

Chapitre VI

L'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général

PRÉSENTATION

Après avoir conduit en 2002 une enquête sur l'assiette des cotisations sociales, la Cour a étendu dans le présent rapport son analyse à l'ensemble des prélèvements qui contribuent au financement du régime général de la sécurité sociale. Ces recettes, désignées ensuite par le terme de prélèvements sociaux, rassemblent outre les cotisations sociales stricto sensu, différentes impositions (CSG, CRDS, contribution solidarité autonomie et prélèvement social sur les revenus de capitaux). Leur assiette fait l'objet de multiples exonérations, abattements, déductions et réductions aux finalités diverses qui en grèvent le produit dans des proportions très significatives au profit d'un nombre variable de bénéficiaires.

La Cour a souhaité plus particulièrement cette année évaluer l'incidence sur les recettes du régime général de ces divers dispositifs. Elle a constaté que la mesure de l'impact sur l'équilibre des comptes sociaux des différentes mesures d'exonération est encore lacunaire. En outre, l'évaluation de leur efficacité reste à faire, seuls les dispositifs de soutien à l'emploi ayant fait jusqu'à présent l'objet de travaux de la Cour¹²⁷.

Certes, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale dispose qu'une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) énumère l'ensemble des mesures d'exonération sur les prélèvements sociaux et précise les modalités de leur compensation financière. L'article 9 de la LFSS pour 2003 prévoit, par ailleurs, la transmission quinquennale au Parlement d'un rapport recensant les dispositifs affectant l'assiette des cotisations et chiffrant les pertes de recettes induites pour l'Etat et la sécurité sociale. Ce rapport devrait d'ailleurs être prochainement disponible puisque le délai prévu viendra à échéance au cours de l'année 2007. De même, les programmes de qualité et d'efficience devraient comporter dans leur volet financement un indicateur relatif aux « niches sociales ».

En présentant sans attendre un bilan aussi complet que possible, la Cour a souhaité aller au-delà des estimations aujourd'hui disponibles. Ainsi, l'annexe annuelle à la loi de financement susmentionnée ne reprend-elle qu'en partie les exonérations affectant les prélèvements sociaux. Elle ignore notamment les exonérations qui amputent le produit des

127. Voir notamment le rapport public 2003 « Les contrats emplois consolidés », pp. 101 et suivantes, et le rapport public 2005 « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi », pp. 221 et suivantes.

Plus récemment, une évaluation des mesures emploi a été réalisée par la Cour : communication à la commission des affaires sociales du Sénat relative aux exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés, juillet 2006.

contributions au titre des revenus du patrimoine ou des placements. Les estimations qui suivent visent ainsi à fournir au Parlement un ordre de grandeur aussi fidèle que possible des ressources qui sont ainsi retirées à la sécurité sociale au profit de politiques publiques multiples et variées.

La Cour s'est attachée à recenser les divers dispositifs qui réduisent l'assiette des prélèvements sociaux, à en estimer l'impact pour le régime général et à fournir des précisions sur les finalités de chacun de ces dispositifs, le nombre de leurs bénéficiaires. Certes, la loi du 25 juillet 1994 codifiée à l'article L. 131-7 a posé le principe de compensation par l'Etat des mesures de réduction et d'exonération de cotisations, principe ensuite conforté et élargi aux abattements d'assiette et aux contributions. Mais ce principe connaît encore de nombreuses et importantes exceptions.

Les éléments de chiffrage fournis sont principalement fondés sur des données produites par différentes administrations pour l'année 2005.

La méthode retenue

Les prélèvements sociaux sont régis par deux principes : l'universalité des revenus pris en compte et la proportionnalité des taux appliqués à ces revenus. Ces principes permettent d'estimer à la fois la perte d'assiette et la perte de recettes correspondante.

La perte d'assiette estimée résulte en effet du principe d'universalité. Concernant les cotisations sociales, l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale retient une conception très extensive des revenus taxables. Il s'agit de « toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payées, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire ».

La création des contributions sociales (CSG et CRDS) a retenu une assiette encore plus large, puisque l'ensemble des revenus y est soumis (l'ACOSS évalue à 30,3 Md€ en 2005 l'écart entre l'assiette de la CSG et celle des cotisations sociales). Cette extension tirait les conséquences financières de l'universalisation du bénéfice des prestations et du relâchement du lien avec le salariat et permettait de limiter les comportements d'optimisation sociale de certains assujettis. La CSG a ainsi pour finalité la mise en oeuvre du principe de solidarité générale sans idée de contrepartie rappelé par la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1990.

A la différence de l'impôt sur le revenu, les contributions sociales sont proportionnelles à leurs assiettes. Ce principe de proportionnalité a été renforcé par la suppression des plafonnements pour les cotisations maladie et famille, leur subsistance en matière de vieillesse s'expliquant par l'existence des régimes obligatoires complémentaires de retraite. Il

facilite l'évaluation financière des *pertes de recettes* et permettrait en théorie la sommation des différentes estimations.

La Cour s'est efforcée de fournir, pour chaque dispositif diminuant les recettes du régime général, une estimation de son enjeu financier toutes choses égales par ailleurs. Cette estimation ne tient pas compte de l'impact qu'aurait la suppression des exonérations sur les recettes taxées. Elle correspond donc à chaque fois à un chiffre maximum de pertes de recettes.

Pour les différents dispositifs relatifs aux entreprises, un calcul complémentaire a été effectué sous l'hypothèse d'une dépense globale (salaires + dispositifs exonérés) inchangée. Les recettes ainsi récupérées constituent le minimum qui peut être attendu de l'application du droit commun. Des études plus précises, mesurant notamment l'élasticité des dépenses exonérées de prélèvements à la variation des taux de prélèvements¹²⁸ permettraient de mieux appréhender l'incidence des modifications de comportements qu'induirait une remise en cause des différents avantages consentis.

Pour les revenus d'activité, les revenus de remplacement et de complément, la Cour a retenu le taux de CSG applicable aux salaires¹²⁹ parce que cette imposition représente l'essentiel du produit de ces contributions. Pour les cotisations sociales, la Cour a retenu le taux de 37,88 %¹³⁰. Ce taux ne prend pas en compte les cotisations aux régimes de vieillesse complémentaire et d'assurance chômage qui s'établissent entre 15 % et 20 %.

128. Une telle appréciation est délicate, d'autant plus que les effets potentiels sont sans doute variables, selon les dispositifs recensés. On peut donner deux exemples contrastés des comportements probables, en cas de remise en cause des exonérations :

- dans le cas de la participation versée aux salariés, il est probable que les montants distribués par les employeurs seraient diminués, et seulement en partie compensés par une hausse de la rémunération directe (celle-ci engendrant une hausse, pour un montant difficile à chiffrer, des cotisations) ;
- dans le cas des indemnités de licenciement, à l'inverse, il est probable que les montants alloués ne seraient qu'assez peu modifiés car ils sont fixés par référence à des durées d'emploi. Il en serait selon toute vraisemblance de même en ce qui concerne l'attribution de stock-options.

Les élasticités associées à chaque dispositif seraient donc très variables.

129. Soit notamment 7,5 % pour la CSG.

130. Dont 13,55 % pour la maladie, 16,65% pour la vieillesse, 5,40 % pour la famille et 2,28 % pour le risque AT/MP. Ces calculs n'incluent pas l'incidence de la perte d'assiette pour les régimes complémentaires obligatoires, dont l'impact est également très significatif.

