



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES  
ET DE LA RELANCE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Paris, le **1 2 AOUT 2020**

**LE MINISTRE**

à

**Monsieur Pierre MOSCOVICI  
Premier président de la Cour des comptes**

**Objet : projet de rapport public thématique intitulé « L'État et les salariés des entreprises en difficulté ».**

**N/Réf : MEFI-D20-05658**

**N/Réf : PCA/RPT 2020/N° 03**

Par courrier du 27 avril 2020, vous m'avez transmis pour avis un projet de rapport public thématique intitulé « L'État et les salariés des entreprises en difficulté ».

Les analyses formulées par la Cour et les recommandations faites dans ce projet de rapport sont pour partie de la compétence de mon ministère et appellent de ma part les remarques suivantes :

**Indemnités de licenciement et régime fiscal afférent (pages 71 et 111) :**

La Cour constate que le régime fiscal et le régime social applicables aux indemnités de rupture du contrat de travail dans le cadre d'un licenciement pour motif économique sont de plus en plus divergents.

De plus, les régimes applicables créent une inégalité de traitement entre les salariés selon que la rupture de contrat de travail s'inscrit dans un cadre collectif (rupture conventionnelle collective (RCC) ou plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)) ou non (licenciement pour motif économique individuel, licenciement collectif concernant moins de 30 salariés, ou rupture conventionnelle pour motif individuel). En effet, seules les indemnités versées dans un cadre collectif bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu.

Enfin, la Cour constate qu'en matière fiscale, alors que l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités de rupture conventionnelle est considérée comme une dépense fiscale et fait l'objet d'une évaluation dans les annexes budgétaires de la mission « Travail et emploi » à laquelle elle est rattachée, tel n'est pas le cas des indemnités de licenciement.

1/3



139 rue de Bercy – 75572 Paris  
Cedex 12

Les observations formulées par la Cour sur le régime fiscal des indemnités de rupture de contrat de travail au regard de la complexité de sa mise en œuvre, tant pour les employeurs que pour les salariés, sont partagées.

Il en va de même de celles relevant l'incohérence entre le régime fiscal et le régime social applicable.

Le fait que la part des indemnités de rupture exonérée à l'impôt sur le revenu soit systématiquement supérieure à celle exonérée de cotisations et contributions sociales revient à ce que les mêmes indemnités soient considérées comme des salaires sur le plan social mais comme réparant un préjudice moral sur le plan fiscal.

Toutefois, comme la direction de la Législation fiscale a déjà eu l'occasion de l'indiquer à la Cour, cette différence trouve son explication dans la volonté du Gouvernement, au cours de ces dernières années, de privilégier le maintien d'un régime fiscal favorable en vue d'inciter employeurs et salariés à recourir à la conciliation plutôt qu'aux juridictions, sans affecter les ressources des organismes de sécurité sociale.

Dans ce contexte, l'article 3 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a exonéré d'impôt sur le revenu les indemnités versées dans le cadre d'une rupture du contrat de travail à la suite de l'acceptation d'un congé de mobilité ou d'un accord portant RCC en alignant ce régime sur celui applicable dans le cadre d'un PSE. Ces deux modes de rupture ont été mis en place par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

L'article 7 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 est venu achever cet alignement en exonérant les indemnités versées dans le cadre d'une rupture du contrat de travail visant à faciliter l'accompagnement et le reclassement externe des salariés sur des emplois équivalents.

Par ailleurs, l'article 8 de cette même loi étend le régime fiscal et social de la rupture conventionnelle du secteur privé aux indemnités versées dans le cadre de la cessation d'un commun accord de la relation de travail aux personnels administratifs des chambres de commerce et de l'industrie.

Enfin l'article 6 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 exonère l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle versée aux agents publics, créée par l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans la même limite que celle applicable à l'indemnité de rupture conventionnelle versée aux salariés du secteur privé.

Ces réformes, qui résultent de la volonté du Gouvernement de privilégier la conciliation, expliquent le régime fiscal plus favorable que le régime social.

