

Chapitre V

La maîtrise des niches sociales : un enjeu toujours majeur

PRESENTATION

Les niches sociales recouvrent l'ensemble des exonérations, réductions et abattements d'assiette ou de taux applicables aux prélèvements finançant la sécurité sociale et, plus généralement, les dispositifs qui entraînent, une perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale en raison de règles dérogatoires.

Poursuivant de multiples objectifs, elles représentent de lourds enjeux pour les finances publiques. En effet, leur évolution tendancielle est dynamique et leur montant, tel qu'estimé à partir de leur présentation, incomplète, en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale, est d'environ 52 Md€, soit au minimum 12 % des ressources de la sécurité sociale ou 2,6 points de PIB. Leur importance contribue à une architecture de prélèvements caractérisée par des taux nominaux élevés et une assiette érodée en raison d'exceptions nombreuses, sources de complexité et d'inégalités.

La Cour y a consacré un chapitre dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2007¹⁶⁶ puis dans celui de 2010¹⁶⁷, ce qui l'avait conduite à formuler une série de recommandations.

Le cadre des niches sociales a évolué depuis lors avec l'instauration des lois de programmation des finances publiques ; une première tentative d'évaluation générale a été réalisée en 2011 ; de nombreuses modifications ont été apportées depuis trois ans à différents dispositifs.

La Cour a cherché dans ces conditions à apprécier les efforts ainsi déployés et à mesurer leurs résultats.

Il lui apparaît que l'estimation des pertes de recettes résultant des niches sociales est toujours floue (I) et que la maîtrise de leur coût est demeurée nettement insuffisante malgré les mesures prises depuis 2011 (II). Une stratégie plus cohérente, plus méthodique et plus rigoureuse de réduction de leur nombre et de leur coût s'impose ainsi comme une priorité (III).

166. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2007*, chapitre VI : l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général, La Documentation française, septembre 2007, p. 137-166, disponible sur www.ccomptes.fr.

167. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010*, chapitre IV : le suivi des recommandations formulées par la Cour sur les niches sociales, La Documentation française, septembre 2010, p. 87-108, disponible sur www.ccomptes.fr.

I - Une estimation toujours floue

La connaissance des niches sociales et de leur coût est la première condition de leur maîtrise. Une annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)¹⁶⁸ instituée par la loi organique du 2 août 2005¹⁶⁹, les énumère et évalue leur impact financier pour l'État, lorsque celles-ci font l'objet d'une compensation¹⁷⁰, ou pour la sécurité sociale en l'absence de compensation.

Les multiples finalités des niches sociales

L'annexe 5 décrit un peu moins de 200 dispositifs dérogatoires, très divers et de toute taille. En réduisant le montant des prélèvements, ils créent des incitations, de portée générale ou ciblée, dans le cadre de politiques publiques, comme celles en faveur de l'emploi ou de l'épargne, et des avantages sectoriels ou catégoriels pour tenir compte de situations particulières, parfois datées. Les niches prennent en général la forme d'une exonération (le prélèvement normal est calculé mais il donne lieu à une réduction) ou d'une exemption d'assiette (l'intégralité du montant sur lequel est assis le prélèvement n'est alors pas pris en compte).

La principale mesure compensée par l'État est la réduction générale des cotisations patronales jusqu'à 1,6 SMIC, avec pour objectif l'amélioration de la compétitivité des entreprises et le soutien de l'emploi. Les autres exonérations compensées visent des publics particuliers (apprentis, auto-entrepreneurs), certains secteurs économiques (travailleurs occasionnels dans le secteur agricole, marins salariés) ou géographiques (outre-mer, zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale). La compensation peut prendre la forme d'une affectation à la sécurité sociale du produit d'impôts et de taxes, comme pour les allègements généraux de charges, ou de dotations budgétaires.

Les mesures dérogatoires qui ne sont pas compensées par l'État et dont le coût est ainsi supporté par la sécurité sociale, comprennent :

- des mesures d'exemptions ou d'abattement d'assiette qui portent principalement sur la protection sociale complémentaire en entreprise, la participation financière et l'actionnariat des salariés, les aides directes aux

168. Annexe 5 de la loi de financement de la sécurité sociale, *Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations*.

169. Article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

170. La loi du 25 juillet 1994 a instauré l'obligation d'une compensation financière par l'État des mesures d'exonération de cotisations sociales instituées à compter de son entrée en vigueur. Ce principe de compensation a été codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale et renforcé par des lois ultérieures, notamment celle du 13 août 2004 qui l'étend aux réductions de cotisations sociales, aux réductions et exonérations de contributions sociales et aux réductions ou abattements d'assiette. La loi de financement pour 2009 a fixé une liste d'exceptions au principe de compensation de l'article L. 131-7.

salariés (comme les titres restaurant) et les indemnités de rupture. Il s'agit aussi de déductions forfaitaires en faveur de professions très diverses, sans raisons autres qu'historiques car elles ont été supprimées depuis longtemps en matière d'impôt sur le revenu ;

- des mesures d'exonération en matière d'emploi (contrats unique d'insertion, contrats d'avenir), de soutien à certaines activités (aides à domicile, créateurs d'entreprises) ou d'épargne (exonérations ou abattements sur les revenus du capital, comme les livrets réglementés).

L'annexe 5 reste marquée par des imprécisions anormales de méthode, des lacunes importantes de périmètre et des approximations de présentation, qui ont pour résultat un chiffrage du coût des niches sociales bien inférieur à la perte réelle de recettes qu'elles occasionnent.

A – Un périmètre imprécis

1 – Une définition incomplète de la norme

Les niches sociales constituent des mesures dérogatoires aux règles de droit commun. La partie introductive de l'annexe 5 présente les normes auxquelles ces dispositifs font exception avec les indications reprises dans le tableau suivant.

Tableau n° 45 : normes en matière de prélèvements sociaux selon l'annexe 5 du projet de loi de financement pour 2013

Assiettes	Prélèvements normalement appliqués
Sommes versées aux actifs en lien avec une activité professionnelle (y compris les sommes qui se substituent aux revenus professionnels le cas échéant)	Cotisations sociales, CSG, CRDS (prélèvement proportionnel à l'intégralité de la rémunération, sauf pour la vieillesse où une partie des cotisations est plafonnée)
Revenus de remplacement versés aux personnes ayant cessé toute activité (pensions de retraite et d'invalidité)	CSG, CRDS
Revenus du capital	CSG, CRDS, prélèvements au profit du FSV, de la CADES, de la branche vieillesse du régime général et d'autres organismes ou fonds dans le domaine de la solidarité
Vente de produits dont la consommation excessive peut être néfaste pour la santé	Taxes spécifiques (sur les alcools et les tabacs en particulier, sur les boissons sucrées et édulcorées)
Minima sociaux, allocations familiales et allocations logement	Aucun prélèvement sauf CRDS sur les allocations familiales et allocations logement

Source : Cour des comptes d'après annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Cette présentation, cependant, n'apporte pas de précisions suffisantes pour déterminer les dispositions dérogatoires.

Ainsi :

- les taux auxquels sont assujetties les différentes assiettes ne sont pas mentionnés. La présentation de la norme ne permet pas de déterminer si, pour un prélèvement donné, l'application d'un taux particulier constitue une niche sociale ou une modalité particulière de calcul.