I - Les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité

Les dispositifs qui amputent les recettes du régime général correspondent à des préoccupations diverses. A côté de ceux qui relèvent de la politique de l'emploi et qui consistent en un allègement général des charges pesant sur les bas salaires ou qui ciblent des populations spécifiques dont l'insertion dans le marché du travail pose problème, d'autres encouragent le partage des profits des entreprises avec leurs salariés ou incitent à leur procurer une protection sociale renforcée. Certains revenus d'activité sont enfin exonérés de prélèvements sociaux dans le but de favoriser la prise en charge par les employeurs de certaines dépenses et l'affectation d'une partie de la rémunération à un objet particulier, de faciliter les cessations consensuelles de la relation de travail ou de prendre en compte les particularités de l'exercice de certaines professions.

A – Les mesures pour l'emploi

Il s'agit d'un ensemble de dispositifs dont l'objet est de favoriser l'emploi ou le retour à l'emploi de personnes éprouvant des difficultés spécifiques (personnes jeunes ou âgées, personnes peu qualifiées, bénéficiaires de prestations d'assistance). La plupart de ces mesures ne se traduisent pas par une perte de cotisations car elles font l'objet de la compensation instituée par la loi de 1994 précitée. Il existe toutefois deux séries d'exceptions à ce principe général, qui diminuent les recettes du régime général : celle des mesures préexistantes à la loi de 1994 et celle des mesures postérieures mais ne donnant pas lieu à compensation de la volonté expresse du législateur.

L'annexe 5 du PLFSS pour 2007 chiffre le montant de cette compensation à 22,4 Md€ pour 2005¹³¹ dont l'essentiel correspond à la réduction dite « Fillon », qui ampute les cotisations patronales d'un montant dégressif maximum de 26 % pour les salariés rémunérés entre le SMIC et 1,6 fois le SMIC (17 147 M€). La principale mesure nouvelle en 2006 institue une franchise de cotisations pour une aide à domicile auprès d'une personne fragile et un abattement en faveur des particuliers employeurs.

Le montant des mesures non compensées est estimé quant à lui à 2,1 Md€ en 2005 et 2,6 Md€ pour 2006.

131. 24,2 Md€ pour 2007.

Certaines mesures non compensées ont été adoptées avant la loi de 1994. Il s'agit pour l'essentiel des emplois familiaux dont l'employeur est un particulier fragile, notamment de plus de 70 ans, pour 960 M€ et des aides à domicile employées par une association ou une entreprise auprès d'un particulier fragile pour 614 M€. D'autres sont en voie d'extinction tels le contrat emploi solidarité, le contrat emploi consolidé ou l'abattement de 30 % pour l'embauche d'un salarié à temps partiel.

D'autres mesures ne sont pas compensées par dérogation expresse : contrat d'accompagnement dans l'emploi pour 404 M€ (selon les données contenues en annexe 5 du PLFSS pour 2007) qui concerne environ 100 000 personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi et contrat d'avenir pour 30 M€, dont bénéficient 13 000 personnes titulaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH. Enfin, la loi du 19 décembre 2005 a créé une mesure¹³² non compensée qui autorise les entreprises à verser à leurs salariés un bonus exceptionnel de 1 000 € en franchise de cotisations pour la seule année 2006.

B – Les dispositifs d'association des salariés aux résultats des entreprises

Ces dispositifs sont de deux types, soit qu'ils consistent en un complément de salaire au versement différé, soit qu'ils favorisent un actionnariat salarié.

1 – Participation, intéressement et abondement du plan d'épargne d'entreprise (PEE)

La Cour¹³³ avait déjà relevé en 2002 l'importance des concours publics dont ces dispositifs bénéficient du fait de leur régime fiscal très favorable. Elle avait également souligné leur caractère peu redistributif puisque la majeure partie des sommes allouées l'est proportionnellement aux salaires¹³⁴. Depuis leur régime n'a connu que peu d'évolutions :

- la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a créé un plan d'épargne retraite collectif (PERCO) qui bénéficie du régime fiscal et

132. Prévus à l'article 17 de la loi n° 2005-1579 du 1^{er} décembre 2005.

133. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2002, pp. 74 à 76.

134. Selon la DARES, parmi les salariés ayant perçu cette épargne, les 10 % les mieux lotis ont perçu 40 % des sommes versées, contre 26% de la masse des salaires versés.

social de l'épargne salariale et s'est substitué au plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) ;

- la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'intéressement confère aux entreprises la possibilité de verser, sur décision du conseil d'administration ou du directoire, un supplément d'intéressement ou un supplément de réserve de participation. Elle favorise la conclusion d'accords d'intéressement dits « de projet » et incite les PME pour lesquelles la participation est facultative à signer des accords d'intéressement, les entreprises dans lesquels existe un régime de participation à mettre en place également un PEE et celles dans lesquelles existe un PEE à organiser aussi un PERCO. Enfin, elle accroît la réserve spéciale de participation et augmente les plafonds d'abondement du PEE et du PERCO.

Ces différents dispositifs étaient déjà marqués par un fort dynamisme alimenté par la restauration de la profitabilité des entreprises, avec une croissance annuelle de près de 9 % entre 1999 et 2004. Sur la même période, le nombre de salariés bénéficiaires s'est accru de 1 400 000 à 8 315 000. Ainsi, les montants versés au titre de ces dispositifs (hors PERCO, trop récent pour avoir encore produit des effets significatifs¹³⁵ mais sans doute destiné à prendre une grande ampleur) sont passés de 8,3 Md€ en 1999 à 12,7 Md€ en 2004¹³⁶. Leur exonération représente une perte maximale de cotisations sociales de 4,8 Md€ en 2004 que l'on peut extrapoler sur la base du taux de croissance susmentionné à 5,2 Md€ en 2005. Au cas où le montant distribué serait amputé du montant des cotisations dues, le minimum de gain pour le régime général serait ramené à 3,8 Md€

2 – Stock-options et attribution d'actions gratuites

a) Rappel des règles applicables

Alors que la participation constitue une spécificité française, plans de souscription ou d'achat d'actions par les salariés (couramment dénommés plans de stock-options) et attributions d'actions gratuites sont généralisés dans les principales économies de marché. Leur objet est de

135. Sur la base de 60 000 bénéficiaires fin 2005, la perte de recettes serait de 50 M€

136. Source : DARES, enquête annuelle ACEMO PIPA.

rapprocher les intérêts patrimoniaux des actionnaires, propriétaires des entreprises, de ceux de leurs mandataires sociaux et dirigeants salariés¹³⁷.

Un nouveau dispositif d'actionnariat salarié a été instauré par l'article 83 de la loi de finances pour 2005 qui permet aux sociétés d'attribuer à leurs salariés et mandataires sociaux des actions gratuites exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale sous réserve du respect de certaines conditions (détention d'au moins deux ans) et limites (10 % du capital social). Ce dispositif qui donne lieu à compensation pourrait à terme se substituer partiellement aux plans d'options¹³⁸.

137. Le coût de l'émission des stock-options et actions gratuites pour les sociétés peut être évalué de la façon suivante :

- pour les actions gratuites, en utilisant le cours de bourse, ou une moyenne de cours de bourse, à la date de l'attribution ;
- pour les stock-options, en retenant la différence entre le cours de bourse à la date de l'exercice de l'option c'est-à-dire d'acquisition des actions, et le prix de souscription de celles-ci.

Les profils de risques des deux instruments diffèrent cependant sensiblement : le propriétaire d'une action sera exposé à sa baisse comme à sa hausse quand le détenteur d'une option ne le sera qu'à sa hausse, puisque les stock-options confèrent à leurs bénéficiaires le droit d'acquérir un nombre d'actions dans un certain délai et à un certain prix mais ne les y oblige pas. Ce droit ne sera donc exercé que si le cours de l'action est supérieur à ce prix.

