

ANNEXE IV

Chiffrage du coût pour les administrations publiques du régime socio-fiscal spécifique des indemnités de rupture de contrat de travail

SOMMAIRE

1. LES MÉTHODES RETENUES PAR LES ADMINISTRATIONS POUR ÉVALUER LA NICHE FISCALE ET LES NICHE SOCIALES DIVERGENT ET SOULÈVENT DES DIFFICULTÉS.....	1
1.1. La DLF et DSS ont une approche différente de la norme de référence, qui conduit la DLF à ne pas considérer l'exemption des indemnités de licenciement comme une dépense fiscale.....	1
1.2. Les chiffrages des dépense fiscale et niche sociale établis par la DLF et la DSS reposent sur des assiettes différentes et sont de 0,3 Md€ pour la dépense fiscale et 1,0 Md€ pour la niche sociale, soit un total de 1,3 Md€.....	3
1.2.1. <i>La DLF s'appuie sur les données du système d'information d'homologation des ruptures conventionnelles tandis que la DSS s'appuie sur les données de la DSN.....</i>	3
1.2.2. <i>La DLF sous-estime le taux marginal moyen d'imposition sur le revenu des bénéficiaires d'indemnités de rupture et la DSS établit ses chiffrages à partir d'une liste non exhaustive de sept indemnités types</i>	5
2. SANS REMETTRE EN CAUSE LES DÉFINITIONS DES DÉPENSE FISCALE ET NICHE SOCIALE RETENUES PAR LES ADMINISTRATIONS, LA MISSION ESTIME LA DÉPENSE FISCALE À 0,4 MD€ ET LA NICHE SOCIALE À 1,5 MD€, SOIT UN TOTAL DE 1,9 MD€ SOIT 50 % DE PLUS	9
2.1. Dans la sphère fiscale, la mission a redressé l'actuel chiffrage de la dépense.....	9
2.1.1. <i>Sur le périmètre actuellement retenu comme une dépense fiscale, la mission considère nécessaire de faire évoluer l'assiette comme le taux marginal moyen d'imposition.....</i>	9
2.1.2. <i>Sur un périmètre élargi à l'ensemble des indemnités de rupture, la mission considère qu'une information du Parlement relative au manque à gagner, pour l'État, lié au régime d'exemptions, toutes indemnités de rupture confondues, est nécessaire.....</i>	11
2.2. Pour les niches sociales, la mission retient une méthodologie qui fait masse de l'ensemble des indemnités perçues et élargit <i>de facto</i> l'assiette exemptée.....	12
2.3. Le coût du régime socio-fiscal spécifique toutes administrations publiques par rapport à une contribution au premier euro est de 3,1 Md€.....	15
3. LE PASSAGE DE 30 % À 40 % DE LA CONTRIBUTION PATRONALE SPÉCIFIQUE RENDRAIT LA NICHE SOCIALE NÉGATIVE, SANS OUVRIR DE DROITS POUR LES SALARIÉS.....	15

1. Les méthodes retenues par les administrations pour évaluer la niche fiscale et les niches sociales divergent et soulèvent des difficultés

1.1. La DLF et DSS ont une approche différente de la norme de référence, qui conduit la DLF à ne pas considérer l'exemption des indemnités de licenciement comme une dépense fiscale

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et l'article 2 de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005 prévoient qu'est chaque année annexée aux projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale une évaluation des dépenses fiscales et niches sociales (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Définition des dépenses fiscales et niches sociales

Les dépenses fiscales constituent « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français¹ »

Les niches sociales sont des dispositifs dérogatoires², qui « prennent la forme d'exonérations, c'est-à-dire de réductions totales ou partielles des montants dus, le plus souvent par réduction des taux ou application d'un abattement, ou d'exemptions, totales ou partielles, de l'assiette sur laquelle les prélèvements sont dus. » Elles réduisent les recettes de la sécurité sociale, d'autant qu'elles ne sont pas compensées par l'État, et ce à comportement inchangé, sans prendre en compte les dépenses ouvertes au titre des droits créés.

Source : Annexes aux PLF et PLFSS pour 2024.

Les exemptions socio-fiscales attachées au régime de la rupture de contrat de travail font l'objet de chiffrages dont les normes de référence divergent selon les administrations comme le notait déjà, en 2011, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales³.

Du point de vue fiscal, pour la direction de la législation fiscale (DLF), l'exonération de l'ensemble des indemnités versées à l'occasion d'une rupture de contrat de travail ne saurait être considérée comme une niche puisqu'elle constitue la norme de référence. Elle répond au principe de réparation d'un préjudice (voir annexe I), les indemnités étant assimilées à des dommages et intérêts par nature non imposables. La DLF considère que seul le régime fiscal de la rupture conventionnelle ne correspond à la norme de référence d'exemption du préjudice, puisqu'elle constitue une séparation amiable, avec l'accord du salarié. Les mises à la retraite, pour lesquelles le consentement du salarié est pourtant nécessaire avant 70 ans, ne sont pas caractérisées comme une niche fiscale. Dès lors, **seule l'exonération partielle d'impôt sur le revenu des indemnités de rupture conventionnelle est considérée comme une dépense fiscale dans le tome II des voies et moyens annexé aux projets de lois de finances** (cf. tableau 1).

¹ PLF 2024, Tome 2 voies et moyens, Les dépenses fiscales

² PLFSS 2024, annexe 4, Présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation.

³ Voir Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, présidé par Henri Guillaume : [SYNTHESE](#)

Annexe IV

À la suite du rapport « Guillaume », la Cour des comptes a, dans un référé de 2016⁴, estimé que cette méthodologie était trop restrictive et invitait la DLF à reconnaître le caractère de dépense fiscale à l'ensemble des indemnités de rupture de contrat de travail ouvrant le droit à un traitement favorable, indépendamment de la réparation du préjudice. Elle dessinait deux scénarios pour retenir une norme de référence. Le premier était celui d'un chiffrage à partir d'une imposition au premier euro, tendant à considérer que l'indemnité de rupture était un prolongement du salaire, par nature imposable. Le second était celui d'un chiffrage à partir d'une imposition alignée sur le niveau de l'indemnité légale ou conventionnelle, tendant à considérer que ce plancher exclusivement était constitutif de la réparation du préjudice, le reste constituant un prolongement du salaire. Ces recommandations n'ont pas été suivies par la DLF.