Les allègements généraux de charges jusqu'à 1,6 SMIC (dits « Fillon ») demeurent ainsi considérés comme une niche sociale, de loin la plus massive (près de 21 Md€). Pourtant, comme la Cour l'a déjà relevé¹⁷¹, l'affectation pérenne de ressources fiscales à la sécurité sociale depuis 2011 en compensation de ces exonérations et sans tenir compte de l'évolution annuelle de leur coût effectif, devrait conduire à prendre les dispositions juridiques nécessaires afin que les taux progressifs qui en résultent fassent partie du barème lui-même des cotisations sociales. De cette manière, il serait mis fin à l'affichage d'un niveau de prélèvements sur les salaires plus élevé qu'il n'est en réalité et les abattements ne seraient plus présentés comme des dérogations ;

- toutes les assiettes qui font l'objet de prélèvements finançant la sécurité sociale ne sont pas récapitulées.

Il s'agit surtout de celles relatives à des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale (ITAF), qui ne font l'objet d'aucune mention, hormis pour les taxes sur les ventes de produits dont la consommation excessive peut être néfaste pour la santé (droits de consommation sur les tabacs et les boissons alcoolisées essentiellement). De même, la présentation de la norme ne permet pas de déterminer les cotisations qui, sans mesure dérogatoire, seraient dues pour les versements faits par les employeurs pour les systèmes de retraite à prestations définies (« retraites chapeau »), qui ne peuvent être considérées comme les autres éléments de rémunération puisqu'elles ne sont pas individualisables par salarié et que les prestations correspondantes sont conditionnelles (subordonnées à l'achèvement de la retraite dans l'entreprise).

171. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre V : le financement de la sécurité sociale par l'impôt, La Documentation française, septembre 2012 p. 137-133, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 – Des disparités de méthode d'estimation

L'estimation du coût des niches sociales, à l'image de celle des dépenses fiscales, repose, par convention, sur l'évaluation des pertes initiales de recettes, c'est à dire toutes choses égales par ailleurs. Le comportement des redevables est en effet supposé inchangé, hypothèse étant faite que les assiettes sur lesquelles s'effectuent les prélèvements seraient les mêmes sans les dispositifs dérogatoires¹⁷².

Cette méthode est mise en œuvre pour les exonérations ou les réductions de cotisations, dans la mesure où la cotisation est toujours calculée avant de faire l'objet d'une exonération ou d'une réduction.

Tel n'est pas le cas pour les exemptions d'assiette, qui portent sur un montant de près de 50 Md€¹⁷³. Il aurait fallu déterminer, par une simulation¹⁷⁴, les cotisations qui auraient été versées si l'intégralité de l'assiette avait été soumise à cotisations. Les estimations de coût présentées dans l'annexe 5 ne sont pas fondées sur de telles simulations et sous-évaluent, de façon systématique, la perte pour les finances sociales qui résulte de ces exemptions d'assiette.

B – Les impôts et taxes affectés : un angle mort

Le code de la sécurité sociale prévoit que l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale ne porte que sur les niches relatives aux cotisations et contributions de sécurité sociale, sans mentionner celles qui affectent les autres ressources de la sécurité sociale que sont notamment les impôts et taxes qui lui ont affectés (ITAF).

172. C'est-à-dire qu'en leur absence, les acteurs économiques ne réduiraient pas l'assiette des prélèvements et consacraient donc un montant plus important, prélèvement compris, au financement de l'objet du prélèvement.

173. Les exemptions d'assiette concernent principalement la participation financière et l'actionnariat salarié (participation, intéressement, plan d'épargne-entreprise, *stock-options*) avec une assiette de 19,1 Md€ en 2012 selon l'annexe 5, les versements des employeurs pour la protection sociale complémentaire en entreprise (prévoyance complémentaire, retraites supplémentaires, PERCO), avec une assiette de 16,9 Md€, les aides directes consenties aux salariés (titres restaurant, chèques vacances, avantages accordés par les comités d'entreprise, CESU préfinancé), avec une assiette de 7,4 Md€ et les indemnités de rupture (licenciement, mise à la retraite, rupture conventionnelle), avec une assiette de 4,9 Md€.

174. Notamment en matière de cotisations vieillesse pour calculer la proportion de l'assiette exemptée située en deçà et au-delà du plafond de la sécurité sociale.

Le tome 2 « dépenses fiscales » du fascicule « voies et moyens » joint au projet de loi de finances ne contient plus, pour sa part, depuis le projet de loi de finances pour 2013¹⁷⁵, aucune information sur les mesures dérogatoires portant sur les impôts affectés à la sécurité sociale.

Aucune loi financière n'impose donc de répertorier et de décrire les niches relatives à ces prélèvements qui représentent en 2012 un montant total supérieur à 50 Md€. Ce défaut d'information du Parlement est d'autant plus anormal qu'il n'y a plus d'impôt partagé entre l'État et la sécurité sociale, à l'exception d'une quote-part de TVA retracée dans un compte de concours financiers.

Certes, pour combler cette lacune, l'annexe 5 présente malgré tout certaines niches relatives aux ITAF, mais elle le fait de façon non exhaustive et très imparfaite, notamment parce qu'elle ne définit pas la norme s'appliquant à chacun de ces prélèvements.

C – Un chiffrage très incertain

1 – Des niches sociales encore non répertoriées

La Cour avait relevé en 2010 que toutes les niches sociales n'étaient pas répertoriées.

Depuis lors, l'annexe 5 a été complétée sur certains points. Ont ainsi été mentionnés :

- en 2011, la mesure permettant aux particuliers employeurs de choisir une assiette horaire forfaitaire égale au SMIC pour leurs salariés¹⁷⁶, même si leur rémunération est supérieure ;
- en 2012, le plafonnement de la cotisation maladie des travailleurs indépendants¹⁷⁷ ;
- en 2012, l'exonération de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules électriques ou roulant au GPL et au biocarburant.

175. Jusqu'au projet de loi de finances pour 2012, dans la partie consacrée au chiffrage des dépenses fiscales, les mesures relatives à quelques ITAF étaient néanmoins recensées (taxe sur les salaires, droits sur les tabacs et alcools, taxe sur les conventions d'assurance), mais sans chiffrage, sauf pour la taxe sur les conventions d'assurance.

176. Mesure supprimée par la loi de financement pour 2013 (coût estimé pour 2011 : 340 M€).

177. Mesure supprimée par la loi de financement pour 2013 (coût estimé pour 2012 : 410 M€).

Malgré ces compléments, la présentation des niches sociales n'est toujours pas exhaustive. Des niches importantes ne sont pas mentionnées :

- l'allègement de cotisations d'assurance maladie, vieillesse et d'allocations familiales pour les praticiens et auxiliaires médicaux. Ce dispositif constitue une niche sociale puisqu'il est construit selon les mêmes principes que les autres exonérations compensées, à la différence que les cotisations ne sont pas prises en charge par l'État, mais par l'assurance maladie. Le coût de cette niche s'élève, selon les comptes du régime général, à 2,2 Md€ en 2011 ;
- la mesure autorisant la double déduction pour frais professionnels des travailleurs indépendants¹⁷⁸ ;
- l'exonération de cotisation forfaitaire d'assurance maladie pour les étudiants boursiers (coût d'environ 130 M€)¹⁷⁹ ;
- les exonérations sur les préretraites, dont le chiffrage n'est pas disponible ;
- les exonérations de taxe sur les salaires et l'abattement sur la cotisation alcool dans les DOM, dont le chiffrage n'est pas disponible.

