



conseil des
prélèvements
obligatoires

Les avis du CPO

N° 1 - Octobre 2025

Faut-il rapprocher les assiettes de la contribution sociale généralisée et des cotisations sociales ?

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) un avis sur l'opportunité et les modalités de rapprochement des assiettes de contribution sociale généralisée (CSG) et de cotisations sociales (CS)¹. Le CPO a désigné MM. Emmanuel Fermond, inspecteur des affaires sociales et Pierre Prady, inspecteur des finances comme rapporteurs², le 26 juin 2025. Cet avis a été élaboré dans des délais nettement plus contraints que les rapports produits par le CPO et repose notamment sur des travaux d'évaluation préexistants qu'il n'a pas conduits et des données publiques. Il a été adopté par le Conseil lors de sa séance du 23 octobre 2025³.

À la demande du Premier ministre, les économistes A. Bozio et E. Wasmer ont rendu en octobre 2024 un rapport relatif à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique⁴. Ils dénombrent de manière théorique 3042 assiettes de CS différentes en raison des dispositifs forfaitaires, catégoriels et généraux existants, qui recouvrent une réalité juridique mais pas forcément pratique. Le rapport aboutit au constat que les exemptions d'assiette ne se justifient généralement pas et recommande d'unifier les assiettes sous trois ans avec la mise en place de taux réduits là où il sera jugé utile de maintenir un avantage (recommandation n°2). De son côté, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2024, avait pointé le « *nécessaire rapprochement du droit commun* » des niches sociales sur les compléments de salaires. La demande d'avis s'inscrit dans le contexte de ces recommandations.

Le présent avis n'a pas vocation à analyser chacune des assiettes ni à les évaluer. L'annexe 2 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) comporte pour chacun des dispositifs une présentation et rappelle l'existence ou non d'une évaluation qu'il appartient désormais au Gouvernement de mener à un rythme régulier. De la même manière, Il ne se prononce pas sur les effets économiques globaux des élargissements de l'assiette des prélèvements sociaux qui sont *in fine* dépendants de l'utilisation finale du rendement financier dégagé : baisse des taux de ces mêmes prélèvements, réduction du déficit public ou financement de dépenses sociales supplémentaires.

L'avis vise à expliciter l'articulation actuelle entre les assiettes de CSG et de CS (1), à rappeler le coût des dispositifs existants et leurs conséquences sur l'évolution de la structure des rémunérations (2) avant de

¹ Au titre de l'article L.411-3 du code des juridictions financières (CJF).

² CJF, art. L.411-8

³ M. Alain Chrétien n'assistait pas à cette séance. Mmes Karine Berger et Lise Patureau qui n'assistaient pas à la séance ont fait part de leur accord par écrit. Deux membres présents (MM. Jacques Creyssel et Frédéric Gonand) ont indiqué leur désaccord avec la teneur de l'avis.

⁴ A. Bozio & E. Wasmer, France Stratégie, *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, octobre 2024, p224-225, p235-236, 242-243.

préciser les modalités qui sembleraient les plus adaptées par grandes catégories de dispositifs, si le législateur souhaitait effectivement limiter les exemptions d'assiettes (3).

1. La CSG sur les revenus d'activité et les cotisations sociales ont une assiette commune sur le plan juridique avec divers dispositifs d'exemption

Comme en matière d'impositions de toute nature, à laquelle se rattache la CSG, l'assiette des CS relève du domaine de la loi. Lorsque le Parlement décide qu'un revenu n'est pas soumis à cotisation sociale, il crée une exemption qui se distingue de l'exonération en ce qu'elle ne génère pas de droits sociaux, contrairement à la seconde. Pour autant, l'exonération correspond à un taux réduit pouvant être ramené à zéro⁵. Comme les exonérations, les exemptions de CSG comme de CS, sont désignées dans le langage courant sous le nom de « niches sociales ».

1.1. Un encadrement croissant depuis 2022

Un encadrement croissant par le code de la sécurité sociale (CSS) de ces réductions d'assiette a été mis en place par étapes successives. Ainsi celui-ci prévoit :

- à partir de 2004 une compensation à la sécurité sociale de « toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions »⁶, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) peut toutefois prévoir de ne pas compenser cette perte ;
- à partir de 2022, un enrichissement de l'annexe aux lois de financement de la sécurité sociale dédiée notamment aux « réduction d'assiette ou d'abattement sur l'assiette des cotisations et contributions »⁷ de sécurité sociale qui doit évaluer l'impact financier de ces mesures. Cet enrichissement se matérialise dans le cadre des nouvelles lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) avec notamment une présentation des réductions d'assiette dispositif par dispositif ;

- à partir de 2022 également, une évaluation triennale des mesures d'exonération et d'exemption⁸.

L'évaluation des exonérations et exemptions sociales

Pour mettre en œuvre les exigences d'évaluation périodiques résultant de la réforme de 2022, le Gouvernement s'est doté d'une méthode de travail et d'analyse des exonérations et des exemptions. Ce travail d'évaluation normalisé repose, à tout le moins, sur une analyse microéconomique des résultats propres de la mesure et peut être complété selon certains axes d'analyse (efficacité, éléments qualitatifs). Sa profondeur dépend des enjeux de l'exonération ou de l'exemption. Il peut être mené par plusieurs types d'acteurs (comité pluripartite, inspections générales) et a vocation à être rendu public afin d'en faciliter l'appropriation. Le CPO n'a pas participé à ces évaluations, mais s'appuie sur ces études dans ses travaux, comme il l'a fait dans son rapport « *Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française* » paru en septembre 2025 sur les allègements généraux de cotisations sociales.

En outre, l'article 21 de la loi de programmation des finances (LPFP) pour les années 2023 à 2027⁹ limite à trois ans les abattements d'assiette nouveaux ainsi que le montant total des exonérations et exemptions non compensées à la sécurité sociale.

Ces dispositifs ne parviennent que partiellement à encadrer les exemptions d'assiette. D'une part, la plupart des exemptions relèvent d'actes de nature diverse, antérieurs à 2004. D'autre part, peu de régimes ont été créés sous l'empire de la LPFP, à laquelle la loi peut toujours déroger.

⁵ Le pouvoir réglementaire dispose du pouvoir de taux en matière de CS. CC, n° 60-10 L du 20 décembre 1960

⁶ CSS, art. L.131-7, I, 2°

⁷ CSS, art. LO 111-4-4, 3°

⁸ *Ibid*

⁹ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, art. 21

1.2. Depuis 2018, l'assiette des cotisations procède de celle de la CSG

La LFSS pour 2016¹⁰ a renvoyé à une ordonnance le soin de « *simplifier et d'harmoniser les définitions des assiettes des cotisations et contributions sociales.* » En conséquence, une ordonnance¹¹ de juin 2018 définit dans un article unique, l'article L.136-1-1 du CSS, l'assiette de la CSG. Constituent ainsi l'assiette de la CSG : « *toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte* ». Il établit une liste non exhaustive de rémunérations, indemnités et allocations soumises à la CSG, découlant de ce principe.

À l'occasion de cette réforme, l'assiette de la CSG-activité est devenue l'assiette de référence pour l'ensemble des assiettes sociales. Ainsi, l'assiette des CS, définie à l'article L. 242-1 du CSS, renvoie à l'assiette de la CSG.

La CSG touche d'autres revenus que les revenus d'activité

Quatre familles (ou cédules) de revenus sont assujetties à CSG :

- les revenus d'activité, au taux de 9,2 % ;
- les revenus de remplacement (L. 136-1-2 CSS : taux de 8,3 % pour les pensions de retraite et d'invalidité, 6,2 % pour les autres revenus de remplacement, notamment les indemnités journalières pour arrêt de travail¹²) ;
- les revenus du patrimoine (L. 136-6 CSS) et les produits de placement (L. 136-7 CSS), au taux de 9,2 % ;
- les gains et mises de jeux (L. 136-7- 1 CSS ; taux de 6,2 %).

1.3. En conséquence, les revenus d'activité exemptés de CSG le sont aussi de cotisations sociales

En dépit du principe affiché d'universalité de l'assiette des prélèvements sociaux, certains revenus font l'objet d'exemption de CSG, soit en raison de leur nature (minima sociaux...), soit par choix politique. Ces dernières exemptions recouvrent l'actionnariat salarié, les aides directes consenties aux salariés accessoires du salaire et les indemnités de rupture de contrat¹³. Dès lors que l'assiette de la CSG constitue l'assiette des cotisations sociales, ces exemptions s'appliquent par voie de conséquence aux cotisations sociales ou aux autres contributions qui font référence à cette assiette. Tout mouvement d'assiette sur la CSG a donc un impact direct, toutes choses égales par ailleurs, sur l'assiette des cotisations et d'autres contributions sociales.

La contribution au remboursement de la dette sociale : « *un impôt à la logique universelle renforcée* »¹⁴

L'assiette de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) se définit également par référence à l'assiette de la CSG. Cet impôt comporte donc un caractère universel, tempéré par les exceptions propres à la CSG. Cependant, certains revenus exclus de l'assiette de la CSG figurent dans l'assiette de la CRDS – aides personnelles au logement, allocations familiales et prime d'activité¹⁵, voire vente de métaux et bijoux – en faisant une assiette plus universelle que l'assiette de principe de la CSG.

La CSG elle-même, pour sa liquidation sur les revenus d'activité, fait l'objet d'un abattement qui réduit l'assiette théorique définie par l'article de principe. Ainsi, les revenus d'activité font l'objet d'un abattement d'assiette de 1,75 % dans la limite de quatre plafonds de la sécurité sociale¹⁶. Cet abattement pour frais professionnels, prévu par un article autonome, ne s'applique pas aux cotisations sociales.

