

Chapitre IV

Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun

PRÉSENTATION

Au salaire de base perçu par tout salarié du secteur privé s'ajoutent différents compléments comme la contribution de l'employeur au financement de la protection sociale complémentaire, les versements liés au partage de la valeur en entreprise, les aides sociales et culturelles ou la rémunération des heures supplémentaires.

Ces compléments sont versés aux salariés par l'employeur ou par le comité social et économique. Ils sont le plus souvent volontaires. Afin de favoriser leur développement, ils bénéficient d'exemptions ou d'exonérations de cotisations sociales qui en diminuent le coût pour l'employeur. Ils relèvent ainsi de régimes sociaux dérogatoires et se traduisent par des pertes de recettes pour la sécurité sociale, partiellement atténuées par l'instauration de taxes compensatoires.

Dans la période récente, les compléments de salaire ont été renforcés pour améliorer ou protéger le pouvoir d'achat des salariés du secteur privé sans trop peser sur le coût du travail et sur la compétitivité des entreprises : les heures supplémentaires ont, à nouveau, été exonérées de cotisations salariales en 2019 ; une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, créée en 2019 après la crise des « gilets jaunes », est devenue la prime de partage de la valeur en 2022, en réponse à la reprise de l'inflation ; la loi du 29 novembre 2023, qui transpose un accord national interprofessionnel entre les partenaires sociaux, oblige désormais toute entreprise de dix salariés et plus à mettre en œuvre un dispositif de partage de la valeur en entreprise. Parallèlement, les taux des taxes compensatoires ont été réduits, notamment pour les petites entreprises.

Ce faisant, les compléments de salaire se sont, en partie, substitués aux salaires de base, ce qui a entraîné de moindres recettes pour la sécurité sociale et une augmentation de ses déficits. En outre, les différents compléments de salaire liés au partage de la valeur en entreprise varient sensiblement selon le secteur économique et la taille des entreprises et peuvent être cumulés par un même salarié. Il en résulte un enjeu d'équité du prélèvement social entre entreprises et entre salariés.

Ce chapitre examine les élargissements récents des réductions de cotisations sociales sur les compléments de salaire et les diminutions de taxes compensatoires (I). Il en analyse les conséquences sur l'équilibre financier de la sécurité sociale et sur l'équité du prélèvement social (II). Il avance des propositions pour améliorer le pilotage de ces régimes sociaux dérogatoires, rétablir une plus grande équité dans le prélèvement et réduire le manque à gagner pour la sécurité sociale (III).

Chiffres-clés

Dans le secteur privé, les compléments de salaire se sont élevés à 87,5 Md€ en 2022 et ont complété le salaire de base en moyenne de 13,2 %.

Ils relèvent notamment du partage de la valeur en entreprise (30,7 Md€ y compris prime de partage de la valeur) et de la contribution de l'employeur au financement de la protection sociale complémentaire (25,3 Md€). Les régimes sociaux dérogatoires qui leur sont appliqués se traduisent par une perte nette de recettes pour la sécurité sociale qui peut être estimée à 18 Md€ en 2022, après prise en compte des taxes compensatoires pour 8,9 Md€.

46 % des salariés du secteur privé bénéficient des principaux dispositifs de partage de la valeur en entreprises (24 Md€ en 2021), soit + 3 points depuis 2017 (participation aux résultats de l'entreprise, intéressement, abondements de l'employeur du plan d'épargne entreprise, plan d'épargne retraite collectif).

La prime de partage de la valeur s'est élevée à 5,3 Md€ en 2022 et a été distribuée à 5,5 millions de salariés ; 44 % des montants ont été attribués à des salariés bénéficiant déjà de la participation ou de l'intéressement.

**Tableau n° 23 : compléments de salaires versés en 2022
et régimes sociaux dérogatoires associés (en Md€)**

Compléments de salaire		Régimes sociaux dérogatoires
Aides directes aux salariés : titres-restaurant, chèques vacances, aides culturelles et sportives, chèque emploi service universel, remboursement des frais de transport domicile-travail	11,9	Régime dérogatoire le plus favorable : outre l'exemption de cotisations sociales, exemption de CSG-CRDS et de toute taxe compensatoire
Indemnités de rupture du contrat de travail : licenciement, rupture conventionnelle, mise à la retraite d'office	4,8	Exemption de cotisations sociales et de CSG-CRDS mais taxe spécifique (30%) sur les indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite
Partage de la valeur en entreprise : dont participation financière et actionnariat salarié : participation aux résultats de l'entreprise (obligatoire pour les entreprises > 50 salariés), intéressement, plan d'épargne entreprise, <i>stock-options</i> , attribution gratuite d'actions, prime de partage de la valorisation de l'entreprise (PPVE) créée par la loi du 29 novembre 2023 (25,4 Md€)	{30,7} 25,4	Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS et du forfait social (0 %, 10 %, 16 % ou 20 %, selon la taille de l'entreprise et les conditions d'épargne salariale) ou de taxes spécifiques (<i>stock-options</i> , attribution gratuite d'actions, PPVE)
dont prime de partage de la valeur (PPV)	5,3	Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS et du forfait social à 20% pour les entreprises >250 salariés À titre temporaire jusqu'à fin 2026, exemption de la CSG-CRDS et du forfait social des primes versées aux salariés gagnant moins de 3 Smic dans les entreprises < 50 salariés
Protection sociale complémentaire en entreprise : prise en charge financière par l'employeur du secteur privé pour ses salariés d'au moins la moitié d'un contrat d'une complémentaire de santé (obligatoire), d'un contrat de prévoyance ou d'un contrat de retraite supplémentaire type plan d'épargne retraite collectif (facultatif)	25,3	Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social (0 % pour les entreprises < 11 salariés ou 8 %) et de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats de complémentaires de santé (13,5 %) ou d'une taxe spécifique sur les contrats de retraite supplémentaire.
Heures supplémentaires	14,9	Exonération des cotisations salariales et déduction forfaitaire des cotisations patronales
Total compléments de salaire de base	87,5	

Source : PLFSS 2024 et DSN

I - Depuis 2018, une extension sans précédent des dispositifs dérogatoires qui perdent en cohérence

Selon l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, les rémunérations du travail doivent être soumises à des cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés qui financent les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, les régimes complémentaires de retraite et l'assurance chômage, mais aussi à des taxes comme la cotisation sociale généralisée (CSG) ou la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Leur montant total s'élève à 63,81 % du salaire brut¹⁵⁵. Les compléments de salaire dérogent à ce principe et sont exemptés de cotisations sociales voire, pour certains, de CSG et de CRDS.

Différentes taxes assises sur les compléments de salaire exemptés, dont les taux varient entre 0 % et 30 %, viennent compenser partiellement le manque à gagner pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, mais pas pour les régimes complémentaires de retraite et l'assurance chômage. Il en résulte une grande complexité.

Depuis 2018, les compléments de salaire ont pris une ampleur sans précédent. Ils tendent, de plus en plus, à répondre à un objectif d'amélioration du pouvoir d'achat, au même titre que le salaire de base, mais à moindre coût pour les entreprises du fait de leur régime social dérogatoire. Parallèlement, les taux des taxes compensatoires, créées pour atténuer les effets de ces dispositifs sur les finances sociales, ont été réduits.

A - Des dispositifs dérogatoires nombreux aux objectifs imprécis

Les régimes sociaux dérogatoires des compléments de salaire ont été historiquement créés pour répondre à des objectifs spécifiques dans un cadre de décision collective au sein de l'entreprise. Depuis 2018, cette double contrepartie tend à s'effacer pour viser un objectif d'ordre général d'amélioration ou de protection du pouvoir d'achat des salariés, en complément des augmentations de salaires de base mais avec davantage de flexibilité et à moindre coût pour les entreprises.

¹⁵⁵ Taux applicable au 30 septembre 2023 hors dispositifs généraux de réduction des taux à un salarié dont la rémunération est inférieure au plafond de la sécurité sociale (43 992 €).

Exemption et exonération : une différence de droits sociaux

Les allègements de cotisations sociales pour les compléments de salaire prennent la forme, soit d'exemption d'assiette, soit d'exonération de taux. Il existe 19 exemptions d'assiette de cotisations sociales, dont la participation aux résultats de l'entreprise ou la contribution à une complémentaire de santé, et 5 exonérations de cotisations sociales, principalement pour les cotisations salariales des heures supplémentaires.

La distinction entre exemptions et exonérations de cotisations sociales est essentielle : les compléments de salaire exemptés ne sont pas créateurs de droits sociaux pour le calcul des prestations en espèces de la sécurité sociale notamment pour la retraite, et la perte de recettes pour la sécurité sociale n'est pas compensée par l'État ; les compléments de salaire exonérés créent des droits sociaux, notamment à la retraite, sans recette correspondante ; ils devraient être compensés par l'État mais, en pratique, ne le sont pas.

1 - Des compléments de salaire conçus pour répondre à des objectifs spécifiques d'amélioration du statut de salarié

Destinées à encourager le partage de la valeur en entreprise, les premières exemptions ont porté sur les dispositifs d'intéressement (1959) et de participation aux résultats de l'entreprise (1967)¹⁵⁶ : les salariés sont associés à la performance de l'entreprise en cas d'atteinte de ses objectifs ou à ses bénéfices, dont ils perçoivent une quote-part. Les montants exemptés sont versés soit directement au salarié, soit *via* des dispositifs d'actionnariat salarié, comme le plan d'épargne entreprise (PEE) pour constituer une épargne utile au développement de l'entreprise.

