



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Régime socio-fiscal des indemnités de rupture de contrat de travail

OCTOBRE 2025

Jean-Luc TAVERNIER  
Valentin MELOT  
Axel GILLOT

Laurent HABERT  
Sarah BARTOLI

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

INSPECTION GÉNÉRALE DES  
FINANCES

N° 2025-E-063-03

INSPECTION GÉNÉRALE DES  
AFFAIRES SOCIALES

N° 2025-071R

## RAPPORT

# RÉGIME SOCIO-FISCAL DES INDEMNITÉS DE RUPTURE DE CONTRAT DE TRAVAIL

Établi par

VALENTIN **MELOT**  
Inspecteur des  
finances

LAURENT **HABERT**  
Inspecteur général des  
affaires sociales

AXEL **GILLOT**  
Inspecteur des  
finances

SARAH **BARTOLI**  
Inspectrice des affaires  
sociales

Avec le concours de  
THIBAUT **BAILLIER**  
Stagiaire de l'Institut national  
du service public

Sous la supervision de  
JEAN-LUC **TAVERNIER**  
Inspecteur général des  
finances

- OCTOBRE 2025 -

## SYNTHÈSE

Les indemnités de rupture d'un contrat de travail à durée indéterminée, hors démission ou départ volontaire en retraite, ont représenté 9,0 Md€ en 2024, versés à 811 000 salariés. Ces indemnités (indemnité de licenciement, de rupture conventionnelle et de mise à la retraite pour l'essentiel) bénéficient d'un régime d'exemption fiscale et sociale dont le cadre a été élaboré en 1999. Ce régime trouve sa justification originelle dans le fait que ces indemnités réparent au moins pour partie le préjudice né de la rupture du contrat de travail imposée au salarié. Toutefois, l'émergence des formes de rupture du contrat de travail d'un commun accord, au premier chef la rupture conventionnelle introduite en 2008, a amoindri la portée de cette justification. Le préjudice est en effet moins évident dans le cas de ruptures d'un commun accord que dans celui de ruptures unilatérales du fait de l'employeur.

**Le régime d'exemption fiscale et sociale des indemnités de rupture s'est complexifié au cours des 25 dernières années, au point d'en être aujourd'hui peu lisible pour les salariés comme pour les employeurs.** Même s'il prévoyait dès l'origine des traitements spécifiques à certaines situations (écarts d'assiette entre cotisations sociales et CSG-CRDS, régime plus favorable pour les licenciements collectifs que pour les licenciements individuels), il était fondé sur une cohérence entre exemptions fiscale et sociale, qui s'est altérée à la fin de la décennie 2000 : des règles de plafonnement des exemptions plus restrictives ont été introduites dans la sphère sociale alors que les règles fiscales ont peu évolué.

La complexité du régime socio-fiscal des indemnités de rupture résulte également des différences significatives de traitement de situations proches. Celles-ci donnent lieu à des comportements d'optimisation, s'agissant par exemple du régime des mises en retraite (comparé à celui applicable aux départs volontaires), de la rupture conventionnelle collective ou des indemnités versées dans le cadre de transaction ou d'une conciliation devant le bureau des prud'hommes.

Par ailleurs, le régime d'exemption applicable aux ruptures conventionnelles individuelles a fait l'objet d'évolutions successives qui en altèrent la cohérence. Alors que le régime socio-fiscal était initialement aligné sur celui des indemnités de licenciement, la partie exemptée de cotisations a été assujettie à compter de 2013 au forfait social à un taux de 20 % et depuis 2023, à une cotisation patronale spécifique à un taux majoré à 30 %, qui efface en grande partie l'exemption sur le périmètre couvert par les lois de financement de la sécurité sociale (cotisations aux régimes obligatoires de base, CSG et CRDS).

**L'incidence pour les finances publiques du régime d'exemption est significative, actuellement estimée à 1,3 Md€ dont 0,3Md€ pour la dépense fiscale et 1,1 Md€ pour la partie sociale. Elle n'est pas pleinement documentée.** L'exemption est considérée comme une niche sociale pour sa totalité mais comme une dépense fiscale pour partie seulement. La qualification de niche ou de dépense fiscale est de fait en partie conventionnelle et, s'agissant de la partie sociale, l'absence de droits ouverts en contrepartie d'une partie des cotisations exemptées pourrait conduire à discuter cette qualification. Sans remettre en cause la définition de la dépense fiscale et de la niche sociale, mais en ajustant les assiettes et ou les taux, **la mission estime le coût global de l'exemption à 1,9 Md€, dont 0,4 Md€ pour le régime fiscal et 1,5 Md€ pour le régime social.**

**L'analyse coûts-bénéfices au regard du marché de l'emploi de ce régime d'exemption est difficile à mener.** L'introduction de la rupture conventionnelle elle-même a sans doute eu des effets bénéfiques et elle est, du reste, jugée favorablement par la plupart des acteurs ; mais l'incidence propre du régime socio-fiscal est difficile à identifier, s'agissant notamment de la substitution des ruptures conventionnelles à une partie des démissions. Il apparaît en tout état de cause que l'essor de la rupture conventionnelle doit moins à ce régime que, du point de vue des salariés, aux modalités d'accès à l'assurance chômage et, du point de vue des entreprises, à l'évitement des coûts associés aux contentieux.

Le régime socio-fiscal a certainement plus d'incidence sur les comportements des cadres, qui perçoivent 57 % des indemnités de rupture. Plus largement, la mission met en évidence que, même si le régime d'exemption bénéficie à tous les salariés concernés, le fait que les plafonds d'exemption fiscale soient élevés profite à une faible proportion d'entre eux.

Sur le fondement des constats qui précèdent, la mission considère qu'une évolution du régime actuel d'exemption devrait se fixer comme objectif une mise en cohérence des règles, par l'harmonisation et le nivellement des différents plafonnements. De ce point de vue, **si la réforme proposée par le Gouvernement dans le PLFSS pour 2026, consistant à relever de 30 % à 40 % la contribution patronale sur la partie des indemnités de ruptures conventionnelles qui est exonérée de cotisations, a l'avantage de la simplicité et d'un rendement fiable dans son ordre de grandeur, elle présente plusieurs limites.** Ainsi :

- ◆ elle accroît la singularité consistant à **taxer fortement par une contribution spécifique ce qui est exempté de cotisations** ;
- ◆ elle **ne devrait pas contribuer à amoindrir substantiellement l'attrait de la rupture conventionnelle** pour des salariés désireux de quitter l'entreprise, ce qui est pourtant présenté comme l'un des objectifs de cette réforme ;
- ◆ l'effet de la hausse de prélèvement serait **concentré sur les ruptures concernant les salariés les moins rémunérés** ;
- ◆ **elle alourdirait le montant des impôts de production** en comptabilité nationale, tout en maintenant le montant des niches sociales.

La mission préconise au minimum **un alignement des plafonds d'exemption fiscaux sur les plafonds sociaux**, qui n'aurait toutefois d'incidence que sur le budget de l'État (100 M€). Elle privilégie, de façon plus ambitieuse, pour des rendements toutes administrations publiques équivalents ou supérieurs au relèvement de la contribution patronale (280 M€), une **diminution des plafonds fiscaux et sociaux**, soit au niveau du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS ; 700 M€, dont 358 M€ sur le périmètre PLFSS), soit au niveau des indemnités légales ou conventionnelles (470 M€, dont 230 M€ sur le périmètre PLFSS).

Les augmentations de prélèvements correspondant à ces options alternatives seraient partagées entre les salariés (parmi ceux qui perçoivent des indemnités déjà substantielles) et les employeurs, ce qui n'est pas le cas de la hausse de contribution envisagée qui pèse au moins facialement sur les seuls employeurs.

La mission préconise en complément d'autres évolutions de moindre ampleur pour mettre fin à certains comportements d'optimisation (supprimer l'exonération fiscale totale dont bénéficient les indemnités forfaitaires de conciliation devant les prud'hommes, appliquer aux transactions le même régime qu'aux indemnités), supprimer les situations d'exemption fiscale déplafonnée encore présentes dans les procédures de rupture de contrat collectives et mettre en cohérence le traitement des indemnités versées à l'occasion d'un départ à la retraite.

Enfin, la mission émet plusieurs recommandations visant à améliorer la qualité de l'information statistique disponible sur les indemnités de rupture et sur les conséquences des politiques menées sur le marché de l'emploi, ainsi que des propositions visant à affiner les chiffrages de dépenses fiscales et niches sociales et à améliorer l'information du Parlement et de tous les acteurs sur ces dispositifs.

# LISTE DES PROPOSITIONS

## **Améliorer l'information du Parlement sur le coût du régime d'exemption :**

**Proposition n° 1 [DLF, DSS, ACOSS] :** Améliorer le chiffrage de la dépense fiscale et de la niche sociale. À cette fin : 1° inclure dans le coût de la dépense fiscale n° 120138 les ruptures conventionnelles collectives et les mises à la retraite ; 2° affiner le taux d'impôt sur le revenu pris en compte (en exploitant les données individuelles contenues dans la DSN) ; 3° pour le calcul du coût de la niche sociale, tenir compte de l'ensemble des indemnités versées ; 4° afficher, sans contraction des montants, les moindres recettes sur les ruptures conventionnelles et les recettes de la cotisation patronale spécifique.

**Proposition n° 2 [DLF, DSS, ACOSS] :** Compléter l'information du Parlement sur le pilotage de ces dispositifs d'exemption en publiant à intervalles réguliers le manque à gagner pour les finances publiques, toutes administrations publiques confondues (incluant la retraite complémentaire et l'assurance chômage), résultant du traitement socio-fiscal spécifique, par rapport à un assujettissement intégral.

## **Enrichir et améliorer la qualité de l'information à disposition de l'administration pour étudier les effets du régime sur le marché de l'emploi :**

**Proposition n° 3 [GIP MDS, mission interministérielle « données sociales », France Travail, ACOSS, DGFIP] :** Mettre en œuvre d'ici 2028 la simplification programmée du bloc 52 de la DSN afin d'en faciliter la déclaration par les entreprises, améliorer la qualité de données et fiabiliser l'exploitation opérationnelle notamment avec France Travail. Étendre à la DGFIP l'accès au bloc 52.

**Proposition n° 4 [DARES, ACOSS] :** Pour la DARES, mener une enquête statistique sur le recours aux ruptures conventionnelles, sur le modèle de celle de 2011. Pour l'ACOSS et la DARES, réaliser des publications régulières sur les modes de rupture de contrat de travail et les indemnités associées à partir des données du bloc 52 de la DSN.

## **Élargir l'assiette assujettie aux différents prélèvements obligatoires et simplifier le régime :**

**Proposition n° 5 [DSS, DLF] :** Privilégier une mesure d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux par l'harmonisation du régime socio-fiscal à une mesure paramétrique sur les seules ruptures conventionnelles individuelles. À cet effet, la mission propose trois scénarios dont le rendement toutes administrations publiques s'échelonne entre 100 M€ et 700 M€.

## **Supprimer ou atténuer certains régimes de faveur non pertinents :**

**Proposition n° 6 [DLF, DSS] :** Supprimer le régime fiscal de faveur prévu pour les indemnités de conciliation. Mieux encadrer le régime social applicable aux indemnités transactionnelles. À cette fin, inclure les indemnités transactionnelles parmi les indemnités citées au 3° du 1 de l'article 80 *duodecies* du CGI.

**Proposition n° 7 [DLF, DSS] :** Harmoniser le traitement fiscal et social des indemnités de rupture pour les salariés en âge de bénéficier d'une pension de retraite selon que la rupture est une rupture conventionnelle, un départ à la retraite ou une mise à la retraite.

**Proposition n° 8 [DLF, DSS] :** Introduire un plafond d'exemption fiscale pour les licenciements en cas de plan de sauvegarde de l'emploi ou de rupture conventionnelle collective. Pour ces dernières, réexaminer aux termes d'une évaluation spécifique la pertinence de l'exemption.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LE RÉGIME SOCIO-FISCAL DES INDEMNITÉS DE RUPTURE DE CONTRAT DE TRAVAIL EST COMPLEXE, PEU COHÉRENT ET PARMIS LES PLUS FAVORABLES AU SEIN DES PAYS COMPARABLES .....</b>	<b>3</b>
1.1. En 2024, un quart des ruptures de contrat de travail à durée indéterminée ont donné lieu à une indemnité partiellement ou totalement exemptée d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.....	3
1.2. Les indemnités perçues par les salariés et les mandataires sociaux en cas de rupture de leur contrat font l'objet d'exemptions partielles d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.....	4
1.3. Le régime est complexe et comporte plusieurs incohérences.....	8
1.3.1. <i>La complexité du régime rend son application et son pilotage difficiles.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>Le régime comporte plusieurs incohérences au regard de son objectif initial de distinguer la part des indemnités réparant un préjudice.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Le traitement retenu pour les indemnités de rupture conventionnelle répond à des objectifs devenus contradictoires au fil du temps .....</i>	<i>10</i>
1.4. Le régime d'exemption est parmi les plus favorables au sein de l'OCDE.....	11
<b>2. L'INFORMATION SUR L'EFFET FINANCIER DU RÉGIME SOCIO-FISCAL EST AUJOURD'HUI PARTIELLE ET LA MÉTHODOLOGIE DE CHIFFRAGE EMPLOYÉE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE.....</b>	<b>11</b>
2.1. Les annexes aux PLF et PLFSS estiment le coût du régime socio-fiscal à 1,3 Md€, mais les méthodes d'évaluation souffrent de limites.....	11
2.2. L'évaluation redressée de la dépense fiscale et de la niche sociale sur les indemnités de rupture est de 1,9 Md€, soit près de 50 % de plus que l'estimation actuelle .....	14
2.3. Les données relatives aux indemnités de rupture dans la DSN sont d'une qualité imparfaite et la structure de leur déclaration devrait être simplifiée.....	15
2.4. La contribution patronale spécifique compense presque intégralement l'exemption de cotisations sociales, de CSG et de CRDS sur les ruptures conventionnelles .....	16
<b>3. BÉNÉFICIAIRE À UN NOMBRE RESTREINT DE SALARIÉS, LE RÉGIME D'EXEMPTION EST UN DÉTERMINANT DE SECOND ORDRE DES COMPORTEMENTS À L'OCCASION DES RUPTURES DE CDI PAR RAPPORT, POUR LES SALARIÉS, AU DROIT AU CHÔMAGE ET, POUR LES EMPLOYEURS, À LA GESTION DU RISQUE CONTENTIEUX .....</b>	<b>17</b>
3.1. La substituabilité des différents modes de rupture s'est accrue, ce qui fragilise dans leur principe les différences de traitement social et fiscal qui existent entre les modes de rupture.....	17
3.1.1. <i>La rupture conventionnelle, notamment parce qu'elle s'est pour partie substituée à des démissions, a un coût pour les finances publiques et ses effets doivent être documentés.....</i>	<i>20</i>

