

## **Chapitre IV**

### **Le suivi des recommandations formulées par la Cour sur les niches sociales**

---

**PRESENTATION**

---

*Comme chaque année, la Cour rend compte des suites données à ses précédentes recommandations : d'abord de manière globale, en se fondant sur l'examen qui en est fait par l'administration (I) ; ensuite de manière sélective en analysant des recommandations ayant eu des suites jugées encore insuffisantes. Elle examine cette année, à ce titre, le suivi des « niches sociales » (II).*

---

## **I - Une analyse statistique globale**

Afin d'apprécier le degré de mise en œuvre de ses précédentes recommandations, qui constitue l'un de ses indicateurs de performance<sup>90</sup>, la Cour peut se fonder, dans le domaine particulier de la sécurité sociale, sur le rapport que le Gouvernement doit établir et transmettre au Parlement<sup>91</sup> « qui présente les suites données à chacune des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

Les 156 recommandations des trois derniers rapports<sup>92</sup>, de 2007 à 2009, ont ainsi été examinées, en premier lieu, par la direction de la sécurité sociale, pour apprécier si elles avaient été complètement, seulement partiellement, ou pas du tout suivies d'effet. La traduction en indicateurs, effectuée par la Cour, doit certes être considérée avec prudence<sup>93</sup>. Ses résultats, résumés par le tableau qui suit, donnent cependant un ordre de grandeur significatif, confirmant celui déjà signalé

---

90. A l'instar de nombre d'autres institutions supérieures de contrôle, la Cour a fait de ce paramètre l'un de ses indicateurs de performance. Voir l'insertion consacrée aux « effets des interventions de la Cour : une approche statistique », dans le rapport public annuel de 2009 (deuxième partie, p.1 à 4).

91. Comme la Cour l'a déjà écrit les années précédentes, cette procédure prévue par l'article 4 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 est en réalité imparfaitement respectée, puisque le travail préparatoire effectué par l'administration, et dont la Cour a connaissance, n'est pas transmis dans la forme requise au Parlement.

92. Le nombre total de recommandations est de 156 : 46 en 2007 ; 58 en 2008 ; 52 en 2009. Parmi elles, plusieurs orientations, ne sont cependant pas susceptibles d'un suivi précis.

93. Dans cette approche, les recommandations ne sont pas hiérarchisées, alors qu'elles sont d'une importance relative très variable. En outre, l'appréciation portée par la Cour sur les évolutions constatées, peut être en partie subjective (cf. infra).

l'an passé, d'un tiers des recommandations complètement mises en œuvre et d'un autre tiers seulement partiellement.

#### Suites données aux recommandations des trois précédents rapports

	RALFSS 2007	RALFSS 2008	RALFSS 2009	Total
a) Nombre de recommandations-orientations	46	58	52	156
b) Nombre de recommandations examinées	46	55	52	153
c) Nombre de recommandations suivies	26	19	10	55
d) Nombre de recommandations partiellement suivies ou en cours	13	20	29	62
e) Indicateur synthétique	73%	53%	47%	56%

*Note de lecture : b) toutes les recommandations ne donnent pas lieu à examen : les orientations ou les recommandations réitérées en sont ainsi exclues.*

*e) l'indicateur synthétique valorise pour « 1 » une recommandation suivie de manière complète (c) et pour « 0,5 » une recommandation suivie de manière partielle et/ou en cours de mise en œuvre (d). On rapporte le score au nombre de recommandations examinées (b).*

*Source : Cour des comptes*

Un indicateur synthétique (voir la ligne en e) prend mieux en compte le caractère souvent partiel des suites données : il reste supérieur à 50 %. On relève d'ailleurs que les recommandations se révèlent progressivement mieux prises en compte, leur mise en œuvre demandant souvent un certain délai. Ainsi, les recommandations du RALFSS de 2007 étaient suivies à hauteur de 57% l'an passé, de 73% cette année.

Plus généralement, ces résultats témoignent de la qualité satisfaisante du dialogue entre les administrations et la Cour, en amont du rapport, pour sa préparation, et en aval, pour la mise en œuvre éventuelle, nécessairement progressive, des recommandations<sup>94</sup>.

Pour autant il convient de mesurer que des recommandations « partiellement suivies » peuvent recouvrir des situations qui restent relativement insatisfaisantes. C'est par exemple le cas pour le contrôle interne dans les centres informatiques de la branche maladie du régime général, analysé dans ce même rapport, qui avait déjà fait l'objet de

94. Une « coupe transversale », consistant à analyser les suites données à de précédentes recommandations de la Cour dans la dernière LFSS, confirme cette appréciation (voir le rapport public annuel de 2009, deuxième partie, pp. 23 à 32).

contrôles et de recommandations de la part des COREC et de la Cour en 2006<sup>95</sup> : malgré des progrès réels, plusieurs insuffisances perdurent, par exemple pour le suivi des incidents.

Compte tenu de l'importance de leur enjeu financier, dans un contexte de déficits élevés, la Cour a cette année concentré son analyse sur le suivi des niches sociales.

## II - Le suivi des niches sociales

En 2007, la Cour des comptes avait procédé à un inventaire de l'ensemble des exonérations, réductions ou abattements d'assiette ou de taux applicables aux cotisations ou aux contributions sociales dites « niches sociales<sup>96</sup> », qui diminuent les ressources du régime général. Complétant la description trop partielle qui en était alors donnée par les documents officiels d'évaluation, elle avait estimé leur incidence en termes d'enjeu pour le régime général à 35,5 Md€ mais aussi en termes de perte de recettes pour l'Etat à 27,5 Md€<sup>97</sup>, soit un enjeu total pour les finances publiques de 63 Md€

Les recommandations faites en conclusion de cette première enquête étaient doubles : l'importance de cet enjeu, pour les régimes obligatoires mais aussi pour les finances de l'Etat devait être mieux reconnue et les effets de ces divers dispositifs mieux évalués. La Cour appelait d'autre part à un réexamen sélectif de ces niches sociales et notamment de celles qui apparaissaient les moins justifiées -entre autres le niveau des exonérations générales et ciblées de cotisations sociales, les exemptions d'assiettes relatives aux stock-options, les indemnités de

---

95. Voir chapitre VI, le système d'information de la branche maladie du régime général.

96. Dans l'insertion consacrée à « l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général », p.139 à 166. L'année suivante, la Cour est revenue dans le RALFSS de 2008 sur la question des exonérations générales et ciblées (p.54 à 57).

