

Programme « financement » - Partie II « Objectifs / Résultats »
Objectif n°2 : Veiller à l'équité du prélèvement social

Indicateur n° 2-2 : Montant des exemptions de cotisations sociales rapporté à la masse salariale.

Finalité : depuis quelques années, des réflexions sont menées sur l'intérêt et les modalités d'un encadrement de l'extension des exemptions de cotisations sociales devant permettre de sécuriser les ressources de la sécurité sociale. Le présent indicateur porte sur le montant (en volume et en part de la masse salariale) des rémunérations extra salariales, soumises ou non à la CSG, à la CRDS ou à d'autres contributions et échappant à l'assiette des cotisations sociales.

Résultats : sauf mention contraire, les valeurs sont présentées ci-dessous pour l'année 2007 :

Dispositifs	Montants de la perte d'assiette (en Md€)	Montants rapportés à la masse salariale	Objectif
I. Participation financière et actionariat salarié	19,7	4,3%	Limitation de l'impact pour la sécurité sociale
<i>Dont</i> : Participation	8,5	1,8%	
Intéressement	7,6	1,6%	
Plan d'Épargne en Entreprises (PEE)	1,5	0,3%	
Stock options (est. 2007)	2,1	0,5%	
II. Protection sociale complémentaire en entreprise	15,1	3,3%	
<i>Dont</i> : Prévoyance complémentaire*	11,6	2,5%	
Retraite supplémentaire	3,3	0,7%	
Plan d'épargne retraite collective	0,2	0,0%	
III. Aides directes consenties aux salariés	5,5	1,2%	
<i>Dont</i> : Titres restaurant (2005)	2,3	0,5%	
Chèques vacances (2005)	0,3	0,1%	
Avantages accordés par les comités d'entreprises (2004)	2,7	0,6%	
CESU	0,2	0,0%	
IV. Indemnités de rupture	3,4	0,7%	
<i>Dont</i> : Indemnités de licenciement	3,0	0,6%	
Indemnités de mise à la retraite	0,4	0,1%	
V. Divers (droits à l'image des sportifs)	0,1	0,0%	
TOTAL	43,8	9,4%	

Sources : DARES – enquête ACEMO-PIPA pour les données sur l'épargne salariale (l'assiette de l'épargne salariale présentée ici est relative aux versements effectués en 2008 au titre de l'exercice comptable 2007). Les données concernant les chèques vacances et les avantages accordés par les comités d'entreprise sont issues du rapport de septembre 2007 de la Cour des comptes, celles concernant les titres restaurant de calculs de la DSS à partir des chiffres fournis par la Commission nationale des titres restaurant, et celles concernant le CESU préfinancé de l'Agence nationale des services à la personne. Estimations DSS à partir des données du Centre technique des institutions de prévoyance, de la Fédération française des sociétés d'assurance, de la Fédération nationale de la mutualité française et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles pour les données de protection sociale en entreprises et des données DREES concernant la retraite supplémentaire et la prévoyance complémentaire. Estimations DSS pour les indemnités de rupture à partir des données INSEE (ESS 2002) pour les montants des indemnités, DARES et Acoiss pour les licenciements, et CNAV pour les mises à la retraite. Estimations DSS pour les droits à l'image des sportifs.

* : hors indemnités décès versées par les mutuelles.

Le montant total des sommes exclues de l'assiette des cotisations sociales est de 43,8 Md€, ce qui représente environ 9,4 % de la masse salariale.

Certaines rémunérations sont soumises à la CSG et à la CRDS dès le premier euro (épargne salariale et protection sociale complémentaire), d'autres en sont partiellement exonérées (1,5 Md€ d'exemption pour les indemnités de licenciements). Il existe également des rémunérations soumises à des contributions sociales spécifiques (8 % pour la prévoyance, contribution de 25 % en 2008 puis 50 % en 2009 pour les indemnités de mise à la retraite d'office, contribution sur les régimes de retraite à prestations définies, contribution de 10% sur les stock-options). Enfin, certains dispositifs (titres restaurant, chèques vacances, chèques transport, avantages accordés par les comités d'entreprise, CESU préfinancé) sont totalement exonérés de contributions sociales.

Les dispositifs d'épargne salariale constituent la principale source de dérogation à l'assiette des cotisations (19,7 Md€, soit environ 45 % du total). L'évolution des sommes versées au titre de l'épargne salariale a été très dynamique, avec une croissance moyenne de 8,9 % par an entre 1999 et 2006, et de 15% entre 2006 et 2007. Ce dynamisme est lié à la fois aux évolutions de la conjoncture (les abondements des employeurs sont en effet couramment calculés à partir du bénéfice de l'entreprise), qui était encore globalement favorable durant l'exercice 2007, et aux modifications de la législation incitant au recours à l'épargne salariale (loi du 19 février 2001 relative à l'épargne salariale, loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionariat salarié, loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail).