3.1.2.	<i>Plus globalement, la plus grande porosité entre les modes de rupture accroît un risque de comportements optimisateurs de la part des salariés et employeurs pour les plus hautes indemnités.....</i>	21
3.2.	L'effet du régime socio-fiscal sur le marché de l'emploi est secondaire par rapport à celui de la politique d'indemnisation du chômage pour les salariés et de la gestion du risque contentieux pour les employeurs.....	22
3.3.	Le bénéfice du régime socio-fiscal est concentré sur des profils spécifiques.....	24
3.3.1.	<i>Le montant des indemnités varie fortement selon le mode de rupture, la taille des entreprises, la catégorie socio professionnelle, l'âge et le genre</i>	24
3.3.2.	<i>Les plafonds du régime socio fiscal des exemptions ne concernent pas 98 % des salariés et les indemnités nettes sont dès lors plus inégalement réparties que le salaire brut.....</i>	25
<b>4.</b>	<b>LA HAUSSE DE LA CONTRIBUTION PATRONALE NE PRÉSENTE PAS DE RISQUE MAJEUR, MAIS UN RENDEMENT AU MOINS SIMILAIRE ET MIEUX CIBLÉ PEUT ÊTRE ATTEINT EN DONNANT DE LA COHÉRENCE AUX DIFFÉRENTS PRÉLÈVEMENTS.....</b>	<b>27</b>
4.1.	Le projet du Gouvernement d'augmenter le taux du prélèvement spécifique sur les indemnités de rupture conventionnelle de 30 % à 40 % comporte plusieurs limites.....	27
4.2.	Une réduction de l'assiette exemptée fiscalement permettrait d'atteindre le même rendement tout en concentrant les effets sur les indemnités les plus élevées et en simplifiant le dispositif.....	28
4.3.	Les prélèvements supplémentaires simulés dans les scénarios affectent des catégories différentes de salariés et d'entreprises.....	29
4.4.	Des pistes complémentaires visent à lutter contre certaines stratégies d'optimisation fiscale et à remettre en cause les avantages spécifiques à certaines formes de rupture.....	31
4.4.1.	<i>Les exemptions spécifiques dont bénéficient les indemnités transactionnelles et les indemnités de conciliation devraient être supprimées.....</i>	31
4.4.2.	<i>Les niches relatives aux mises à la retraite amiables et aux procédures de rupture de contrat collectives peuvent être remises en question.....</i>	32
	<b>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>34</b>

## INTRODUCTION

**En 2024, 3,33 millions de contrats de travail à durée indéterminée (CDI) ont été rompus, entraînant le versement d'indemnités pour un montant total de 12,3 Md€.** Parmi ces indemnités, un quart (soit 3,3 Md€) sont traitées, au regard de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux, comme des revenus d'activité<sup>1</sup>, tandis que les trois quarts (les indemnités qui font suite à un licenciement hors faute grave et faute lourde, à une rupture conventionnelle ou encore à une mise à la retraite), soit 9,0 Md€, font l'objet d'un traitement spécifique en termes de prélèvement.

**Ces indemnités bénéficient d'exemptions, totales ou partielles selon les cas, d'impôt sur le revenu, de cotisations sociales et de contributions sociales** (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale – CSG et CRDS), **et sont pour certaines assujetties à des prélèvements sociaux spécifiques.** Ce régime socio-fiscal, en vigueur depuis 2000<sup>2</sup>, s'explique notamment par le fait que ces indemnités réparent au moins en partie un préjudice et n'ont pas vocation à être assujetties à ce titre<sup>3</sup>. Selon les documents budgétaires, ce régime représenterait des recettes non perçues de l'ordre de 1,3 Md€ pour les finances publiques par rapport à un assujettissement total des indemnités selon les règles applicables aux salaires.

**Ce régime spécifique a fait l'objet de critiques successives** de la part du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales en 2011<sup>4</sup>, de la Cour des comptes en 2016<sup>5</sup>, ou encore du conseil des prélèvements obligatoires en 2024<sup>6</sup>, notamment en raison de sa complexité et de son manque de cohérence.

**Aussi, par lettre du 28 juin 2025, les ministres chargés des affaires sociales, de l'emploi et des comptes publics ont saisi l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) d'une mission portant sur ce régime.** Fondée sur l'article L.O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale (CSS), la mission a pour objet d'évaluer le régime, notamment au regard de son objectif visant à prendre en compte la partie des indemnités de rupture compensant un préjudice et de proposer des mesures de simplification, de mise en cohérence et de gain d'efficience.

---

<sup>1</sup> Il s'agit principalement des indemnités de départ en retraite, mais aussi des indemnités de rupture conventionnelle pour les salariés en âge de bénéficier d'une pension et les indemnités qui pourraient être versées à l'occasion d'une démission.

<sup>2</sup> Résultant des lois du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000 et de la loi de finances du 30 décembre 1999 pour 2000.

<sup>3</sup> Conformément à la jurisprudence, détaillée en annexe I, du Conseil d'État, « toute somme perçue d'un employeur à l'occasion de la rupture du contrat de travail constitu[ait] une rémunération imposable, à l'exception de la partie de l'indemnité versée pour réparer des préjudices autres que la perte de salaire ».

<sup>4</sup> Inspection générale des finances (2011), *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*.

<sup>5</sup> Cour des comptes (2016), « Le régime fiscal et social des indemnités de licenciements et de rupture conventionnelle du contrat de travail », *Référé n° S2016-2876*.

<sup>6</sup> Melot (V.) et Repetti-Deiana (S.), 2024, Rapport particulier : *Les différences de traitement entre catégories de revenus*, p. 95.

## Rapport

**La mission intervient dans un contexte où le traitement par les pouvoirs publics de la rupture conventionnelle est sujet à débat.** Depuis sa création en 2008, ce mode de rupture s'est fortement développé, suscitant des initiatives pour encadrer, par des prélèvements sociaux spécifiques, le régime social favorable qui lui est attaché, tandis que le traitement fiscal n'a pas évolué depuis sa création. À la date de rédaction du présent rapport, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 inclut également une mesure augmentant les prélèvements sur les indemnités de rupture de contrat de travail, avec un rendement attendu de 260 M€ de recettes supplémentaires.

Sont envisagées<sup>7</sup>, par ailleurs, pour limiter l'attractivité du dispositif, une augmentation du différé d'indemnisation<sup>8</sup> avant de pouvoir bénéficier de l'assurance chômage à la suite d'une rupture conventionnelle ou une réduction de la durée d'indemnisation.

La mission a en conséquence porté une attention particulière à l'analyse des effets de ce mode de rupture sur le marché du travail, quand bien même les règles d'indemnisation du chômage sont hors de son champ.

La mission a enfin conçu ses propositions alternatives, de façon à atteindre un rendement budgétaire au moins égal au rendement de 260 M€ de la mesure inscrite à ce stade dans le PLFSS pour 2026 de sorte d'éclairer les débats parlementaires à venir tout en préservant l'équilibre de financement de la sécurité sociale, notamment en termes de recettes.

Le présent rapport :

- ◆ met en évidence la complexité et le manque de cohérence du cadre socio-fiscal applicable aux indemnités de rupture de contrat de travail (1) ;
- ◆ propose une méthode alternative d'évaluation du coût pour les finances publiques du régime (2) ;
- ◆ souligne que si le régime socio-fiscal est secondaire dans le comportement des employés et des salariés, il peut inciter à des optimisations ; ses effets sont en outre concentrés sur un nombre limité de ruptures de montants élevés (3) ;
- ◆ propose de recentrer le régime fiscal et social sur son objectif initial tout en lui apportant des simplifications et en augmentant son rendement (4).

Outre la lettre de mission et la liste des personnes rencontrées, le présent rapport s'appuie sur cinq annexes. Celles-ci présentent les règles en vigueur et leur historique (annexe I) ainsi que les modalités de déclaration et de contrôle de l'assiette, assiette et modalités de liquidation (II), dressent un état de la connaissance sur les effets économiques du régime socio-fiscal de rupture (III), détaillent les chiffrages produits par l'administration sur le coût de ce régime et leurs limites (IV) et synthétisent les résultats des simulations menées par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour le compte de la mission (V).

La mission souhaite adresser ses remerciements à ses nombreux interlocuteurs qui se sont rendus disponibles dans des délais contraints, et tout particulièrement à la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS, dont la contribution aux travaux menés a été majeure pour simuler les scénarios d'évolution du régime socio-fiscal.

---

<sup>7</sup> Lettre du Premier Ministre aux partenaires sociaux en date du 29 septembre 2025.

<sup>8</sup> Délai de carence avant de pouvoir bénéficier de l'indemnisation au titre de l'assurance chômage ; il dépend notamment du montant des indemnités supralégales.

## 1. Le régime socio-fiscal des indemnités de rupture de contrat de travail est complexe, peu cohérent et parmi les plus favorables au sein des pays comparables

### 1.1. En 2024, un quart des ruptures de contrat de travail à durée indéterminée ont donné lieu à une indemnité partiellement ou totalement exemptée d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux

À l'occasion de la rupture de son contrat de travail, **le salarié a droit, dans certains cas, à une indemnité visant à compenser les préjudices liés à la rupture anticipée du contrat de travail. Le code du travail en fixe les contours :**

- ◆ **en cas de licenciement (hors cas de faute grave ou faute lourde)**, l'article L. 1234-9 prévoit que le salarié en CDI a droit à une indemnité lorsqu'il dispose d'au moins huit mois d'ancienneté. L'indemnité légale (c'est-à-dire l'indemnité minimale avant négociation éventuelle entre les deux parties)<sup>9</sup> dont peut bénéficier le salarié est définie par l'article R. 1234-2 comme :
  - un quart de mois de salaire brut par année d'ancienneté jusqu'à dix ans ;
  - un tiers de mois de salaire par année d'ancienneté pour les années à partir de dix ans ;
- ◆ **en cas de rupture conventionnelle**, l'article L. 1237-13 prévoit que le salarié a droit à une indemnité spécifique de rupture conventionnelle qui ne peut être inférieure à l'indemnité légale de licenciement ;
- ◆ **en cas de mise à la retraite**, l'article L. 1237-5 prévoit que le salarié a droit à une indemnité de mise à la retraite qui ne peut être inférieure à l'indemnité légale de licenciement.

**En 2024, 3,3 millions de contrats de travail à durée indéterminée ont été rompus<sup>10</sup>.**

Les modes de rupture les plus fréquents sont à l'initiative du salarié. La démission, qui représente 56 % de l'ensemble des ruptures, est de loin le mode de rupture le plus fréquent. Les départs volontaires en retraite (235 000 en 2024) représentent 7 % des ruptures de CDI et donnent lieu à versement d'indemnités<sup>11</sup>. Les indemnités et primes versées lors de ces ruptures sont traitées d'un point de vue social et fiscal comme des éléments de rémunération et font l'objet de prélèvements au premier euro versé.

Par ailleurs, 811 000 ruptures, soit 24 % du total, ont donné lieu au versement d'une indemnité ouvrant droit à un traitement socio-fiscal spécifique (cf. graphique 1), parmi lesquels :

- ◆ 494 000 ruptures conventionnelles individuelles ;
- ◆ 208 000 licenciements pour motif personnel hors faute grave ou faute lourde ;
- ◆ 97 000 licenciements économiques ;
- ◆ 9 000 ruptures conventionnelles collectives ;
- ◆ 2 000 mises à la retraite.

À cet égard, il est à noter que 214 000 licenciements n'ont pas donné lieu à indemnité, lesquels incluent en particulier les licenciements pour faute grave ou lourde.

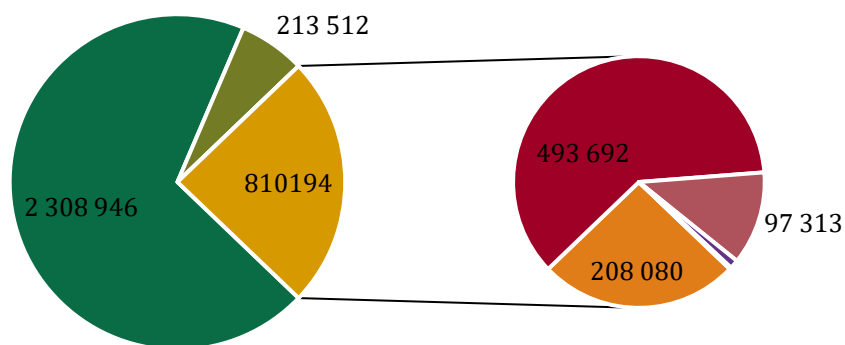
---

<sup>9</sup> Un accord de branche peut prévoir une indemnité conventionnelle minimale supérieure à l'indemnité légale minimale, mais ne peut pas prévoir une indemnité conventionnelle inférieure.

<sup>10</sup> Démissions incluses, mais hors fins de période d'essai. Source : DARES.

<sup>11</sup> Code du travail L. 1237-9

Graphique 1 : Nombre et répartition par modalité des ruptures de CDI hors période d'essai en 2024



- Sans versement d'indemnités
- Avec indemnité sans traitement sociofiscal spécifique
- Avec indemnité et avec traitement sociofiscal spécifique
- Licenciements pour motif personnel (hors faute grave ou faute lourde)
- Rupture conventionnelle individuelle
- Licenciement économique
- Rupture conventionnelle collective
- Mise à la retraite

*Source : Extractions du bloc 52 de la DSN réalisées par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS ; DARES, « mouvements de main d'œuvre ».*

La cessation des fonctions de dirigeant ou mandataire d'une société commerciale peut aussi ouvrir droit à une indemnité, qui fait également l'objet d'un traitement socio-fiscal spécifique. Le code de commerce n'encadre pas les conditions de versement ni le montant de cette indemnité. De telles indemnités peuvent être en particulier versées en cas de révocation du dirigeant par les actionnaires ou associés.

## 1.2. Les indemnités perçues par les salariés et les mandataires sociaux en cas de rupture de leur contrat font l'objet d'exemptions partielles d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux

Le régime socio-fiscal dérogatoire est justifié, à l'origine<sup>12</sup>, par le fait que les indemnités ont pour partie vocation à réparer le préjudice lié à un départ subi. Les indemnités associées à un départ volontaire sont soumises dès le premier euro aux prélèvements de droit commun, à savoir à l'impôt sur le revenu, aux cotisations sociales, à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Au contraire, les indemnités de départ qui visent à réparer au moins partiellement un préjudice font l'objet, pour ce motif, d'exemptions reposant sur des données objectives telles que le mode de rupture, le montant des indemnités, le montant minimal prévu par la loi ou la convention collective, ou encore le revenu du salarié.

<sup>12</sup> Le dispositif fiscal et social d'exemption des indemnités de rupture a été défini par les lois de finances (n° 99-1172 du 30 décembre 1999, art. 3) et de financement de la Sécurité sociale (n° 99-1140 du 29 décembre 1999, art. 2) pour 2000.