L'expression de « niche sociale » n'était pas employée alors. Elle n'est employée ni dans la loi organique sur les LFSS, ni dans la loi de programmation des finances publiques, mais elle est désormais courante et figure dans le programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne.

97. Ce montant correspond à la compensation par le budget de l'Etat ou par des ITAF de la plus grande part des pertes de recettes sociales, liée aux exonérations (générales et ciblées).

départ en retraite ou de licenciement, enfin les taux et assiettes réduits des cotisations des fonctionnaires.

Trois ans après ce premier constat, la Cour tient à rappeler, pour des raisons qui tiennent à la fois à l'équité et à l'efficacité, qu'il convient de réexaminer par priorité ces dispositifs, avant d'augmenter éventuellement le taux des contributions (CSG et CRDS notamment). En effet, malgré des progrès réels, l'enjeu lié aux niches sociales reste insuffisamment reconnu et ces dispositifs trop peu évalués. En outre, un premier effort de réexamen des niches s'est révélé décevant, justifiant dans un contexte de dégradation des finances publiques des mesures plus volontaristes.

## **A – Des enjeux sous-estimés**

### **1 – Des pertes de recettes importantes**

La Cour a procédé à une nouvelle estimation de la perte de recettes due aux différents dispositifs d'exonération ou d'exemption des cotisations sociales ou encore de réduction des taux et d'abattement d'assiette des cotisations et contributions sociales. Ces dispositifs sont divers et nombreux : au cours de cette enquête la Cour en a identifié 178 en 2010. Leur ampleur notamment est très variable<sup>98</sup>.

Le tableau qui suit rend compte des résultats résumés<sup>99</sup>. Pour actualiser ses chiffrages, la Cour a d'abord repris les hypothèses qu'elle avait retenues en 2007 pour définir une « norme de référence » alors inexistante. Cette première méthode fait apparaître une augmentation des niches, puisqu'elles représenteraient, en 2009 (colonne A), 73 Md€ contre 63 en 2005 (colonne B). En euros 2005, on constate ainsi une augmentation de 9,2 % de 2005 à 2009. Le pourcentage de pertes de recettes du régime général avant compensation par l'Etat approcherait

---

98. 8 % des niches sociales représentent moins de 0,1 % des pertes totales de recettes. Par ailleurs, un quart des dispositifs a un poids financier inférieur à 4 %. Les 11 dispositifs les moins coûteux (hors contrat emploi-solidarité qui est un dispositif résiduel), font apparaître chacun une dépense inférieure à 5 M€ dans les cas extrêmes inférieure à 1 M€. A l'inverse, le poids des exonérations générales approche 30 Md€.

99. Le détail des calculs par mesure est renvoyé dans le tableau annexé.

ainsi 25 % (24,9 %), soit un pourcentage assez comparable à celui représenté par les dépenses fiscales<sup>100</sup>.

Une deuxième estimation, fondée sur la norme de référence<sup>101</sup>, telle qu'elle est désormais développée dans l'annexe au PLFSS consacrée à ces niches, conduit à des montants un peu plus faibles, notamment dans la mesure où la non application de la CSG sur les prestations familiales ou de logement n'est plus considérée comme une anomalie et donc comme une niche. Pour autant, ces résultats restent assez comparables en ordre de grandeur. Ils mettent en évidence des tendances analogues. Le montant total des niches sociales s'élèverait en 2009 (colonne C) à 67 Md€(soit 22,5 % des recettes), contre 57,6 Md€en 2007 (colonne D). Certes, avec cette méthode, la proportion apparente des pertes de recettes est un peu plus faible. En revanche, la progression de 2005 à 2009 est plus marquée (+9,5 % en euros 2005).

Cette question de la méthode retenue pour estimer la perte de recette pour le régime général est complexe, certaines conventions devant être faites, notamment pour tenir compte (ou non) de l'élasticité des comportements (les versements diminuent s'ils sont plus taxés) ; pour tenir compte (ou non) des cotisations diverses prélevées au profit de Pôle emploi, de l'AGIRC et de l'ARRCO, ou encore du versement transport ; enfin pour tenir compte (ou non) de l'effet du plafond, l'essentiel des cotisations retraite au régime général restant plafonnées.

Comme le montre l'annexe méthodologique jointe en fin d'insertion, la méthode retenue par la Cour conduit à une estimation moyenne, l'absence d'élasticité compensant l'absence de prise en compte des autres cotisations, qui diminuent les recettes des autres régimes.

Quelle que soit la méthode retenue, il convient de souligner en outre qu'une partie importante de ces pertes de recettes est compensée par le versement au régime général (et aux autres régimes obligatoires de base) d'impositions et taxes affectées ou de crédits budgétaires. Mais l'enjeu réel pour les finances publiques est le total des exonérations de cotisations et de leur compensation, ce qui justifie que l'on fasse abstraction de cet effet dans les analyses qui suivent.

---

100. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010 a analysé ces dépenses. Selon les estimations faites (p. 109 de ce rapport), elles représentaient 17 % des recettes de l'Etat en 2004, 25 % en 2008 et 29 % en 2010.

101. Une « niche » sociale ou fiscale se définit par « un allègement de la charge par rapport à ce qui serait résulté de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal ou social ». Mais cette norme peut être discutée (cf. infra).

### Estimation de l'évolution des pertes de recettes entre 2005 et 2009

En Md€

Catégories générales		Types de dispositifs en jeu	Perte de recettes sociales 2009 (A)	Perte de recettes sociales en 2005 (B)	Perte de recettes sociales 2009 (C)	Perte de recettes sociales en 2005 (D)
Revenus du travail	Valable pour tous	Dont mesures pour l'emploi	31,9	22,4	31,9	22,4
		Dont association des salariés au résultat	6,5	8,3	6,5	8,3
		Dont protection sociale en entreprise	6,0	5,1	6,8	5,9
		Dont salaires affectés	3,1	2,7	3,1	2,7
		Dont fin du contrat de travail	4,3	4,1	4,5	4,2
		<b>TOTAL revenus d'activité généraux</b>	<b>51,8</b>	<b>42,6</b>	<b>52,7</b>	<b>43,5</b>
	Caractéristiques à certaines catégories professionnelles	Dont populations spécifiques	1,1	1,0	1,1	1,0
		Dont cotisations des employeurs publics	6,5	6,0	6,5	6,0
		<b>TOTAL revenus d'activité spécifiques</b>	<b>7,6</b>	<b>7,0</b>	<b>7,6</b>	<b>7,0</b>
	Autres revenus	Dont prestations sociales	12,9	12,0	3,2	3,2
		Dont revenus des capitaux	0,7	0,6	2,6	2,4
Dont revenus fonciers		0,1	0,8	0,1	0,8	
<b>TOTAL Autres revenus</b>		<b>13,7</b>	<b>13,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,5</b>	
Enjeux des ITAF	Total ITAF	N/A	N/A	0,8	0,8	
<b>TOTAL</b>			<b>73,0</b>	<b>63,0</b>	<b>67,0</b>	<b>57,6</b>

Colonne A : Périmètre identique à 2007, même méthode de calcul, mais assiettes issues du PLFSS 2010.