¹⁰ Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, article 13

¹¹ Ordonnance n° 2018-474 du 12 juin 2018 relative à la simplification et à l'harmonisation des définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale, articles 1 et 2 notamment

¹² La CSG connaît en outre une modulation de son taux sur ces revenus en fonction du revenu fiscal de référence.

¹³ CSS, article L.161-1-1, III

¹⁴ Melot V et Repetti-Deiana S, CPO, octobre 2024, *Les différences de traitements entre catégories de revenus*, rapport particulier n°1,

¹⁵ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, article 14

¹⁶ CSS, article L.136-2

1.4. Plusieurs techniques peuvent conduire l'assiette des CS à s'éloigner de l'assiette de la CSG

L'assiette des CS se définit donc par référence à l'assiette de la CSG¹⁷ et comporte elle-même ses exemptions. L'assiette des CS connaît en outre d'autres exemptions qui revêtent des formes diverses.

Les exclusions d'assiette

Le mécanisme le plus commun en matière d'exemption de cotisations demeure l'exclusion d'assiette ou l'exemption totale. Les revenus exclus peuvent l'être indirectement – par l'effet d'exemption d'assiette de CSG – ou directement – par dérogation de nature législative¹⁸. Les sommes allouées au titre de l'intéressement et de la participation font ainsi l'objet d'une exemption totale de cotisations sociales.

Les abattements d'assiette

Les abattements d'assiette constituent des exemptions partielles d'assiette selon un taux variable, là où les exclusions se traduisent par un abattement à 100 % de l'assiette taxable.

En pratique, ce dispositif concerne particulièrement la déduction forfaitaire spécifique (DFS) (cf. *infra*).

Les assiettes forfaitaires

Pour certaines catégories de salariés ou assimilés, tout ou partie des cotisations et contributions de sécurité sociale sont calculées sur une assiette forfaitaire *ad hoc*, le plus souvent indépendante de la rémunération réelle (cotisations des ministres du culte calculées sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance¹⁹) ou du volume d'activité (assiette forfaitaire du personnel rémunéré au pourboire en l'absence de registre de répartition²⁰).

L'assiette forfaitaire peut constituer un dispositif, soit préjudiciable, soit favorable aux droits des individus comme aux recettes de la sécurité sociale, selon qu'elle est déterminée à un niveau

inférieur à la rémunération effectivement due - logique de diminution du coût du travail (ex : structure de réinsertion par l'activité) - ou à un niveau supérieur pour des populations pour lesquelles le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) n'est pas applicable – logique de maintien des droits sociaux (personnels rémunérés au pourboire).

Ces dispositifs catégoriels recouvrent une grande diversité de situations (publics vulnérables, secteur culturel, jeunesse et sports, enseignement supérieur, régimes spéciaux, travailleurs indépendants, hôtellerie-restauration).

La combinaison des dispositifs avec un éventuel plafonnement

Ces exclusions, abattements ou forfaitisations peuvent en outre se cumuler avec des dispositifs de plafonnement. Ces dispositifs ne s'appliquent alors que dans une certaine limite exprimée :

- en plafond de la sécurité sociale – exemptions sur la participation limitées à 75 % du plafond annuel ;
- en pourcentage de la rémunération – la contribution patronale au financement des chèques-vacances pour les salariés est exclue de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, dans la limite de 30 % du SMIC mensuel par an et par salarié pour les entreprises ne disposant pas d'un comité social et économique ;
- en valeur absolue – seuls 7 600 € de revenus peuvent être exclus de l'assiette dans le cadre de la DFS, quel que soit le taux d'abattement d'assiette retenu en fonction des catégories professionnelles.

Sur les 92 dispositifs d'exonération et d'exemption étudiés par une revue de dépenses de 2015, la mission relevait que les dispositifs d'exemption comme d'exonération faisaient peu l'objet de plafonnements au risque de revêtir pour les hauts revenus un effet d'aubaine de l'avantage social ainsi conféré²¹.

¹⁷ par renvoi du I de l'article L.242-1 à l'article L.161-1-1 du CSS

¹⁸ L'assiette des cotisations sociales entre dans la liste des principes fondamentaux de la sécurité sociale, bien que le Conseil constitutionnel ne se soit jamais prononcé sur le sujet. De nombreuses exemptions sont listées au II de l'article L. 242-2 du CSS. Le PLACSS 2024 témoigne d'un effort du Gouvernement pour sécuriser les régimes juridiques fragiles et anciens des exemptions.

¹⁹ CSS, art. R. 382-88 et suivants.

²⁰ Arrêté du 14 janvier 1975 relatif à l'assiette des cotisations de sécurité sociale dues pour le personnel des hôtels, cafés et restaurants, article 2.

²¹ Schechter F., Toussain R., et al, Inspections générale des affaires sociales et inspection générale des finances, juin 2015, *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*.

1.5. Le forfait social et d'autres taxes *ad hoc* comblent imparfaitement les manques à gagner pour la sécurité sociale sans générer de droits pour les affiliés

Le forfait social vise à compenser aux régimes universels les cotisations non perçues, mais connaît plusieurs taux minorés

L'obligation de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale s'étend également, « à toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée » à compter de l'entrée en vigueur de cette modification législative²², soit le 17 août 2004. Cependant, comme le souligne l'annexe 2 du PLACSS, les exemptions ne donnent généralement pas lieu à compensation budgétaire, car elles sont antérieures à la création de cette exigence de compensation.

Dès lors, le législateur a mis en place en faveur des régimes universels²³ une compensation partielle de nature fiscale censée représenter la part des cotisations éludées du fait de l'exemption (cf. encadré ci-dessous). Les employeurs sont redevables d'une contribution appelée « *forfait social* » pour les revenus soumis à la CSG, mais exemptés de cotisations sociales.

Des prestations universelles financées par des cotisations

Le Conseil constitutionnel distingue les impositions de toutes natures, dont font partie la CSG et la CRDS, des cotisations de sécurité sociale en définissant ces dernières comme des « versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par un régime obligatoire de sécurité sociale »²⁴

S'agissant des risques maladie et famille, le lien entre cotisation et prestation s'est considérablement affaibli : les prestations correspondant à la prise en charge de frais de santé ont perdu leur caractère contributif au sens économique pour être universellement accessibles²⁵. En revanche, les prestations en espèces comme les indemnités journalières et les pensions d'invalidité conservent un caractère contributif.

Calculé sur le fondement des taux de cotisations non contributives en vigueur en 2012, le forfait social se compose d'un taux normal de 20 % et de trois taux réduits de 16 % (sommes versées sur un plan d'épargne pour les entreprises de plus de 50 salariés), 10 % (abondement et versement pour l'acquisition de parts de l'entreprise) et 8 % (versements finançant la protection sociale complémentaire dans les entreprises de plus de 11 salariés), ces deux derniers étant assez proches.

Tous les revenus exemptés de CS et soumis à la CSG n'acquittent pas le forfait social : certains en sont exemptés, soit en raison de leur nature, soit en raison de la taille de l'entreprise²⁶, d'autres font l'objet de contributions spécifiques. Les accessoires de salaires, ceux accordées aux salariés par les comités sociaux et économiques et les indemnités de licenciement, restent non assujettis à tout prélèvement social²⁷.

Certaines contributions *ad hoc* s'affranchissent de cette logique dans un objectif de rendement financier

Il existe également des contributions spécifiques qui répondent à une logique proche de celle du forfait social et s'y substituent pour certaines assiettes. Néanmoins, leur taux, souvent plus élevé, témoigne d'objectifs de rendement et de redistribution :

- Retraites chapeaux : 29,7 % sur les nouveaux contrats depuis 2019 ;
- Attribution d'actions : options sur titres, intéressement aux plus-values²⁸ (30 % part patronale et 10 % part salariale), attributions

²² Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, art 70, II ; codifié à l'article L.131-7 CSS qui reprend le principe général posé par la loi dite « Veil » n° 94-637 du 25 juillet 1994)

²³ L'absence de cotisations n'a pas économiquement vocation à être compensées dès lors qu'elle se traduit par une diminution des droits.

²⁴ CC, n°2014-698 DC du 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, cons. 12

²⁵ A. Herlin, Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale, Paris, Trésor-Eco n°200, 2017

²⁶ Ils sont exemptés et non exonérés selon le Bulletin officiel de la sécurité sociale § 410

²⁷ En dessous de deux PASS dans la plupart des cas.

²⁸ *Stock-options, carried interest*

d'actions gratuites (30 % part patronale et 10 % part salariale au-delà de 300 k€, CSG/CRDS en dessous) ;

- Indemnités de rupture : indemnités pour mise à la retraite d'office (30 %), indemnité de rupture conventionnelle (30 %)²⁹.

La figure 1 en annexe donne une représentation graphique des taux de prélèvements sur les différents types de revenus.

1.6. Les exemptions d'assiette ne sont que partiellement réintégrées dans le montant net social

Depuis 2023, un nouvel agrégat figure sur les bulletins de paye : le montant net social (MNS). Il correspond aux revenus que les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de la prime d'activité doivent déclarer pour calculer leurs prestations lors de leur déclaration trimestrielle de ressources. Le MNS intègre la rémunération brute hors exonérations ou abattement de taux. Le sort réservé aux rémunérations exemptées varie selon la catégorie. Le principe demeure celui de la réintégration des revenus exemptés, mais de nombreuses exceptions existent. Les principales concernent la protection sociale complémentaires et les aides directes des comités sociaux et économiques ou encore les chèques vacances, indemnités de rupture et versements directs d'intéressement et de participation.