Les exemptions sur les attributions gratuites d'actions et sur les *stock-options*¹⁵⁷ visent à améliorer l'attractivité internationale des rémunérations et à faciliter le recrutement de profils à haut potentiel par des petites entreprises à forte perspective de croissance.

Une deuxième catégorie d'exemptions relève des aides directes versées par l'employeur ou par le comité social et économique de l'entreprise aux salariés pour améliorer leur statut. Les secours ponctuels, les dispositifs d'aide aux repas (titres-restaurant, prime, restauration collective) et de départ en vacances (chèques-vacances) ont été élargis à

¹⁵⁶ Code du travail, art. L. 3312-1 (intéressement) et L. 3322-1 (participation).

¹⁵⁷ Code du commerce, art. L. 225-177 à L. 225-186-1 (*stock-options*) et L. 225-197-1 à L. 225-197-6 (attributions gratuites d'actions).

l'ensemble des aides culturelles et sportives¹⁵⁸ ainsi qu'à la prise en charge d'une partie des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail.

Les exemptions concernant la protection sociale complémentaire en entreprise ont été complétées en 2016 par une obligation légale de l'employeur d'affilier ses salariés à un contrat collectif d'assurance complémentaire de santé pour garantir une prise en charge complète des dépenses mal couvertes par l'assurance maladie¹⁵⁹. Elles visent aussi à encourager l'employeur à proposer une couverture du risque d'invalidité, non couvert par la sécurité sociale, et à contribuer à une retraite supplémentaire par capitalisation, en sus des régimes obligatoires de retraite de la sécurité sociale et des régimes complémentaires.

Enfin, les exemptions des indemnités de rupture du contrat de travail sont considérées comme une compensation du préjudice subi par le salarié en cas de licenciement ou de mise à la retraite d'office. La rupture conventionnelle bénéficie aussi d'un régime social dérogatoire¹⁶⁰.

Plusieurs de ces compléments de salaire sont mis en œuvre par le truchement d'intermédiaires, notamment pour les titres-restaurants et pour les organismes complémentaires de santé et de prévoyance. Leur transparence sur les commissions qu'ils perçoivent et sur les marges qu'ils réalisent est parfois insuffisante.

Un manque de transparence de certains intermédiaires

Les titres-restaurants sont distribués principalement par quatre entreprises. Dans un avis rendu au Gouvernement en 2023¹⁶¹, l'Autorité de la concurrence a appelé à la transparence des commissions financières pour assurer le respect de la concurrence. Les quatre entreprises ont été sanctionnées en 2019 pour entente et à des amendes de 415 M€¹⁶².

¹⁵⁸ Instruction ministérielle du 17 avril 1985.

¹⁵⁹ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 et code de la sécurité sociale, art. L. 911-1 et suivants.

¹⁶⁰ Code du travail, art. L. 1235-3 (licenciement), L. 1237-5 (mise à la retraite) et L. 1237-11 (rupture conventionnelle).

¹⁶¹ Avis du 12 octobre 2023 relatif au projet d'encadrement réglementaire des commissions perçues par les émetteurs de titres-restaurant sur les commerçants.

¹⁶² La sanction de l'Autorité de la concurrence du 17 décembre 2019 a été confirmée par la décision de la Cour d'appel de Paris du 16 novembre 2023.

Pour les organismes complémentaires de santé et de prévoyance, les prestations versées aux salariés atteignent seulement 80 % des cotisations perçues en 2021, le ratio allant de 77 % pour les assurances à 86 % pour les institutions de prévoyance. La différence est constituée par les frais marketing et de gestion, lesquels dépassent ceux de la sécurité sociale pour des montants gérés très inférieurs¹⁶³, par la constitution de réserves financières importantes au vu de ratios prudentiels de solvabilité qui apparaissent largement couverts¹⁶⁴, et par les profits.

2 - Une relance récente des dispositifs de partage de la valeur en entreprise

Les compléments de salaire ont été renforcés pour améliorer le pouvoir d'achat après la crise des « gilets jaunes », pour permettre aux employeurs de récompenser leurs salariés mobilisés durant la crise sanitaire, pour faire face au retour d'une forte inflation tout en évitant d'alimenter la boucle salaire-inflation, et pour relancer le dialogue social sur le thème du partage de la valeur en entreprise.

À compter de 2019, le régime social des heures supplémentaires a été allégé par une exonération totale des cotisations salariales d'assurance vieillesse de base et complémentaire¹⁶⁵. Un tel dispositif avait déjà été créé en 2007 et supprimé en 2012 car jugé peu efficient. Le nouveau dispositif se distingue du précédent par l'absence de compensation par l'État de la perte de recettes pour la sécurité sociale.

Également en 2019, une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (Pepa) a été créée, assortie d'une exemption de cotisations sociales dans la limite d'un plafond de 1 000 € par an et de 2 000 € sous conditions. La prime de partage de la valeur (PPV), instituée par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022, lui a succédé avec un plafond porté à 3 000 € par an et à 6 000 € sous conditions. Les montants versés sont à l'appréciation de l'employeur, le cas échéant après simple information du comité social et économique de l'entreprise, et non pas selon des règles définies par accord

¹⁶³ Soit 7,5 Md€ pour les frais de gestion des sinistres, d'administration et d'acquisition, contre 7,3 Md€ en 2018 de charges de gestion des caisses de sécurité sociale in *Les complémentaires santé : un système très protecteur mais peu efficient*, Cour des comptes, juin 2021.

¹⁶⁴ À hauteur de 235 % du minimum de capital requis et de 518 % du capital de solvabilité requis, en 2022. *La situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé*, Drees, 2022.

¹⁶⁵ LFSS pour 2019 et loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018. Il a été étendu aux enseignants pour leurs missions particulières par le décret n° 2023-823 du 25 août 2023.

collectif. Les modalités définies ont été souples pour favoriser une diffusion rapide et large, notamment dans les petites entreprises.

Diverses autres mesures de la LFSS pour 2023 ont visé à renforcer le pouvoir d'achat des salariés, par l'augmentation des plafonds d'exemption des titres-restaurant, de la prime de transport et du forfait mobilités durables ainsi que par l'obligation de prise en charge des frais de transports publics. Les achats de titres-restaurant ont été temporairement élargis à l'ensemble des biens alimentaires.

Enfin, la loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023 transposant l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur en entreprise a obligé les entreprises de 10 salariés et plus ayant réalisé un bénéfice pendant trois exercices consécutifs à mettre en place un dispositif de partage de la valeur¹⁶⁶. Elle a aussi créé une nouvelle prime, dite de partage de la valorisation de l'entreprise (PPVE), dans le cas où la valeur de l'entreprise augmenterait sur une période de trois années.

Des sujets d'attention suscités par la loi du 29 novembre 2023

La loi du 16 août 2022 dispose qu'à titre temporaire, jusqu'à la fin de 2023, la prime de partage de la valeur versée aux salariés gagnant moins de trois fois le Smic est exemptée de cotisations sociales mais aussi de CSG/CRDS, de forfait social, d'impôt sur le revenu et de taxe sur les salaires.

La loi du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur en entreprise a prorogé ce régime exceptionnel jusqu'à la fin de 2026 dans les entreprises de moins de 50 salariés. La durée de ce régime temporaire, après prorogation, atteint donc quatre ans et demi. Il s'agit, pour la Cour, d'une irrégularité, seule une loi de financement de la sécurité sociale pouvant instituer une exemption au-delà d'une durée de trois ans¹⁶⁷. L'administration considère qu'il ne s'agit pas d'une prorogation mais de la création d'un nouveau dispositif.

¹⁶⁶ À titre expérimental, pendant cinq ans, au choix de l'employeur entre l'intéressement, la participation ou la prime de partage de la valeur, en cas de bénéfice net fiscal supérieur ou égal à 1 % du chiffre d'affaires.

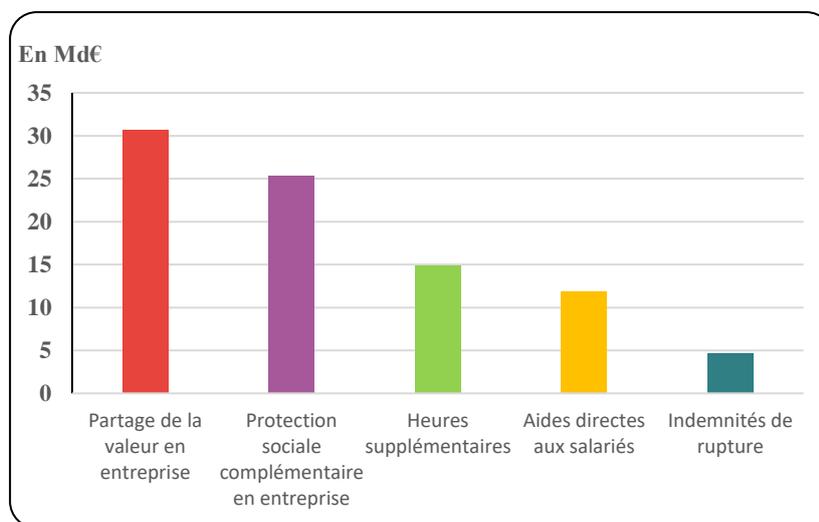
¹⁶⁷ Code de la sécurité sociale, art. LO 111-3-16.

