



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction
de la sécurité sociale

PRÉSENTATION AU COE

Indemnités de rupture et leur régime social



Sommaire

1. Un enjeu bien réel sur les ruptures observé aussi par la DSS

- Le sous-emploi des seniors pèse sur les comptes sociaux
- Or, la relative précocité de la rupture est attestée par les déclarations sociales ...
- ... qui rejoignent d'autres modes d'observations du phénomène

2. Le régime social des indemnités de rupture demeure le produit d'une sédimentation

- Un régime social hétérogène et plutôt complexe ...
- ... produit essentiellement de l'histoire des modes de rupture ...
- ... avec des jeux d'incitation sans doute perfectibles

3. Une première tentative de mise en cohérence : le dispositif LFRSS 2023

- Un terrain en partie balisé
- Une simplification au service du maintien dans l'emploi des seniors
- Des effets qui devront être observés et évalués

Un enjeu bien réel sur les ruptures anticipées depuis le poste d'observation de la DSS

Le sous-emploi des séniors pèse sur les comptes sociaux

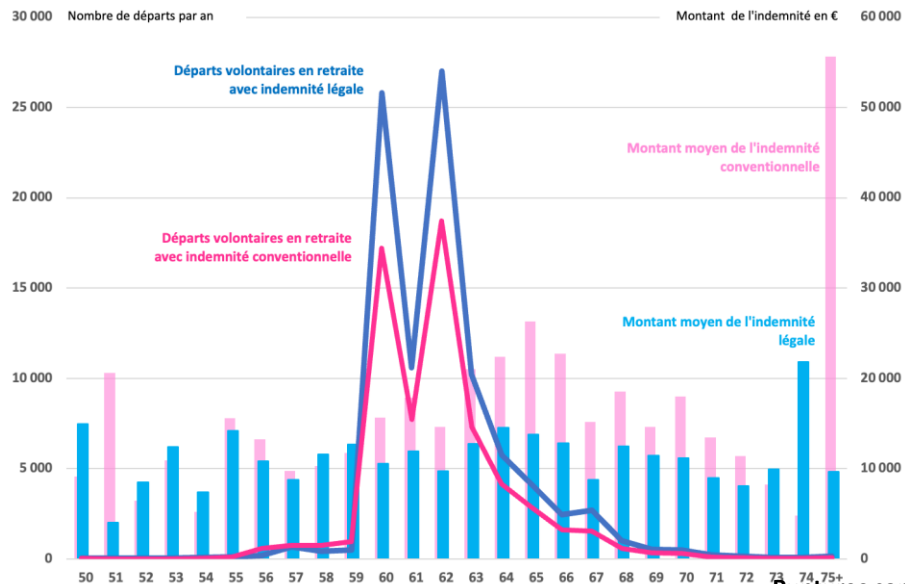
- Comme vos travaux récents l'ont rappelé, le taux d'emploi des séniors reste faible en France par rapport aux autres pays européens (4,5 pt en dessous de la moyenne européenne en 2021 – DARES).
- Si le phénomène reste multifactoriel dans ses causes, il n'en a pas moins des effets très déterminants sur le financement de la protection sociale par plusieurs canaux :
 - La masse salariale des plus de 55 ans représente une part très importante de l'assiette des cotisations et contributions sociales (assise aux 2/3 sur l'activité), en raison du nombre croissant des salariés expérimentés mais aussi de la rémunération moyenne plus élevée (cf. diapo suivante).
 - Pour mémoire, un point de masse salariale supplémentaire rapporte à lui seul 2,3 Md d'euros aux régimes de sécurité sociale, dont 900 M d'euros à la branche vieillesse du régime général (cf. hypothèses CCSS de juin).
 - Le pilotage du système de retraite en particulier reste fortement déterminé par un équilibre actifs-retraités dont les marges d'amélioration se situent précisément autour des âges « séniors ».

Or, la relative précocité de la rupture est attestée par les déclarations sociales ...