Colonne B : RALFSS 2007, Cour des Comptes

Colonnes C et D : périmètre corrigé, estimation Cour des comptes à partir des données PLFSS 2010

Source : Cour des comptes

## 2 – Une sous-estimation du nombre et de l'incidence des niches

L'évaluation qui précède est relative au seul régime général<sup>102</sup>. Elle devrait donc être inférieure à celle qui est produite dans les

102. Sauf pour les exonérations. Les montants en 2010 comme en 2007 intègrent tous régimes (l'écart avec les données du seul régime général est d'un peu plus d'1 Md€).

documents annexés au PLFSS. On constate cependant, pour l'ensemble des régimes, que l'estimation globale annexée au PLFSS pour 2010 est beaucoup plus basse, de l'ordre de 42 Md€, ce qui traduit des progrès encore insuffisants depuis 2007, d'abord dans le recensement des niches et ensuite dans les méthodes retenues pour estimer leur incidence financière.

*a) Le recensement des niches*

*Les progrès réalisés*

La réforme des lois de financement de la sécurité sociale, adoptée en août 2005, a reconnu l'importance des niches sociales. En effet, l'article 2 5° de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu, parmi les annexes obligatoires au projet de loi, un document d'information « énumérant *l'ensemble* des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations ou contributions, (...) évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, et précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu (...) ».

La variété des termes utilisés souligne la volonté d'intégrer, à juste titre, dans une même démarche des dispositifs très variés, notamment par les recettes concernées (cotisations, mais aussi contributions comme la CSG et la CRDS, et même ITAF).

La mise en œuvre progressive de cette disposition de la loi organique a démontré une volonté de mieux appréhender les divers dispositifs : si seules les exonérations étaient présentées dans l'annexe au PLFSS pour 2007, les exemptions et les divers abattements sont désormais listés depuis 2009. Nombre de dispositions relatives à d'autres régimes que le régime général sont mentionnées (il est vrai sans élément quantitatif précis, le plus souvent), depuis l'annexe au projet pour 2010. Enfin, des niches relatives à certains ITAF commencent à être évoquées.

*Les insuffisances*

Ces progrès demeurent cependant insuffisants, d'abord parce que le nombre de dispositifs d'exonération totale ou partielle est sous-estimé par un regroupement en « fiches » : pour 69 fiches, la Cour a distingué en effet 178 dispositifs différents. De plus, certains des dispositifs, dont la portée est parfois significative, notamment ceux relatifs aux revenus de remplacement, ne sont pas identifiés dans cette annexe.

En outre, ce recensement reste incomplet, pour des catégories entières : pour les régimes autres que le régime général, qui ne font l'objet que d'une évocation sommaire, d'une part ; pour des ITAF, d'autre part, qui ne sont plus décrits dans le tome 2 du fascicule « voies et moyens », annexé à la loi de finances depuis qu'ils ont été transférés au régime général, mais qui pour autant n'ont fait l'objet que d'une analyse sommaire dans les annexes aux PLFSS.

Ainsi les exonérations relatives à la taxe sur les salaires, par exemple, étaient analysées dans l'annexe relative aux « voies et moyens », pour une dépense fiscale évaluée en 2006 à plus d'1 Md€ lorsque le produit de cette taxe était affecté à l'Etat (et encore à environ 59 M€ en 2008, en fonction de la part résiduelle alors affectée à l'Etat). Depuis son affectation aux régimes de base (pour plus de 11 Md€), les écarts par rapport à la norme fiscale ne sont pas signalés dans l'annexe au PLFSS.

#### *b) L'estimation de la perte de recettes*

Deuxième cause de la sous-estimation persistante des enjeux, les progrès constatés dans les évaluations quantitatives restent encore insuffisants.

#### *Des progrès*

Alors que les premiers documents produits par le gouvernement à l'intention du Parlement se limitaient à une information relative à l'assiette non taxée, les annexes au PLFSS, depuis 2009, ont intégré une estimation des pertes de recettes.

Deuxième progrès, la norme de référence, par rapport à laquelle on peut apprécier s'il y a écart et donc perte de recette, est explicite. On note d'ailleurs que tel n'est toujours pas le cas pour les dépenses fiscales retracées en annexe au projet de loi de finances dans le fascicule « voies et moyens ».

#### *Des insuffisances persistantes*

Pour autant, des progrès sont encore indispensables : les taux qui accompagnent cette norme sont implicites, la méthode retenue pour estimer la perte de recettes en sous-estime l'incidence<sup>103</sup>. En outre, la

---

103. Le taux pris en considération dans cette annexe n'intègre pas les cotisations retraite plafonnées. Ce choix correspond dans certains cas à l'effet d'élasticité, ou de diminution des bases en cas de hausse des taxes (voir l'encadré méthodologique en fin d'insertion).

fiabilité plus ou moins bonne de l'information n'est pas signalée (alors que c'est le cas, de manière utile, pour les dépenses fiscales). Enfin et surtout, de nombreux dispositifs ne sont toujours pas chiffrés. C'est en particulier le cas pour les cotisations des fonctionnaires, dont l'incidence est estimée par la Cour, en 2007 comme en 2009, à plus de 6 Md€<sup>104</sup>.

### **3 – Des efforts insuffisants pour évaluer et maîtriser les niches**

Au-delà du recensement, qui constitue un préalable, des premiers efforts ont été entrepris pour évaluer l'impact ou maîtriser le coût des niches sociales. Mais ils restent très insuffisants par rapport aux enjeux.

#### *a) Des évaluations très limitées*

##### *Un enjeu majeur*

Si un bon système de prélèvements (fiscaux et sociaux), simple et lisible, doit avoir une assiette aussi large que possible permettant de contenir les taux, des niches peuvent cependant contribuer à mobiliser les prélèvements au service d'objectifs économiques ou sociaux (généraux, ou sectoriels).