138. A coût identique pour l'entreprise, avec une équivalence d'une action pour quatre ou cinq options.

Des pertes d'assiette sociale sont attachées à la distribution de stock-options. Plus précisément, l'essentiel des pertes de recettes pour la sécurité sociale est due à l'exonération de la plus-value d'acquisition¹³⁹.

b) Evaluation de la perte d'assiette

La Cour a procédé à l'évaluation du montant des stocks-options distribué en 2005, afin d'estimer les pertes de recettes pour la sécurité sociale générées par ce dispositif.

La Cour a valorisé les attributions 2005 sur la base d'un certain nombre d'hypothèses de comportement des bénéficiaires et de données macroéconomiques :

Concernant la durée de conservation des stock-options avant leur exercice, deux facteurs entrent en ligne de compte : les prélèvements obligatoires et l'optimisation de la valeur du portefeuille. Les

139. Les règles régissant les options distinguent trois phases auxquelles correspondent trois revenus :

- le rabais : c'est la différence entre la valeur des actions au moment de l'attribution des stock-options et le prix de souscription prévu. Ce prix ne peut être inférieur à 80 % de la moyenne des derniers cours si les actions sont cotées; ce rabais est dit excédentaire lorsqu'il est compris entre 5 % et 20 %. Il est exonéré de cotisations et de prélèvements sociaux s'il est inférieur à 5 %. En pratique, le rabais n'est que très exceptionnellement égal à 5 % et est le plus souvent nul, le prix d'exercice étant fixé à la moyenne des cours précédant l'attribution
- la plus-value d'acquisition : c'est la différence entre le cours de l'action au moment de l'exercice de l'option et le prix de souscription initialement fixé. Exonérée de cotisations sociales à l'issue d'une période d'indisponibilité de quatre ans, elle est en revanche soumise aux contributions sociales applicables aux revenus des placements ;
- la plus-value de cession: c'est la différence entre le cours des actions lors de la levée d'option et le cours de leur cession. Elle supporte la fiscalité des plus-values mobilières et les contributions sociales qui s'appliquent aux revenus des placements.

Chaque entreprise arrête les dispositions de ses plans de stock-options librement mais la publication de leurs caractéristiques en application de la législation sur la protection de l'épargne et l'attention portée à cette question par les actionnaires ont conduit à une certaine harmonisation des pratiques:

Les options sont la plupart du temps inconditionnelles : leur exercice ne suppose aucune performance de la part des gestionnaires. Les entreprises cotées distribuent chaque année environ 0,85 % de leur capital sous forme de stock options. La durée minimale de conservation est généralement fixée à 4 ans, condition nécessaire pour bénéficier de l'exonération de charges sociales, alors que la durée maximale oscille entre huit et dix ans.

prélèvements sont très lourds durant les quatre premières années puisque les cotisations sociales sont dues, mais significativement réduits les deux suivantes, puis encore abaissés tout en restant supérieurs au droit fiscal commun. La théorie des choix de portefeuille prend en considération deux effets contradictoires : dans un souci d'optimisation, les agents doivent diversifier leurs placements et céder dès que possible l'actif qui viendrait à représenter dans leur patrimoine une part trop lourde ; mais l'exercice anticipé des actions engendre une perte égale à la « valeur temps » résiduelle au moment de l'exercice. Il en résulte que la durée de conservation moyenne des options se situe vraisemblablement entre six et dix ans. La Cour a retenu l'hypothèse prudente selon laquelle les détenteurs conservaient leurs options 6 ans¹⁴⁰.

Pour ce qui concerne la performance des options, la Cour a considéré la performance de l'indice CAC 40 hors dividendes depuis sa création pour un horizon de placement donné. Mais la performance du portefeuille de stock-options est supérieure à celle de l'indice boursier. En effet, l'option est asymétrique : si le cours de l'action est inférieur au prix d'exercice, le détenteur les conservera jusqu'à ce qu'il puisse réaliser un gain. C'est donc la moyenne des seules performances positives de l'indice pour un horizon de temps donné qui a été prise en compte.

La Cour n'a pas pris en compte les cas où le départ de l'entreprise prive le salarié de sa possibilité d'exercer ses options. Elle a retenu un taux d'actualisation de 3 %.

Le tableau suivant donne une évaluation des options consenties en 2005 en fonction de la durée de la détention pour différentes performances des placements boursiers.

Evaluation des pertes de recettes résultant des stock-options consenties en 2005 en fonction de la durée de détention

En M€

Durée de conservation	4 ans	5 ans	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans
Performance totale moyenne de l'indice hors dividendes	61,31%	79,04%	85,16%	80,92%	98,26%	122,57%	143,13%
Valeur actuelle des stock-options de 2005	6 545	8 191	8 569	7 905	9 320	11 286	12 796
Perte de recettes	2 479	3 103	3 246	2 994	3 530	4 275	4 847

Source : Cour des comptes à partir de données Euronext et AMF

140. Cette durée correspond en outre à un optimum fiscal : fortement imposée dans un premier temps (avec un niveau supérieur à celui des plus values mobilières), la fiscalité sur la plus-value d'acquisition est en effet réduite si les options sont conservées plus de six ans.

Ainsi, sur la base d'une valorisation des stock-options distribuées en 2005 à 8 569 M€, la perte de recettes peut être estimée à 3 246 M€. L'application à ces revenus des contributions sociales frappant les revenus d'activité, au lieu, comme actuellement, de celles applicables aux revenus de placement qui sont supérieures, réduirait en revanche les pertes de recettes sociales d'environ 230 M€. La perte nette, un peu moins élevée, s'élèverait donc aux environs de 3 Md€ (et de 2,2 Md€ si le montant distribué était amputé du montant des cotisations dues).

La valorisation mentionnée par les sociétés dans leurs états financiers s'élève à 0,24 % de la capitalisation boursière au 31 décembre 2005 soit 3,4 Md€ représentant une perte de recettes de 1,3 Md€ niveau sensiblement inférieur aux estimations de la Cour. Mais plusieurs facteurs (le niveau de leurs résultats, le pouvoir actionnarial) incitent les sociétés à retenir des estimations minimalistes.

Environ 100 000 personnes ont reçu des stock-options en 2005 soit 3 % des effectifs des sociétés cotées en bourse et une proportion plus faible encore des salariés du secteur privé. En outre, le bénéfice en est très inégalement réparti puisque les 10 plus gros bénéficiaires et mandataires sociaux s'en étaient vu en moyenne adjuger près du quart et le chef d'entreprise à lui seul 6,74 %¹⁴¹. L'exonération de cotisations sociales sur ces revenus différés n'est pas plafonnée, alors que la concentration avérée induit des gains substantiels pour leurs bénéficiaires comme l'indique le tableau suivant qui fournit un ordre de grandeur des gains individuels induits dans l'hypothèse centrale retenue par la Cour.

Montant individuel des avantages consentis en 2005

En €

	Tous bénéficiaires	10 000 premiers ¹⁴² bénéficiaires	1 000 premiers ¹⁴³ bénéficiaires	50 premiers ¹⁴⁴ bénéficiaires
Valeur moyenne de la plus-value avant prélèvements obligatoires	85 688	205 479	577 534	9 635 421

Source : Cour des comptes à partir de données Euronext et AMF

141. Cette moyenne recouvre des écarts importants puisqu'un président a renoncé à toutes options alors qu'un autre obtenait 31 % de la distribution.