- Les données ACOSS 2021 issues de la DSN sur les ruptures, que la DSS a partagées avec les équipes du COE, témoignent de « pics » de rupture à des âges où le retour à l'emploi est loin d'être évident – pics qui se situent plutôt à 59-60 ans puis aux âges de départ de droit commun (62 ans).
- Les ruptures conventionnelles se distinguent des autres indemnités de rupture avec un seul pic situé à 60 ans. La rupture n'intervient donc pas juste avant la retraite comme beaucoup d'autres formes de rupture mais en amont, et à des âges où le retour à l'emploi est difficile.
- Les assiettes/masses salariales associées à ces indemnités de rupture sont assez importantes (les salariés en fin de contrat entre 55 et 61 ans représentaient à eux seuls 12 Md d'euros soit 2 % de la masse salariale du secteur privé).

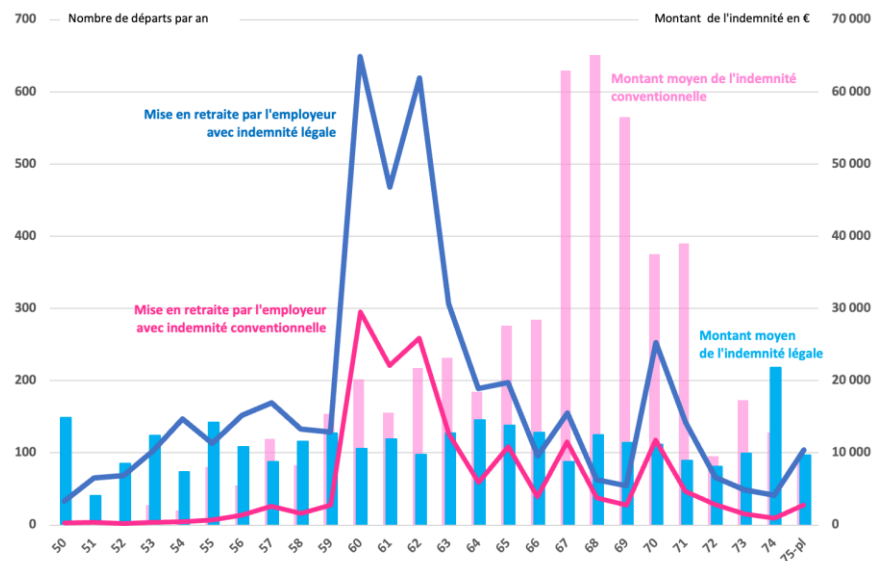
Or, la relative précocité de la rupture est attestée par les déclarations sociales ...

Départs volontaires en retraites et indemnités (2021)



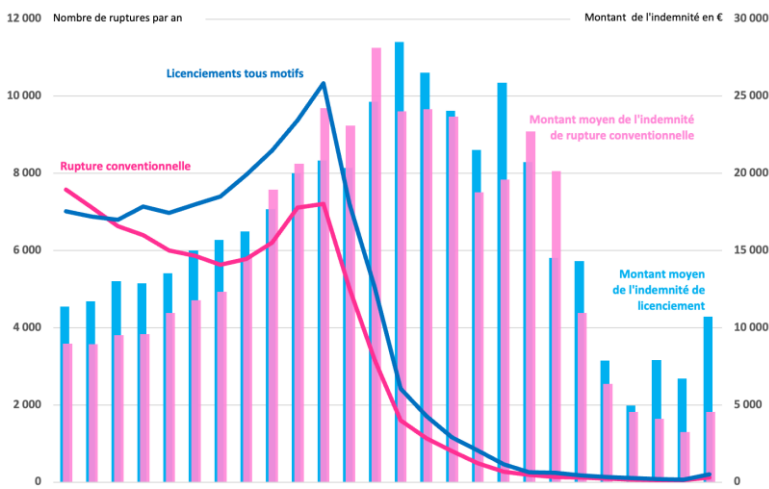
Source : AcoSS / Direction de la Sécurité Sociale

Mises à la retraite à l'initiative de l'employeur et indemnités (2021)



Source : AcoSS / Direction de la Sécurité Sociale

Ruptures conventionnelles, licenciements (tous motifs) et indemnités (2021)