2 – Des mesures non chiffrées ou mal chiffrées

Toutes les mesures répertoriées ne font pas l'objet d'un chiffrage, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 46 : mesures dérogatoires 2012 présentées dans l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale

En M€

Mesures	Mesures	Dont chiffrées		Dont non chiffrées
		nombre	montant	nombre
Allègements généraux	2	2	20 773	-
Prélèvements sur les revenus d'activité avec compensation	38	37	6 099	1
Prélèvements sur les revenus d'activité sans compensation	92	39	13 044	53
Prélèvements sur les revenus de remplacement ou de substitution	7	7	6 869	0
Prélèvements sur les revenus du capital	6	5	4 850	1
Impôts et taxes affectés autres que les prélèvements sur les revenus	12	11	964	1
Total	157	101	52 609	56

Source : Cour des comptes d'après l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

178. Mesure supprimée par la loi de financement pour 2013 (coût estimé pour 2012 : 575 M€).

179. Sur le fondement de l'article L. 381-8 du code de la sécurité sociale.

Si certaines mesures qui ne font pas l'objet d'un chiffrage représentent un faible coût, par exemple la mesure relative aux énoisseurs¹⁸⁰, d'autres portent sur des montants élevés, comme celle relative aux artistes du spectacle et aux mannequins¹⁸¹, pour lesquels la masse salariale mentionnée est de 740 M€ pour l'année 2011.

Pour la fonction publique, les cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales ne sont calculées que sur le traitement indiciaire et non sur les primes. Cette disposition n'est qu'évoquée dans l'annexe 5, sans faire l'objet d'un chiffrage. La Cour évaluait en 2010 le coût de cette mesure dérogatoire à 6 Md€¹⁸².

Enfin, des anomalies ou imprécisions affectent certains chiffreages :

- les mesures portant sur les revenus de remplacement et de substitution (taux de CSG réduit) ne font pas l'objet d'un chiffrage mesure par mesure, mais seulement global, pour un montant de 6,7 Md€. De plus, ce montant n'a pas été actualisé dans l'annexe au PLFSS pour 2013 où il est resté calculé sur les assiettes 2008 ;
- la déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels pour certaines professions, qui varie selon les cas de 10 à 30 %, représente une perte d'assiette estimée à 2,7 Md€. L'annexe 5 estime son coût à 1,2 Md€, alors que l'application de la méthode décrite par la même annexe conduit à un coût de 0,84 Md€ ;
- l'évaluation du coût de l'exonération de cotisation de solidarité pour les associés d'exploitations agricoles ne participant pas aux travaux remonte à 2006 (20 M€), alors que les données à la base du calcul ont très fortement évolué depuis cette date.

S'agissant de la CSG, l'annexe 5 cite certains cas d'exonérations, comme sur les pensions de retraite, mais ne présente pas de façon systématique les exceptions à la norme ni de chiffrage pour chacune de ces dérogations, alors même qu'elles portent sur des assiettes élevées (revenus de remplacement, apprentissage et formation professionnelle,

180. Sur le fondement d'un arrêté du 5 février 1985, les travailleurs à qui sont confiées, à leur domicile, des noix entières aux fins d'en extraire les cerneaux bénéficient d'une assiette des cotisations égale à 0,08 € par kilo de noix traitées.

181. Leurs cotisations sont réduites de 30 % et les engagements de courte durée et les spectacles occasionnels bénéficient de dispositions particulières (assiettes forfaitaires et plafonnement des cotisations vieillesse).

182. La Cour a évoqué à plusieurs reprises cette niche sociale, en particulier dans les *Rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2004, 2005, 2006, 2007 et 2010*, disponibles sur www.ccomptes.fr.

prestations familiales, allocations à caractère social, épargne réglementée, plus-values immobilières notamment).

3 – Un récapitulatif des pertes de recettes très incomplet

L'annexe 5 comporte un tableau de synthèse censé récapituler les mesures dérogatoires mentionnées dans le document. Ce tableau, repris ci-après, constitue la seule information synthétique et publique sur le coût des niches.

Tableau n° 47 : tableau de synthèse de l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013

En M€

	2011	2012	2013
Allègements généraux	20 767	20 773	20 757
Mesures d'exonération compensées	6 757	6 125	3 566
Mesures d'exonération non compensées	3 049	3 078	3 282
Exemptions d'assiette	9 229	8 314	6 473
Total mesures d'exonération et d'exemption d'assiette	39 802	38 291	34 078

Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Ce tableau ne récapitule pas fidèlement les estimations de coût qui figurent dans les fiches de présentation des mesures dérogatoires présentées dans l'annexe 5 :

- il ne porte que sur les mesures relatives aux revenus d'activité. Il exclut ainsi celles portant sur les revenus de remplacement et du capital et les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale. Certaines de ces mesures font néanmoins l'objet d'un chiffrage, estimé pour 2012 à 5,8 Md€, qui n'est ainsi pas repris dans le tableau récapitulatif ;
- diverses mesures portant sur les revenus d'activité et présentées dans l'annexe ne sont pas prises en compte, pour un total de 1,5 Md€ (assiette forfaitaire pour les particuliers employeurs et déduction forfaitaire pour frais professionnels).

Par ailleurs, la présentation du coût des exemptions d'assiette agrège la perte estimée de recettes qu'elles occasionnent avec le rendement attendu des prélèvements spécifiques, tel que le forfait social, mis en place sur les revenus bénéficiant de ces exemptions pour compenser partiellement ces dernières. Les prélèvements et les montants pris en compte ne sont nulle part mentionnés. Cette présentation contractée ne permet pas d'appréhender la réalité du coût de ces niches ni leur dynamique. Il est indispensable que les présentations de l'annexe 5

distinguent les estimations de pertes de recettes brutes induites par ces exemptions d'assiette du produit de ces prélèvements compensatoires.

Les prélèvements spécifiques sur les revenus bénéficiant d'exemptions d'assiette

Instaurés depuis une dizaine d'années, ces prélèvements spécifiques réduisent une partie de l'avantage tiré d'une exemption d'assiette de certains prélèvements sociaux. Le forfait social, créé en 2009, porte ainsi sur les gains et rémunérations assujettis à la CSG sur les revenus d'activité mais exclus de l'assiette des cotisations sociales (participation, intéressement, épargne salariale, retraite et prévoyance complémentaire, plans d'épargne pour la retraite collectifs – PERCO -). De même, des prélèvements particuliers ont été mis en place sur les options de souscription et d'achat d'actions (*stock-options*) et les attributions d'actions gratuites ainsi que sur les versements à des régimes de retraite qui ouvrent certains droits à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire (« retraites chapeau »).

Enfin, l'impact financier des mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours, ainsi que celles proposées pour l'année à venir¹⁸³, ne fait pas l'objet d'une présentation stable dans l'annexe 5 du projet de loi de financement. Aucun tableau récapitulatif chiffré des mesures nouvelles n'y figure en 2012 et en 2013.