142. Il s'agit des dix premiers bénéficiaires des 1 000 sociétés cotées.

143. Il s'agit des premiers bénéficiaires des 1 000 sociétés cotées.

144. Il s'agit des premiers bénéficiaires des 50 plus grosses capitalisations.

C – La protection sociale en entreprise

Le traitement social des opérations de retraite et des prestations de prévoyance a été substantiellement modifié par les lois du 21 août 2003 portant réforme des retraites et du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie, qui ont réservé le bénéfice des exonérations de cotisations sociales aux seuls régimes à caractère collectif et obligatoire qui remplissent certaines conditions : principe de non substitution à un élément de rémunération, contrats « responsables » en maladie, par exemple.

Les plafonds d'exonération ont été abaissés. Ainsi, en matière de retraite supplémentaire¹⁴⁵, la fraction exonérée est limitée à la plus élevée des deux suivantes : 5 % du plafond de sécurité sociale (1 510 € en 2005) et 5 % de la rémunération dans la limite de cinq fois le plafond.

Cette modification des plafonds d'exonération a conduit à diminuer le montant maximum ouvert à exonération au titre de la retraite supplémentaire pour tous les salaires inférieurs à 8 SMIC. De même en matière de prévoyance, qui inclut la dépendance, la fraction exonérée est limitée à 6 % du plafond de sécurité sociale (1 812 € en 2005) et 1,5 % de la rémunération, sans que le total puisse excéder 12 % du plafond.

Toutefois, le bénéfice des exonérations antérieures étant acquis jusqu'en juin 2008, c'est le régime précédent qui a servi de base au chiffrage.

1 – La retraite supplémentaire

Il y a lieu de distinguer les contrats à prestations définies, dits de l'article 39 du CGI, qui peuvent être exonérés de prélèvements sociaux¹⁴⁶ sous certaines conditions¹⁴⁷, des contrats à cotisations définies à sortie obligatoire en rente (contrats dits de l'article 83 du CGI) ou non (contrats

145. Les cotisations de retraites complémentaires obligatoires ne sont plus désormais soumises au plafonnement et sont donc exonérées sans limite. L'exonération de cotisations des contributions patronales aux régimes complémentaires de retraites, ARRCO, AGIRC et IRCANTEC n'a pas été considérée comme une perte de recettes sociales car ces régimes légalement obligatoires bénéficient à une très large part de la population active occupée (17 millions pour le premier, près de 4 millions pour le second, 2,5 millions pour le troisième).

146. Ils supportent toutefois une contribution spécifique au FSV assise soit sur les cotisations reçues soit sur les pensions versées. Les prestations versées aux bénéficiaires sont ensuite assujetties à la CSG et à la CRDS.

147. Achèvement de la carrière dans l'entreprise notamment.

dits de l'article 82 du CGI auxquels l'adhésion est facultative et qui ne bénéficieront donc plus de l'exonération lors de l'entrée en vigueur de la réforme). Ces différents contrats concernaient en 2005 environ 2 millions de bénéficiaires représentant des cotisations de 4,6 Md€ qui engendrent, sous l'hypothèse que l'employeur couvre 60% de leur coût, une perte de recettes de cotisations sociales d'1 Md€ (avec un minimum de 0,7 Md€).

2 – La prévoyance complémentaire

La perte de recettes s'établirait à 4 Md€ en 2005, en retenant l'hypothèse que l'employeur couvre aussi 60 % du coût des couvertures complémentaires et sur la base du chiffre d'affaires « prévoyance collectives » de 18,5 Md€ réalisé par les mutuelles (y compris une estimation de l'assurance décès), les sociétés d'assurance et les institutions de prévoyance (le minimum serait de 2,9 Md€).

D – Les compléments de salaires affectés

Le législateur a souhaité favoriser la prise en charge par les employeurs de certaines dépenses telles que les repas, les transports en commun ou les vacances. On a supposé ici que les sommes déboursées au titre de ces avantages sociaux ne seraient pas amputées en cas d'imposition sociale.

1 – Les titres restaurants

La participation de l'employeur au financement d'un titre restaurant est exonérée de contributions sociales dans la limite de 4,98 € sous réserve que le montant de cette participation soit compris entre 50 % et 60 % de la valeur faciale du titre restaurant.

En 2005, 556 millions de titres ont été émis au profit de 2,5 millions de salariés, avec une participation moyenne des employeurs estimée à 3,61 € par titre. La perte de recettes correspondante s'établit à 926 M€¹⁴⁸ dont 759 M€ de cotisations sociales.

2 – Les frais de transport

L'article 5 de la loi du 4 août 1982 relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains prévoit que les employeurs de la région parisienne doivent prendre à leur charge 50 % du prix des titres d'abonnements aux transports en commun souscrits par

148. Source direction de la législation fiscale (DLF).

leurs salariés pour les déplacements qu'ils effectuent entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail.

En 2006, le législateur a complété le dispositif existant en permettant aux employeurs de préfinancer tout ou partie des frais de transports collectifs de leurs salariés, ou l'usage d'un véhicule dans les zones hors périmètre urbain. La part contributive de l'employeur dans le chèque transport est exonérée dans la limite de 50 % du prix des abonnements de transports collectifs et de 100 € par an pour l'achat de carburant. Toutefois, le bénéfice de cette exonération ne peut être cumulé avec le bénéfice des remboursements de frais professionnels relatifs aux frais de transport domicile/lieu de travail qui fait l'objet d'une compensation au titre de l'article L. 131-7 du CSS.

En ne considérant que les salariés de la région parisienne (1 600 000 de personnes) qui bénéficient de la prise en charge par leur employeur de la moitié au moins du coût de leur carte orange, la perte de recettes s'élève en 2005 à 265 M€¹⁴⁹ dont 217 M€ de cotisations sociales.

3 – Les chèques vacances

La participation des comités d'entreprise au financement des chèques vacances est exonérée de contributions sociales pour les salariés dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 17 182 € majorés de 3 987 € par demi-part supplémentaire.

La participation des entreprises de moins de cinquante salariés au financement des chèques vacances est autorisée dans les limites de 20 % au moins et 80 % au plus de la valeur libératoire des chèques. Lorsque les conditions de revenus sont réunies, la contribution patronale est exonérée des cotisations de sécurité sociale dans la limite de 30 % du SMIC mensuel par an et par salarié.

En 2005, 975 M€ de titres ont été distribués à environ 2 200 000 bénéficiaires avec une prise en charge par l'employeur à hauteur de 26,5%. La perte de recettes correspondante est évaluée à 119 M€¹⁵⁰ dont 98 M€ de cotisations sociales.

149. Source DLF.

150. Source DLF.

4 – La participation des employeurs au financement de services à la personne notamment sous forme de chèque emploi-service universel (CESU)

En 2006, le législateur a exclu de l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale l'aide versée par le comité d'entreprise ou l'entreprise, dans la limite de 1 830 € par an et par salarié, pour financer des activités de services à la personne, de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes dépendantes. Mais cette mesure fait l'objet de la compensation prévue par la loi de 1994.

5 – Les avantages accordés par les comités d'entreprise

Selon la Cour de cassation, tous les avantages à l'exception des sommes ayant le caractère de secours entrent dans l'assiette des cotisations sociales. Pourtant l'administration a adopté une position beaucoup plus libérale interdisant ainsi aux URSSAF de redresser, sur la base de l'absence de déclaration, les avantages destinés à favoriser ou à améliorer les activités extra-professionnelles, sociales ou culturelles (de détente, de sport et de loisirs) des salariés et de leur famille. Ceci exonère notamment les bons d'achat, les arbres de Noël et les réductions tarifaires sur les spectacles, les sports ou les voyages.