Par ailleurs, dans son avis au Gouvernement, le Conseil d'État a estimé que la prorogation du régime exceptionnel de la prime de partage de la valeur exposait les salariés à une rupture d'égalité devant l'impôt, selon qu'ils travaillent dans une entreprise de plus ou de moins de cinquante salariés et en l'absence de lissage autour du seuil de la valeur de trois Smic¹⁶⁸.

3 - Des montants importants distribués pour des objectifs macroéconomiques peu lisibles

Les compléments de salaire bénéficiant de régimes sociaux dérogatoires se sont élevés à 87,5 Md€ en 2022. Les trois principales catégories relèvent du partage de la valeur en entreprise (35 % du total), de la protection sociale complémentaire (29 %) et des heures supplémentaires (17 %).

Graphique n° 15 : montants des compléments de salaires versés en 2022



Lecture : « Partage de la valeur en entreprise » : participation aux résultats de l'entreprise, intéressement, plan d'épargne entreprise, stock-options, attribution gratuite d'actions et prime de partage de la valeur (PPV) ; « Aides directes aux salariés » : titres-restaurant, chèques vacances, aides culturelles et sportives, chèque emploi service universel et remboursement des frais de transport domicile-travail.

Source : PLFSS 2024 et déclaration sociale nominative (DSN)

¹⁶⁸ Avis n° 407-057 du 17 mai 2023.

À court terme, le dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat puis de prime de partage de la valeur a été une réponse utile pour distribuer du pouvoir d'achat sans alimenter la boucle salaires-inflation dans un contexte de forte inflation. À moyen terme, cette réponse perd toutefois de son intérêt dans un contexte de ralentissement de l'inflation.

Des objectifs macroéconomiques peu explicités et discutables

Les études d'impact des récentes lois votées apportent peu d'éclairage sur les attendus macroéconomiques des dispositifs réformés de compléments de salaire. Elles se limitent à l'énoncé d'objectifs de principe, à quelques simulations de revenu supplémentaire par salarié (heures supplémentaires et prime de partage de la valeur), sans analyse de l'effet redistributif macroéconomique. L'étude d'impact de la loi du 23 novembre 2023 affiche des objectifs non chiffrés d'amélioration du pouvoir d'achat des salariés des petites entreprises et d'augmentation de leur productivité par une incitation à s'investir dans la performance de leur entreprise.

Le Conseil d'analyse économique, placé auprès du Premier ministre, a estimé que l'obligation imposée aux entreprises de 11 à 49 salariés d'adopter un dispositif de partage de la valeur pourrait aboutir à transférer aux salariés entre 350 et 500 M€, pour un coût annuel de 75 à 200 M€ pour les finances publiques¹⁶⁹. Il est dubitatif sur les effets macroéconomiques de ces dispositifs qui « *semblent ne pas affecter significativement les performances des entreprises et se substituent fortement aux salaires* ». Il recommande « *d'adosser le système de partage de la valeur à une formule unique dont les paramètres pourraient être ajustés en fonction de la taille des entreprises ou négociés par branche ou entreprise* ».

B - Un tassement du rendement des taxes compensatoires

Des taxes compensatoires dues par les entreprises ont été instituées sur la plupart des compléments de salaire exemptés de cotisations sociales. Elles représentent *de facto* une « *voie médiane entre l'absence d'assujettissement et l'application des taux de droit commun* »¹⁷⁰. Les taux ont été récemment réduits pour renforcer l'attractivité des dispositifs exemptés, ce qui a conduit à un tassement de leur rendement.

¹⁶⁹ *Que faut-il attendre des mécanismes de partage de la valeur ?* CAE, juillet 2023.

¹⁷⁰ PLFSS 2024, annexe n° 4.

1 - Un ensemble complexe de taxes compensatoires

À l'exception des aides directes aux salariés et des indemnités de licenciement, tous les compléments de salaire exemptés de cotisations sociales sont soumis à des taxes compensatoires. Les premières d'entre elles ont été appliquées aux retraites-chapeaux, en 2004, puis aux *stock-options* et aux attributions gratuites d'actions, en 2008.

Un forfait social a été créé par la LFSS pour 2009¹⁷¹ à la suite de rapports de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes qui relevaient déjà une multiplication des exemptions de cotisations sociales¹⁷². Il s'agit d'une contribution de l'employeur assise sur les revenus d'activité assujettis à la CSG et exemptés de cotisations sociales. Initialement fixé à 2 %, le taux du forfait social a été relevé progressivement jusqu'à 20 % par la LFR pour 2012. Il est versé à la branche retraite (6,2 Md€ en 2022) sans être constitutif de droits à retraite.

Enfin, une taxe de solidarité additionnelle¹⁷³ repose sur la contribution de l'employeur au contrat collectif d'une complémentaire de santé. Elle est acquittée par les mutuelles, les institutions de prévoyance ou les assurances et est versée à la branche maladie. Fixée au taux de 13,27 %, son montant peut être estimé à 1,5 Md€ en 2022.

2 - Une baisse des taux et un tassement du rendement

Afin d'encourager les compléments de salaire exemptés, les taxes compensatoires ont été récemment allégées. Le taux de la contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'actions a été diminué de 30 % en 2017 à 20 % en 2018¹⁷⁴. Le taux du forfait social sur la participation et sur l'intéressement a été réduit de 20 % à 16 % en cas d'investissement dans des PME et un taux de 10 % a été créé, sous conditions, lorsque l'employeur abonde l'intéressement des salariés¹⁷⁵. Le forfait social a été supprimé pour la participation dans les entreprises de moins de 50 salariés,

¹⁷¹ Code de la sécurité sociale, art. L. 137-15.

¹⁷² *Rapport d'information de la mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales*, Assemblée nationale, 2008. *L'assiette des prélèvements sociaux*, Cour des comptes, Ralfss 2007.

¹⁷³ Code de la sécurité sociale, art. L 862-4.

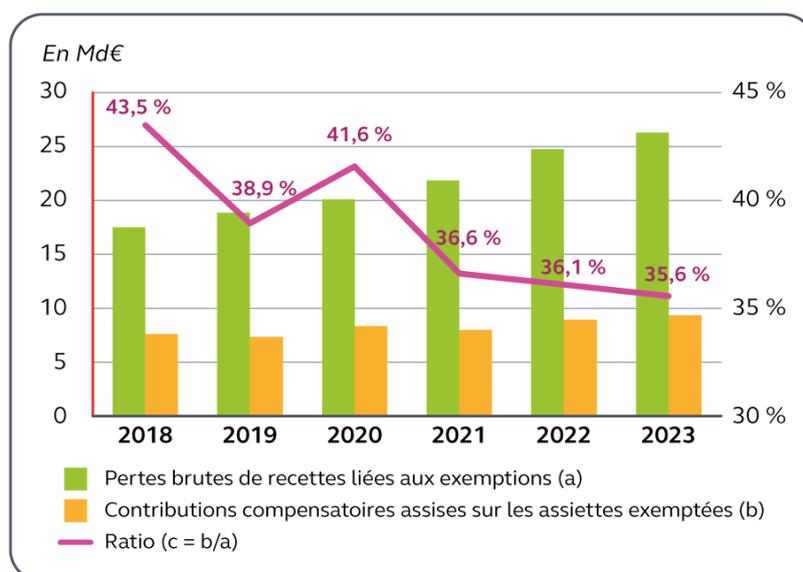
¹⁷⁴ Le taux fixé à 10 % en 2008 a été porté à 30 % en 2012, réduit à 20 % en 2015, remonté à 30 % en 2017 et réduit à 20 % en 2018.

¹⁷⁵ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

pour l'intéressement dans celles de moins de 250 salariés¹⁷⁶ et pour les abondements volontaires des employeurs au plan d'épargne entreprise en 2021-2023¹⁷⁷.

En conséquence, le taux de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale a baissé de 43,5 % en 2018 à 35,6 % en 2023. Malgré la dynamique de l'assiette des salaires, les montants perçus sont restés assez stables et les pertes nettes ont beaucoup augmenté : la sécurité sociale ne récupère qu'à peine plus du tiers du manque à gagner qu'elle subit du fait des exemptions sur les compléments de salaire.

Graphique n° 16 : évolution du rendement des taxes compensatoires assises sur les compléments de salaire exemptés



Lecture : en 2022, les pertes brutes de recettes pour la sécurité sociale liées aux exemptions de cotisations sociales sont estimées à 24,8 Md€. Elles sont atténuées par des taxes compensatoires à hauteur de 8,9 Md€. Les pertes de recettes liées aux exemptions sont ainsi compensées à proportion de 36,1 %.

Source : PLFSS 2024, annexe 4 et jaune budgétaire PLF 2024

¹⁷⁶ LFSS pour 2019.

¹⁷⁷ LFI 2021, art. 207.

II - Un financement de la sécurité sociale fragilisé, une équité du prélèvement social mise à mal

Le recours croissant aux compléments de salaire exemptés et exonérés de cotisations sociales minore la progression des recettes de la sécurité sociale et contribue à son déficit en se substituant en partie à des augmentations de salaire de base soumises à cotisations sociales. Il fragilise l'équité du prélèvement social entre les entreprises et entre les salariés.

A - Des dispositifs dérogatoires qui pèsent sur l'évolution des recettes de la sécurité sociale

Dans la période récente, des compléments de salaire bénéficiant de régimes sociaux dérogatoires se sont substitués aux salaires, entraînant une moindre progression de recettes pour la sécurité sociale.