Des incidences considérables mais non évaluées pour les régimes de protection sociale conventionnels

S'agissant d'une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale qui définit le contenu de l'annexe 5 n'impose de mesurer l'impact des mesures dérogatoires que pour les régimes obligatoires de base ou les organismes concourant à leur financement.

Pour autant, lorsque les mesures dérogatoires portent sur les règles de détermination d'assiette des cotisations sociales, par exemple en excluant de l'assiette certains éléments de rémunération comme la participation aux résultats ou le financement de la prévoyance complémentaire, elles ont un impact direct sur les recettes des régimes conventionnels de protection sociale comme l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire obligatoire.

183. Sur le fondement de l'article LO. 111-4-III-5° du code de la sécurité sociale.

Leur incidence sur ces régimes ne fait l'objet d'aucune évaluation complémentaire ni d'aucun récapitulatif. Elle est pourtant considérable. Selon les estimations de la Cour, la perte de recettes qu'elles entraînent pour eux est supérieure à 7,4 Md€¹⁸⁴, sans toutefois méconnaître que l'augmentation de cotisations qui résulterait d'une décision de revenir sur ces dispositions dérogatoires serait créatrice de droits, qui augmenteraient, à terme, les dépenses des régimes conventionnels de protection sociale.

L'annexe 5 gagnerait à présenter, à titre d'information complémentaire, ces coûts dérivés pour ces régimes dès lors que ces derniers sont pris en compte pour la détermination du besoin de financement des administrations publiques.

Au total, un périmètre toujours trop restreint de présentation exclut de l'analyse de l'ordre de 25 % des ressources de la sécurité sociale et les insuffisances de méthode et de chiffrage aggravent la sous-estimation du coût des niches sociales.

II - Des efforts de maîtrise insuffisants

Avec l'instauration des lois de programmation des finances publiques, un cadre juridique a été mis en place pour les niches sociales mais il s'est révélé instable et sa portée a été réduite. Si des mesures ayant un rendement financier significatif ont été prises depuis 2011, elles n'ont pas permis la maîtrise effective de dispositifs dont la dynamique est sous-estimée. Enfin, l'évaluation de l'efficacité des niches sociales engagée dans le cadre de la première loi de programmation des finances publiques est restée inachevée.

A – Un encadrement devenu peu contraignant

Les trois lois de programmation des finances publiques successives, pour les périodes 2009-2012, 2011-2014 puis 2012-2017 ont défini des règles, cependant fortement évolutives, pour encadrer les niches sociales¹⁸⁵. Cet encadrement, en partie commun avec celui régissant les dépenses fiscales, porte sur l'information du Parlement, sur

184. En fonction d'une assiette exonérée de 51,9 Md€ en 2012 selon l'annexe 5 et en retenant comme taux de prélèvement celui appliqué aux non cadres pour le chômage et la retraite complémentaire, soit 14,2 %.

185. Loi n° 2009-135 du 9 février 2009, loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010, loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012.

la maîtrise de leur coût, sur leur durée et, enfin, sur l'évaluation de leur efficacité.

S'agissant de la maîtrise du coût, les lois de programmation ont prévu successivement :

- pour la première, que la création, la suppression ou la modification des mesures devaient se faire sans augmentation globale de leur coût, les mesures aggravant le coût global des niches devant être compensées par des diminutions d'un montant équivalent ;
- pour la deuxième, une stabilisation du coût global en valeur des niches sociales à périmètre constant, comme pour les dépenses fiscales, dans le cadre d'un objectif d'augmentation des recettes fiscales et sociales de 20 Md€ sur la période 2011-2014 ;
- enfin, pour celle portant sur la période 2012-2017, la suppression de l'obligation de plafonnement du coût des niches sociales, contrairement aux dépenses fiscales¹⁸⁶. Les évolutions des niches sociales s'insèrent désormais dans un effort structurel global en matière de prélèvements obligatoires, concentré sur le début de la période (1,1 point de PIB en 2012 et 1,6 point de PIB en 2013), et ne sont plus soumises à des mécanismes spécifiques de stabilisation de leur coût.

Pour ce qui concerne la limitation dans le temps des nouvelles mesures :

- les deux premières lois de programmation avaient prévu que toute nouvelle mesure ne pouvait durer plus de quatre ans ;
- la loi pour 2012-2017 dispose désormais que les nouvelles mesures sont applicables pour une durée limitée qui doit être précisée par le texte qui les institue.

S'agissant de l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité des niches sociales, les lois de programmation prévoyaient, comme pour les dépenses fiscales :

- pour les deux premières, une évaluation pour le 30 juin 2011 au plus tard des mesures en vigueur en février 2009 et une évaluation dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute nouvelle mesure ;
- pour la plus récente, l'obligation d'une évaluation chaque année par cinquième des dispositifs dérogatoires ainsi que de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

186. Le montant annuel des dépenses fiscales reste plafonné à 70,8 Md€, hors crédit d'impôt compétitivité emploi.

Les dispositions relatives à la maîtrise du coût global des niches sociales ont ainsi été modifiées à plusieurs reprises, dans un sens au final moins contraignant.

B – Une maîtrise des coûts inaboutie

1 – Des mesures significatives depuis 2011

a) *En moyenne, 4 Md€ de recettes supplémentaires chaque année (hors impôts et taxes affectés)*

Sur la période de 2007 à 2010 précédemment examinée par la Cour, le coût de l'exonération des heures supplémentaires instaurée par la loi du 21 août 2007 avait plus que compensé les effets des réductions de certaines niches et de la création du forfait social.

Depuis 2011, des mesures significatives ont été prises. Selon les estimations associées aux lois de financement, elles devraient permettre de réduire les pertes de recettes induites par les niches sociales de 3,5 Md€ en 2011, 2,1 Md€ en 2012 et 6,4 Md€ en 2013, soit une moyenne de 4 Md€ par an et un effet cumulé de 12 Md€ sur trois ans. Ces mesures, dont le détail est présenté ci-après en annexe, ont porté sur des modifications de niches sociales et des augmentations de prélèvements spécifiques sur les revenus bénéficiant d'exemptions d'assiette, comme le forfait social.

Tableau n° 48 : estimation des effets des modifications de niches sociales et des hausses de prélèvements sur revenus bénéficiant d'exemptions

En M€

	Cumul 2007-2010	2011	2012	2013	Cumul 2011-2013
Total des mesures nouvelles	+1 066	-3 474	-2 126	-6 380	-11 980
dont modifications de niches	+2 722	-2 944	-1 057	-4 007	-8 008
dont hausse de prélèvements	-1 706	-530	-1 069	-2 373	-3 972

Note de lecture : un signe – traduit une réduction du coût des niches, un signe + une aggravation de leur coût.

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010, lois de financement de la sécurité sociale et lois de finances de 2011 à 2013, direction de la sécurité sociale.

Les deux tiers des effets attendus de 2011 à 2013 proviennent des modifications de niches sociales (8 Md€ en cumulé), un tiers des augmentations de prélèvements spécifiques sur les revenus bénéficiant

d'exemptions d'assiette (4 Md€ en cumulé), en premier lieu le forfait social.