Les exemptions d'assiette comportent donc des effets de bord : le gain qui en résulte peut être majoré, car certains revenus exemptés ne sont pas intégrés dans les ressources de personnes servant à calculer les prestations sociales. Ainsi, toute mesure de réintégration dans l'assiette des CS suppose d'étudier au préalable la distribution des bénéficiaires de l'exemption afin d'apprécier les conséquences en termes de prestations sociales qui peuvent aller dans les deux sens :

- soit le revenu déclaré pour les prestations sous conditions de ressources inclut déjà les sommes exemptées ; l'effet des cotisations diminue ce montant, ce qui peut entraîner une augmentation de la dépense ;

- soit les montants ne sont pas inclus dans le revenu de référence, et l'intégration diminue les prestations versées sous condition de ressources.

Le cas particulier des fonctionnaires et des travailleurs non-salariés

S'agissant des fonctionnaires, seule la part indiciaire de leur rémunération est soumise à cotisations sociales. Le Gouvernement ne présente pas ce choix historique constant comme une exemption d'assiette mais comme une « *règle particulière d'assiette* » et ne donne pas le coût de cette exemption. En tout état de cause, le chiffrage du coût de cette mesure suppose une adaptation en raison des taux particuliers de cotisations (pensions civiles et auto-assurance en AT/MP).

S'agissant des travailleurs indépendants, jusqu'à maintenant, les cotisations sociales étaient calculées sur la base du revenu fiscal majoré des exonérations fiscales. Il s'agissait d'un revenu net des cotisations sociales. La CSG-CRDS était calculée sur la base de l'assiette des cotisations sociales, majorée des cotisations sociales déduites fiscalement. Ce système, peu lisible, nécessitait de calculer, de manière circulaire, deux assiettes différentes. En 2026, entrera en vigueur une réforme qui conduit à la détermination d'une assiette unique, sur le principe des salariés. L'ensemble des cotisations et contributions sociales sera à l'avenir calculé à partir d'un revenu brut des cotisations sociales, abattu d'un taux forfaitaire de 26 % (remplaçant les déductions de cotisation du système précédent). Cette réforme entraînera une diminution des recettes de CSG/CRDS et une augmentation des cotisations ouvrant des droits contributifs, notamment de retraite pour les travailleurs indépendants.

²⁹ Pour la partie supérieure à deux PASS

2. Les revenus exemptés de cotisations sociales connaissent une progression supérieure à celle de la masse salariale

2.1. Hors dispositifs catégoriels, les assiettes exemptées de cotisation sociales représentent 73,7 Md€ dont 21 Md€ également exemptés de CSG

En 2024³⁰, hors dispositifs catégoriels, les assiettes exemptées de cotisations sociales étaient estimées à 73,7 Md€³¹ - dont 25,8 Md€ au titre de l'épargne salariale - représentant 10,0 % de la masse salariale effectivement soumise à cotisations dans le secteur privé³².

Même si elle représente une part mineure (de l'ordre de 22 %) dans le total de ces exemptions de cotisations, les assiettes également exemptées de CSG s'élèvent à 21,1 Md€ en 2024. Elles recouvrent :

- les aides directes consenties aux salariés, pour un montant estimé à 11,3 Md€ par la direction de la sécurité sociale. Ne faisant pas l'objet d'une obligation déclarative, les estimations de ces éléments de rémunération sont fragiles et reposent sur des études *ad hoc*³³ ou des organismes externes³⁴ ;
- les indemnités de rupture, estimées à 4,8 Md€, qui sont exemptées partiellement contrairement à d'autres revenus de remplacement comparables comme les allocations chômage ;
- les attributions gratuites d'actions et options d'attributions d'actions, à hauteur de 4,9 Md€

Les assiettes exemptées de cotisations mais non de CSG représentent quant à elles 52,6 Md€ et sont principalement composées de deux familles de dispositifs :

- Les dispositifs de participation financière et d'actionnariat des salariés, pour 25,8 Md€. Leur montée en charge est rapide et inégalement répartie, concentrée dans les grandes entreprises et certains secteurs ;

- La protection sociale complémentaire en entreprise, pour 26,8 Md€.

Les règles d'assujettissement à CSG ou à des contributions spécifiques visant à se substituer à l'application de cotisations sont résumées schématiquement au **Tableau 1 en annexe**.

2.2. Ces dispositifs d'exemption ont un coût pour la sécurité sociale estimé à 14,6 Md€ en 2024. Les évaluations disponibles concluent rarement à leur efficacité pour atteindre les objectifs de politique publique qui leur sont assignés

Le PLACSS 2024 retient 41 dispositifs touchant l'assiette de contributions et cotisations de sécurité sociale sur différents types de revenus. Aux quatre catégories retenues – participation financière et actionnariat salarié, protection sociale complémentaire, aides directes aux salariés et indemnités de rupture –, il convient d'ajouter divers dispositifs catégoriels de sorte que les exemptions de cotisations ne recouvrent pas seulement les compléments de salaires. Ces dispositifs visent à soutenir le pouvoir d'achat et la redistribution (49 %), l'emploi (15 %) ou le territoire/secteur en difficulté (15 %). Parmi ceux-ci 15 touchent des salariés et cinq autres certains agents publics. **Les principaux dispositifs sont présentés dans le tableau 2 et leur répartition en valeur est illustrée au graphique 1 en annexe.**

Treize dispositifs font l'objet d'une évaluation dont **onze sont négatives (cf. tableau 3 en annexe)**, jugeant les dispositifs considérés comme inefficaces au regard de leurs objectifs de politique publique. Sont notamment dans ce cas les exemptions accordées aux activités sociales et culturelles des comités d'entreprise, aux options sur titres et aux indemnités de rupture.

Si 24 dispositifs ne comportent aucune estimation des coûts, la direction de la sécurité sociale (DSS) retient un coût pour les autres dispositifs de 14,6 Md€, en croissance ces dernières années. Cette estimation est cependant à prendre avec précaution :

- le chiffrage, statique, ne prend pas en compte d'éventuels effets de comportement qui

³⁰ PLACSS 2024, annexe 2

³¹ Dans son rapport sur l'application des LFSS de 2024, la Cour avait toutefois signalé des discordances entre les montants présentés dans les annexes au PLACSS et les déclarations sociales nominatives.

³² A ces exemptions s'ajoutent, comme indiqué en introduction, des exonérations, notamment celle portant sur les heures

supplémentaires, analysée dans un rapport récent du Conseil des prélèvements obligatoires. Cf. CPO, *tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française*, septembre 2025.

³³ *Op. cit.*, IGAS-IGF, 2015.

³⁴ Agence nationale des chèques vacances.

pourraient conduire à diminuer l'assiette assujettie à contribution³⁵. Cette hypothèse conduit à majorer le coût affiché ;

- le chiffrage est présenté en « *net* », en prenant bien en compte les pertes de recettes induites sur d'autres prélèvements (forfait social notamment) et exonérations de cotisations de portée générale (allègements généraux notamment), approchées par des taux moyens applicables par catégorie de revenus. Toutefois, les effets retours ne sont approchés que sur le champ des contributions sociales : ne sont pas estimés les effets de retour concernant l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu qui pourraient être amenés à diminuer avec la hausse de contribution des employeurs et des salariés. En outre, les effets de long terme concernant l'acquisition de droits à retraite, difficilement estimables, ne sont pas pris en compte. Ces hypothèses ont pour effet de majorer le coût total pour les finances publiques ;
- en sens inverse, cette estimation tient compte du coût en matière de CSG-CRDS et de cotisations de sécurité sociale, mais ne prend pas en compte le coût des autres cotisations applicables à la masse salariale.

Dès lors, il est possible d'estimer :

- **que le gain d'un assujettissement aux seules CSG et CRDS des assiettes qui en sont exemptées représenterait environ 2,1 Md€,**
- **que le gain d'un assujettissement aux cotisations et contributions hors du champ de la sécurité sociale (retraites complémentaires, logement, Unedic, etc.) peut être estimé de manière très fragile aux alentours de 9 Md€ supplémentaires³⁶.** Les mêmes remarques que celles évoquées *supra* peuvent par ailleurs être faites concernant cette estimation.

Il existe des formes sectorielles de réduction de l'assiette de cotisations sociales :

- d'une part, la déduction forfaitaire spécifique (DFS), qui permet à certains secteurs de bénéficier d'un abattement sur l'assiette des cotisations sociales, historiquement pour compenser des frais professionnels. Son coût pour la sécurité sociale représente 1,3 Md€ en 2023 ;
- d'autre part, les assiettes forfaitaires, qui ont été historiquement fixées par voie d'arrêté. Ces régimes spécifiques, hérités de situations particulières (journalistes, voyageurs représentants placiers, artistes, etc.), permettent de calculer les cotisations et contributions sur une assiette réduite et forfaitaire. Ils sont peu évalués et apparaissent souvent obsolètes, sans lien clair avec leurs justifications initiales.

Ces dispositifs ne font pas l'objet d'un suivi par les administrations, et les montants concernés, ou les estimations de coûts afférents ne sont pas disponibles. La plupart de ces assiettes forfaitaires s'appliquent à la fois aux cotisations de sécurité sociale et à la CSG. L'extinction de certains dispositifs de DFS est prévue **avec un échelonnement jusqu'en 2038** en raison d'une extinction très progressive (1 à 2 points de réduction de l'exemption d'assiette par an).

2.3. Les exemptions de CSG et de cotisations sociales conduisent à une déformation de la structure des rémunérations

S'il apparaît difficile d'en évaluer globalement la progression sur le temps long³⁷, les montants exemptés de cotisations ont progressé, en moyenne, de 8,1 % (courant) par an entre 2021 et 2024, contre 6,0 % pour la masse salariale (cf. graphique 2 en annexe), témoignant d'une accélération des premiers après la crise sanitaire.