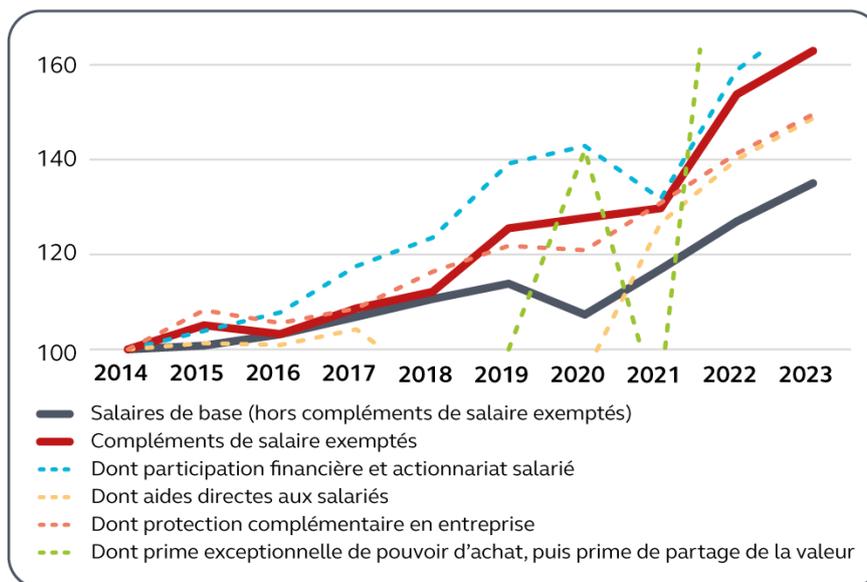
1 - Une substitution aux salaires devenue plus forte

La loi dispose que les compléments de salaires ne peuvent se substituer ni à des augmentations de rémunération ni à des primes déjà prévues¹⁷⁸.

De 2014 à 2017, les compléments de salaire, hors heures supplémentaires, et les salaires de base du secteur privé ont évolué au même rythme, sans effet visible de substitution. En revanche, de 2018 à 2023, la progression des versements de compléments de salaire exemptés est devenue plus rapide (7,8 % par an) que celle des salaires de base (4,1 % par an).

¹⁷⁸ Voir notamment les lois précitées du 16 août 2022 et du 29 novembre 2023.

Graphique n° 17 : évolution relative des versements de salaires de base et de compléments de salaire exemptés dans le secteur privé (base 100 en 2014)



Lecture : base 100 en 2014, la masse salariale du secteur privé atteint 135 en 2023 tandis que les compléments de salaire progressent à 163.

Sources : PLFSS pour 2024, annexe 4 (tableau 9, p. 34), Placss 2022, annexe 2 (tableau 7, p. 35) et Repss Financement (tableau 1, p. 95), DSN

Les progressions les plus dynamiques ont porté, d'une part, sur les attributions gratuites d'actions et sur les stock-options, dont la taxe compensatoire a été diminuée (+ 36,1 % par an), d'autre part sur le chèque emploi-service universel (+ 10,2 % par an), qui bénéficie du régime social le plus dérogatoire. La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et de la prime de partage de la valeur sont les plus volatils (1,9 Md€ en 2021, 5,3 Md€ en 2022 et en 2023).

L'Insee estime entre 15 et 40 % la part de rémunération versée sous forme de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ou de prime de partage de la valeur qui s'est substituée à une augmentation de salaire¹⁷⁹. Le Conseil d'analyse économique souligne aussi les effets de substitution aux salaires des dispositifs de partage volontaires de la valeur. Ils sont un moyen pour les entreprises d'arbitrer, pour la part de la valeur ajoutée qu'elles entendent réserver à leurs salariés, entre des augmentations de salaire pérennes et des distributions ponctuelles et réversibles selon l'évolution de la conjoncture.

¹⁷⁹ Prime de partage de la valeur : des versements massifs fin 2022, avec de potentiels effets d'aubaine (mars 2023) et Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises, Insee Références (2020).

L'augmentation des compléments de salaire au détriment des salaires de base contribue donc à l'érosion de la base contributive des cotisations sociales.

2 - Un principe de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale non mis en œuvre

En application de la loi, dite Veil, n° 94-637 du 25 juillet 1994, les pertes de recettes de la sécurité sociale résultant de réductions de cotisations sociales sont compensées par l'État. La compensation ne s'est pas appliquée aux exemptions, pour la plupart antérieures à la loi.

Plus récemment, la compensation prévue par la loi du 16 août 2022 portant création de la prime de partage de la valeur est restée sans suite¹⁸⁰. Le Gouvernement a considéré que, par construction, la prime n'aurait pas été versée si elle n'avait pas été créée par la loi et ne présentait donc pas de coût direct pour la sécurité sociale. L'hypothèse sous-jacente est celle d'une absence totale de substitution avec les hausses de salaire, éventuellement admissible pour un dispositif transitoire mais pas pour un dispositif pérenne. Le forfait social est d'ailleurs appliqué à la prime de partage de la valeur pour les entreprises de plus de 250 salariés, ce qui contredit l'argumentaire gouvernemental.

3 - Une augmentation de la perte de recettes équivalente à la hausse du déficit de la sécurité sociale entre 2018 et 2022

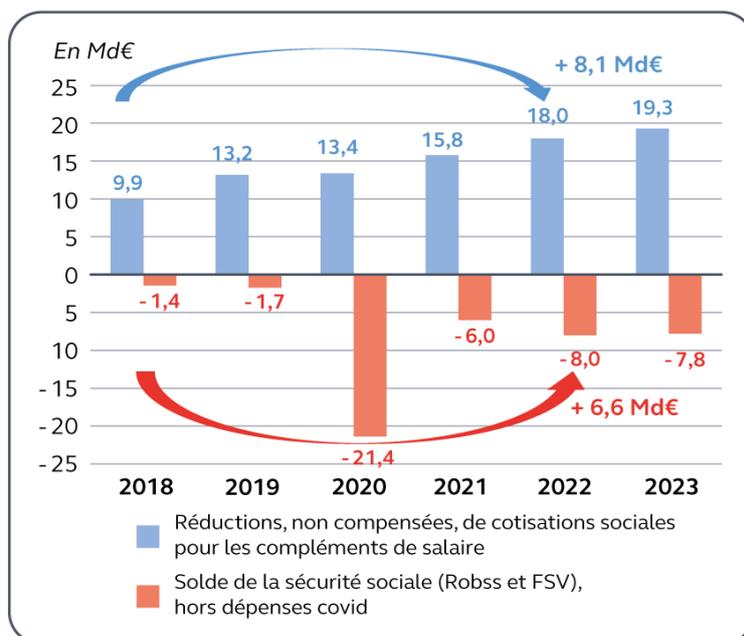
L'annexe^o4 du PLFSS pour 2024 estime la perte de recettes de la sécurité sociale, en 2022, à 14,5 Md€ pour les exemptions d'assiette¹⁸¹ et à 2,2 Md€ pour les exonérations liées aux heures supplémentaires. On doit ajouter à ces montants l'estimation des pertes liées à l'exemption de la prime de partage de la valeur (1,1 Md€) et aux remboursements des frais de transport domicile-travail (0,3 Md€), qui ne figurent pas dans l'annexe.

La perte de recettes totale peut être estimée à 18 Md€ en 2022, soit 8,1 Md€ de plus qu'en 2018. Une telle augmentation est du même ordre que celle du déficit de la sécurité sociale hors covid (+ 6,6 Md€), comme le montre le graphique ci-dessous.

¹⁸⁰ Article 1 IX résultant d'un amendement parlementaire.

¹⁸¹ Cette estimation tient compte des exonérations générales de cotisations sociales qui seraient appliquées aux compléments de salaire s'ils étaient soumis au régime social de droit commun.

Graphique n° 18 : évolutions comparées de la perte de recettes liée aux compléments de salaire et du déficit de la sécurité sociale hors covid



Sources : PLFSS 2024 et extraction de la déclaration sociale nominative par l'Acos pour la Cour des comptes

L'augmentation de la perte de recettes pour la sécurité sociale de 8,1 Md€, de 2018 à 2022, se décompose entre la part relevant de la progression des salaires de base, qui peut être estimée à 1,7 Md€, et celle découlant de l'extension des régimes dérogatoires des compléments de salaire, évaluée à 6,4 Md€¹⁸². Cette perte, comparable aux 6,6 Md€ d'augmentation du déficit de la sécurité sociale hors covid, retarde le retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale et doit conduire à atténuer le caractère dérogatoire des régimes sociaux des compléments de salaire.

¹⁸² Ces estimations sont toutefois des ordres de grandeur et demeurent soumises aux évolutions de comportement qui seraient observées si le droit commun des cotisations sociales était appliqué aux compléments de salaire.

B - Une distribution variable des compléments de salaires entre entreprises et salariés, favorisant cumul et concentration

L'attribution par l'employeur de compléments de salaire n'est pas obligatoire, sauf exception. Leur montant varie fortement entre les entreprises selon leur taille et selon leur activité. Ces écarts rompent l'équité du prélèvement social.

