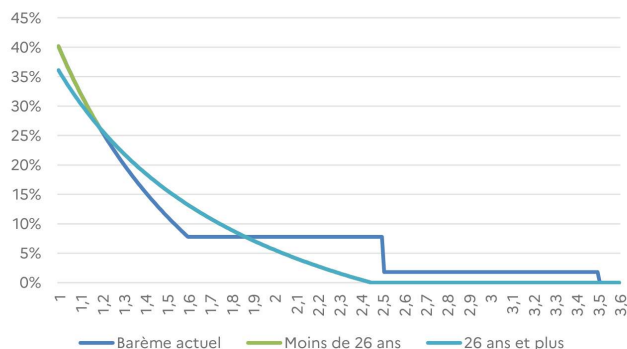


## Page 172 Chapitre 4 – Les scénarios de réformes et leurs effets

L'intention est de privilégier les baisses de cotisations entre 1,2 et un peu moins de 2 Smic, une intervention sur ces catégories de travailleurs et de revenus permettant de « désmicardiser » l'économie française. A contrario, un relèvement léger des cotisations entre 1 et 1,2 Smic ne s'accompagne pas nécessairement de pertes d'emplois.

### Page 201

Graphique 4.10 – Scénario central avec une variante pour les moins de 26 ans et barème actuel d'exonération en fonction du salaire brut (exprimé en fraction de Smic)



## Page 223 Chapitre 5 – Réduire la complexité du financement de la protection sociale

En préambule, on peut opposer deux approches contradictoires face à la complexité des barèmes socio-fiscaux : la première est de dénoncer la complexité en exigeant une simplification radicale et idéale, sans prendre en compte les motifs qui ont conduit à introduire des barèmes complexes ; la seconde, également stérile, vient dénoncer tout effort de rationalisation en affirmant que les systèmes d'information actuels permettent de gérer un très haut degré de complexité, sans se soucier des conséquences de cette complexité sur l'adhésion des citoyens et sur l'attractivité de notre tissu productif.

### Page 228

La particularité de la PPV la rendant comparable à une exemption, prévue dans le bulletin officiel de la sécurité sociale, est de ne pas entrer en compte dans la rémunération retenue pour le calcul de la réduction générale et des taux réduits de cotisation famille et maladie, alors même qu'elle n'est pas retranchée de l'assiette de calcul de ces réductions, prévue à l'article L. 242-1. **Qui comprend ?**

### Pages 230-233

Réductions pour heures supplémentaires. À ces réductions de cotisations et contributions patronales dues au titre de la rémunération classique du salarié s'ajoute une déduction des cotisations patronales dues au titre de la rémunération des heures supplémentaires. À l'inverse des précédentes, celle-ci s'exprime en euros, et non en pourcentage (1,50 € par heure supplémentaire pour les entreprises de moins de 20 salariés et 0,50 € par heure supplémentaire pour les entreprises de 20 ou de moins de 250 salariés).

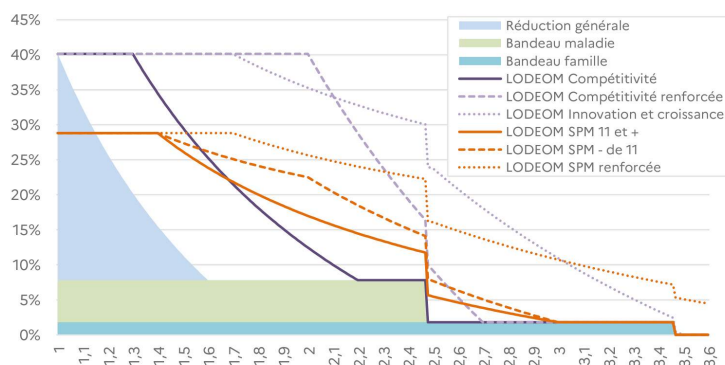
Par ailleurs, si les exonérations de cotisations et contributions salariales dues au titre de la rémunération classique sont extrêmement limitées, il existe une réduction des cotisations sociales d'assurance vieillesse de base et complémentaire dues au titre de la rémunération des heures supplémentaires. Cette réduction constitue donc un barème supplémentaire d'exonération, et doit être

déclarée par un canal dédié dans la mesure où la rémunération des heures supplémentaires est en parallèle exonérée d'impôt sur le revenu, mais surtout parce que la sécurité sociale et l'Agirc-Arrco doivent enregistrer les droits à pension correspondants, bien que les cotisations soient exonérées (et non exemptées).