Cet écart se retrouve sur longue période pour certaines sous catégories d'exemptions : ainsi, la progression moyenne annuelle des sommes

³⁵ Ces effets de comportement rendent d'ailleurs plus incertaine l'incidence économique des cotisations potentiellement appliquées.

³⁶ Cette estimation est faite en appliquant à l'assiette totale des exemptions un taux moyen net des contributions hors champ de la sécurité sociale, lui-même extrapolé à partir des taux faciaux de ces contributions. Il en résulte que ce chiffrage présente deux fragilités : 1/ il ne tient pas compte des situations individuelles et des taux de contributions effectivement appliqués 2/ il fait l'hypothèse que le

ratio du taux réel de cotisation par rapport aux taux faciaux est le même pour les cotisations de sécurité sociale et les contributions hors de ce champ.

³⁷ Certains accessoires de rémunérations, notamment les avantages accordés par les comités d'entreprise, ne font l'objet d'estimations que récemment par la direction de la sécurité sociale, et ne sont pas les plus fiables.

allouées au titre de l'épargne salariale était de 5,9 % entre 2016 et 2024, alors que la masse salariale s'accroissait en moyenne de 4,0 % sur la même période.

Cela illustre une plus grande attractivité des dispositifs de rémunération exemptés de cotisations avec, à la clé pour les assurés, une amputation de leurs droits sociaux, notamment en matière de retraite.

3. Limiter les exemptions sociales en étendant l'assiette de la CSG et en rapprochant l'assiette des cotisations de celle de la CSG peut prendre plusieurs formes

Si le législateur souhaitait effectivement limiter les exemptions d'assiettes en s'appuyant sur l'état actuel des évaluations conduites, il pourrait procéder comme suit.

3.1. Limiter les exemptions de CSG et, *a fortiori*, de CRDS

Sont aujourd'hui principalement exemptés de CSG et de CRDS les aides directes consenties aux salariés (11,4 Md€) et les indemnités de rupture (4,8 Md€), les attributions d'actions gratuites et les options sur titres (pour partie, 4,9 Md€). Le coût de leur exemption est estimé à 1,95 Md€ pour la CSG et 106 M€ pour la CRDS.

Les exemptions de CSG ne conduisent pas à un désalignement d'assiette entre l'assiette de la CSG et celle des CS en raison du primat de la première. En revanche, l'exemption d'assiette de CSG emporte deux conséquences majeures :

- un effet financier majoré : le manque à gagner pour la sécurité sociale et les régimes complémentaires est quasi maximal en cas d'exemption de CSG et maximal lorsqu'elle touche également la CRDS, sauf lorsqu'il existe une fiscalité de substitution (ex. : indemnité de rupture de contrat) ;
- une opacité accrue : les assiettes totalement exemptées de contributions et de cotisations sociales constituent des niches sociales difficiles à suivre et donc à piloter, sauf à renchérir les obligations déclaratives des employeurs.

Réduire les exemptions de CSG³⁸ qui ne sont pas compensées par un prélèvement spécifique constitue donc une priorité. Un tel assujettissement, s'il accroissait les ressources de la sécurité sociale, renchérirait cependant le coût du travail ou les compléments versés. À structure de rémunération équivalente, l'assujettissement des principales assiettes exemptées représenterait une hausse de prélèvements de 2,1 Md€ dont 1,1 Md€ sur les seules aides directes. Pour ces aides directes, le PLFSS pour 2026 envisage la création d'une contribution spécifique au taux de 8 %. Le différentiel limité avec les prélèvements sociaux de droit commun (9,2 % de CSG et 0,5 % de CRDS) ne paraît pas justifier la création d'un prélèvement *ad hoc*.

A tout le moins, l'extension de la CRDS doit être considérée. Même pour les aides directes aux salariés à caractère social, la différence de traitement avec les aides sociales publiques soumises à la CRDS (allocations familiales ou logement) ne paraît en effet pas justifiée. De plus, son taux faible permet de répondre à l'objectif d'un meilleur suivi, tout en contribuant aux recettes de la Caisse d'amortissement de la dette sociale sans effet financier majeur pour les rémunérations assujetties. Compte tenu du risque d'incidence sur le montant des aides versées directement aux salariés, l'assujettissement à la CRDS pourrait être mieux acceptée pour les aides directes versées aux salariés.

Pour leur part, les attributions d'actions gratuites, l'intéressement aux plus-values, les indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite font l'objet de contributions spéciales à des taux très proches de la somme des taux de CSG, CRDS et FS (29,7 % contre 30 %), complexifiant encore le paysage des prélèvements sociaux. Dès lors, l'assujettissement à la CSG/CRDS (9,7 %), l'exemption de cotisation sociales et l'assujettissement au FS au taux de droit commun (20 %) simplifieraient le paysage social pour une perte de recette modeste de moins de 21 M€ sans préjudice d'une éventuelle majoration de ce FS ou une soumission aux cotisations sociales (cf. *infra*).

Recommandation n° 1 : Soumettre les aides directes aux salariés, les attributions gratuites d'actions, l'intéressement aux plus-values et les indemnités de rupture du contrat de travail et de

³⁸ Le champ de la CSG pourrait par ailleurs être étendu à la marge à la vente de métaux et bijoux assujettis à la CRDS. En revanche,

l'assujettissement de prestations sociales entraîne des effets artificiels de transferts entre administrations publiques

mise à la retraite aux contributions sociales : au minimum CRDS, voire CSG et forfait social en contrepartie de la suppression des contributions sociales spécifiques prélevées sur ces revenus.

3.2. Rapprocher graduellement les assiettes de CSG et de cotisations sociales peut passer par l'assujettissement aux cotisations sociales ou au forfait social

Le rapprochement des assiettes de CSG et de CS s'inscrit dans le cadre d'un travail d'évaluation au long cours auquel le Gouvernement s'est engagé aux termes du 3° de l'article LO. 111-4-4 du code de la sécurité : [l'annexe 2 au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale] *présente l'évaluation et l'efficacité de ces mesures au regard des objectifs poursuivis, pour au moins le tiers d'entre elles. Chaque mesure doit faire l'objet d'une évaluation une fois tous les trois ans* ».

Les évaluations déjà conduites

Outre le rapport Bozio-Wasmer sur les allègements généraux, l'IGF et l'IGAS ont procédé à l'évaluation des dispositifs d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, leur rapport ayant été publié en novembre 2024. En 2025 ont été conduites ou engagées des missions d'évaluation sur le régime social du financement patronal de la protection sociale complémentaire, sur le régime social des avantages accordés par les comités sociaux et économiques et sur le régime social des indemnités de rupture du contrat de travail.

Depuis 2022, une grille d'analyse a été appliquée à la totalité des dispositifs d'exemption et d'exonération.

Le CPO s'appuie sur ces travaux, sans pour autant les valider, pour déterminer des critères de classement des dispositifs entrant dans le champ du présent avis.

Il constate que les dispositifs sont rarement évalués et quand ils le sont, les évaluations sont rarement positives.

Le rapprochement des assiettes peut se faire de plusieurs manières, soit par assujettissement partiel ou complet aux cotisations sociales, soit par assujettissement à l'un des taux du forfait social.

L'assujettissement partiel ou complet aux CS pour les exemptions évaluées négativement

L'assujettissement génère des droits pour les salariés et des recettes pour la sécurité sociale. Il diminue la complexité inhérente à l'exemption et améliore la connaissance de l'assiette.

En revanche, il neutralise, d'un point de vue social³⁹, l'incitation publique à utiliser tel ou tel type de rémunération. Il diminue le salaire net perçu par le salarié et l'impôt sur le revenu acquitté. Il augmente le coût du travail pour l'employeur, même pour des rémunérations soumises aux allègements généraux (entre 1 et 3 SMIC à la suite du décret du 4 septembre 2025⁴⁰), sauf à ce que le rendement de l'extension d'assiette soit recyclé en baisse de taux.

Ce dernier effet est d'autant plus important que l'exemption n'était pas compensée par le FS au taux normal de 20 %.

Cet assujettissement devrait être privilégié pour les dispositifs d'exemptions pour lesquels l'évaluation relève une inefficacité et le caractère inopportun de la substitution à la rémunération de droit commun.

L'assujettissement au forfait social selon des taux différenciés pour les autres exemptions

À défaut de rapprochement des assiettes et sous réserve d'un assujettissement préalable à la CSG, l'assujettissement au FS réduit le manque à percevoir pour les finances sociales. Cette diminution dépend cependant des taux effectivement pratiqués de FS, les taux minorés ne compensant que partiellement les droits non contributifs non perçus. L'assujettissement est comptablement neutre pour le salarié à court terme, sans préjudice d'éventuels effets d'incidence à moyen terme par effet de substitution d'assiettes.

Cependant, l'assujettissement au FS augmente le coût des accessoires de rémunérations versés par l'employeur (à moins, là encore, que le produit engendré par l'augmentation de l'assiette soit employé à réduire les taux). Pour les rémunérations éligibles aux allègements généraux, cela peut impliquer un coût pour l'employeur plus élevé sur la partie nouvellement assujettie que les

³⁹ Certaines exemptions s'accompagnent d'un régime fiscal particulier créant une incitation.

⁴⁰ Décret n° 2025-887 du 4 septembre 2025 relatif aux modalités d'applications de différents dispositifs de réduction et d'exonération

de cotisations patronales de sécurité sociale, applicable au 1^{er} janvier 2026.

cotisations nettes acquittées pour la rémunération classique. Cet effet ne doit cependant pas être surévalué, car les revenus exemptés ne concernent qu'une part de la rémunération.