La question centrale, dès lors, n'est pas tant celle du niveau absolu ou même relatif des niches, par rapport aux recettes, que celle de l'efficacité ou de l'efficience de chacun de ces dispositifs. Il faudrait donc avant tout évaluer de manière périodique ces niches et apprécier ainsi leur adéquation aux objectifs fixés, sur le plan économique et social, ainsi que leur coût pour les finances publiques<sup>105</sup>.

##### *Des progrès encore apparents*

Cet enjeu avait été reconnu dès la loi de financement pour 2003 qui avait prévu le principe d'une évaluation quinquennale de l'ensemble des dispositifs. Mais la première évaluation soumise au Parlement, à l'automne 2007, est restée sommaire. Les fiches se limitaient à un rappel des textes applicables et à une estimation de la seule assiette.

---

104. L'extension aux cotisations maladie et famille des dispositions qui limitent la cotisation vieillesse au seul traitement indiciaire doit être considéré comme un écart à la norme. Les taux restent également minorés par rapport au régime général.

105. L'indicateur d'objectif le plus pertinent serait donc la part des niches évaluées et parmi elles la part reconnue pertinente. Tel n'est pas le parti retenu par le PQE « financement » qui présente plusieurs indicateurs relatifs aux exonérations, et un relatif aux exemptions, mais sans qu'il soit possible d'en retirer une appréciation utile.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) de février 2009 (dans ses articles 10 à 12) a reformulé cet objectif d'évaluation des niches, en précisant que les dispositifs nouveaux devraient être réévalués au bout de trois ans et que l'ensemble des dispositifs existants devraient être évalués, quant à eux, d'ici juin 2011.

Mais les réalisations sont encore très limitées. On peut certes citer une enquête relative aux exonérations ciblées en zone de revitalisation rurale, achevée fin 2009. Plus récemment, au cours des premiers mois de 2010, plusieurs enquêtes ont été menées, pour trois domaines (les exonérations générales, les revenus de remplacement et l'épargne), intégrant l'analyse des dépenses fiscales et des niches sociales.

Le travail mené jusqu'ici demeure donc encore assez restreint par rapport aux enjeux et sa diffusion est très limitée, même dans les administrations appelées à préparer les réformes éventuelles des prélèvements.

Pendant, un comité de pilotage des évaluations a été constitué, à l'été 2010, afin d'établir le programme des évaluations à mener dans le cadre de la LPFP et de répartir la tâche entre les différentes administrations.

#### *b) La maîtrise financière*

Au-delà de l'évaluation des niches, qui constitue un préalable, la LPFP précitée de février 2009 a posé une exigence nouvelle de *maîtrise financière* de ces niches, en prévoyant que l'effet global en soit plafonné et que les nouveaux dispositifs soient gagés par la réduction des anciens. Le programme de stabilité relatif aux finances publiques pour la période 2010-2012, a même fixé un objectif de réduction du montant cumulé des dispositifs, dépenses fiscales et niches sociales conjointes, de 5 Md€ sur deux ans.

Mais l'effet contraignant est en l'état limité. Selon l'article 10 II de la LPFP, les niches sociales ne devaient pas avoir pour effet de réduire les recettes de base des régimes obligatoires en deçà de 445,4 Md€ pour 2010. Or la prévision associée à la LFSS pour 2010 est de 403,7 Md€. Cela signifie qu'aucune mesure nouvelle de réduction des cotisations n'était possible. Pourtant, la LFSS pour 2010 a bien prévu l'extension de trois dispositifs<sup>106</sup>, en violation de ce principe. Il est vrai que la portée

---

106. La réforme du volontariat par la création du service civique, la réforme des exonérations des travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi en agriculture ou l'ouverture du régime de l'auto-entrepreneur aux professions libérales affiliées à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV).

juridique d'une loi cadre n'est à ce jour<sup>107</sup> pas supérieure à celle d'une loi ordinaire ou à celle d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Même en supposant cette difficulté juridique surmontée, la maîtrise de l'incidence financière globale des niches sociales ne peut se limiter à un décompte des flux nouveaux créés ou supprimés. Cet objectif implique dès lors de rendre plus rigoureuse la définition des niches, l'estimation de leur incidence et l'appréciation de leur efficacité et de leur efficacité.

A cet effet, le comité de pilotage, créé pour seulement évaluer d'ici juin 2011 les dépenses fiscales et les niches sociales, pourrait voir ses missions prolongées dans le temps et élargies. Il pourrait notamment s'efforcer de garantir une plus grande cohérence, entre les dépenses fiscales et les niches sociales. En effet, alors même que nombre de dispositifs interviennent concomitamment, la cohérence des chiffrages n'est pas vérifiée et le total des effets fiscaux et sociaux n'est pas affiché.

En complément et afin de garantir une transparence accrue des travaux réalisés, une mission périodique de synthèse des évaluations existantes pourrait être confiée au conseil des prélèvements obligatoires.

---

107. A cependant été annoncée une perspective de révision constitutionnelle, qui introduirait une nouvelle catégorie de loi, des « lois cadres pluriannuelles » de programmation des finances publiques. Il est probable que des objectifs de réduction ou de maîtrise des niches sociales y seraient repris.

## **B – Une réduction nécessaire des niches**

Sans attendre que soient achevées les évaluations nécessaires, la Cour préconisait en 2007 de réexaminer à la baisse plusieurs dispositifs, dont la pertinence paraissait discutable. Étaient ainsi cités en particulier les gains liés aux stocks options, aux indemnités de rupture du contrat de travail ou le niveau réduit des cotisations sociales des fonctionnaires.

Des efforts ont bien été réalisés dans le sens des orientations de la Cour, mais leurs résultats sont restés modestes, en raison à la fois d'un nombre trop limité des niches concernées et de la création concomitante de nouveaux dispositifs. Au final, le coût des mesures nouvelles se révèle plus élevé que celui des révisions. C'est pourquoi un effort plus soutenu est désormais indispensable.

### **1 – Des résultats décevants**

#### *a) Les données générales*

Le tableau suivant identifie l'ensemble des mesures nouvelles contenues dans les lois de financement successives.

Certes, les données qui suivent résultent d'une appréciation faite lors de la création des différentes mesures, qui n'a pas été toujours vérifiée ex post (on constate à nouveau que des niches nouvelles sont créées, sans que leur incidence ait toujours été évaluée par l'administration). De plus, certaines données sont manquantes<sup>108</sup>. Malgré ces limites, cette première comparaison entre les mesures de création et d'extension de niches et celles de suppression ou de réduction fait apparaître un solde d'un peu plus d'1 Md€ d'aggravation du coût global des niches sociales, de 2007 à 2010.

---

108. C'est en particulier le cas lorsque les outils statistiques disponibles ne permettent pas, même de manière approchée, d'estimer le coût des mesures.