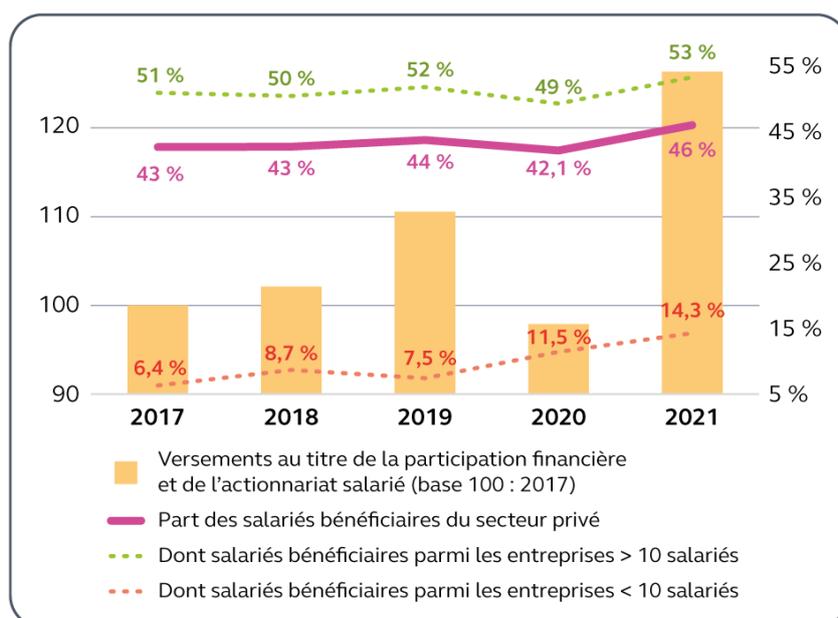
1 - Des compléments de salaires liés au partage de la valeur en entreprise dont les montants varient beaucoup selon la taille de l'entreprise et les salaires perçus

Certains de ces dispositifs restent peu répandus, comme les attributions gratuites d'actions : 0,3 % des salariés en ont bénéficié.

La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat puis la prime de partage de la valeur ont été, par ailleurs, largement distribuées depuis leur création puisque, pour ce seul dispositif, 30 % des salariés l'ont perçue en 2023.

Concernant les dispositifs historiques de partage de la valeur en entreprise de participation aux résultats, d'intéressement, d'abondements de l'employeur au plan d'épargne entreprise et au contrat de retraite supplémentaire, la part des salariés bénéficiaires a progressé de trois points de 2017 à 2021, pour atteindre 46 %. Les salariés des entreprises de moins de 10 salariés sont les principaux bénéficiaires de cette progression mais leur part demeure faible, puisque 14 % bénéficient d'un de ces dispositifs, contre 53 % des salariés des entreprises de 10 salariés et plus.

Graphique n° 19 : part des salariés du secteur privé bénéficiant du partage de la valeur en entreprise¹⁸³



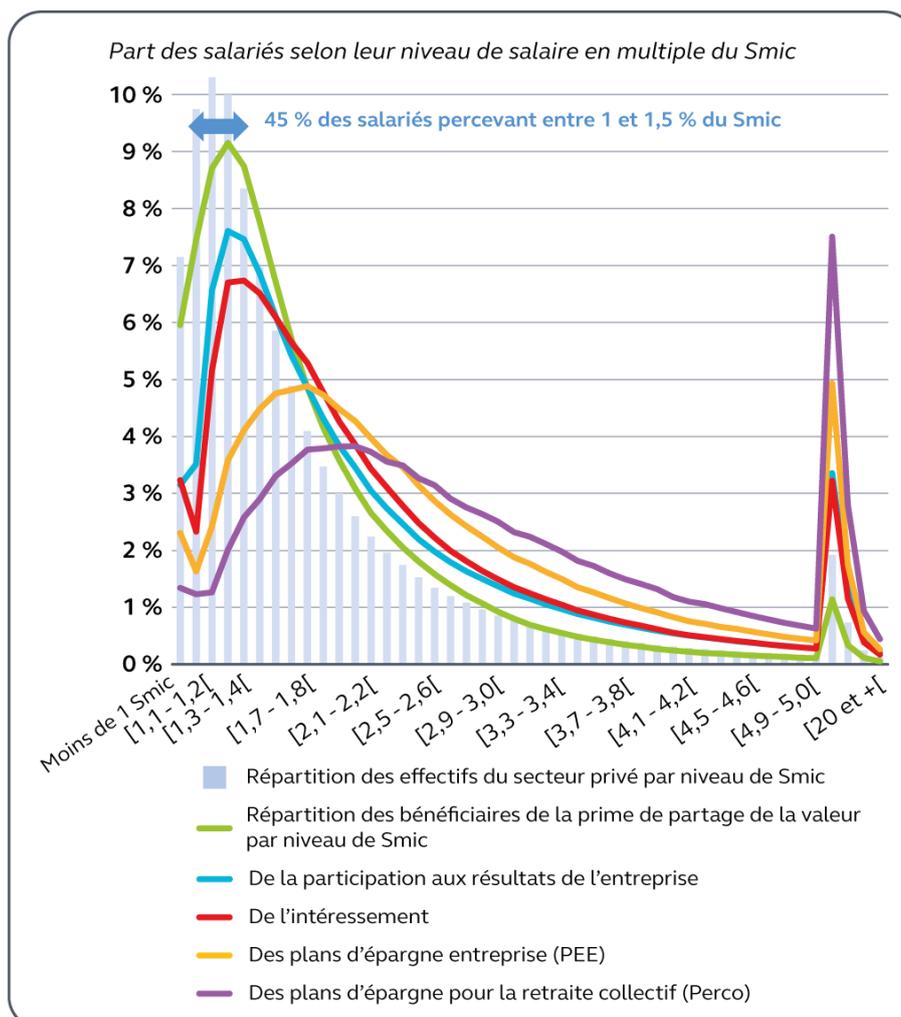
Lecture : base 100 en 2017, les versements de compléments de salaire de partage de la valeur progressent à 126 en 2021, alors que la part des salarié bénéficiaires au sein du secteur privé évolue de 43 % à 46 %.

Source : Dares, Résultats n° 64 (2023), n° 19 (2022), n° 46 (2021), n° 44 (2020), n° 36 (2019)

La proportion de salariés bénéficiaires varie fortement selon le niveau de leur salaire de base, sauf pour la prime de partage de la valeur. Les 45 % de salariés qui perçoivent entre 1 et 1,4 fois le Smic comptent ainsi pour 42 % des bénéficiaires de la prime de partage de la valeur, mais seulement pour 32 % de la participation, 27 % de l'intéressement et 16 % des plans d'épargne entreprise. À l'opposé, les 11 % de salariés qui perçoivent plus de trois fois le Smic comptent pour 8 % des bénéficiaires de la prime de partage de la valeur, mais pour 18 % de la participation, 18 % de l'intéressement et 27 % des plans d'épargne entreprise.

¹⁸³ Participation aux résultats, intéressement, abondements de l'employeur du plan d'épargne entreprise et du plan d'épargne retraite collectif.

Graphique n° 20 : répartition des salariés bénéficiaires des différents dispositifs de participation par niveau de salaire, en 2022



Lecture : en 2022, les salariés percevant entre 1,1 et 1,4 Smic brut représentent 45 % de l'effectif total des salariés et 41,8 % des bénéficiaires de la prime de partage de la valeur.

Source : déclaration sociale nominative (DSN)

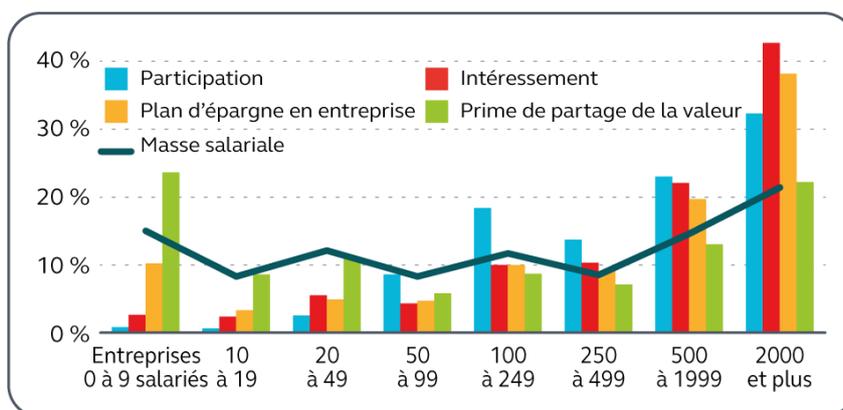
2 - Des versements inégaux selon les entreprises au titre des dispositifs de partage de la valeur en entreprise

L'assez faible proportion de salariés du secteur privé bénéficiant de la participation aux résultats de l'entreprise et de l'intéressement s'explique

par le nombre limité d'entreprises qui les distribuent : 10,5 % des entreprises de 10 salariés et plus ont distribué de l'intéressement entre 2017 et 2021 et 8,2 % de la participation¹⁸⁴. Par comparaison, malgré son caractère récent, la prime de partage de la valeur a été plus distribuée, par 31,5 % des entreprises de 10 salariés et plus¹⁸⁵.

Les versements varient fortement selon la taille des entreprises : celles de plus de 2 000 salariés versent 42,7 % de l'intéressement et 32,2 % de la participation en 2021, alors qu'elles pèsent 21,4 % de la masse salariale du secteur privé comme le montre le graphique ci-dessous. À l'opposé, les entreprises de 0 à 9 salariés, qui représentent 15 % de la masse salariale, ne versent que 2,6 % de l'intéressement et 0,8 % de la participation. Seule la prime de partage de la valeur est utilisée par toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, dans des proportions plus proches de leur part de masse salariale. Elle est particulièrement utilisée par les entreprises de 0 à 9 salariés, sans doute en raison de la simplicité de sa mise en œuvre.