## Rapport

**Sept régimes socio-fiscaux<sup>13</sup> sur les indemnités de rupture de contrat de travail peuvent être recensés, portant sur quatre types de prélèvements** (cf. tableau 1), définis, pour ceux qui présentent un caractère dérogatoire, en référence au plafond annuel de la sécurité sociale (« PASS », égal à 47 100 € en 2025). De façon simplifiée<sup>14</sup>, les règles qui s'appliquent actuellement aux indemnités de rupture *stricto sensu*<sup>15</sup> sont les suivantes :

- ◆ l'exemption de cotisations sociales est, conformément à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (CSS) :
  - égale à l'indemnité versée (exemption totale) en cas de rupture collective du contrat de travail (licenciement faisant l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi et rupture conventionnelle collective) dans la limite de deux PASS (soit 94 200 €) ;
  - égale au maximum de l'indemnité légale ou conventionnelle de rupture, de deux fois le rémunération annuelle brute et de 50 % de l'indemnité perçue, dans la limite de deux PASS pour la rupture conventionnelle individuelle et la mise à la retraite;
  - par exception à ce qui précède, inexistante (assujettissement total) si l'indemnité dépasse dix PASS (soit 471 000 €)
  - inexistante en cas de démissions ou départ à la retraite ;
- ◆ l'exemption de CSG-CRDS est, conformément à l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale :
  - égale à l'indemnité légale ou conventionnelle de rupture dans la limite de deux PASS en cas de rupture collective, de licenciement individuel ou de rupture conventionnelle ;
  - par exception, inexistante si l'indemnité dépasse dix PASS;
  - inexistante en cas de démissions ou départ à la retraite ;
- ◆ l'exemption d'impôt sur le revenu<sup>16</sup> est, conformément à l'article 80 *duodecies* du code général des impôts (CGI) :
  - totale en cas de rupture collective du contrat de travail concernant au moins dix personnes (licenciement faisant l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi et rupture conventionnelle collective) ;
  - égale sinon au maximum de l'indemnité légale ou conventionnelle de rupture, de deux fois le rémunération annuelle brute et de 50 % de l'indemnité perçue. Ces deux derniers éléments sont pris en compte dans la limite de :

---

<sup>13</sup> Licenciement faisant l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi, licenciement hors plan de sauvegarde de l'emploi, rupture conventionnelle individuelle pour un salarié qui ne peut pas bénéficier d'une pension de retraite, rupture conventionnelle individuelle pour un salarié qui peut bénéficier d'une pension de retraite, rupture conventionnelle collective, mise à la retraite et démission ou départ en retraite.

<sup>14</sup> Les règles détaillées et leur application à des cas-types sont présentées en section 2.3 de l'annexe I.

<sup>15</sup> Par opposition aux indemnités versées à l'occasion de la rupture, ce qui inclut par exemple des indemnités compensatrices de congés payés (en tout état de cause assujetties) ou des indemnités accordées par le juge pour sanctionner des manquements de l'employeur (exemptées en totalité dans la limite de certains plafonds et de certains seuils d'assujettissement au premier euro).

<sup>16</sup> Pour la détermination du revenu net global imposé, les indemnités assujetties sont agrégées avec les autres traitements et salaires. De ces traitements et salaires, sont déduits, selon les règles de droit commun (art. 83 et 154 quinquies du CGI), les cotisations salariales et une fraction de la CSG (6,8 points) payées — y compris les cotisations et la CSG se rapportant aux indemnités de rupture. L'abattement de 10 % représentatif des frais professionnels est ensuite appliqué.

## Rapport

- six PASS (soit 282 600 €) pour la rupture conventionnelle individuelle lorsque le salarié ne peut pas bénéficier d'une pension de retraite ;
- cinq PASS (soit 235 500 €) pour la mise à la retraite ;
- inexistante pour les démissions, départ à la retraite et rupture conventionnelle individuelle lorsque le salarié peut bénéficier d'une pension.
- ◆ une contribution patronale spécifique de 30 %, conformément à l'article L. 137-12 du code de la sécurité sociale, s'applique sur la fraction d'indemnité exemptée de cotisations sociales pour les ruptures conventionnelles individuelles et les mises à la retraite.

L'exemption de cotisations a pour contrepartie de ne pas ouvrir de droit au titre des prestations contributives (retraite de base, retraite complémentaire). Concernant l'assurance chômage, qu'il y ait ou non cotisation, le montant des indemnités de licenciement n'est pas pris en compte pour le calcul des droits<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Règlement général annexé à la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage - article 12.

## Rapport

**Tableau 1 : Synthèse des régimes d'exemptions fiscale et sociales et seuils applicables aux indemnités de rupture du contrat de travail et à la cessation des fonctions de dirigeant ou mandataire social et conditions d'application de la cotisation spécifique**

Personne et situation de rupture concernée			Exemption fiscale		Exemption de cotisations sociales		Exemption de CSG et CRDS		Contribution spécifique de 30 % sur l'assiette exonérée de cotisations sociales		
			Montant	Plafond	Montant	Plafond et seuil de CPE	Montant	Plafond et seuil de CPE			
Salarié	Licenciement	PSE	Totalité	Aucun	Totalité	2 PASS > 10 PASS = CPE	ILC	2 PASS > 10 PASS = CPE	N		
		Hors PSE							N		
	Rupture conventionnelle individuelle	Ne peut pas bénéficier d'une pension	max(ILC ; 2 RAB ; 50 % de l'indemnité)	6 PASS <sup>18</sup>	max(ILC ; 2 RAB ; 50 % de l'indemnité)						O
		Peut bénéficier d'une pension	0	-							
	Rupture conventionnelle collective		Totalité	Aucun	Totalité						N
	Mise à la retraite		max(ILC ; 2 RAB ; 50 % de l'indemnité)	5 PASS <sup>19</sup>	max(ILC ; 2 RAB ; 50 % de l'indemnité)						O
	Démission ou départ à la retraite		0	-	0				-	0	-
Dirigeant ou mandataire	Cessation forcée		3 PASS	3 PASS	2 PASS	2 PASS > 5 PASS = CPE	2 PASS > 5 PASS = CPE	N			
	Cessation volontaire		0	-	0	-	0	-	N		

*Source : mission. Notes de lecture : PASS : plafond annuel de la sécurité sociale ; CPE : contribution au premier euro ; PSE : plan de sauvegarde de l'emploi ; ILC : indemnité légale ou conventionnelle ; RAB : rémunération annuelle brute. N.B. : l'annexe I présente des cas types pour illustrer les régimes applicables.*

<sup>18</sup> Sauf dans le cas où l'ILC dépasse 6 PASS, auquel cas elle est entièrement exemptée.

<sup>19</sup> Sauf dans le cas où l'ILC dépasse 5 PASS, auquel cas elle est entièrement exemptée.

### 1.3. Le régime est complexe et comporte plusieurs incohérences

#### 1.3.1. La complexité du régime rend son application et son pilotage difficiles

La complexité du régime est un constat partagé par les parties prenantes : à l'exception des avocats spécialisés, aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission n'a prétendu connaître l'ensemble des dispositions applicables sans l'aide d'un tableau récapitulatif.

Cette complexité tient aux règles de détermination des assiettes elles-mêmes et aux modifications successives du régime, qui en ont réduit la cohérence au fil du temps. Elle est source d'illisibilité pour les salariés et de difficulté potentielle dans le juste calcul des indemnités pour les entreprises. Ces règles sont également difficiles à mettre en œuvre parce que des indemnités relevant de différentes natures peuvent être versées en plusieurs temps<sup>20</sup> et que les plafonds ne s'appliquent pas tous à la même assiette<sup>21</sup>.

Cette complexité est aussi éprouvée par les administrations en charge de gérer le cadre des exemptions : la mission a relevé diverses erreurs matérielles dans la présentation du régime telle qu'elle figure à l'annexe au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale pour 2024 consacrée aux niches sociales<sup>22</sup>.

Elle explique enfin pour partie les difficultés à évaluer le coût du régime socio-fiscal et les conséquences, en particulier budgétaires, attendues d'évolutions de ce régime (cf. annexe IV), ce qui rend le régime peu pilotable.

Cette complexité empêche l'automatisation des contrôles d'assiette *a priori*. Le contrôle de la bonne mise en œuvre du régime est réalisé *a posteriori* sur pièces et sur place par le réseau des URSSAF et par la DGFIP (cf. encadré 1, annexe II).

#### Encadré 1 : Les contrôles administratifs réalisés sur les indemnités de rupture

Le contrôle de la bonne application des règles d'exemption des indemnités ne fait pas l'objet d'alerte particulière de la part de l'ACOSS et de la DGFIP, eu égard à la relative faiblesse des montants redressés à l'occasion des contrôles.

En matière sociale, les règles afférentes aux indemnités de rupture font partie des points de vérification obligatoire dans le cadre d'un contrôle complet de la situation d'une entreprise. Le contrôle porte alors sur toute la réglementation propre aux cotisations et contributions ainsi que sur la régularité des procédures de rupture, condition du bénéfice des dispositions d'exemption. Les montants en régularisation pour ce chef de redressement sont modestes : 4 % des contrôles ont conduit à détecter des irrégularités, avec un montant redressé de l'ordre de 20 M€ par an, soit 1 % du coût de la niche sociale.

<sup>20</sup> À titre d'exemple, un salarié peut recevoir certaines indemnités liées à l'exécution du contrat de travail (indemnité compensatrice de congés payés par exemple) lors de la perception de son dernier salaire, puis son indemnité de licenciement *stricto sensu* par un virement distinct le même mois, puis recevoir une indemnité supplémentaire plusieurs mois ou années plus tard en cas de transaction, de <sup>2</sup>on ou de décision de justice.

<sup>21</sup> Dans l'exemple présenté dans la note précédente, certaines indemnités sont exemptées totalement, d'autres partiellement, et le plafond d'exemption social est appliqué à la masse de toutes les indemnités.

<sup>22</sup> Ainsi, dans le tableau de synthèse de la fiche n° 75 consacrée à ce régime, la formule de calcul relative à l'exonération d'IR ne mentionne pas l'indemnité légale ou conventionnelle ; par ailleurs, il n'est pas fait mention que les règles mentionnées pour les salariés pouvant bénéficier d'une pension ne sont applicables qu'aux ruptures conventionnelles. Enfin, les règles applicables en matière d'IR et de cotisations sociales pour les licenciements hors PSE et les mises à la retraite sont présentées comme s'appliquant aux seules indemnités légales ou conventionnelles, alors qu'elles s'appliquent à l'ensemble des indemnités de licenciement (y compris les indemnités supra-conventionnelles).

## Rapport

En matière fiscale en revanche, peu de contrôles sont réalisés sur les indemnités de rupture de contrat de travail. Si la correcte mise en œuvre du régime est vérifiée dans le cadre des contrôles d'entreprises par la DVNI, elle ne donne lieu qu'à un faible nombre de redressements (73 notifications représentant 13,4 M€ redressés en 2024).

*Source : Mission.*

### 1.3.2. Le régime comporte plusieurs incohérences au regard de son objectif initial de distinguer la part des indemnités réparant un préjudice

Le régime socio-fiscal des indemnités de rupture vise à prendre en compte deux objectifs principaux :

- ◆ exempter de prélèvements la part de ces indemnités qui représente le préjudice subi par le salarié du fait de la rupture ;
- ◆ faire reposer le calcul de la part exemptée sur des critères plus prévisibles et laissant moins de marge d'appréciation au juge.

Le régime actuel pâtit toutefois d'incohérences (*cf.* section 3.2 de l'annexe I).

**L'incohérence la plus manifeste est la différence qui existe entre les règles de détermination des assiettes de l'IR, des cotisations sociales et de la CSG-CRDS fondant les exemptions de prélèvement sur les indemnités de rupture.**

Ainsi, dès 1999, le législateur a établi des règles d'exemption plus restrictives pour l'assiette de la CSG-CRDS que pour celles, identiques, de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales : l'exemption de CSG-CRDS était en effet dès l'origine limitée au montant des indemnités légales ou conventionnelles, alors que les exemptions d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales pouvaient aller au-delà. Or, la justification de ces exemptions est en principe identique, à savoir prendre en compte la part des indemnités réparant un préjudice, ce qui devrait se traduire par une assiette identique.

Par la suite, les règles applicables aux régimes fiscal et social ont divergé, par l'introduction de plafonds distincts et de seuils d'assujettissement au premier euro pour les cotisations sociales et la CSG-CRDS. Si l'existence de plafonds répond à la volonté d'éviter des optimisations abusives (substitution des indemnités de licenciement à des salaires ou à des primes assujetties comme des salaires), la différence de plafonds entre les sphères fiscale et sociale ne trouve pas de justification.

**Certaines modalités de rupture qui nécessitent l'accord du salarié et de l'employeur donnent lieu par ailleurs à des exemptions supplémentaires**, alors même que l'existence d'un préjudice est contestable s'agissant de procédures amiables. De plus, parmi ces ruptures d'un commun accord, le traitement socio-fiscal n'est pas homogène :

- ◆ la rupture conventionnelle individuelle donne lieu à une exemption sociale et fiscale partielle et cette exemption est considérée comme une niche sociale et une dépense fiscale (*cf.* partie 3.2 de l'annexe I) ;
- ◆ la mise à la retraite, qui nécessite l'aval du salarié avant 70 ans, fait également l'objet d'une exemption sociale et fiscale partielle. Toutefois, si l'exemption sociale est considérée comme une niche sociale, l'exemption fiscale n'est pas considérée comme une dépense fiscale ;
- ◆ les ruptures conventionnelles collectives font l'objet d'une exemption fiscale totale et d'une exemption sociale partielle. L'exemption sociale est considérée comme une niche sociale, mais l'exemption fiscale n'est pas considérée comme une dépense fiscale.

**Enfin, plusieurs cas d'exemption totale apparaissent difficiles à justifier au regard des principes, dans la mesure où il n'est pas établi que les indemnités ont intégralement vocation à réparer un préjudice. C'est le cas :**

- ◆ pour les indemnités versées au cours de procédures de rupture de contrat collectives concernant plus de 10 salariés sur 30 jours (notamment en cas de PSE et de rupture conventionnelle collective), qui bénéficient d'une exemption fiscale totale, alors que les licenciements économiques de moins de 10 personnes ne donnent lieu qu'à une exemption partielle ;
- ◆ pour les indemnités transactionnelles<sup>23</sup>, qui peuvent bénéficier dans certains cas, au bénéfice d'évolutions jurisprudentielles récentes, d'une exemption sociale totale, probablement non conforme à l'intention du législateur (cf. section 2.1 de l'annexe II) ;
- ◆ pour les indemnités forfaitaires versées en cas de conciliation constatée par le bureau du conseil de prud'hommes, qui peuvent représenter jusqu'à 24 mois de salaire et sont totalement exonérées fiscalement (sans plafond), alors que leur nature n'est pas très différente de celles des indemnités de licenciement.

Ces régimes particuliers peuvent alimenter des comportements d'optimisation voire d'évitement fiscal (cf. 3.3.2 ci-dessous).

### **1.3.3. Le traitement retenu pour les indemnités de rupture conventionnelle répond à des objectifs devenus contradictoires au fil du temps**

La rupture conventionnelle individuelle, telle qu'issue de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 transcrite dans la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008, a été conçue pour être un dispositif attractif, tant pour l'employeur que le salarié. La rupture conventionnelle bénéficie d'un régime socio-fiscal identique aux licenciements individuels, alors que l'accord du salarié rend moins évidente l'existence d'un préjudice lié à la rupture du contrat de travail par rapport à une rupture unilatérale par l'employeur. En outre, elle ouvre droit à l'assurance chômage pour le salarié alors même que l'allocation de retour à l'emploi prévue à l'article L. 5422-1 du code du travail s'applique par principe aux privations d'emploi « *involontaire[s]* ».

Cette modalité de rupture d'un commun accord s'est progressivement développée jusqu'à, en 2024 :

- ◆ devenir le plus important mode de rupture ouvrant droit à indemnités (cf. graphique 1) ;
- ◆ représenter, d'après l'UNEDIC, 26 % des dépenses totales d'assurance chômage.

Aussi, le législateur a-t-il instauré puis augmenté des prélèvements sur les indemnités de rupture conventionnelle pour en réguler la croissance et dans un objectif de rendement budgétaire. À partir de 2013, l'assiette exemptée de cotisations sociales a été assujettie au forfait social à la charge de l'employeur au taux de 20 %<sup>24</sup> ; puis en 2023 le forfait social a été remplacé par un prélèvement spécifique de 30 %, toujours à la charge de l'employeur, portant sur cette même assiette<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Indemnités versées au titre d'une transaction passée entre l'employeur et le salarié et destinée à prévenir ou éteindre un litige.