Les dispositifs d'exonération spécifiques. En complément des exonérations générales, différents dispositifs spécifiques, ciblés sur des zones géographiques, des secteurs d'activité ou certains salariés visent également à réduire les taux applicables de cotisations sociales employeur. Il existe ainsi une quinzaine d'exonérations différentes applicables pour les employeurs relevant du régime général ou du régime agricole.

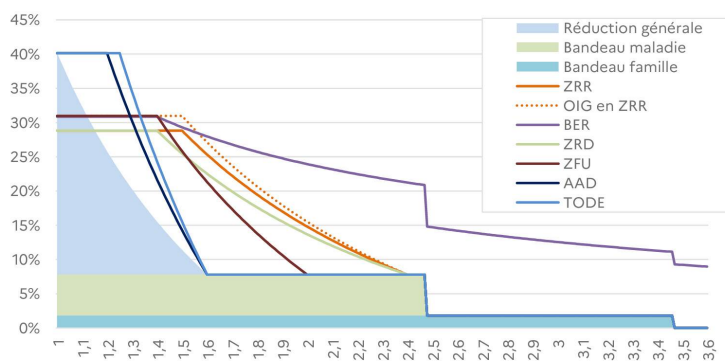
Ces réductions générales, zonées et ciblées sont non cumulables et, pour certaines, fonctionnent de façon similaire aux allègements généraux de cotisations et contributions, c'est-à-dire par le biais d'une réduction maximale au niveau du Smic puis dégressive jusqu'à un point de sortie déterminé par la loi. Bien que les modalités d'application soient le plus souvent analogues (et plus ou moins généreuses), il est toutefois indispensable pour l'employeur de les déclarer via un canal dédié à chaque exonération, qui dispose ainsi d'un code qui lui est consacré dans la DSN.

**Graphique 5.1 – Comparaison des réductions de cotisations et de contributions patronales spécifiques (en Outre-mer)**



Lecture : pour un salarié rémunéré 1,3 Smic, le régime LODEOM compétitivité prévoit une exonération de 40,14 % contre 20,2 % pour la réduction générale et les bandeaux maladie et famille.

**Graphique 5.2 – Comparaison des réductions de cotisations et de contributions patronales spécifiques (hors Outre-mer)**



Lecture : pour un salarié rémunéré 1,3 Smic, le régime TODE prévoit une exonération de 34,45 % contre 20,2 % pour la réduction générale et les bandeaux maladie et famille.

L'impression qui ressort de l'analyse des dispositifs spécifiques de cotisations employeur est celui d'une grande complexité mais aussi d'une grande instabilité dans le temps. Ce constat n'est pas nouveau : en 2008, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée observe que cette situation rend « difficile l'appréciation du coût réel du travail et les comparaisons internationales ». Elle juge le dispositif actuel « très complexe et peu lisible pour les entreprises, notamment pour les entreprises étrangères qui souhaiteraient investir dans notre pays. Cette situation affecte notre compétitivité et notre attractivité, elle est donc préjudiciable au développement de notre économie et de l'emploi ».

## Pages 237-238

Un calcul approximatif place le nombre de 237 barèmes potentiels différents à plus de 1,7 milliard de combinaisons possibles (pour un même niveau de salaire)

## Pages 241-243

De façon générale, des taux différenciés pour des cotisations sociales contributives, permettant de rendre compte des préférences différentes que différentes professions, ou entreprises, souhaitent comme niveau de cotisations (et donc de prestations) sont tout à fait justifiés dans le cadre d'un système en partie contributif. Les différences de taux d'imposition pour le financement de prestations universelles ou de prestations non contributives ne devraient pas, elles, être maintenues.

**Recommandation 1. Se limiter à deux barèmes de réduction de cotisations sociales : le barème général et un barème d'exonération renforcée.**

On a dénombré 3 042 cas d'assiettes différentes pour la rémunération de base, et une très grande partie de ces cas sont des dispositifs anciens, qui ne trouvent pas de justification.

