



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale

MARS 2023

Rodolphe GINTZ
Thomas BRAND

Laurence ESLOUS
Antoine MAGNIER



*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Ministère de la santé et de la prévention
Ministère délégué chargé des comptes publics

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

N° 2022-M-054-03

INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2022-076R

RAPPORT

ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES MESURES DE RÉDUCTION OU D'EXONÉRATION DE COTISATIONS OU DE CONTRIBUTIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE PRÉVUE PAR LA LOI ORGANIQUE N° 2022-354 DU 14 MARS 2022 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Établi par

RODOLPHE GINTZ
Inspecteur général
des finances

THOMAS BRAND
Inspecteur des finances

LAURENCE ESLOUS
Inspectrice générale des
affaires sociales

ANTOINE MAGNIER
Inspecteur général des
affaires sociales

- MARS 2023 -

SYNTHÈSE

La révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), adoptée en mars 2022, a conduit le Parlement à demander au Gouvernement que la totalité des mesures réduisant les recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (ROBSS) fasse l'objet d'une évaluation. La LOLFSS prévoit ainsi que les projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) présentent « *l'évaluation de l'efficacité de ces mesures au regard des objectifs poursuivis, pour au moins le tiers d'entre elles* » chaque mesure devant être évaluée « *une fois tous les trois ans* ».

Cet objectif, extrêmement ambitieux, tranche avec la pratique observée jusqu'alors pour ces mesures comme avec celle qui prévaut pour les dépenses fiscales – la seule obligation qui pèse sur le Gouvernement est de présenter dans le projet de loi de finances (PLF) la liste des dépenses fiscales qu'il entend évaluer.

La nouvelle obligation organique est à l'origine de la mission demandée à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui s'est attachée à proposer des méthodes et éléments d'organisation en vue de mettre le Gouvernement en situation de satisfaire cet objectif.

1. La mission a déterminé le périmètre des mesures en vigueur au 31 décembre 2022 qui pourraient être soumises à cette obligation d'évaluation, en proposant un cadre d'identification de ces mesures qui vise, autant que possible, l'exhaustivité puis en le mettant en œuvre. Le nombre de ces mesures serait rehaussé d'environ 40 % par rapport à celles présentées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022. 147 mesures en vigueur au 31 décembre 2022 sont ainsi recensées, en soulignant le caractère conventionnel mais aussi politique des définitions utilisées, qui appellent donc un échange avec le Parlement.

2. Elle recommande ensuite que l'information communiquée au Parlement soit améliorée en renseignant des informations communes à l'ensemble des mesures. La construction d'une « grille d'analyse » qui rassemble ces informations s'appuie pour partie sur les exercices transversaux d'évaluation de ces mesures menés en 2011 et 2015¹. Elle contient, pour chacune des 147 mesures, 26 caractéristiques :

- ◆ treize caractéristiques descriptives, essentiellement de nature juridique (exemples : recette concernée, forme de la réduction, date de mise en œuvre, etc.) ;
- ◆ huit caractéristiques quantitatives (exemples : perte de recettes théorique, nombre de bénéficiaires, nombre d'entreprises et de salariés concernés) ;
- ◆ cinq autres caractéristiques, utilisées pour construire le programme d'évaluations.

Co-construite avec la direction de la sécurité sociale (DSS) et renseignée par cette direction en lien avec la mission, cette grille pourrait être utilisée pour structurer les annexes des PLFSS relatives aux mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

Son analyse montre toutefois un taux de renseignement d'au plus 50 % pour chacune des caractéristiques quantitatives ce qui appelle la définition d'une stratégie d'amélioration. Cette stratégie devrait se donner pour cible leur renseignement exhaustif à un horizon de moyen terme qui pourrait être celui du dépôt du PLACSS 2024, le 1^{er} juin 2025. À cette date, les exceptions au principe de renseignement exhaustif des caractéristiques quantitatives des mesures devraient être dûment justifiées.

¹ Le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » piloté par l'IGF en 2010-2011 et la revue de dépenses sur « les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques » réalisée en 2015 par l'IGF et l'IGAS.

L'information du Parlement pourrait également être améliorée par un recensement plus systématique des évaluations des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. La mission s'est essayée à cet exercice et a retenu une soixantaine d'évaluations des mesures générales de réduction des cotisations sociales patronales concernant les salariés et identifié une centaine d'évaluations portant sur les autres mesures, produites par des équipes de recherche, les assemblées parlementaires, les comités d'évaluation, la Cour des comptes, les inspections générales et le service statistique public.

3. La mission constate que les évaluations récentes publiées ne couvrent qu'une partie très minoritaire en nombre des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, loin d'assurer leur couverture exhaustive. Satisfaire la demande du Parlement appelle donc la mise en place d'une organisation dont l'objectif doit être la réalisation des évaluations de toutes les mesures. Sans une telle organisation, l'objectif d'évaluation exhaustive des mesures ne sera pas atteint.

Cette organisation pourrait s'appuyer sur les deux principes suivants :

- ◆ proportionner les travaux d'évaluation aux enjeux, en organisant une évaluation approfondie pour les mesures ou ensembles de mesures les plus importants, les autres mesures pouvant faire l'objet d'une évaluation plus légère.

À titre illustratif, la mission a construit une première liste d'une vingtaine d'évaluations approfondies de mesures ou ensembles de mesures qui pourraient être mises en œuvre, en s'appuyant le cas échéant sur des comités d'évaluation partenariaux ;

- ◆ mobiliser les compétences administratives et scientifiques autour de la DSS, maître d'ouvrage des PLFSS et de leurs annexes et qui continuera, concernant spécifiquement les annexes relatives à ces mesures, d'en être un contributeur important.

Les fonctions à remplir par cette organisation sont :

- ◆ la construction d'une programmation triennale des évaluations à mener entre juin 2023 et juin 2026 identifiant les évaluations à mener de manière approfondie ;
- ◆ sa déclinaison annuelle, en assurant la coordination avec les évaluations à mener dans le cadre du projet de loi de finances (évaluations de dépenses fiscales, évaluations de la qualité de l'action publique) mais aussi avec celles menées par la Cour des comptes et le Parlement ;
- ◆ la mise en œuvre de ces évaluations et la communication de leurs résultats.

La nature interministérielle de ces travaux appelle une mobilisation, autour de la DSS, des administrations et organismes qui collectent les ressources de la sécurité sociale – y compris les administrations fiscales du ministère en charge des comptes publics –, des experts de l'Institut national de la statistique et des études économiques et des services statistiques ministériels, des administrations compétentes en matière d'analyse économique et de celles qui assurent le pilotage et le suivi des mesures, des inspections et, évidemment, des équipes de recherche de la sphère universitaire.

Pour ces travaux, la DSS pourrait être épaulée par une instance de pilotage dédiée et légère associant les administrations concernées et présidée par une personnalité qualifiée. Quelle que soit l'organisation retenue, un examen des moyens de la DSS paraît nécessaire.

Enfin, la mission propose, à l'occasion de la mise en œuvre de ce programme d'évaluations, une augmentation significative de la publicité des données relatives à ces mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Cette publicité devrait concerner en premier lieu le programme d'évaluations lui-même et ses résultats. Elle devrait s'étendre aux données de la grille d'analyse évoquée *supra*, et aux données issues de la déclaration sociale nominative dont l'accès pourrait être ouvert, dans le respect des informations personnelles, aux chercheurs. Les codes sources, algorithmes et barèmes utilisés pour le calcul des réductions des recettes de la sécurité sociale pourraient enfin être publiés en licence ouverte afin de favoriser la réalisation des évaluations.

Liste des propositions

Déterminer les mesures soumises à l'obligation d'évaluation	
1	Présenter, dans le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) relatif à l'exercice 2022 : le cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, la norme de référence pour chaque recette ou ensemble de recettes et les mesures de réduction de recettes qui résultent de l'application de ce cadre.
Construire et renseigner une grille d'analyse transversale de ces mesures	
2	Analyser, dans les annexes 3 des PLACSS, les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale selon une grille transversale, inspirée de celle élaborée par la mission avec la direction de la sécurité sociale, en la mettant à jour chaque année. Publier chaque année à l'occasion de la présentation du PLACSS, dans un standard ouvert les caractéristiques descriptives, quantitatives et les autres caractéristiques pour chaque mesure.
3	Améliorer la correspondance entre les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale collectées au moyen de la déclaration sociale nominative (DSN) et les codes types personnels (CTP) de cette DSN suivis par l'Urssaf caisse nationale.
4	Utiliser à cet effet la procédure associant la direction de la sécurité sociale, l'Urssaf caisse nationale et le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » afin d'examiner l'opportunité d'attribuer de nouveaux CTP à des mesures existantes qui en sont dépourvues, et qui devraient faire l'objet d'une information dans les annexes 3 des PLACSS. Déterminer et mettre en œuvre une stratégie d'amélioration du renseignement des caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Cette stratégie devrait se donner pour cible le renseignement exhaustif de ces caractéristiques à un horizon de moyen terme qui pourrait être celui du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale relative à l'exercice 2024, le 1 ^{er} juin 2025. À cet horizon, les éventuelles exceptions au principe de renseignement exhaustif des caractéristiques quantitatives des mesures devraient être dûment justifiées.
Programmer et mettre en œuvre dans les trois prochaines années les évaluations des mesures	
5	Déterminer, dans le cadre de la préparation du PLACSS 2022, une liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale devant faire l'objet d'une évaluation <u>approfondie</u> à réaliser au cours des trois prochaines années. En déduire, par différence avec l'ensemble des mesures à évaluer, une liste des mesures pouvant faire l'objet d'une évaluation <u>allégée</u> .
6	Programmer pour les trois prochaines années les mesures à évaluer soit de manière approfondie, en s'appuyant éventuellement sur des comités d'évaluations partenariaux, soit de manière allégée. Décliner, chaque année ce programme en l'articulant avec, d'une part, les évaluations de dépenses fiscales et les évaluations de la qualité de l'action publique présentées dans le projet de loi de finances et, d'autre part, les évaluations de la Cour des comptes et du Parlement. Présenter et rendre compte de la mise en œuvre de ce programme annuel dans le PLACSS. L'IGAS recommande que l'évaluation des allégements généraux soit poursuivie ces prochaines années, en s'appuyant sur un comité partenarial impliquant les « parties prenantes » placé auprès de France Stratégie, sur le modèle de ce qui a été fait pour le CICE.
Accroître significativement la publicité des données, méthodes et évaluations des mesures	
7	Donner accès aux chercheurs aux données anonymisées de la déclaration sociale nominative ou à un échantillon représentatif de ces données par l'intermédiaire du centre d'accès sécurisé aux données. Publier, dans un langage libre, les étapes de retraitement des données.
8	Publier en licence ouverte les codes sources, algorithmes et barèmes utilisés pour le calcul des réductions des recettes de la sécurité sociale.
9	Rendre publiques toutes les évaluations disponibles sur les mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale et faciliter l'accès des parlementaires et du public à leur contenu, dans un espace unique ; mettre à jour annuellement le contenu de cet espace, en lien avec la production de l'annexe 3 de chaque PLACSS.
10	Mettre à disposition en licence ouverte, pour les mesures pour lesquelles ces données sont disponibles : les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par taille d'entreprises, secteur économique et zone géographique pour les établissements concernés, d'une part ; les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par décile de salaires ou de revenus pour les salariés ou les travailleurs indépendants, d'autre part.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. TRÈS AMBITIEUSE, LA LOI ORGANIQUE INVITE À DÉVELOPPER FORTEMENT LES ÉVALUATIONS DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, NOTAMMENT LES ÉVALUATIONS D'IMPACT.....	3
1.1. Évaluer l'impact causal d'une mesure nécessite de mener des travaux microéconomiques d'impact qui peuvent être réalisés essentiellement par des chercheurs.....	3
1.2. D'autres types de travaux peuvent également être mobilisés, notamment les analyses qualitatives, descriptives et des audits de suivi de mise en œuvre des mesures.....	4
2. LA DÉTERMINATION DU PÉRIMÈTRE DE L'OBLIGATION ORGANIQUE CONDUIT À REHAUSSER DE PLUS DE 40 % LE NOMBRE DE MESURES DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE ÉVALUATION OU D'UNE INFORMATION À DESTINATION DU PARLEMENT	5
2.1. Les réductions de recettes des régimes obligatoires de base à évaluer doivent <i>a priori</i> être recherchées sur l'ensemble des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés.....	6
2.1.1. <i>À la différence de la notion de « cotisation de sécurité sociale », celle de « contribution de sécurité sociale » n'a pas de définition constitutionnelle même si elle est utilisée depuis 2005.....</i>	6
2.1.2. <i>Le Parlement invite depuis 2005 le Gouvernement à rendre compte des mesures de réduction des assiettes ou des taux de l'ensemble des recettes affectées à la sécurité sociale.....</i>	7
2.1.3. <i>Le Gouvernement a progressivement élargi le périmètre des recettes pour lesquelles il a présenté, dans les annexes du PLFSS, des mesures de réduction de leurs assiettes ou de leurs taux.....</i>	7
2.2. La recherche des mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale peut être menée sur neuf ensembles de recettes qui lui sont quasi-exclusivement affectées	8
2.2.1. <i>En plus des cotisations sociales, 48 impositions de toutes natures sont, en tout ou partie, affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.....</i>	8
2.2.2. <i>Les éventuelles mesures de réduction pourraient être recherchées sur neuf ensembles de recettes de la sécurité sociale, excluant la taxe sur la valeur ajoutée.....</i>	8
2.3. Environ 150 mesures viennent réduire ces recettes, dont les deux tiers sont formellement identifiées comme telles dans l'annexe 5 du PLFSS 2022	10
2.3.1. <i>À défaut de définition universelle, un cadre spécifique d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale est proposé.....</i>	10
2.3.2. <i>142 mesures seraient concernées par l'obligation organique d'évaluation ; 5 modalités de calcul des recettes de la sécurité sociale devraient par ailleurs, selon la mission faire l'objet d'une information au Parlement.....</i>	12

3. L'ANALYSE DE CARACTÉRISTIQUES COMMUNES ET LES ENSEIGNEMENTS DES ÉVALUATIONS PASSÉES AMÉLIORERAIENT SENSIBLEMENT L'INFORMATION COMMUNIQUÉE AU PARLEMENT SUR CES MESURES.....	13
3.1. Les caractéristiques descriptives, quantitatives et utiles pour les futures évaluations, communes à toutes les mesures peuvent être rassemblées dans une grille d'analyse.....	14
3.1.1. <i>La conception de cette grille d'analyse s'appuie sur deux exercices d'évaluation transversale de 2011 et 2015 qui avaient toutefois un objectif différent de celui de cette mission.....</i>	14
3.1.2. <i>La grille d'analyse développée avec la direction de la sécurité sociale présente, pour chaque mesure, 26 caractéristiques.....</i>	15
3.1.3. <i>À la différence des caractéristiques descriptives, les caractéristiques quantitatives sont renseignées à ce jour pour chacune d'entre elles au maximum à 50 %, ce qui appelle la définition d'une stratégie d'amélioration de l'information donnée au Parlement.....</i>	18
3.2. Renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale suppose de mieux utiliser les données administratives des collecteurs de ces recettes	20
3.2.1. <i>Les données administratives des collecteurs de recettes, notamment celles produites par la déclaration sociale nominative (DSN), sont sous-exploitées pour qualifier ces caractéristiques quantitatives.....</i>	20
3.2.2. <i>En complément des données des collecteurs des recettes de la sécurité sociale, les enquêtes statistiques et d'autres bases peuvent être mobilisées.....</i>	23
3.2.3. <i>Une cible d'exhaustivité du renseignement des caractéristiques quantitatives pourrait être fixée d'ici deux ans.....</i>	24
3.3. Une soixantaine de travaux d'évaluation sont retenus sur les allégements généraux et près d'une centaine sont repérés pour les autres mesures produits par des évaluateurs crédibles	25
3.3.2. <i>Les allégements généraux ont fait l'objet d'importants travaux d'évaluation sur la période récente qui méritent toutefois d'être poursuivis.....</i>	25
3.3.3. <i>Hors mesures générales, la centaine d'évaluations recensées est concentrée sur quelques ensembles de mesures, alors que d'autres mesures à forts enjeux restent sans évaluation</i>	27
4. DES ÉVALUATIONS PROPORTIONNÉES AUX ENJEUX DEVRAIENT ÊTRE PROGRAMMÉES POUR LES TROIS PROCHAINES ANNÉES ; LA PROGRAMMATION, LA RÉALISATION ET LES RÉSULTATS DE CES ÉVALUATIONS DEVRAIENT ÊTRE PUBLICS	29
4.1. Satisfaire l'obligation organique d'évaluation des mesures suppose de proportionner les modalités d'évaluation aux enjeux et d'envisager des évaluations d'ensembles de mesures poursuivant les mêmes objectifs	29
4.1.1. <i>Une vingtaine d'évaluations approfondies d'ensembles de mesures devraient être réalisées dans les trois prochaines années.....</i>	30
4.1.2. <i>Environ 40 mesures pourraient faire l'objet d'évaluations allégées réalisées par l'administration.....</i>	32

4.2. Une organisation dédiée avec l'objectif de la couverture exhaustive des mesures par des évaluations devrait être mise en œuvre autour de la direction de la sécurité sociale.....	32
4.2.1. <i>La liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale à évaluer et les évaluations disponibles devraient être mises à jour annuellement.....</i>	33
4.2.2. <i>Un programme triennal d'évaluations, approfondies et allégées, devrait être préparé et décliné annuellement.....</i>	33
4.2.3. <i>Les évaluations décidées dans le cadre de la déclinaison annuelle du programme triennal devraient être mises en œuvre en mobilisant toutes les ressources disponibles</i>	34
4.2.4. <i>Le Parlement devrait être pleinement informé de la programmation des évaluations, de sa mise en œuvre et des principaux résultats des évaluations.....</i>	35
4.2.5. <i>La mobilisation accrue des administrations compétentes aux côtés de la DSS pour satisfaire l'obligation organique peut s'organiser selon deux modalités</i>	36
4.3. La construction, la mise en œuvre et le compte-rendu du programme d'évaluations devraient être guidés par un impératif de publicité	37
4.3.1. <i>Les données sociales, individuelles et agrégées, peuvent être rendues accessibles tout en assurant leur confidentialité comme c'est déjà le cas pour les données fiscales</i>	37
4.3.2. <i>Les codes sources, algorithmes et barèmes des réductions de recettes de la sécurité sociale pourraient également être rendus publics.....</i>	38
4.3.3. <i>Toutes les évaluations produites, dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'évaluation ou en dehors de ce cadre, devraient être assemblées dans un « thesaurus » public des évaluations.....</i>	39
4.3.4. <i>Les données sous-jacentes à la grille d'analyse devraient être rendues publiques chaque année, dans le cadre de la présentation de l'annexe 3 du PLACSS.....</i>	40
CONCLUSION.....	41

INTRODUCTION

Par lettre en date du 27 septembre 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de la santé et de la prévention et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission d'évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale.