Des modifications ciblées de niches sociales

De 2011 à 2013, 31 mesures de suppression, modification ou création de dispositifs dérogatoires ont été prises : 23 ont eu pour objectif de diminuer le coût des niches sociales ; 8 ont conduit à l'augmenter. L'essentiel du produit attendu des réductions de niches a reposé chaque année sur deux à trois mesures importantes :

- en 2011, l'annualisation du calcul des allègements généraux (2 Md€) et les mesures concernant les particuliers employeurs et les services à la personne (570 M€) ;
- en 2012, l'intégration des heures supplémentaires pour le calcul des allègements généraux au 1^{er} janvier (300 M€) et la suppression des allègements de charges pour les heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés (980 M€ à compter du 1^{er} septembre) ;
- en 2013, l'effet en année pleine de la remise en cause des allègements pour les heures supplémentaires (2,2 Md€), les mesures concernant les travailleurs indépendants (1,2 Md€, avec la suppression de la double déduction pour frais professionnels et du plafonnement de cotisation maladie, ainsi que la réintégration d'une fraction des dividendes dans l'assiette) et les particuliers employeurs (475 M€, avec la suppression de l'assiette forfaitaire).

Des hausses de prélèvements spécifiques

Sur les 4 Md€ de recettes cumulées sur trois ans à ce titre, les hausses successives de taux et l'élargissement d'assiette du forfait social représentent une recette supplémentaire de 3,5 Md€. Instauré en 2009 avec un taux de 2 %, le forfait social a vu son taux augmenter progressivement jusqu'à 20 % à compter du 1^{er} août 2012¹⁸⁷, et son assiette élargie en 2013 aux indemnités de rupture. Par ailleurs, les prélèvements sur les options de souscription et d'achat d'actions ont été relevés à deux reprises (janvier 2011 et juillet 2012), et celui sur les « retraites chapeau » début 2011.

187. Passage de 4 à 6 % le 1^{er} janvier 2011, à 8 % le 1^{er} janvier 2012 puis à 20 % au 1^{er} août 2012.

b) Des mesures positives également en matière d'impôts et taxes affectés

Parallèlement, mais non retracées dans l'annexe 5, des mesures ont porté sur différentes niches affectant les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale, se traduisant par 2,8 Md€ de recettes supplémentaires sur 2011-2013, dont 2,2 Md€ au titre de la taxe sur les conventions d'assurance étendue aux contrats collectifs solidaires et responsables d'assurance maladie complémentaire¹⁸⁸ et 0,5 Md€ en matière de taxe sur les salaires (alignement sur l'assiette de la CSG et création d'une tranche additionnelle).

2 – Une complexité persistante

a) Peu de suppressions de niches sociales

Sur la période 2011-2013, neuf dispositifs ont été supprimés pour un gain total estimé à 4,7 Md€, dont 3 Md€ avec la seule remise en cause des allègements de charges sur les heures supplémentaires pour les entreprises de plus de 20 salariés et, pour l'essentiel du solde, les mesures précitées concernant les travailleurs indépendants et les particuliers employeurs.

Par ailleurs, 14 niches sociales ont été modifiées pour un rendement estimé de 3,6 Md€, avec principalement des ajustements de paramètres de calcul (dont 2 Md€ au titre de l'annualisation précitées du calcul des allègements généraux) ou des modifications concernant des publics particuliers (travailleurs occasionnels dans le secteur agricole, particuliers employeurs, élus locaux notamment).

Enfin, huit mesures ont augmenté le coût des niches sociales de près de 600 M€, dont quatre créations, avec en particulier l'instauration d'un régime de prélèvement dérogatoire pour la prime de partage de profit en 2011¹⁸⁹ (300 M€) et, en 2013, d'une exonération dégressive de la cotisation maladie minimale des indépendants (90 M€) et d'un abattement général de 75 centimes par heure pour les particuliers employeurs, pour compenser partiellement la suppression d'autres niches les concernant plus coûteuses pour les finances sociales.

188. 1,1 Md€ au 1^{er} janvier 2011, 1,1 Md€ au 1^{er} octobre 2011.

189. Exonération à hauteur de 1 200€ par an et par salarié des cotisations et contributions sociales obligatoires, à l'exception de la CSG, CRDS et du forfait social.

b) Des exemptions d'assiette qui perdurent

Les modifications apportées depuis trois ans aux exemptions d'assiette n'ont eu qu'une portée financière relativement limitée, avec principalement la suppression du forfait pour les particuliers employeurs, l'abaissement à deux reprises du plafonnement des indemnités de rupture et l'intégration des revenus immobiliers des non-résidents dans l'assiette des prélèvements sociaux¹⁹⁰.

Si les relèvements du forfait social et des autres prélèvements spécifiques réduisent les pertes de recettes pour la sécurité sociale induites par les exemptions d'assiette, ils ne les remettent pas en cause non plus. Au contraire, ils les consolident alors qu'elles ont des conséquences financières importantes mais occultées sur l'assurance chômage et les systèmes de retraite complémentaire. En outre, ces prélèvements spécifiques intègrent eux-mêmes des exceptions particulières, source d'illisibilité et de complexité.

Au total, l'architecture et la diversité des niches sociales ont été pour l'essentiel conservées.

3 – Une dynamique sous-estimée

Sur la période 2009-2012 et à périmètre comparable, l'augmentation tendancielle du coût des niches sociales compense l'effet des mesures d'augmentation des recettes, principalement pour les niches ne faisant pas l'objet de prise en charge par l'État.

a) À périmètre comparable, une dynamique des niches qui compense les recettes supplémentaires jusqu'en 2012

La Cour a cherché à mesurer l'évolution du coût des niches sociales entre 2009 et 2012, à périmètre comparable¹⁹¹, à partir et dans la limite des informations des annexes 5 des projets de loi de financement successifs.

190. Par ailleurs, divers mouvements d'assiette ont affecté la CSG, en particulier les élargissements successifs réalisés en matière de revenus du capital (cf. chapitre IV du présent rapport, « l'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale »).

191. C'est-à-dire en ne tenant compte que de l'ensemble des mesures dérogatoires chiffrées à la fois pour 2009 et pour 2012, ainsi que des mesures dérogatoires créées depuis 2009 (prises en compte depuis leur année de création) ou supprimées depuis 2009 (prises en compte jusqu'à leur suppression).

Tableau n° 49 : évolution à périmètre comparable du coût des niches sociales entre 2009 et 2012*En M€*

	2009	2010	2011	2012
Allègements généraux	22,4	21,8	21,4	20,7
Autres mesures compensées	6,9	7,2	6,7	6,1
Mesures non-compensées	14,8	14,9	16,7	16,3
Total	44,0	43,8	44,7	43,1

Source : Cour d'après annexes 5 des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 et 2013

Ce tableau fait apparaître, sur un périmètre comparable, un coût global en très faible diminution de 2009 à 2012. La dynamique propre de l'ensemble des niches a ainsi compensé l'essentiel des effets des mesures visant à leur diminution sur la période.

Cette progression est particulièrement marquée en ce qui concerne les mesures non compensées par l'État (+12 %), qui comprennent en particulier les exemptions d'assiette, alors que globalement, les allègements généraux de charges et les mesures compensées amorcent une décrue.

b) Une dynamique des niches non compensées par l'État entretenue par des textes autres que les lois financières

Depuis la loi organique du 2 août 2005, seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures dérogatoires non compensées¹⁹². Pourtant, ces dispositions n'empêchent pas que la dynamique des niches non compensées soit entretenue par des textes autres que des lois de financement. Deux mécanismes jouent en ce sens.