D'un point de vue économique, l'existence de plusieurs taux de forfait social peut se justifier en fonction de la distribution des exemptions de cotisations sociales. **De ce point de vue, les exemptions profitant aux plus hauts revenus devraient se voir appliquer le taux normal, tandis que les taux dérogatoires inférieurs pourraient être réservés aux éléments profitant majoritairement aux bas salaires.** Un plafonnement du bénéfice des taux réduits paraît ici opportun.

L'assujettissement au taux de droit commun devrait être privilégié pour l'ensemble des dispositifs d'exemption non évalués. L'usage de taux différenciés devrait être réservé aux cas faisant l'objet d'une évaluation démontrant l'efficacité, voire l'efficacité de la mesure.

Recommandation n° 2 : Supprimer les dispositifs d'exemption inefficaces en les assujettissant aux cotisations sociales. Assujettir au forfait social les dispositifs non évalués ou efficaces, en modulant le taux selon les résultats de leur évaluation et la distribution des exemptions en fonction de la rémunération des bénéficiaires.

3.3. Plafonner des dispositifs dérogatoires constitue une manière dégradée ou transitoire de limiter les divergences d'assiettes

La réduction des exemptions d'assiette de CS constitue la simplification de premier rang permettant de limiter les pertes de droits et d'atténuer des distorsions dans le traitement des revenus dont les justifications économiques ou de politique publique sont fragiles.

Une solution de second rang d'ores et déjà pratiquée sur certaines exemptions consiste en un plafonnement. Parmi les mesures plafonnées, chacune dispose d'un plafond propre. La revue de dépense de 2015 recommandait de restreindre le bénéfice des dispositifs spécifiques à un niveau de rémunération-plafond (cf. tableau 4 en annexe). **Il existe deux manières de concevoir ce plafonnement :**

- **un plafonnement du dispositif, exprimé sous la forme d'un point de sortie** : au-delà d'un montant de x € exprimé en pourcentage ou en multiple d'une référence, l'exemption ne s'applique plus aux sommes versées dans ce cadre (ex : 15 % du plafond horaire de la sécurité sociale ou PHSS pour les stagiaires en milieu professionnel) ;
- **un plafonnement de l'application du dispositif, fonction du niveau de rémunération du salarié** : au-delà d'un montant de salaire, l'exemption ne s'applique pas ou, pour éviter les effets de seuil, décroît jusqu'à un point de sortie sur le modèle des allègements généraux. Ce modèle pourrait en outre s'appliquer à deux niveaux :
 - au niveau individuel, à l'instar du plafonnement des niches fiscales -, il permettrait de diminuer le caractère régressif des exemptions ;
 - au niveau de l'entreprise, il conduirait à moyenner l'avantage perçu par salarié.

Un tel dispositif qui n'existe pas en l'état nécessite cependant des investigations complémentaires, car il pourrait accroître la complexité des obligations reposant sur les entreprises.

L'annexe 2 du PLACSS montre qu'il existe autant de points de sortie que de dispositifs plafonnés, parfois à des niveaux de rémunération élevés. Lorsqu'il est effectif, le plafonnement constitue une manière partielle de rapprocher les assiettes de CS et de CSG en limitant la portée de l'exemption. La multiplicité des plafonds constitue une complexité importante pour l'employeur et les organismes de recouvrement : il convient donc de limiter l'usage du plafonnement aux cas où des exemptions sont maintenues de façon transitoire. **Un plafond de plus en plus restrictif peut alors être une manière d'assurer la transition vers l'assujettissement complet.**

L'introduction de plafonds de référence par objectif de politique publique dans la loi, avec des adaptations limitées par décret, constitue une voie possible de rapprochement des assiettes. Ainsi, comme l'envisageait une mission IGF-IGAS en 2015, les dispositifs en faveur de l'emploi pourraient être plafonnés à 1,6 SMIC, soit 74 % du PASS⁴¹.

⁴¹ Op cit, partie 4.1 et p. 65 « Deuxième bloc : encadrement ».

Recommandation n° 3 : Dans le cas du maintien d'assiettes exemptées plafonnées, fixer ces plafonds de façon cohérente avec les autres dispositifs poursuivant le même objectif de politique publique.

3.4. Différencier les solutions en fonction de leur efficacité et des objectifs poursuivis par le législateur

Réinterroger les modalités de fiscalisation des assiettes les plus importantes, à savoir les dispositifs de participation et d'intéressement et la protection sociale complémentaire, aurait un rendement financier significatif

Les dispositifs d'exemption d'assiette se caractérisent par un dynamisme qui se prolonge durablement (cf. partie 1.2), y compris au-delà de leur phase de montée en charge initiale, ce qui s'explique, sur le long terme, par la substitution de ces dispositifs aux rémunérations soumises à cotisations.

Les dispositions législatives instaurant des clauses pour prévenir ce phénomène⁴² ne peuvent en effet empêcher que soit privilégié, à l'occasion des hausses de rémunération décidées dans les entreprises, le recours aux dispositifs permettant d'accorder le plus grand avantage net pour le plus faible coût pour les employeurs.

Cette croissance se reflète également dans la composition des rémunérations : la part « variable » de la rémunération dans le secteur privé, composée de primes, d'heures supplémentaires et de dispositifs actionnariat et d'épargne salariale, représentait près de 30 % de la rémunération en 2022 contre 19 % en 2010. 94,5 % des salariés ont perçu au moins un élément variable de rémunération en 2022, dont la majeure partie est toutefois assujettie à cotisations (parfois à taux réduit) ou à un prélèvement compensatoire⁴³.

Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les dispositifs recensés comme relevant de la « participation financière et actionnariat salarié »,

à savoir la participation, l'intéressement, les plans d'épargne d'entreprise et, de manière plus marginale, les options sur titres et les attributions gratuites d'actions. Au total, ces dispositifs qui constituent un élément d'attractivité des entreprises pour les salariés à hautes rémunérations représentent près de 31 Md€ d'exemptions d'assiette.

Les dispositifs de santé et prévoyance complémentaire connaissent également un fort développement. Ils représentent une assiette exemptée de 23,4 Md€, dont une partie (santé notamment) correspond à des dispositifs légaux obligatoires pour les entreprises et les salariés.

Une hausse modérée du forfait social sur une assiette aussi large permettrait de limiter les effets distorsifs liés à la taxation. L'incitation fiscalosociale à la conclusion d'accords au sein des entreprises n'a plus de justification pour les dispositifs devenus obligatoires comme la protection complémentaire santé. Elle semble modérée lorsque les taux de forfait social diffèrent par taille d'entreprise. Par exemple, s'agissant de la participation et de l'intéressement, le taux de couverture des plus petites entreprises n'a crû que modérément suite à la baisse des taux de forfait social mise en œuvre dans le cadre de la loi PACTE (cf. graphique 3 en annexe).

À titre purement illustratif, et en l'absence d'une différenciation par taille d'entreprise, ou entre types de contrats, une hausse de 1 point de forfait social sur l'intéressement, la participation et les contrats de santé ou de prévoyance complémentaires⁴⁴, quelle que soit la taille de l'entreprise, aurait un rendement de 0,4 Md€ à comportements inchangés.

Éteindre les dispositifs catégoriels pour éviter des différences injustifiées entre professions et secteurs d'activité

Le rapprochement des assiettes de CSG et de CS peut viser à neutraliser les exemptions qui créent des différences injustifiées entre certaines professions ou certains secteurs.

⁴² Le principe de non-substitution de primes exceptionnelles exemptées de cotisations a été plusieurs fois inscrit dans la loi. Voir notamment le 3° du III de l'article 1 de la loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, en ce qui concerne le principe de non-substitution de la prime de partage de la valeur à la rémunération classique.

⁴³ La structure des rémunérations, DARES, janvier 2025 ; taux minorant n'incluant pas la participation patronale aux garanties

complémentaires de prévoyance et de retraite supplémentaire exemptée d'assiette sociale.

⁴⁴ Cette hausse pourrait être réservée aux contrats d'assurance complémentaire santé pour lesquels la participation de l'employeur est obligatoire alors que la couverture en prévoyance complémentaire est facultative, les contrats de prévoyance complémentaire obligatoire se limitant aux cadres du privé et à certains accords locaux.

À cet égard, la réforme de la DFS constitue un progrès. La DFS crée des inégalités difficilement justifiables entre professions de secteurs différents mais également entre professions d'un même secteur (ex : 20 % d'abattement pour les internes des hôpitaux de Paris, aucun pour les autres). L'extinction des dispositifs de DFS, échelonnée entre 2032 et pour certains (aviation, journalisme, transport routier) 2038⁴⁵, apparaît cependant comme trop lente eu égard aux différences de traitement et de couverture sociale qu'elle fait perdurer.

En outre, elle ne concerne que certaines DFS. Il semble cohérent d'intégrer l'extinction de toutes les DFS dans l'horizon de programmation, soit cinq ans.

De plus, persistent certains avantages catégoriels comme, l'exemption des préretraites d'entreprises ou celle des indemnités des élus locaux.

Recommandation n° 4 : Faire converger les assiettes des dispositifs catégoriels sous trois à cinq ans

Une logique d'équité verticale conduirait à soumettre prioritairement aux cotisations sociales les exemptions bénéficiant aux plus hauts revenus et n'ayant pas démontré leur efficacité.

Tous les dispositifs d'exemption ne bénéficient pas de la même manière aux salariés en fonction de leur rémunération totale. Certains dispositifs peuvent même être particulièrement concentrés sur les rémunérations les plus élevées.