Cette mission a pour origine les nouvelles exigences de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) qui a modernisé le cadre de pilotage des finances sociales. **La LOLFSS fait évoluer le cadre organique relatif au vote des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et à l'information du Parlement**, l'exposé des motifs de la proposition de loi organique estimant que « *l'évaluation de ces [mesures] est encore très insuffisante et leur efficacité souvent discutée* » et appelant à « *améliorer le débat parlementaire, qui pourra s'appuyer sur une évaluation concrète et un chiffrage précis* ».

La LOLFSS renforce le monopole des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) sur ces mesures, qui devront désormais être obligatoirement votées dans une LFSS dès lors qu'elles ne seraient pas compensées à la sécurité sociale ou que leur durée excéderait trois ans.

Elle améliore également l'information demandée au Gouvernement sur ces mesures. La LOLFSS modifie cette information qui faisait l'objet, jusqu'en 2022, d'une annexe dédiée – l'annexe 5 – des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) :

- ◆ dans sa structure, en scindant l'annexe 5 en deux annexes distinctes :
 - l'annexe 4 du projet de loi de financement de l'année – à partir du PLFSS 2023 – présente plus spécifiquement les mesures envisagées pour l'année à venir ;
 - l'annexe 3 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS), nouvelle catégorie de lois de financement créée par la LOLFSS, rendra compte des mesures « *en vigueur au 31 décembre du dernier exercice clos* » ;
- ◆ sur le fond, **en demandant de présenter « l'évaluation de l'efficacité de ces mesures au regard des objectifs poursuivis, pour au moins le tiers d'entre elles** » dans l'annexe 3 du PLACSS, chaque mesure devant être évaluée « *une fois tous les trois ans* ».

La lettre de mission demande de « fixer une méthodologie d'évaluation » et « réaliser une première évaluation » avant le dépôt du PLACSS 2022, le 1^{er} juin 2023, soit, dans le détail :

- ◆ déterminer le périmètre des mesures relevant de cette obligation d'évaluation et recenser les données disponibles pour ces évaluations ;
- ◆ proposer une « *méthode d'évaluation* » de ces mesures, stable dans le temps et facile à actualiser, afin d'apprécier leur efficacité et de fonder des décisions sur leur évolution ;
- ◆ appliquer cette « *méthode d'évaluation* » à l'ensemble des mesures recensées, en identifiant celles qui nécessitent « *des travaux plus approfondis [...] qui pourront [...] être conduits par des tiers* » et en proposant les modalités de ces évaluations approfondies.

L'IGF et l'IGAS ont, par le passé, déjà été mandatées pour « évaluer » de telles mesures, soit isolément ou par regroupements de mesures, parfois en les rapprochant des dépenses budgétaires ou fiscales poursuivant les mêmes objectifs de politique publique, soit de manière systématique en « passant en revue » l'ensemble des mesures.

Rapport

Le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », en 2010 et 2011, et la revue de dépenses sur les « exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques », en 2015, relèvent de cette dernière catégorie d'évaluations transversales. L'un de leurs résultats a été une cotation des mesures conduisant, explicitement ou implicitement, à des propositions d'évolution : réduction voire suppression, prolongation, etc.

En accord avec les cabinets des ministres commanditaires, **les travaux dont ce rapport rend compte se concentrent sur la définition d'une « méthodologie d'évaluation » à mettre en œuvre pour satisfaire l'exigence d'évaluation triennale**, le délai séparant du dépôt du premier PLACSS, le 1^{er} juin 2023, n'étant pas compatible avec une évaluation robuste d'un tiers des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

Ces travaux ont été menés **en associant étroitement la direction de la sécurité sociale, qui est destinataire des outils et méthodes développés à cette occasion**. La mission tient à remercier ses sous-directions du financement de la sécurité sociale, d'une part, et des études et des prévisions financières, d'autre part, pour leur mobilisation et leur réactivité.

Ils ont également conduit à solliciter :

- ◆ les assemblées pour recueillir les attentes de leurs commissions des affaires sociales ;
- ◆ les administrations et organismes collectant les ressources de la sécurité sociale, tout particulièrement l'Urssaf caisse nationale ;
- ◆ les administrations et organismes possédant une expertise économique et d'évaluation ;
- ◆ les directions du ministère du travail et du ministère de l'économie responsables du pilotage de mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale ;
- ◆ des universitaires spécialistes de l'évaluation des politiques publiques.

Les organisations représentant les salariés, d'une part, et les employeurs, d'autre part, membres de comités d'évaluation placés auprès de France Stratégie, ont été auditionnées afin de recueillir leurs réflexions et souhaits sur l'évaluation de ces mesures.

Ce rapport rend compte des axes suivants de ces travaux, qui sont détaillés dans cinq annexes :

- ◆ **les enseignements à tirer du cadre général de l'évaluation de politiques publiques** (annexe I) pour l'évaluation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale ;
- ◆ **la détermination du périmètre des mesures relevant de l'obligation d'évaluation** (annexe II) qui a conduit à préciser la notion de « *contribution de sécurité sociale* » puis à proposer un cadre méthodologique permettant d'identifier ces mesures ;
- ◆ **l'analyse transverse des caractéristiques de ces mesures** (annexe III) à laquelle est associée une trajectoire d'amélioration de l'information sur les caractéristiques quantitatives des mesures. **Cette analyse est également nourrie des enseignements tirés d'un recensement des évaluations existantes de ces mesures** ;
- ◆ **les enseignements d'une analyse des différents travaux d'évaluations existants sur les allègements généraux concernant les salariés** (annexe IV) ;
- ◆ **la construction dans la durée d'un programme d'évaluation** (annexe V) qui pourrait être déployé sur les trois prochaines années et qui proportionnerait les modalités d'évaluation aux enjeux des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

Outre les cinq annexes mentionnées *supra*, sont jointes au rapport les pièces suivantes :

- ◆ les données produites à l'occasion des analyses détaillées dans les annexes II (PJ n° 2.1 à PJ n° 2.3), III (PJ n° 3.1 à 3.3), IV (PJ n° 4) et V (PJ n° 5). Ces données sont également présentées sous forme électronique, dans un standard ouvert ;
- ◆ la lettre de mission mentionnée *supra* ;
- ◆ la liste des personnes rencontrées.

1. Très ambitieuse, la loi organique invite à développer fortement les évaluations des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, notamment les évaluations d'impact

Les dispositions de la LOLFSS issues de la révision de mars 2022 marquent un fort renforcement des exigences d'évaluation par rapport à celles énoncées dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et sont plus ambitieuses que celles applicables pour l'évaluation des dépenses fiscales. Elles se réfèrent à l'évidence aux travaux d'évaluation des mesures après leur mise en œuvre, soit les évaluations dites *ex post*, ou, le cas échéant, les travaux *in itinere* (chemin faisant), mais non aux évaluations *ex ante* visant à apprécier les effets d'une mesure avant sa mise en place. Pour cette première partie du rapport, le lecteur pourra se référer utilement à l'annexe I qui présente les principaux enseignements du cadre général de l'évaluation de politique publique pour l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux.

L'examen des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi organique du 14 mars 2022, de même que les entretiens menés par la mission, suggèrent en outre que le législateur a retenu le terme d'« efficacité » dans son acceptation courante, c'est-à-dire dans un sens qui recouvre à la fois les notions d' « efficacité » et d' « efficience », telles qu'elles sont usuellement définies pour l'évaluation des politiques publiques.

L'efficacité d'un dispositif de politique publique ne peut s'évaluer qu'au regard des objectifs qui lui sont assignés, qui doivent donc être explicités. L'évaluation de l'efficience d'un dispositif requiert également d'en mesurer le coût. Or, en matière de réductions de prélèvements sociaux, **le « coût » des mesures** – présenté dans l'annexe 4 du PLFSS 2023 et les annexes 5 des PLFSS des années antérieures – **correspond en réalité à une « perte de recettes théorique » qui diffère fortement de la notion de « coût »** (cf. 3.1.2 ci-dessous).

1.1. Évaluer l'impact causal d'une mesure nécessite de mener des travaux microéconomiques d'impact qui peuvent être réalisés essentiellement par des chercheurs

Pour évaluer les effets d'une mesure, notamment sur ses bénéficiaires, il est nécessaire de mener des travaux « d'évaluation microéconomique » d'impact, s'appuyant sur des bases de données individuelles fiables. Ils permettent d'identifier et de mesurer les « effets propres » de la mesure sur ses bénéficiaires, en tenant compte des changements de comportements éventuellement induits. Ces travaux nécessitent de déployer des techniques statistiques ou économétriques expertes et s'inscrivent dans un temps relativement long pour être menés.

En pratique, les approches les plus susceptibles d'être mobilisées dans ce cadre sont les approches dites « quasi-expérimentales »². Elles visent à établir la causalité entre le dispositif étudié et une variable ou un groupe de variables d'intérêt, en reconstituant conceptuellement une « expérience aléatoire »³ à partir des données disponibles, même si cette expérience n'a pas été mise en place avec l'introduction du dispositif. Ces approches ont en commun de comparer des groupes d'individus (personnes ou entreprises) qui se distinguent de manière non intentionnelle en termes d'accès au dispositif ou à la politique étudiée. Les individus exclus du bénéfice de la politique servent de « contrefactuel » aux bénéficiaires effectifs.

² Au sein de ces approches, différentes méthodes sont possibles (cf. annexe I) : méthode des « différences de différences », méthode « d'appariement » (*matching*), méthode de « régression autour d'une discontinuité », méthode des « variables instrumentales ».

³ L'expérimentation aléatoire (ou « contrôlée ») est la méthode privilégiée par de nombreux évaluateurs. Inspirée des méthodes médicales pour évaluer les effets d'un traitement, elle consiste à tirer au sort deux groupes d'individus (personnes ou entreprises), ceux qui vont bénéficier de la politique étudiée (groupe « traité ») et ceux n'en

Ces travaux nécessitent de mener en amont une réflexion approfondie sur **les questions évaluatives** à traiter en priorité, eu égard pour les mesures de réduction des prélèvements sociaux aux effets d'incidence et aux multiples effets que celles-ci peuvent avoir, au-delà de la mesure de leur seul effet global sur les principales variables d'intérêt liées aux objectifs visés. Lorsque la mesure a un objectif de promotion de l'emploi, le surcroît global d'emploi créé n'est pas la seule question évaluative à envisager : l'appréciation des effets de la mesure sur différents sous-groupes (petites ou grandes entreprises, par exemple) ou la « qualité des emplois » créés ou sauvagardés doivent être appréciés. Pour les mesures ayant pour objectif de renforcer directement le revenu courant des personnes, les « effets distributifs » sont également à questionner.

Enfin, des mesures de réduction des prélèvements sociaux agissent de manière intriquée avec d'autres dispositifs de nature fiscale, sociale ou budgétaire. Dans l'idéal, il paraît souhaitable d'aborder l'évaluation de ces dispositifs dans leur ensemble, tout en conservant à l'esprit qu'il peut être difficile, voire **impossible en pratique dans certains cas d'évaluer les « effets propres » d'une mesure** de réduction des prélèvements sociaux lorsqu'elle a été mise en œuvre de manière conjointe avec d'autres dispositifs qui affectent les mêmes individus et poursuivent les mêmes objectifs de politique publique.

De façon générale, la mise en œuvre d'évaluations microéconomiques d'impact comporte des **limites méthodologiques et contraintes opérationnelles** et les résultats sont entourés d'une **marge d'incertitude**, comme toute approche statistique ou économétrique, et celle-ci peut se révéler parfois importante.

1.2. D'autres types de travaux peuvent également être mobilisés, notamment les analyses qualitatives, descriptives et des audits de suivi de mise en œuvre des mesures

Une limite bien connue des approches quasi-expérimentales est qu'elles ne permettent pas, le plus souvent, d'identifier de manière fiable les mécanismes économiques qui sous-tendent les résultats obtenus par leur mise en œuvre. Pour pallier cette difficulté, il est possible de recourir à des **approches microéconomiques dites « structurelles »**, qui s'appuient sur une représentation explicite du fonctionnement de l'économie, se fondant sur une idée *a priori* des mécanismes économiques à l'œuvre. Elles sont toutefois, elles aussi, très exigeantes et comportent des limites.

Des **approches de nature qualitative** peuvent être aussi utilement déployées. Elles visent généralement à analyser le processus de mise en œuvre de la politique étudiée, les différents comportements, mécanismes et éléments de contexte qui conditionnent la concrétisation des effets de la politique, ainsi que les perceptions et représentations des acteurs et bénéficiaires de la politique. Ces approches sont menées par des sociologues ou des économistes⁴ à partir d'échantillons de petite taille, s'efforçant toutefois de refléter une diversité de situations. Elles peuvent être mises en œuvre de manière isolée ou en lien avec des approches quantitatives. Elles aident alors à identifier les facteurs explicatifs des résultats quantitatifs obtenus.

bénéficiant pas (groupe « témoin » ou « de contrôle »). L'impact causal de la politique sur une variable ou un ensemble de variables d'intérêt est obtenu simplement par différence entre la situation du groupe traité et celle du groupe de contrôle. En pratique, cette méthode n'apparaît pas praticable pour les mesures de réduction des prélèvements sociaux en France.

⁴ Dans des temporalités plus courtes, les missions des services d'inspection recourent aussi à ce type d'approches, en complément d'autres analyses de données collectées par elles, lorsqu'elles réalisent des évaluations de mise en œuvre de politiques publiques.

En attendant les résultats d'évaluations d'impact (qui peuvent prendre deux à trois ans) ou en l'absence de tels travaux, il convient de mener des **travaux de suivi**, de nature principalement descriptive. Ils visent à « *apporter, le plus tôt possible et en continu, un éclairage sur les faits et données associés à la mise en œuvre* »⁵ de la mesure. Ils portent sur le coût et les bénéficiaires de la mesure, avant prise en compte des changements de comportements qu'elle peut éventuellement induire, voire qu'elle a précisément pour objectif. Ils mobilisent des bases de données administratives ou produites par le service statistique public (SSP) – l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) et les services statistiques ministériels (SSM) – qui peuvent être complétées par des enquêtes statistiques ou qualitatives menées auprès des bénéficiaires et apportant des premières informations sur les comportements de ceux-ci. Des audits peuvent enfin être envisagés afin de vérifier que la mesure votée a effectivement été mise en place dans les conditions où elle devait l'être, ce qui peut constituer un premier niveau de mise en œuvre d'une évaluation.

Enfin, en aval des travaux microéconomiques, et lorsque la mesure emporte des enjeux financiers importants, il est utile de chercher à estimer les **effets macroéconomiques** de la mesure sur les principales grandeurs macroéconomiques (produit intérieur brut, emploi, taux de chômage, inflation, etc.). Toutefois, les résultats chiffrés issus de ces approches doivent être pris avec précaution, notamment parce qu'ils sont sensibles aux hypothèses qui sous-tendent les modélisations utilisées. Une grande transparence sur les caractéristiques et les propriétés de la modélisation retenue se révèle particulièrement nécessaire.

2. La détermination du périmètre de l'obligation organique conduit à rehausser de plus de 40 % le nombre de mesures devant faire l'objet d'une évaluation ou d'une information à destination du Parlement

La détermination du périmètre des mesures soumises à l'obligation d'évaluation est réalisée en trois étapes successives :

- ♦ la définition *in abstracto* des recettes correspondant à la définition de « *cotisations et contributions de sécurité sociale* », avec une attention particulière portée à la notion de « *contributions de sécurité sociale* » affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement (ROBSS) qui, bien que datant de 2005, n'a jamais été précisée explicitement ;
- ♦ le recensement exhaustif des recettes correspondant à cette définition et l'identification de celles potentiellement concernées par des mesures de réduction ;
- ♦ la définition d'un cadre d'identification des mesures pouvant être qualifiées de réduction d'assiette ou de taux faisant appel, à l'image de la démarche de qualification des dépenses fiscales, à la notion de « *norme de référence* », c'est à dire aux « *principes généraux du droit social et fiscal* », qui permet de décrire ce que devrait être la recette en l'absence de dérogation.

Ce cadre est enfin appliqué à chaque recette, sociale ou fiscale, potentiellement concernée.

L'application du cadre ainsi formalisé a cherché, dans la mesure du possible, à reproduire les choix, explicites ou implicites, présentés dans les PLFSS récents. Un objectif de cohérence avec les dépenses fiscales a été également retenu, tout particulièrement pour les impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale mais aussi au travers de définitions communes, par exemple celle de la notion de « *revenu* » qui constitue l'assiette de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée.

⁵ Cf. le premier rapport du comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, rapport 2013 du comité, France Stratégie, octobre 2013.

2.1. Les réductions de recettes des régimes obligatoires de base à évaluer doivent *a priori* être recherchées sur l'ensemble des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés

2.1.1. À la différence de la notion de « cotisation de sécurité sociale », celle de « contribution de sécurité sociale » n'a pas de définition constitutionnelle même si elle est utilisée depuis 2005

Les « cotisations de sécurité sociale » sont bien définies : il s'agit, selon la jurisprudence établie du Conseil constitutionnel, de « *versements à caractère obligatoire* des employeurs comme des assurés [qui] ouvrent vocation au bénéfice des droits et avantages en nature servis par ces régimes »⁶.

Chaque « cotisation de sécurité sociale » est affectée à un unique ROBSS : toutes les mesures qui viennent les réduire ont donc *a priori* vocation à être évaluées.

La notion de « contribution de sécurité sociale », en revanche, n'a pas de définition constitutionnelle bien définie alors qu'elle est utilisée par le législateur organique depuis 2005. Elle diffère manifestement de celle de « *cotisation de sécurité sociale* » puisque le législateur organique demande au Gouvernement de présenter les mesures affectant les « *cotisations ou [les] contributions de sécurité sociale* ».

Il est donc logique de rechercher le sens de cette notion de « *contribution de sécurité sociale* » parmi les « *impositions de toutes natures* » (ITN) qui sont des versements obligatoires à destination des administrations publiques sans contrepartie immédiate ou différée, directe ou indirecte. En application de l'article 34 de la Constitution, leurs assiettes, taux et modalités de recouvrement sont fixés par la loi. Compte tenu de leurs caractéristiques juridiques respectives, les « cotisations sociales » et les ITN constituent deux catégories distinctes.

- ◆ Cette distinction, entre les impositions de toutes natures et les cotisations sociales, ne peut s'opérer sur la seule dénomination des prélèvements. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé, dans sa décision n°94-357 DC du 25 janvier 1995, que les « contributions » versées à l'assurance chômage, en tant qu'elles ouvrent droit à l'assurance chômage, « *ont le caractère de cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés* ».
- ◆ La qualification d'« imposition de toutes natures » (ITN) s'appuie sur les caractéristiques intrinsèques du prélèvement qui peut prendre des appellations variées. Les ITN peuvent ainsi prendre la dénomination d'« impôt » (exemple : impôt sur le revenu), de « taxe » (exemple : taxe sur la valeur ajoutée), de « contribution » (exemple : contribution sociale nette sur les bénéfices des sociétés, contribution sociale généralisée), de « cotisation » (exemple : cotisation foncière des entreprises), de « droit » (exemple : droits de mutations à titre onéreux), etc.