**Estimation du coût des mesures intervenues depuis 2007**

*En M€*

Niches créées ou élargies			Niches supprimées ou réduites		
Année	Mesure	Coût	Année	Mesure	Economie
2007	Exonération heures supplémentaires (loi TEPA)	3 000	2007	Contribution patronale et salariale sur les stock-options	300
	Extension des allègements généraux (déduction des temps de pause habillage-déshabillage)	250		Réforme des préretraites : alignement de la CSG sur le droit commun, et contribution patronale portée à 50%	nd
				Contribution spécifique de 50% sur les indemnités de mise à la retraite d'office (25% jusqu'au 31 décembre 2008)	500
2008	Exonération en ZRD	16	2008	Suppression des exonérations AT-MP	500
	Prime exceptionnelle de 1 000 € (loi « pouvoir d'achat »)	70		Réforme du dispositif de contrat de professionnalisation et intégration dans le dispositif des allègements généraux	50
	Suppression de l'obligation de blocage de la participation	nd		Suppression des exonérations pour les nouvelles embauches dans les OIG en ZRR	135
	Prime exceptionnelle de 1 500 € (loi en faveur des revenus du travail)	nd		Refonte des contrats aidés	0
	Exemption d'assiette sur les indemnités versées sur la rupture conventionnelle	97		Structures d'aide sociale	0
	Gel et lissage des seuils pour les exonérations en loi de modernisation de l'économie	60		Réforme des exonérations en ZRU et ZRR par une mise en cohérence avec les allègements généraux	85
	Affectation à un PERCO des sommes versées d'un CET	nd		Deux contributions sur les stock-options et attributions gratuites d'actions	220
	Prime transport	160		Suppression du chèque transport (remplacé par la prime transport)	nd
2009	Bonus exceptionnel outre-mer	95	2009	Réforme des exonérations applicables en ZFU	70
	Exonération porteurs de presse	12		Rationalisation des exonérations dans les DOM	60
	Création du régime de l'auto-entrepreneur et possibilité de cumul avec l'ACCRE	20		Suppression du droit à l'image collectif des sportifs	36
	Prolongation dans le temps et extension dans l'espace (18 nouveaux bassins d'emploi) du contrat de transition professionnelle	nd		Forfait social de 2% sur les revenus d'intéressement, participation et épargne salariale	280
	Exonération en faveur des jeunes agriculteurs	e		Travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi dans le secteur agricole	37
	Aménagement des allègements généraux pour exclure la majoration de certains temps d'équivalence (secteur du transport routier de marchandise)	130		Assujettissement dès le premier euro des indemnités de rupture supérieures à 1 M€	nd
	Extension de la mesure d'OIG en ZRR aux offices de tourisme	25		Suppression de l'exonération décès - assurance vie	273
2010	Ouverture du régime de l'auto-entrepreneur au stock des professions libérales affiliées à la CIPAV	8	2010	Plus-values de cessions mobilières	113
	Réforme des exonérations des travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi en agriculture	168		Doublement du taux des contributions dues sur les retraites chapeau et création d'une contribution additionnelle de 30% sur les rentes supérieures à 8 plafonds annuels de la sécurité sociale	26
	Réforme du volontariat par la création du service civique	20		Doublement du forfait social	380
				Carried interest (intéressement à la performance de dirigeants de fonds d'investissements)	nd
<b>Total estimé des créations 2007-2010</b>		<b>4 131</b>	<b>Total estimé des suppressions 2007- 2010</b>		<b>3 065</b>

*Source : Présentation Cour des comptes à partir de données DSS*

*b) L'effort de réduction de l'impact des niches sociales*

Les mesures adoptées par les LFSS 2008, 2009 et 2010 pour supprimer ou réduire plusieurs niches sont restées trop limitées.

Certes, la taxation sociale de l'épargne, par exemple, jusque là très favorable, a été rapprochée du droit commun pour les contrats d'assurance vie multi-supports ou les plus-values de cession de valeurs mobilières.

De même, sans être supprimées, la plupart des exemptions (à l'exception notable des tickets restaurant, des chèques vacances ou des chèques emplois services distribués par les comités d'entreprise) ont fait l'objet d'une taxation nouvelle, dans le cadre d'un forfait social (d'abord fixé à 2 %, pour 2009, puis porté à 4 % pour 2010).

Enfin, la taxation des stocks options, des retraites chapeau ou encore des indemnités de départ en retraite a également été accrue, avec des taux spécifiques. Des annonces récentes ont en outre été faites, dans le cadre du projet de loi sur les retraites, prévoyant une augmentation de ces taux, pour les stocks options<sup>109</sup> et les retraites chapeau<sup>110</sup>.

*c) La croissance du coût des niches*

Dans le même temps, cependant, des dispositifs ont été étendus, voire créés. Le principal concerne l'exonération de charges sociales des heures supplémentaires et leur détaxation fiscale. L'incidence pour les régimes sociaux est évaluée à 3 Md€ et donne lieu à compensation par l'Etat<sup>111</sup>.

De même, diverses mesures, les unes indirectes (comme celles liées à la hausse du SMIC, dans le cadre de la sortie des mesures liées à la réduction du temps de travail), les autres directes, par modification de certains paramètres, expliquent l'augmentation très vive des exonérations générales dont l'incidence est ainsi passée de 17 à 25 Md€ comme le montre le tableau ci-après.

L'effet global sur les recettes du régime général en est nul, puisque ces pertes nouvelles sont compensées par l'Etat. Au total, pour le régime général le solde est même légèrement positif, puisque les suppressions ou réductions de niches, quant à elles, ont produit un effet direct sur ses

---

109. Passage de la contribution patronale sur les stock-options de 10 à 14 %, et passage de la contribution du salarié de 2,5 % à 8 %.

110. Mise en place d'une contribution sociale de 14 % pour le bénéficiaire.

111. L'incidence fiscale est de son coté évaluée à 1 Md€

recettes (hors exonérations, le coût global passe de 35,2 Md€ en 2007 à un coût de 34,9 Md€ en 2009, en euros courants).

A nouveau, cependant, il faut souligner que c'est l'analyse globale, du point de vue des finances publiques, qui doit être privilégiée. Or, sous cet aspect, du fait de la hausse des exonérations, une aggravation du coût des niches est constatée.