La protection sociale complémentaire en entreprise constitue la seconde source de dérogation à l'assiette des cotisations (15,1 Md€). La réglementation relative aux plafonds régissant l'exonération de cotisations de ces dispositifs a été profondément modifiée par la loi sur les retraites d'août 2003 afin d'encourager les employeurs à développer des régimes de retraite supplémentaire et des régimes de prévoyance complémentaire remplissant des conditions de sécurité financière et d'équité de tous les salariés devant la protection sociale complémentaire (*cf.* annexe 5 du PLFSS 2009).

Le montant de la perte d'assiette correspondant aux aides directes consenties aux salariés (notamment les titres restaurant et les avantages accordés par les comités d'entreprise) s'élève à 5,5 Md€.

Les indemnités de rupture échappent également largement à l'assiette des cotisations sociales, pour un montant de 3,4 Md€. Les principales indemnités sont exonérées de cotisations sociales dans la limite du plus élevé des deux montants suivants : la moitié du montant de l'indemnité ou deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue au cours de l'année précédant la rupture du contrat. Cette exonération est toutefois limitée à la part de l'indemnité n'excédant pas 6 fois le plafond annuel de la sécurité sociale pour les indemnités de licenciement, et 5 fois pour les indemnités de mise à la retraite.

Afin de sécuriser les recettes de la sécurité sociale sans remettre en cause les exemptions d'assiette des cotisations sociales aujourd'hui consenties, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a institué un forfait social sur certaines « niches sociales » (intéressement, participation, épargne salariale, retraite supplémentaire), au taux de 2 %. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale propose de porter à 4 % le taux de ce forfait social. L'objectif est de faire en sorte que les nouveaux avantages qui vont être consentis aux salariés et aux employeurs sous forme de revenus exonérés (intéressement, participation) ne se traduisent pas par un manque à gagner supplémentaire pour la sécurité sociale. En outre, une disposition de la loi de programmation des finances publiques pour 2009 – 2012 prévoit que le Gouvernement fixe chaque année un objectif de coût des exonérations, réductions ou abattements d'assiette des cotisations sociales, et met en place de nouvelles règles de gouvernance : toute création ou extension d'une mesure d'exonération ou de réduction des cotisations sociales devra être compensée par une suppression ou une diminution d'un montant équivalent.

Précisions méthodologiques : les sommes indiquées dans la colonne « montants de la perte d'assiette » du tableau ci-dessus correspondent aux montants versés par les employeurs dans le cadre des divers dispositifs répertoriés dans la première colonne du tableau. Les dispositions juridiques réglementant chacun de ces dispositifs sont détaillées dans l'annexe 5 du PLFSS 2010.

L'estimation de la perte d'assiette relative à la *protection sociale complémentaire en entreprises* a été calculée à partir des montants versés par les employeurs et les salariés au titre des contrats de prévoyance complémentaire. L'abondement de l'employeur a été estimé en supposant qu'il représente environ 58 % du montant total des cotisations (cette hypothèse est conforme à celle retenue par la Cour des Comptes dans son relevé de constatations sur l'assiette des cotisations sociales et fiscales, et est par ailleurs confirmée par une enquête de l'IRDES sur la participation des employeurs au financement de la prévoyance complémentaire, cf. *Questions d'économie de la santé n°83, 2004*).

De même, l'évaluation de l'assiette liée aux dispositifs de retraite supplémentaire est déduite du montant des cotisations versées par les employeurs au titre des contrats de retraite supplémentaire. Les données relatives au montant des cotisations versées ont été collectées par la DREES dans le cadre du suivi statistique de l'épargne retraite. Il a été supposé que l'abondement de l'employeur à ces dispositifs représente environ 60 % du montant total des cotisations versées.

L'estimation de la perte d'assiette relative aux *indemnités de licenciement et de mise à la retraite* a été réalisée en rapprochant les données de l'enquête sur la structure des salaires de 2002 de l'INSEE des données fournies par la DARES concernant les licenciements, et aux effectifs potentiellement concernés par une dérogation conventionnelle de branche permettant une mise à la retraite d'office avant 65 ans estimés par la CNAV. Il convient de souligner que ces estimations des montants dérogeant à l'assiette des cotisations aux titres des indemnités de rupture sont fragiles en raison d'une part de l'ancienneté des données relatives aux indemnités versées (2002), et d'autre part du taux élevé de non-réponses à cet item de l'enquête structure des salaires de l'INSEE en 2002. Par ailleurs, des corrections ont été apportées par rapport aux précédentes publications (PLFSS 2008 et rapport du Gouvernement au Parlement). En termes méthodologiques, l'approche en termes d'écart entre l'assiette des cotisations sociales et l'assiette de la CSG/CRDS est remplacée par une approche en termes de « niche » (assiette exclue des cotisations sociales, quelle que soit l'assujettissement à la CSG). En termes statistiques, les données de l'ANPE, qui étaient utilisées jusqu'ici pour estimer le nombre de licenciements, ont été abandonnées au profit des données issues de la DARES. Les données de l'ANPE conduisaient vraisemblablement à surestimer le nombre des licenciements, et donc le manque à gagner provenant des indemnités de licenciement.