<sup>24</sup> Sur une base dérogatoire à celle habituelle du forfait social, puisqu'incluant également les cotisations exemptées de CSG-CRDS – art. L. 137-15 du code de la sécurité sociale.

<sup>25</sup> Prélèvement également applicable à la mise à la retraite d'office.

Aussi, en 2025, coexistent :

- ◆ une exemption fiscale et sociale partielle des indemnités de rupture conventionnelle, justifiée par l'objectif de soutenir ce mode de rupture<sup>26</sup> ;
- ◆ un prélèvement spécifique de 30 % sur l'assiette exemptée de cotisations sociales, en partie justifié par une volonté de tempérer un recours jugé excessif à ce mode de rupture.

### 1.4. Le régime d'exemption est parmi les plus favorables au sein de l'OCDE

Le traitement fiscal ou social des indemnités de rupture diffère sensiblement selon les pays, mais **le dispositif français compte parmi les plus favorables de l'OCDE**. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales<sup>27</sup> indiquait, en 2011, que sur dix pays comparables<sup>28</sup>, seuls trois (Espagne, Italie, Royaume-Uni) disposaient d'un régime spécifique d'imposition. La Cour des comptes constatait également dans son référé de 2016<sup>29</sup>, que le régime d'exemption apparaissait « *comme l'un des plus favorables parmi les pays membres de l'OCDE pour ses bénéficiaires* ».

Les données exploitées par l'OCDE sur la base d'un questionnaire annuel auprès de ses membres confirment ces constats. Comme en 2011, **seuls trois autres pays disposent d'un régime socio-fiscal particulier en 2025** :

- ◆ en Espagne, les indemnités bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu à hauteur de 180 000 € ;
- ◆ en Italie, les indemnités se voient appliquer un régime particulier : elles supportent une imposition au taux moyen constaté sur la période d'emploi au lieu du taux marginal de l'année du versement ;
- ◆ au Royaume-Uni, les indemnités sont exonérées à hauteur de 30 000 £.

Les autres pays de l'OCDE appliquent aux indemnités de rupture de contrat de travail les dispositions fiscales et sociales de droit commun s'appliquant aux revenus d'activité.

## 2. L'information sur l'effet financier du régime socio-fiscal est aujourd'hui partielle et la méthodologie de chiffrage employée peut être améliorée

### 2.1. Les annexes aux PLF et PLFSS estiment le coût du régime socio-fiscal à 1,3 Md€, mais les méthodes d'évaluation souffrent de limites

**Les évaluations du coût du régime socio-fiscal dérogatoire applicable aux indemnités de rupture de contrat de travail sont aujourd'hui incomplètes et partielles.**

Les définitions d'une dépense fiscale et d'une niche sociale, les données employées pour leur calcul et la méthodologie diffèrent.

---

<sup>26</sup> Rapport *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2025, tome II, fiche sur la mesure n° 120138.

<sup>27</sup> Inspection générale des finances (2011), *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, fiche relative aux dépenses fiscales n° 120135, 120138, DF Inactivité NR 1 et DF Inactivité NR 2 et aux niches sociales 60, 61 et 62.

<sup>28</sup> Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays Bas, Suède, Royaume Uni, Canada, États Unis, Japon.

<sup>29</sup> Cour des comptes, 2016, *op. cit.*

**Du point de vue fiscal, seul le régime applicable à la rupture conventionnelle est considéré comme une dépense fiscale.** La direction de la législation fiscale (DLF) justifie cette position par le fait que les autres modes de rupture ne constituent pas une exception à la norme fiscale — dont le principe est d'exempter la part des indemnités réparant un préjudice. En revanche, elle considère qu'il n'existe pas de préjudice à la rupture conventionnelle — celle-ci devant être acceptée par le salarié — de sorte que l'exemption partielle constitue une dépense fiscale.

Dans le tome II du rapport *Voies et moyens* annexé aux projets de loi de finances, la DLF établit un chiffrage de cette dépense fiscale, tout en précisant qu'il s'agit d'un ordre de grandeur. Pour l'établir, la DLF collecte auprès de la DARES une estimation de l'assiette exemptée, issue du système d'information permettant aux services déconcentrés de la direction générale du travail (SIRC) d'homologuer les ruptures conventionnelles. Ces données n'incluent pas les ruptures conventionnelles collectives (donnant lieu en 2024 à 17 % du montant total des indemnités versées au titre de l'ensemble des ruptures conventionnelles). À cette assiette, la DLF applique un taux marginal moyen d'imposition de 10 % et estime dès lors le montant de la dépense fiscale associée à 279 M€ en 2024.

**Du point de vue social, l'ensemble des exemptions de cotisations sociales et de CSG-CRDS sont considérées comme des niches sociales.** Les critères d'identification des niches sociales sont en effet plus larges que ceux des dépenses fiscales<sup>30</sup>. La niche est présentée dans l'annexe II au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS). En la matière, les exemptions relevant du champ de la Sécurité sociale ne sont pas compensées par le budget de l'État.

Contrairement à la DLF, la direction de la Sécurité sociale (DSS) s'appuie sur les données transmises par l'ACOSS issues de la déclaration sociale nominative (DSN). Celles-ci sont plus complètes car elles portent sur l'ensemble des modes de ruptures et sur l'ensemble des indemnités.

Pour estimer l'assiette N-1, les données d'indemnités de rupture N-2 sont vieillies de l'évolution de la masse salariale constatée en 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 contribution et cotisation dus en l'absence d'exemptions, en tenant compte des allègements généraux de cotisations sociales (les taux retenus sont donc modulés en fonction de la distribution des revenus des salariés concernés). Le coût des exemptions ainsi calculé est de 1,7 Md€.

À ce montant, est soustrait le montant de la contribution patronale spécifique de 30 % sur la part exemptée de cotisations pour la rupture conventionnelle et la mise à la retraite.

Le montant de la niche sociale, net de la contribution patronale spécifique, annexé au PLACSS est ainsi en 2024 de 1,1 Md€, décomposé comme suit (compte tenu d'arrondis) :

- ◆ 0,9 Md€ pour les indemnités de licenciement ;
- ◆ 0,1 Md€ pour les ruptures conventionnelles ;
- ◆ 0,01 Md€ pour les mises à la retraite.

**En l'état des méthodologies retenues pour leur évaluation, le coût agrégé des exemptions sociales et fiscales portant sur les indemnités de rupture de contrat de travail est donc estimé à 1,3 Md€ en 2024 et retracé comme tel dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.**

**Soumis à différentes limites méthodologiques et calculatoires, ces chiffrages peuvent gagner en précision et en sincérité.**

---

<sup>30</sup> IGF-IGAS, Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale, mars 2023.

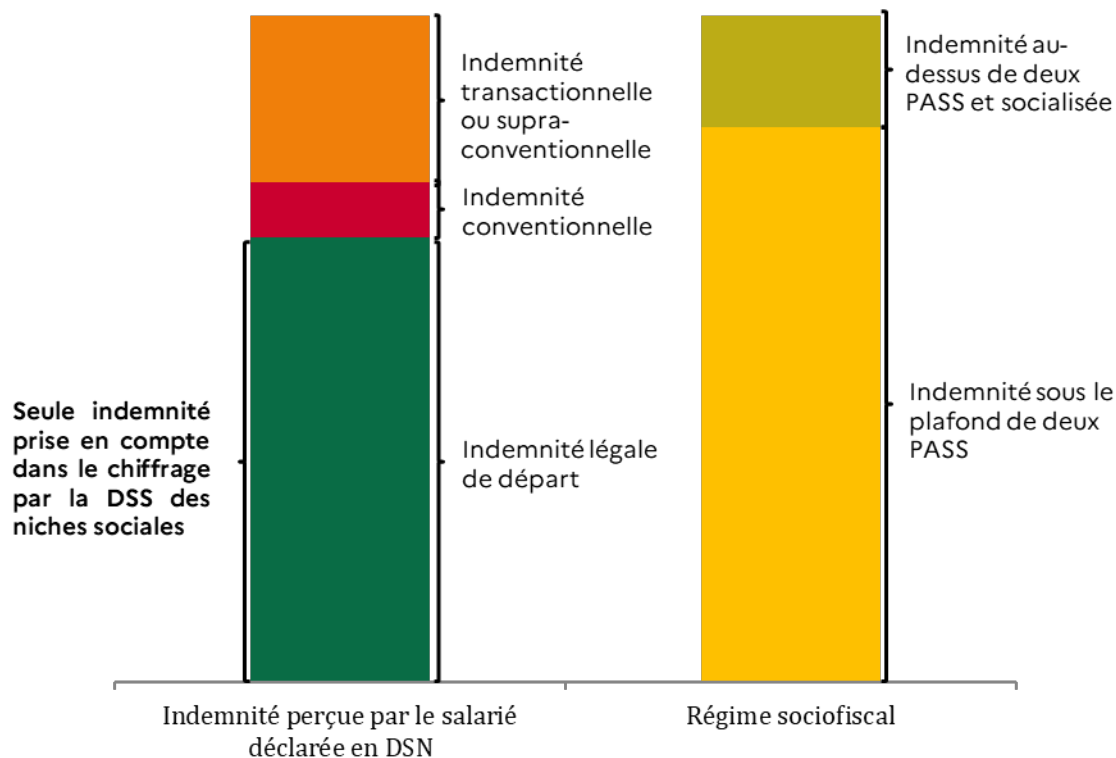
## Rapport

**Du point de vue fiscal**, l'assiette exemptée n'intègre pas les montants exemptés au titre des mises à la retraite et de la rupture conventionnelle collective. De surcroît, l'application du taux marginal moyen de 10 %, qui est celui de l'ensemble de la population, constitue un minorant car les indemnités de rupture bénéficient plus particulièrement aux cadres et aux salariés avec une grande ancienneté (cf. section 4.1), dont le taux marginal d'imposition sur le revenu est plus élevé. De ce point de vue, la dépense fiscale est sous-estimée.

Néanmoins, l'assiette retenue est brute, non déduite des cotisations salariales et de la fraction de CSG exonérée d'impôt sur le revenu et de l'exonération de 10 % relative aux frais professionnels. L'assiette est donc de ce point de vue surestimée.

**Du point de vue social**, les chiffrages opérés reposent sur une assiette sous-estimée en raison d'une prise en compte imparfaite des données de la DSN. En effet, les indemnités perçues par le salarié sont scindées dans la DSN entre l'indemnité légale de départ, l'indemnité conventionnelle et l'indemnité transactionnelle ou supra-conventionnelle. Or, la DSS ne prend en compte dans les chiffrages que l'indemnité légale de départ, sans faire masse de l'ensemble des indemnités pouvant être perçues à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail, ce qui, comme l'illustre le graphique 2 ci-dessous, conduit à une sous-estimation des montants des indemnités, des montants socialisés et des montants exemptés. De même, s'agissant des indemnités de rupture conventionnelle, seule l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle est prise en compte, alors qu'elle peut être complétée par des indemnités prévues par les conventions collectives ou par des indemnités supra-conventionnelles.

**Graphique 2 : Déclaration de l'indemnité de rupture en DSN, régime socio-fiscal associé à ces indemnités de rupture et part de l'indemnité prise en compte par la DSS dans le chiffrage des dépenses sociales**



*Source : Mission. N.B. : 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.*

**2.2. L'évaluation redressée de la dépense fiscale et de la niche sociale sur les indemnités de rupture est de 1,9 Md€, soit près de 50 % de plus que l'estimation actuelle**

La mission a établi, de manière alternative aux évaluations actuelles en s'appuyant sur des corrections de périmètres des indemnités prises en compte et des taux applicables, les chiffrages des dépenses fiscales et sociales (*cf. infra*, annexe IV). **En revanche et comme le font les estimations actuelles, l'ensemble des évaluations de la mission sont également réalisées en supposant les comportements des acteurs inchangés.**

Du point de vue fiscal, la mission a procédé aux ajustements de méthode et de calcul suivants :

- ◆ extension du périmètre des indemnités prises en compte au titre de l'assiette à l'ensemble des indemnités de rupture non constitutives d'un préjudice (mise en retraite et rupture conventionnelle incluses). De plus, elle a utilisé les données issues de la DSN, ce qui permet de tenir compte des ruptures conventionnelles collectives ;
- ◆ application de taux marginaux d'imposition différenciés suivant la catégorie socioprofessionnelle d'appartenance à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (20 % pour les cadres et mandataires, 10 % pour les professions intermédiaires, 5 % pour les employés et ouvriers), soit en moyenne un taux marginal de 14 %.

Du point de vue social, la mission a :

- ◆ élargi l'assiette des indemnités en tenant compte de l'ensemble des indemnités reçues à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail quelle qu'en soit la dénomination (*cf. supra*) ;
- ◆ présenté, sans contraction entre les montants entre les cotisations qui auraient dues être perçues et la contribution patronale spécifique, les moindres recettes sur les ruptures conventionnelles et les mises à la retraite.

**Les dépenses fiscale et niche sociale sont estimées à 1 916 M€ par la mission**, réparties entre 1 493 M€ de niche sociale et 423 M€ de dépense fiscale (*cf. tableau 2*).

**Tableau 2 : Chiffrage de la niche sociale et de la dépense fiscale applicable aux ruptures de contrat de travail en 2024 selon la mission et selon les administrations (en M€)**

Mode de rupture	Estimations des administrations			Estimations de la mission		
	Niche sociale	Coût fiscal	Total	Niche sociale	Coût fiscal	Total
Licenciement	900	N.A.	<b>900</b>	1 324	N.A. <sup>31</sup>	<b>1 324</b>
Rupture conv.	100	279	<b>379</b>	985	416	<b>1 401</b>
Contribution patronale sur la rupture conv.		N.A.		-821	N.A.	<b>-821</b>
Mise à la retraite	10	N.A.	<b>10</b>	19	8	<b>27</b>
Contribution patronale sur la mise à la retraite		N.A.		-15	N.A.	<b>-15</b>
<b>Total</b>	<b>1 100</b>	<b>279</b>	<b>1 379</b>	<b>1 493</b>	<b>423</b>	<b>1 916</b>

Source : ACOSS, sur la base des données DSN et d'un cahier des charges établi par la mission.

<sup>31</sup> L'absence de prélèvement au premier euro sur les indemnités de licenciement n'est pas considérée comme une dépense fiscale par la DLF car elle répare, au moins pour partie, un préjudice. Les recettes qui pourraient être attendues d'une fiscalisation au premier euro des indemnités de licenciement ont néanmoins été estimées par la mission à 478 M€.

**Proposition n° 1 [DLF, DSS, ACOSS] : Améliorer le chiffrage de la dépense fiscale et de la niche sociale. À cette fin : 1° inclure dans le coût de la dépense fiscale n° 120138 les ruptures conventionnelles collectives et les mises à la retraite ; 2° affiner le taux d'impôt sur le revenu pris en compte (en exploitant les données individuelles contenues dans la DSN) ; 3° pour le calcul du coût de la niche sociale, tenir compte de l'ensemble des indemnités versées ; 4° afficher, sans contraction des montants, les moindres recettes sur les ruptures conventionnelles et les recettes de la cotisation patronale spécifique.**

La mission a également jugé utile que le Parlement puisse être informé du manque à gagner théorique, toutes administrations publiques confondues, que représente le traitement socio-fiscal constitutif de la réparation d'un préjudice associé à l'ensemble des indemnités de rupture et d'en suivre l'évolution. Pour ce faire, elle a réalisé un chiffrage du manque de recettes par rapport à un assujettissement de toutes les indemnités au premier euro, comme les revenus d'activité. De manière complémentaire, elle a évalué les pertes de recettes de cotisations sociales sur un périmètre plus large que les régimes de base, en raisonnant toutes administrations de sécurité sociale et en intégrant la retraite complémentaire et le chômage. Cette vision élargie du manque à gagner théorique est une information pertinente à faire figurer dans les documents budgétaires.