Certains dispositifs sont créés par assimilation à d'autres existants et exonérés par extension de ces derniers.

C'est en particulier le cas dans le domaine de la politique de l'emploi, avec, par exemple, le contrat unique d'insertion qui bénéficie d'une exonération de cotisations et contributions sociales d'un coût

192. Article L.O. 111-3-IV du code la sécurité sociale, qui vise en particulier les créations ou modifications des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base, toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions et toute modification des mesures non compensées.

estimé à 1,1 Md€ en 2011. Sa déclinaison pour le secteur non-marchand, le contrat d'accompagnement dans l'emploi, s'est substituée à différents contrats aidés existants par la loi du 1er décembre 2008 et a été étendue aux départements d'outre-mer par ordonnance. De la même façon, la loi du 26 octobre 2012 élargit le champ des contrats uniques d'insertion en créant les contrats d'avenir pour les jeunes de 16 à 25 ans, lesquels peuvent prendre la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi bénéficiant de l'exonération de cotisations et contributions sociales précitée. Cette exonération s'est ainsi transmise d'un dispositif à l'autre.

La dynamique de certaines niches peut également être amplifiée par des dispositions législatives indépendantes de celles qui les ont instituées.

Ainsi, la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer a prévu qu'un accord régional ou territorial interprofessionnel peut permettre de verser aux salariés, dans les départements et collectivités d'outre-mer, un bonus exceptionnel qui est exclu de l'assiette des cotisations et contributions sociales, à l'exception de la CSG, de la CRDS et du forfait social, pour une durée de trois ans prolongé ensuite d'une année supplémentaire (coût estimé : 26 M€ en 2011).

De même, la loi sur la sécurisation de l'emploi, reprenant les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, prévoit la généralisation progressive à tous les salariés d'une couverture collective des frais de santé respectant la définition des contrats solidaires et responsables qui bénéficient d'une exemption d'assiette en matière de prélèvements sociaux¹⁹³. Selon l'étude d'impact associée au projet de loi, le coût à terme pour la sécurité sociale de cette généralisation se situe dans une fourchette de 375 à 540 M€.

Toute mesure se traduisant par une augmentation indirecte du coût d'une niche sociale non compensée qui, de ce fait, la ferait peser davantage sur les finances de la sécurité sociale, et non seulement la création ou la modification d'une niche sociale, devrait ainsi relever exclusivement d'une loi de financement. Les dispositions de la loi organique du 2 août 2005 devraient être complétées en ce sens. L'examen de mesures de ce type permettrait d'identifier des gages pour en contrebalancer les conséquences financières pour la sécurité sociale, de manière à éviter l'amplification de la dynamique des niches non compensées.

193. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre XI, les aides publiques au financement de la couverture maladie complémentaire, La Documentation française, septembre 2011, p. 323-346, disponible sur www.ccomptes.fr.

C – Des mesures dérogatoires souvent inefficaces ou inefficaces

Un large processus d'évaluation des niches sociales a été engagé pour la première fois en 2010, comme pour les dépenses fiscales, sur le fondement de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, et a donné lieu à un rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales¹⁹⁴ en juin 2011.

Sur 83 niches sociales, 46¹⁹⁵ ont donné lieu à une évaluation pour des montants précisés par le tableau suivant. .

Tableau n° 50 : périmètre des niches sociales de l'évaluation de juin 2011

En Md€

	Nombre	Montant
Niches sociales dans le périmètre de l'évaluation	83	41,2
<i>dont mesures évaluées</i>	46	35,3
<i>dont mesures non évaluées</i>	37	5,9

Source : Cour des comptes d'après rapport du comité d'évaluation de juin 2011

Les allègements généraux ne constituaient qu'une seule mesure sur les 46 évaluées mais 60 % du coût total. Le score¹⁹⁶ le plus élevé lui a été attribué par le comité d'évaluation. Le résultat de l'évaluation des 45 autres mesures est synthétisé par le tableau qui suit.

194. Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par M. Henri Guillaume, inspecteur général des finances, juin 2011.

195. 37 autres niches n'ont pas été évaluées en raison de l'indisponibilité des données nécessaires (pour 22 mesures) ou par manque de temps (pour 15 mesures).

196. Pour chaque mesure évaluée, le résultat a été synthétisé par un score, celui-ci prenant la valeur 0 pour une mesure non efficace, 1 pour une mesure efficace mais non efficiente, 2 pour une mesure efficace et faiblement efficiente, 3 pour une mesure efficace et efficiente.

Tableau n° 51 : bilan de l'évaluation des mesures dérogatoires par le comité d'évaluation de juin 2011

En nombre de mesures évaluées, hors allègements généraux

	Mesures compensées		Mesures non compensées		Ensemble des mesures	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Mesures inefficaces	5	28 %	12	44 %	17	38 %
Mesures efficaces et non-efficaces ¹⁹⁷	10	56 %	10	37 %	20	44 %
Mesures efficaces et faiblement efficaces	2	11 %	4	15 %	6	13 %
Mesures efficaces et efficaces	1	6 %	1	4 %	2	4 %
Ensemble	18	100 %	27	100 %	45	100 %

Source : rapport du comité d'évaluation de juin 2011 – Calculs Cour

Sur ces 45 autres mesures, le comité d'évaluation a considéré que 37 étaient inefficaces ou non efficaces (15 mesures compensées et 22 non compensées) : elles représentent plus de 90 % du coût total (81 % pour les mesures compensées et 99 % pour les mesures non compensées) des dispositifs évalués, hors allègements généraux de charges.

Toutes les conséquences de ces travaux d'évaluation n'ont pas été tirées.

Parmi les niches sociales considérées par le comité comme inefficaces ou inefficaces, l'exonération au titre des heures supplémentaires et complémentaires (3,2 Md€), dont le coût était le plus élevé, a été supprimée en 2012. Le coût net de certaines autres a été réduit du fait de l'augmentation du taux du forfait social. Mais des dispositifs évalués comme inefficaces ou inefficaces qui représentent des coûts importants n'ont fait l'objet d'aucun réexamen, par exemple l'exonération des titres restaurants et des chèques vacances (1,3 Md€), celle portant sur les aides à domicile employées par un particulier fragile (0,9 Md€) ou celle concernant les entreprises et travailleurs indépendants implantés outre-mer (1,1 Md€).

L'annexe 5 ne fait pas mention au demeurant, pour les mesures qui ont fait l'objet d'une évaluation, du résultat de celle-ci. Elle ne fait qu'indiquer son existence.

197. L'efficacité met en relation les résultats atteints avec les ressources financières utilisées.

Au total, les mesures significatives prises depuis trois ans ont ainsi pesé sur le coût global des niches sociales mais sans permettre de définir et mettre en œuvre une stratégie à même d'en assurer la maîtrise à long terme.