Cette notion de « *contribution de sécurité sociale* » ne peut donc pas être comprise comme désignant les ITN affectées à la sécurité sociale qui prennent l'appellation de « contribution ».

Pour définir ces « *contributions de sécurité sociale* », il est en conséquence nécessaire d'analyser l'intention du législateur organique, sa déclinaison par le Gouvernement dans les PLFSS et, comme la lettre de mission y invite, d'examiner si les dispositions de la loi de programmation des finances publiques donnent des précisions complémentaires.

⁶ Cf. décision du 13 août 1993 n° 93-325 DC, considérant 119, du Conseil constitutionnel.

2.1.2. Le Parlement invite depuis 2005 le Gouvernement à rendre compte des mesures de réduction des assiettes ou des taux de l'ensemble des recettes affectées à la sécurité sociale

Afin d'expliciter la notion de « *contribution de sécurité sociale* », les débats parlementaires se révèlent éclairants même si ceux de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale de 2005 n'apportent pas, en eux-mêmes, d'éclairage sur cette notion. Leur lecture combinée avec celle des débats de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie donne, en revanche, une indication assez forte en faveur d'une acceptation large.

Le Parlement a voté, à l'article 70 de cette dernière loi, une extension du principe de compensation à « *toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes de sécurité sociale, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement* ». Cette rédaction, qui figure à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, toujours en vigueur, est plus précise que la notion de « *contribution de sécurité sociale* » et vise, sans aucun doute possible, toute recette de nature fiscale affectée à la sécurité sociale.

Lors du débat de ce projet de loi, le Gouvernement a répondu favorablement à une demande de reprendre cette définition de « *contribution affectée aux régimes de sécurité sociale* » dans la loi organique en préparation. Le Sénat comprendra logiquement que le terme de « *contributions de sécurité sociale* » du projet de loi organique, présenté en 2005 vise ainsi « *les taxes et impositions affectées à la sécurité sociale* »⁷, sans être démenti par le Gouvernement.

Le député Thomas Mesnier, auteur de la proposition de loi organique adoptée en 2022, invite également le Gouvernement à « *examiner le périmètre le plus large possible* » des recettes qualifiables de « *contributions de sécurité sociale* »⁸.

2.1.3. Le Gouvernement a progressivement élargi le périmètre des recettes pour lesquelles il a présenté, dans les annexes du PLFSS, des mesures de réduction de leurs assiettes ou de leurs taux

L'analyse des annexes 5 des PLFSS 2007 à 2022 montre que le Gouvernement a rapidement retenu l'acceptation la plus large des « *contributions de sécurité sociale* » affectées aux ROBSS :

- ♦ dans les annexes des PLFSS 2007 à 2009, seules des mesures de réductions des cotisations de sécurité sociale, de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sont présentées ;
- ♦ le PLFSS 2010 présente, pour la première fois :
 - une définition explicite des mesures qui sont présentées comme « *l'ensemble des mesures portant sur les prélèvements affectés aux organismes de base de la sécurité sociale* », soit le champ le plus large possible des recettes de la sécurité sociale ;
 - une section consacrée aux « *autres impôts affectés à la sécurité sociale [faisant l'objet de prélèvements dérogatoires]* ».

Si le doute était encore permis sur le sens à donner à cette définition, puisque les recettes fiscales mentionnées dans l'annexe 5 du PLFSS 2010 revêtent l'appellation de « *contribution* », le PLFSS 2011 apporte une réponse claire en présentant également les mesures de réduction de la taxe sur les salaires.

- ♦ les PLFSS ultérieurs présentent, à l'instar de l'annexe 5 du PLFSS 2022, une partie consacrée aux « *dispositifs affectant les [...] impôts affectés à la sécurité sociale* ».

⁷ Rapport n° 252 de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 16 mars 2005.

⁸ Entretien avec la mission en date du 7 novembre 2022.

2.2. La recherche des mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale peut être menée sur neuf ensembles de recettes qui lui sont quasi-exclusivement affectées

La recherche d'éventuelles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale doit être réalisée sur l'ensemble des prélèvements obligatoires qui lui sont affectés, ce qui nécessite de :

- ◆ recenser les prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale ;
- ◆ analyser les affectataires de ces recettes au sein des administrations publiques en portant une attention particulière aux ROBSS.

2.2.1. En plus des cotisations sociales, 48 impositions de toutes natures sont, en tout ou partie, affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Les dispositions législatives créant ou affectant des impositions de toutes natures à des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont, pour la plupart, regroupées dans le code de la sécurité sociale et, pour les régimes agricoles, dans le code rural et de la pêche maritime. Ces textes permettent ainsi de parvenir à une vision relativement exhaustive les impositions de toutes natures qui sont affectées, en tout ou partie, à des ROBSS et de détailler leurs affectataires.

Ce recensement, détaillé dans le jeu de données au format ouvert de la pièce jointe n° 2.1, conduit à dénombrer 48 impositions de toutes natures distinctes.

2.2.2. Les éventuelles mesures de réduction pourraient être recherchées sur neuf ensembles de recettes de la sécurité sociale, excluant la taxe sur la valeur ajoutée

Ces 48 ITN sont toutes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), affectées quasi-exclusivement à des administrations de sécurité sociale (ASSO), de sorte que la présentation des mesures de réduction qui les concernent dans le PLFSS est logique, même si une part de ces recettes est affectée à des ASSO en dehors des ROBSS.

Seule la TVA présente les caractéristiques suivantes :

- ◆ une affectation dans une logique explicite de compensation : la fraction affectée à la sécurité sociale est définie afin de couvrir des pertes de recettes décidées par l'État et elle varie chaque année, en fonction du rendement de la TVA et des pertes de recettes à couvrir. Une réduction des recettes de la TVA décidée par l'État, par exemple le vote d'un taux réduit pour une catégorie de produits, donnerait vraisemblablement lieu à un ajustement de la quotité affectée pour neutraliser cette réduction ;
- ◆ une affectation minoritaire à la sécurité sociale et, plus globalement, aux ASSO puisque la part affectée à la sécurité sociale est de 23,3 % – 28,5 % pour l'ensemble des ASSO ;
- ◆ les dépenses fiscales associées sont détaillées dans les annexes au projet de loi de finances (PLF).

Il est donc logique de rechercher les éventuelles mesures de réduction concernant l'ensemble des impositions de toutes natures affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, à l'exception de celles qui concernent la taxe sur la valeur ajoutée.

Les cotisations de sécurité sociale et les 47 recettes fiscales, hors TVA, sont très variées en termes d'assujettis, d'assiettes et de modalités de recouvrement. Afin d'éclairer les choix du Gouvernement dans la détermination du champ des recettes concernées par des mesures de réduction et de contribuer à l'analyse de ces mesures de réduction associées, plusieurs ensembles cohérents de recettes peuvent être déterminés.

La segmentation proposée à cet effet repose d'abord sur la « proximité» des prélèvements obligatoires avec les ressources historiques de la sécurité sociale que sont les cotisations de sécurité sociale. Cette proximité est analysée à l'aune des critères qualitatifs suivants :

- ◆ partager ses éléments constitutifs avec ceux des cotisations de sécurité sociale ;
- ◆ à défaut de partager les éléments constitutifs d'une cotisation de sécurité sociale, être assis sur la masse salariale, assiette historique et majoritaire de la sécurité sociale ;
- ◆ pour les recettes qui ne sont pas assises sur la masse salariale, présenter un lien avec les risques couverts, ce qui permet de distinguer des recettes :
 - créées avec l'objectif de régulation des dépenses de santé ;
 - ou ayant un lien indirect avec les dépenses de santé, pour les recettes dont l'assiette taxe des consommations préjudiciables à la santé (tabac, alcool) ;
- ◆ pour les autres recettes, le caractère historique de la création ou de l'affectation à la sécurité sociale dans une logique de diversification de ses recettes ou de « panier de recettes » venues historiquement compenser des pertes de recettes décidées par l'État.

Tableau 1 : Cotisations et contributions de sécurité sociale affectées à des ROBSS retenues pour la recherche des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

Recettes, regroupées par ensembles*	Collecteur(s)	Rendement 2023, en M€		
		ROBSS	ASSO**	Hors ASSO
1. Cotisations de sécurité sociale, contributions de solidarité autonomie [2]	caisses de sécurité sociale	293 020 (100 %)	0	0
2. CSG revenus d'activité et de remplacement [1]	caisses de sécurité sociale	103 413 (79,7 %)	26 209 (20,3 %)	0
3. Prélèvements spécifiques sur exemptions d'assiette [7]	caisses de sécurité sociale	7 323 (100 %)	0	0
4. Taxe sur les salaires [1]	DGFiP	17 418 (100 %)	0	0
5. Taxes sur le secteur de la santé [14]	Urssaf caisse nationale, DGFiP	3 968 (55,9 %)	3 131 (44,1 %)	0
6. Accises sur le tabac et les alcools et taxes assimilées [8]	DGDDI, DGFiP	18 751 (95,8 %)	680 (3,5 %)	144 (0,7 %)
7. Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) [1]	Urssaf caisse nationale	4 613 (100 %)	0	0
8. CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.) [7]	DGFiP	15 912 (93,7 %)	1 065 (6,3 %)	5 (0,0 %)
9. Autres recettes fiscales [6]	DGFiP, autres	3 718 (100 %)	0	0
Total des recettes [47]	caisses, DGFiP, DGDDI, autres	468 136 (93,9 %)	30 485 (6,1 %)	149 (0,0 %)

Source : Mission d'après les données de la direction de la sécurité sociale, de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Données prévisionnelles pour 2023.

Légende : * le nombre d'ITN contenu dans chaque ensemble de recettes est précisé entre crochets ** ASSO hors ROBSS.

Cette segmentation permet d'identifier neuf ensembles de recettes sur lesquels des mesures de réduction de recettes pourraient être recherchées (cf. tableau 1 ci-dessus) :

- ◆ quatre ensembles (n° 1 à 4) de recettes assises sur la masse salariale ; le premier ensemble agrège aux cotisations de sécurité sociale les deux contributions de solidarité autonomie dans la mesure où ces dernières ont des caractéristiques (assujettis, assiette, taux, modalité de recouvrement) identiques à celles des cotisations de sécurité sociale ;
- ◆ deux ensembles de recettes sur une assiette autre que la masse salariale et présentant un lien avec les dépenses de santé : les taxes sur le secteur de la santé (ensemble n° 5) et accises sur le tabac et les alcools et les taxes assimilées (ensemble n° 6) ;

- la contribution sociale de solidarité des sociétés (ensemble n° 7) et les contributions sociales généralisées sur des assiettes autres que la masse salariale (ensemble n° 8) ;
- les autres impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale (ensemble n°9).

Les annexes 5 des PLFSSS n'ont, par le passé, jamais rendu compte de mesures de réduction concernant les accises et autres taxes sur la consommation (ensemble n° 6) et les autres ITN (ensemble n° 9). **Ces deux ensembles constituent donc les deux seules propositions d'extension du périmètre des recettes susceptibles d'être concernées par des mesures de réduction.**

2.3. Environ 150 mesures viennent réduire ces recettes, dont les deux tiers sont formellement identifiées comme telles dans l'annexe 5 du PLFSS 2022

2.3.1. À défaut de définition universelle, un cadre spécifique d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale est proposé

Il n'existe pas de définition universelle permettant de caractériser les mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale et donc de déterminer le périmètre de l'obligation organique d'évaluation.

Le cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale ici proposé a vocation à s'appliquer au périmètre des recettes de la sécurité sociale déterminé précédemment, quelle que soit leur nature, fiscale ou sociale.

La première étape de la mise en œuvre de ce cadre consiste à identifier, pour chaque recette, les mesures susceptibles de constituer des réductions de cette recette.

- Les textes législatifs et réglementaires permettent de **définir la « norme de référence »**, c'est-à-dire le régime général de la recette concernée. Cette définition doit nécessairement faire appel aux « *principes généraux du droit social et fiscal* » permettant de décrire ce que devrait être la recette sociale ou fiscale en l'absence de dérogation, dans l'absolu ou en essayant de dégager ces principes à partir des règles de droit commun relatives à l'assujettissement ou à l'affiliation, à l'établissement de l'assiette, à la définition du ou des taux et aux modalités de recouvrement.

La définition de cette « norme de référence » comporte une forme de subjectivité. Aussi la norme doit être explicitement décrite et présenter une forme de stabilité qui, sans être intangible, serait supérieure à celle des mesures elles-mêmes.

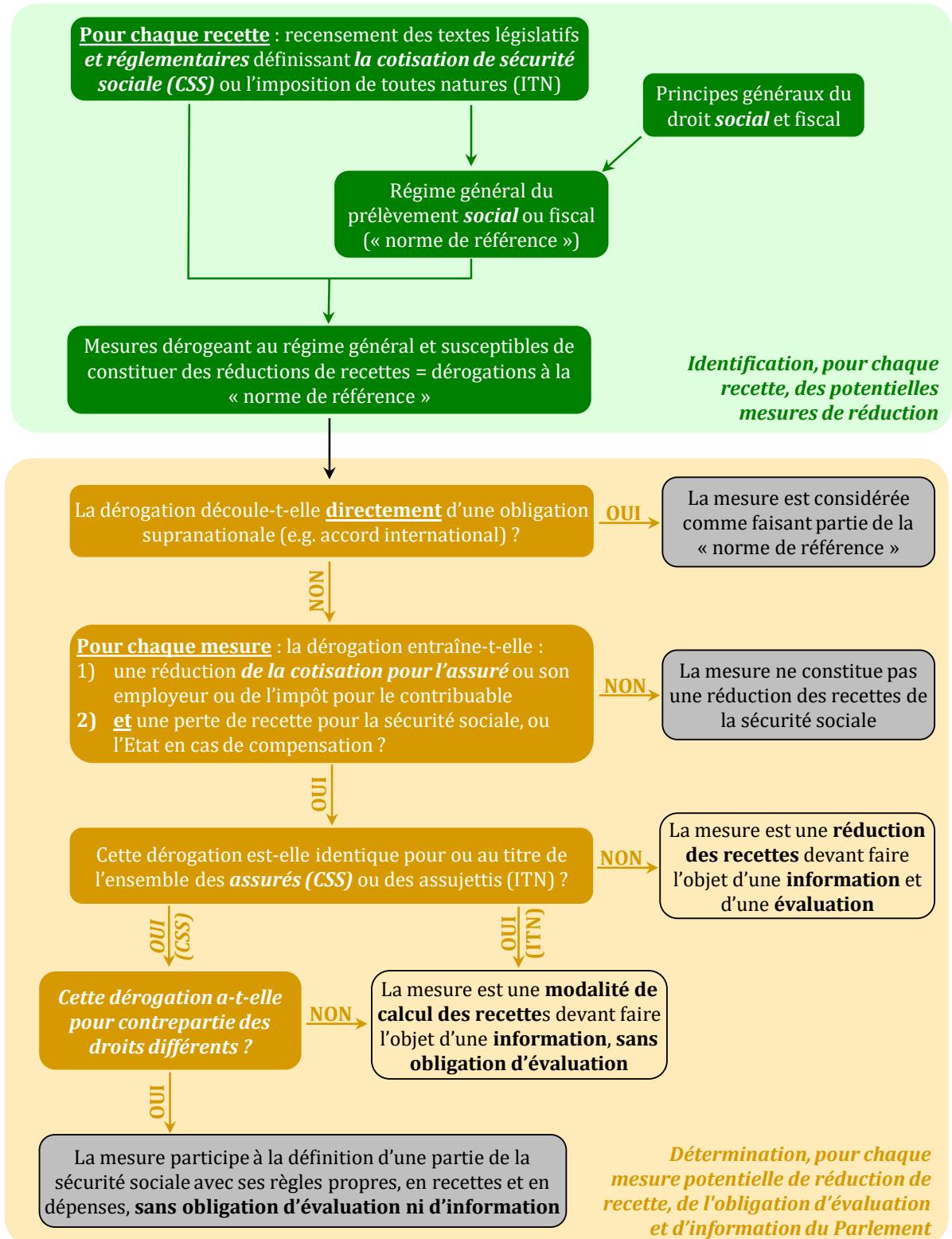
- L'analyse des textes législatifs et réglementaires définissant les recettes de la sécurité sociale permet ensuite, par différence avec la règle générale précédemment déterminée, **d'identifier l'ensemble des mesures dérogeant à cette « norme de référence »** et donc susceptibles de constituer des réductions de recettes.

La deuxième étape permet de caractériser les mesures qui constituent des réductions de recette et d'identifier, parmi elles, celles qui relèvent de l'obligation d'évaluation.

Chacune des mesures dérogatoires est analysée à l'aide des questions suivantes :

- **la dérogation découle-t-elle directement d'une obligation supranationale ?** Dans la mesure où appliquer les obligations nées de conventions internationales, dès lors qu'elles ont été régulièrement ratifiées ou approuvées, ne relève pas d'un choix de politique publique, une dérogation qui découle directement d'une telle obligation doit être considérée comme faisant partie de la « norme de référence », quand bien même sa mise en œuvre conduit à une diminution des recettes de la sécurité sociale ;
- **la dérogation entraîne-t-elle une réduction de la contribution pour l'assuré ou l'employeur ou le contribuable et une perte effective de recettes pour la sécurité sociale ou pour l'État en cas de compensation ?**

Figure 1 : Cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation organique d'évaluation



*Source : Mission. Les questions spécifiques aux cotisations de sécurité sociale, par différence à celles concernant les impositions de toutes natures, sont signalées **en gras et en italique**.*

- **la dérogation est-elle identique pour l'ensemble des assurés ou pour l'ensemble des assujettis ?** L'identification de populations d'assurés ou d'assujettis bénéficiant de la dérogation ou ouvrant droit à celle-ci, par différence à des populations qui ne sont pas totalement concernées par elle, est un critère essentiel permettant de matérialiser un choix de politique publique et de la considérer comme une réduction de recette au sens de la LOLFSS et, en particulier, d'en rendre obligatoire l'évaluation.

A contrario, s'il n'existe aucune condition pour le bénéfice de la dérogation, c'est-à-dire si elle est identique pour tous les assujettis ou assurés concernés, elle pourra être **qualifiée de « modalité de calcul de la recette »**, par référence à la pratique en matière de dépenses fiscales. Une telle modalité de calcul de la recette ne relèverait pas de l'obligation d'évaluation mais devrait néanmoins, selon la mission, faire l'objet d'une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS de même nature que celle donnée pour les autres mesures de réduction de recettes.

Cette notion de « modalité de calcul de la recette », pourrait par ailleurs être utilisée en cas d'évolution de la norme de référence conduisant à « déclasser » une mesure de réduction de recettes, qui ne serait plus soumise à l'obligation d'évaluation. La caractériser comme une « modalité de calcul de la recette » permettrait de maintenir une information sur ses caractéristiques, comme cela est pratiqué pour les dépenses fiscales.