Les activités touristiques et de loisir, arbres de Noël et festivités représentant plus de 70 %¹⁵¹ des dépenses des comités d'entreprise, le chiffre de la perte de recettes s'élève à environ 1 362 M€¹⁵² dont 1 117 de cotisations sociales.

E – Les indemnités de départ de l'entreprise

Lorsque le départ du salarié de l'entreprise est involontaire (licenciement ou mise à la retraite) les indemnités versées par l'employeur sont très largement exonérées. Des plafonds d'exonération ont été fixés à un niveau très élevé pour les cotisations sociales¹⁵³ et un peu moins pour les contributions sociales¹⁵⁴, niveaux qui fluctuent en

151. Source CES Rapport sur le développement des services à la personne.

152. Source INSEE/DARES Enquête ECMO 2004.

153. Deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail, ou la moitié du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, dans la limite de cinq fois le plafond de sécurité sociale en vigueur à la date du versement de ces indemnités.

154. Exonération pour leur fraction n'excédant pas le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement.

fonction de l'existence d'un plan de sauvegarde de l'emploi ou d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

L'évaluation de la perte de recettes dépend de celle du nombre des mises à la retraite et des licenciements :

- sur la base de 86 000 mises à la retraite annuelles et d'une indemnité de fin de carrière moyenne de 13 000 €¹⁵⁵, l'application d'un taux de cotisation de 37,88 % conduit à évaluer la perte de recettes à 524 M€ dont 423 M€ au titre des cotisations sociales (minimum sous l'hypothèse d'une dépense globale -salaires + dispositifs exonérés-inchangée : 356 M€);
- sur la base de 870 000 licenciements annuels¹⁵⁶ et d'une indemnité moyenne de 9 000 €¹⁵⁷ dont la quasi-totalité serait exonérée, la perte de recettes s'élève à 3,6 Md€ dont 3 Md€ de cotisations sociales par an (minimum : 2,8 Md€).

Ces montants très significatifs sont à rapprocher de l'origine de cette exonération qui procède d'une application très extensive par la jurisprudence de la règle selon laquelle les dommages et intérêts ne sont pas imposables dès lors qu'ils réparent la seule partie morale du préjudice.

Une mesure introduite par amendement parlementaire lors de l'ultime lecture, à l'article 106 de la LFSS pour 2007 prolonge au-delà de l'année 2010 et jusqu'en 2014 le bénéfice de l'exonération du prélèvement fiscal et social des indemnités de départ versées par les entreprises dans les branches professionnelles qui ont déjà signé des accords de mise à la retraite d'office avant 65 ans. Outre les pertes de recettes ainsi entraînées, la Cour relève que cette mesure n'est pas cohérente avec le développement recherché du travail des seniors.

F – Les dispositifs spécifiques à certaines professions

Les rémunérations versées aux apprentis¹⁵⁸, aux jeunes de 18 à 21 ans accueillis comme volontaires auprès d'un établissement public d'insertion de la défense et aux stagiaires de la formation professionnelle

155. Source estimation IGF IGAS (pour ces deux paramètres).

156. Source DARES.

157. Source INSEE Enquête 2002 sur la structure des salaires.

158. Qui bénéficient en outre d'un abattement d'assiette sur les cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation par l'Etat.

sont exonérées de CSG. Le montant de la perte de recettes correspondante s'élève à 170 M€⁵⁹.

Par ailleurs, les prélèvements obligatoires ne portent normalement que sur les revenus nets des frais professionnels occasionnés par l'activité. Dans certains cas, ceux-ci peuvent, pour des raisons de simplicité, faire l'objet d'une évaluation forfaitaire plutôt que d'une prise en compte réelle sans qu'il en résulte nécessairement une perte de recettes. Cependant, si le forfait de frais professionnels est surévalué, il peut constituer pour les redevables un avantage conséquent.

Or, des déductions forfaitaires de 5 % à 40 % de la rémunération continuent de bénéficier à certaines professions¹⁶⁰ en matière sociale, alors qu'elles ont été, depuis longtemps, supprimées en matière d'impôt sur le revenu¹⁶¹, en raison des disparités qu'elles induisaient entre contribuables exerçant des activités économiquement comparables. La perte de recettes s'élèverait à 800 M€⁶² par an pour la sécurité sociale.

Par ailleurs, les articles L. 241-2 à L. 241-6 prévoient que « des cotisations forfaitaires peuvent être fixées par arrêté ministériel pour certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés ». Quarante et une catégories de salariés se voient ainsi appliquer des taux réduits de cotisations, des cotisations forfaitaires, des assiettes forfaitaires ou des assiettes ad hoc¹⁶³.

Ces dispositions relèvent de deux séries de préoccupations :

- prendre en compte la spécificité de certaines activités (serveurs payés uniquement au pourboire, personnes participant aux recensements, personnes employées au pair, participants à des manifestations taumachiques...);
- et compenser les effets combinés de la pluralité d'employeurs et du plafonnement de certaines cotisations.

159. Source DLF.

160. Par exemple, journalistes, mannequins, internes des hôpitaux, commis de société de bourse, tisseurs sur métiers à bras des départements de l'Aisne, du Nord et de la Somme et ponceurs, mouleurs, entrecoupeurs et rogneurs de peigne d'Oyonnax ...

161. Seule la mesure bénéficiant aux journalistes avait alors fait l'objet d'une compensation.

162. Source DLF (mesure n° 120303, années 1997 à 2000 actualisées).

163. Huit centimes d'euros par kg de noix traité pour les énoisseurs, 5 à 15 fois le SMIC horaire pour les participants à des courses de vaches landaises selon le nombre de troupeaux intervenant dans la manifestation.

Si, dans le premier cas, ces adaptations ont pu être permises de limiter les évasions d'assiette, les dispositions relevant du deuxième cas ont eu l'effet inverse. En effet, les arrêtés, pris à des dates où le plafonnement concernait la majorité des cotisations, fixent la compensation de l'éventuelle pluralité d'employeurs à des niveaux tels qu'elle excède aujourd'hui l'impact maximum de 15 % de celle-ci : elle est de 25 % pour les VRP, de 20 % pour les journalistes et de 30 % pour les professions médicales exerçant à temps partiel une activité pour le compte de plusieurs employeurs.

Aucun chiffrage n'est disponible pour ces mesures dont l'incidence est sans doute limitée.

II - Les revenus du patrimoine

Alors que la contribution sur les revenus d'activité et de remplacement est recouvrée selon les mêmes règles que celles appliquées pour les cotisations sociales, la contribution sur les revenus du patrimoine est recouvrée par voie de rôle et celle sur les produits de placement l'est sous forme de prélèvement libératoire.

Ces revenus supportent des prélèvements sociaux de 11 % (CSG au taux de 8,2 %, CRDS à 0,5 %, prélèvement social au taux de 2 % et contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 0,3 %). Les pertes de recettes résultent soit d'une disposition expresse d'exonération, soit de taux réduits, soit de l'effet induit par un avantage fiscal¹⁶⁴.

1 – Les revenus de capitaux mobiliers

Quatre revenus de placement exonérés d'impôt sur le revenu le sont également de contributions sociales en vertu de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale. Il s'agit des intérêts des livrets A, jeune et d'épargne populaire ainsi que ceux produits par les sommes déposées sur un compte pour le développement durable (anciennement CODEVI).

43 millions de livrets A sont ouverts pour un encours total de 112 Md€ dont la moitié est détenue par des contribuables de plus de 60 ans. Parmi les détenteurs, 34 millions sont déclarants à l'impôt sur le

164. La Cour n'a pas considéré que les cas où l'imposition est reportée à la « sortie » du dispositif devaient être analysés comme constituant des exonérations.

revenu dont 24 millions imposables. Le montant de la perte de recettes est de 259 M€¹⁶⁵.