Du point de vue social, la direction de la sécurité sociale (DSS) a une approche plus large du chiffrage de la niche sociale. **L'ensemble des exemptions relatives aux indemnités de rupture de contrat de travail est considéré comme une niche sociale quel qu'en soit le motif (licenciement, rupture conventionnelle et mise à la retraite).** La norme de référence établie est celle d'une contribution au premier euro, dans les conditions de droit commun. L'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale présente annuellement les mesures d'exemption (dont celles sous revue).

Tableau 1 : Périmètre des dépenses fiscales et niche sociale associées aux indemnités de rupture de contrat de travail

Indemnité	Mode de rupture	Dépense fiscale (O/N)	Niche sociale (O/N)
Licenciement	Individuel	N	O
Rupture conventionnelle		O	O
Mise à la retraite		N	O
Licenciement	Collectif	N	O
Rupture conventionnelle		O	O

Source : Annexes aux PLF et PLFSS pour 2024.

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 14 mars 2022 a introduit les lois annuelles d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) afin de mieux informer le Parlement de la situation des comptes sociaux⁵. Une annexe spécifique aux mesures de réduction et d'exonération de cotisation et contribution lui est associée qui évalue le montant des niches sociales et leur pertinence. En son sein, une fiche est dédiée à la fin du contrat de travail et du mandat social. Dès sa première édition, en 2023, celle-ci conclut à l'inefficacité du dispositif d'exemption de l'ensemble des indemnités de rupture en reprenant à son compte les évaluations du rapport « Guillaume »⁶.

⁴ Cour des comptes, Référé no 82016-2876 [Référé : Le régime fiscal et social des indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle du contrat de travail](#)

⁵ L'exposé des motifs de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale précisait que cette loi organique visait l'« amélioration de l'information : la proposition de loi entend assurer une information à jour et complète afin de permettre aux parlementaires d'accéder à l'ensemble des informations pertinentes. Ces informations doivent tendre vers une compréhension globale des finances sociales. C'est à ce titre qu'un certain nombre des annexes intègrent des informations relatives à l'ensemble des administrations publiques de sécurité sociale, sur lesquels les parlementaires ne disposent aujourd'hui que de données disparates. Par ailleurs, elle met en place une architecture simple et lisible des différentes catégories de loi de financement, de leur contenu et de leurs annexes. »

⁶ « Le dispositif a été jugé inefficace par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (rapport de juin 2011, fiche n° NS 60, NR 1 et NR 4 du C). »

1.2. Les chiffrages des dépenses fiscale et niche sociale établis par la DLF et la DSS reposent sur des assiettes différentes et sont de 0,3 Md€ pour la dépense fiscale et 1,0 Md€ pour la niche sociale, soit un total de 1,3 Md€

1.2.1. La DLF s'appuie sur les données du système d'information d'homologation des ruptures conventionnelles tandis que la DSS s'appuie sur les données de la DSN

Pour la dépense fiscale relative aux ruptures conventionnelles, afin d'établir son chiffrage, la DLF utilise les données relatives au nombre de ruptures conventionnelles individuelles, issues du système d'information exploité par la direction générale du travail (Télé SIRC) et transmises par la DARES. Ces données sont saisies par les entreprises et contrôlées par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) pour l'homologation de la rupture conventionnelle⁷. Ce système d'information n'est pas exhaustif sur l'ensemble des ruptures conventionnelles puisque les ruptures conventionnelles collectives n'y figurent pas (elles sont homologuées par l'administration à l'appui d'un autre système de gestion, RUPCO, administré par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle). Ces dernières ne sont pas chiffrées dans le calcul de la dépense fiscale, alors qu'elles sont exemptées intégralement. Or, les ruptures conventionnelles collectives représentent 17 % du montant des indemnités de rupture conventionnelle versées en 2024 (662 M€ sur 3 818 M€).

Les données transmises par la DARES incluent le nombre de bénéficiaires, le montant total d'indemnités reçues et le montant de l'assiette exemptée. Les données utilisées sont celles de la dernière année complètement connue, c'est-à-dire l'année N-2. Au montant de l'assiette exemptée, la DLF applique le taux marginal moyen d'imposition de l'ensemble des ménages en France, à savoir 10 %. Le chiffrage obtenu constitue un « ordre de grandeur » selon le tome II des voies et moyens⁸.

En 2024, le montant estimé par la DLF de la dépense fiscale associée aux indemnités de rupture conventionnelle est de 279 M€.

Le coût de la dépense fiscale indiqué en 2011 et 2012 et le nombre de bénéficiaires en 2012 dans les Voies et Moyens est probablement erroné. Par ailleurs, entre 2015 et 2024, l'évolution du nombre de bénéficiaires, en augmentation, est décorrélée du coût de la dépense. Sans pouvoir expliquer précisément cette décorrélation, la mission souligne qu'elle peut être cohérente avec :

- ◆ les réformes de l'impôt sur le revenu introduites en 2015 (suppression de la première tranche), en 2020 (baisse des taux sur les premières tranches) et 2023 (revalorisation plus importante que les autres années des tranches pour prendre en compte l'inflation), qui diminuent le montant attendu de l'impôt sur le revenu ;
- ◆ la diminution de 22 % en euros courants du montant moyen des indemnités versées entre 2019 (première année où les données ont été rendues disponibles pour la mission) et 2024, passé de 8 177 € à 6 393 €, ce qui diminue le montant des exemptions.

⁷ L'article L. 1237-14 du code du travail dispose : « la partie la plus diligente adresse une demande d'homologation à l'autorité administrative, avec un exemplaire de la convention de rupture. Un arrêté du ministre chargé du travail fixe le modèle de cette demande.