### Evolution de la perte de recettes en raison des exonérations

*En M€*

	Perte de recettes en 2005	Perte de recettes en 2009	Evolution
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale	17 147	22 357	30%
Exonération d'allocations familiales (exos AF)	30	26	-13%
Heures supplémentaires/complémentaires (loi TEPA)	0	2 953	N/A
Aide incitative à la RTT (« Aubry I »)	175	0	N/A
Réduction des cotisations en faveur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (exonération « Robien »)	87	0	N/A
Réduction bas salaires (« RBS » - Loi de 1995)	-11	0	N/A
RTT Aubry II	11	0	N/A
<b>Total I</b>	<b>17 439</b>	<b>25 336</b>	<b>45%</b>

*Source : Cour des comptes (à partir de données ACOSS)*

## 2 – La définition d'une stratégie plus volontariste

L'objectif posé par la Cour en 2007 de mettre la révision des niches sociales au service de l'objectif de retour à l'équilibre des comptes sociaux demeure plus que jamais essentiel. Il suppose une approche renouvelée, qui pourrait se fonder sur les principes qui suivent.

### *a) Rechercher une meilleure lisibilité d'ensemble*

L'effort de réduction des niches s'est réalisé sans alignement sur les taux de droit commun. De ce fait, on a multiplié les taux spécifiques et les cas particuliers, comme pour la taxation des retraites chapeau ou des départs en retraite.

Acceptable dans une première phase, cette diversité des taux est contestable à plus long terme. Il conviendrait de viser désormais un

principe de lisibilité, en veillant à aligner les différents taux et à les fonder, autant que possible sur des principes généraux.

*b) Calibrer les avantages en fonction des objectifs prioritaires*

Les niches sociales constituent un ensemble hétérogène, stratifié et répondant à des objectifs très divers, économiques ou sociaux. Il paraîtrait dès lors utile d'explicitier et de clarifier ces objectifs, ce qui permettrait de les prioriser, en donnant la préférence aux objectifs de maintien ou de développement de l'emploi ou de redistribution sociale.

Certes, des niches qui visent à soutenir l'emploi ne sont pas, de ce seul fait, justifiées, si leur effet n'est pas ciblé de manière adaptée. En particulier, la Cour ne peut que confirmer ici ses analyses antérieures des exonérations générales et sa recommandation d'un meilleur ciblage, ce qui peut passer par une baisse du seuil de sortie<sup>112</sup>.

Sous réserve d'une analyse attentive des modalités, une telle révision permettrait de mieux proportionner les avantages aux objectifs. Ainsi, pour ne donner que cet exemple, des objectifs tels que l'intéressement et la participation, méritent sans doute d'être encouragés, mais de manière plus réduite.

Enfin, certaines finalités comme le maintien dans la même entreprise des cadres jusqu'à leur retraite (avec les retraites chapeau) sont contraires à des politiques publiques qui visent à encourager la mobilité des salariés et à harmoniser pour ce faire les règles des divers régimes de retraite. Il en va de même pour les indemnités de rupture du contrat de travail : la très large exonération de fait de ces indemnités, qui ne sont soumises à cotisation qu'au-delà de seuils élevés, va à l'encontre de l'objectif de favoriser le maintien des seniors dans les entreprises (pour les indemnités de départ en retraite) ou le maintien dans l'emploi (pour celles de licenciement).

### **3 – Des pistes de mesures de réduction**

A titre indicatif, la Cour a estimé l'incidence de plusieurs mesures de réduction des niches actuelles qui permettraient, dans le sens des orientations exposées, de réduire les pertes globales pour les finances publiques.

---

112. Voir RALFSS de 2008, p. 57.

*a) Le niveau du forfait social*

Le forfait social a été appliqué aux divers dispositifs d'association des salariés au résultat (intéressement, participation, PEE, etc.) à un taux limité qui n'a d'ailleurs pas contrarié la progression des sommes distribuées à ces divers titres. Comme le montre le tableau en annexe, malgré le forfait, de 2 % en 2009, la perte de recettes liées à la participation et à l'intéressement a progressé de 12 % entre 2005 et 2009. Or les objectifs poursuivis, s'ils sont légitimes, ne sont peut-être pas prioritaires.

On pourrait dès lors envisager de porter ce forfait au niveau des taux cumulés des cotisations maladie et famille (soit 19 % environ), c'est-à-dire celles des branches qui versent des prestations non liées aux revenus professionnels, pour lesquelles donc une contribution de l'ensemble des revenus paraît logique. Le gain total d'un tel relèvement a été estimé par la Cour à 4 Md€

Ce forfait social devrait par ailleurs être élargi aux rémunérations affectées (titres restaurant, chèques vacances, etc.), totalement exonérées de prélèvement sociaux jusqu'à présent, alors même que leur usage s'élargit progressivement et qu'il s'écarte de leur finalité première<sup>113</sup>. Le gain d'une telle extension du forfait social a été estimé par la Cour à 230 M€, au taux actuel de 4 %, et à 980 M€, au taux cible de 19 % environ.

*b) Le taux de la CSG sur les retraites*

Le taux de CSG appliqué aux revenus de remplacement est plus bas que le taux de droit commun, sans que cet avantage paraisse justifié d'un point de vue économique ou social (en tout cas pour les retraites les plus élevées, les taux de CSG appliqués tenant d'ailleurs compte des revenus des retraités). La contribution d'un relèvement de la CSG, de 6,6 % à 7,5 % sur les retraites de base et complémentaires, serait d'un rendement de 1,1 Md€ environ (1,5 Md€ en faisant passer le taux réduit de CSG de 3,8 à 5 %).

Des mesures analogues pourraient également être envisagées pour les autres revenus de remplacement (les indemnités de chômage, même élevées, ne sont taxées à la CSG qu'au taux de 6,2 %, de même pour les rentes d'invalidité ou les indemnités journalières pour ALD...).

---

113. Du fait d'un usage progressivement élargi des tickets restaurant à l'achat en supermarchés de fruits et légumes, voire de produits laitiers, le lien avec la restauration professionnelle se distend.

*c) La taxation limitée des indemnités de rupture du contrat de travail et des retraites chapeau*

Pour les indemnités de départ en retraite ou de licenciement, l'usage (consacré par la jurisprudence) a conduit à ne pas les soumettre à taxation sociale, ou seulement à partir de niveaux très élevés. Cet usage paraît en réalité peu fondé. La détermination par la loi de cette franchise au niveau des indemnités légales contribuerait pour un montant significatif (près de 3 Md€) à l'amélioration des recettes sociales.

De même, et malgré les mesures déjà prises ou envisagées, les retraites chapeau continuent de bénéficier d'un écart favorable, par rapport aux taux de droit commun qui peut être évalué à environ 9 %. En alignant les taux de prélèvement sur les retraites chapeau sur ceux de droit commun, le rendement serait d'environ 820 M€<sup>14</sup>.

