

6-2

LES DISPOSITIFS D'EXONERATIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Les mesures d'exonération en faveur de l'emploi comprennent principalement deux types de dispositifs. Les mesures à vocation générale incluent les allègements généraux de charges sur les bas salaires (allègements « Fillon ») et les dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la loi TEPA à compter du 1^{er} octobre 2007 (exonération des heures supplémentaires et rachat des RTT) ; ces mesures sont financées par un transfert de recettes fiscales (panier fiscal). Les mesures ciblées sont quant à elles compensées par dotations budgétaires ou non compensées (cf. encadré 2). Après une hausse de 16,5% en 2007, le montant de l'ensemble de ces dispositifs d'exonération devrait croître de 11% en 2008 et se stabiliser en 2009.

Les dispositifs d'exonération à vocation générale continuent de progresser en 2008, et devraient se stabiliser en 2009

Les montants associés aux dispositifs d'exonération à vocation générale progressent de 16,6% en 2008 (cf. tableau 1), mais devraient se stabiliser en 2009 (augmentation de 2%).

Montée en charge du dispositif d'exonération des heures supplémentaires en 2008

La mesure de réduction forfaitaire de cotisations patronales et d'exonération totale de cotisations salariales sur les heures supplémentaires, votée dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) et entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2007, devrait générer en 2008 un manque à gagner de 2,8 Md€. C'est principalement ce dispositif, monté en charge en 2008, qui explique le fort dynamisme des mesures à vocation générale. En 2009, les exonérations sur les heures supplémentaires devraient encore croître de 7%, sous l'effet d'une augmentation des heures supplémentaires effectuées et de l'intégration de la mesure de rachat des RTT au dispositif d'exonération des heures supplémentaires.

Par ailleurs, la loi TEPA, en excluant les heures supplémentaires (majorées) de la formule de calcul des allègements « Fillon », en a majoré le coût²⁷.

En 2008, le montant exonéré au titre des rachats RTT (cf. encadré 1) serait de 148 M€, d'après les premières remontées dont dispose l'ACOSS.

Une progression plus modérée des allègements généraux de charges

Les allègements « Fillon » avaient été particulièrement dynamiques en 2007, notamment en raison des régularisations au titre des heures rémunérées de toute nature portant sur les exercices 2006 et 2007. Les sommes exonérées à ce titre ne jouent plus en 2008, ce qui a un impact négatif sur la dynamique des allègements. Ils progressent néanmoins fortement (+5,8%). Cette augmentation résulte tout d'abord de l'évolution tendancielle des allègements (+2,6%), en lien avec la progression de la masse salariale et des salaires. Par ailleurs des mesures entrées en vigueur au cours de l'année 2007 ou au 1^{er} janvier 2008 alimentent la hausse des allègements (+3,2%) : incidence en année pleine du passage au 1^{er} juillet 2007 de 26 à 28,1 points d'exonération au niveau du SMIC pour les entreprises de moins de 20 salariés (320 M€) et de la neutralisation à compter du 1^{er} octobre 2007 des heures supplémentaires dans le calcul des allègements (700 M€), basculement des contrats de professionnalisation dans le dispositif « Fillon » (120 M€), et de l'application de l'allègement Fillon sur les heures rémunérées de toute nature (225 M€).