La Cour des comptes, dans le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2024 (RALFSS 24), note que 0,3 % des salariés ont bénéficié d'attribution d'actions

gratuites. En 2023⁴⁶, l'assiette des attributions gratuites d'actions se répartit de la façon suivante entre trois grands seuils de rémunération totale :

- ♦ 1,4 Md€ pour 70 000 équivalents temps plein (ETP) percevant moins de 100 k€ de rémunération annuelle ;
- ♦ 1,7 Md€ pour 5 000 ETP percevant entre 100 k€ et 2 M€ de rémunération annuelle ;
- ♦ 1,6 Md€ pour 145 ETP percevant entre 2 M€ et 3 M€ de rémunération annuelle.

Ces seuils et le nombre d'ETP qui s'y rattachent témoignent d'une importante concentration de cette exemption d'assiette.

Dans une moindre mesure, les plans d'épargne entreprise et les plans d'épargne pour la retraite collectifs (Perco/Pereco) font l'objet d'une concentration importante au-delà de 5 SMIC⁴⁷.

Ces dispositifs bénéficiant majoritairement ou fortement aux hauts revenus font partie des onze dispositifs pour lesquels des évaluations négatives ont été recensées dans les annexes du projet de loi pour l'approbation des comptes de la sécurité sociale 2024. Dès lors, si le législateur souhaite réformer les exemptions d'assiette dans cette optique d'équité entre les niveaux de rémunérations, il conviendrait d'assujettir aux prélèvements sociaux de droit commun ces niches évaluées négativement, en contrepartie d'une suppression des contributions spéciales afférentes (recommandation n°2 *supra*) ou, à titre transitoire, d'en limiter le bénéfice aux salaires les plus modestes au moyen d'un plafonnement (recommandation n°3 *supra*).

⁴⁵ Arrêté du 4 septembre 2025 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale des salariés affiliés au régime général et des salariés affiliés au régime agricole, article 9, NOR : TSSS2523915A

⁴⁶ Données Urssaf caisse nationale.

⁴⁷ *Op. cit.* Cour des comptes, p173

Avis du Conseil des prélèvements obligatoires

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a demandé au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) un avis sur l'opportunité et les modalités de rapprochement des assiettes de contribution sociale généralisée (CSG) et de cotisations sociales (CS) sur le fondement de l'article L411-3 du code des juridictions financières.

Les exemptions d'assiette de contributions et de cotisations sociales non compensées nuisent au financement de la sécurité sociale. Leur efficacité pour remplir les objectifs de politique publique qui leur ont été assignés n'est souvent pas évaluée ; quand elle l'est, ces évaluations sont rarement positives.

Le rapprochement du droit commun des prélèvements sociaux sur les compléments de salaires passe par une limitation forte des exemptions de contributions sociales : la CRDS devrait être totalement universalisée, sans exception. Les aides directes aux salariés (titres restaurants, chèques vacances, etc.) et les dispositifs aujourd'hui soumis à des contributions spéciales (attributions gratuites d'actions, intéressement aux plus-values et indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite) pourraient en outre être assujettis à la CSG, voire au forfait social, en contrepartie de la suppression de ces contributions.

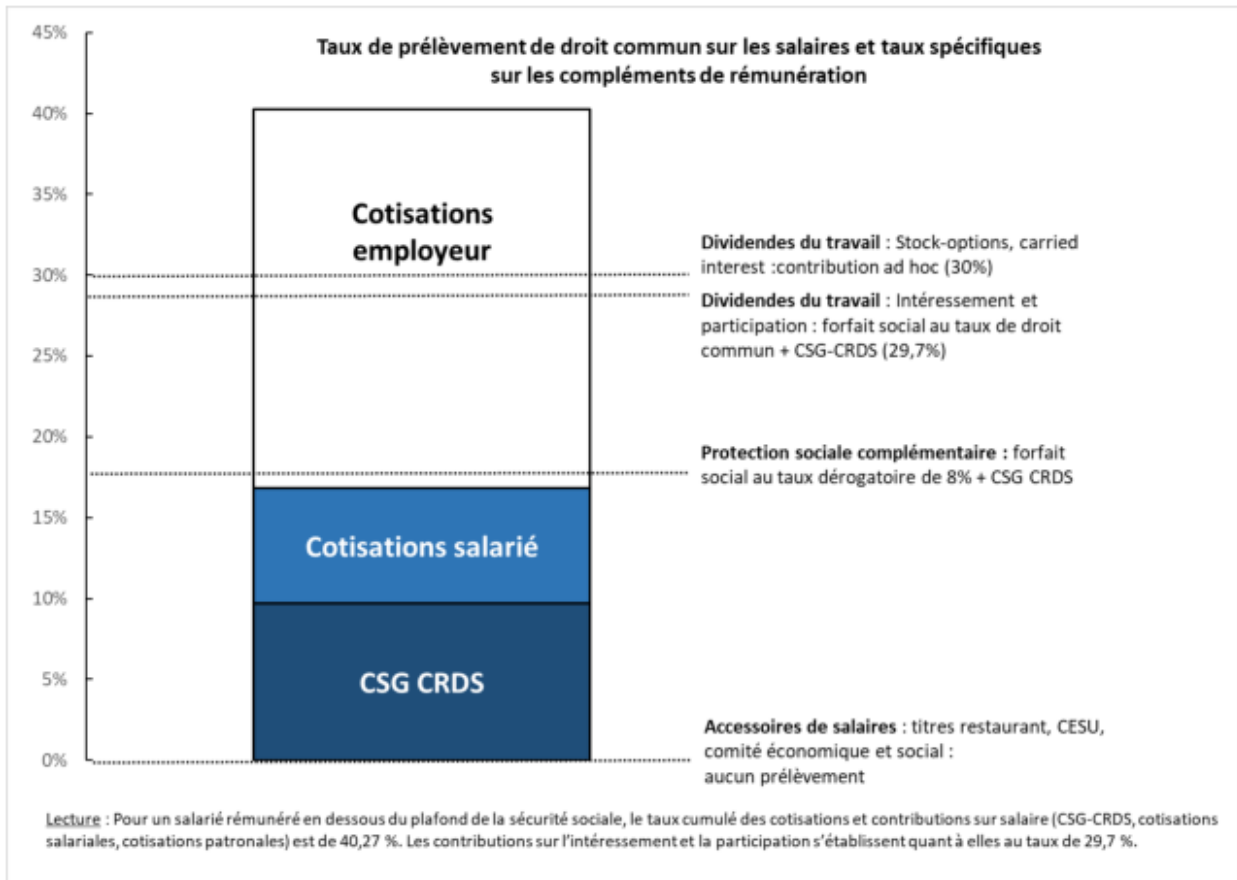
Les exemptions de cotisations dont les évaluations existantes ne démontrent pas l'efficacité au regard de leurs objectifs de politique publique devraient être supprimées. Les exemptions jugées efficaces ou en attente d'évaluation seraient soumises au forfait social, dispositif fiscal compensatoire à privilégier.

Les modalités possibles de rapprochement des assiettes entre CSG et cotisations dépendent des objectifs que souhaite se donner le législateur :

- Dans une logique de rendement financier, une hausse du forfait social sur les dispositifs d'intéressement et de participation et les dispositifs de protection sociale complémentaire rapprocherait leur taux d'imposition du droit commun.
- L'accélération de la suppression des dispositifs catégoriels assurerait un traitement uniforme entre les professions en termes de prélèvements, mais aussi d'accès aux droits sociaux.
- Enfin, un critère d'équité verticale conduirait à prioriser, parmi les dispositifs aujourd'hui évalués négativement, la soumission aux prélèvements sociaux de droit commun de ceux dont le bénéfice est concentré sur les plus hauts revenus.

Pris isolément, les élargissements de l'assiette des prélèvements sociaux renchérissent toutefois le coût du travail. Leurs effets économiques globaux dépendent de l'utilisation finale du rendement financier dégagé sur laquelle le CPO ne se prononce pas dans le cadre de cet avis : baisse des taux de ces mêmes prélèvements, réduction du déficit public ou financement de dépenses sociales supplémentaires.

Figure 1 : Comparaison des taux de prélèvements sur les revenus



DSS, PLACSS 2024, graphique 5

Tableau 1 : Assujettissement à CSG ou à forfait social des dispositifs d'exemptions d'assiette de cotisations