Source : AcoSS / Direction de la Sécurité Sociale

21/08/2023

... qui rejoignent d'autres modes d'observations du phénomène

- Les données ACOSS présentent bien sûr une approche insuffisante du phénomène (approche par les montants, absence de suivi des parcours de la « suite » après la rupture, etc.).
- Elles peuvent être enrichies par le travail du GIP-MDS qui est capable de suivre les parcours des travailleurs concernés mais avec des limites liées à la disponibilité des données (5 ans). Ces travaux ont permis par exemple de fiabiliser dans le cadre des débats au Sénat sur le CDI seniors le devenir des plus de 60 ans afin de chiffrer la mesure qui impliquait de savoir combien de seniors changeaient de CDI.
- D'autres données, plus anciennes que celles de l'ACOSS montrent également des pics de rupture à quelques années de l'âge de départ à la retraite, notamment un pic de ruptures conventionnelles à 57 ans – longtemps associé dans les analyses aux règles d'assurance chômage.
- La DARES estimait également le pic un peu avant 60 ans en 2021 (même année que les données ACOSS).
- L'Unédic vient de confirmer récemment un pic plutôt à 59 ans.
- La DARES semble par ailleurs montrer que le phénomène de « pic » de ruptures conventionnelles s'est atténué avec les années, exercice qui n'a pu être reproduit sur les données ACOSS à l'échelle de l'ensemble des ruptures mais pourra l'être à l'avenir.

Une convergence de ces données combinée à une observation des effets de la réforme en cours permettrait de valider l'hypothèse que les phénomènes de rupture se « décalent » avec le rehaussement de l'âge légal de départ à la retraite (effet horizon).

21/08/2023

Le régime social des indemnités de rupture demeure le produit d'une sédimentation

Un régime social hétérogène et plutôt complexe ...

- Une brève histoire du régime social des indemnités de rupture est utile à la compréhension de sa construction :
 - La distinction originelle est essentiellement entre **réparation/non-réparation** :
 - Les indemnités réparant le préjudice étaient exonérées de cotisations (et d'impôt), car considérées comme n'étant pas de la rémunération ;
 - Le départage était assuré par la jurisprudence de manière pas toujours très cohérente ;
 - Face à ces incohérences, une ère d'intervention du législateur s'est ouverte dans les années 2000 avec :
 - Un **souci de clarification** : un principe d'exonération des indemnités de licenciement (article 3 de la loi de finances pour 2000) ...
 - ... mais aussi **de ne pas accorder un avantage fiscal trop important** : ce principe était dès 2000 assorti d'un plafond qui déjà était alternatif pour la part dépassant le minimum conventionnel ou légal (double de la rémunération de l'année précédente OU moitié des indemnités de licenciement versé) ;
 - Cette seconde préoccupation a conduit à resserrer ces conditions :
 - Au plan fiscal dans le contexte des débats sur les « parachutes dorés » de certains dirigeants d'entreprise (LFSS 2006 qui a plafonné à 6 PASS) ;
 - Au plan social dans un contexte de consolidation budgétaire :
 - LFSS pour 2009 qui a instauré un plafond général d'exonération de 30 PASS pour la CSG-CRDS (différent donc de celui de 6 PASS) ;
 - LFSS pour 2011 qui a diminué le plafond des indemnités de licenciement à 3 PASS au lieu de 6 PASS ;
 - LFSS pour 2012 a diminué le plafond général à 10 PASS et le plafond spécifique aux indemnités à 2 PASS.
 - La création de nouveaux modes de rupture (rupture conventionnelle en 2008) a lui aussi suscité la création de nouvelles règles, favorables dans un premier temps, puis moins favorables dans un second.
 - Peu de point de comparaison mais dans ses travaux de 2016, la Cour des comptes estimait que la France prélevait par ailleurs relativement peu ses indemnités de rupture par rapport à ses voisins.

Un régime social hétérogène et plutôt complexe ...