L'autorité administrative dispose d'un délai d'instruction de quinze jours ouvrables, à compter de la réception de la demande, pour s'assurer du respect des conditions prévues à la présente section et de la liberté de consentement des parties. À défaut de notification dans ce délai, l'homologation est réputée acquise et l'autorité administrative est dessaisie. »

⁸ Le tome II de l'annexe voies et moyens précise chaque année « pour chaque dépense chiffrée, la fiabilité de l'estimation est précisée depuis le PLF pour 2006. Cette indication concerne le coût de la première année chiffrée. Elle peut être « très bonne » ou « bonne ». Le chiffrage peut également constituer un simple ordre de grandeur. »

Annexe IV

Tableau 2 : Chiffrage de la dépense fiscale relative à la rupture conventionnelle dans les voies et moyens

Projet de loi de finances	Nombre de bénéficiaires	Coût de la dépense fiscale (en M€)	Évolution du nombre de bénéficiaire par rapport à l'année précédente	Évolution du coût par rapport à l'année précédente
2011	257 000	20	N.A.	N.A.
2012	20 000	20	-92 %	0 %
2013	254 000	250	1 170 %	1 150 %
2014	287 300	275	13 %	10 %
2015	319 900	255	11 %	-7 %
2016	314 380	285	-2 %	12 %
2017	333 300	295	6 %	4 %
2018	358 906	335	8 %	14 %
2019	420 357	350	17 %	4 %
2020	421 522	320	0 %	-9 %
2021	436 672	320	4 %	0 %
2022	426 200	295	-2 %	-8 %
2023	452 700	254	6 %	-14 %
2024	517 302	279	14 %	10 %

Source : Tome II des voies et moyens annexé aux projets de loi de finances des années 2011 et 2024.

Pour les niches sociales, contrairement à la DLF, la DSS s'appuie sur des données individuelles datant de l'année N-2 de l'ACOSS issues de la DSN (voir annexe II) pour chiffrer le montant des niches sociales associées aux indemnités de rupture. Cette source est la seule existante pour approcher l'ensemble des indemnités, de rupture conventionnelle, de licenciement mais également de mise à la retraite. Les étapes de calcul des niches sociales associées sont les suivantes :

- ◆ pour estimer l'assiette des indemnités de l'année N-1, les données de l'année N-2 sont vieillies de l'évolution de la masse salariale constatée en année N-2 ;
- ◆ à l'assiette totale de chaque type d'indemnité est retranchée la part sous 2 PASS afin de calculer l'assiette exemptée. Sur cette assiette, sont appliqués les taux de cotisation de droit commun, modulés en fonction de la distribution des revenus des salariés concernés ;
- ◆ ces taux sont appliqués selon deux formules avant allègements généraux de cotisations sociales et après.
- ◆ concernant la rupture conventionnelle et la mise à la retraite, la DSS déduit du montant de l'exemption le produit de la contribution patronale spécifique prévue au L. 137-12 du code de la sécurité sociale qui s'applique à la part exemptée de cotisations sociales.

Le résultat de ce calcul est inscrit dans le PLFSS comme dans le PLACSS.

En 2024, le montant des niches sociales associées aux indemnités de rupture de contrat de travail estimées par la DSS sont de (cf. tableau 3) :

- ◆ pour les indemnités de licenciement, 1 051 M€ avant allègements généraux et 919 M€ après allègements généraux de cotisations sociales ;
- ◆ pour les indemnités de rupture conventionnelle, 320 M€ avant allègements généraux et 137 M€ après allègements généraux de cotisations sociales ;
- ◆ pour les indemnités de mise à la retraite, 7 M€ avant allègements généraux et 6 M€ après allègements généraux de cotisations sociales ;
- ◆ soit un total de 1 378 M€ avant allègements généraux et 1 060 M€ après allègements généraux.

Annexe IV

Pour les indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite, les montants des niches sociales indiqués dans le PLFSS et le PLACSS sont nets de la contribution patronale spécifique, dont le rendement est pourtant élevé. Avant déduction de cette cotisation, ils s'élèvent, après allègements généraux, à respectivement 798 M€ et 26 M€. Le montant prévisionnel de contribution était estimé au moment de l'élaboration du PLACSS à 661M€, montant révisé ensuite à la hausse (814M€ - rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale - mai 2025).

Tableau 3 : Chiffrage des exemptions sociales de cotisations et contributions en 2024 (en M€)

Indicateur	Indemnités de licenciement	Indemnités de rupture conventionnelle	Indemnités de mise à la retraite
Montant des indemnités (A)	3 036	2 576	84
Part de l'assiette sous deux PASS (B)	83 %	86 %	80 %
Assiette exemptée (C = A*B)	2 505	2 205	67
Taux de contribution, avant allègements généraux (D)	42 %	45 %	40 %
Cotisations qui auraient du être prélevées, brutes, avant allègements généraux (E = C*D)	1 051	982	27
Taux de contribution, après allègements généraux (F)	37 %	36 %	39 %
Cotisations qui auraient du être prélevées, nettes après allègements généraux (G = C*F)	919	798	26
Montant de la contribution patronale spécifique (H)	N.A.	-661	-20
Perte de cotisations avant allègements généraux nette de la contribution patronale (I = E+H)	1051	320	7
Perte de cotisations après allègements généraux nette de la contribution patronale (J = G+H)	919	137	6

Source : Document de calcul de la DSS pour l'annexe du PLACSS.

La fiabilité générale du chiffrage est jugée bonne selon la DSS dans les documents budgétaires.

Il résulte de ces éléments que l'information transmise à la représentation nationale dans le cadre des documents budgétaires précités n'est pas mise en cohérence entre la sphère fiscale et la sphère sociale. Les sources et définitions prises en compte pour le calcul des assiettes des exemptions relatives à la rupture conventionnelle divergent selon le PLF et le PLFSS.