*d) La détaxation de certaines plus-values*

La détaxation de certaines formes de plus values pourrait également être réexaminée, en particulier pour celles liées à la cession de fonds de commerce ou d'entreprises, aujourd'hui exonérées de prélèvements sociaux (le taux de droit commun sur les revenus de placement et du patrimoine est de 12,1 %). L'objectif invoqué lors du vote de la loi était de favoriser les transmissions de petites entreprises et de faciliter la reprise par des cessionnaires qui doivent exercer la même activité que le cédant. L'avantage bénéficie donc au cédant et ne facilite pas spécialement la reprise de l'activité. Sa remise en cause réduirait d'environ 185 M€ le coût des niches.

\*

\* \*

Au total, malgré des évolutions récentes, la Cour est amenée à réitérer ses recommandations antérieures. En premier lieu, des évaluations périodiques et complètes des niches sociales sont indispensables. En outre, et sans exclure la nécessité d'une mesure générale de réduction, elle souhaite que soit engagé leur réexamen sélectif.

---

114. Le gouvernement évalue à 110 M€ en 2011 le rendement d'une telle mesure, mais son estimation repose sur un chiffre de l'assiette concernée d'environ 600 M€ valeur largement sous-évaluée au vu du nombre de bénéficiaires de retraites chapeau (2 millions selon la fédération française des sociétés d'assurance). L'avant projet de loi relatif à la réforme des retraites a annoncé cependant une hausse des taxes appliquées, pour un montant d'environ 500 M€

La Cour réitère en particulier sa recommandation relative au relèvement du taux et à l'extension de l'assiette des cotisations maladie et famille des fonctionnaires. L'incidence de ces deux mesures pour les trois fonctions publiques (de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux) a été évaluée à 6 Md€. Certes, les recettes supplémentaires issues de cet alignement auraient un coût pour l'Etat, pour les hôpitaux (donc l'assurance maladie) et les collectivités territoriales. Mais cette clarification paraît indispensable.

D'autres mesures sont également envisageables avec, cette fois, un effet plus direct sur les finances publiques. La liste récapitulative ci-dessous montre en effet que l'incidence potentielle des principales pistes d'évolution examinées par la Cour dépasse 15 Md€. Ce montant résulterait de :

- la baisse du seuil de sortie des exonérations générales (à 1,4 SMIC) qui pourrait rapporter de l'ordre de 5 Md€;
- l'élévation du forfait social à 19 % qui pourrait rapporter au RG de l'ordre de 4 Md€; l'étendre aux rémunérations affectées rapporterait en outre de l'ordre de 1 Md€;
- l'alignement du taux maximal de CSG sur les retraites sur le taux de droit commun qui rapporterait de l'ordre de 1 Md€;
- la révision du seuil d'exonération des indemnités de rupture des contrats de travail qui rapporterait de l'ordre de 3 Md€, des mesures complémentaires sur les retraites chapeau de l'ordre de 1 Md€

### **Annexe : Eléments de méthode**

En 2007 comme en 2010, la Cour a dû résoudre des questions de méthode complexes, les unes liées à la qualité de l'information disponible, les autres aux modalités d'estimation d'assiette ou de pertes de recettes.

#### *a) La qualité de l'information disponible*

La disponibilité de l'information comme sa qualité ont posé des difficultés en 2010 comme elles en avaient posé en 2007. Cela tient en partie à la multiplicité des producteurs de cette information et à la capacité parfois réduite de la direction de la sécurité sociale à valider ou corriger les données qui lui sont transmises.

On peut citer à titre d'exemple les indemnités de licenciement ou de mise à la retraite. Selon les sources utilisées, les calculs tant des assiettes que des pertes de recettes induites par les exonérations diffèrent dans des proportions notables.

Dans le RALFSS pour 2007 la Cour évaluait cette assiette à 7,8 Md€ L'estimation retenue dans le PLFSS pour 2010 s'élève à 3,4 Md€ Les données les plus récentes collectées par la DARES, même si elles sont peu nombreuses, ont conduit la Cour à reconstituer une assiette du même ordre que celle de 2007 (6,7 Md€ en 2007, 7,3 Md€ en 2008).

#### *b) L'appréciation de l'élasticité*

Le passage d'une assiette (déjà parfois difficile à évaluer) à une estimation de la perte de recettes induites est une source supplémentaire de difficultés et d'incertitude. En effet, il faut prendre en compte dans les évaluations l'impact qu'aurait la suppression des exonérations et exemptions d'assiette sur les recettes prélevées, par la modification ou non du comportement des personnes assujetties. On peut en effet assimiler à un coefficient « d'élasticité » la variation de l'assiette, et donc du produit des prélèvements, après mise en œuvre de ce prélèvement. Cet effet ne joue pas, en principe, pour les revenus de remplacement et les autres revenus. Mais il est potentiellement important, s'agissant des diverses formes de rémunération du travail, du fait de leur substituabilité.

Pour prendre en compte cet effet, le rapport de 2007 proposait une méthode, fondée sur une fourchette :

- dans l'hypothèse la plus favorable d'absence d'élasticité, les montants distribués resteraient identiques, l'employeur acceptant de supporter la charge des cotisations ou contributions accrues ;
- dans l'hypothèse la plus pessimiste, la somme globale versée par l'employeur est considérée comme fixe, les avantages accordés étant réduits du montant de l'augmentation des cotisations.

Une deuxième interrogation porte sur le point de savoir si l'évaluation ne doit considérer que les seules cotisations aux régimes obligatoires de base (en privilégiant le point de vue de ces régimes) ou si l'on doit estimer également l'effet des autres cotisations (pour le chômage et la retraite complémentaire obligatoire, mais aussi notamment l'apprentissage, la formation continue ou les transports publics en agglomération). Un calcul approché a estimé en moyenne à 22,75 % les taux cumulés de ces diverses cotisations en faisant abstraction des différences de plafonds et de taux, variables notamment selon la taille des entreprises.

Une dernière interrogation est relative à l'effet du plafond pour les cotisations retraite plafonnées. Avec les données de 2009, le taux de cotisations apparent serait alors d'un peu plus de 34%, et non de 37,88%. Cet effet n'a pas été pris en considération, compte tenu de son niveau relativement limité.

Le tableau qui suit résume l'effet des diverses approches : les estimations incluses dans le PLFSS sont les plus réduites, dans la mesure où elles se fondent sur un taux de cotisation plus réduit, censé refléter une élasticité maximale (voir colonne 1, prise comme base 100).