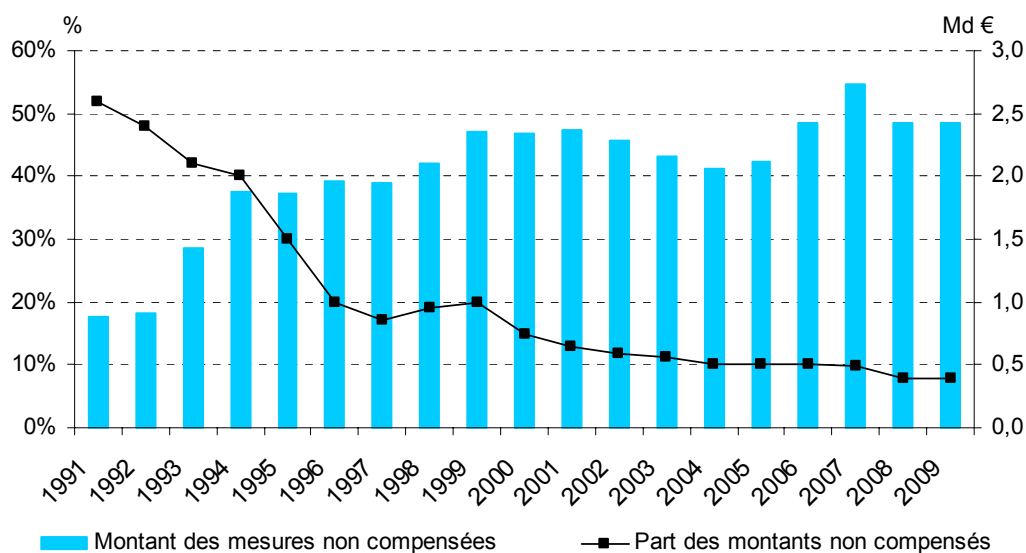
²⁷ La référence à la rémunération mensuelle (hors heures supplémentaires et complémentaires) se substitue à la référence horaire moyenne ; un salarié qui faisait des heures supplémentaires voyait auparavant son salaire horaire moyen majoré, ce qui impliquait une moindre exonération.

Tableau 1 – Montant des principales mesures d'exonération à vocation générale entre 2006 et 2009 (champ régime général)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Mesures générales d'exonération	18 607	20 821	11,9	22 020	5,8	22 485	2,1
réduction bas salaire & allègements Aubry II	-2	-1	-	0	-	0	-
allègements Aubry I	24	2	--	0	--	0	-
dispositif Robien	8	1	--	0	--	0	-
allègement unique (Loi Fillon)	18 577	20 818	12,1	22 020	5,8	22 485	2,1
Exonération des heures sup. et des rachats RTT	0	616	++	2 973	++	3 019	1,6
heures supplémentaires - exonérations cotisations patronales et sal	0	616	-	2 825	++	3 019	6,9
rachats de RTT 2007	0	0	-	148	++	0	--
Ensemble	18 607	21 437	15,2	24 993	16,6	25 505	2,0

Encadré 1 : Les rachats RTT

La loi n°2008-111 pour le pouvoir d'achat du 8 février 2008 autorise les salariés à convertir en rémunération les droits correspondant à des journées de réduction du temps de travail (« rachat RTT »), possibilité également ouverte aux salariés titulaires d'une convention en forfait jours. Elle permet aussi aux salariés disposant d'un compte épargne temps d'utiliser les droits affectés sur ce compte. Les demi-journées ou journées travaillées qui rentrent dans ce cadre donnent lieu à une majoration de salaire au moins égale au taux de majoration de la première heure supplémentaire applicable à l'entreprise. Le rachat des jours acquis au 31 décembre 2007 profite d'une exonération salariale et patronale totale de cotisations et contributions sociales, à l'exception de la CSG et de la CRDS (les sommes perçues sont soumises à l'impôt sur le revenu). Pour les jours acquis en 2008 et 2009, les sommes perçues au titre du rachat des RTT bénéficient du même régime social et fiscal que celui prévu par la loi TEPA pour les heures supplémentaires (exonération fiscale et sociale totale pour le salarié et déduction forfaitaire de cotisations patronales par heures rachetées). De fait, les journées rachetées sont considérées comme des heures supplémentaires, et les sommes correspondant au rachat des journées RTT en 2009 sont additionnées aux exonérations d'heures supplémentaires dans le tableau 1.

Graphique 1 - Evolution des exonérations non compensées en montant et en part

Source : ACOSS. Champ : régime général. En milliards d'euros courants.

En 2009, il ne devrait plus y avoir de régularisation au titre des heures rémunérées de toute nature, ce qui joue en base sur la prévision (-225 M€). Les montants exonérés devraient ainsi progresser d'environ 2% du fait de l'évolution tendancielle (environ +0,8%) et du basculement plus important des contrats de professionnalisation dans le dispositif (300 M€).

Des évolutions variables en 2008 et en 2009 pour les mesures ciblées

Les mesures ciblées représentent un volume d'exonération nettement plus faible que l'allègement « Fillon » : en 2008, leur montant s'élèverait à environ 6,3 Md€ (environ 20% du montant total des exonérations), soit une baisse de 6,8% par rapport à 2007. Cette baisse devrait se poursuivre en 2009 (-5,4%).