Le cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et des modalités de calcul est synthétisé dans la figure 1 ci-avant. Il devrait être appliqué pour le PLACSS 2022 mais aussi pour analyser les nouvelles mesures ainsi que pour toute évolution du champ d'application de l'obligation organique.

2.3.2. 142 mesures seraient concernées par l'obligation organique d'évaluation ; 5 modalités de calcul des recettes de la sécurité sociale devraient par ailleurs, selon la mission faire l'objet d'une information au Parlement

L'annexe 3 du PLACSS 2022 doit « *énumérer l'ensemble des mesures [...] en vigueur au 31 décembre [2022]* » :

- l'annexe 5 du PLFSS 2022 recense 105 mesures de réduction des cotisations ou contributions de sécurité sociale en vigueur en 2022 ;
- depuis la présentation de cette annexe, trois mesures nouvelles sont entrées en vigueur ;
- l'application du cadre méthodologique, présenté précédemment, à chaque recette du périmètre retenu au 2.2.2 *supra*, conduit à ajouter 42 mesures et à en retirer trois autres qui, bien que présentées dans l'annexe 5 du PLFSS 2022, semblent relever de la norme de référence.

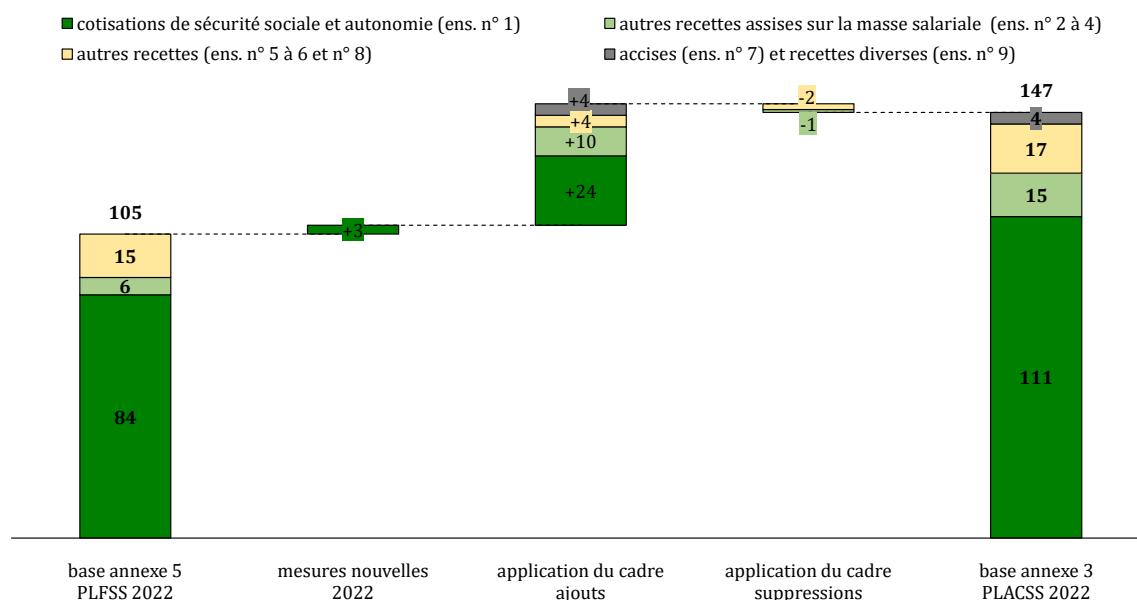
Finalement, l'annexe 3 du PLACSS 2022 devrait rendre compte de 147 mesures :

- 142 réductions de recettes devraient faire l'objet d'une évaluation ;
- 5 modalités de calcul de ces recettes ne seraient pas soumises à l'obligation organique d'évaluation mais devraient, selon la mission, donner lieu à une information.

Le graphique 1 ci-après présente le passage des 105 mesures de l'annexe 5 du PLFSS 2022 à ces 147 mesures. Il montre que l'essentiel de l'augmentation provient très majoritairement de l'application systématique du cadre (+ 38 mesures) et non de l'extension du champ des recettes prises en compte (+ 4 mesures).

Le caractère conventionnel mais également politique de la définition, pour chaque recette ou ensemble de recettes, de la norme de référence suggère qu'un échange puisse avoir lieu entre le Gouvernement et les commissions des affaires sociales des assemblées afin de stabiliser le périmètre des mesures relevant de l'obligation organique d'évaluation.

Graphique 1 : Passage des 103 mesures de l'annexe 5 du PLFSS 2022 aux 147 mesures à présenter dans l'annexe 3 du PLACSS 2022



Source : Mission.

Un tel échange devrait avoir lieu avant de mettre en œuvre le programme des évaluations. Il pourrait s'appuyer sur une explicitation des normes de référence retenues et de la liste des mesures devant faire l'objet d'une information ou d'une évaluation, qui serait présentée à l'occasion du dépôt du premier PLACSS, relatif à l'exercice 2022, le 1^{er} juin 2023.

Proposition n° 1 : présenter, dans le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) relatif à l'exercice 2022 : le cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, la norme de référence pour chaque recette ou ensemble de recettes et les mesures de réduction de recettes qui résultent de l'application de ce cadre.

3. L'analyse de caractéristiques communes et les enseignements des évaluations passées amélioreraient sensiblement l'information communiquée au Parlement sur ces mesures

Après avoir déterminé la liste des mesures qui devraient relever de l'obligation organique d'évaluation, la démarche suivie a consisté à rassembler, pour chacune des 147 mesures :

- **un ensemble standardisé d'informations, applicable à une très grande partie, sinon à la totalité de ces mesures** ; ces informations ne constituent pas, en elles-mêmes, une évaluation mais permettent d'apporter un premier niveau d'information, de structurer la réflexion et, surtout, le débats parlementaires et les éventuels votes sur ces mesures, notamment dans la présentation des annexes 3 des futurs PLACSS et, éventuellement, des annexes 4 des PLFSS de l'année ;
- **un recensement des évaluations déjà menées** : ce recensement a conduit au préalable à identifier des producteurs d'évaluations disposant des compétences et d'un degré suffisant d'indépendance pour assurer la crédibilité de leurs travaux.

La conception, la réalisation, les enseignements et perspectives de ces deux ensembles de travaux sont détaillés dans l'annexe III et synthétisés dans cette partie.

L'IGAS a procédé en parallèle à une analyse approfondie des évaluations existantes des mesures générales de réduction de cotisations sociales patronales, détaillée dans l'annexe IV.

3.1. Les caractéristiques descriptives, quantitatives et utiles pour les futures évaluations, communes à toutes les mesures peuvent être rassemblées dans une grille d'analyse

Cet ensemble d'informations est rassemblé dans une « grille d'analyse » ayant les caractéristiques suivantes : transversalité, stabilité, simplicité de la mise à jour annuelle de ses informations, en lien avec la préparation de l'annexe 3 du PLACSS.

Cette grille d'analyse vise ainsi à présenter, de manière standardisée, pour chaque mesure réduisant les recettes de la sécurité sociale qui ont été précédemment identifiées :

- ◆ **des caractéristiques descriptives**, notamment juridiques : recette concernée, forme de la réduction, nature du texte qui l'a créée, etc. ;
- ◆ **des caractéristiques quantitatives** : montant des pertes de recettes théoriques associées à cette mesure, qualité du chiffrage correspondant, nombre de personnes et / ou entreprises bénéficiaires et / ou concernées, etc. ;
- ◆ **d'autres caractéristiques** utiles pour les évaluations futures : objectif et cible de la mesure, caractérisation des évaluations déjà réalisées pour cette mesure.

3.1.1. La conception de cette grille d'analyse s'appuie sur deux exercices d'évaluation transversale de 2011 et 2015 qui avaient toutefois un objectif différent de celui de cette mission

La lettre de mission suggérant « *de s'inspirer notamment de la grille d'analyse établie par la mission précédente de 2015 pour établir un état des lieux* », un préalable à la construction de cette « nouvelle » grille d'analyse consiste logiquement à examiner la manière dont les précédents exercices d'évaluation transversale avaient traité la question de la définition, du renseignement et de l'utilisation de caractéristiques communes à l'ensemble des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

- ◆ **Le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales »**, mis en place en application de la loi de programmation des finances publiques couvrant les années 2009 à 2012, a rendu ses travaux en 2011. Dans ce cadre, quatre thèmes d'évaluations approfondies par le comité comprenaient en tout 33 mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale ; par ailleurs, 35 fiches individuelles d'évaluation concernaient d'autres mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.
- ◆ **La « revue de dépenses » réalisée en 2015 par l'IGF et l'IGAS sur « les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques »** a passé en revue 92 mesures, hors mesures générales qui n'étaient pas dans son champ d'analyse. Cette mission avait pour mandat d'évaluer l'efficience des mesures et de proposer des suppressions ou recentrages de ces mesures dans le contexte de la montée en charge des allègements généraux décidée les années précédentes.

Dans les deux cas, ces travaux se sont appuyés sur des caractéristiques – appelées « générales » par le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2011 et « descriptives » par la mission IGF-IGAS de 2015 – des mesures, complétées par des éléments permettant de réaliser une cotation de ces mesures.

- ◆ Le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » a élaboré un *scoring* des mesures et proposé leur segmentation en trois ensembles : les mesures inefficaces (score de 0), les mesures efficaces mais inefficiences (score de 1 ou 2) et les mesures efficientes (score de 3).

- La « revue de dépenses » de 2015 a construit dix « indicateurs d'alerte » devant permettre d'identifier les « mesures insuffisamment suivies ou évaluées » ; dans cette logique, plus une mesure cumule d'indicateurs d'alerte activés, plus elle bénéficie d'une « présomption négative » devant conduire « à envisager une évaluation approfondie du dispositif concerné et, le cas échéant, une évolution corrective à court terme ».

À la différence de ces deux exercices, il n'était pas attendu des travaux dont il est ici rendu compte qu'ils évaluent les mesures et recommandent des pistes d'évolutions. Leur plus-value attendue réside essentiellement dans le progrès vers l'exhaustivité du recensement des mesures, dans la connaissance de leurs informations-clés, dans les enseignements tirés des évaluations déjà réalisées et dans la proposition d'éléments de méthode pour la programmation des évaluations plus approfondies qui pourront être conduites par la suite.

Aussi lorsque des éléments pris en compte ou développés par ces deux exercices d'évaluation transversale ont semblé pertinents et utiles pour répondre aux objectifs de la lettre de mission, ils ont été repris par la présente mission, à l'exclusion de leurs méthodes de cotation des dispositifs, l'information jugée pertinente et utile étant alors présentée *per se*.

3.1.2. La grille d'analyse développée avec la direction de la sécurité sociale présente, pour chaque mesure, 26 caractéristiques

La « grille d'analyse » a été conçue et renseignée avec la direction de la sécurité sociale, notamment au travers d'ateliers de travail.

Tableau 2 : Caractéristiques de la grille d'analyse

Caractéristiques	
Caractéristiques descriptives	numéro de la mesure
	intitulé de la mesure
	recette concernée
	population concernée (<i>ne concerne pas les accises et autres recettes sur la consommation</i>)
	impact sur les prestations
	forme du dispositif
	points de sortie de la mesure (<i>ne concerne que les réductions de cotisations de sécurité sociale</i>)
	origine normative
	première année de mise en œuvre (<i>date d'effet</i>)
	année de la dernière modification (<i>date d'effet</i>)
	année de la dernière modification importante (<i>date d'effet</i>)
	le cas échéant, modalité de compensation à la sécurité sociale
Caractéristiques quantitatives	caractère facultatif de la mesure
	pertes de recettes théoriques
	organisme responsable du chiffrage des pertes de recettes théoriques
	méthode de chiffrage des pertes de recettes théoriques
	fiabilité de l'estimation des pertes de recettes théoriques
	avantage différentiel global (<i>ne concerne que les réductions de cotisations de sécurité sociale</i>)
	avantage différentiel local à trois niveaux de salaire : 1 Smic, 1,3 Smic et 2 Smic (<i>ne concerne que les réductions de cotisations de sécurité sociale</i>)
autres caract.	nombre de personnes physiques bénéficiaires / concernées (<i>ne concerne que les recettes assises sur la masse salariale et les recettes sur les revenus des personnes physiques</i>)
	nombre d'entreprises bénéficiaires (<i>ne concerne pas les accises et autres recettes sur la consommation</i>)
	objectif(s) principal(aux) apparent(s) du dispositif
	cible(s) du dispositif
existence d'autres mesures poursuivant le même objectif	
cumul avec les mesures générales	
caractérisation de l'évaluation du dispositif	

Source : Mission.

Elle comporte trois volets :

- ◆ treize caractéristiques descriptives, essentiellement de nature juridique ;
- ◆ huit caractéristiques quantitatives ;
- ◆ cinq autres caractéristiques, qui seront utilisées dans la perspective du programme d'évaluations proposé (cf. 4 ci-dessous).

Les caractéristiques renseignées dans ces trois volets sont présentées dans le tableau 2 ci-avant et détaillées dans l'annexe III.

Il semble important d'appeler l'attention sur le fait que la « perte de recettes théorique » d'une mesure ne saurait être assimilée à un « coût ». Cette perte de recettes théorique peut être définie, pour une mesure donnée, comme la différence entre le montant auquel s'élèveraient les recettes des ROBSS concernées par cette mesure si la norme de référence était appliquée, toutes choses égales d'ailleurs, et leur montant réel résultant de l'application de cette mesure.

Elle n'est pas *a fortiori* représentative du gain net pour les finances publiques que représenterait la suppression de cette mesure, pour les raisons suivantes :

- ◆ cette perte de recettes théorique ne concerne que les ROBSS, les mesures réduisant la CSG sur les revenus d'activité, par exemple, ayant également des effets de réduction des recettes de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui n'est pas un ROBSS ; ce dernier effet, hors ROBSS, n'est pas comptabilisé dans cette perte de recettes théorique ;
- ◆ elle ne tient compte ni des effets mécaniques de la mesure sur d'autres assiettes et du montant des prélèvements fiscaux associés, notamment l'impôt sur les sociétés, ni des changements induits en matière d'emplois, de rémunérations ou d'investissements ;
- ◆ la comparaison de plusieurs mesures qui peuvent se cumuler à une même norme de référence interdit, en pratique, d'additionner les différentes pertes de recettes théoriques. La comparaison des ordres de grandeur permet toutefois d'établir des segmentations de mesures par leur importance relative en termes d'enjeux financiers.

C'est particulièrement le cas pour les mesures réduisant les cotisations de sécurité sociale dont les pertes de recettes théoriques sont calculées par référence à une norme de référence qui ne tient, par définition, pas compte des mesures générales, le « supplément » de réduction des cotisations de sécurité sociale apportée par une mesure étant renseigné par le concept d'« avantage différentiel » (cf. encadré 1 ci-après).

Cette dernière considération conduit à **formuler les deux observations suivantes, relatives à la présentation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale dans les annexes des PLFSS**, même si elles ne relèvent pas *stricto sensu* de la lettre de mission :

- ◆ il conviendrait de trouver un remplaçant au terme de « coût » qui est fréquemment utilisé dans ces annexes – 94 occurrences dans les 68 pages de l'annexe 4 du PLFSS 2023. Ce terme ne correspond ni à la réalité que recouvrent les chiffres auxquels il se réfère ni à la lettre de la loi organique qui retient le terme d'« *impact financier* » ;
- ◆ l'indicateur de pilotage des enjeux financiers globaux des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale prévu à l'article 20 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 rapporte le « *montant annuel* » de ces mesures à la somme des recettes des ROBSS et des exonérations de cotisations sociales non compensées ; ce ratio ne doit pas excéder 14 %. Aucune des deux additions, effectuées au numérateur comme au dénominateur, ne semble faire sens.

En toute hypothèse, l'extension du champ des mesures proposée dans ce rapport devrait amener le Gouvernement à une réflexion complémentaire sur cet indicateur.

Encadré 1 : Les concepts d'« avantages différentiels » local et global

L'avantage différentiel représente, pour une mesure de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, la différence entre le montant de cette réduction et celui des mesures générales. Il permet ainsi de déterminer l'ampleur du « surcroît de réduction des cotisations » dont dispose le public ciblé par la mesure. Cet avantage différentiel peut être déterminé :

- **en un ou plusieurs niveaux de salaires (« avantage différentiel local »)** comme représenté sur la figure 2 a) ci-dessous, relative à l'exonération pour les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'avantage différentiel local traduit un montant de réduction supplémentaire **en euros par salarié** sur une base annuelle, pour un salarié à temps plein ;
- **pour la totalité des salariés concernés (« avantage différentiel global »)**, ce qui suppose de multiplier l'avantage différentiel local à chaque niveau de salaire par le nombre de salarié concernés par la mesure à ce niveau de salaire (cf. exemple de distribution en figure 2 b)). L'avantage différentiel global est le supplément de réduction apporté par la mesure à ses bénéficiaires pris dans leur ensemble (cf. figure 2 c)). Exprimé **en millions d'euros**, il peut être éventuellement rapporté à la perte de recettes théorique de la mesure ou à la masse salariale des bénéficiaires.