- Le régime fiscal-social appliqué aux indemnités est au terme de ces évolutions fortement hétérogène au regard :
 - Des différents prélèvements qui peuvent les frapper ou non (IR, CSG-CRDS, cotisations sociales, forfait social) ;
 - Des plafonds d'exonération applicables qui diffèrent à la fois selon la nature de l'indemnité et selon le prélèvement concerné ;
 - De mécanisme de plafonnement du plafonnement (ex. exonération d'IR sur les indemnités de rupture conventionnelle qui a donc un double plafond dans le limite d'un 3^{ème} plafond)
 - Certains dispositifs prévoient par ailleurs des réintégrations au 1^{er} euro au-delà d'un certain niveau (ex. CSG-CRDS au-dessus de 10 PASS pour les indemnités de mise à la retraite avant réforme).
- Cette complexité doit être maniée au quotidien par les employeurs ce qui pose la question de leur appropriation des règles notamment pour les structures les plus petites ;
- La DSS travaille elle-même à cette meilleure appropriation en développant le BOSS avec une fiche dédiée à ces questions: <https://boss.gouv.fr/portail/accueil/indemnitees-de-rupture.html#titre-chapitre-11---tableaux-recapitul>.
- Une rationalisation est possible (cf. diapo suivante sur la réforme de 2023) mais elle suppose de définir son champ « pertinent » car un alignement total n'est sans doute ni possible ni souhaitable (ex. personne ne veut aligner les dommages-intérêts sur les ruptures conventionnelles).

... produit essentiellement de l'histoire des modes de rupture ...

- L'ensemble formé par ces règles ne témoigne pas toujours d'une cohérence absolue.
- Il ne saurait en être autrement car ces régimes n'ont jamais été pensés ou repensés de manière globale mais résultent du contexte de création des indemnités auxquelles elles se sont attachées ; la tâche d'une revue globale serait d'ailleurs colossale et pose des problèmes d'acceptabilité politique/de finances publiques plus ou moins grands en fonction de la cible d'alignement qu'on se fixe.
- Ce régime social a pu lui-même évoluer : initialement très avantageux pour les indemnités de rupture conventionnelle à leur création en 2008, le régime social a été « durci » une première fois en leur appliquant le forfait social en 2013.
- Certains sont par ailleurs hérités de logiques plus anciennes et qui conservent leur logique intrinsèque : ainsi, les dommages-intérêts qui réparent un dommage et n'ont pas vocation à être pris en compte dans les facultés contributives.

... avec des jeux d'incitation très perfectibles

- L'analyse des incitations se pose essentiellement entre des formes de rupture substituables entre elles. De ce point de vue, la mise en place de la rupture conventionnelle constitue un enjeu de cohérence majeur puisque cette forme de rupture peut, dans certaines conditions, se substituer à beaucoup des autres.
- L'analyse du recours à ces différents régimes sociaux est assez indissociable du dispositif juridique auquel il se rapporte : ex. outre son caractère plus ou moins avantageux, il va de soi que la rupture conventionnelle est préférable pour l'employeur, et parfois pour le salarié, à d'autres formes de ruptures indemnisées.
- A l'inverse, des dispositifs construits pour bâtir des incitations autour de seuils peuvent produire des comportements de contournement voire d'anticipation du comportement combattu (phénomène qui avait été particulièrement bien documenté autour de la contribution « Delalande » supprimée en 2008). Deux régimes sociaux fonctionnaient jusqu'ici par référence (indirecte) à l'âge : le régime d'assujettissement applicable aux indemnités de rupture conventionnelle versées à une personne pouvant bénéficier d'une pension de retraite et le régime spécifique aux indemnités de mise à la retraite.

Une première tentative de mise en cohérence : le dispositif LFRSS 2023

Un terrain en partie balisé

- Quoiqu'issue d'un amendement parlementaire, la proposition qui a donné lieu à la réforme intégrée en LFRSS 2023 avait eu quelques prémices.
- Ainsi, le rapport « Bellon » de 2020 avait à la fois :
 - Remis en cause la raison d'être du barème des indemnités de mise à la retraite : « *Le préjudice subi par un salarié mis à la retraite n'est pas le même que celui d'un salarié licencié et pourtant, aujourd'hui, le barème légal est le même* »
 - Rappelé l'importance de l'écart de prélèvements lié à la pénalité de 50% due et signalé qu'il s'agissait d'une incitation au licenciement.
- Il a été rejoint par un rapport parlementaire souhaitant « *supprimer la fiscalité excessive sur les indemnités de mise à la retraite* » (rapport Martin-Viry de 2021)
- Votre propre organisation a fait un constat sévère sur la logique globale de ces barèmes en visant notamment la pénalité de 50% ou la rupture conventionnelle après l'âge de départ à la retraite.