L'encours du livret jeune est de 6,4 Md€ et la perte de recettes sociales correspondante de 25 M€. L'encours du LEP de 56,5 Md€ et la perte de recettes de 188 M€; enfin l'encours des CODEVI de 47 Md€ et la perte de recettes de 108 M€. La perte de recettes sociales est ainsi, pour les trois livrets les plus importants, supérieure à la dépense fiscale correspondante¹⁶⁶.

Enfin, les plus-values sur valeurs mobilières ne sont taxées que si les cessions annuelles excèdent un certain seuil¹⁶⁷. La perte de recettes sociales correspondante dépend de la performance annuelle des marchés. Elle peut être évaluée aux environs de 66 M€.

2 – Les revenus fonciers

A ces exonérations explicites, il convient d'ajouter celles résultant de la définition du revenu net fiscal qui sert, sauf exception, de base à la liquidation de la CSG. Selon l'article L. 136-6 du CSS, la « contribution sur les revenus du patrimoine [est] assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ».

La perte de recettes correspondant à la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration est estimée aux alentours de 484 M€¹⁶⁸.

Les dispositifs Besson ancien et nouveau, Périssol, Lienemann et Robien amputent les loyers perçus par certains bailleurs, soit d'une partie de l'amortissement de leur investissement, soit de déductions forfaitaires majorées qui ont pour effet de réduire le montant des revenus fonciers imposables. La perte de recettes correspondant à ces différents dispositifs, qui visent à développer et à améliorer l'offre de logements et dont le nombre de bénéficiaires se situe autour de 50 000, s'élève à 336 M€. Ce chiffre portant sur 2005 n'intègre pas l'effet de la réforme de l'impôt sur le revenu mise en place par la loi de finances pour 2006 qui prévoit la

165. Les évaluations de pertes de recettes pour les revenus du patrimoine sont toutes déduites des estimations figurant dans l'annexe à la loi de finances relative aux dépenses fiscales.

166. Respectivement 240 M€, 30 M€, 90 M€ et 100 M€ ce qui signifie que les populations bénéficiaires ont un taux marginal d'imposition moyen inférieur à celui des contributions sociales (11 %).

167. 20 000 € par foyer fiscal pour 2007.

168. Sur la base d'un taux marginal d'imposition de 22,76% pour cette dépense fiscale.

suppression de la déduction forfaitaire de 14 % pour les bailleurs au régime réel d'imposition, en même temps l'abaissement de 40 % à 30 % du taux d'abattement au titre des charges pour le régime micro-foncier, ce qui accroît l'assiette sociale et donc les prélèvements sociaux.

III - Les prélèvements sociaux sur les prestations sociales

La croissance des dépenses sociales et la recherche de ressources supplémentaires pour la financer ont conduit le législateur à étendre, par l'institution de contributions sociales, l'assiette des prélèvements à toutes les catégories de revenus, y compris ceux consistant en des prestations sociales.

Si ces dernières sont longtemps restées exonérées, puisqu'il paraissait contradictoire de ponctionner les versements consécutifs à la survenance d'un risque pour en financer la couverture, la CSG maladie est aujourd'hui prélevée sur les pensions de retraite et des cotisations vieillesse sur les indemnités de chômage.

Toutefois, ces indemnités de chômage, de maladie et de préretraite et les pensions de retraite supportent, lorsqu'elles ne sont pas exonérées, des taux de contributions inférieurs à ceux qui s'appliquent aux revenus d'activité.

Leurs bénéficiaires en sont exonérés lorsqu'ils ne sont assujettis ni à l'impôt sur le revenu, ni à la taxe d'habitation et le taux est réduit à 3,8 % lorsqu'ils acquittent la taxe d'habitation, mais que le montant de leur impôt sur le revenu est inférieur au seuil de mise en recouvrement de 61 €. Hormis ces cas, le taux de la CSG sur les indemnités de chômage est fixé à 6,2 % alors que celui relatif aux retraites, aux allocations de préretraite et aux pensions d'invalidité est de 6,6 %.

Ainsi, au 31 décembre 2005, 41,4 % des retraités du régime général étaient exonérés, 13,6 % étaient soumis au taux de 3,8 % et 45 % au taux de 6,6 %.

Par ailleurs, l'application de la CSG aux allocations de chômage et de préretraite ne peut avoir pour effet d'en réduire le montant en deçà du montant du SMIC brut¹⁶⁹.

169. On relève d'ailleurs qu'assez curieusement, une telle disposition ne s'applique pas aux revenus d'activité, si bien qu'un « smicard » acquittera une CSG de 7,5 % alors qu'un chômeur percevant plus en sera exonéré.

Enfin, les pensions de retraite dont le bénéficiaire est titulaire d'un avantage de vieillesse non contributif alloué sous condition de ressources (allocation supplémentaire vieillesse financée par le FSV) sont entièrement exonérées de CSG, même si une partie de ces pensions n'est pas servie sous condition de ressources.

Les indemnités journalières de maladie sont aussi taxées au taux de 6,2 % alors que les capitaux et rentes viagères versées par le régime des AT/MP et les capitaux décès sont totalement exonérés.

Le montant de la perte de recettes correspondant aux retraites s'établit à 5,7 Md€ dont 4 Md€ du fait des exonérations¹⁷⁰, 0,5 Md€ du taux réduit et 1,3 Md€ du taux plein. Celui des pertes de recettes correspondant aux indemnités de chômage s'élève à 1,5 Md€ dont 1,3 Md€ au titre de la part exonérée¹⁷¹. Enfin, les pertes liées aux indemnités journalières et aux rentes et capitaux AT/MP s'élèvent à 507 M€

L'application du taux de droit commun de la CSG sur les salaires aux avantages non contributifs produirait un surplus de 208 M€ mais augmenterait, en supposant que l'on maintienne inchangé le niveau net du minimum vieillesse, les charges du FSV d'un montant équivalent.

Les allocations logement et les prestations familiales sont totalement exonérées de CSG mais soumises à la CRDS¹⁷². Les pertes de recettes correspondantes s'établissent respectivement à 1,1 Md€ et 2,5 Md€¹⁷³ dont 457 M€ au titre des minima sociaux (API et AAH). La perte de recettes relative au RMI s'élève à 481 M€. En cas de taxation, le montant net des minima sociaux et des prestations sous condition de ressources voire d'autres prestations familiales serait très certainement maintenu.

IV - Les cotisations des employeurs publics

La Cour a examiné l'assiette des cotisations des employeurs publics dans les rapports sur la sécurité sociale de septembre 2004 et 2005. Elle observait qu'elle dérogeait au droit commun du régime général

170. Celles-ci résultant pour une part du niveau réel des revenus et pour une autre de dépenses fiscales accordant des demi-parts supplémentaires pour contribuables vivant seuls après avoir eu un enfant à charge (4 300 000 bénéficiaires), invalides (1 380 000 bénéficiaires) ou de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant (430 000 bénéficiaires) ou procédant à un abattement de 10 % sur les pensions (12 300 000 bénéficiaires).

171. Source DSS.

172. Sauf API, AES, AGED.

173. Source DSS.

en excluant notamment les primes, le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence et que les taux de cotisations étaient établis à des niveaux parfois significativement inférieurs à ceux qui prévalent dans le secteur privé, notamment en matière d'assurance maladie.