Figure 2 a) : Avantage différentiel local à 1 Smic, à 1,3 Smic et à 2 Smic

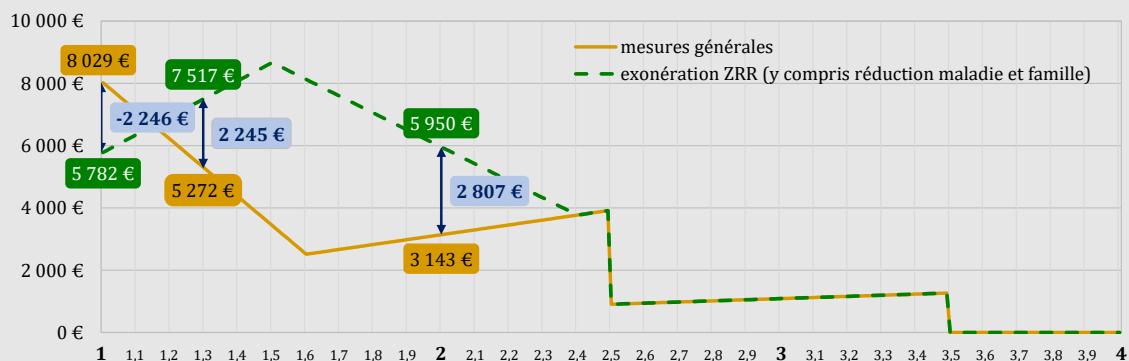


Figure 2 b) : Distribution du nombre de salariés concernés par la mesure

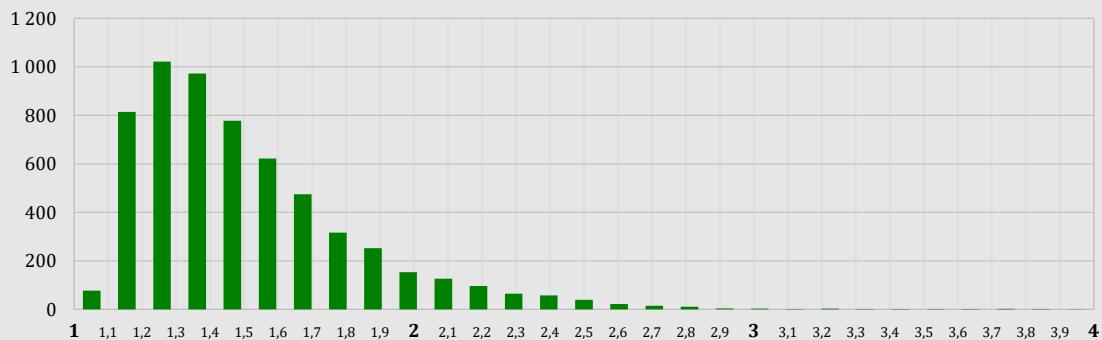
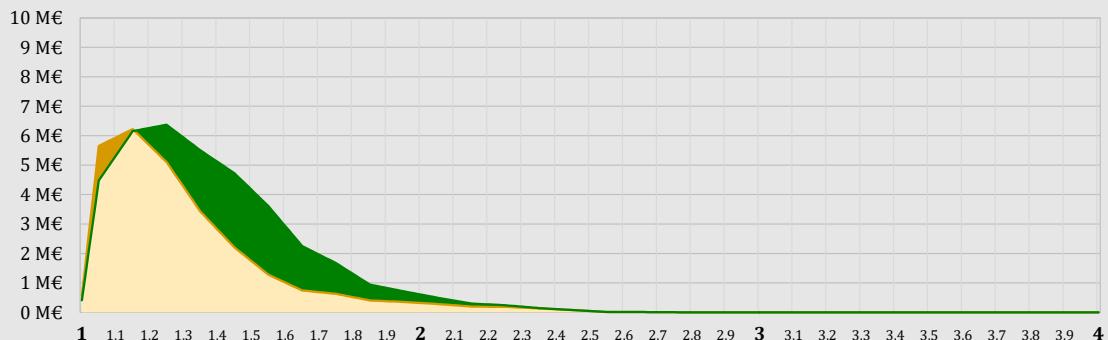


Figure 2 c) : Estimation de l'avantage différentiel global



L'avantage différentiel global vaut la différence entre l'aire ● et l'aire ○. Pour mémoire, la perte de recettes théorique est égale à la somme de l'aire et de l'aire ○ et de l'aire ●.

Source : Mission, d'après des données de la direction de la sécurité sociale.

3.1.3. À la différence des caractéristiques descriptives, les caractéristiques quantitatives sont renseignées à ce jour pour chacune d'entre elles au maximum à 50 %, ce qui appelle la définition d'une stratégie d'amélioration de l'information donnée au Parlement

Le renseignement de la grille d'analyse, assuré par la direction de la sécurité sociale (DSS) en lien avec la mission, dans des délais contraints, est illustré de manière synthétique dans le graphique 2 ci-après.

Le niveau de renseignement des caractéristiques descriptives, qui constituent la « fiche d'identité » de la mesure est très élevé puisque seules onze mesures n'ont pas d'origine normative identifiée et seize d'entre elles n'ont pas d'année de mise en œuvre renseignée.

Ces caractéristiques, qui découlent directement des textes qui ont créé ces mesures, doivent pouvoir être intégralement renseignées d'ici la présentation du PLACSS 2022, le 1^{er} juin 2023. Ce renseignement intégral permettrait ainsi d'envisager de nouveaux axes d'analyse des mesures voire de structurer la présentation de l'annexe 3 du PLACSS 2022.

À titre d'illustration, devant l'importance, en nombre, des mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale et des contributions de solidarité autonomie, qui sont au nombre de 113 soit trois quarts des 147 mesures, l'analyse du renseignement de la grille présentée dans le graphique 2 utilise la segmentation de cet ensemble de 111 mesures selon la forme de la réduction : assiette réduite ou exemptée (53 mesures), exonération totale (34 mesures), ou réduction du taux (24 mesures).

Le taux de renseignement des caractéristiques quantitatives des mesures diffère assez largement de celui du renseignement des caractéristiques descriptives ; de manière globale, **le taux maximal de renseignement des caractéristiques quantitatives est d'environ 50 %**.

La faiblesse de ce taux s'explique, pour partie, par l'extension du périmètre des mesures au-delà de celles recensées dans l'annexe 5 du PLFSS 2022. Des mesures de réductions de recettes ont été ajoutées par la mission, qui sont moins connues de la direction de la sécurité sociale ou n'ont pas fait l'objet de procédures de remontées d'informations standardisées avec les collecteurs de recettes. Pour les mesures concernant des recettes plus éloignées des cotisations de sécurité sociale, le dialogue avec les collecteurs de recettes afin de fournir une information dans les annexes des PLFSS n'existe pas du tout.

Dans le détail, les taux de renseignement des principales caractéristiques sont les suivants :

- ◆ le taux de renseignement des pertes de recettes théoriques s'élève à 50 %, ce taux étant relativement uniforme entre les différents ensembles de recettes ;
- ◆ les taux de renseignement des nombres de personnes concernées et d'entreprises bénéficiaires s'établissent respectivement à 33 % et 17 % ;
- ◆ les avantages différentiels locaux sont renseignés pour seulement 27 % des mesures, ce pourcentage doit pouvoir être nettement amélioré pour le PLACSS 2023 puisque, par définition, ces avantages différentiels se déterminent aisément à partir de la « formule de calcul » de la réduction de recette qui se lit directement dans les textes législatifs et réglementaires qui les créent ;
- ◆ l'avantage différentiel global n'est renseigné que pour quelques mesures. Cette notion nécessite en effet de disposer des distributions de salaires qui permettent de « pondérer » l'avantage différentiel local en tout point de la distribution des salaires.

Cette situation s'explique en début d'année puisque les distributions de salaires des individus concernés par les mesures de réduction des cotisations sociales ne sont pas disponibles. Une telle absence de données serait en revanche plus difficile à soutenir lors du dépôt du PLACSS 2022. Le délai séparant du 1^{er} juin 2023 doit donc être mis à profit par la DSS et l'Urssaf caisse nationale pour mieux renseigner cet indicateur, ce qui suppose de produire les distributions de salaires correspondantes en temps utile.

Graphique 2 : Renseignement des caractéristiques juridiques et de quatre caractéristiques quantitatives des mesures de la grille d'analyse (en nombre de mesures)

	Caractéristiques juridiques	Perte de recettes théorique	Avantage différentiel local	Nombre de personnes concernées	Nombre d'entreprises
cotisations (exemption ou réduction d'assiette)	50 3	23 30	3 50	15 38	2 51
cotisations (exonération totale)	34	16 18	11 23	14 20	12 22
cotisations (exonération partielle)	21 3	16 8	3 21	12 12	8 16
autres recettes assises sur la masse salariale (ensembles n° 2 à n° 4)	10 5	4 11		1 14	15
autres recettes (ensembles n° 5 à n° 9)	16 5	11 10			2 19

Source : Mission, d'après les données de la grille d'analyse.

Légende : Le nombre de mesures, d'un ensemble de recettes donné, pour lesquelles la caractéristique concernée est renseignée est représenté par un élément plein d'histogramme ; le nombre de mesures pour lesquelles la caractéristique n'est pas renseignée est représenté par un élément vide, entouré de pointillés.

Exemple de lecture : pour les quinze autres recettes assises sur la masse salariale (deuxième ligne en partant du bas), les caractéristiques juridiques sont renseignées pour dix mesures, les pertes de recettes théoriques sont renseignées pour quatre mesures et le nombre de personnes concernées est renseignée pour une mesure. Aucun nombre d'entreprises bénéficiaires n'est renseigné. L'avantage différentiel n'a pas de sens pour ces recettes (case grise).

Cette situation appelle donc la définition d'une trajectoire d'amélioration de l'information concernant ces mesures, visant l'exhaustivité de leur renseignement en s'appuyant sur l'ensemble des outils à disposition de l'administration et des collecteurs des recettes de la sécurité sociale.

Malgré cette situation, la grille d'analyse est utile pour structurer l'analyse des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et leur présentation dans les annexes des PLFSS et des PLACSS, en utilisant les caractéristiques juridiques et les caractéristiques évaluatives.

La présentation des caractéristiques quantitatives, même incomplètement renseignées, devrait être assurée en annexe de l'un ou l'autre de ces textes (PLFSS ou PLACSS). Le choix de ne pas présenter dans l'annexe 4 du PLFSS 2023 de détail par mesure au-delà des données dont la LOLFSS exige la présentation, oriente naturellement cette présentation détaillée vers le PLACSS.

Proposition n° 2 : analyser, dans les annexes 3 des PLACSS, les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale selon une grille transversale, inspirée de celle élaborée par la mission avec la direction de la sécurité sociale, en la mettant à jour chaque année.

Publier chaque année à l'occasion de la présentation du PLACSS, dans un standard ouvert les caractéristiques descriptives, quantitatives et les autres caractéristiques pour chaque mesure.

3.2. Renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale suppose de mieux utiliser les données administratives des collecteurs de ces recettes

Les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale sont un élément fondamental de l'information du Parlement ; elles constituent par ailleurs un socle nécessaire à toute démarche évaluative.

3.2.1. Les données administratives des collecteurs de recettes, notamment celles produites par la déclaration sociale nominative (DSN), sont sous-exploitées pour qualifier ces caractéristiques quantitatives

L'importance, en nombre comme en enjeux financiers, des mesures de réduction des recettes assises sur la masse salariale – notamment les cotisations de sécurité sociale, la contribution sociale sur les revenus d'activité et le forfait social – explique l'intérêt particulier des données issues de la déclaration sociale nominative (DSN) pour procéder aux principaux travaux quantitatifs.

La DSN, dont les objectifs et principes de fonctionnement sont résumés dans l'encadré 2 ci-après, concentre un grand nombre de formalités administratives et de versement des cotisations et contributions des entreprises en direction des organismes de protection sociale.

Ses potentialités en matière de restitution d'information sur les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de ces recettes semblent toutefois aujourd'hui sous-exploitées.

La simultanéité de la collecte des données et du recouvrement des cotisations et contributions sociales, associée à des contrôles réalisés en amont, garantit en principe une meilleure qualité de l'information. Il existe certes des limites intrinsèques à la qualité des données utilisées ; par ailleurs des incohérences demeurent entre la donnée agrégée au niveau de l'établissement et la somme des données individuelles, au niveau des salariés.

Toutefois, en tenant compte de ces limites intrinsèques la DSN pourrait être mieux utilisée afin de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, sous réserve que :

- ♦ la norme de référence soit partagée entre l'Urssaf caisse nationale et la DSS ;
- ♦ une « table de correspondance » existe entre les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et les codes utilisés par la DSN.

L'analyse d'un échantillon de ces codes, appelés « codes-types » (CTP), détaillée dans l'annexe III, montre que cette correspondance est imparfaite :

- ♦ des CTP existent pour des mesures qui sont closes, parfois de longue date – comme le CTP pour les contrats emplois consolidés, supprimés début 2005 ;
- ♦ des mesures importantes en termes d'enjeux financiers ne sont couvertes par aucun CTP puisque cinq mesures présentant un enjeu financier de l'ordre du milliard d'euros, n'ont pas de CTP associé.

Bien que non systématique, cette analyse montre clairement que la correspondance entre les mesures présentées dans les annexes aux PLFSS et les CTP pourrait être améliorée :

- ♦ en utilisant à leur plein potentiel les données des actuels CTP, pour fournir une information plus détaillée dans les annexes aux PLFSS et aux PLACSS ;
- ♦ en augmentant la couverture par les CTP des mesures les plus importantes ce qui suppose un travail complémentaire avec les éditeurs de logiciels et les entreprises dont les obligations déclaratives pourraient se trouver accrues.

Ces voies d'améliorations suggèrent une intensification des échanges entre la DSS et l'Urssaf caisse nationale à propos de la nomenclature des CTP ou une plus forte orientation de ces échanges vers la connaissance des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Un « groupe d'étude des nouvelles mesures », qui réunit la direction de la sécurité sociale, la DGFiP, le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » et l'Urssaf caisse nationale, se prononce déjà sur l'opportunité d'attribuer un nouveau CTP à chaque nouvelle mesure. Ce groupe pourrait être mandaté pour vérifier la meilleure correspondance possible entre les mesures devant faire l'objet d'une information dans l'annexe 3 des PLACSS et les CTP, en tenant compte des contraintes opérationnelles des éditeurs de logiciels et des obligations déclaratives supplémentaires qui pourraient être imposées aux entreprises en cas de création de nouveau CTP.

Proposition n° 3 : améliorer la correspondance entre les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale collectées au moyen de la déclaration sociale nominative (DSN) et les codes types personnels (CTP) de cette DSN suivis par l'Urssaf caisse nationale.

Utiliser à cet effet la procédure associant la direction de la sécurité sociale, l'Urssaf caisse nationale et le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » afin d'examiner l'opportunité d'attribuer de nouveaux CTP à des mesures existantes qui en sont dépourvues, et qui devraient faire l'objet d'une information dans les annexes 3 des PLACSS.

Pour ce qui concerne spécifiquement les employeurs agricoles, qui doivent utiliser la DSN depuis juillet 2021, la mutualité sociale agricole (MSA) collecte les éléments de l'ensemble de la paie des salariés des entreprises du régime agricole, notamment les cotisations et contributions sociales, ainsi que les exonérations et réductions à une maille individuelle.

Seules les petites entreprises agricoles sans logiciel de paie et qui n'ont pas recours à un tiers déclarant peuvent utiliser le service « Tesa+ », qui permet de déclarer les salariés tout en répondant aux obligations de la DSN.

Les caractéristiques de la collecte des recettes réalisée par la MSA permettent donc de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de ces recettes spécifiques à ce régime.

Proche dans sa conception de la DSN qu'il « prolonge » pour les revenus de remplacement versés par des organismes de protection sociale, le dispositif dit de « passage pour les revenus autres » ou « PASRAU » contient des codes types spécifiques à ces revenus. La collecte de données est aussi à fréquence mensuelle, à un niveau individuel et à un niveau agrégé.

Les données issues du dispositif PASRAU pour les revenus de remplacement présentent donc des caractéristiques proches de celles décrites *supra* pour la DSN.

En complément, les données administratives des collecteurs des autres recettes devraient être plus mobilisées pour améliorer le renseignement des caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

De même, la collecte, dématérialisée depuis 2018, de la contribution sociale de solidarité (C3S), permet d'envisager, avec ces données relatives aux chiffres d'affaires des entreprises qui sont par ailleurs connues de la DGFiP, l'établissement de données quantitatives pour les exonérations et réductions de C3S.

Encadré 2 : La déclaration sociale nominative (DSN)

La DSN simplifie les déclarations administratives pour les entreprises dans le domaine social :

- elle remplace l'ensemble des déclarations périodiques lors de la paie des salariés et autres formalités administratives ponctuelles (fin du contrat de travail, maladie, maternité, etc.) adressées par les employeurs aux organismes de protection sociale. La DSN concerne aujourd'hui 70 procédures et formalités administratives ;
- elle « *permet le recouvrement des cotisations et contributions sociales dont l'employeur est redevable et la prise en compte des exonérations dont il bénéficie* ».

Concrètement, la DSN est une déclaration réalisée par un flux unique et dématérialisé d'informations transmises par les employeurs à destination des organismes de protection sociale comprenant :

- des données agrégées (DA) au niveau de chaque établissement utilisées par les Urssaf pour calculer les effectifs de l'employeur et recouvrer les contributions et cotisations sociales ;
- des données individuelles (DI) pour chaque salarié d'un établissement (exemples : le lieu d'activité, les caractéristiques du contrat de travail, le montant des rémunérations, les cotisations et contributions sociales, la durée de travail, etc.).

Les DA et DI sont transmises par les logiciels de paie ou déposées sur un portail informatique.

- les informations transmises via les logiciels de paie et ces portails sont réceptionnées et contrôlées par l'Urssaf caisse nationale.

En pratique, la déclaration comporte, pour chaque ligne, un code type personnel (CTP) qui permet à l'Urssaf caisse nationale de redistribuer ultérieurement les cotisations et contributions sociales aux organismes de sécurité sociale chargés de verser les prestations.

Ces CTP contiennent également les informations relatives aux réductions des recettes de la sécurité sociale, sous-réserve que ces réductions soient « codées » dans les logiciels de paie et dans la DSN par un ou plusieurs CTP.

- ces informations sont ensuite transmises par l'Urssaf à la caisse nationale d'assurance vieillesse qui stocke ces déclarations et les redistribue de façon dématérialisée aux organismes de protection sociale et aux administrations, dont l'Insee, un décret « filtre » définissant les informations de la DSN que chaque organisme et administration peut connaître.

Obligatoire pour toutes les entreprises depuis 2017, la DSN concerne la fonction publique depuis le 1^{er} janvier 2022, 95 % des employeurs publics étant désormais couverts par le dispositif. Les travailleurs indépendants, les auto-entrepreneurs et les particuliers employeurs restent en dehors de la DSN. Les données les concernant sont toutefois disponibles pour l'Urssaf caisse nationale avec une bonne précision.

La DSN couvre enfin tous les départements français, y compris les départements d'outre-mer depuis son déploiement à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2022.

La gestion du flux de données de la DSN est assurée par le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales ». Il assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et le pilotage technique de l'ensemble du processus déclaratif, à l'exception du champ agricole qui est géré par la mutualité sociale agricole, sous la maîtrise d'ouvrage stratégique et le pilotage d'une mission interministérielle rattachée à la direction de la sécurité sociale.

Source : Mission.

La capacité des bases déclaratives de la DGFIP à être mobilisées pour donner des informations quantitatives concernant les mesures de réduction affectant les recettes de la sécurité sociale qu'elle collecte, peut être résumée de la manière suivante :

- ◆ les données déclaratives de la taxe sur les salaires permettent de renseigner les données quantitatives concernant les taux réduits de la taxe dans les départements d'outre-mer et la décote au profit de l'employeur pour les associations.

En revanche, les réductions bénéficiant aux employeurs visés aux articles 231 bis D à 231 bis V du code général des impôts (exemples : employeurs de salariés à domicile, centres de formation d'apprentis, établissements d'enseignement supérieur, etc.) ne pourraient être directement renseignées à partir des bases déclaratives ; il en va de même pour l'exonération des collectivités locales et de leurs groupements ;

- ♦ les données des déclarations des revenus peuvent être utilisées pour donner des informations quantitatives sur les réductions affectant la CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;
- ♦ les informations déclaratives des taxes sur les véhicules de sociétés ne pourraient pas être mobilisées pour donner des informations quantitatives sur les deux ensembles de réduction de ces taxes.

Les bases déclaratives gérées par la douane en matière de contributions indirectes, notamment l'accise sur les alcools ont pu être mobilisées pour estimer les pertes de recettes théoriques issues des taux réduit de l'accise sur les alcools visant à favoriser la production, sur le territoire métropolitain des produits suivants : les cidres, poirés, hydromels et vins pétillants ; les vins doux de liqueurs d'appellation d'origine protégée et les vins doux naturels ; les bières produites par les petits brasseurs indépendants.