Graphique n° 21 : part de la masse salariale et des versements de participation financière selon la taille des entreprises, en 2022



Lecture : en 2022, les entreprises de 0 à 9 salariés représentent 15 % du total de la masse salariale du secteur privé, mais seulement 0,8 % de la participation aux résultats de l'entreprise, 2,6 % de l'intéressement et 23,6 % de la prime de partage de la valeur.

Source : déclaration sociale nominative (DSN)

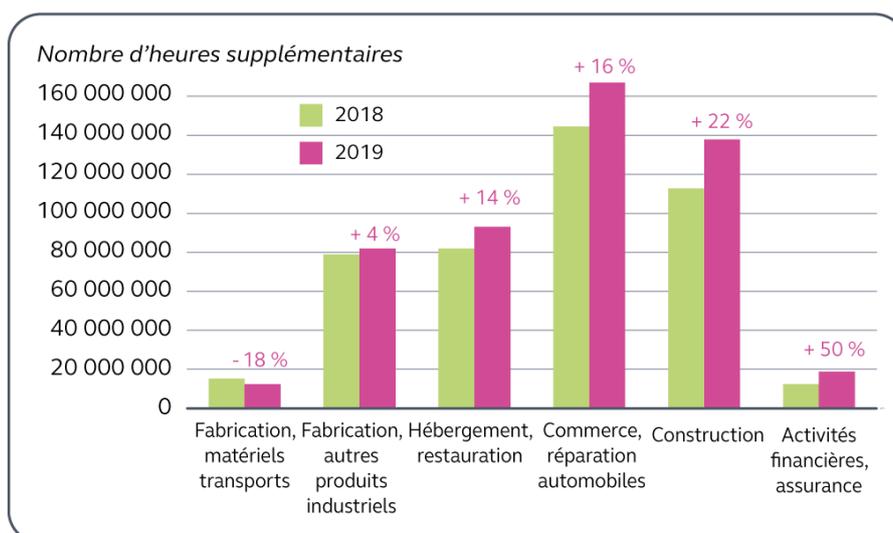
¹⁸⁴ Dares, enquêtes du dispositif d'observation de l'activité et des conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo), l'enquête sur la participation, l'intéressement et l'épargne d'entreprise (Pipa) et l'enquête sur les très petites entreprises.

¹⁸⁵ Données issues de la déclaration sociale nominative (DSN), Acoss, étude 2023.

3 - Une augmentation importante des heures supplémentaires, hétérogène selon les secteurs économiques et les catégories professionnelles

Après l'exonération de cotisations salariales des heures supplémentaires en 2019, leur volume a fortement progressé (+ 18,8 % de 2018 à 2022), ainsi que le nombre de salariés concernés (+ 17,3 %). Cette tendance a cependant été hétérogène selon les secteurs économiques, le nombre d'heures supplémentaires baissant de 18 % dans la fabrication des matériels de transport et augmentant de 50 % dans les activités financières et d'assurance.

Graphique n° 22 : évolution du nombre d'heures supplémentaires de quelques secteurs économiques de 2018 à 2022



*Lecture : le secteur de la fabrication des matériels de transport totalise 12 460 768 heures supplémentaires en 2022, soit une baisse de 18 % par rapport à 2018, alors que le secteur des activités financières totalise 18 763 983 heures supplémentaires en 2022, en hausse de 50 % par rapport à 2018.
Source : Dares*

Contrairement à l'effet attendu dans l'étude d'impact du projet de loi, la progression du nombre d'heures supplémentaires a bénéficié d'abord aux cadres et aux professions intellectuelles supérieures (+ 14 % sur la période 2019-2022), aux professions intermédiaires (+ 11 %) et, dans une moindre mesure, aux ouvriers (+ 7 %), population initialement ciblée.

III - Des dispositifs sociaux dérogatoires à mieux piloter et à réformer

Compte tenu de l'ampleur prise par les compléments de salaire, et dans le cadre du renforcement de l'évaluation de l'ensemble des niches sociales¹⁸⁶, un renforcement du pilotage apparaît nécessaire afin de préserver un équilibre entre les objectifs d'amélioration du pouvoir d'achat, de soutenabilité financière de la sécurité sociale et d'équité du prélèvement social. Des réformes s'imposent pour limiter les pertes de recettes de la sécurité sociale et renforcer l'équité de l'effort contributif.

A - Un pilotage des régimes sociaux dérogatoires des compléments de salaire à mieux structurer

Même si un rôle de synthèse budgétaire est déjà assuré par la direction de la sécurité sociale, les diverses catégories de compléments de salaire sont suivies de manière cloisonnée par différentes administrations. Un suivi interministériel serait nécessaire. Sa mise en œuvre implique de fiabiliser les données pour un pilotage global des régimes sociaux dérogatoires des compléments de salaire, distinct des salaires de base.

1 - Une information à fiabiliser et des recoupements à clarifier avec les données issues de la déclaration sociale nominative (DSN)

Les exemptions et exonérations de cotisations sociales sur les compléments de salaire sont décrites avec celles sur les salaires de base dans une annexe du PLFSS. Une annexe au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale présente par ailleurs des évaluations de ces dispositifs, en application de la loi organique du 14 mars 2022¹⁸⁷.

Les assiettes exemptées sont calculées à partir de données hétérogènes, recueillies au moyen d'enquêtes par échantillonnage ou auprès des organismes intermédiaires. Ces données sont susceptibles d'être rectifiées, parfois pour des montants importants. Au titre de 2021, elles ont

¹⁸⁶ La loi organique n° 2020-354 du 14 mars 2022 a prévu que toutes les niches sociales fassent l'objet d'une évaluation, une fois tous les trois ans.

¹⁸⁷ PLFSS, annexe 4, *Présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que leur compensation*, Placss, annexe 2, *Présentation et évaluation des mesures d'exonération de cotisations*.

ainsi été chiffrées à 53,8 Md€ au printemps 2023 puis révisées à 58,2 Md€ à l'automne de la même année¹⁸⁸. L'écart porte sur les contributions de l'employeur à la protection sociale complémentaire.

En outre, des écarts importants apparaissent entre les montants inscrits en PLFSS et ceux déclarés par l'employeur dans la déclaration sociale nominative (DSN). C'est le cas en particulier pour les contrats collectifs de protection sociale complémentaire (santé, prévoyance, retraite supplémentaire) qui ressortent à 24,4 Md€ au titre de 2022 dans le PLFSS pour 2024 et à 13,6 Md€ dans les DSN, ainsi que pour les titres-restaurant, respectivement à 4,9 Md€ et à 3,6 Md€.

Enfin, des discordances apparaissent entre les différents documents budgétaires pour 2024 concernant les rendements des taxes compensatoires : le forfait social au titre de 2022 est chiffré tantôt à 5,88 Md€, tantôt à 6,19 Md€¹⁸⁹.

Un recours accru à la DSN, après fiabilisation de ses conditions de renseignement par les entreprises et dans la limite des actuelles obligations déclaratives des employeurs, présenterait l'avantage de mettre fin aux enquêtes par échantillonnage et de permettre un calcul plus rapide des montants de compléments de salaire.

2 - Un suivi spécifique à organiser pour mieux rendre compte de l'extension des régimes sociaux dérogatoires

L'annexe 4 du PLFSS, qui décrit les compléments de salaire exemptés, ne mentionne ni la contribution de l'employeur aux frais de transport domicile-travail (1,3 Md€ en 2022) ni la prime de partage de la valeur (5,3 Md€ en 2022), montants pourtant accessibles dans la DSN.

En conséquence, l'indicateur du PLFSS qui rapporte l'ensemble des réductions de cotisations sociales sur les salaires de base et sur les compléments de salaire aux recettes de la sécurité sociale est erroné. Plafonné à 14 % en loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et 2023-2027, il est estimé à 13,8 % en 2023 dans le PLFSS pour 2024. Il dépasse en réalité le plafond des 14 % après prise en compte de la prime de partage de la valeur et les frais de transport domicile-travail.

¹⁸⁸ Placss 2022 annexe 1 (p. 95) et PLFSS 2024, annexe 4 (tableau 9).

¹⁸⁹ PLF 2024, *Voies et moyens et Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale*. L'estimation pour 2024 diffère plus encore, entre 7 Md€ et 6,2 Md€.

Un deuxième indicateur, présenté dans l'annexe 4 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, rend compte de la part des compléments de salaire exemptés dans les salaires de base. Il a vocation à permettre de « limiter les exemptions de cotisations sociales » pour préserver l'« équité du prélèvement social ». Le ratio était de 9,1 % en 2021¹⁹⁰. En ajoutant, comme il se doit, la prime de partage de la valeur et les remboursements de frais de transport domicile-travail, il atteignait 10 % et est monté à 10,9 % en 2023¹⁹¹.

Dans son annexe 4, le PLFSS présente séparément les exonérations et les exemptions sans distinguer si elles se rapportent aux salaires de base ou aux compléments de salaire. Une catégorisation entre mesures dérogatoires sur les salaires de base et sur les compléments de salaire prendrait mieux en compte les dynamiques propres à ces deux composantes de la rémunération. Cela permettrait de préciser dans quelle mesure les différents dispositifs atteignent leurs objectifs d'amélioration du pouvoir d'achat, d'accroissement de la productivité des salariés ou d'amélioration des conditions de travail, et de décrire leurs incidences sur les finances sociales et sur l'équité du prélèvement social.