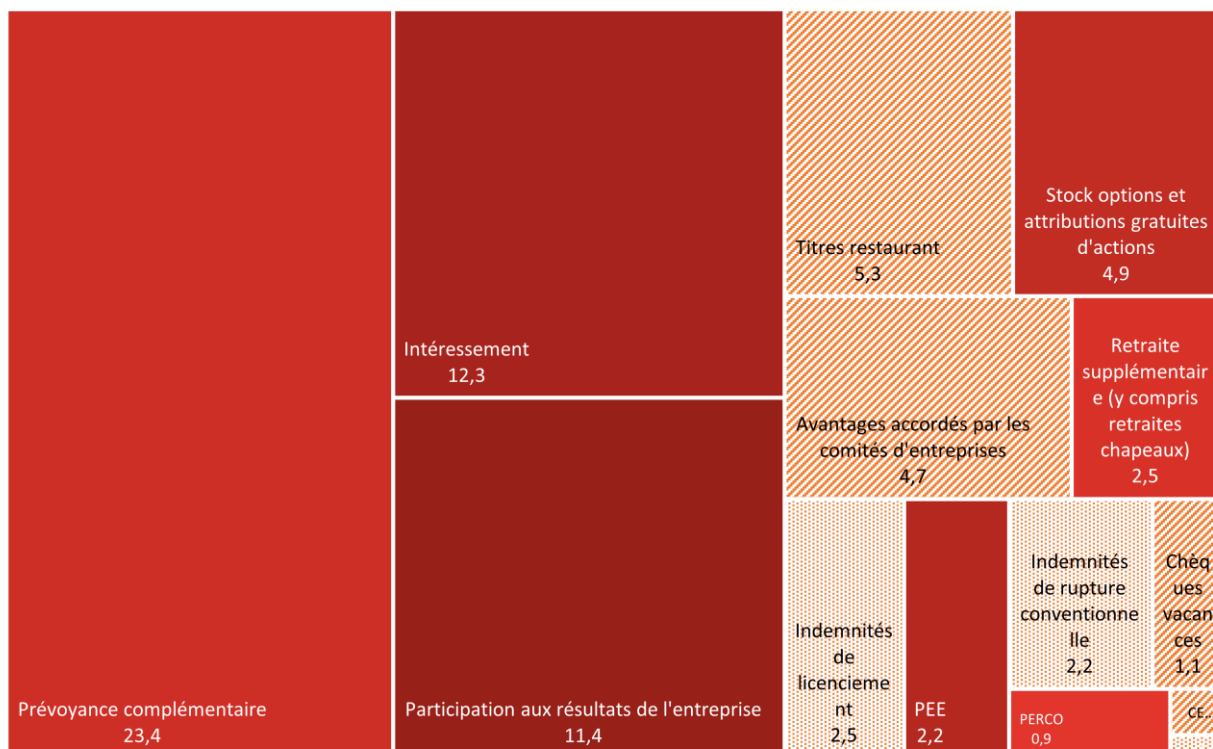
Type de revenu	Assujettissement à CSG	Assujettissement à Forfait social ou contribution spécifique
Participation aux résultats de l'entreprise	Oui	à 20 % pour les entreprises de plus de 50 salariés (0 % en deçà)
Intéressement	Oui	à 20 % pour les entreprises de plus de 250 salariés (0 % en deçà)
Plan d'épargne en entreprises	Oui	à 20 % pour les entreprises de plus de 50 salariés (0 % en deçà)
<i>Stock-options</i>	Oui	Contribution spécifique
Attribution gratuite d'action	Oui	Contribution spécifique
Protection sociale complémentaire, dont mutuelle	Oui	à 8 % pour les entreprises de plus de 10 salariés
Retraites supplémentaires	Oui	à 20% pour les entreprises de plus de 50 salariés
PERCO	Oui	16 % ou 20 % pour les entreprises de plus de 50 salariés
Titres restaurants	Non, dans la limite de montants et participations	Non
Chèques vacances	Non, selon taille de l'entreprise ou cofinancement du salarié	Non
Avantages accordés par les comités sociaux d'entreprise ou les employeurs	Non avec plafond	Non
CESU préfinancés	Non, avec plafond	Non
Indemnités de licenciement	Non, avec plafond	Non
Indemnités de mise à la retraite	Non, avec plafond	Contribution spécifique
Indemnités de rupture conventionnelle	Non, avec plafond	Contribution spécifique

Tableau 2 : Principaux coûts des exemptions de cotisations sociales

En Md€	Contribution			2022			2023 (p)			2024 (p)					
	CSG/CRDS	IS	C. spé	Assiette exemptée	Cotisations équivalentes		Assiette exemptée	Cotisations équivalentes		Assiette exemptée	Cotisations équivalentes				
					Brutes	Nettes		Brutes	Nettes		Brutes	Nettes			
MESURES D'EXEMPTION D'ASSIETTE															
I. Participation financière et actionariat salarié				26,6	4,8	3,4	29,1	5,2	3,7	30,7	5,6	3,9			
Participation aux résultats de l'entreprise				x	x	9,8	1,5	0,8	10,7	1,6	0,9	11,4	1,7	1,0	
Intéressement				x	x	10,7	2,0	1,4	11,6	2,2	1,5	12,3	2,4	1,6	
Plan d'épargne en entreprises (PEE)				x	x	1,9	0,5	0,4	2,0	0,5	0,4	2,2	0,6	0,5	
Stock options et attributions gratuites d'actions					x	4,2	0,8	0,7	4,7	0,8	0,8	4,9	0,9	0,8	
II. Protection sociale complémentaire en entreprise				24,3	6,8	4,9	25,9	7,2	5,3	26,8	7,5	5,5			
Santé et Prévoyance complémentaire				x	x	21,1	6,3	4,6	22,6	6,8	4,9	23,4	7,0	5,1	
Retraite supplémentaire (y compris retraites chapeaux)				x	x	x	2,4	0,3	0,2	2,5	0,3	0,3	2,5	0,3	0,3
Plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco) et PER d'entreprise collectif (PERE-CO)				x	x	0,8	0,1	0,1	0,8	0,2	0,1	0,9	0,2	0,1	
III. Aides directes consenties aux salariés				10,4	4,7	3,7	11,1	5,0	4,0	11,4	5,2	4,1			
Titres restaurant				4,8	2,1	1,7	5,2	2,3	1,9	5,3	2,4	1,9			
Chèques vacances				1,1	0,5	0,4	1,1	0,5	0,4	1,1	0,5	0,4			
Avantages accordés par les comités d'entreprises				4,4	2,0	1,6	4,6	2,1	1,6	4,7	2,1	1,7			
CESU préfinancé				0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1			
IV. Indemnités de rupture				4,8	1,6	1,2	4,5	1,4	1,1	4,8	1,4	1,1			
Indemnités de licenciement				2,4	1,0	0,9	2,3	1,0	0,9	2,5	1,1	0,9			
Indemnités de mise à la retraite					x	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	
Indemnités de rupture conventionnelle					x	2,3	0,6	0,4	2,1	0,5	0,3	2,2	0,3	0,1	
TOTAL EXEMPTIONS D'ASSIETTE				66,1	17,8	13,3	70,6	18,9	14,1	73,7	19,6	14,6			

Source : DSS, PLACSS 2024, tableau 9

Graphique 1 : Répartition des revenus exemptés de cotisations sociales en 2024, en Md€ (en hachuré, les sommes également exonérées de CSG ; en pointillé, celles exonérées partiellement de CSG)



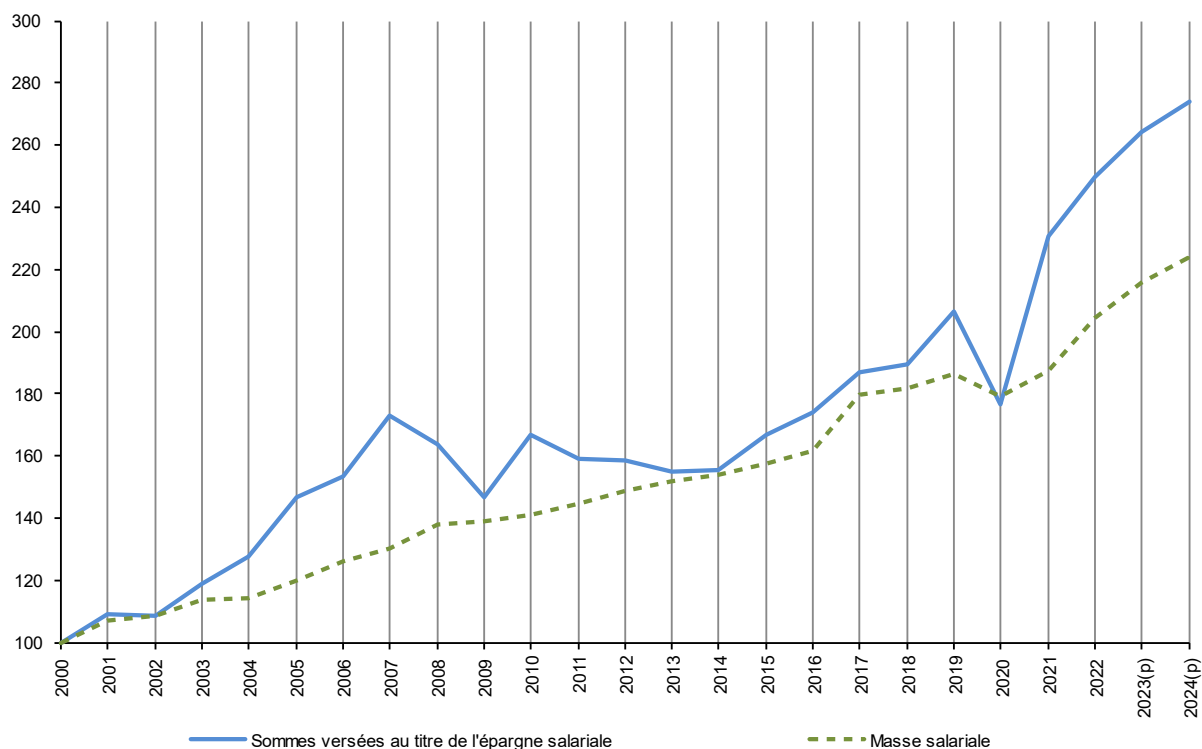
Source : Annexe 2 du PLACSS 2024.

