

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 : les montants des exemptions de cotisations sociales, rapportés à la masse salariale sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Dispositifs	Montants de la perte d'assiette (en Md€)					Montants rapportés à la masse salariale		Objectif
	2008	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)	2010	2012 (p)	
I. Participation financière et actionariat salarié	16,5	14,1	16,1	17,4	18,3	3,3%	3,5%	Limitation de l'impact pour la Sécurité sociale
<i>Dont</i> : Participation	7,0	5,9	6,6	7,0	7,0	1,4%	1,3%	
Intéressement	5,9	5,7	6,3	6,7	6,7	1,3%	1,3%	
Plan d'Epargne en Entreprises (PEE)	1,5	1,2	1,3	1,4	1,4	0,3%	0,3%	
Stock options	2,2	1,3	1,8	2,3	3,2	0,4%	0,6%	
II. Protection sociale complémentaire en entreprise	15,6	15,3	15,7	16,6	17,6	3,2%	3,4%	
<i>Dont</i> : Prévoyance complémentaire*	12,3	11,7	11,7	12,1	12,6	2,4%	2,4%	
Retraite supplémentaire	3,1	3,4	3,8	4,2	4,6	0,8%	0,9%	
Plan d'épargne retraite collective	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,1%	0,1%	
III. Aides directes consenties aux salariés	6,4	6,5	6,7	7,0	7,4	1,4%	1,4%	
<i>Dont</i> : Titres restaurant	2,5	2,6	2,7	2,9	3,2	0,6%	0,6%	
Chèques vacances	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,2%	0,2%	
Avantages accordés par les CE	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	0,6%	0,6%	
CESU	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,05%	0,06%	
IV. Indemnités de rupture	3,8	4,5	4,6	4,7	4,7	1,0%	0,9%	
<i>Dont</i> : Indemnités de licenciement	3,4	3,2	3,4	3,6	3,8	0,7%	0,7%	
Indemnités de mise à la retraite	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	0,1%	0,0%	
Indemnités de rupture conventionnelle	0,1	0,8	0,8	0,9	0,9	0,2%	0,2%	
V. Prime dividende	0,0	0,0	0,0	2,8	2,9	0,0%	0,6%	
VI. Divers (droits à l'image des sportifs)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0%	0,0%	
TOTAL	42,4	40,5	43,2	48,6	50,9	8,9%	9,8%	

* : hors indemnités décès versées par les mutuelles. (p) : prévision.

Sources : DARES - enquête ACEMO-PIPA et ACOSS pour les données sur l'épargne salariale (les assiettes de la participation et de l'intéressement présentées ici sont relatives aux exercices comptables 2008 à 2012 et correspondent à des versements effectués entre 2009 et 2013). Estimations DSS pour la protection sociale complémentaire en entreprise 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 entreprise et des données DREES concernant la retraite supplémentaire et la prévoyance complémentaire. Estimations DSS pour les aides directes consenties aux salariés à partir des statistiques publiques fournies par la Commission nationale des titres restaurant, par l'Agence nationale des chèques vacances, par l'Agence nationale des services à la personne (CESU préfinancé) et par le rapport de septembre 2007 de la Cour des comptes (avantages accordés par les comités d'entreprise). Estimations DSS pour les indemnités de rupture à partir des données INSEE (ESS 2002) et ACOSS pour les montants des indemnités, DARES et ACOSS pour les effectifs concernés par un licenciement, et CNAV pour les effectifs concernés par la mise à la retraite d'office. Estimations DSS pour les droits à l'image des sportifs. PLFSSR pour 2011 pour la prime dividende.

Le montant total des sommes exclues de l'assiette des cotisations sociales en 2010 est de 43,2 Md€, ce qui représente environ 8,9 % 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 (1,7 Md€ d'exemption pour les indemnités de licenciement). Il existe également des rémunérations soumises à des contributions sociales spécifiques (contribution de 8 % pour la prévoyance, 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, et de 14 % sur les stock-options). Enfin, certains dispositifs (titres restaurant, chèques vacances, chèques transport, avantages accordés par les CE, CESU préfinancé) sont totalement exonérés de contributions sociales.

- Les dispositifs d'épargne salariale constituent la principale source de dérogation à l'assiette des cotisations (14,1 Md€ versés en 2010 au titre de l'exercice 2009, soit environ 35 % du total). L'évolution des sommes versées au titre de l'épargne salariale jusqu'en 2007 était traditionnellement très dynamique, avec une croissance moyenne de 9,8 % par an entre 1999 et 2007. Ce dynamisme était jusqu'à lors 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), 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'actionnariat salarié, loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail). Les sommes versées au titre des exercices 2008 et 2009 ont en revanche subi des baisses notables : respectivement -7,8 % puis -14,5 %. Ces diminutions sont consécutives au ralentissement de l'activité économique qui s'est produit en 2008 - 2009 et aux mauvais résultats qui en ont résulté pour les entreprises. Les sommes versées en 2011 au titre de l'exercice 2010 devraient à nouveau augmenter pour atteindre 16,1 Md€, soit 37 % du total des montants exemptés de cotisations patronales. Par la suite, les sommes versées au titre des exercices 2011 et 2012 poursuivraient leur croissance et s'établiraient respectivement à 17,4 Md€ puis 18,3 Md€.