Une simplification au service du maintien dans l'emploi des séniors

- Le seul moyen d'éviter les effets négatifs de ces seuils contournables est de les effacer complètement pour créer un régime unique.
- C'est ce qu'a proposé la LFRSS 2023 en créant un régime unique applicable à la fois aux ruptures conventionnelles (quel que soit l'âge ou la situation vis-à-vis de la retraite) et aux indemnités de mise à la retraite.
- Le régime retenu est différent pour les deux catégories de ce qui l'avait précédé (assujettissement total/exonération de cotisations sous plafond + CSG et forfait social/contribution patronale « pénale » de 50%) pour un régime unique et plutôt contributif (CSG-CRDS au-dessus d'un plafond et d'une contribution patronale dès le 1^{er} euro fléchée vers la branche vieillesse de 30%).
- Les effets de seuils auront donc disparu entre ces différents modes de rupture.
- Le niveau de prélèvements augmente pour les ruptures conventionnelles avant la retraite, toutefois :
 - C'était déjà la tendance depuis leur création (+20 pts en 2013, + 10 pts en 2023), sans que cela ait endigué le développement des RC, et on reste loin des barèmes de cotisations de droit commun (au-delà de 40 points) ;
 - Il n'y a pas de raison que la rupture conventionnelle à tout âge ne produise pas un effort contributif à la charge de l'employeur ;
 - La simplicité/le caractère consensuel du dispositif demeure un puissant atout du dispositif qui ne risque pas d'être excessivement délaissé au profit d'un autre ;
 - La rupture conventionnelle AVANT l'âge de la retraite, combinée aux règles d'indemnisation retraite était considérée de longue date comme un point de fuite pour l'emploi des séniors.

Une simplification au service du maintien dans l'emploi des séniors

Résumé de la mesure

	Indemnités de rupture conventionnelle avant		Indemnités de rupture conventionnelle après		Indemnité de mise à la retraite d'office	
	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié	Employeur
Aujourd'hui		Forfait social 20%	Cotisations salariales et CSG-CRDS	Cotisations patronales		Contribution employeur 50 %
Réforme LFRSS 2023		Contribution employeur 30 %		Contribution employeur 30 %		Contribution employeur 30 %

- Une harmonisation par le « milieu » ;
- Une réforme des prélèvements patronaux ;
- Un lissage de l'évènement « âge de la retraite » dans l'appréciation du régime applicable.

Des effets qui devront être observés et évalués

- La mesure n'entre en vigueur qu'au **1^{er} septembre** pour les sommes versées à compter de cette date.
- Les effets anticipés devraient être d'atténuer les pics observés avant la retraite, notamment en matière de ruptures conventionnelles.
- Toutefois, l'effet isolé de ce changement de fiscalité alors que d'autres mécanismes jouent par ailleurs à plein (effet horizon sur la motivation du salarié, règles d'assurance chômage, etc.) sera difficile à identifier, d'autant que la réforme des retraites se déploiera en parallèle.
- Les capacités d'appropriation de ces nouvelles règles pour les entreprises au regard de leurs effectifs seniors demeurent incertaines même si le changement de cadre a toutefois été fortement commenté dans la presse spécialisée RH/payé.
- Les effets de comportement, à espérer sur une telle réforme, pourraient fortement atténuer le rendement de la mesure qui a été calculé à comportements inchangés.
- La mesure est donc venue à bout des seuils liés à l'âge dans le régime social.
- Les prochaines étapes ne sont pas totalement évidentes :
 - La voie de l'hyper-simplification est tentante : La définition du MNS pour le calcul des prestations sociales pourrait servir de modèle (tout y est intégré sauf les dommages-intérêts). Principal obstacle toutefois : les indemnités de licenciement sont aujourd'hui peu taxées sous plafond. Un alignement reviendrait donc à renoncer au rendement et à l'esprit de la mesure LFRSS ou à rehausser la fiscalité sur les licenciements qui n'a pas que des effets bénéfiques sur l'emploi.
- Le volet fiscal/IR n'est lui pas encore totalement harmonisé même s'il était plus convergent avant réforme que le volet social (exonération sous plafond pour la plupart des indemnités).