3 - Des contrôles Urssaf à conforter

Les Urssaf exercent deux types de contrôle sur les compléments de salaire exemptés.

Le contrôle habituel a conduit à 23,6 M€ de régularisation en 2022, soit 0,3 % seulement des compléments de salaire exemptés. Malgré la complexité des régimes sociaux dérogatoires pour les compléments de salaire, et compte tenu de l'effet de plusieurs dispositifs réglementaires atténuant la capacité des agents de contrôle à régulariser certaines anomalies constatées, ce taux résiduel est à peine supérieur à celui des régularisations de cotisations sociales de droit commun sur les salaires de base qui est de l'ordre de 0,1 %.

Depuis 2021, les Urssaf sont désormais aussi chargées de l'examen préalable au fond des accords d'épargne salariale, soit un total de 24 814 accords contrôlés en 2022. Il apparaît d'ores et déjà qu'une part importante, de l'ordre d'un quart, a fait l'objet d'une demande de mise en conformité¹⁹².

¹⁹⁰ Placss 2022, annexe 1 *Financement*, p. 100, tableau 1.

¹⁹¹ Le régime indemnitaire exempté de la fonction publique d'État suit une évolution similaire, plus atténuée, de 25,4 % en 2014 à 26,2 % en 2021 (DGAFP, Rapport 2022).

¹⁹² Selon l'Acoss, sur les 10 765 accords examinés de juillet à décembre 2022, période depuis laquelle les résultats des examens sont désormais consolidés, le taux de non-conformité s'est élevé à 26,5 %.

B - Une nécessaire mise en cohérence pour limiter les pertes de recettes de la sécurité sociale

Trois mesures permettraient de redonner des marges de manœuvre financières à la sécurité sociale, tout en renforçant la cohérence et l'équité du prélèvement social. L'exonération de cotisations salariales pour les heures supplémentaires crée une impasse financière dans les droits contributifs à retraite qui doit être corrigée. Les mesures d'exemption d'assiette, qui se sont additionnées au fil du temps, créent des effets de cumul à neutraliser. La fiscalité compensatoire pourrait gagner en cohérence en étant simplifiée.

1 - Des droits contributifs à retraite à financer

La mesure d'exonération de cotisations salariales des heures supplémentaires a permis un gain de pouvoir d'achat des salariés mais est coûteuse à plusieurs égards. La perte de recettes a atteint 2,2 Md€ en 2022 pour la sécurité sociale, dont 345 M€ pour les heures supplémentaires nouvelles depuis le vote de la loi. En outre, les heures supplémentaires exonérées de cotisations salariales entrent dans le calcul des droits à pension et pèseront à terme sur l'équilibre financier de la branche retraite.

Du fait de sa non compensation par l'État, à la différence des déductions de cotisations patronales¹⁹³, l'exonération de cotisations salariales s'est traduite par une perte nette de recettes pour la branche vieillesse. Elle avait été jugée financièrement soutenable en 2019 dans un contexte de retour à l'équilibre de la sécurité sociale, ce qui ne correspond plus aux projections actuelles.

Cette création de droits à la retraite sans cotisations doit être corrigée pour éviter de creuser le déséquilibre de la branche vieillesse : l'exonération devrait être transformée en exemption afin que les heures supplémentaires ne soient plus créatrices de droits ou le financement de l'exonération actuelle devrait être assuré par une compensation apportée par l'État, comme dans le précédent dispositif de 2007. Cette compensation pourrait prendre la forme de crédits budgétaires, comme pour la déduction des cotisations patronales et afin d'assurer la bonne information du Parlement.

¹⁹³ Les déductions forfaitaires patronales sur les heures supplémentaires, qui dépendent de la taille des entreprises, ont représenté une charge budgétaire de 709 M€ en 2022.

2 - Des cumuls de dispositifs de partage de la valeur à mieux encadrer

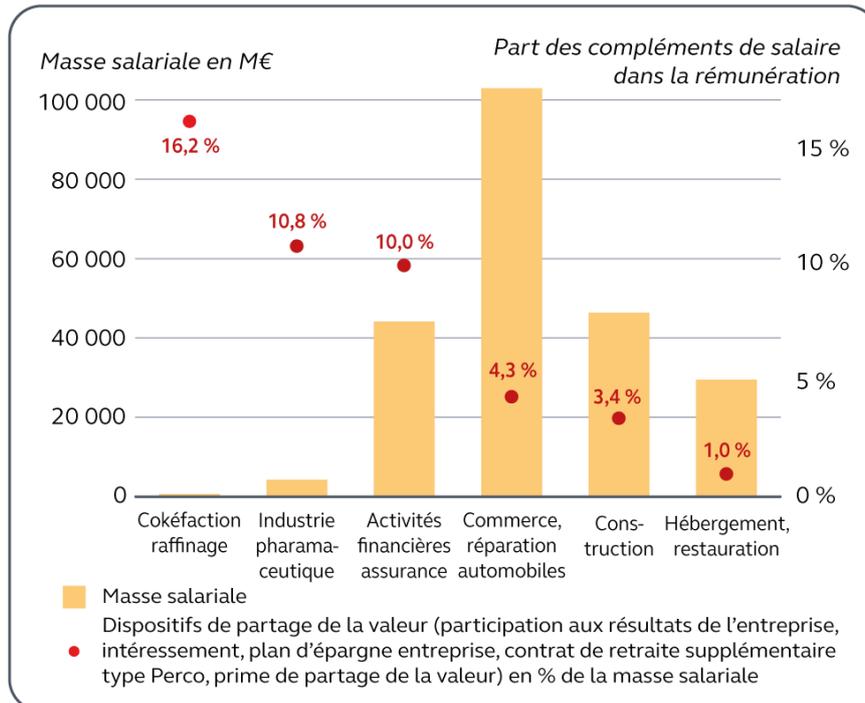
Il n'existe pas de plafond global des compléments de salaire, chaque dispositif ayant ses propres règles. Les plafonds annuels d'exemption des dispositifs de participation et d'intéressement atteignent, chacun, 75 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 34 776 € au 1^{er} janvier 2024¹⁹⁴. Ces plafonds sont rarement atteints, 98 % des versements de participation et d'intéressement étant inférieurs à 10 000 €. La prime de partage de la valeur est, quant à elle, plafonnée dans son montant, à 3 000 € par an, 6 000 € en cas d'accord collectif sur un complément de salaire lié aux résultats dans l'entreprise.

Le recours aux dispositifs de partage de la valeur, variable, a représenté un complément de salaire de 4,1 % en moyenne au sein du secteur privé en 2022. Selon les secteurs économiques, ce taux moyen varie cependant fortement, de 0,7 % dans le secteur de l'action sociale et de l'hébergement médico-social à plus de 10 % dans l'industrie chimique et pharmaceutique ou les activités financières et d'assurance. Il atteint même 16,2 % pour la cokéfaction et le raffinage. Le secteur du commerce, dont la masse salariale est la plus élevée, verse des compléments de salaire dans une proportion proche de la moyenne (4,3 %).

Une telle hétérogénéité entre les secteurs économiques tient probablement en partie à la taille respective de leurs entreprises et recoupe le constat précédent d'un plus fort recours aux compléments de salaire des grandes entreprises.

¹⁹⁴ Ce même plafond est appliqué pour la nouvelle prime de partage de la valorisation de l'entreprise, créée par la loi du 28 novembre 2023.

Graphique n° 23 : poids des compléments de salaire dans la rémunération par secteurs économiques en 2022

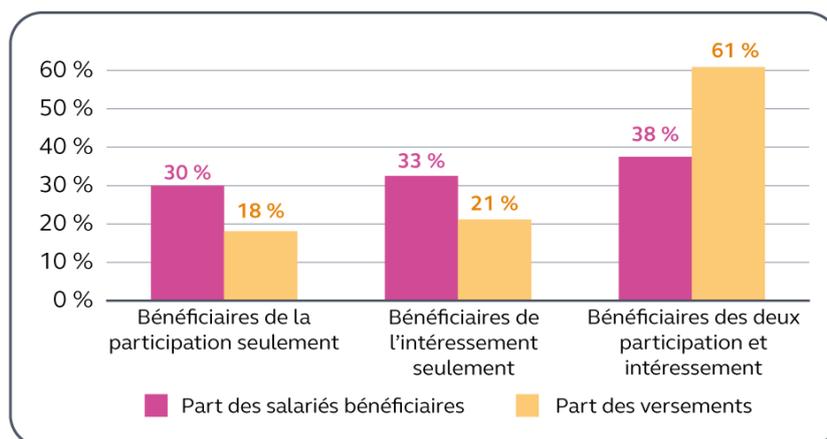


Lecture : en 2022, dans le secteur de la cokéfaction et du raffinage, les compléments de salaire relevant du partage de la valeur (participation aux résultats, intéressement, PEE, Perco, prime de partage de la valeur) représentent 16 % de la masse salariale, contre 1 % dans le secteur de l'hébergement et de la restauration.

Source : déclaration sociale nominative (DSN)

Ces cumuls ressortent davantage encore par salarié. Pour les deux dispositifs de participation aux résultats de l'entreprise et d'intéressement, sur un total de 19,5 Md€ versés à 8 millions de salariés, en 2022, les 38 % de salariés qui ont bénéficié du cumul des deux dispositifs ont perçu 60,6 % des versements. Ils ont bénéficié de 3 899 € en moyenne, contre 1 534 € pour les bénéficiaires d'un seul des deux dispositifs.