Les mesures en faveur de publics particuliers

En 2008, le coût des mesures en faveur de publics particuliers décline fortement (-15,4%). Tout d'abord, les contrats d'apprentissage, traditionnellement très dynamiques, progressent plus modérément (+5%). Ensuite, la diminution importante (-29%) des sommes exonérées au titre des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et des contrats d'avenir (CA) traduit une baisse programmée des entrées dans ces dispositifs. Enfin, les exonérations accordées au titre des contrats de professionnalisation sont en forte baisse (-26%) du fait de la suppression de l'exonération spécifique qui leur était attachée (ils bénéficient désormais des allègements généraux). Les autres dispositifs ayant une importance significative en termes de pertes de recettes demeurent relativement stables.

En 2009, le montant des exonérations en faveur de publics particuliers devrait continuer à baisser (-18%) pour les mêmes raisons : stagnation des exonérations accordées au titre des contrats d'apprentissage, baisse du nombre d'entrées dans les dispositifs CAE et CA, et basculement des contrats de professionnalisation vers les allègements généraux.

Les mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques

Les sommes exonérées au titre de ces dispositifs décroissent significativement en 2008 (-6,7%). L'extension en 2005 du dispositif d'exonération au titre des zones de revitalisation rurale (ZRR) aux associations et organismes d'intérêt général (OIG) avait entraîné une augmentation des sommes exonérées. En 2007, d'importantes régularisations, au titre des exercices antérieurs, expliquaient le dynamisme de la mesure. Ces régularisations se poursuivent en 2008, mais à un rythme plus modéré, ce qui explique la baisse des montants exonérés de 22%. Par ailleurs, les exonérations accordées au titre des zones franches urbaines (ZFU) sont moins dynamiques que les années passées, du fait de la dégressivité de la mesure au bout de cinq ans qui concernerait en 2008 un stock important de bénéficiaires. Enfin, l'exclusion des cotisations AT/MP du dispositif d'exonération dans le cadre de la Loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) se traduit également par une baisse des exonérations.

En 2009, les montants associés à ces mesures continueraient à baisser (-3,9%), en raison de la fin des régularisations accordées au titre des exercices antérieurs pour le dispositif ZRR. Les exonérations accordées dans le cadre de la LOPOM repartent en revanche à la hausse, du fait du dynamisme de la masse salariale dans les DOM-TOM.

Les mesures en faveur de l'emploi à domicile

En 2008, les exonérations en faveur de l'emploi à domicile restent stables après une augmentation de 27% en 2007. L'achèvement de la montée en charge des mesures instaurées en 2006 explique partiellement cette évolution. Par ailleurs, les cotisations AT/MP ont été exclues à compter du 1^{er} janvier 2008 des dispositifs d'exonération dont bénéficiaient jusque-là les employeurs dans le cadre des emplois familiaux et des aides à domicile. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2008, un basculement progressif du dispositif d'exonération actuel vers l'allègement « Fillon » est opéré pour les aides à domicile employées par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile. Ces exonérations seraient à nouveau en hausse en 2009 (+6%), en raison du dynamisme du secteur.

Tableau 2 – Montant des principales mesures d'exonération ciblées entre 2006 et 2009 (compensées et non compensées, champ régime général)