En ce qui concerne le traitement des indemnités de licenciement dans les annexes budgétaires, à la différence de la rupture conventionnelle qui relève d'un départ volontaire et pour laquelle l'exonération est effectivement dérogatoire à la norme, les indemnités de licenciement partiellement exonérées visées aux 1° à 4° du 1 de l'article 80 duodécies du code général des impôts s'analysent comme une contrepartie de la réparation d'un préjudice non imposable par nature dans la limite d'un certain montant et, dès lors, ne constituent par une dépense fiscale à hauteur de cette quote-part.

**Dispositifs de détection et d'accompagnement des entreprises en difficulté au niveau de l'État déconcentré (pages 36 et suivantes, recommandation page 55) :**

La Cour rappelle le rôle central des commissaires aux Restructurations et à la Prévention des difficultés des entreprises (CRP) dans l'écosystème territorial sur les sujets d'entreprises en difficulté et constate que les missions qui leur sont confiées peuvent être mises à mal dans certaines régions par leur positionnement hiérarchique. La Cour estime que le CRP doit occuper a minima le rang de chef de pôle 3E.

Ces constats sont en grande partie partagés mais appellent certaines remarques. Lors de la crise économique concomitante à la crise sanitaire vécue par notre pays depuis mars 2020, les CRP se sont réaffirmés comme l'acteur central sur le territoire sur les sujets de restructurations et de difficultés des entreprises. Ils ont en effet été en première ligne dans le cadre de la réponse d'urgence que le Gouvernement a mise en œuvre pour faire face aux besoins des entreprises. Les liens directs entre les CRP et la direction générale des Entreprises (DGE), les cabinets des ministres compétents, le délégué interministériel aux Restructurations d'entreprises se sont encore renforcés et sont devenus plus fréquents, permettant de positionner de facto le CRP de manière adéquate dans l'écosystème territorial.

Alors que le Gouvernement anticipe une forte augmentation du nombre d'entreprises en difficulté, les CRP ont bien vocation à évoluer dans la chaîne hiérarchique des directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE). Certains CRP sont d'ailleurs aujourd'hui chefs de pôle 3E et peuvent ainsi bénéficier de toutes les ressources nécessaires. D'autres CRP, positionnés sous le chef de service économique de l'État en région, savent par leur qualité personnelle remplir leurs missions et permettent, grâce à l'appui des services centraux si nécessaire, des relations de travail efficaces avec le directeur départemental des Finances publiques, le directeur régional de la Banque de France, et tous les interlocuteurs impliqués sur ces sujets. Ce mouvement de remontée du CRP dans la chaîne hiérarchique des DIRECCTE devra se faire au gré des renouvellements des agents.

La Cour constate la plus-value démontrée de la plateforme numérique « Signaux Faibles » mais relève les freins associés à son développement, notamment (i) l'existence d'un produit similaire développé par la direction générale des Finances publiques (DGFIP) qui ne peut être fusionné à cause du secret fiscal, (ii) la faible association des Régions à ce dispositif, et (iii) l'absence d'outils permettant d'évaluer les conséquences des difficultés des entreprises sur les sociétés liées (clients, fournisseurs etc.).

Ces constats sont partagés et font d'ores et déjà l'objet de travaux des services de mon ministère pour les améliorer. Il convient toutefois de noter que l'algorithme qui sous-tend la plateforme « Signaux Faibles » a été profondément impacté par la crise du COVID-19 ce qui oblige les équipes de développeurs à conduire d'importantes adaptations. Ce sera également l'opportunité d'améliorer les sources de données et de prendre notamment en compte les liens inter-entreprises.

Par ailleurs, la DGE et la DGFIP ont initié des contacts pour étudier les possibilités d'un rapprochement des deux outils. Les divers scénarii envisagés sont aujourd'hui à l'étude.

L'association des Régions au dispositif « Signaux Faibles » est une priorité pour le Gouvernement, et ce principe a été rappelé par les derniers accords État-Région. Un protocole commun sur la détection et l'accompagnement des entreprises en difficulté vient d'être signé entre l'État et Régions de France. À la suite du succès du déploiement du dispositif à l'ensemble du territoire, et malgré le retard pris à cause de la crise du coronavirus, l'objectif reste l'expérimentation d'une ouverture de l'outil à quatre Régions d'ici la fin de l'année 2020 pour aller ensuite vers une généralisation de cette association début 2021.



Bruno LE MAIRE