**Proposition n° 2 [DLF, DSS, ACOSS] : Compléter l'information du Parlement sur le pilotage de ces dispositifs d'exemption en publiant à intervalles réguliers le manque à gagner pour les finances publiques, toutes administrations publiques confondues (incluant la retraite complémentaire et l'assurance chômage), résultant du traitement socio-fiscal spécifique, par rapport à un assujettissement intégral.**

### **2.3. Les données relatives aux indemnités de rupture dans la DSN sont d'une qualité imparfaite et la structure de leur déclaration devrait être simplifiée**

Dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN), les indemnités de rupture sont déclarées par les employeurs. Elles sont regroupées dans une partie de la déclaration appelée « bloc 52 », qui permet de déclarer pour chaque salarié le montant versé au titre de certaines primes, gratifications et indemnités. Ces dernières font l'objet d'une nomenclature en 65 catégories (« codes-type indemnités »), dont 25 relèvent des indemnités de rupture de contrat et 14 donnent lieu à des exemptions partielles ou totales (voir annexe II). **Les données du « bloc 52 » sont les seules données disponibles pour chiffrer les assiettes exemptées fiscalement et socialement<sup>32</sup>.**

Cependant, ces données présentent deux types de limites.

**À titre principal, la qualité déclarative des données n'est pas garantie s'agissant de la ventilation entre les différents codes d'indemnités.** Cette faible qualité s'explique par :

- ♦ la nécessité de déclarer des données non nécessaires à l'édition des feuilles de paye<sup>33</sup>, ce qui va à l'encontre des principes de la DSN et est en conséquence générateur d'erreurs ;
- ♦ la complexité de la nomenclature qui comporte des incohérences et des redondances compliquant son appropriation. Les règles à suivre font en outre l'objet, sur certains points, d'interprétations différentes entre les administrations concernées rencontrées par la mission ;

---

<sup>32</sup> Exception faite du système d'information sur les ruptures conventionnelles (SIRC), dont le champ est cependant limité à ce mode de rupture.

<sup>33</sup> Par exemple, une entreprise qui applique une seule convention collective peut programmer son logiciel de paye pour qu'il applique systématiquement le montant de l'indemnité conventionnelle, sans avoir besoin d'identifier le montant de l'indemnité légale.

## Rapport

- ◆ leur faible utilisation en raison du manque de fiabilité constaté. Si quelques données sont utilisées à des fins de gestion courante par France Travail<sup>34</sup>, le réseau des URSSAF ne les exploite pas à des fins de calcul des droits à sécurité sociale ni de contrôles automatisés. Aussi, il est compréhensible qu'aucune administration n'ait consacré de moyens significatifs à la fiabilisation de ces données.

**Par ailleurs, la nomenclature ne reflète pas la diversité des situations juridiques des indemnités de fin de contrat.** À titre d'exemple, elle ne distingue pas les indemnités versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ouvrant pourtant droit à un traitement fiscal plus favorable. Cette situation complique la réalisation de chiffrages et impose de formuler des hypothèses quant à la part d'assiette exemptée.

**Ces codes types d'indemnité n'ont donc pas été exploités par la mission, qui a choisi de rattacher à chaque rupture l'ensemble des indemnités perçues faisant l'objet d'un traitement socio-fiscal dérogatoire.** Le mode de rupture du contrat (par exemple, rupture conventionnelle) est en effet plus fiable que le code type d'indemnité (par exemple, indemnité légale de rupture conventionnelle).

La fragilité des données du bloc 52 est un constat ancien<sup>35</sup>, partagé à la fois par l'ACOSS, par France Travail et par le groupement d'intérêt public « modernisation des données sociales » (GIP-MDS) qui assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la DSN. En conséquence, ce dernier porte un projet de refonte à horizon 2028 dans le sens d'une simplification (moins de codes d'indemnités), objectif que partage la mission dans la mesure où la profusion de codes nuit à la fiabilité des déclarations. Cette réforme fait cependant encore l'objet de réserves de la part de France Travail, principal utilisateur de ces données. En outre, elle n'associe pas la DGFIP, qui pourrait utiliser les données de ce bloc à des fins de contrôle.

**Proposition n° 3 [GIP MDS, mission interministérielle « données sociales », France Travail, ACOSS, DGFIP] : Mettre en œuvre d'ici 2028 la simplification programmée du bloc 52 de la DSN afin d'en faciliter la déclaration par les entreprises, améliorer la qualité de données et fiabiliser l'exploitation opérationnelle notamment avec France Travail. Étendre à la DGFIP l'accès au bloc 52.**

### 2.4. La contribution patronale spécifique compense presque intégralement l'exemption de cotisations sociales, de CSG et de CRDS sur les ruptures conventionnelles

En 2024, le coût de l'exemption des cotisations et contributions sociales relatives aux indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite est presque intégralement compensé par le rendement de la contribution spécifique de 30 % assise sur la partie exemptée de cotisations sociales. En effet, selon les méthodes de chiffrage de la mission :

- ◆ pour les ruptures conventionnelles, les cotisations qui auraient dû être perçues nettes d'allègements généraux sont de 985 M€ ; le produit de la contribution est de 821 M€<sup>36</sup>, ce qui conduit à estimer la niche à 164 M€ ;

---

<sup>34</sup> Indemnités supra-légales dans le cadre du calcul du différé d'indemnisation au chômage par France Travail, cf. 3.2.1.

<sup>35</sup> Voir *Normalisation en DSN, point de situation et perspectives*, rapport du GIP-MDS en janvier 2020, ou encore rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), *La gouvernance du GIP MDS et des dispositifs de déclaration sociale*, 2022, n° 2022-021.

<sup>36</sup> Ce chiffrage est proche du montant de la contribution spécifique révisé à la hausse dans le cadre du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale – juin 2025 (814M€).

## Rapport

- ◆ pour les mises à la retraite, les cotisations qui auraient dû être perçues nettes d'allègements généraux sont de 19 M€ ; le produit de la contribution est de 15 M€, ce qui conduit à estimer la niche à 4 M€.

De surcroît, **les cotisations sociales exemptées auraient ouvert des droits sociaux aux salariés (chômage et retraite), ce qui n'est pas le cas de la contribution spécifique de 30 %, qui n'est pas une cotisation sociale mais est retenue en comptabilité nationale au titre des « autres impôts sur la production » et est considérée à ce titre comme un impôt de production.**

L'application simultanée aux indemnités de rupture conventionnelle d'une exemption partielle de cotisations et contributions sociales et d'un prélèvement spécifique entraîne donc :

- ◆ une contradiction interne du traitement socio-fiscal (*cf.* 1.3.3) ;
- ◆ une hausse à la fois du montant des dépenses fiscales et niches sociales d'une part, des impôts de production d'autre part ;
- ◆ un surcroît de complexité administrative ;
- ◆ pour un effet net sur la dépense publique faible.

**Une fiche mesure préparatoire au PLFSS, prévoyant le passage de ce forfait à 40 %, a été transmise à la mission. Si cette mesure était adoptée, elle annulerait *de facto* l'impact du régime social d'exemption. Le coût de la niche sociale deviendrait négatif sur le périmètre des régimes de base de la sécurité sociale, sans ouverture de droit pour le salarié, ce qui serait difficilement justifiable :**

- ◆ pour les ruptures conventionnelles, la contribution, appliquée sur l'assiette de 2024 recalculée par la mission, aurait représenté 1 090 M€, la niche sociale aurait donc été négative, à -109M€ ;
- ◆ pour les mises à la retraite, la contribution aurait représenté 19 M€, la niche sociale aurait donc été négative, à 0,5 M€.

**Enfin, la contribution patronale spécifique génère des effets redistributifs entre salariés et employeurs.** En effet, les 821 M€ de contribution patronale spécifique en 2024 sont intégralement à la charge de l'employeur, alors que les cotisations et contributions sociales auraient été de 1 004 M€, dont 570 M€ à la charge du salarié et 434 M€ à la charge de l'employeur. Par ailleurs, en 2024, 59 % des indemnités versées étaient au niveau de l'indemnité légale ou conventionnelle, qui représente un montant plancher. Il en résulte que, dans ces cas, l'incidence du prélèvement porte uniquement sur l'employeur, qui ne peut pas répercuter même partiellement, par une baisse de l'indemnité, le coût de la contribution.

### **3. Bénéficiant à un nombre restreint de salariés, le régime d'exemption est un déterminant de second ordre des comportements à l'occasion des ruptures de CDI par rapport, pour les salariés, au droit au chômage et, pour les employeurs, à la gestion du risque contentieux**

#### **3.1. La substituabilité des différents modes de rupture s'est accrue, ce qui fragilise dans leur principe les différences de traitement social et fiscal qui existent entre les modes de rupture**

**Les modes de rupture du contrat de travail ont été diversifiés depuis 2000, notamment par :**

- ◆ la mise en place de la rupture conventionnelle individuelle en 2008 ;

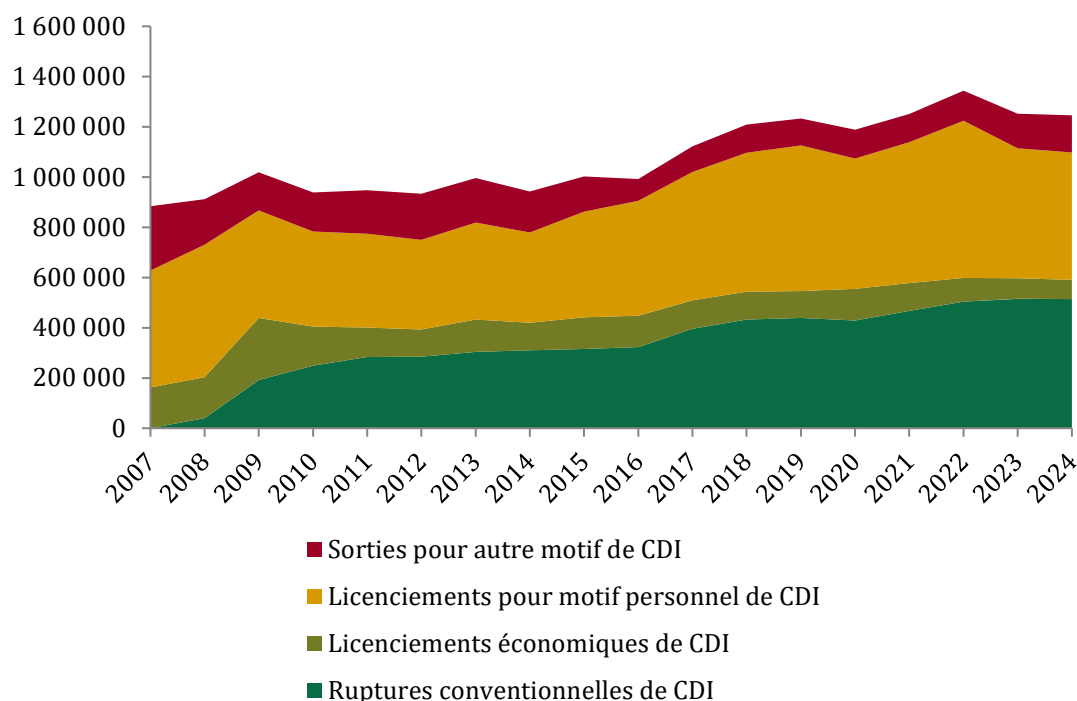
## Rapport

- ◆ la **barémisation des indemnités légales de licenciement** sans cause réelle et sérieuse prévue à l'article L. 1235-3 du code du travail<sup>37</sup>, qui a consisté à encadrer l'indemnité décidée par le juge entre des montants plancher et plafond exprimés en mois de salaire brut du salarié selon l'ancienneté dans l'entreprise.
- ◆ la création de la rupture conventionnelle collective à la suite de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

**Dans un contexte où le nombre de fins de contrat s'est accru de 41 % entre 2007 et 2024, la rupture conventionnelle représente désormais 41 % des ruptures de contrat de travail hors démission et départs en retraite en 2024, soit 515 000 ruptures, autant que les licenciements pour motif personnel (cf. graphique 3).**

Le développement de la rupture conventionnelle a probablement contribué à la pacification des relations de travail et à la fluidification du marché du travail (cf. encadré 2).

**Graphique 3 : Sorties d'emplois à durée indéterminée dans le secteur privé entre 2007 et 2024 (hors démission et départs en retraite)**



Source : DARES, « mouvements de main-d'œuvre ».

### Encadré 2 : Revue de littérature sur les effets de la rupture conventionnelle sur le marché du travail

L'évaluation de l'effet de la rupture conventionnelle sur le marché du travail est délicate :

- il n'y a pas « d'expérience naturelle » qui permettrait d'évaluer simplement et directement l'effet de l'introduction de ce mode de rupture, puisqu'il a été ouvert sur tout le territoire, pour toutes les entreprises et tous les salariés au même moment, et de ce fait les articles de recherche académique sont peu nombreux en raison de l'absence de contrefactuel. Batut, Maurin (2019) ont étudié la dynamique de l'emploi dans les entreprises qui ont été les premières à adopter la rupture conventionnelle, Carry, Schoefer exploitent la variance liée à l'essor variable de la rupture conventionnelle selon le secteur, le diplôme etc. ;

<sup>37</sup> Cette indemnité est distincte de l'indemnité de licenciement du salarié en CDI présentée *supra* et est cumulable avec celle-ci.

## Rapport

- la création de la rupture conventionnelle n'est naturellement pas le seul évènement susceptible d'avoir modifié les mouvements sur le marché du travail dans les années récentes ; on peut citer à titre d'exemple l'instauration d'un barème pour les prud'hommes ou l'accompagnement accru (sous forme d'aides subventionnelles) de l'apprentissage ;
- les enquêtes auprès des entreprises et des salariés sur la rupture conventionnelle sont rares. La DARES a conduit en 2011 une enquête auprès de 4 502 bénéficiaires de rupture conventionnelle, qui a fait l'objet d'une publication instructive en 2013 (DARES analyses n°64, octobre 2013) mais n'a malheureusement pas été renouvelée ; seule une enquête *ad hoc* a été réalisée auprès des entreprises par Carry, Schoefer (2024) qui souffre d'un taux de réponse assez modeste (cf. infra) ;
- les données administratives (SI-RC et DSN) ne sont pas faciles à exploiter aux fins d'évaluation des régimes de rupture des contrats, et il n'existe du reste pas de publication régulière de l'ACOSS ou de la DARES en la matière.