Cette estimation a toutefois nécessité des développements spécifiques dans l'application des contributions indirectes en ligne (CIEL) gérée par la douane. Une estimation identique pourrait également être disponible, dans les mêmes conditions, pour donner des informations quantitatives concernant les taux réduits de l'accise sur les alcools concernant la production de rhum dans les départements d'outre-mer.

Disposer d'informations quantitatives produites « en routine », concernant ces deux mesures, pour les annexes des PLFSS supposera donc que :

- ♦ la DSS s'accorde avec la douane sur les développements nécessaires dans CIEL pour obtenir les données utiles à l'information du Parlement et à l'évaluation de ces mesures ;
- ♦ ces développements soient conservés dans le projet d'unification du recouvrement de ces contributions mené actuellement par la DGFiP et la douane.

3.2.2. En complément des données des collecteurs des recettes de la sécurité sociale, les enquêtes statistiques et d'autres bases peuvent être mobilisées

Les enquêtes constituent une autre source de données utile pour estimer les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale qui ne sont pas directement évaluables par les données administratives. À ce jour, deux enquêtes sont utilisées par la direction de la sécurité sociale pour effectuer une estimation des coûts de mesures :

- ♦ l'enquête « participation, intérêt pour l'épargne et l'actionnariat » (PIPA), conduite chaque année par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé du travail, fournit des informations sur la participation et l'intérêt pour l'épargne, renseigne sur le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à des plans d'épargne et sur la provenance des sommes versées sur ces plans. Elle donne également des informations sur le recours à trois domaines complémentaires du salaire : l'assurance maladie complémentaire, la retraite supplémentaire facultative et l'actionnariat salarié.

L'enquête PIPA est utilisée par la DSS pour estimer les pertes de recettes théoriques des mesures liées à l'épargne salariale ou aux garanties de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire ;

- ♦ l'enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (Ecmiss) de l'Institut national des statistiques et des enquêtes économiques (Insee) fournit des données détaillées sur la rémunération des salariés dans ses différentes composantes selon les caractéristiques des salariés et des employeurs.

Cette enquête est utilisée par la DSS pour estimer les avantages accordés par les comités sociaux et économiques dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles.

Deux autres bases sont utilisées afin d'estimer les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par :

- ◆ l'exemption d'assiette des cotisations et contributions sociales attachée aux chèques-vacances peut être appréhendée quantitativement grâce aux informations de l'agence nationale pour les chèques-vacances ;
- ◆ la contribution patronale au financement de l'acquisition de titres-restaurants, exonérée de cotisations de sécurité sociale, est estimée à partir de données communiquées par la commission nationale des titres-restaurants.

D'autres enquêtes statistiques ou bases de données, notamment la base « tous salariés », issue majoritairement de la DSN, ainsi que l'enquête annuelle « revenus fiscaux et sociaux » produites par l'Insee pourraient permettre de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures et fonder ou enrichir des travaux évaluatifs.

3.2.3. Une cible d'exhaustivité du renseignement des caractéristiques quantitatives pourrait être fixée d'ici deux ans

Le niveau actuel de renseignement des caractéristiques quantitatives est insuffisant au regard des attentes du Parlement en termes d'information et des besoins de transparence des informations des LFSS. Il pose question sur la capacité à évaluer des mesures pour lesquelles ces données ne sont pas disponibles.

Cette situation appelle donc la définition d'une stratégie d'amélioration de cette information qui doit se donner, par principe, une cible de renseignement exhaustif, contre environ 50 % dans la grille d'analyse. Une telle cible suppose de mobiliser l'ensemble des collecteurs de recettes et des producteurs d'enquête sous l'impulsion de la direction de la sécurité sociale :

- ◆ en examinant l'opportunité de créer de nouveaux CTP pour les réductions des recettes collectées par la DSN, qu'il s'agisse de nouvelles mesures qui pourraient être créées comme pour les mesures existantes ;
- ◆ en utilisant de façon systématique, voire automatique *via* des protocoles d'échanges standardisés, toutes les données administratives hors DSN telles que les données de la DGFIP et de la douane, les autres données de l'Urssaf caisse nationale, ainsi que d'autres bases de la commission nationale des titres restaurants ou de l'agence nationale pour les chèques-vacances par exemple ;
- ◆ en exploitant les enquêtes publiées par les services statistiques ministériels.

Ces éléments montrent qu'une telle cible est à portée dans un horizon de moyen terme que la mission propose de fixer au 1^{er} juin 2025, correspondant au dépôt du PLACSS 2024.

Des exceptions à ce principe d'exhaustivité du renseignement des caractéristiques quantitatives sont naturellement possibles ; ces exceptions devraient être dûment justifiées, le cas échéant par l'inexistence de données administratives, d'enquêtes ou l'impossibilité de réaliser des estimations ou bien encore par la charge excessive qui pèserait sur les administrations, d'une part, et les affiliés ou les assujettis, d'autre part, pour recueillir de telles données administratives ou d'enquête.

Proposition n° 4 : déterminer et mettre en œuvre une stratégie d'amélioration du renseignement des caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

Cette stratégie devrait se donner pour cible le renseignement exhaustif de ces caractéristiques à un horizon de moyen terme qui pourrait être celui du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale relative à l'exercice 2024, le 1^{er} juin 2025.

À cet horizon, les éventuelles exceptions au principe de renseignement exhaustif des caractéristiques quantitatives des mesures devraient être dûment justifiées.

3.3. Une soixantaine de travaux d'évaluation sont retenus sur les allègements généraux et près d'une centaine sont repérés pour les autres mesures produits par des évaluateurs crédibles

Le recensement des évaluations passées révèle une concentration des efforts sur un petit nombre de mesures ou ensembles de mesures, des mesures à forts enjeux financiers restant sans évaluation ou réalisées sur des données anciennes. Les mesures générales ont, en revanche, fait l'objet d'importants travaux, y compris sur la période récente.

3.3.1. Les travaux des producteurs d'évaluations *ex post* de politiques publiques disposant d'une compétence explicite et d'un degré élevé d'indépendance ont été retenus

Les évaluations existantes des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale ont été repérées en adoptant une conception large de l'évaluation des politiques publiques, en retenant toute analyse de leur mise en œuvre et de ses effets, en vue d'apprécier leur efficacité et leur efficience.

Afin de retenir des évaluations crédibles, les producteurs d'évaluations *ex post* de politiques publiques disposant d'une compétence explicite et d'un degré élevé d'indépendance dans la conduite des travaux ont été recherchés. Les évaluations retenues pour ce recensement sont :

- ◆ les travaux académiques, quelles que soient les méthodes employées, qualitatives ou quantitatives, publiés dans des revues scientifiques à comité de lecture ou sous forme de documents de travail (*working paper*) ;
- ◆ les rapports des deux assemblées parlementaires, issus de leurs commissions des affaires sociales et de leurs commissions compétentes en matière d'évaluation ;
- ◆ les rapports de synthèse ou avis élaborés par des comités d'évaluation placés auprès de France Stratégie ou d'autres comités d'évaluation ;
- ◆ les rapports des inspections générales et de la Cour des comptes ;
- ◆ les travaux d'analyse du service statistique public.

Les travaux publiés depuis 2007 ont été retenus pour les mesures autres que les allègements généraux.

3.3.2. Les allègements généraux ont fait l'objet d'importants travaux d'évaluation sur la période récente qui méritent toutefois d'être poursuivis

Parmi les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale concernées par les nouvelles exigences d'évaluation portées par la loi organique n°2022-354 du 14 mars 2022, les mesures générales d'allègements de cotisations sociales patronales concernant les salariés, qualifiées communément « d'allègements généraux », se distinguent par l'importance des enjeux qui leur sont attachés, d'une part, et par l'importance des travaux d'analyse et d'évaluation qu'ils ont suscités, d'autre part.

Les allègements généraux concernant les salariés bénéficient, sous conditions, aux employeurs du secteur privé soumis à l'obligation d'adhérer au régime d'assurance chômage relevant du régime général et de certains régimes spéciaux et à certains employeurs publics.

Ils sont constitués depuis 2019 de trois dispositifs juridiquement distincts :

- ◆ la réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs ciblée sur les bas salaires qui s'applique aux rémunérations annuelles inférieures à 1,6 Smic et qui est dégressive en fonction du niveau de salaire (pour s'annuler au seuil de 1,6 Smic), applicable dans sa forme actuelle depuis 2019 ;
- ◆ la réduction uniforme de 6 points, pour les mêmes employeurs, du taux de la cotisation d'assurance maladie pour les salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 2,5 Smic, introduite en 2019 en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ;
- ◆ la réduction uniforme de 1,8 point du taux de la cotisation d'allocation familiale sur les rémunérations s'élevant jusqu'à 3,5 Smic, applicable dans sa forme actuelle depuis 2016.

Alors qu'ils se limitaient à la réduction dégressive ciblée sur les bas salaires jusqu'au début des années 2010, les dispositifs d'allègements généraux ont été fortement développés, par étapes, au cours de la dernière décennie. Les trois mesures d'allègements généraux ont engendré des pertes de recettes théoriques respectives estimées à 20,5 Md€⁹, 21,5 Md€ et 8,0 Md€ en 2021 sur le champ des ROBSS.

L'annexe IV présente une analyse des différents travaux d'évaluation existants sur ces mesures ainsi que sur le CICE à l'œuvre sur la période 2013-2018 (cf. PJ n° 4).

Cette analyse fait ressortir les principaux points suivants.

Les travaux d'évaluation des allègements généraux, notamment de leurs effets sur l'emploi, ont été confrontés jusqu'ici à deux difficultés d'ordre méthodologique difficiles à surmonter : la première tient au caractère « général » de ces mesures et à l'importance des enjeux financiers qui leur sont attachés ; la seconde tient au fait que les principales évolutions passées de la mesure de réduction dégressive, ont été couplées, avec d'autres mesures de politique économique. De telles difficultés vont continuer à se poser pour l'évaluation des effets des réformes sur les allègements généraux qui ont été récemment mises en œuvre de manière intriquée et en parallèle d'autres réformes, notamment la création de la prime d'activité en 2016 et sa forte extension en 2019.

Sur la période récente, le CICE a fait l'objet d'importants travaux d'évaluation pilotés par un comité de suivi partenarial, impliquant les « parties prenantes », placé auprès de France Stratégie sur la période 2013-2018. L'évaluation de ce dispositif a reposé sur un ensemble de bonnes pratiques et les travaux menés ont été riches d'enseignements à la fois sur le fond et, en termes de méthodes et d'organisation de l'évaluation, pour des mesures de politiques publiques d'importance. Des premiers travaux d'évaluation de la transformation du CICE en un allègement de cotisations patronales ont aussi été réalisés dernièrement.

L'importance des enjeux financiers qui leur sont associés et des réformes qui les ont concernés au cours des années récentes ainsi que les besoins d'éclairage qui subsistent, justifient que les travaux d'évaluation de ces mesures soient poursuivis au cours des prochaines années. Ces besoins d'éclairage portent en particulier sur :

- ◆ l'impact de la mesure de réduction dégressive ciblée sur les bas salaires sur les trajectoires individuelles de rémunération et les trajectoires de qualification ou de formation, en prenant en compte, plus largement, la forte progressivité des prélèvements obligatoires en fonction des revenus du travail, après prise en compte des transferts sociaux, en particulier la prime d'activité ;

⁹ La perte de recettes théorique découlant de la réduction générale dégressive s'élevait à 29,6 Md€ en 2021 sur le champ de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO).

- les effets propres sur l'emploi et la compétitivité extérieure de la réduction de 1,8 point de la cotisation d'allocations familiales pour les rémunérations s'élevant jusqu'à 3,5 Smic issus du « pacte de responsabilité et de solidarité » et de la réduction de 6 points du taux de la cotisation d'assurance maladie qui a pris la suite du CICE depuis 2019 ;
- les conséquences à moyen-long terme des allégements généraux sur la structure de qualifications et la capacité productive de notre économie.

De manière plus générale, des experts rencontrés par la mission ont souligné que la connaissance des effets des cotisations sociales – selon leur nature, patronale ou salariale, ou selon leur caractère contributif ou pas – et des prélèvements fiscaux sur le fonctionnement du marché du travail reste à ce jour très incomplète. D'importants travaux de recherche menés au niveau international au cours de la décennie passée sur l'incidence des différents types de prélèvements ainsi que sur les effets des salaires minima apportent des éclairages nouveaux qu'il conviendrait de mieux prendre en compte dans l'appréciation des effets possibles des allégements généraux. Des travaux de recherche restent ainsi à mener sur les effets des allégements généraux en France et sur les effets des réformes récentes qui ont contribué à assoir davantage le financement de notre protection sociale sur des prélèvements fiscaux.

Certains ont par ailleurs souligné l'importance de la poursuite des travaux d'évaluation et de recherche sur les allégements généraux dans les prochaines années, compte tenu des fortes augmentations récentes du Smic, qui ont découlé de son mécanisme de revalorisation automatique et de la forte poussée récente de l'inflation. Ces fortes augmentations du Smic ont contribué à en renforcer la place dans le fonctionnement du marché du travail.

Pour l'IGAS, l'importance des enjeux associés aux allégements généraux appelle enfin d'organiser la poursuite de leur évaluation sur une base partenariale, dans le prolongement des travaux pilotés par le comité d'évaluation du CICE placé auprès de France Stratégie. L'ensemble des partenaires sociaux rencontrés par la mission ont exprimé une appréciation très favorable des travaux menés par ce comité et ont exprimé le souhait de continuer à être associés aux travaux d'évaluation futurs sous une forme identique ou analogue.

Le comité partenarial à mobiliser pourrait être celui institué en octobre 2019 conformément aux dispositions de l'article 221 de la loi PACTE¹⁰ puisqu'il est chargé de l'évaluation des « *politiques en faveur de la croissance et de la transformation des entreprises* » et qu'il doit remettre chaque année au Parlement un rapport public « *sur les effets économiques, l'appropriation par les acteurs concernés et les éventuels effets indésirables des réformes visant au développement des entreprises adoptées par le Parlement, y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales* ».

Les travaux évaluatifs, faisant notamment appel à des recherches académiques, s'inscriront nécessairement dans un calendrier relativement long.

3.3.3. Hors mesures générales, la centaine d'évaluations recensées est concentrée sur quelques ensembles de mesures, alors que d'autres mesures à forts enjeux restent sans évaluation

95 travaux évaluatifs concernant des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, menés depuis 2007 sur les mesures hors allégements généraux, sont recensés dans la PJ n° 3.3, sans garantie d'exhaustivité en raison de la multiplicité des mesures, des producteurs d'analyse et des sources.

¹⁰ Loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Les enseignements suivants peuvent en être tirés, en précisant que ces évaluations ont généralement été conduites sur des politiques publiques ne se limitant pas à des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Seules quatre évaluations concernent exclusivement de telles mesures.

Une quarantaine de mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale ont été, au moins marginalement, abordées dans ces travaux évaluatifs. Cinq politiques publiques ont fait l'objet d'au moins une dizaine d'évaluations différentes, tant académiques qu'administratives.

- ◆ **Les dispositifs zonés** – zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, bassins d'emplois à redynamiser –, ont majoritairement donné lieu à des travaux académiques utilisant des méthodes quasi-expérimentales. L'objet même de ces mesures, limitées géographiquement, facilite la constitution d'un groupe témoin et d'un groupe traité. S'ajoutent les études spécifiques et des rapports d'inspections générales concernant les mesures ciblées sur les outre-mer, qui utilisent une méthodologie plus descriptive. Ces études sont pour la plupart antérieures à 2013.
- ◆ **Les services à la personne** ont fait l'objet d'évaluations plus variées. Les méthodologies privilégiées sont plus descriptives, y compris pour les travaux académiques, de nature quantitative ou qualitative. Les trois-quarts sont publiées en 2015 ou avant et les plus récentes sont de portée générale.
- ◆ **L'apprentissage** a fait l'objet de travaux récents mais qui ne peuvent concerner les dernières générations d'apprentis, en nombres croissants.
- ◆ **Les mesures encourageant l'épargne salariale et l'actionnariat salarié** font l'objet d'évaluations à partir de données antérieures à 2007, à l'exception d'une étude de la DARES de 2023 à partir des données de 2020.
- ◆ **Les aides à la création et à la reprise d'entreprises** ont été évaluées par des études publiées entre 2008 et 2014.

Parmi les mesures qui ont fait l'objet d'évaluations en nombre plus limité, se retrouvent celles qui favorisent l'insertion professionnelle, les heures supplémentaires, l'innovation et les revenus de remplacement, plus spécifiquement l'indemnisation de l'activité partielle.

Les mesures les moins évaluées portent principalement sur des populations ou secteurs spécifiques : presse, emploi agricole, création culturelle, sportifs, marins, personnel des hôtels, cafés et restaurants, etc.

Pour les autres mesures qui n'ont pas d'évaluation recensée par la mission, la majorité des cas concernent des dispositifs ciblés sur des populations *a priori* restreintes et dont les enjeux financiers sont limités. Toutefois, parmi les mesures dont la perte de recettes théorique est évaluée, les mesures suivantes à forts enjeux financiers n'ont pas été évaluées selon le repérage de la mission : la déduction forfaitaire spécifique pour les frais professionnels (1,8 Md€), les titres-restaurants (1,8 Md€), les plus-values immobilières (1,7 Md€) ou encore les chèques-vacances (0,4 Md€).

Dans la grande majorité des études (87 %) qui utilisent des échantillons de données spécifiques, la date de publication est postérieure d'au moins trois ans à la dernière année traitée en termes de données, même si les résultats sont souvent disponibles plus tôt *via* des documents de travail.

Les travaux académiques peuvent certes tirer des conclusions à destination des pouvoirs publics. Mais ils évaluent rarement des modalités alternatives au dispositif évalué et explorent peu de pistes de réforme, à l'exception notable des notes du Conseil d'analyse économique (CAE). Ces propositions de politique publique sont plus souvent formulées par la Cour des comptes et les inspections générales.

Enfin, les mentions aux évaluations dans l'annexe 5 du PLFSS 2022 s'appuient particulièrement sur les travaux du « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2011 et ceux de la revue de dépenses de 2015 et peu sur les évaluations académiques. En complément, elles mentionnent également des rapports d'information parlementaires et des rapports de la Cour des comptes.

Elles comportent en revanche très peu d'informations sur les évaluations académiques existantes puisque seules deux études académiques pour l'ensemble des mesures, hors allégements généraux, sont mentionnées.

4. Des évaluations proportionnées aux enjeux devraient être programmées pour les trois prochaines années ; la programmation, la réalisation et les résultats de ces évaluations devraient être publics

Le recensement des évaluations passées (cf. PJ n° 3.2, 3.3 et 4) montre que les évaluations récentes publiées ne couvrent qu'une partie très minoritaire en nombre des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation d'évaluation.