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Allègements en faveur de certaines catégories de salariés							
Mesures compensées	1 436	1 571	9,4	1 471	-6,3	1 171	-20,4
Apprentissage	771	829	7,5	873	5,3	871	-0,3
Contrats de professionnalisation et contrat de qualification	435	516	18,8	384	-25,7	84	--
Contrats initiative emploi	61	48	-22,4	34	-29,2	25	-27,0
Paniers repas des salariés des hotels cafés restaurants	144	158	9,2	161	2,4	172	6,5
Autres allègements	24	20	-19,4	20	-0,8	20	2,0
Mesures non compensées	964	1 114	15,6	799	-28,3	692	-13,4
CES et CEC	175	55	--	9	--	4	--
Contrats d'accompagnement dans l'emploi	516	632	22,6	412	-34,8	362	-12,1
Contrats d'avenir	151	306	++	252	-17,6	197	-21,8
Contrat de reclassement et de transition professionnelle	40	40	-0,5	39	-0,7	39	-2,0
Associations intermédiaires	76	79	3,3	83	5,1	88	6,2
Autres allègements	7	3	-49,6	4	5,3	2	-37,1
Ensemble	2 400	2 685	11,9	2 270	-15,4	1 863	-18,0
Allègements en faveur de certaines zones géographiques							
Mesures compensées	1 359	1 815	33,5	1 694	-6,7	1 628	-3,9
Loi de programme pour l'outre-mer	889	1 027	15,5	988	-3,8	1 054	6,7
Salariés en Zones Franches Urbaines	287	334	16,2	343	2,8	325	-5,2
Créations d'emploi en ZRR	153	427	++	335	-21,7	223	-33,5
Créations d'emploi en ZRU	8	8	-1,1	7	-17,6	5	-19,2
Autres allègements	22	20	-10,0	22	10,0	21	-3,6
Mesures non compensées	1	1	11,7	1	12,0	1	0,0
Salariés en Zones Franches Urbaines	1	1	11,7	1	12,0	1	0,0
Ensemble	1 360	1 816	33,5	1 695	-6,7	1 629	-3,9
Allègements en faveur de l'emploi à domicile							
Mesures compensées	197	401	++	430	7,2	448	4,2
Abattement de 15 points pour les EPM	153	229	49,9	247	7,5	266	7,7
Extension du champ des activités exonérées	44	171	++	183	6,9	182	-0,5
Mesures non compensées	1 423	1 565	10,0	1 538	-1,7	1 639	6,5
emplois familiaux	885	955	7,9	906	-5,1	942	4,0
aide à domicile	519	571	10,2	586	2,6	646	10,2
CESU : exonération abondement entreprise	19	39	++	46	20,0	51	10,6
Ensemble	1 620	1 965	21,3	1 968	0,1	2 086	6,0
Autres exonérations							
Mesures compensées	202	262	29,6	296	12,9	302	2,0
Détenus et rapatriés	69	71	2,2	73	4,0	76	4,0
Jeunes entreprises innovantes	96	107	11,5	111	3,9	107	-3,6
Droit à l'image des sportifs	35	26	-26,8	26	1,1	27	2,9
Micro-entreprises	0	0	-	46	++	27	-42,3
Indemnités versées dans le cadre d'un accord de GPEC	0	45	++	22	--	43	++
Autres allègements	2	14	++	18	24,6	22	25,6
Mesures non compensées	15	44	++	85	++	91	6,4
exonérations pour les arbitres et les juges sportifs	0	30	++	33	11,3	34	2,0
exonération de cotisations pour l'attribution gratuite d'actions	0	0	-	36	++	40	9,6
ACCRE	15	14	-4,2	16	14,7	18	8,1
Ensemble	217	306	40,9	381	24,6	392	3,0
Total des exonérations ciblées	5 597	6 772	21,0	6 314	-6,8	5 970	-5,4
<i>dont mesures compensées</i>	<i>3 195</i>	<i>4 049</i>	<i>26,7</i>	<i>3 891</i>	<i>-3,9</i>	<i>3 548</i>	<i>-8,8</i>
<i>dont mesures non compensées</i>	<i>2 402</i>	<i>2 724</i>	<i>13,4</i>	<i>2 424</i>	<i>-11,0</i>	<i>2 423</i>	<i>0,0</i>

Source : ACOSS, données en droits constatés issues de la base RACINE (pour les mesures compensées) et ORME (pour les mesures non compensées), y compris produits à recevoir (PAR). Prévisions Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique.

Encadré 2 : Evolutions des mesures non compensées

Dans un contexte marqué par la diminution des exonérations ciblées de 6,8% (cf. supra), les mesures non compensées diminuent en 2008 de 11%. Cette forte baisse est principalement imputable aux dispositifs non compensés en faveur de certaines catégories de salariés, et plus particulièrement à la baisse du nombre d'entrées dans les dispositifs des contrats aidés (CAE et CA). La part des mesures non compensées dans le montant total des exonérations passerait de ce fait en 2008 à 8% environ, contre 10% les années précédentes (voir graphique 1).

En 2009, le montant des exonérations non compensées resterait stable. La baisse des exonérations accordées au titre des contrats aidés se poursuivrait, tandis que les allègements non compensés en faveur de l'emploi à domicile seraient à nouveau en augmentation (6,5%). La part des mesures non compensées dans le montant total des exonérations demeurerait inchangée en 2009 (8%).