Pour autant, il ressort sans ambiguïté que l'apparition de la rupture conventionnelle s'est accompagnée d'un **accroissement de la mobilité** (*i.e.* des flux d'entrée et de sortie des salariés dans les entreprises) et d'une **diminution des contentieux** afférents à la rupture du contrat de travail. **Il est plus difficile de savoir si elle a accru l'emploi, et dans quelle mesure elle s'est développée aux dépens du licenciement ou de la démission.**

En ce qui concerne l'effet net sur l'emploi, l'intuition pourrait être qu'en réduisant les coûts de séparation, les ruptures sont facilitées et les destructions d'emploi sont plus nombreuses. Mais ceci conduirait à la fois à une baisse des taux d'emploi et à une hausse de la productivité des salariés en place, alors que la période récente témoigne plutôt des phénomènes inverses : hausse du taux d'emploi (y compris en CDI, passée de 50,5 % en 2008 à 51,2 % en 2024<sup>38</sup>), affaiblissement des gains de productivité. Il convient donc, aux yeux des économistes rencontrés par la mission, de privilégier un raisonnement plus favorable : en réduisant effectivement les contentieux, en diminuant les coûts de séparation anticipés par les entreprises, le développement de la rupture conventionnelle a réduit toutes choses égales d'ailleurs les coûts globaux du travail perçus par les entreprises, et a, ce faisant contribué aux créations d'emplois, y compris en CDI au cours des 15 dernières années. Néanmoins, aucune quantification sérieuse de cet impact n'a été menée à date.

En ce qui concerne la seconde question, il existe un faisceau d'indices tendant à montrer que la rupture conventionnelle s'est davantage substituée aux démissions qu'aux licenciements. Dans l'enquête de la DARES précitée, les salariés ayant vécu une rupture conventionnelle déclarent plus souvent qu'en l'absence de ce dispositif, ils auraient démissionné plutôt qu'ils auraient été licenciés. Un modèle économétrique développé par la DARES (DARES analyses n°26, juin 2018) laisse penser que « les ruptures conventionnelles se seraient avant tout substituées à des démissions de CDI (environ 75 % entre 2012 et 2017) et, dans une moindre mesure, à des licenciements économiques (entre 10 et 20 %) ». Toutefois, ces travaux sont anciens et ne font pas l'unanimité.

Des économistes rencontrés par la mission relativisent par ailleurs l'intérêt de cette question. Pour eux, que les ruptures se substituent à des licenciements ou à des démissions, elles soldent une situation de conflit, mal-être, ou désajustement entre l'emploi et les aspirations du salarié. Dans cette optique, la rupture conventionnelle offre l'opportunité d'améliorer l'appariement entre offreurs et demandeurs de travail et conduit *ipso facto* à une amélioration de la qualité de l'emploi et de la productivité dans l'économie. Il n'y a évidemment aucun moyen de valider ou invalider l'existence d'un tel effet, qui ne peut du reste porter ses fruits qu'à très long terme.

À la connaissance de la mission, aucune évaluation ne met en regard les effets de la rupture conventionnelle avec son coût pour les finances publiques ; la littérature citée ci-dessus ne vaut donc pas analyse coût-bénéfice.

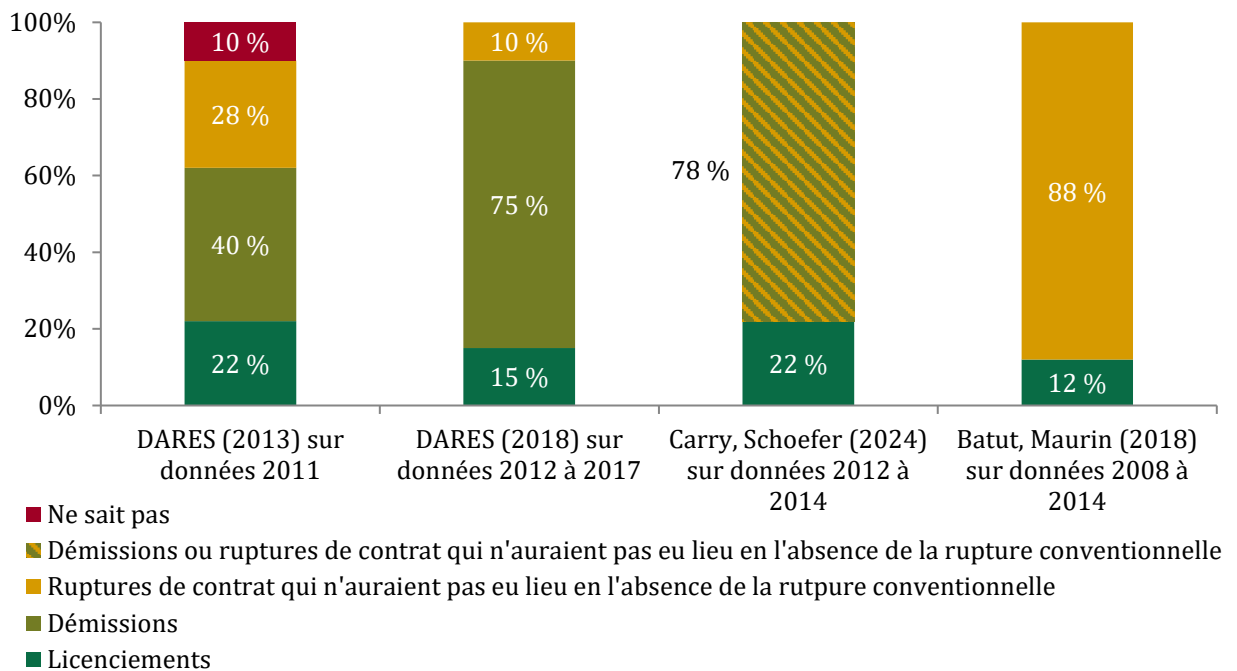
*Source : Mission. Les articles sur lesquels s'appuie la mission sont cités en annexe III.*

<sup>38</sup> Selon les données de l'enquête emploi, Insee.

### 3.1.1. La rupture conventionnelle, notamment parce qu'elle s'est pour partie substituée à des démissions, a un coût pour les finances publiques et ses effets doivent être documentés

Les études qui visent à estimer la part des ruptures conventionnelles qui se sont substituées à des démissions, des licenciements et à de nouvelles ruptures tendent à évaluer **entre 12 % et 22 % la part des ruptures conventionnelles qui ont remplacé des licenciements. Les autres ruptures conventionnelles (de l'ordre de 80 %) se substituent soit à des démissions, soit à des ruptures qui n'auraient pas eu lieu en l'absence du dispositif** (cf. encadré 2).

**Graphique 4 : Motifs de rupture auxquels se sont substituées les ruptures conventionnelles d'après les évaluations menées**



*Source : Voir annexe III. Note de lecture : Les données de Carry, Schoefer (2024) ne permettent pas de distinguer les démissions et les ruptures qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de la rupture conventionnelle.*

Cette substituabilité n'est pas neutre pour les finances publiques. En effet, le recours à la rupture conventionnelle plutôt qu'à la démission permet le versement de sommes exemptées d'impôt sur le revenu jusqu'à deux années de rémunération annuelle brute, dans la limite de 6 PASS (282 600 €) en toutes circonstances, et assujetties à un régime comparable à celui de la rémunération principale. Il ouvre également des droits à l'assurance chômage, à la différence de la démission.

Au regard des effets mal connus sur le marché du travail comme sur la dynamique induite pour les finances publiques, il apparaît nécessaire de mieux connaître les profils des bénéficiaires de la rupture conventionnelle comme leurs trajectoires, mais également les cas et motifs d'usage de ce mode de rupture.

La mission n'ignore pas que la production statistique est soumise à des contraintes de moyens, elle estime néanmoins que, compte-tenu de l'importance prise par la rupture conventionnelle, il est pertinent de prioriser davantage cette thématique dans les plans de charge de la DARES et de l'ACOSS.

**Proposition n° 4 [DARES, ACOSS] : Pour la DARES, mener une enquête statistique sur le recours aux ruptures conventionnelles, sur le modèle de celle de 2011. Pour l'ACOSS et la DARES, réaliser des publications régulières sur les modes de rupture de contrat de travail et les indemnités associées à partir des données du bloc 52 de la DSN.**

**3.1.2. Plus globalement, la plus grande porosité entre les modes de rupture accroît un risque de comportements optimisateurs de la part des salariés et employeurs pour les plus hautes indemnités**

**Compte-tenu de la substituabilité des motifs de rupture, les différences de traitement prévues par le régime socio-fiscal dérogatoire applicable aux indemnités versées aux salariés laissent la possibilité aux acteurs d'adopter des comportements optimisateurs, confinant dans certains cas à l'abus de droit. Ainsi :**

- ◆ au bénéfice de l'entreprise : le recours à un licenciement négocié plutôt qu'à une rupture conventionnelle peut permettre d'éviter le paiement du prélèvement spécifique de 30 % sur les sommes exemptées d'impôt sur le revenu (soit un avantage net de 18 000 € au maximum) ;
- ◆ au bénéfice du salarié :
  - en cas de saisine du conseil de prud'hommes et de conciliation constatée par celui-ci, l'indemnité de conciliation, qui peut atteindre jusqu'à 24 mois de salaire, est entièrement exemptée au titre de l'impôt sur le revenu, alors que la même indemnité sera soumise au régime fiscal des indemnités de licenciement (exemptions sous 6 PASS) si elle est décidée et versée au moment du licenciement hors du cadre contentieux ;
  - en cas de licenciement, un salarié en âge de partir en retraite peut bénéficier d'indemnités partiellement exemptées de cotisations et d'impôt, alors qu'une indemnité de départ volontaire en retraite sera imposée et assujettie au premier euro ;
  - en cas de rupture conventionnelle collective, l'ensemble des sommes versées sont exemptées d'impôt sur le revenu (intégralement), créant potentiellement une incitation à utiliser ce type d'outil pour bénéficier de ce cadre.
- ◆ au bénéfice du salarié comme de l'entreprise :
  - le versement d'indemnités de conciliation destinées à éteindre un litige permet de bénéficier d'une exemption fiscale totale et sociale dans la limite de deux PASS, tant que le montant de l'indemnité est celui prévu par le barème ;
  - le versement d'indemnités dans le cadre d'une transaction destinée à éteindre ou prévenir un litige permet quant à lui de bénéficier d'une exemption sociale qui se cumule avec celle appliquée aux indemnités de licenciement dès lors que la convention de transaction établit explicitement que l'indemnité vise en tout ou partie à réparer un préjudice.

## Rapport

Lorsque la rupture présente un caractère fictif et destiné exclusivement à bénéficier de l'avantage fiscal, elle est constitutive d'un abus de droit : elle n'est alors pas opposable à l'administration, qui peut par ailleurs appliquer une pénalité de 80 % à l'occasion du redressement<sup>39</sup>. Cependant, la charge de la preuve lui incombe et est difficile à apporter en pratique<sup>40</sup>. De la même façon, lorsque le contribuable oppose à l'administration l'objet réparateur (du préjudice subi au titre de la rupture) des indemnités de rupture transactionnelle qu'il perçoit, il incombe à l'administration d'apporter la preuve que cet objet est inexact<sup>41</sup> et l'évolution jurisprudentielle tend à faciliter ce type d'accord.

**Les échanges de la mission avec des praticiens (avocats spécialisés, responsables de ressources humaines) et avec les administrations fiscale et sociale font ressortir le caractère notoire, même s'il est impossible à quantifier, de ces montages, lorsqu'est en cause la rupture du contrat de cadres supérieurs ou dirigeants.**

### 3.2. L'effet du régime socio-fiscal sur le marché de l'emploi est secondaire par rapport à celui de la politique d'indemnisation du chômage pour les salariés et de la gestion du risque contentieux pour les employeurs

**Bien qu'il ne s'agisse pas de sa finalité principale, le régime socio-fiscal des indemnités de rupture du contrat de travail concourt à des objectifs en matière de politique de l'emploi.** Peuvent notamment être cités le soutien à la fluidité du marché du travail, la limitation des effets de substitution des ruptures conventionnelles aux démissions, le maintien des seniors en emploi ou encore l'incitation au recours aux procédures de rupture de contrat collectives *via* une exemption plus élevées des impôts et contributions (*cf.* section 3 de l'annexe I).

**Les effets de ce régime au regard de ces objectifs n'ont pas fait l'objet d'évaluations. Néanmoins, plusieurs études montrent que les indemnités de rupture et les prélèvements obligatoires qui s'y appliquent constituent des incitations de second ordre pour les salariés et employeurs.**

Pour les salariés, l'indemnité est moins importante que la possibilité de bénéficier de l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Ainsi, d'après l'enquête de la DARES menée en 2011<sup>42</sup>, les raisons qui ont conduit le salarié à choisir la rupture conventionnelle plutôt qu'un autre mode de rupture sont :

- ◆ le droit de bénéficier des allocations chômage, cité par 69 % des salariés et par 50 % comme raison principale ;
- ◆ l'existence d'indemnités de départ, cité par 37 % des salariés et par 15 % comme raison principale.

Ce constat ancien reste consensuel parmi les partenaires sociaux et les professionnels des ressources humaines rencontrés par la mission.

---

<sup>39</sup> Livre des procédures fiscales, art. L. 64 et code général des impôts, art. 1729.

<sup>40</sup> Pour des exemples de faisceaux de preuves acceptés par le juge du fond, voir CAA Nantes, 1<sup>re</sup> chambre, 10 septembre 2020, n° 18NT04344 ; CAA Versailles, 1<sup>re</sup> chambre, 9 novembre 2021, n° 19VE02057.

<sup>41</sup> Voir par exemple : cour d'appel de Montpellier, 20 mars 2025, n° 20/02844.

<sup>42</sup> DARES (2013). « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle : une pluralité de motifs conduit à la rupture de contrat ». DARES Analyses n° 064.

## Rapport

Pour les employeurs, le régime socio-fiscal de l'indemnité perçue est secondaire par rapport à la réduction de la conflictualité que permet la rupture conventionnelle et qu'illustre la réduction de 38 % du nombre d'affaires introduites aux prud'hommes entre 2008 et 2023<sup>43</sup>. **Aussi, l'assujettissement des indemnités de rupture conventionnelle au forfait social de 20 %, puis au prélèvement spécifique de 30 %, n'a pas été corrélé à une diminution du recours aux ruptures conventionnelles.** Leur nombre a continué à croître sur la période (tant en valeur absolue qu'en part relative dans le nombre total de ruptures de contrat de travail)<sup>44</sup>. Selon l'enquête menée par Carry et Schoefer (2024) auprès de 210 directeurs des ressources humaines, 35 % jugeaient que le forfait social appliqué à la rupture conventionnelle avait joué un rôle dans le recours à un licenciement et seulement 10 % un rôle important.

Ces constats doivent toutefois être nuancées par trois observations concernant les ruptures conventionnelles qui pourraient pour partie être une résultante de ce prélèvement croissant :

- ◆ entre 2020 et 2024 le montant moyen des indemnités de rupture conventionnelle a diminué de 15 % ;
- ◆ entre 2021 et 2024, la proportion d'indemnités supérieures au minimum légal s'est réduite, passant de 65 % à 59 % ;
- ◆ le nombre de ruptures conventionnelles a cessé de croître sur la période récente.

### Encadré 3 : Le traitement socio-fiscal associé aux ruptures conventionnelles et aux ruptures de contrat de travail en général vu par les organisations syndicales (OS) et patronales (OP)

Le régime d'exemption socio-fiscal, au regard de son objectif de réparation du préjudice, apparaît justifié à l'ensemble des organisations représentatives rencontrées par la mission.

Si son caractère peu lisible et sa complexité sont relevés par la plupart d'entre elles, les incohérences du cadre juridique relevées par la mission (voir annexe I) comme les sources d'optimisation potentielle ne font pas l'objet de préoccupations majeures.