Graphique n° 24 : proportion des salariés bénéficiaires de la participation aux résultats, de l'intéressement et des deux dispositifs cumulés, en 2022



Lecture : en 2022, parmi les salariés bénéficiaires de la participation aux résultats et de l'intéressement, 38 % cumulent des versements de ces deux types de dispositifs pour un total de 61 % des versements.

Source : déclaration sociale nominative (DSN)

En outre, 44 % des versements de la prime de partage de la valeur en 2022, soit 2,3 Md€, ont été cumulés avec de l'intéressement et de la participation. Cette prime visait à étendre les compléments de salaire à de nouvelles catégories de salariés. Elle s'est en réalité largement ajoutée aux dispositifs précédents. Il en sera probablement de même pour la nouvelle prime de partage de la valorisation de l'entreprise.

Pour réduire les cumuls, l'exemption de cotisations sociales pourrait être limitée à un seul dispositif de partage de la valeur en entreprise. Alternativement, tous les plafonds d'exemption de cotisations sociales de ces dispositifs pourraient être réduits aux montants retenus pour la prime de partage de la valeur, soit 6 000 € de versement¹⁹⁵.

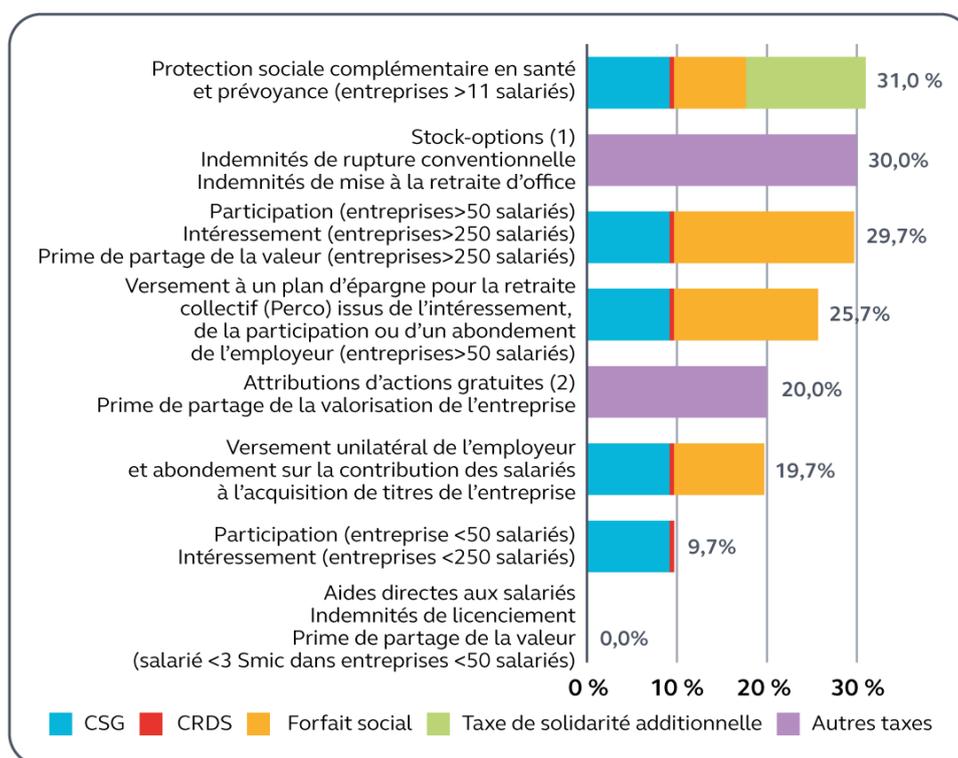
3 - Des incohérences des taxes compensatoires à corriger

Les taxes censées compenser le manque à gagner pour la sécurité sociale lié aux exemptions de cotisations ont des taux divers et la CSG-

¹⁹⁵ Une autre option, plus équitable, serait d'instituer un plafond unique d'exemption à tous les compléments de salaire. Elle serait complexe à gérer compte tenu de la diversité des dispositifs existants et des différences dans leurs calendriers de versement.

CRDS ne s'applique pas à tous les compléments de salaire. De ce fait, le poids des taxes compensatoires varie selon les compléments de salaire.

Graphique n° 25 : synthèse des taux de taxes sur les versements des compléments de salaire applicables au 1^{er} janvier 2024



Lecture : en 2024, les taxes assises sur les compléments de salaire relevant de la protection sociale complémentaire en entreprise s'élèvent à 31 % de leur montant.

Source : Cour des comptes à partir du PLFSS 224 et du Placss 2022¹⁹⁶

¹⁹⁶ (1) La contribution sur les *stock-options* est assise sur la valeur des actions à date d'acquisition par le bénéficiaire et due lorsque cette acquisition est effective. (2) La contribution sur les attributions gratuites d'actions s'applique, soit à une assiette égale à la juste valeur des options telle qu'estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, soit à 25 % de la valeur des actions, à la date de la décision d'attribution.

Une convergence progressive des différents taux du forfait social applicables aux dispositifs de partage de la valeur en entreprise, actuellement de 0 %, 10 %, 16 % et 20 %, selon les dispositifs et les tailles d'entreprises, vers le taux de référence de 20 %, rétablirait une cohérence. Les éventuelles modulations de ce taux devraient être temporaires, par exemple pour les entreprises mettant en œuvre un dispositif pour la première fois. Le rendement de cette mesure peut être estimé en première analyse à 1 Md€, à comportements constants¹⁹⁷.

Parmi l'ensemble des dispositifs exemptés, les *stock-options* et les attributions gratuites d'actions ont connu la progression la plus forte (+ 36,1 % / an sur 2018-2023¹⁹⁸), compte tenu de leur régime dérogatoire favorable¹⁹⁹. Une harmonisation des taux et des assiettes avec les autres dispositifs de partage de la valeur exemptés serait de nature à assurer l'équité du prélèvement social. Au minimum, la contribution de l'employeur, dont le taux a historiquement fluctué entre 20 % et 30 %, devrait être rétablie à 30 %. Cette mesure peut être chiffrée à près de 400 M€ de recettes supplémentaires pour la sécurité sociale.

Ces chiffrages sont des ordres de grandeur. Par construction, ils n'intègrent pas les modifications de comportement des entreprises et des salariés qu'induirait une hausse des taxes compensatoires.

¹⁹⁷ Sans changement des taux du forfait social pour les contributions de l'employeur à la protection sociale complémentaire de 0 % ou 8 % selon la taille d'entreprise.

¹⁹⁸ La hausse est de 19,8 % par an de 2017 à 2023.

¹⁹⁹ Les gains d'acquisition d'attribution gratuites d'action ne sont soumis à la contribution salariale de 10 % qu'au-delà d'un plafond de 300 000 € par an.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ampleur prise par les régimes sociaux dérogatoires pour les compléments de salaire en modifie leur portée. Ils portent désormais atteinte aux équilibres financiers de la sécurité sociale et à l'équité du prélèvement social entre les entreprises et entre les salariés. Dans un contexte de déficits croissants d'ici à 2027 et de cumul du recours aux différents dispositifs à l'avantage d'un nombre restreint d'entreprises et de salariés, un rapprochement du droit commun s'impose.

Les pistes identifiées sont, d'une part, de faire compenser par l'État l'exonération des cotisations salariales des heures supplémentaires (2,2 Md€), d'autre part, de faire converger les taux du forfait social vers le taux de référence de 20 % (1 Md€), d'appliquer le forfait social à la prime de partage de la valeur y compris pour les entreprises de moins de 250 salariés (1 Md€) et de relever le taux de la contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'actions de 20 % à 30 %, comme auparavant (0,4 Md€), soit une augmentation totale du prélèvement sur les entreprises de 2,4 Md€. Cette dernière estimation ne prend pas en compte les possibles changements de comportement d'entreprises après remise en cause des avantages dont elles bénéficiaient.

En sus de ces mesures, un alignement des plafonds d'exemption de cotisations sociales des dispositifs de participation financière sur ceux de la prime de partage de la valeur, non-chiffrable, serait de nature à atténuer les cumuls et à préserver l'équité du prélèvement social.

Dans une double perspective d'équité des efforts contributifs entre salariés et de réduction des déficits de la sécurité sociale, la Cour formule donc les recommandations suivantes de politique publique (ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) :

- 10. mettre en place un pilotage interministériel des exemptions et exonérations de cotisations sociales qui tienne compte de leur soutenabilité financière, des enjeux économiques associés, et de l'équité du prélèvement social ; évaluer les effets de substitution entre salaire et compléments de salaire induits par les taux de prélèvements non homogènes ;*
- 11. mettre en œuvre le principe fixé par la loi du 16 août 2022 de compensation de la perte de recettes résultant de la prime de partage de la valeur, au minimum par l'application du forfait social au taux de 20 % aux entreprises de moins de 250 salariés ;*

12. *compenser par crédits budgétaires le manque à gagner pour la sécurité sociale de l'exonération des cotisations salariales des heures supplémentaires ;*
 13. *rétablir à 30 % le taux de contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'action et faire progressivement converger les taux du forfait social des compléments de salaire liés aux résultats de l'entreprise vers le taux de droit commun de 20 % ;*
 14. *afin de limiter les effets de cumul des exemptions de cotisations sociales et de substitution sur le long terme aux salaires de base, abaisser les plafonds d'exemption des compléments de salaire de partage de la valeur en entreprise en les alignant sur ceux de la prime de partage de la valeur.*
-