1.2.2. La DLF sous-estime le taux marginal moyen d'imposition sur le revenu des bénéficiaires d'indemnités de rupture et la DSS établit ses chiffrages à partir d'une liste non exhaustive de sept indemnités types

Pour la sphère fiscale, deux problèmes sont identifiés par la mission :

- ◆ les données issues du système d'information Télé RC utilisées par la DLF n'incluent pas les ruptures conventionnelles collectives ;

Annexe IV

- ◆ le taux marginal moyen de 10 % appliqué à l'assiette exemptée est sous-estimé, les indemnités de rupture de contrat de travail bénéficiant davantage aux plus hauts revenus⁹.

Pour la sphère sociale, deux problèmes ont été relevés par la mission dans le calcul des niches :

- ◆ le montant des indemnités prises en compte n'est pas exhaustif ;
- ◆ la soustraction de deux PASS au montant des indemnités perçues surestime l'exemption dont bénéficient effectivement les salariés ;

1. Les chiffrages réalisés par la DSS pour établir la ligne A du tableau 3 sont assis sur une liste de sept indemnités types¹⁰ (cf. tableau 4) :

- ◆ l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ;
- ◆ l'indemnité légale de mise à la retraite par l'employeur ;
- ◆ l'indemnité conventionnelle de mise à la retraite par l'employeur ;
- ◆ l'indemnité légale de licenciement ;
- ◆ l'indemnité légale supplémentaire de licenciement ;
- ◆ l'indemnité légale spéciale de licenciement ;
- ◆ l'indemnité légale spécifique de licenciement.

Toutefois, cette liste n'est pas exhaustive des indemnités perçues par le salarié. Elle omet des indemnités qui sont versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail ou du mandat social (cf. annexe II, graphique 1), en particulier :

- ◆ les indemnités conventionnelles supplémentaires aux indemnités légales, versées en cas de licenciement, qui représentent 1 613 M€ en 2024 ;
- ◆ les indemnités transactionnelles (exonérées ou non fiscalement – codes types 022 et 055), lesquelles regroupent les indemnités transactionnelles proprement dites et les indemnités supra-conventionnelles et représentent 2 470 M€ en 2024 ;
- ◆ les indemnités de conciliation prud'homales, lesquelles représentent 353 M€ en 2024.

Il en résulte qu'en 2024, les indemnités prises en compte par la DSS dans le chiffrage des niches sociales ne représentent que 64 % des indemnités perçues qui devraient être prises en compte dans le calcul.

⁹ En 2023, 53 % du montant des indemnités de rupture ont bénéficié à des cadres, alors qu'ils représentent 25 % des salariés.

¹⁰ Voir annexe II pour la définition des différents codes types.

Annexe IV

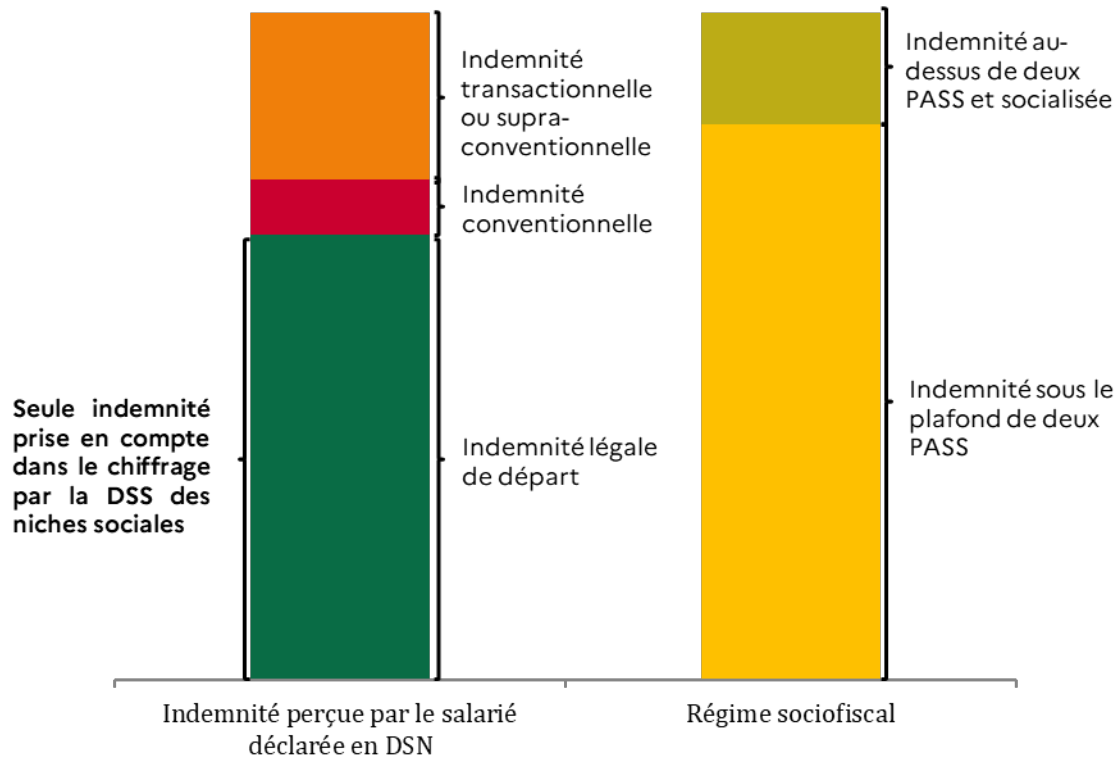
Tableau 4 : Exploitation des codes types indemnités dans le chiffrage des niches sociales

Indemnités déclarées au titre d'une rupture de contrat de travail dans la DSN	Code type de l'indemnité	L'indemnité est incluse dans le chiffrage des niches sociales (O/N)	L'indemnité devrait être incluse dans le chiffrage des niches sociales (O/N)	Montant en 2024 (M€)
Indemnités de rupture conventionnelle	001	O	O	2 420
Indemnité de cessation de fonction des mandataires sociaux	002	N	O	12
Indemnités de mise à la retraite par l'employeur	003	O	O	40
Indemnité conventionnelle de mise à la retraite par l'employeur	004	O	O	42
Indemnité légale de départ à la retraite du salarié	005	N	N	1 046
Indemnité conventionnelle de départ à la retraite du salarié	006	N	N	1 343
Indemnité légale de licenciement	007	O	O	2 553
Indemnité légale supplémentaire de licenciement	008	O	O	222
Indemnité légale spéciale de licenciement	009	O	O	155
Indemnité légale spécifique de licenciement	010	O	O	47
Indemnité conventionnelle supplémentaire aux indemnités légales	021	N	O	1 613
Indemnité transactionnelle	022	N	O	2 464
Indemnité forfaitaire de conciliation prud'homale	033	N	O	353
Indemnité transactionnelle exonérée fiscalement	055	N	O	6

Source : Mission ; liste des codes types DSN, GIP MDS ; DSS.