Concernant les ruptures conventionnelles, toutes les OS soulignent ses effets bénéfiques sur la pacification des relations au travail et sont favorables à son maintien à l'exception d'une, qui n'était pas signataire de l'ANI. En revanche il n'y a pas de consensus sur une substitution déséquilibrée aux démissions (certaines OS sont très attachées à faciliter les départs à l'initiative des salariés, mais beaucoup d'OP et d'entreprises reconnaissent être confrontées à une forte demande de ruptures conventionnelles de la part de salariés qui veulent de toutes façons quitter l'entreprise). Toutes les OP pensent que la barémisation des indemnités prud'hommales pour licenciement abusif a concouru à réduire le coût de séparation mais n'annihile pas l'intérêt de la RC. L'ensemble des organisations, patronales et syndicales, convergent sur la nécessité de préserver le traitement afférent à la rupture conventionnelle, l'outil ayant joué un rôle majeur dans la pacification du marché du travail. À cet égard, la contribution patronale spécifique fait l'objet de points de vue divergents :

- les organisations patronales sont vigilantes sur son taux avec deux arguments : i) elles ne souhaitent pas alourdir trop le coût de la RC au risque de revenir massivement à la situation antérieure 2008 (licenciements et transactions) ii) elles ont la conviction que s'il faut tempérer l'attractivité pour les salariés, la contribution patronale n'est pas le bon instrument, contrairement aux modalités d'accès à l'assurance chômage ;
- les organisations syndicales estiment que cette contribution est justifiée, même si son relèvement peut constituer un point de vigilance pour certaines d'entre elles.

Par ailleurs, les OS-OP divergent sur le traitement qui doit accompagner les ruptures qui interviennent dans un cadre collectif. Pour les OS, il est légitime qu'il soit plus favorable car il concerne un plus grand nombre de personnes. Pour la majorité des OP, cette différence de traitement par rapport au licenciement économique individuel ne se justifie pas.

*Source : Mission.*

<sup>43</sup> Voir références statistiques du ministère de la justice, annexe III.

<sup>44</sup> DARES, « mouvements de main-d'œuvre ».

### 3.3. Le bénéfice du régime socio-fiscal est concentré sur des profils spécifiques

#### 3.3.1. Le montant des indemnités varie fortement selon le mode de rupture, la taille des entreprises, la catégorie socio professionnelle, l'âge et le genre

Le montant moyen des indemnités perçues à l'occasion d'une rupture du contrat de travail en 2024 est de 11 053 €, mais varie fortement selon le mode de rupture, la taille de l'entreprise, la catégorie socioprofessionnelle, l'âge et le sexe (cf. tableau 3) :

- ◆ **le montant moyen perçu en cas de rupture conventionnelle est de 6 393 €, inférieur de 62 % au montant moyen de l'indemnité de licenciement pour motif personnel** ; les ruptures conventionnelles concernent davantage des **salariés à faible ancienneté** que les autres modes de rupture (46 % ont une ancienneté inférieure à cinq ans contre 27 % pour les licenciements) **et concernent des salariés plus jeunes** (83 % bénéficient à des salariés de moins de 50 ans contre 60 % pour les licenciements pour motif personnel) ;
- ◆ le montant moyen perçu en cas de rupture conventionnelle collective (seule forme de rupture collective qui peut être identifiée au travers les données de la DSN) est plus de quatre fois supérieur au montant des indemnités en cas de licenciement économique ;
- ◆ le montant moyen d'indemnité dans les microentreprises (-10 salariés) est cinq fois inférieur aux indemnités moyennes dans les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises (4 357 € contre 22 718 €) ;
- ◆ **le montant moyen des indemnités perçues par les cadres est plus de six fois supérieur à celui perçu par les ouvriers ou employés, alors que leur salaire brut est en moyenne 2,4 fois plus élevé**. Ce constat est cohérent avec le fait que ce sont surtout les cadres qui bénéficient d'indemnités sont supérieures au minimum légal et conventionnel (cf. annexe III) ;
- ◆ le montant moyen perçu entre 50 et 64 ans est 2,6 fois supérieur au montant perçu entre 30 et 49 ans (23 666 € contre 8 934 €), ce qui peut être relié à une ancienneté fortement corrélée à l'âge ;
- ◆ le montant moyen perçu par les femmes est inférieur de 30 % au montant moyen perçu par les hommes (9 073 € contre 12 905 €), alors que le salaire brut des femmes est inférieur de 14 % à celui des hommes.

## Rapport

**Tableau 3 : Montants moyens des indemnités perçues en 2024 (en €)**

Indicateur	Licenciement pour motif personnel	Rupture conventionnelle individuelle	Licenciement économique	Rupture conventionnelle collective	Mise à la retraite	Total
Moins de 10 salariés	9 237	2 928	7 850	3 964	22 047	<b>4 357</b>
Entre 10 et 249 salariés	13 863	6 637	18 388	24 377	33 238	<b>9 983</b>
250 salariés ou plus	21 910	15 066	30 978	100 477	42 817	<b>22 718</b>
Employés ou ouvriers	7 364	2 805	8 236	17 998	12 202	<b>4 912</b>
Cadre	55 982	16 969	38 750	124 794	73 182	<b>30 650</b>
30 à 49 ans	11 087	6 087	13 714	57 731	N.A.	<b>8 934</b>
50 à 64 ans	27 821	15 192	28 308	112 029	N.A.	<b>23 666</b>
Femme	12 443	5 570	15 098	59 630	24 251	<b>9 073</b>
Homme	20 572	7 181	18 082	80 877	42 956	<b>12 905</b>
<b>Total</b>	<b>16 595</b>	<b>6 393</b>	<b>16 640</b>	<b>71 572</b>	<b>34 696</b>	<b>11 053</b>

*Source : Extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS.*

**Du point de vue de l'employeur, la rupture conventionnelle est désormais un mode de rupture commun et il s'accompagne d'indemnités plus faibles.** Alors que 61 % des ruptures de contrat de travail donnant lieu à exemption sont des ruptures conventionnelles, elles ne représentent que 35 % des indemnités versées dans ce cadre.

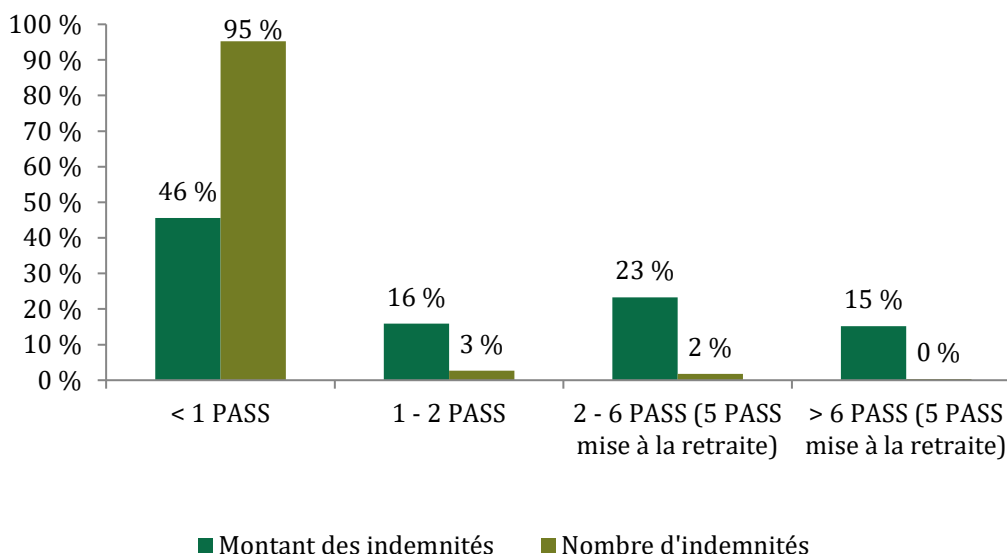
Le recours à la rupture conventionnelle est plus important dans les microentreprises (il correspond à 74 % des ruptures donnant lieu à indemnité dont le régime socio-fiscal est dérogatoire), alors qu'il est plus contenu dans les ETI et grandes entreprises (40 % des ruptures, contre 46 % pour les licenciements pour faute grave ou lourde).

### **3.3.2. Les plafonds du régime socio fiscal des exemptions ne concernent pas 98 % des salariés et les indemnités nettes sont dès lors plus inégalement réparties que le salaire brut**

**La concentration de la distribution des indemnités versées est très supérieure à la concentration des revenus et même supérieure à la distribution du patrimoine en France** (cf. graphique 5). Ainsi, 10 % des salariés ayant connu une rupture perçoivent 79 % des indemnités.

## Rapport

**Graphique 5 : Répartition des indemnités perçues en 2024 selon leur montant  
(1 PASS = 46 368 € en 2024)**



*Source : Extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS.*

En prenant pour référence les seuils qui servent de référence au régime d'exemption socio-fiscal, la répartition des indemnités de rupture versées indique :

- ◆ s'agissant des exemptions de cotisations et contributions sociales que :
  - 98 % des salariés concernés en 2024 (correspondant à 794 000 personnes), totalisant 61 % des indemnités versées, ont une indemnité inférieure à 2 PASS et bénéficient a priori pleinement du régime d'exemption fiscale, sans atteindre le plafond ;
  - les 2 % restants, soit 17 000 personnes totalisant 39 % des indemnités, bénéficient de l'exonération sociale à son montant maximal, mais voient une partie de leur indemnité assujettie ;
  - 0,1 % des salariés (soit 800 personnes), totalisant 8 % des indemnités, se voient toutefois assujettis au premier euro (indemnités au-delà de 10 PASS) et ne bénéficient donc d'aucune exemption ;
- ◆ s'agissant de l'exemption fiscale que :
  - 99,7 % des salariés (soit 807 000 personnes) bénéficient de l'exemption totale de 6 PASS pour les licenciements et ruptures conventionnelles et 5 PASS pour les mises à la retraite ;
  - les 0,3 % restants (2 600 personnes) sont fiscalisés sur le montant qui dépasse les plafonds de 5 ou 6 PASS.

En synthèse, les plafonds n'affectent pas 66 % des indemnités versées et 98 % des salariés. Ils concernent en revanche, pour les plafonds de :

- ◆ 2 PASS : 2,1 % des salariés, percevant 39 % des indemnités ;
- ◆ 6 PASS : 0,3 % des salariés, percevant 15 % des indemnités ;
- ◆ 10 PASS : 0,1 % des salariés, percevant 8 % des indemnités.

#### **4. La hausse de la contribution patronale ne présente pas de risque majeur, mais un rendement au moins similaire et mieux ciblé peut être atteint en donnant de la cohérence aux différents prélèvements**

##### **4.1. Le projet du Gouvernement d'augmenter le taux du prélèvement spécifique sur les indemnités de rupture conventionnelle de 30 % à 40 % comporte plusieurs limites**

À la date de la mission, **le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 prévoit une hausse du prélèvement spécifique à la charge de l'employeur** appliqué aux indemnités au titre des seules ruptures conventionnelles dès lors qu'elles sont exemptées de cotisations sociales. Son taux passerait de 30 à 40 %. **La direction de la Sécurité sociale (DSS) estime le rendement de cette mesure à 260 M€ par an à comportements inchangés des redevables et contribuables.**

**La mesure envisagée apparaît adéquate dans un objectif de rendement.** Les estimations réalisées par l'ACOSS à la demande de la mission, selon une méthodologie différente de celle retenue par la DSS, conduisent à un gain de 279 M€ à comportements inchangés, ce qui est proche de l'estimation réalisée par la DSS.

**Les effets attendus de la mesure sur les comportements des travailleurs et des employeurs devraient être limités** (cf. 3.2.1) même si certains interlocuteurs (entreprises, avocats, organisations représentatives) rencontrés par la mission ont souligné le risque que cette augmentation accroisse le recours aux licenciements, assortis ou non de transaction.

**Cependant, si l'objectif est de réduire l'attractivité des ruptures conventionnelles pour les salariés<sup>45</sup>, alors une modification des règles d'indemnisation de l'assurance chômage** (durée, différé d'indemnisation, modulation des taux de cotisation pour les employeurs en fonction du volume de sorties, etc.) **constitue un outil plus adapté<sup>46</sup>.**

**Par ailleurs, les caractéristiques du prélèvement spécifique à la charge de l'employeur limitent sa pertinence.** En effet, l'assiette de ce prélèvement est constituée des indemnités exemptées de cotisations sociales. Or, les exemptions de cotisations sociales sont en proportion plus importantes sur les indemnités les plus faibles, en sorte que le prélèvement spécifique à la charge de l'employeur est dégressif en fonction du montant de l'indemnité de rupture. Il suit qu'une nouvelle augmentation du taux du prélèvement ciblerait davantage, en proportion, les indemnités de rupture les plus faibles, celles versées aux salariés les plus jeunes et avec la plus faible ancienneté.

**Enfin, outre les inconvénients mentionnés *supra* (2.4), la mesure envisagée manquerait les autres objectifs initialement poursuivis par le Gouvernement** (mise en cohérence du régime, simplification, réduction des distorsions) et augmenterait les impôts de production.

**Proposition n° 5 [DSS, DLF] : Privilégier une mesure d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux par l'harmonisation du régime socio-fiscal à une mesure paramétrique sur les seules ruptures conventionnelles individuelles. À cet effet, la mission propose trois scénarios dont le rendement toutes administrations publiques s'échelonne entre 100 M€ et 700 M€.**

---

<sup>45</sup> Comme il y est fait référence dans l'exposé des motifs de l'article 8 du PLFSS pour 2026.

<sup>46</sup> Certes, il peut être argué qu'en augmentant la contribution patronale de 30 % à 40 %, les entreprises sont incitées à réduire le montant d'indemnité au bénéfice du salarié, mais ce raisonnement ne vaut que pour la partie de l'indemnité supérieure au minimum légal et conventionnel, qui constitue un montant plancher.

#### 4.2. Une réduction de l'assiette exemptée fiscalement permettrait d'atteindre le même rendement tout en concentrant les effets sur les indemnités les plus élevées et en simplifiant le dispositif

La mission a étudié des scénarios alternatifs à la disposition du PLFSS pour 2026 consistant à réduire les exemptions d'impôt sur le revenu, de cotisations sociales, de CSG et de CRDS. Une telle orientation permet, tout en concourant à un objectif de hausse du rendement des prélèvements obligatoires, de :

- ◆ rendre le régime fiscal et social plus neutre vis-à-vis des modes de rupture et choix d'indemnité, compte tenu de l'objectif premier d'apprécier le préjudice subi ; recentrer la charge fiscale et sociale sur les indemnités les plus élevées, du fait du caractère progressif de l'impôt sur le revenu et du caractère dégressif des allègements de cotisations sociales ;
- ◆ réduire la complexité des règles.

Les scénarios étudiés par la mission, qui reposent comme celui du PLFSS sur des comportements inchangés, sont les suivants (cf. annexe V) :

- ◆ **scénario 1 : réduction** des exemptions sur les indemnités de licenciement, rupture conventionnelle et mise à la retraite **au niveau des indemnités légales ou conventionnelles** ;
- ◆ **scénario 2 : plafonnement à 1 PASS** des exemptions fiscales et sociales sur les indemnités de licenciement, rupture conventionnelle et mise à la retraite ;
- ◆ **scénario 3 : plafonnement à 2 PASS** des exemptions fiscales sur les indemnités de licenciement, rupture conventionnelle et mise à la retraite.