Or, si l'on réserve le cas des régimes de retraite spécifiques au secteur public, pour les risques maladie et famille, aucune dérogation n'est justifiée. Les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers et ceux des entreprises publiques peuvent prétendre aux mêmes prestations d'assurance maladie en nature et aux mêmes prestations familiales que celles dont bénéficient les salariés du secteur privé.

Pourtant, si le taux de cotisation des allocations familiales des fonctionnaires d'Etat a été aligné sur celui des employeurs privés, les autres dérogations subsistent sans fondement.

A – Les cotisations maladie

Pour l'administration, le particularisme est justifié par l'obligation d'équilibre des recettes et dépenses de protection sociale des agents de l'Etat posée en 1945. Mais l'alignement complet des prestations en nature et la réforme comptable ont rendu caduque cette disposition. Les agents publics sont pour ces prestations affiliés au régime général au même titre que les salariés du secteur privé et rien ne justifie que l'Etat maintienne pour lui-même une assiette réduite et cotise à un taux moindre. La Cour réitère à cet égard sa double demande d'adaptation des textes et d'alignement de l'assiette et du taux sur ceux du secteur privé.

a) Le taux

La cotisation patronale des employeurs publics est calculée avec des taux variables mais toujours inférieurs au taux de parité (ce taux correspond au taux applicable dans le régime général pour un champ de prestations identique : les employeurs publics assurant directement les prestations en espèces, le taux de parité est inférieur au taux de droit commun).

S'agissant des fonctionnaires de l'Etat « le taux de la cotisation à la charge de l'Etat, au titre des prestations en nature de l'assurance maladie, maternité et invalidité versées à ses fonctionnaires en activité et assise sur

les traitements soumis à retenue pour pension, est fixé à 9,70 %¹⁷⁴ » (article D. 712-38 1^{er} alinéa).

Les prestations en espèces représentant environ 10 % des dépenses d'assurance maladie, on peut considérer que sur l'écart de taux global avec le secteur privé (de 3,85 %), 1,35 % correspond à la différence de prestations. L'insuffisance de taux, variable selon les employeurs publics, représente 2,5 points pour les fonctionnaires de l'Etat auquel il convient d'ajouter la perte induite par l'amputation de l'assiette.

b) L'assiette

L'assiette des cotisations en effet, est en outre incomplète, puisqu'elle n'intègre pas les primes, qui représentent en moyenne environ 20% des rémunérations soumises à cotisations.

c) La perte de recettes du régime général

Le montant de la perte de recettes peut donc être estimé à environ 4,5 Md€ pour l'ensemble du secteur public¹⁷⁵, dont 3,1 Md€ au titre de l'Etat qui se décomposent en 1,7 Md€ du fait du taux réduit et 1,4 Md€ résultant de l'incomplétude d'assiette à taux inchangé.

B – Les cotisations familiales

Si les taux de cotisation des employeurs du secteur public sont pour cette branche désormais presque tous alignés sur le niveau de droit commun¹⁷⁶, l'assiette reste définie par le 2^{ème} alinéa de l'article D. 712-38 qui fait référence au « traitement soumis à retenue pour pension ». La perte de recettes correspondante est évaluée aux environs de 1,3 Md€ dont 0,75 Md€ au titre de l'Etat.

174. Dans le cas des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, le taux de cotisations est 11,5 % ; dans celui des industries électriques et gazières, il est de 10,10 %.

175. Source : calcul Cour des comptes sur la base du PLF 2007. Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (territoriale, d'Etat et hospitalière) pour les fonctions publiques et des informations communiquées par celles-ci pour les entreprises publiques.

176. 5,4 % à l'exception de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières dans lequel il reste fixé à 5,2 % pour les agents statutaires, parce que ces entreprises assurent elles-mêmes la gestion des prestations familiales en propre de leurs agents.

Le fondement de cette exclusion paraît incertain même si le Conseil d'Etat en a récemment réaffirmé la validité juridique¹⁷⁷. Depuis 1978, les prestations de la branche famille sont universelles même si les entreprises publiques, qui gèrent par ailleurs des régimes particuliers au titre des risques vieillesse ou maladie, en assurent encore le service. Ainsi l'article L. 212-1 du CSS dispose que : « le service des prestations familiales dues aux salariés de toute profession, aux employeurs et aux travailleurs indépendants des professions non-agricoles ainsi qu'à la population non active incombe aux caisses d'allocations familiales. Toutefois, certains organismes ou services peuvent être autorisés, par décret, à servir ces prestations aux salariés agricoles et aux personnels de l'Etat »¹⁷⁸.

Dès lors, la délégation consentie au gouvernement d'arrêter par décret les modalités de versement des prestations familiales à certaines catégories de salariés ne saurait emporter celle de fixer des assiettes et taux particuliers en matière de prestations familiales et de méconnaître ainsi les prérogatives du législateur et la lettre aussi bien que l'esprit de l'article L. 242-1. Les assiettes et les taux des cotisations patronales maladie et famille de tous les agents du secteur public devraient en conséquence être alignés sur ceux du secteur privé.

V - L'enjeu financier pour les ressources du régime général

Les exonérations qui affectent l'assiette sociale peuvent être distinguées en six catégories différentes sans interférence entre elles (voir tableau infra). En ce qui concerne les dispositifs relatifs aux entreprises, ils donnent lieu à des arbitrages avec la politique salariale de l'entreprise : en cas d'imposition sociale, les entreprises seraient sans doute conduites à réduire les montants distribués. L'hypothèse d'une dépense globale inchangée définit le minimum de gains qui peut être attendu d'une imposition générale. Néanmoins, il convient de rappeler que pour certaines évaluations, il ne s'agit que d'estimations qui reposent parfois sur des données fragmentaires ou anciennes.

En outre, il ne saurait être inféré des estimations réalisées par la Cour que la suppression de ces dispositifs permettrait un retour rapide et

177. CE Arrêt UFE du 5 juillet 2006.

178. La Cour relève d'ailleurs que ce texte ne mentionne pas les entreprises publiques et que le service des prestations familiales devrait donc en être assuré par le réseau des CAF. Dès lors le fondement juridique de ces délégations de gestion est incertain.

indolore à l'équilibre des comptes sociaux. Elle pourrait au moins permettre de réduire le taux en contrepartie de l'extension de l'assiette.

Un point particulier a été fait pour estimer l'incidence de ces différents dispositifs sur le seul régime général. Dans certains cas, cette appréciation n'est pas immédiate, car il convient de déduire des évaluations et estimations effectuées :

- les mesures déjà compensées en application de la loi de 1994 précitée (ce point ne pose pas cependant de problème méthodologique, le montant de 22,4 Md€ en est connu) ;
- l'incidence de l'augmentation des prestations lorsqu'elles constituent des minima sociaux ou sont sous condition de ressources afin d'en maintenir le montant : le gain global serait réduit de 1,6 Md€ ;
- le coût supplémentaire qui serait supporté dans certains cas par les régimes : c'est en particulier le cas des établissements publics hospitaliers, financés par l'assurance maladie, ce qui conduit à défalquer du total un montant de 1,2 Md€ ;
- la part qui finance les divers établissements publics ou caisses qui reçoivent une partie des contributions sociales (CNSA, FSV, FRR, CADES) a été évaluée à 1,5 Md€

Le tableau résumé suivant permet de mettre en évidence les enjeux financiers globaux pour le seul régime général, et pour chaque catégorie de mesures. Pour les dispositifs d'entreprise, il a été indiqué le maximum et le minimum en jeu.