Par ailleurs, la lettre de mission demande d'« *identifier les dispositifs qui nécessitent des travaux plus approfondis qui pourront, par la suite, être menés par des tiers, sur la base des données dont dispose notamment l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)* ». Ces travaux plus approfondis ne pouvant être menés sur toutes les mesures en raison des moyens qu'ils mobilisent, la lettre de mission suggère un ciblage de ces évaluations approfondies sur les mesures concentrant les plus forts enjeux en tenant compte du manque d'information ou d'évaluation récente pour ces mesures et attend que soient « *proposées les modalités de ces évaluations particulières et la liste de celles qui doivent être étudiées de manière prioritaire* ».

Afin de répondre à cette demande et, plus généralement, d'apporter une contribution au respect de l'obligation organique d'évaluation, qui concerne la totalité des mesures, **un programme d'évaluations pour les trois prochaines années – en lien avec le rythme triennal de l'obligation organique – devrait être construit puis mis en œuvre**.

La réalisation de ce programme permettrait d'alimenter les annexes 3 des PLACSS 2023 à 2025. L'annexe 3 du PLACSS 2022 pourrait, dans ce cadre, présenter la démarche qu'entend suivre le Gouvernement et servir de support à un échange avec le Parlement sur sa proposition.

4.1. Satisfaire l'obligation organique d'évaluation des mesures suppose de proportionner les modalités d'évaluation aux enjeux et d'envisager des évaluations d'ensembles de mesures poursuivant les mêmes objectifs

Près de 150 mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale pourraient devoir être évaluées dans les trois prochaines années. Ces mesures présentent une grande variété de prélèvements concernés, d'assiettes, d'objectifs, d'enjeux, etc.

Par ailleurs, peu de mesures ont fait l'objet d'une évaluation à la fois robuste et récente permettant de considérer que la présentation, dans le PLACSS 2022, de cette évaluation et de ses résultats satisfait l'obligation organique.

Aussi, il semble nécessaire d'envisager des évaluations qui :

- ◆ **puissent concerner des regroupements de mesures** concernant des populations identiques et poursuivant des objectifs semblables ; il s'agit d'une orientation pragmatique tenant compte du nombre très important de mesures à évaluer mais également des enseignements des évaluations passées qui concernent souvent des ensembles des mesures contribuant à la même politique publique ;

- ♦ **soient proportionnées aux enjeux**, en déployant une « évaluation approfondie » pour les mesures ou ensembles de mesures aux enjeux les plus élevés.

Pour les mesures qui présentent les enjeux les plus stratégiques, l'évaluation pourrait être réalisée sur une base partenariale en y associant les principales parties prenantes, sur le modèle des comités d'évaluation placés auprès de France Stratégie. De telles évaluations, au pas de temps plus long, seraient nécessairement limitées en nombre.

Une « évaluation allégée » pourrait être menée pour les mesures aux enjeux plus limités. Ces évaluations allégées pourraient être mises en œuvre en grande partie par les administrations, dans un cadre commun visant à en garantir la qualité.

4.1.1. Une vingtaine d'évaluations approfondies d'ensembles de mesures devraient être réalisées dans les trois prochaines années

La détermination des mesures devant faire l'objet d'une évaluation approfondie et une première indication des questions évaluatives à envisager reposent sur l'utilisation suivante de la grille d'analyse et du repérage des évaluations déjà réalisées. Elle se fonde sur :

- ♦ les caractéristiques quantitatives, renseignées ou estimées, permettent d'identifier les mesures devant faire l'objet d'une évaluation approfondie. Une telle évaluation approfondie devrait en effet concerner les mesures qui :
 - soit concernent un grand nombre de salariés ou d'entreprises ;
 - soit présentent un niveau individuel de réduction de la recette très élevé, mesuré par exemple par l'indicateur d'avantage différentiel local.
- ♦ Cette caractérisation ne se limite donc pas aux seules mesures présentant les enjeux financiers importants, c'est-à-dire les mesures pour lesquelles la perte de recettes théorique calculée est élevée ou, en l'absence d'estimation, celles qui concernent un grand nombre de bénéficiaires. Elle prend également en compte des mesures qui concernent un faible nombre de personnes mais avec un avantage individuel significatif.
- ♦ les axes d'analyse « publics visés » des caractéristiques descriptives et « objectifs » et « cibles » des autres caractéristiques permettent de regrouper ces mesures en ensembles de mesures participant à une même politique publique et pouvant, ainsi, être évalués de manière approfondie.
- ♦ les enseignements des évaluations passées :
 - lorsqu'une évaluation a été récemment réalisée par des méthodes présentant une crédibilité suffisante, il est possible de considérer que le premier programme d'évaluations peut faire l'économie d'une nouvelle évaluation, constatant que le respect de l'obligation sera satisfait en présentant cette évaluation dans le PLACSS 2022 ;
 - l'existence d'une évaluation scientifique robuste mais ancienne est un indice de la possibilité de réitérer méthodologiquement les travaux, sur des données plus récentes ;
 - lorsqu'une mesure ou un ensemble de mesures n'a jamais été évalué, les questions de la disponibilité des données ou de la méthodologie de l'évaluation devront être posées préalablement à l'évaluation.

Dans tous les cas, l'existence de réformes récentes ou, au contraire, à venir devra être prise en compte pour programmer les évaluations des mesures concernées. Pour des mesures concernées par de telles réformes, les évaluations pourraient être envisagées sous la forme :

- ♦ des travaux de suivi permettant notamment d'apprécier les conditions de mise en œuvre de la réforme et dans quelle mesure les publics visés sont affectés avant prise en compte des changements de comportements induits ;

- d'évaluations *ex post* qui reposeraient sur des données qui prennent en compte les effets des réformes.

Les 24 mesures ou ensembles de mesures à évaluer de manière approfondie, représentant au total 82 mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, sont détaillés dans l'annexe V et dans le jeu de données au format ouvert de la PJ n° 5.

Tableau 3 : Enjeux financiers associés aux ensembles de mesures pour lesquelles une évaluation approfondie pourrait être mise en œuvre

Mesure ou ensemble de mesures	Nombre de mesures*	Enjeux financiers en Md€		
		Réduction des recettes sociales	Dépense fiscale	Dépense budgétaire
Mesures générales				
réduction des cotisations maladie	1	21,4		
réduction dégressive bas salaires	1	20,5		
réduction des cotisations famille	1	8,0		
Développer l'emploi / mesures ciblées sur des zones géographiques				
outre-mer	4 (1)	1,2		
Développer l'emploi / mesures ciblées sur des secteurs d'activité				
services à la personne	6 (3)	0,5	4,8	
services à la personne, publics fragiles	2	1,8	0,7	
multi-secteurs dont DFS	3 (1)	2,1		
création culturelle	6 (3)	0,6		
emploi agricole (TO-DE)	1	0,3		
sportifs	3 (3)	nd		
journalistes	2 (2)	nd		
Accompagner vers l'emploi				
apprentissage	2	0,8	0,3	4,8
insertion des jeunes et publics fragiles	2 (1)	0,1		4,3
Soutien aux revenus tirés d'une activité salariée				
heures supplémentaires	3	2,7	1,9	
protection sociale complémentaire	7 (4)	4,2		
fins, suspension du contrat de travail	7 (4)	2,0	0,3	
primes, intérressement et participation	6 (4)	1,8		
titres restaurants	1	1,8		
autres avantages salariés	4 (2)	1,5		
actionnariat salarié	7 (4)	0,7		
Mesures concernant les non-salariés				
professions médicales	2 (1)	2,9		
indépendants	6 (2)	2,1		
ACRE	1	0,6		
exploitants agricoles	4 (2)	0,2	0,1	

Source : Mission, d'après les données de la grille d'analyse. Données 2021.

* le nombre de mesures sans estimation des pertes de recettes théoriques est, le cas échéant, indiqué entre parenthèses.

Cette liste, présentée dans le tableau 3 ci-dessus, ne contient pas 22 mesures qui présentent pourtant un enjeu financier important puisque :

- des évaluations récentes des exonérations zonées hors outre-mer et des jeunes entreprises innovantes permettent de considérer que l'obligation organique pourra être remplie en présentant les évaluations correspondantes dans le PLACSS 2023 ;
- l'évaluation d'autres mesures devrait être envisagée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances (cf. 4.2.3 ci-dessous) ;
- la pertinence d'une évaluation pour les réductions de cotisations des employeurs publics et les taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement semble, enfin, faible.

4.1.2. Environ 40 mesures pourraient faire l'objet d'évaluations allégées réalisées par l'administration

Les mesures dont l'enjeu – mesuré par le nombre de bénéficiaires, la perte de recettes théorique et l'« intensité unitaire » de la réduction – est plus limité pourraient faire l'objet d'une évaluation allégée.

38 mesures sont ainsi concernées. L'enjeu financier total est de 0,3 Md€, pour les onze mesures parmi ces 38 pour lesquelles la perte de recettes théorique est aujourd'hui disponible,

Ces évaluations allégées pourraient être mises en œuvre en grande partie par les administrations, dans un cadre commun visant à en garantir la qualité.

La méthodologie de réalisation de ces évaluations allégées pourrait consister en une mise en perspective des caractéristiques descriptives fournies dans la grille d'analyse mentionnée précédemment. L'évolution des pertes de recettes théoriques au cours des cinq voire dix dernières années selon les données disponibles, en fonction de l'évolution du nombre de bénéficiaires d'une part et de l'intensité unitaire de la réduction des recettes d'autre part, fournit une première information utile.

L'évaluation allégée consisterait dès lors en la mise en évidence de faits stylisés concernant chaque mesure, à travers des tendances dans l'évolution des pertes de recettes théoriques ou des corrélations fortes avec d'autres variables. Ce type de travaux constitue d'ailleurs souvent la première partie d'une analyse plus poussée sur le plan méthodologique dans le cadre d'une évaluation approfondie.

Ces évaluations allégées pourraient enfin être complétées par la définition et la publication, par exemple dans les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale relatifs au financement de la sécurité sociale d'indicateurs de performance permettant de renseigner l'atteinte de l'objectif des mesures, comme c'est, par exemple, le cas pour les exonérations de cotisations patronales pour les marins, compensées par le programme « Sécurité et affaires maritimes » (205).

Proposition n° 5 : déterminer, dans le cadre de la préparation du PLACSS 2022, une liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale devant faire l'objet d'une évaluation approfondie à réaliser au cours des trois prochaines années.

En déduire, par différence avec l'ensemble des mesures à évaluer, une liste des mesures pouvant faire l'objet d'une évaluation allégée.

4.2. Une organisation dédiée avec l'objectif de la couverture exhaustive des mesures par des évaluations devrait être mise en œuvre autour de la direction de la sécurité sociale

Le faible nombre d'évaluations déjà réalisées au regard de la liste des évaluations, approfondies ou allégées, à mener montre qu'une organisation dédiée est nécessaire pour l'évaluation de l'ensemble des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale à réaliser dans les trois prochaines années.

L'objectif de cette organisation doit être la réalisation de ces évaluations qui ne seront sinon pas réalisées « spontanément » par les évaluateurs. Elle devrait logiquement reposer sur une **mobilisation des compétences administratives et scientifiques autour de la direction de la sécurité sociale (DSS)**, maître d'ouvrage des projets de lois de financement de la sécurité sociale et de leurs annexes et qui continuera, concernant spécifiquement l'annexe 3 des PLACSS, d'en être un contributeur important.

4.2.1. La liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale à évaluer et les évaluations disponibles devraient être mises à jour annuellement

Chaque année, « *les mesures en vigueur au 31 décembre du dernier exercice clos* » doivent être énumérées dans l'annexe 3 du PLACSS. La mise à jour, en routine, de la liste des mesures en vigueur devrait être beaucoup plus limitée que la mise à jour pour le PLACSS 2022 proposée par ce rapport. **Cette mise à jour annuelle du périmètre des mesures à évaluer échoit logiquement à la DSS, en lien avec la direction de la législation fiscale** pour les mesures affectant les impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale et pour assurer la cohérence entre les choix retenus pour les dépenses fiscales dans le PLF et ceux pour les mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale dans le PLFSS.

Par ailleurs, les travaux d'évaluation disponibles sur les mesures ou ensembles de mesures de réductions des recettes de la sécurité sociale pourraient être recensés indépendamment de la mise en œuvre du programme d'évaluation, dans la mesure où des évaluations de ces mesures pourraient spontanément être réalisées en dehors de ce programme. **Cette fonction pourrait être assurée par l'ensemble des administrations compétentes** en matière d'analyse économique et d'évaluation des politiques publiques et celles des administrations en charge du pilotage et de la mise en œuvre des politiques concernées ; cette mobilisation administrative devrait être réalisée **sous le pilotage de la DSS** qui devrait leur donner des indications sur la nature des évaluations susceptibles de satisfaire l'obligation organique.

La différence entre la liste mise à jour des mesures relevant de l'obligation organique d'évaluation et celle des mesures pour lesquelles des évaluations sont désormais disponibles, constituerait ainsi le « reste à évaluer ».

4.2.2. Un programme triennal d'évaluations, approfondies et allégées, devrait être préparé et décliné annuellement

Le projet de programme d'évaluations approfondies pour les trois prochaines années ainsi que sa déclinaison annuelle devraient être élaborés et validés par le Gouvernement en prenant en compte les autres travaux d'évaluation engagés ou prévus au sein de l'exécutif, par le Parlement et la Cour des comptes.

La préparation de ce programme triennal d'évaluation et de chacune de ses déclinaisons annuelles pourrait faire appel aux décisions suivantes :

- ◆ **l'adoption d'une liste de mesures ou ensembles de mesures devant faire l'objet d'une évaluation approfondie** ; une première proposition est présentée dans le tableau 3 et pourrait servir de base à cette liste des évaluations approfondies à réaliser au cours des trois prochaines années.
La liste des mesures qui pourraient être évaluées de manière allégée s'en déduit automatiquement par différence, en retirant également les évaluations déjà réalisées ;
- ◆ **la détermination parmi ces mesures, de celles, en nombre nécessairement limité, qui pourraient être évaluées par un comité d'évaluation partenarial** sur le modèle de ceux mis en place par France Stratégie.

Les mesures qui pourraient être soumises à une telle modalité d'évaluation devraient concerner les enjeux les plus stratégiques et susciter l'intérêt des parties prenantes dont la mobilisation est essentielle pour assurer le caractère partenarial du comité.

semblent pouvoir correspondre à ces deux conditions les trois ensembles suivants de mesures : les mesures générales qui recouvrent les enjeux les plus importants et ont déjà, pour une partie d'entre elles, été évaluées par le passé par un tel comité partenarial ; les heures supplémentaires ou complémentaires ; les mesures visant à favoriser le partage de la valeur ou des résultats dans les entreprises.

Compte tenu des délais plus longs de ces évaluations qui concerneraient, par ailleurs, les mesures aux enjeux les plus stratégiques, la détermination de la mesure ou des mesures à évaluer par une telle modalité devrait être opérée au plus tôt, dans le cadre de la préparation de la programmation triennale des évaluations ;

- ◆ **la détermination des éléments de cadrage de l'organisation des autres évaluations approfondies** : questions à traiter, désignation des responsables de l'organisation de l'évaluation, calendrier de ces évaluations.

La déclinaison annuelle de ce programme d'évaluation doit permettre au Gouvernement d'indiquer les évaluations, approfondies ou allégées, dont les résultats devraient être présentés dans le prochain PLACSS. Cette déclinaison devrait s'assurer à la fois de la faisabilité des évaluations envisagées et de la soutenabilité des mesures restant à évaluer dans les prochaines années de la programmation triennale.

Elle devrait également être l'occasion d'assurer **une articulation avec les démarches d'évaluation décidées et mises en œuvre par le Gouvernement**, notamment celles prévues dans le cadre de la préparation du PLF et qui prennent l'une des deux formes suivantes :

- ◆ les évaluations de dépenses fiscales dont le programme prévisionnel est présenté dans une annexe au projet de loi de finances de l'année ; les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale qui sont la conséquence directe de dépenses fiscales – par exemple les prélèvements sociaux réduits sur les revenus fonciers et immobiliers ou l'exonération sur les revenus de l'épargne populaire – pourraient être évaluées dans ce cadre ;
- ◆ les « évaluations de la qualité de l'action publique » qui peuvent également concerner les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Celles de ces mesures qui sont associées à des dépenses fiscales et à des dépenses budgétaires pourraient être plus particulièrement concernées par des évaluations qui seraient réalisées sous cette forme d'une évaluation de la qualité de l'action publique.

Cette déclinaison annuelle devrait enfin viser une **coordination avec les évaluations de politiques publiques menées par :**

- ◆ **le Parlement**, singulièrement les commissions des affaires sociales dans le cadre de la préparation du débat des lois de financement de la sécurité sociale et des missions d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale ;
- ◆ **la Cour des comptes** dans le cadre des rapports publics particuliers ou de la préparation du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ;

Ces évaluations sont décidées et menées indépendamment de l'exécutif ; ce dernier gagnerait toutefois à échanger sur sa propre programmation avec la Cour des comptes et avec le Parlement pour assurer une coordination des démarches évaluatives.

La déclinaison annuelle du programme triennal pourrait ainsi faire l'objet d'un échange avec le Parlement dans le cadre de la préparation du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et, logiquement, pendant son débat.

L'IGAS estime que la programmation triennale et sa déclinaison annuelle pourraient aussi faire l'objet d'un échange avec les partenaires sociaux.

4.2.3. Les évaluations décidées dans le cadre de la déclinaison annuelle du programme triennal devraient être mises en œuvre en mobilisant toutes les ressources disponibles

En dehors des évaluations qui seraient confiées à un comité d'évaluation partenarial, l'organisation détaillée de chacune des évaluations, approfondie ou allégée, d'une mesure ou d'un ensemble de mesures de réductions des recettes de la sécurité sociale serait sous la responsabilité des administrations en charge du pilotage de ces mesures.

Ceci suppose que soient au préalable identifiées ces administrations « pilotes » qui ne devraient, sauf exception, pas être la direction de la sécurité sociale elle-même.

Cette organisation devra s'attacher, pour la réalisation des évaluations, à mobiliser au mieux les ressources suivantes :

- ◆ **des équipes de chercheurs de la sphère universitaire** pour la réalisation des « évaluations d'impact » de nature scientifique ou des travaux qualitatifs d'enquête, en particulier sur les mesures ou les politiques présentant d'importants enjeux ;
- ◆ **des experts de l'Insee et de services statistiques ministériels** qui pourraient être mobilisés pour de tels travaux, dans des proportions plus fortes que cela n'a été fait au cours des années récentes en :
 - jouant, comme ils l'ont fait dans un passé récent pour les évaluations de la « garantie jeunes », du « plan 500 000 formations supplémentaires » ou du « plan d'investissement dans les compétences », un rôle de secrétariat et de « cheville ouvrière » des comités d'experts pilotant des évaluations ;
 - lançant des appels à projet de recherches auprès des équipes de recherche ;
 - recrutant des doctorants *via* des conventions de formation par la recherche en administration (COFRA) ;
- ◆ **les administrations compétentes en matière d'analyse économique et d'évaluation des politiques publiques**, telle la direction générale du Trésor, **ou assurant le pilotage et le suivi des mesures**, telle la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) sur le champ des politiques de l'emploi pour :
 - être associées à la conception et à la mise en œuvre de travaux d'évaluation des mesures importantes, dans le cadre de « comités partenariaux » ou de « comités de pilotage technique » ayant pour charge d'orienter les travaux et d'examiner de manière approfondie les travaux produits par les équipes de chercheurs ;
 - contribuer aux évaluations portées par d'autres acteurs ou instances ;
 - piloter et mettre en œuvre des évaluations allégées, sur la base d'un « cahier des charges » commun à l'ensemble de ces mesures ;
- ◆ **les services d'inspection** qui pourraient continuer à mettre en œuvre des évaluations approfondies requérant notamment des données, des analyses de processus et des jeux d'acteurs, comme elles le font régulièrement.