Annexe IV

Graphique 1 : Déclaration des indemnités de rupture en DSN, régime socio-fiscal associé à ces indemnités de rupture et part des indemnités prises en compte par la DSS dans le chiffrage des dépenses sociales



Source : Mission. NB : La taille des blocs du graphique est fictive et ne reflète pas la part respective des différents éléments. Note de lecture : L'indemnité perçue par le salarié à l'occasion d'une rupture est décomposée dans la DSN entre l'indemnité légale de départ, l'indemnité conventionnelle supplémentaire par rapport à l'indemnité légale et l'indemnité transactionnelle ou supra-conventionnelle supplémentaire par rapport à l'indemnité conventionnelle.

2. À cette assiette globale, la DSS applique une exemption à la hauteur de deux PASS pour déterminer l'assiette exemptée de cotisations et de contributions sociales. Ce montant exempté se voit ensuite appliquer un cumul de taux de cotisations salariales, patronales et de CSG-CRDS (cf. section 1.1).

Le retranchement de deux PASS constitue un majorant de l'exemption réelle. En effet (cf. annexe I) :

- ◆ pour les cotisations sociales, est exempté le maximum de l'indemnité légale ou conventionnelle, de deux revenus annuels bruts et de 50 % de cette indemnité, dans la limite de deux PASS ;
- ◆ pour la CSG-CRDS, est exemptée l'indemnité légale ou conventionnelle, dans la limite de deux PASS.

Le montant effectivement exempté de cotisations sociales et de CSG-CRDS peut donc être inférieur à 2 PASS.

À ces problèmes qui feront l'objet d'une recommandation relative à la modification du chiffrage de la niche, la mission ajoute un commentaire sur les taux de cotisation appliqués. Conformément au périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale, portant sur les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, les taux retenus, avant allègement généraux (ligne D du tableau 3) et après allègement généraux (ligne F du tableau 3) n'incluent pas les cotisations patronales d'assurance chômage et de retraite complémentaire.

2. Sans remettre en cause les définitions des dépenses fiscales et niche sociale retenues par les administrations, la mission estime la dépense fiscale à 0,4 Md€ et la niche sociale à 1,5 Md€, soit un total de 1,9 Md€ soit 50 % de plus

2.1. Dans la sphère fiscale, la mission a redressé l'actuel chiffrage de la dépense

2.1.1. Sur le périmètre actuellement retenu comme une dépense fiscale, la mission considère nécessaire de faire évoluer l'assiette comme le taux marginal moyen d'imposition

La mission a ainsi ajusté la méthodologie de calcul actuellement utilisé par la DLF.

D'une part, il apparaît nécessaire de corriger l'assiette retenue en :

- ◆ intégrant à l'assiette actuellement au titre de la rupture conventionnelle, les montants exemptés au titre des mises à la retraite et de la rupture conventionnelle collective.
- ◆ déduisant de cette assiette le montant des cotisations salariales, la fraction de CSG exonérée d'impôt sur le revenu et le produit de l'abattement forfaitaire de 10 % pour frais professionnels. Les calculs actuels se fondent sur une assiette exemptée brute, en conséquence majorée de ces sommes qui ne sont jamais assujetties à l'impôt sur le revenu.

D'autre part, il convient de mieux estimer le taux marginal moyen d'imposition retenu. Celui actuellement retenu par la DLF est de 10 %. À partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (cf. encadré 2), la mission a calculé le taux marginal moyen d'imposition des salariés suivant leur catégorie socioprofessionnelle (cf. tableau 2) :

- ◆ 19,8 % pour les cadres et professions intellectuelles supérieures ;
- ◆ 9,9 % pour les professions intermédiaires ;
- ◆ 5,6 % pour les employés ;
- ◆ 5,1 % pour les ouvriers.

Tableau 5 : Moyenne des taux d'imposition par catégorie socioprofessionnelle en 2022

Catégorie socioprofessionnelle	Taux moyen d'imposition	Taux marginal moyen d'imposition
Cadres et professions intellectuelles supérieures	8,3 %	19,8 %
Professions intermédiaires	3,4 %	9,9 %
Employés	1,7 %	5,6 %
Ouvriers	1,4 %	5,1 %
Total	3,5 %	9,7 %

Source : ERFS 2022 ; calculs : pôle Science des données de l'IGF.

Encadré 2 : Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS)

L'ERFS mesure ce dont les ménages ont disposé au cours d'une année pour consommer et épargner. L'échantillon est composé de 50 000 ménages ayant répondu à l'Enquête Emploi en Continu (EEC) au dernier trimestre de l'année. Les données comportent donc des informations socio-démographiques, enrichies par les données administratives de la DGFIP (déclarations de revenus) et les données des organismes sociaux (prestations sociales). Les revenus générés par des produits financiers non soumis à l'impôt sur le revenu sont imputés.

Annexe IV

Le champ couvert par l'enquête est celui des ménages dits « ordinaires » résidants en France hexagonale, représentatifs de 97 % de la population française hors DOM-COM. Les personnes vivant en collectivité, en logement précaire ou sans-domicile en sont exclues. L'unité statistique de l'enquête est le ménage (et pas le foyer fiscal ou l'individu), c'est-à-dire l'ensemble des occupants d'un même logement. Cependant une pondération est également disponible au niveau individu, ce qui permet de calculer des agrégats avec ce niveau de granularité.