III - Une stratégie de réduction du nombre et du coût des niches sociales à mettre en œuvre résolument

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 du 31 décembre 2012 fixe un principe d'évaluation chaque année par cinquième des niches sociales. Il apparaît indispensable d'organiser et d'engager ce processus d'évaluation sans tarder, en s'appuyant sur une information exhaustive et rigoureuse portant sur l'ensemble des dérogations aux prélèvements sociaux et aux impôts et taxes affectés, et d'en tirer toutes les conséquences.

A – Informer de façon complète et homogène

Pour une meilleure maîtrise du coût des niches sociales, l'annexe 5 doit encore évoluer afin d'améliorer l'information sur l'ensemble des dispositifs dérogatoires.

Il est d'abord nécessaire de disposer d'un inventaire exhaustif des niches sociales, portant à la fois sur les cotisations et contributions sociales et sur les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale. Chaque niche doit être répertoriée. Les dispositifs qui, après analyse, ne seraient finalement pas qualifiés de dérogatoires, mais considérées comme une modalité particulière de calcul d'un prélèvement devraient être mentionnés en indiquant les considérations ayant conduit à les exclure de la liste.

Le coût pour chacune des mesures est à établir selon une méthodologie homogène et rigoureuse au regard d'une norme explicite et mieux définie, de manière notamment à indiquer, pour chacune des catégories de prélèvement, le taux de droit commun qui devrait être appliqué. L'actualisation régulière des éléments de calcul et une numérotation stable des mesures seraient souhaitables pour suivre leur évolution dans les documents budgétaires successifs¹⁹⁸. Le tableau

198. La numérotation des mesures à l'annexe 5 n'est, en effet, pas stable d'une année sur l'autre contrairement à la pratique en matière de dépenses fiscales.

récapitulatif du coût des niches sociales gagnerait beaucoup à distinguer d'une part le coût brut des exemptions d'assiette, d'autre part les effets des relèvements de taux ou d'élargissement d'assiette des prélèvements spécifiques sur les revenus concernés par ces exemptions.

L'annexe 5 devrait de plus présenter non seulement le coût des niches pour la sécurité sociale mais aussi l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience. À titre informatif, leur incidence sur les régimes conventionnels – assurance chômage et retraites complémentaires obligatoires – serait également à indiquer.

B – Organiser un processus rigoureux et exhaustif d'évaluation en application de la loi

L'obligation d'évaluation intégrale sur cinq ans, définie par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, n'a toujours pas été engagée. L'organisation et la mise en œuvre effective de cette évaluation apparaissent désormais urgentes.

Il convient d'arrêter en effet une structure de pilotage et un calendrier, de définir la méthode et les ressources mobilisables à cet effet au sein et, le cas échéant, en dehors des administrations, et de déterminer et d'afficher selon quel ordre, c'est-à-dire dans quelles tranches annuelles, les différentes niches seront évaluées.

L'évaluation devra en effet couvrir un champ plus large que celui de l'annexe 5 actuelle et porter aussi sur les dérogations à la norme de l'ensemble des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale. Elle est à associer à une analyse des dépenses fiscales dans tous les cas, relativement fréquents, où une politique publique recourt simultanément à ces deux types d'outils, afin de rechercher la mise en cohérence de dispositifs trop souvent sédimentés et conçus selon des logiques différentes.

Au regard de l'ampleur des pertes de recettes pour le financement de la sécurité sociale, les dispositifs dérogatoires non compensés par l'État, en particulier les dispositifs d'exemptions d'assiette, seraient à examiner en priorité.

Il importe que l'annexe 5 permette de rendre compte précisément chaque année au Parlement du processus d'évaluation mis en place et des résultats des travaux, de telle manière que puissent être intégrés au projet de loi de financement les réaménagements de dispositifs qui en découleraient pour assurer une maîtrise plus construite et durable des niches sociales.

*
* *

La Cour, pour sa part, a fait régulièrement des recommandations de remodelage ou de remise en cause de niches sociales dans le cadre du rapport annuel sur la sécurité sociale ou dans d'autres de ses travaux, ainsi que le Conseil des prélèvements obligatoires, qui lui est associé.

Sans reprendre ici celles portant sur la CSG, qui sont examinées au chapitre IV du présent rapport, ces recommandations ont porté en particulier sur les points suivants:

- les exonérations patronales dont disposent les particuliers employeurs âgés qui bénéficient par ailleurs de réductions fiscales (0,5 Md€)¹⁹⁹ ;
- l'exonération de cotisations d'assurance maladie et famille dont bénéficient les professionnels libéraux de santé (2,2 Md€)²⁰⁰ ;
- les exemptions d'assiette relatives aux indemnités de rupture des contrats de travail et sur les « retraites chapeau » (au-delà des seuils actuels)²⁰¹ ;
- les exemptions d'assiette dont bénéficient les versements des employeurs au financement des plans d'épargne retraite collectifs (PERCO, 0,15 Md€)²⁰² ;

199. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre XV : les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités, La Documentation française, septembre 2012, p. 435-458, disponible sur www.ccomptes.fr.

200. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre X : la prise en charge par l'assurance maladie des cotisations sociales des professionnels de santé libéraux, La Documentation française, septembre 2012, p. 287-308, disponible sur www.ccomptes.fr.

201. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010*, chapitre IV : le suivi des recommandations formulées par la Cour sur les niches sociales, La Documentation française, septembre 2010, p. 85-108, disponible sur www.ccomptes.fr.

202. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre XII : les aides publiques à l'épargne retraite, La Documentation française, septembre 2011, p. 347-371, disponible sur www.ccomptes.fr.

- les exemptions d'assiette dont bénéficie la participation de l'employeur au financement des contrats collectifs de couverture maladie complémentaire (2,3 Md€)²⁰³.

Les cotisations salariales et patronales versées au titre de ces contrats collectifs santé et prévoyance bénéficiant de l'exemption sont néanmoins soumis à une taxe de 8 % affectée à la sécurité sociale, devenue forfait social au taux dérogatoire de 8 % depuis la loi de financement 2012. Un alignement sur le taux de 20 % du forfait social des cotisations salariales et patronales pour les contrats collectifs permettrait d'accroître de près de 1,2 Md€ les recettes de la sécurité sociale.

Cet examen pourrait être étendu à des mesures ne concernant que certains secteurs économiques ou des professions particulières et qui subsistent principalement pour des raisons historiques. C'est le cas déjà évoqué par la Cour des déductions forfaitaires spécifiques au titre des frais professionnels pour certaines professions²⁰⁴, d'un coût d'environ 1 Md€.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Même si des progrès sont intervenus depuis la loi organique de 2005 et malgré les observations antérieures de la Cour, les insuffisances persistantes de méthode et de chiffrage des niches sociales conduisent à en sous-estimer la réalité et le coût.

Si des mesures significative ont été prises depuis trois ans, elles n'ont pas modifié l'architecture générale des niches sociales ni leur complexité et n'ont que partiellement infléchi une dynamique qui reste largement sous-estimée.

Une stratégie de révision systématique des niches sociales constitue ainsi un enjeu essentiel tant pour des considérations d'équité et d'acceptabilité des prélèvements que de meilleure efficacité, sans préjudice du soutien qui peut en résulter en termes de suppléments de ressources pour le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes

203. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre XI : les aides publiques au financement de la couverture maladie complémentaire, La Documentation française, septembre 2011, p. 321-346, disponible sur www.ccomptes.fr.

204. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2007*, chapitre VI : l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général, La Documentation française, septembre 2007, p. 137-166, disponible sur www.ccomptes.fr.

sociaux, même si son levier principal réside dans une stricte maîtrise des dépenses.

À cette fin, il convient, sans tarder, d'organiser et mettre en œuvre l'évaluation de l'ensemble des niches sociales en cinq ans comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques 2012-2017. Il importe aussi, d'élargir le périmètre d'examen aux impôts et taxes affectés et de lever, dans le cadre d'une refonte qui s'impose de l'annexe 5, des incertitudes récurrentes de méthode, de chiffrage et de présentation, de telle manière que le débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale permette effectivement d'ici ce terme un réexamen au premier euro de l'opportunité et de la finalité de l'ensemble des différentes niches sociales, éclairé par les évaluations menées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

14. intégrer dans le périmètre de l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale les niches relatives à la CSG et aux impôts et taxes affectés à la sécurité sociale ;

15. clarifier et expliciter la norme de référence pour chaque type de prélèvement, notamment en y mentionnant précisément les taux, de façon à pouvoir distinguer, selon des règles homogènes, les dérogations à la norme des modifications de modalités de calcul ;

16. intégrer dans le barème des cotisations sociales patronales les allègements généraux de charges (recommandation réitérée) ;

17. planifier l'évaluation des niches sociales sur cinq ans, en commençant en priorité par celles comportant des exemptions d'assiette et les autres dispositifs non compensés par l'État ;

18. dans le cadre d'une stratégie de maîtrise du coût des niches sociales, présenter chaque année en loi de financement de la sécurité sociale les résultats de leur évaluation et les réformes envisagées pour remettre en cause les niches inefficaces ou inefficaces ;

19. réserver effectivement aux lois de financement de la sécurité sociale, en complétant à cette fin les dispositions organiques déjà prises, toute mesure se traduisant par une augmentation du coût d'une niche sociale non compensée par l'État.

Annexe : récapitulations des mesures nouvelles relatives aux prélèvements sociaux

(Note de lecture : un signe – traduit une réduction du coût des niches, un signe + une aggravation; LFSS : loi de financement de la sécurité sociale, LF : loi de finances)

Tableau n° 52 : récapitulation des suppressions, modifications et créations de dispositifs dérogatoires de 2011 à 2013 (périmètre actuel de l'annexe 5)

	<i>En M€</i>		
	2011	2012	2013
1- Mesures LFSS et LF 2013			-1 708
Travailleurs indépendants : suppression de la double déduction pour frais professionnel			-575
Travailleurs indépendants : déplafonnement de la cotisation maladie			-410
Auto-entrepreneurs : augmentation des taux			-130
Travailleurs indépendants : suppression de la réintégration partielle des dividendes dans l'assiette			-75
Particuliers employeurs : suppression de l'assiette forfaitaire			-475
Indemnités de fonction des élus locaux			-140
Travailleurs occasionnels agricoles			-90
Salariés repreneurs ou créateurs d'entreprises			-3
Particuliers employeurs : création d'un abattement général de 75 centimes/heure			+100
Travailleurs indépendants : création d'une exonération dégressive de la cotisation maladie minimale			+90
2-Mesures LFSS et LF 2012		-1 305	-3 533
Allègements généraux : prise en compte des heures supplémentaires au 1-1-2012		-300	-300
Suppression des allègements heures supplémentaires au 1-8-2012		-980	-3000
Indemnités de rupture : plafonnement de l'exonération		-45	-45
Indemnités de rupture : assujettissement au 1 ^{er} euro au-delà de 10 plafonds de sécurité sociale		nd	nd
Assujettissement des revenus immobiliers des non-résidents		-50	-250
Prorogation d'un an du bonus exceptionnel outre-mer		+19	0
Lissage des effets de seuil des allègements généraux		nd	nd
Prorogation du dispositif zones franches urbaines		+11	+22
Extension de l'exonération pour les publics fragiles		+40	+40
3-Mesures LFSS et LF 2011	-2 944	-2 696	-2 767
Allègements généraux : annualisation du calcul	-2 000	-2 090	-2 185
Exonération des services à la personne : suppression pour les prestataires auprès de publics non fragiles	-260	-260	-260
Particuliers employeurs : suppression de l'abattement de 15 points	-310	-310	-310
Hôtels-cafés-restaurants : suppression de l'exonération sur certains avantages en nature	-120	-120	-120
Zones de revitalisation rurale : restriction de l'exonération aux entreprises de moins de 10 salariés	-110	-110	-110

	2011	2012	2013
Indemnité de rupture : plafonnement de l'exonération	-75	-75	-75
Assujettissement partiel des rémunérations versées par un tiers à l'employeur	-70	-70	-70
Suppression de l'exonération pour les contrats de retour à l'emploi et les contrats initiative emploi	-10	-10	-10
Intégration des revenus de location de terres et biens agricoles	-9	-9	-9
Suppression de l'exonération des indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de GPEC	nd	nd	nd
Contrat de sécurisation de parcours professionnels	nd	+53	+62
Création de la prime de partage des profits	+20	+305	+320
4- Effets cumulés des mesures 2011-2013 (1+2+3)	-2 944	-4 001	-8 008
5- Diminution nette annuelle (N/N-1)	-2 944	-1 057	-4 007

Source : Cour à partir des LFSS et LF 2011 à 2013 et chiffrages DSS (mars 2013)

Tableau n° 53 : récapitulation des prélèvements spécifiques sur revenus avec exemptions d'assiette de 2011 à 2013 (périmètre actuel de l'annexe 5)

En M€

	2011	2012	2013
Mesures LFSS et LF 2013			-330
Forfait social : indemnités de rupture conventionnelle			-330
Mesures LFSS et LF 2012		-1 035	-3 025
Forfait social : hausse de 6 à 8%		-410	-410
Forfait social : hausse à 20%		-550	-2 300
Stock-options : augmentation des taux		-75	-315
Mesures LFSS et LF 2011	-530	-564	-617
Forfait social : hausse de 4 à 6%	-350	-365	-380
« Retraites chapeau » : hausse des prélèvements	-110	-117	-124
stock-options : augmentation des prélèvements	-70	-82	-113
Effets cumulés 2011-2013	-530	-1 599	-3 972
Diminution nette annuelle (N/N-1)		-1 069	-2 373

Source : Cour à partir des LFSS et LF 2011 à 2013 et chiffrages DSS (mars 2013)

Tableau n° 54 : récapitulation des mesures relatives aux impôts et taxes affectés de 2011 à 2013

En M€

	2011	2012	2013
Taxe sur les salaires : alignement de l'assiette sur la CSG et création d'une tranche additionnelle			-470
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) extension de l'assiette banques et assurances		-40	-90
Taxe sur les conventions d'assurances : extension aux contrats solidaires et responsables, 3,5% au 1-1-2011	-1 100	-1 100	-1 100
Taxe sur les conventions d'assurances des contrats solidaires et responsables : hausse à 7% au 1-10-2011	-180	-1 100	-1 100
Effets cumulés 2011-2013	-1 280	-2 240	-2 760
Diminution nette annuelle (N/N-1)	-1 280	-960	-520

Source : Cour à partir de chiffrages DSS (mars 2013)