Tableau 3 : Exemptions d'assiette évaluées négativement

Intitulé du dispositif	Population	Coût 2024 (M€)	Personnes 2024	Entreprises 2024	Cible	Objectifs
Avantages accordés par les comités sociaux et économiques dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles	salariés et assimilés, employeurs	1 700			Autres secteurs économiques	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Indemnités de rupture du contrat de travail ou du mandat social	employeurs, salariés et assimilés, salariés agricoles, fonctionnaires	1 100			Salariés	Encourage l'emploi
<i>Stock-options</i>	salariés et assimilés, employeurs, salariés agricoles	900			Salariés	Encourage la compétitivité
Plan d'épargne entreprise (PEE) et plan d'épargne interentreprises (PEI)	salariés et assimilés	500			Salariés	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis outre-mer	travailleurs indépendants	195			Outre-mer	Encourage l'emploi
Aide du comité social et économique ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile – CESU préfinancé	salariés et assimilés	100	178 644	22 628	Service à la personne	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) et plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (PERECO)	cotisations de sécurité sociale salariales, cotisations de sécurité sociale patronales	100	1 090 000		Salariés	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels	salariés et assimilés, salariés agricoles, employeurs		1 519 582	2 205	Multi-secteur	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Revenus fonciers	particuliers				Revenus remplacement	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Vendeurs colporteurs de presse et porteurs de presse	salariés et assimilés		11 092	241	Autres secteurs économiques	Soutient un territoire/un secteur en difficulté
Exemption de l'assiette de la CSG pour les compléments parentaux : le complément de libre choix d'activité (CLCA) ou prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE), le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) ou la PREPARE majorée et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP)	salariés agricoles, salariés et assimilés, travailleurs indépendants, fonctionnaires, professions libérales, artistes-auteurs, demandeurs d'emploi				Revenus remplacement	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution

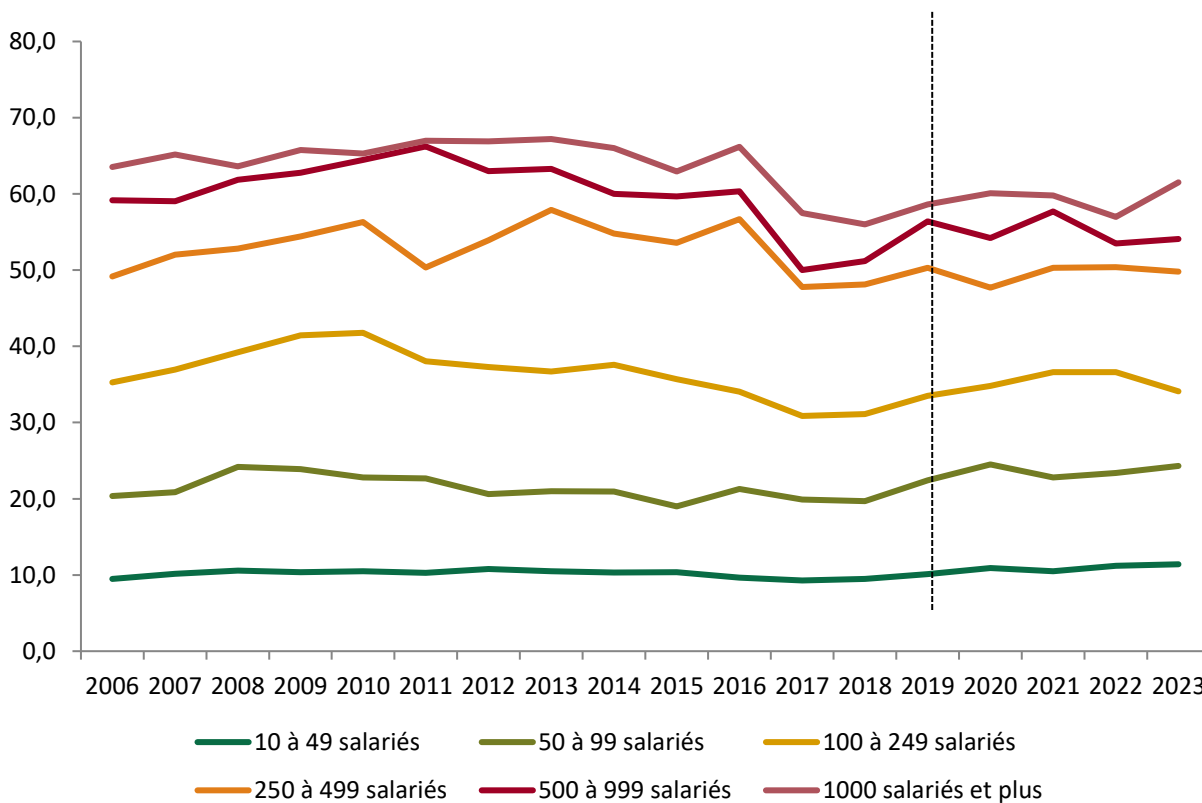
Rapporteurs d'après DSS, Grille d'analyse des niches sociales, PLACSS 2024

Graphique 2 : Comparaison de l'évolution de la masse salariale et des sommes versées au titre de l'épargne salariale (base 100 en 2000)



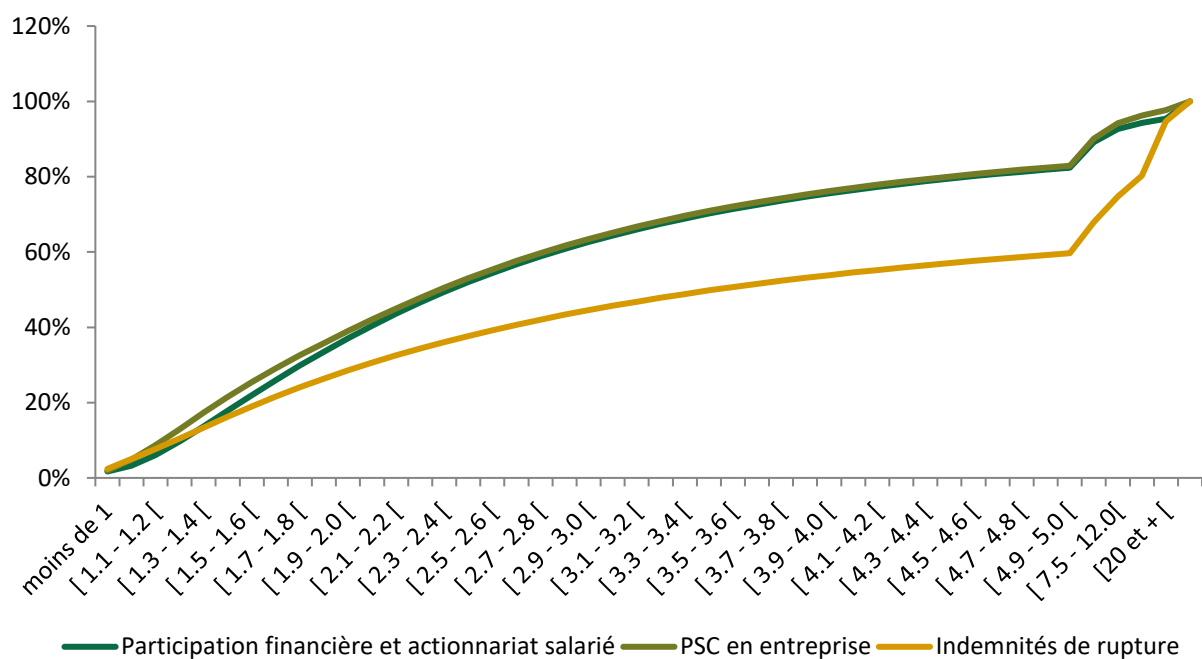
Source : DSS, loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, annexe 4, graphique n°4 d'après Dares, enquêtes ACEMO-PIPA 2000 à 2022. Données 2023-2024 estimées à partir de données Urssaf caisse nationale

Graphique 3 : Part des entreprises ayant mis en place un accord d'intéressement, par taille d'entreprise



Source : DARES, enquête ACEMO-PIPA. La ligne en pointillée indique la suppression du forfait social sur l'intéressement pour les

Graphique 4 : Répartition (pourcentage cumulé) des montants exemptés de cotisations sociales, par tranche de rémunération en multiple du SMIC



Source : DSS, données ACOSS.

Tableau 4 : Diversité des plafonnements d'exemption

Intitulé du dispositif	Point de sortie	Objectifs
Réduction représentative de frais professionnels pour l'assujettissement à la CSG	4 PASS	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Stagiaires en milieu professionnel	15% du PASS horaire	Encourage l'emploi
Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis outre-mer	250% du PASS	Encourage l'emploi
Structure de réinsertion socio-professionnelle	40% du SMIC	Encourage l'emploi
Personnes employées au pair et stagiaires aides-familiaux étrangers	13 fois le SMIC horaire par semaine	Lutter contre l'économie informelle
Intéressement, intéressement de projet et supplément d'intéressement	Plafond de 20 % du total des salaires bruts du montant global distribué annuellement et plafond annuel de 75 % du montant du PASS pour un salarié	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Participation aux résultats de l'entreprise et supplément de réserve spéciale de participation	Plafond collectif annuel de 3PASS et plafond individuel annuel de 75 % du montant du PASS pour un salarié	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Plan d'épargne entreprise (PEE) et plan d'épargne interentreprises (PEI)	dépend du type de versement	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Stock-options	si exclusion porte sur le rabais consenti lors de l'attribution des options, il doit être inférieur à 5 %	Encourage la compétitivité
Garanties de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire	2 limites : - retraite supp : 5 % du PASS ou 5 % de la rémunération soumise à cotisations dans la limite de 5 PASS - prévoyance : somme entre 6 % du PASS et 1,5 % de la rémunération soumise à cotisations dans la limite de 12 PASS	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) et plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (PERECO)	dépend du type de versement	Soutient le pouvoir d'achat/la redistribution
Indemnités de rupture du contrat de travail ou du mandat social	variable et maximum 2 PASS	Encourage l'emploi
Élus locaux	50 % du PASS	Soutient un territoire/un secteur en difficulté

Source : Rapporteurs d'après direction de la sécurité sociale, 2025, grille d'analyse des mesures, annexe 2 PLACSS.