Source : Insee.

À partir de la part des montants d'indemnité alloués à chaque catégorie socioprofessionnelle (cf. tableau 6) et du taux marginal moyen d'imposition de la catégorie socioprofessionnelle, la mission a calculé les taux marginaux moyens d'imposition applicables à chaque type de rupture (cf. tableau 7) :

- ◆ 13,9 % pour les licenciements ;
- ◆ 14,8 % pour les ruptures conventionnelles ;
- ◆ 15,9 % pour les mises à la retraite.

Tableau 6 : Part des indemnités reçues en 2024 par catégorie socioprofessionnelle

Catégorie socioprofessionnelle	Part des montants alloués à la catégorie socioprofessionnelle			Taux marginal moyen d'imposition
	Licenciements	Ruptures conventionnelles	Mises à la retraite	
Employés ou ouvriers	28,8 %	21,2 %	16,4 %	5,4 %
Professions intermédiaires	14,7 %	15,3 %	13,8 %	9,9 %
Cadres	51,6 %	58,4 %	65,3 %	19,8 %
Non salariés ¹¹	1,9 %	1,1 %	2,8 %	19,8 %
<i>Non disponible</i>	<i>3,0 %</i>	<i>4,0 %</i>	<i>1,6 %</i>	<i>9,7 %</i>
Total	28,8 %	21,2 %	16,4 %	N.A.

Source : Mission, y compris pôle Science des données de l'IGF ; ERFIS 2022 ; extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'Acoss.

Tableau 7 : Taux marginaux moyens d'imposition calculés par la mission

Composante	Licenciements	Ruptures conventionnelles	Mises à la retraite
Taux marginal moyen	13,9 %	14,8 %	15,9 %

Source : Mission, y compris pôle Science des données de l'IGF ; ERFIS 2022 ; extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'Acoss.

Il en résulte que (cf. tableau 8) la dépense fiscale associée à la rupture conventionnelle, estimée à 279 M€ par la DLF, est estimée à 423 M€ par la mission.

¹¹ Les non-salariés correspondent aux mandataires sociaux. Leurs indemnités moyennes étant élevées (73 342 € en 2024 contre 31 471 € pour les cadres et 12 029 € pour l'ensemble des bénéficiaires), leur taux marginal moyen d'imposition est assimilé à celui des cadres.

Annexe IV

Tableau 8 : Comparaison de l'estimation des dépenses fiscales associées à la rupture du contrat de travail réalisée par la DLF et la mission

Mode de rupture	Chiffrage DLF	Chiffrage mission
Rupture conventionnelle individuelle	279	339
Rupture conventionnelle collective	N.A.	77
Mise à la retraite	N.A.	8
Total dépenses fiscales	279	423
Licenciement	N.A.	478
Coût par rapport à une contribution au premier euro	N.A.	902

Source : DLF ; mission.

2.1.2. Sur un périmètre élargi à l'ensemble des indemnités de rupture, la mission considère qu'une information du Parlement relative au manque à gagner, pour l'État, lié au régime d'exemptions, toutes indemnités de rupture confondues, est nécessaire

La mission juge utile de pouvoir informer le Parlement sur le manque à gagner théorique que représente le traitement fiscal constitutif de la réparation d'un préjudice associé à l'ensemble des indemnités de rupture et d'en suivre l'évolution.

Il s'agirait alors de calculer un coût des mesures dérogatoires élargi aux licenciements. Pour les licenciements économiques relevant des PSE, une estimation du montant de l'exonération totale d'impôt sur le revenu dont ils bénéficient devrait être réalisée à partir de la part qu'ils représentent dans les licenciements économiques totaux.

Cette assiette élargie serait imposée selon les taux marginaux d'imposition moyens recalculés par la mission.

Il résulte de ce chiffrage supplémentaire un coût de 478 M€ pour les licenciements et un coût total du régime fiscal par rapport à une contribution au premier euro de 902 M€ (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Coût global de l'ensemble des mesures fiscales relatives à la rupture conventionnelle, la mise à la retraite et aux licenciements (en M€)

Mode de rupture	Chiffrage DLF	Chiffrage mission
Rupture conventionnelle individuelle	279	339
Rupture conventionnelle collective	N.A.	77
Mise à la retraite	N.A.	8
Total dépenses fiscales (A)	279	423
Licenciement (B)	N.A.	478
Total élargi C = A+B	N.A.	902