Les deux colonnes suivantes correspondent à deux estimations différentes, faites par la Cour. La colonne centrale (3) correspond au calcul le plus simple, qui est détaillé dans le tableau détaillé, aux deux pages qui suivent. Les pertes de recettes y sont évaluées pour les seuls régimes obligatoires, mais sans élasticité aucune.

**Evaluation des pertes de recettes (comparaison 2005-2009)**

Dispositif	Pertes brutes de recettes (RALFSS 2007)	Pertes brutes de recettes (Evaluation à périmètre constant 2010)		Pertes brutes de recettes (corrections du RALFSS 2007)	Pertes brutes de recettes (Evaluation affinée 2010)
<b>Mesures pour l'emploi</b>	<b>22 408</b>	<b>31 897</b>		<b>22 408</b>	<b>31 897</b>
<b>Association des salariés au résultat</b>	<b>8 268</b>	<b>6 450</b>		<b>8 268</b>	<b>6 450</b>
<i>Dont participation</i>	2 437	2 763		2 437	2 763
<i>Dont intéressement</i>	2 247	2 476		2 247	2 476
<i>Dont abondement PEE</i>	534	538		534	538
<i>Dont PERCO</i>	50	72		50	72
<i>Dont Stock-options et actions gratuites</i>	3 000	601		3 000	601
<b>Protection sociale en entreprise</b>	<b>5 114</b>	<b>5 950</b>		<b>5 936</b>	<b>6 769</b>
<i>Dont retraite</i>	1 049	1 106		1 049	1 106
<i>Dont prévoyance</i>	4 065	4 844		4 065	4 844
<i>Dont retraite chapeau</i>	N/A	N/A		822	819
<b>Salaires affectés</b>	<b>2 672</b>	<b>3 119</b>		<b>2 672</b>	<b>3 119</b>
<i>Dont titres restaurant</i>	926	1 232		926	1 232
<i>Dont frais de transport</i>	265	380		265	380
<i>Dont chèque vacances</i>	119	183		119	183
<i>Dont comité d'entreprise</i>	1 362	1 324		1 362	1 324
<b>Fin du contrat de travail</b>	<b>4 129</b>	<b>4 334</b>		<b>4 198</b>	<b>4 507</b>
<i>Dont retraite</i>	537	1 009		537	1 009
<i>Dont licenciement</i>	3 592	3 325		3 592	3 325
<i>Dont autres dispositifs de licenciement et</i>	N/A	N/A		69	173
<b>Populations spécifiques</b>	<b>970</b>	<b>1 065</b>		<b>970</b>	<b>1 065</b>
<i>Dont professions spécifiques</i>	800	1 065		800	1 065
<i>Dont apprentis</i>	170	N/A		170	N/A

Dispositif	Pertes brutes de recettes (RALFSS 2007)	Pertes brutes de recettes (Evaluation à périmètre constant 2010)		Pertes brutes de recettes (corrections du RALFSS 2007)	Pertes brutes de recettes (Evaluation affinée 2010)
<b>Prestations sociales</b>	<b>11 994</b>	<b>12 880</b>		<b>3 221</b>	<b>3 184</b>
<i>Dont pensions de retraite et d'invalidité</i>	5 908	7 126		2 534	2 629
<i>Dont allocations de chômage</i>	1 480	1 625		180	92
<i>Dont IJ et rentes AT/MP</i>	507	464		507	464
<i>Dont allocations logement</i>	1 100	1 149		N/A	N/A
<i>Dont prestations familiales</i>	2 518	2 184		N/A	N/A
<i>Dont RMI/RSA</i>	481	332		N/A	N/A
<b>Revenus de capitaux</b>	<b>622</b>	<b>713</b>		<b>2 387</b>	<b>2 586</b>
<b>Revenus fonciers</b>	<b>820</b>	<b>100</b>		<b>820</b>	<b>100</b>
<b>Cotisations des employeurs publics</b>	<b>6 001</b>	<b>6 513</b>		<b>6 001</b>	<b>6 513</b>
<i>Dont Etat</i>	3 827	4 398		3 827	4 398
<i>Dont collectivités territoriales</i>	683	1 034		683	1 034
<i>Dont établissements publics hospitaliers</i>	1 206	779		1 206	779
<i>Dont secteur public marchand</i>	285	302		285	302
<b>ITAF</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>		<b>757</b>	<b>803</b>
<b>Total</b>	<b>62 998</b>	<b>73 021</b>		<b>57 638</b>	<b>66 993</b>
<i>% des recettes du régime général</i>	24,2%	24,9 %		21,8 %	22,5 %

Source : Cour des comptes

La colonne (2) à l'inverse, intègre cette élasticité. Quant aux deux dernières colonnes, elles retracent les pertes de recettes en incluant les diverses autres cotisations complémentaires ou supplémentaires, avec ou sans élasticité.

**Evaluations selon l'élasticité (évaluation DSS = base 100)**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>PLFSS pour 2010</b>			<b>avec taux autres régimes</b>	<b>avec taux autres régimes</b>
- Taux de cotisations de 22,93%	<i>Evaluation basse élasticité maximale</i>	<i>Evaluation haute sans élasticité</i>	<i>Evaluation basse avec élasticité maximale</i>	<i>Evaluation haute sans élasticité</i>
- Taux de CSG-CRDS de 8%	- Taux de cotisations de 37,88%	- Taux de cotisations de 37,88%	<i>Méthode Cour des comptes</i>	<i>Méthode Cour des comptes</i>
	- Taux de CSG-CRDS de 8%	- Taux de CSG-CRDS de 8%	- idem (3) pour les cotisations et CSG-CRDS	- Taux de cotisations de 37,88%
			- 22,75% d'exemption supplémentaire	- Taux de CSG-CRDS de 8%
				- 22,75% d'exemption supplémentaire
<b>100</b>	<b>102</b>	<b>148</b>	<b>132</b>	<b>222</b>

*Source : Cour des comptes*

Comme on le voit, l'estimation détaillée par la Cour est centrale, par rapport aux diverses méthodes possibles. Quelle que soit la méthode de chiffrage qui sera retenue, à l'avenir, pour les évaluations des futurs PLFSS, il conviendrait qu'elle soit explicitée et que la manière dont elle répond aux diverses contraintes méthodologiques soit mise en évidence. Cette exigence paraît importante pour garantir de nouveaux progrès dans le suivi des niches sociales.

**DEUXIEME PARTIE**

**LA GESTION DES CAISSES ET  
DES REGIMES**