En Md€

Dispositif	Enjeu pour le régime général
Mesures emploi	2,1
Dispositifs d'entreprise :	19,8 / 15,3
Association des salariés au résultat	8,3 / 6,0
Protection sociale en entreprise	5,1 / 3,6
Indemnités de départ	3,9 / 3,2
Salaires affectés	2,5
Populations spécifiques	0,9
Revenus de remplacement et de complément	8,4
Revenus de capitaux mobiliers et fonciers	0,8
Cotisations des employeurs publics	4,6

Source : Cour des comptes

Deux enseignements complémentaires peuvent être retirés de ces données :

- le tableau ci-après indique une estimation du montant d'exonération par individu. Là encore, l'hétérogénéité est frappante. Certains paraissent anormalement élevés, notamment dans le cas des stock-options ;

Montant estimé des exonérations par bénéficiaire

En €

Mesures	Montant estimé par bénéficiaire
Stock-options	30 000
Indemnités de mise en retraite	6 000
Indemnités de licenciement	4 000
Prévoyance collective en entreprise	200

Source : *Cour des comptes*

- on peut aussi s'intéresser à l'effet sur les seules entreprises : alors que les exonérations de cotisations sociales se concentrent principalement sur les petites entreprises (59 % des exonérations bas salaires bénéficient aux entreprises de moins de 50 salariés, soit un coût de 9,5 Md€ en 2005), les mesures relatives à l'intéressement, à la participation, à la retraite d'entreprise et aux stocks-options et actions gratuites bénéficient, de droit ou de fait, aux seules entreprises de plus de 200 salariés et entraînent une perte de recettes d'un peu plus de 10 Md€. Si les montants des pertes de recettes sont proches, rapportés à la masse salariale des entreprises, l'incidence reste différente. Il n'en demeure pas moins que ces dispositifs génèrent de fortes distorsions entre entreprises.

Cette distorsion justifierait la mise à l'étude d'une réforme de la part patronale des cotisations sociales, recherchant une assiette plus large qui permettrait de réduire à due concurrence le taux appliqué. Cette contribution offrirait l'avantage de la neutralité au regard des différentes formes de rémunération et de la taille de l'entreprise.

Le tableau récapitulatif détaillé qui suit permet d'évaluer pour chaque mesure le montant maximum de pertes d'assiette, l'enjeu induit pour le régime général, le nombre de bénéficiaires lorsqu'il est connu, et donc le montant moyen par bénéficiaire.

Dispositif	Pertes brutes de recettes	Dont cotisations	Dont contributions	Enjeu pour l'équilibre du régime général	Nombre de bénéficiaires	Soit par bénéficiaire
Mesures emploi	22 408	22 408	0	2 146	NA	NA
Association des salariés au résultat	8 268	8 268	0	8 268	NA	NA
Dont participation	2 437	2 437	0	2 437	4 670 000	522 €
Dont intéressement	2 247	2 247	0	2 247	3 880 000	579 €
Dont abondement PEE	534	534	0	534	2 570 000	208 €
Dont PERCO	50	50	0	50	115 000	435 €
Dont stock-options et actions gratuites	3 000	3 000	0	3 000	100 000	30 000 €
Protection sociale en entreprise	5 114	5 114	0	3 114	NA	NA
Dont retraite	1 049	1 049	0	1 049	2 000 000	525 €
Dont prévoyance	4 065	4 065	0	2 065	20 000 000	203 €
Salaires affectés	2 672	2 191	480	2 522	NA	NA
Dont titres restaurant	926	759	166	874	2 500 000	370 €
Dont frais de transport	265	217	48	250	1 600 000	166 €
Dont chèque vacances	119	98	21	113	2 200 000	54 €
Dont comité d'entreprise	1 362	1 117	245	1 285	3 000 000	454 €
Indemnités de départ	4 129	3 409	720	3 922	NA	NA
Dont retraite	537	443	94	510	90 000	5 967 €
Dont licenciement	3 592	2 966	626	3 412	870 000	4 129 €
Populations spécifiques	970	800	170	921	NA	NA

Dispositif	Pertes brutes de recettes	Dont cotisations	Dont contributions	Enjeu pour l'équilibre du régime général	Nombre de bénéficiaires	Soit par bénéficiaire
Dont 109 professions	800	800	0	800	50 000	16 000 €
Dont apprentis	170	0	170	121	270 000	628 €
Prestations sociales	11 994	0	11 994	9 234	NA	NA
Dont pensions de retraite et d'invalidité,	5 908	0	5 908	4 618	11 000 000	537 €
Dont allocations de chômage	1 480	0	1 480	1 136	1 800 000	822 €
Dont IJ et rentes AT/MP	507	0	507	464	NA	NA
Dont allocations logement	1 100	0	1 100	0	1 500 000	733 €
Dont prestations familiales	2 518	0	2 518	1 732	5 000 000	504 €
Dont RMI	481	0	481	481	1 100 000	438 €
Revenus de capitaux mobiliers	622	0	622	339	5 300 000	117 €
Revenus fonciers	820	0	820	447	NA	NA
Dont soutien investissement locatif	336	0	336	183	50 000	6 720 €
Dont grosses réparations	484		484	264	?	?
Cotisations des employeurs publics	6 001	6 001	0	4 595	NA	NA
Dont Etat	3 827	3 827	0	3 627	2 550 000	1 501 €
Dont collectivités territoriales	683	683	0	683	1 425 000	479 €
Dont établissements publics hospitaliers	1 206	1 206	0	0	910 000	1 325 €
Dont secteur public marchand	285	285	0	285	500 000	570 €

SYNTHÈSE

De nombreux dispositifs d'exonération, de réduction ou de redressement d'assiette se sont superposés et conduisent à minorer les produits des régimes, et notamment du régime général. S'il est difficile d'estimer le montant des pertes, compte tenu des effets induits sur le comportement des acteurs d'une remise en cause des avantages ainsi accordés, il est évident que les enjeux sont très élevés, à la mesure de la multiplicité et de l'ampleur des différents dispositifs.

Ces mesures font l'objet d'une information partielle du Parlement chaque année. Mais cette information, limitée aux montants estimés des abattements, ne constitue pas un bilan actualisé (même estimatif) des coûts/avantage de chaque dispositif. De même, on ne dispose pas d'éléments précis sur les effets potentiels (réduisant l'impact attendu, ou éventuellement indésirable) en cas de remise en cause. Dans un contexte de déficits publics importants, la Cour souligne la nécessité d'une telle approche évaluative périodique.

Un objectif général de réduction de ces dispositifs devrait être retenu. Il permettrait au moins de baisser le taux en contrepartie de l'extension de l'assiette. En effet les distorsions induites par les différents dispositifs d'exonération entre les entreprises justifient une remise à plat d'ensemble et la recherche de l'assiette la plus large autorisant un taux global plus faible qu'aujourd'hui. Quant aux modalités de calcul des contributions des employeurs publics, elles induisent une inégalité de traitement injustifiable avec les employeurs du secteur privé.

L'examen de la concentration par individu bénéficiaire- des avantages accordés conduit à recommander en particulier la suppression ou le plafonnement de l'exonération des cotisations sociales appliquées à la plus-value d'acquisition des stock-options, aux déductions forfaitaires spécifiques dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement.

RECOMMANDATIONS

14. Compléter l'annexe 5 du PLFSS par une évaluation périodique de l'efficacité des différents dispositifs d'exonération des cotisations et contributions sociales au regard des objectifs assignés.

15. Réexaminer ou plafonner les exonérations de cotisations sociales appliquées à la plus-value d'acquisition des stock-options, aux déductions forfaitaires spécifiques dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement.

16. Aligner les taux et les assiettes des cotisations patronales famille et maladie du secteur public sur ceux du secteur marchand.