- La protection sociale complémentaire en entreprise constitue la seconde source de dérogation à l'assiette des cotisations (15,7 Md€ en 2010, en progression de 2,6 % par rapport à 2009). 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 pour tous les salariés devant la protection sociale complémentaire (cf. annexe 5 du PLFSS pour 2009). Ces dispositifs sont moins sensibles à la conjoncture économique et aux résultats des entreprises. Les montants exemptés des cotisations patronales en lien avec la protection sociale complémentaire en entreprise devraient poursuivre leur croissance en 2011 et 2012. Ils atteindraient ainsi 16,6 Md€ en 2011 puis 17,6 Md€ en 2012.

- 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 6,7 Md€ en 2010, soit une progression de 3,5 % par rapport à l'exercice précédent. La croissance annuelle des montants correspondant à ces aides devrait s'accroître en 2011 et 2012. Ils augmenteraient ainsi de 4,6 % en 2011 puis de 4,8 % en 2012, pour atteindre 7,4 Md€ en 2012.

- Les indemnités de rupture échappent également largement à l'assiette des cotisations sociales, pour un montant de 4,6 Md€ en 2010. Le montant de ces indemnités tend à s'accroître au fil des ans (en progression continue de + 9,4 % par an en moyenne de 2006 à 2010). La progression des sommes exonérées provient à la fois du dynamisme des indemnités de licenciement depuis 2006 (+ 5,8 % en moyenne), mais également de l'introduction en 2008 d'un dispositif permettant à l'employeur et au salarié de rompre le contrat de travail d'un commun accord (rupture conventionnelle), ce qui donne également lieu à une indemnité bénéficiant du même régime social que l'indemnité de licenciement lorsque le salarié n'est pas en droit de bénéficier d'une pension de retraite. 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 3 fois le plafond annuel de la sécurité sociale pour les indemnités de licenciement et de rupture négociée, et pour les indemnités de mise à la retraite d'office. En 2011 et 2012, le niveau des indemnités de rupture devrait se stabiliser car la hausse tendancielle des indemnités de licenciement devrait être compensée par l'extinction progressive des mises à la retraite et la disparition des indemnités associées. Les indemnités de rupture compteraient ainsi pour 4,7 Md€ en 2012.

- La loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2011 a institué une prime dite « prime dividende » qui est également exemptée des cotisations patronales. Les primes versées dans le cadre de ce dispositif représenteraient un montant total attendu de 2,8 Md€ en 2011, puis de 2,9 Md€ en 2012.

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 %. Ce taux a ensuite été fixé à 4 % par la LFSS pour 2010, puis à 6 % par la LFSS pour 2011, et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 propose de le porter à 8 %. 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, retraite supplémentaire) 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.

Le rapport de la commission d'évaluation des niches fiscales et sociales rendu public en août 2011 a mis en évidence l'importance des dispositifs d'exemption de cotisations sociales. 13 dispositifs ont ainsi été évalués (sur un total de 26 recensés), correspondant à un enjeu financier de 5,3 Md€. Leur niveau d'efficacité est jugé relativement faible (c'est le cas notamment de l'intéressement et de la participation). Selon la mission, les dispositifs d'épargne salariale parviennent bien à atteindre les objectifs qui leur sont fixés (la mission souligne l'apport de ces dispositifs en termes de flexibilité des rémunérations, de motivation et d'enrichissement des stratégies de ressources humaines), mais sont trop peu diffusés dans les PME, engendrant une dualisation du marché du travail. Par ailleurs, ces rémunérations se substituent aux salaires conduisant à un effet d'aubaine pour les entreprises. Les exemptions des indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle du contrat de travail font également l'objet de fortes critiques pour leur caractère illisible, inéquitable et d'incitation à l'optimisation.

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 (cf. dispositions juridiques en annexe 5 du PLFSS 2012).

L'estimation de l'assiette liée à l'épargne salariale a été significativement révisée depuis l'exercice du PLFSS pour 2011, pour tenir compte des informations nouvelles relatives à cette assiette fournies par l'ACOSS. En effet, depuis l'introduction du forfait social au 1^{er} janvier 2009, l'assiette assujettie à cette taxe à partir du rendement de ce prélèvement est connue. Comme le prélèvement est opéré sur les sommes versées au titre de l'exercice précédent, le niveau du forfait social collecté en 2009 reflète le niveau des sommes versées au titre de 2008. Un exercice de recalage et de réévaluation des données d'enquêtes fournies par ailleurs par la DARES a donc été opéré, pour rapprocher ces deux sources. *In fine*, les assiettes estimées à partir des deux méthodes ne diffèrent que d'environ 2%.

L'estimation de la perte d'assiette relative à la *protection sociale complémentaire en entreprise* 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, à l'instar de la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de 2007, que l'abondement de l'employeur à ces dispositifs représente environ 60 % du montant total des cotisations versées. La méthode d'estimation de cette assiette a également

été modifiée depuis le PLFSS 2010, pour tenir compte du fait que la fraction des cotisations versées par l'employeur excédant un certain seuil (5 % du plafond de la sécurité sociale (PSS) ou 5 % de la rémunération soumise à cotisations sociales dans la limite de 5 fois le PSS) est réintégrée à l'assiette des cotisations sociales.

L'estimation de la perte d'assiette relative aux *indemnités de rupture* a été réalisée en rapprochant les données de l'enquête sur la structure des salaires de 2002 de l'INSEE, d'une part avec les données fournies par la DARES concernant les licenciements, et d'autre part avec les 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 au titre 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-réponse à cet item de l'enquête structure des salaires de l'INSEE en 2002. Enfin, un nouveau dispositif (la rupture conventionnelle) est venu s'ajouter aux deux dispositifs traditionnellement présentés.