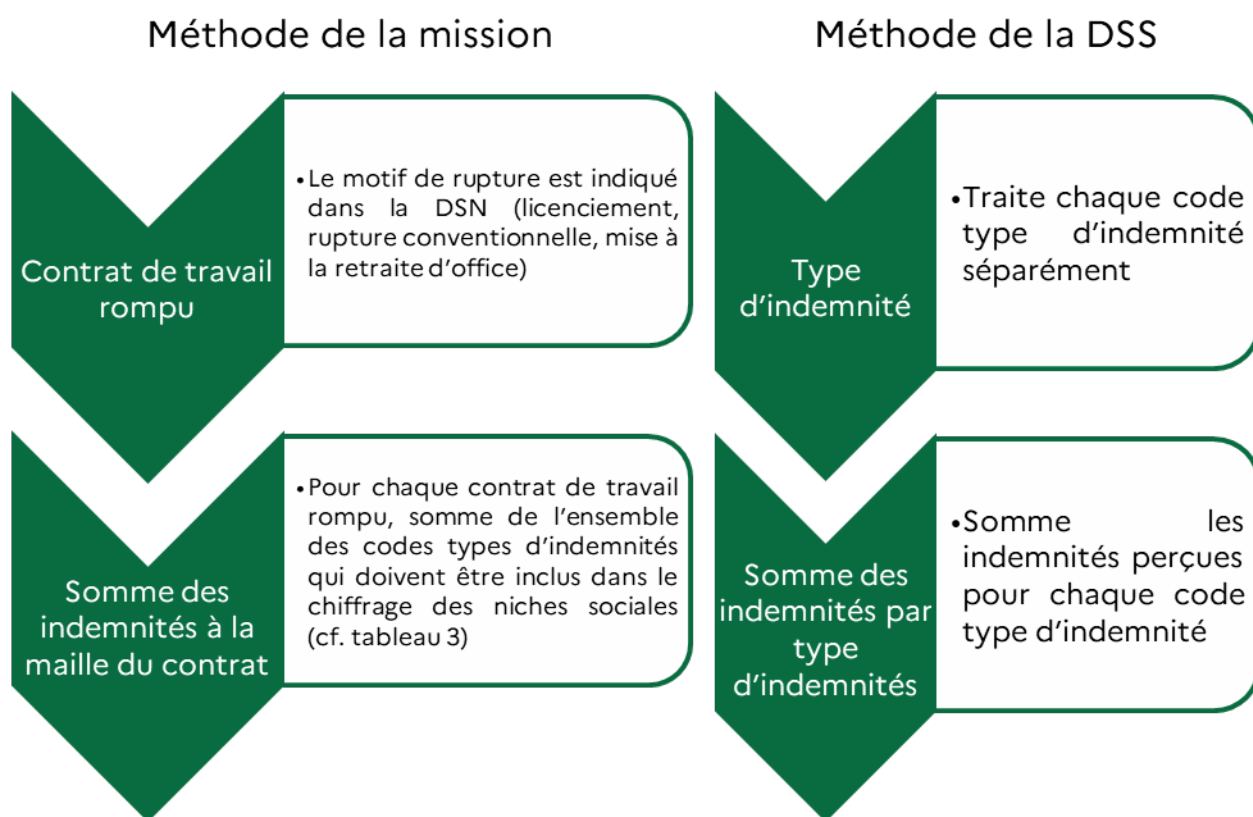
Source : DLF ; mission.

2.2. Pour les niches sociales, la mission retient une méthodologie qui fait masse de l'ensemble des indemnités perçues et élargit *de facto* l'assiette exemptée

Concernant les niches sociales, il apparaît nécessaire de raisonner par fait générateur plutôt que de construire une assiette sur la base d'une liste de codes types indemnités. Conformément à l'esprit du droit, la mission a fait masse de l'ensemble des indemnités perçues à l'occasion d'une fin de contrat pour estimer le coût de la niche (cf. graphique 2). En effet, des indemnités différentes peuvent être perçues à l'occasion d'une même rupture (cf. graphique 1).

En outre, l'imparfaite ventilation des indemnités dans les codes types, signalée à plusieurs reprises à la mission (voir annexe II), rend cet exercice de rattachement encore plus nécessaire, le montant des indemnités perçues par contrat rompu étant plus fiable que les indemnités réparties par code type.

Graphique 2 : Comparaison de la méthode employée par la mission et de la méthode de la DSS



Source : Mission.

Cette opération de rattachement de l'ensemble des indemnités perçues au motif de rupture est une étape indispensable au calcul de la niche.

Celle-ci peut également être améliorée en :

- ◆ s'appuyant sur les données disponibles de la DSN relative au montant constaté de l'exonération N-1 plutôt que le montant sous 2 PASS (voir supra) ;
- ◆ tenant compte du fait que certains licenciements économiques sont intégrés à des plans de sauvegarde de l'emploi et à cet égard, bénéficient d'un montant d'exemption plus élevé.

Annexe IV

Il en résulte que le coût des niches sociales associées aux indemnités de rupture de contrat de travail est, après allègements généraux (cf. tableau 10, tableau 11), de 1 493 M€ d'après la mission contre 1 061 M€ d'après la DSS. Ce coût se décompose comme suit :

- ◆ pour les licenciements, de 1 324 M€ d'après la mission, contre 919 M€ d'après la DSS ;
- ◆ pour les ruptures conventionnelles, de 164 M€ d'après la mission, contre 137 M€ d'après la DSS ;
- ◆ pour les mises à la retraite, de 4 M€ d'après la mission, contre 6 M€ d'après la DSS.

Concernant le produit de la contribution spécifique, le chiffrage établi par la mission (821 M€) est proche du montant révisé à la hausse dans le cadre du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale – juin 2025 (814 M€).

Tableau 10 : Chiffrage des exemptions sociales de cotisations et contributions en 2024 (en M€) d'après les calculs de la mission

Indicateur	Indemnités de licenciement	Indemnités de rupture conventionnelle	Indemnités de mise à la retraite
Montant des indemnités (A)	4 708	3 151	63
Part de l'assiette exemptée (B)	76 %	86,9%	76,9 %
Assiette exemptée (C = A*B)	3 580	2 737	49
Taux de contribution, avant allègements généraux (D)	42 %	45 %	40 %
Cotisations qui auraient du être prélevées, brutes, avant allègements généraux (E = C*D)	1 503	1 231	19
Taux de contribution, après allègements généraux (F)	37 %	36 %	39 %
Cotisations qui auraient du être prélevées, nettes après allègements généraux (G = C*F)	1 324	985	19
Montant de la contribution patronale spécifique (H)	N.A.	-821	-15
Perte de cotisations avant allègements généraux (I = E+H) nette de la contribution patronale	1 503	410	5
Perte de cotisations après allègements généraux nette de la contribution patronale (J = G+H)	1 324	164	4

Source : Mission ; document de calcul de la DSS ; extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'Acoss.

Annexe IV

Tableau 11 : Comparaison de l'estimation des niches sociales après allègements généraux associées aux ruptures de contrat de travail de la DSS et de la mission (en M€)

Mode de rupture	Chiffrage DSS	Chiffrage mission
Licenciement	919	1 324
Rupture conventionnelle <i>Soit cotisations qui auraient du être prélevées – forfait social)</i>	137 <i>(798 – 661)</i>	164 <i>(985 – 821)</i>
Mise à la retraite <i>Soit cotisations qui auraient du être prélevées – forfait social)</i>	6 <i>(26-20)</i>	4 <i>(19-15)</i>
Total	1 062	1 493

Source : DSS ; mission.