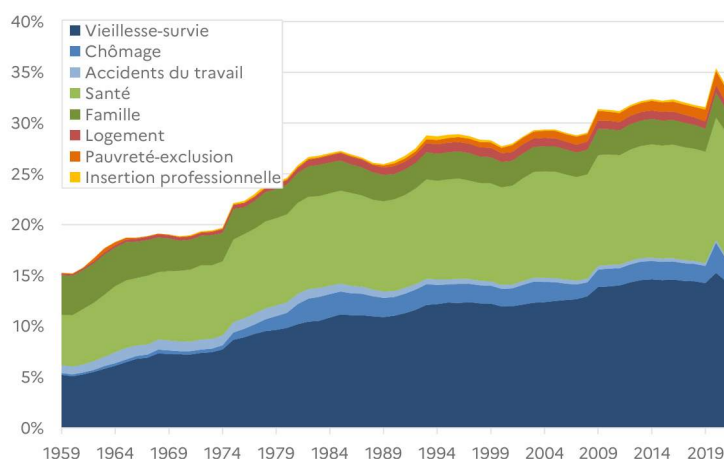
**Recommandation 2. L'assiette des cotisations sociales devrait être définie comme l'assiette des revenus d'activité soumis à la CSG. Aucune dérogation n'est plus possible, seuls les taux peuvent temporairement varier pour faciliter la transition vers le nouveau régime (deux taux et une assiette unique).**

**Recommandation 3. La contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui dépend de la taille de l'entreprise, ou le versement mobilité (VM), qui varie en fonction de la localisation des établissements, ne sont pas des cotisations sociales et devraient être remplacés par d'autres prélèvements fiscaux. Un tel remplacement viendrait simplifier la structure des prélèvements sociaux.**

## Page 245 Chapitre 6 – Des perspectives pour clarifier et améliorer l'efficacité du financement de la protection sociale

Pages 249-251

Graphique 6.2 – Dépenses de protection sociale par type de prestations (1959-2021, en pourcentages du PIB)



Lecture : en bleu sont indiquées les prestations contributives (retraite, chômage, accidents du travail), en vert les dépenses universelles de protection sociale (famille, maladie), et en rouge orangé les prestations de solidarité, sous condition de ressources. Cette classification est imparfaite car il n'est pas possible de remonter à 1959 pour une décomposition des indemnités journalières (au sein du bloc maladie, mais de nature contributive), ni l'identification des dispositifs non contributifs au sein du bloc vieillesse-survie.

Le constat actuel est, qu'au niveau agrégé, on n'est plus très loin d'une parité entre les masses des cotisations sociales et les prestations contributives. Ainsi, en 2021 approximativement 50 % de la dépense de protection sociale peut être classée en prestations contributives, contre 54 % du financement apparaissant sous la forme de cotisations sociales.

### **Page 258**

L'écart persistant entre les approches juridique et économique. L'évolution de la littérature économique empirique rend moins contradictoire les approches juridique et économique, mais la conception du juge constitutionnel (cf. Encadré 6.1) des cotisations employeur comme de nature fondamentalement différente des cotisations salariales est fortement en décalage avec la compréhension de ces prélèvements par les économistes : la rémunération avant prélèvement du travail reste définie comme un salaire super-brut, incluant donc les cotisations employeur. Et, contrairement à l'approche juridique consacrée par le CC, la nature économique des cotisations employeur et salariés est très semblable. L'autre écart entre les approches juridique et économique tient à la définition du lien contributif. L'approche juridique lui donne un contenu centré sur l'ouverture de droits, sans lien forcément direct entre les prestations et les cotisations. À l'inverse, l'approche économique insiste sur le lien explicite et direct entre montant des prestations et montants des cotisations, quelle que soit la nature (cotisations employeur ou salariés) du prélèvement.

### **Page 259 *Rendre lisible la partie contributive des assurances sociales***

Cette partie n'est pas une proposition de réforme clé en main

### **Page 264 *Peut-on envisager de changer le référentiel du salaire brut pour clarifier le financement de la protection sociale ?***

### **Page 279**

**Recommandation 4. Basculer progressivement sur cinq ans la moitié du versement mobilité sur la taxe foncière sous plafond (par exemple un maximum de 2 ou 3 points de taux de taxe communale de hausse par an). Au-delà de ce plafond, les communes participant à l'AOM peuvent collectivement décider de dépasser ce seuil pour parvenir à la réduction de moitié du versement mobilité des entreprises.**