Dans chacun de ces scénarios, les dérogations relatives aux PSE (exemption de l'ensemble des indemnités), aux indemnités exemptées par nature et aux ruptures conventionnelles de salariés en droit de bénéficier d'une pension de retraite restent inchangés. Par ailleurs, l'assiette assujettie aux cotisations sociales, à la CSG, à la CRDS et aux prélèvements spécifiques évolue en fonction de l'assiette fiscale dans chacun des scénarios<sup>47</sup>.

Ces scénarios ont été comparés au scénario de référence du Gouvernement, consistant à maintenir les règles d'assiette à l'identique et à accroître le taux du prélèvement spécifique sur les ruptures conventionnelles de dix points.

**Les effets détaillés de chacun de ces scénarios sont présentés en annexe V.** Les chiffrages ont été réalisés par l'ACOSS sur le fondement des données de la DSN, sous les réserves méthodologiques tenant à la qualité des données déclaratives exposées plus haut, et **en faisant l'hypothèse de comportements inchangés**. Ils fournissent cependant des ordres de grandeur utiles au décideur.

Le calcul a été réalisé en tenant compte de l'ensemble des recettes supplémentaires perçues pour les finances publiques en distinguant celles perçues :

- ◆ par l'État ;
- ◆ par les administrations de sécurité sociale (ASSO) sur le périmètre du PLFSS (hors chômage et retraite complémentaire) ;
- ◆ par les ASSO hors périmètre du PLFSS (ce qui correspond aux cotisations chômage et retraite complémentaire).

---

<sup>47</sup> Autrement dit : l'assiette exemptée de cotisations sociales reste l'assiette exemptée fiscalement dans la limite de 2 PASS ; l'assiette exemptée de CSG et CRDS reste l'assiette exemptée de cotisations sociales dans la limite des indemnités légales et conventionnelles ; l'assiette assujettie au prélèvement spécifique reste l'assiette exemptée de cotisations sociales.

## Rapport

Il en résulte que les rendements associés aux différents scénarios sont de :

- ◆ 470 M€ pour le scénario 1 (indemnité légale ou conventionnelle) ;
- ◆ 684 M€ pour le scénario 2 (1 PASS) ;
- ◆ 99 M€ pour le scénario 3 (2 PASS) ;
- ◆ 279 M€ pour le scénario de référence envisagé par le Gouvernement (augmentation de 10 points du taux de la contribution patronale).

Le tableau 4 présente la répartition des montants par scénario entre la Sécurité sociale et le budget de l'État. Les scénarios 1 et 2 présentent, sur le champ du PLFSS, des rendements proche ou supérieur à celui du relèvement de la contribution patronale.

Tableau 4 : Recettes supplémentaires pour les administrations publiques selon les scénarios étudiés (en M€)

Type de prélèvement	Indemnité conventionnelle	1 PASS	2 PASS	Relèvement de la contribution
État	152	189	99	0
Sécurité sociale (PLFSS)	230	358	0	279
ASSO (hors PLFSS)	88	136	0	0
<b>Total sphère sociale</b>	<b>318</b>	<b>495</b>	<b>0</b>	<b>279</b>
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>684</b>	<b>99</b>	<b>279</b>

*Source : Mission ; extractions du bloc 52 de la DSN de l'année 2024 opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS. Note : Le chiffrage des prélèvements sociaux inclut les cotisations chômage et retraites complémentaires, qui ne sont pas dans le périmètre du PLFSS. Les chiffrages sont réalisés à comportements inchangés.*

### 4.3. Les prélèvements supplémentaires simulés dans les scénarios affectent des catégories différentes de salariés et d'entreprises

L'effet des scénarios sur les salariés selon la taille de leur entreprise, la catégorie socioprofessionnelle, l'âge et le sexe est similaire pour les trois premiers scénarios estimés par la mission, mais diffère pour le scénario d'augmentation de la contribution patronale spécifique (cf. tableau 5) :

- ◆ les trois premiers scénarios affectent principalement les ruptures des salariés hommes de plus grandes entreprises, cadres, âgés ;
- ◆ le scénario de relèvement de la contribution patronale spécifique affecte principalement les ruptures des salariés femmes, de plus petites entreprises, employés ou ouvriers, et jeunes.

## Rapport

**Tableau 5 : Prélèvement supplémentaire pesant sur la catégorie selon le scénario évalué par la mission, en pourcentage des indemnités brutes reçues en 2024**

Catégorie	Montant des indemnités brutes perçues en 2024 (en M€)	Prélèvement supplémentaire pesant sur la catégorie, en pourcentage des indemnités brutes reçues en 2024			
		Indemnité conventionnelle	1 PASS	2 PASS	Contribution patronale
Microentreprises (0-9 salariés)	1 192	3,3 %	3,1 %	0,5 %	4,8 %
PME (10-249 salariés)	3 470	5,9 %	6,4 %	1,0 %	3,7 %
ETI et grandes entreprises (250 salariés et plus)	4 293	5,5 %	10,4 %	1,6 %	2,2 %
Cadres	4 888	7,9 %	12,2 %	2,8 %	2,9 %
Professions intermédiaires	2 285	2,1 %	3,5 %	0,2 %	2,1 %
Employés ou ouvriers	1 335	3,7 %	3,9 %	0,0 %	5,6 %
Moins de 29 ans	434	4,9 %	0,6 %	0,1 %	6,0 %
30 à 49 ans	3 527	6,8 %	5,9 %	0,7 %	4,1 %
50 ans et plus	4 994	4,4 %	9,9 %	1,7 %	2,1 %
Femmes	3 419	5,0 %	6,7 %	0,8 %	3,5 %
Hommes	5 511	5,6 %	8,6 %	1,5 %	2,9 %
<b>Total</b>	<b>8 955</b>	<b>5,4 %</b>	<b>7,9 %</b>	<b>1,2 %</b>	<b>3,1 %</b>

*Source : Extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS.*

Le prélèvement est aussi différemment réparti entre employeur et salarié suivant les scénarios (cf. tableau 6, tableau 7) :

- ◆ **les trois premiers scénarios portent majoritairement, voire intégralement pour le scénario d'harmonisation du plafond à 2 PASS, sur les salariés**, qui supportent les cotisations sociales salariales, la CSG-CRDS et l'impôt sur le revenu ;
- ◆ **le scénario de relèvement de la contribution patronale spécifique porte exclusivement sur l'employeur**, qui supporte les cotisations sociales patronales et la contribution patronale spécifique au taux de 30 %.

Le coût des prélèvements supplémentaires peut néanmoins être effectivement supporté par une personne différente de celle qui est légalement assujettie :

- ◆ en cas de prélèvement pesant principalement sur les salariés, ceux-ci peuvent négocier un montant supplémentaire d'indemnité aux employeurs pour compenser la perte liée au régime socio-fiscal. Inversement, si le prélèvement affecte davantage l'employeur, celui-ci peut négocier une indemnité de départ plus faible pour le salarié, dans la limite de l'indemnité légale ou conventionnelle ;
- ◆ dans le cas où le prélèvement affecte l'employeur et où l'indemnité de départ aurait été l'indemnité légale ou conventionnelle, l'employeur peut refuser une rupture conventionnelle qu'il aurait accepté si le régime socio-fiscal n'avait pas évolué.

## Rapport

**Tableau 6 : Répartition des prélèvements supplémentaires entre salariés et employeurs (en M€)**

Sujet du prélèvement	Indemnité conventionnelle	1 PASS	2 PASS	Contribution patronale
Salarié	350	484	99	0
Employeur	119	201	0	279
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>684</b>	<b>99</b>	<b>279</b>

*Source : Extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS.*

**Tableau 7 : Répartition des prélèvements supplémentaires entre salariés et employeurs (en %)**

Sujet du prélèvement	Indemnité conventionnelle	1 PASS	2 PASS	Contribution patronale
Salarié	75 %	71 %	100 %	0 %
Employeur	25 %	29 %	0 %	100 %

*Source : Extractions du bloc 52 de la DSN opérée par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS.*

#### **4.4. Des pistes complémentaires visent à lutter contre certaines stratégies d'optimisation fiscale et à remettre en cause les avantages spécifiques à certaines formes de rupture**

**En complément du scénario retenu**, la mission identifie plusieurs pistes d'évolution du régime socio-fiscal visant à en renforcer la cohérence et la progressivité.

##### **4.4.1. Les exemptions spécifiques dont bénéficient les indemnités transactionnelles et les indemnités de conciliation devraient être supprimées**

**Le versement d'indemnités dans le cadre de résolutions de litiges constitue un point de fuite du régime fiscal et social.**

Ainsi, le versement d'indemnités de conciliation (indemnités versées en cas de conciliation constatée après la saisine du conseil de prud'hommes) conduit à une assiette de 262 M€ exemptée d'impôt sur le revenu sans limite, et de cotisations et contributions sociales dans la limite de 2 PASS. Pourtant, ces indemnités, qui ont pour objet de mettre fin au litige, n'ont pas pour objet exclusif de compenser un préjudice extrapatrimonial.

Par ailleurs, l'interprétation que retient la Cour de cassation de la loi conduit à ce que, en cas de versement d'une indemnité dans le cadre d'un protocole transactionnel, une exemption particulière, tenant à la nature du dommage que répare la transaction, peut s'ajouter à l'exemption générale résultant du régime applicable aux indemnités de licenciement alors que ces deux exemptions ont le même objet. En l'absence de suivi par le biais de la DSN des montants versés dans le cadre d'accords transactionnels, l'effet financier de ce point de fuite ne peut être estimé.

**Les traitements favorables réservés à ces indemnités n'apparaissent par ailleurs justifiés par aucun autre objectif de politique publique.** Aussi, il pourrait être supprimé.

À cette fin :

- ♦ les indemnités de conciliation pourraient être supprimées de la liste des indemnités exemptées par nature listées au 1° du 1 de l'article 80 duodecies du CGI ;

## Rapport

- ♦ il pourrait être précisé dans le même article que pour le calcul des exemptions applicables en cas de licenciement, de mise à la retraite ou de rupture conventionnelle, les indemnités versées dans le cadre d'une conciliation, d'une transaction ou d'un arbitrage s'ajoutent aux indemnités de licenciement, mise à la retraite ou rupture conventionnelle *stricto sensu*. La rédaction retenue gagnerait à prévoir que le fait que la transaction porte sur l'exécution ou la rupture du contrat de travail et le chef de préjudice visé par l'indemnité sont indifférents.

**Proposition n° 6 [DLF, DSS] : Supprimer le régime fiscal de faveur prévu pour les indemnités de conciliation. Mieux encadrer le régime social applicable aux indemnités transactionnelles. À cette fin, inclure les indemnités transactionnelles parmi les indemnités citées au 3° du 1 de l'article 80 *duodecies* du CGI.**

Comme l'article 80 *duodecies* du CGI est cité par les articles L. 136-1-1 et L. 242-1, la modification du régime fiscal emporterait également modification du régime social.

### 4.4.2. Les niches relatives aux mises à la retraite amiables et aux procédures de rupture de contrat collectives peuvent être remises en question

Les régimes applicables aux salariés en âge de prendre leur retraite sont hétérogènes, selon la modalité de rupture :

- cotisation au premier euro en cas de départ volontaire ou de rupture conventionnelle ;
- exemption partielle en cas de mise à la retraite (avec ou sans l'accord du salarié) ou de licenciement.

S'agissant en particulier de la mise en retraite, lorsqu'elle intervient avec l'accord du salarié, la différence de traitement avec le droit commun se justifie difficilement. Il pourrait être envisagé a minima d'harmoniser cette situation sur le droit commun, a maxima une harmonisation complète des régimes de rupture pour ces salariés. Le risque de renforcer l'incitation, déjà existante aujourd'hui, à rompre un contrat avant de pouvoir bénéficier de la retraite pour profiter d'un régime socio-fiscal avantageux, doit être considéré.

**L'exemption totale des indemnités de licenciement versées dans le cadre des procédures de rupture de contrat collectives** (plus de dix licenciements en trente jours et procédures assimilées) ne se justifie pas. En effet, si les chances de retrouver un emploi peuvent, lorsque l'impact est concentré sur un bassin d'emploi, être plus faibles pour les salariés licenciés que pour un licenciement individuel, cette considération ne peut justifier à elle seule une exemption totale d'impôt, qui s'explique davantage par des considérations de politique de l'emploi : incitation à l'octroi d'indemnités supra-légales négociées, encouragement donné aux procédures de rupture de contrat collectives, plus protectrices des salariés<sup>48</sup>. Les données de la DSN ne permettent pas d'identifier les procédures de rupture de contrat collectives en dehors de la rupture conventionnelle collective, mais pour cette dernière, il apparaît que les montants moyens sont plus de quatre fois ceux octroyés en cas de licenciement économique : il semble peu équitable que ces montants, sensiblement plus élevés, bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu. Il est donc proposé de les plafonner. S'agissant de la rupture conventionnelle collective, une évaluation au fond de cet instrument devrait analyser la pertinence de conserver des modalités d'exemption dérogatoires de celles appliquées aux licenciements ou aux ruptures conventionnelles individuelles.

---

<sup>48</sup> Voir à cet égard la réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social du 12 décembre 2016 en réponse au référé de la Cour des comptes du 11 octobre 2016, *le régime fiscal et social des indemnités de licenciement et de rupture conventionnelle du contrat de travail*, n° S2016-2876.

## Rapport

**Proposition n° 7 [DLF, DSS] : Harmoniser le traitement fiscal et social des indemnités de rupture pour les salariés en âge de bénéficier d'une pension de retraite selon que la rupture est une rupture conventionnelle, un départ à la retraite ou une mise à la retraite.**

**Proposition n° 8 [DLF, DSS] : Introduire un plafond d'exemption fiscale pour les licenciements en cas de plan de sauvegarde de l'emploi ou de rupture conventionnelle collective. Pour ces dernières, réexaminer aux termes d'une évaluation spécifique la pertinence de l'exemption.**

La mise en œuvre de ces propositions serait source de recettes pour les administrations publiques qui s'ajoutent à celles estimées en section 4.2.

À Paris, le 24 octobre 2025

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des  
finances,



Jean-Luc Tavernier

L'inspecteur général des  
affaires sociales,



Laurent Habert

L'inspecteur des  
finances,



Valentin Melot

L'inspectrice des affaires  
sociales,



Sarah Bartoli

L'inspecteur des  
finances,



Axel Gillot

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

Acronyme ou sigle	Signification
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ARE	Allocation pour le retour à l'emploi
CDI	Contrat de travail à durée déterminée
CEHR	Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus
CGI	Code général des impôts
CPH	Conseil de prud'hommes
CPE	Contribution au premier euro
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
C. Trav.	Code du travail
DARES	Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques du ministère du travail
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGT	Direction générale du travail
DGT	Direction générale du Trésor
DLF	Direction de la législation fiscale
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
DVNI	Direction des vérifications nationales et internationales
GIP MDS	Groupement d'intérêt public pour la modernisation des données sociales
IFC	Indemnité forfaitaire de conciliation
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
ILC	Indemnités légales et conventionnelles
IR	Impôt sur le revenu
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
PASS	Plafond annuel de la sécurité sociale
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PSE	Plan de sauvegarde de l'emploi
RAB	Rémunération annuelle brute
RCC	Rupture conventionnelle collective
RCI	Rupture conventionnelle individuelle
URSSAF	Unions pour le recouvrement de la Sécurité sociale et des allocations familiales