De manière complémentaire, la mission a réalisé un chiffrage des pertes de recettes sur un périmètre plus large que les régimes de base de la sécurité sociale, en raisonnant toutes administrations de sécurité sociale. Ce chiffrage est utile pour avoir une vision toutes administrations de sécurité sociale des exemptions relatives aux indemnités de rupture de contrat de travail. Ainsi, la mission en rappelle le cadre d'application :

- ◆ les cotisations patronales d'assurance-chômage, au taux de 4,00 % dans la limite de 188 400 € de rémunération brute annuelle, qui font l'objet d'une modulation du taux de contribution (appelée « bonus-malus »)¹² et sont comprises entre 2,95 % et 5,00 % ;
- ◆ les cotisations de retraite complémentaire, aux taux marginaux de :
 - 7,87 % (3,15 % pour la part salariale et 4,72 % pour la part patronale) jusqu'à 47 100 € de rémunération brute annuelle ;
 - 21,59 % (8,64 % pour la part salariale et 12,95 % pour la part patronale) entre 47 100 € et 376 800 € de rémunération brute annuelle.

Tableau 12 : Taux de cotisation avant et après allègements généraux utilisés par la mission, comparés à ceux utilisés par la DSS

Mode de rupture	Avant allègements généraux		Après allègements généraux	
	Taux de cotisation retenu par la DSS	Taux de cotisation retenu par la mission	Taux de cotisation retenu par la DSS	Taux de cotisation retenu par la mission
Licenciement	42 %	52 %	37 %	46 %
Rupture conventionnelle	45 %	60 %	36 %	48 %
Mise à la retraite	40 %	60 %	39 %	58 %

Source : Mission ; document de calcul de la DSS ; extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'Acoss. Note : Les taux retenus sont issus du rapprochement des cotisations perçues avec l'assiette assujettie calculés par l'Acoss.

Il en résulte une perte de recettes pour les administrations de sécurité sociale (sur le champ plus large que le PLFSS), après allègements généraux, de 2 068 M€, dont (cf. tableau 13) :

- ◆ 1 647 M€ pour les indemnités de licenciement ;
- ◆ 492 M€ pour les indemnités de rupture conventionnelle, nettes de la contribution patronale spécifique ;
- ◆ 13 M€ pour les indemnités de mise à la retraite.

¹² Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

Tableau 13 : Chiffrage des pertes de recettes sur un périmètre toutes administrations sociales

Indicateur	Indemnités de licenciement	Indemnités de rupture conventionnelle	Indemnités de mise à la retraite	Total
Perte de cotisations avant allègements généraux nette de la contribution patronale (I = E+H)	1 861	821	14	2 696
Perte de cotisations après allègements généraux nette de la contribution patronale (J = G+H)	1 647	492	13	2 151

Source : Mission ; document de calcul de la DSS ; extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'Acoss.

2.3. Le coût du régime socio-fiscal spécifique toutes administrations publiques par rapport à une contribution au premier euro est de 3,1 Md€

In fine, le coût du régime socio-fiscal spécifique lié aux indemnités de rupture de contrat de travail est, toutes administrations publiques, d'après la mission, de 3 053 M€, dont 902 M€ pour la dépense fiscale et 2 151 M€ pour la niche sociale.

3. Le passage de 30 % à 40 % de la contribution patronale spécifique rendrait la niche sociale négative, sans ouvrir de droits pour les salariés

Outre les constats relatifs aux paramètres retenus dans les chiffrages, la mission s'interroge sur la caractérisation de niche sociale de la rupture conventionnelle et de la mise à la retraite d'office.

D'une part les exemptions d'assiette n'ouvrent pas de droits sociaux. De fait, la caractérisation de niche est contestable. D'autre part, l'introduction de la contribution spécifique de 30% assise sur les assiettes exemptées des mises à la retraite d'office et des ruptures conventionnelles compense dans une très large mesure le coût de ces dépenses sociales, qui selon la DSS ne sont que de 100 M€ pour une assiette exemptée supérieure à 2 000 M€.

Dans le cadre du PLFSS 2026, qui inclut une proposition de relèvement de cette contribution spécifique à 40%, une fiche mesure préparatoire été transmise à la mission.

À périmètre de calcul inchangé par rapport au PLFSS 2025, mais selon la méthode de calcul de la mission, si cette mesure était adoptée, elle annulerait *de facto* la niche sociale qu'elle est censée couvrir (cf. tableau 14). La niche sociale deviendrait même négative :

- ◆ -109 M€ pour les ruptures conventionnelles ;
- ◆ -1 M€ pour les mises à la retraite.

En outre, cette mesure équivaldrait à une baisse de cotisations salariales et à une hausse de la contribution à la charge de l'employeur.

Ce forfait social n'est créateur d'aucun droit. Il est donc singulier qu'une exemption de cotisations habituellement créatrices de droit soit entièrement couverte par un prélèvement patronal non créateur de droits.

Annexe IV

Tableau 14 : Application de la contribution spécifique à 40 % sur les indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite sur le périmètre du PLFSS 2024

Indicateur	Contribution à 30% Calculs DSS		Contribution à 30% Calculs Mission		Contribution à 40% Calculs Mission	
	Rupture conv.	Mise à la retraite	Rupture conv.	Mise à la retraite	Rupture conv.	Mise à la retraite
Montant des indemnités (A)	2 576	84	3 151	63	3 151	63
Assiette exemptée	2 205	67	2 737	48	2 737	67
Cotisations qui auraient dû être prélevées, nettes après allègements généraux (G = C*F)	798	26	985	19	985	19
Montant de la contribution patronale spécifique (H)	-661	-20	-821	15	-1 095	-20
Perte cotisations après allègements généraux nette de la contribution patronale (J = G+H)	137	6	164	4,5	-109	-1

Source : Document de calcul de la DSS pour l'annexe du PLACSS.