4.2.4. Le Parlement devrait être pleinement informé de la programmation des évaluations, de sa mise en œuvre et des principaux résultats des évaluations

La conception du programme d'évaluations et sa réalisation devraient être rendues publiques, dans les annexes 3 des PLACSS. Cette publicité devrait idéalement concerner :

- ◆ les choix opérés, en début de programme triennal pour orienter les mesures identifiées par type d'évaluation et les éventuels regroupements réalisés ;
- ◆ le priorités établies pour construire la « tranche annuelle » du programme, ces priorités pouvant prendre en compte les enjeux financiers effectifs ou estimés, le caractère récent ou non des dernières évaluations, la disponibilité de la donnée ainsi que des dernières modifications substantielles apportées à la mesure ;
- ◆ les choix méthodologiques retenus pour effectuer des évaluations allégées ou approfondies, parmi un panel de configurations institutionnelles, d'outils et de techniques évaluatives ;
- ◆ la réalisation effective de la tranche « annuelle » du programme prévue dans les derniers PLACSS, afin de rendre compte des dernières évaluations publiées, des éventuels retards pris par les travaux et changements méthodologiques, ou bien de reprogrammations ;

- ♦ une synthèse et une mise en perspective des résultats des évaluations en s'efforçant d'en tirer les enseignements pour la conduite et l'adaptation des politiques publiques.

Proposition n° 6 : programmer pour les trois prochaines années les mesures à évaluer soit de manière approfondie, en s'appuyant éventuellement sur des comités d'évaluations partenariaux, soit de manière allégée.

Décliner, chaque année ce programme en l'articulant avec, d'une part, les évaluations de dépenses fiscales et les évaluations de la qualité de l'action publique présentées dans le projet de loi de finances et, d'autre part, les évaluations de la Cour des comptes et du Parlement.

Présenter et rendre compte de la mise en œuvre de ce programme annuel dans le PLACSS.

L'IGAS recommande que l'évaluation des allègements généraux soit poursuivie ces prochaines années, en s'appuyant sur un comité partenarial impliquant les « parties prenantes » placé auprès de France Stratégie, sur le modèle de ce qui a été fait pour le CICE.

4.2.5. La mobilisation accrue des administrations compétentes aux côtés de la DSS pour satisfaire l'obligation organique peut s'organiser selon deux modalités

La DSS aura nécessairement un rôle central ou pivot dans le pilotage d'ensemble de la mise en œuvre de ces évaluations, compte tenu de ses missions, notamment celle de maître d'ouvrage et de contributeur principal dans la production des annexes 3 des PLACSS.

Mais elle ne pourra, seule, tout à la fois mettre à jour annuellement la liste des mesures, recenser les travaux d'évaluation disponibles pour l'ensemble des politiques concernées, élaborer le programme triennal d'évaluations, s'assurer dans la durée de sa mise en œuvre et, enfin, synthétiser et mettre en perspective les résultats des évaluations. L'ensemble de ces travaux vont faire intervenir de nombreux acteurs publics (cf. 4.2.3 ci-dessus).

Deux modalités sont envisageables :

- ♦ un pilotage de l'ensemble confié à la DSS, avec le concours des autres administrations ; cela appellerait à l'évidence un degré de formalisation assez poussé des processus de collaboration à mettre en place entre la DSS et les autres administrations ;
- ♦ la création d'une instance dédiée et légère, de type comité de pilotage, associant les administrations compétentes et présidée par une personnalité qualifiée, compétente en matière d'évaluation de politique publique, de politiques sociales et du financement de celles-ci ; pour la bonne articulation des travaux de cette instance avec la DSS, cette dernière s'en verrait confier le secrétariat.

Quelle que soit la modalité retenue, cela supposera un examen des moyens de la DSS qui devra assurer cette nouvelle mission.

4.3. La construction, la mise en œuvre et le compte-rendu du programme d'évaluations devraient être guidés par un impératif de publicité

L'obligation organique d'évaluation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale trouve son origine dans une insatisfaction du Parlement, singulièrement de l'Assemblée nationale, sur les informations relatives à ces mesures qui lui sont communiquées. La commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique estimait ainsi que « *les débats parlementaires [...] doivent pouvoir s'appuyer sur une information complète, actualisée et analytique* ». Elle regrettait son caractère lacunaire et parfois daté – en 2022, cette commission considérait que des évaluations datant de 2011 ou 2015 n'étaient pas assez actuelles.

La transparence souhaitée par le Parlement, nécessaire pour améliorer la qualité de la délibération publique et pour prendre des décisions claires et informées sur ces mesures, sera plus facilement atteinte si l'intégralité du programme d'évaluation – de sa conception à son compte-rendu – est mise en œuvre de manière publique. La publicité devrait donc concerner :

- ♦ les données sociales qui constituent le « matériau de base » des évaluations, en donnant les garanties nécessaires sur la protection des données individuelles ;
- ♦ de manière plus générale, toute information permettant de mieux comprendre le droit social pour ce qui concerne les recettes et les mesures venant les réduire – cette recommandation méritant, par ailleurs, d'être étendue aux prestations servies ;
- ♦ le programme d'évaluation lui-même et les résultats qu'il produit, l'annexe 3 des PLACSS constituant le véhicule le plus indiqué pour ce compte-rendu.

S'appliquant à elle-même ce principe de publicité, la mission joint au rapport les données qu'elle a collectées, utilisées et produites, dans un format ouvert.

4.3.1. Les données sociales, individuelles et agrégées, peuvent être rendues accessibles tout en assurant leur confidentialité comme c'est déjà le cas pour les données fiscales

L'ouverture des données des bases administratives aux chercheurs, au premier chef celles de la DSN, devrait permettre d'atteindre plus efficacement l'objectif d'évaluation des différentes mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale en mettant à disposition de la recherche les données qui lui sont nécessaires.

En pratique, afin de répondre aux besoins croissants d'utilisation de données individuelles tout en garantissant leur confidentialité sur un plan juridique et technique, l'Insee a créé en 2010 un centre d'accès sécurisé aux données (C ASD). Initialement prévu pour permettre l'accès aux données issues de la statistique publique, les données fiscales ont également été mises à disposition par ce centre à partir de septembre 2014. Le C ASD agit comme un tiers sans que le service producteur de données doive investir dans l'infrastructure de diffusion. Le C ASD contractualise également avec les chercheurs pour leur accès aux données.

L'accès des chercheurs aux bases administratives a d'abord été effectif dans le champ des données fiscales, singulièrement avec deux bases relatives à l'impôt sur le revenu : une base exhaustive des données recueillies à l'occasion de la déclaration des revenus des foyers fiscaux et un échantillon de l'impôt sur le revenu. Ces fichiers sont accessibles via le C ASD après habilitation par le comité du secret statistique.

Les équivalents de ces bases pour ce qui concerne les recettes de la sécurité sociale seraient :

- ♦ les variables de la DSN pour l'ensemble des données individuelles et agrégées ;
- ♦ l'ensemble de ces variables, pour un échantillon représentatif des établissements et des salariés.

Ces données pourraient être rendues accessibles *via* le CASD après avis du comité du secret statistique qui est également compétent pour ces données en application de l'article L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration : « *lorsqu'une demande [...] porte sur une base de données et vise à effectuer des traitements à des fins de recherche ou d'étude présentant un caractère public, l'administration détenant la base de données ou l'administration des archives peut demander l'avis du comité du secret statistique* ».

L'analogie entre bases fiscales et sociales n'est pas complète dans la mesure où ces dernières présentent des données individuelles et agrégées au niveau de l'établissement (cf. 3.2.1 ci-dessus). Néanmoins, ces questions de cohérence entre données individuelles et données agrégées sont connues de l'Urssaf caisse nationale qui est déjà engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité des données. Les chercheurs pourraient en outre procéder par eux-mêmes au retraitement des données, *a fortiori* si les organismes de la statistique publique publient les codes qu'ils utilisent eux-mêmes pour effectuer les retraitements.

L'avantage d'une telle publication des données sociales nominatives *via* le CASD serait de permettre aux chercheurs d'utiliser les données provenant de plusieurs producteurs par appariement au sein d'un même environnement de travail.

Proposition n° 7 : donner accès aux chercheurs aux données anonymisées de la déclaration sociale nominative ou à un échantillon représentatif de ces données par l'intermédiaire du centre d'accès sécurisé aux données. Publier, dans un langage libre, les étapes de retraitement des données.

4.3.2. Les codes sources, algorithmes et barèmes des réductions de recettes de la sécurité sociale pourraient également être rendus publics

Le partage des codes sources permettant de calculer les cotisations et contributions sociales et les mesures qui les réduisent relève également de ce principe de transparence et constitue un puissant levier d'efficacité au service de l'évaluation.

En effet, la compréhension et la quantification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale sont aujourd'hui réalisées au sein des administrations et laboratoires de recherche en reproduisant des outils aux fonctions similaires.

La mise à disposition du travail de codification – au sens informatique du terme – de tout ou partie du droit socio-fiscal de manière fiabilisée, permettrait d'en faire bénéficier une communauté qui pourrait, en outre, le vérifier et, le cas échéant, le corriger.

Il en va de même pour les algorithmes publics qui devraient décrire, de manière simple, les étapes entrant dans le calcul des cotisations et contributions sociales, y compris leurs réductions, afin de permettre à chacun de comprendre comment le montant de la recette est déterminé. Ainsi, dans un tout autre domaine, les algorithmes de la procédure d'affectation des élèves dans les établissements scolaires ou l'enseignement supérieur sont publics.

Des estimateurs de cotisations ou de réduction générale sont disponibles sur le site de l'Urssaf caisse nationale, avec toutefois les trois limites suivantes :

- ◆ l'exhaustivité, notamment des mesures de réduction, n'est pas assurée ;
- ◆ les estimateurs ne sont pas des calculateurs, le montant total de la rémunération à prévoir au moment d'une embauche par exemple est fourni à titre indicatif ;
- ◆ même si les estimations fournies étaient des simulations exactes des cotisations ou contribution sociales, l'outil en ligne ne saurait remplacer le partage du code source, dans la mesure où son utilisation est plus restreinte et non vérifiable.

Or, la mise à disposition des algorithmes et codes sources n'est pas une tâche complexe, même si le nombre des recettes et des mesures venant les réduire, de différences de situations des assurés ou contribuables, etc. peut rendre cette tâche fastidieuse.

Une étape supplémentaire pourrait être de contribuer à un simulateur de l'ensemble de la législation socio-fiscale, dont le principal avantage est de permettre de calculer les interdépendances entre les différentes mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale d'une part, et entre ces dernières et leurs pendants fiscaux d'autre part.

Un simulateur comme OpenFisca pourrait être considéré comme une infrastructure utile à l'évaluation à laquelle les administrations pourraient contribuer pour mutualiser les efforts de publication qu'il reste à faire dans le champ social.

En plus des codes-sources et des algorithmes, la publication des taux et des différents barèmes, qui sont nécessaire pour le calcul effectif des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, serait utile pour éviter que les administrations et les équipes de recherche n'effectuent, chacune de leur côté, la même tâche de recensement et de mise à jour.

L'Urssaf présente une rubrique dédiée aux « taux et barèmes » sur son site internet, qui recense par exemple les montants du Smic horaire brut et du Smic brut mensuel dans le cas général mais aussi pour des cas particuliers, au 1^{er} janvier 2023 et par le passé. Le recensement, sur ce même site, des plafonds de sécurité sociale définissant le montant maximum des rémunérations ou gains à prendre en considération pour le calcul des cotisations constitue un autre exemple.

Cette démarche pourrait être systématisée à l'ensemble des paramètres nécessaires aux calculs des mesures de réduction, dans un format ouvert permettant un traitement automatisé.

Proposition n° 8 : publier en licence ouverte les codes sources, algorithmes et barèmes utilisés pour le calcul des réductions des recettes de la sécurité sociale.

4.3.3. Toutes les évaluations produites, dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'évaluation ou en dehors de ce cadre, devraient être assemblées dans un « *thesaurus* » public des évaluations

Les travaux de recherche et d'évaluation produits dans le cadre du programme triennal devraient être rendus systématiquement publics. Afin de faciliter leur appropriation et leur mise en perspective par les parlementaires et les citoyens, ils pourraient être rassemblés dans un « *thesaurus* » rendant leur contenu et leurs conclusions facilement accessibles sur internet.

L'exemple américain du département du travail qui a créé il y a dix ans le site internet CLEAR (pour *clearinghouse for labor evaluation and research*) dédié à l'évaluation des politiques publiques de l'emploi est, à ce titre, intéressant¹¹.

L'objectif de ce site est de rendre la recherche plus accessible aux praticiens, décideurs, chercheurs et au public plus généralement. Il identifie et résume différents types d'évaluations, en incluant les analyses descriptives, les analyses de mise en œuvre et les études d'impact. Au-delà de l'ambition d'exhaustivité, l'objectif est de repérer et de mettre en avant les recherches dont l'impact potentiel est le plus élevé afin d'éclairer au mieux la décision politique. Les évaluations sont ainsi notées en fonction du niveau de causalité établi par l'étude.

¹¹ Disponible en suivant ce lien : <https://clear.dol.gov/>. CLEAR pourrait être traduit par : *centre d'échanges pour l'évaluation et la recherche sur le travail*.

Proposition n° 9 : rendre publiques toutes les évaluations disponibles sur les mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale et faciliter l'accès des parlementaires et du public à leur contenu dans un espace unique ; mettre à jour annuellement, le contenu de cet espace en lien avec la production de l'annexe 3 de chaque projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

4.3.4. Les données sous-jacentes à la grille d'analyse devraient être rendues publiques chaque année, dans le cadre de la présentation de l'annexe 3 du PLACSS

La grille d'analyse synthétise en un document unique les caractéristiques de chacune des 147 mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Si la mise en perspective et les commentaires de chaque élément qui la compose se révèlent nécessaires, la publication de la grille elle-même constitue un élément essentiel de l'information du Parlement et plus largement des citoyens en vue d'éclairer les débats sur ces mesures. Une telle publication accentuerait l'obligation de fournir les caractéristiques quantitatives pour chaque mesure de réduction de recettes de la sécurité sociale.

La publication de données détaillées qui sous-tendent les agrégats de pertes de recettes théoriques, de nombre de personnes concernées, d'entreprises bénéficiaires, pour les plus importantes de ces mesures – par exemple celles devant faire l'objet d'une évaluation approfondie – permettrait en outre d'enrichir les débats parlementaires. Cette publication pourrait concerner :

- ♦ les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par taille d'entreprise, secteur économique et zone géographique pour les établissements concernés ;
- ♦ les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par décile ou centile de salaire ou de revenu pour les salariés ou les travailleurs indépendants.

Ces données, certes plus détaillées, resteraient suffisamment agrégées pour rendre impossible l'identification des personnes, respectant en cela le secret statistique.

Proposition n° 10 : mettre à disposition en licence ouverte, pour les mesures pour lesquelles ces données sont disponibles : les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par taille d'entreprises, secteur économique et zone géographique pour les établissements concernés, d'une part ; les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par décile de salaires ou de revenus pour les salariés ou les travailleurs indépendants, d'autre part.

CONCLUSION

Pour répondre à la demande, très ambitieuse, d'évaluation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale qui est exprimée par le Parlement, le Gouvernement doit envisager une organisation différente de celle qui a, jusqu'à présent, prévalu pour construire l'annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui présente ces mesures.

Cette organisation doit tout d'abord être beaucoup plus systématique dans l'identification de ces mesures, en explicitant la « norme de référence » qui permet de déterminer les dérogations à cette norme. De même, l'information de nature quantitative sur les mesures (perte de recettes théorique, nombre de bénéficiaires, etc.) doit progresser significativement dans un horizon de moyen terme que la mission propose de fixer à juin 2025.

Évaluer dans un délai de trois ans la totalité des mesures suppose d'établir une programmation qui, tout en respectant l'objectif d'évaluation exhaustive, proportionne les modalités de l'évaluation aux enjeux. Cette programmation pourrait concerner les trois prochaines années et être déclinée, en prévision comme en réalisation, dans chacun des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale concernant les exercices 2022 à 2025. Toutes les ressources disponibles pour l'évaluation devront être mobilisées, y compris en recherchant une coordination programmatique avec la Cour des comptes et le Parlement.

La mission rappelle enfin qu'au-delà de ses propositions d'identification des mesures à évaluer, de caractéristiques de la grille d'analyse, d'évaluations approfondies à réaliser, etc. c'est la méthode de construction des propositions qui prime. Quelles que soient les options finalement retenues par le Gouvernement, elles devraient être présentées en prenant soin de détailler les raisonnements qui les sous-tendent dans le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'exercice 2022.

À Paris, le 27 mars 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



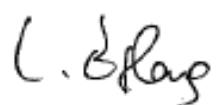
Rodolphe Gintz

L'inspecteur des finances,



Thomas Brand

L'inspectrice générale des
affaires sociales,



Laurence Eslous

L'inspecteur général des
affaires sociales,



Antoine Magnier

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I :	LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE APPLIQUÉ AUX MESURES DE RÉDUCTION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX
ANNEXE II :	MESURES RÉDUISANT LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE RELEVANT DE L'OBLIGATION ORGANIQUE D'ÉVALUATION
PIÈCE JOINTE 2.1 :	LISTE DES IMPOSITIONS DE TOUTES NATURES AFFECTÉES À LA SÉCURITÉ SOCIALE
PIÈCE JOINTE 2.2 :	AFFECTATION DES IMPOSITIONS DE TOUTES NATURES À LA SÉCURITÉ SOCIALE
PIÈCE JOINTE 2.3 :	LISTE DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ANNEXE III :	ANALYSE DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DE LEURS ÉVALUATIONS PASSEES
PIÈCE JOINTE 3.1 :	GRILLE D'ANALYSE (VERSION DÉMATÉRIALISÉE)
PIÈCE JOINTE 3.2 :	LISTE DES ÉVALUATIONS DE MESURES GÉNÉRALES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
PIÈCE JOINTE 3.3 :	LISTE DES ÉVALUATIONS DE MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (HORS MESURES GÉNÉRALES)
ANNEXE IV :	PRÉSENTATION ET ANALYSE DES ÉVALUATIONS PORTANT SUR LES « ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX »
PIÈCE JOINTE 4 :	ÉVALUATIONS DES MESURES GÉNÉRALES D'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES CONCERNANT LES SALARIÉS
ANNEXE V :	CONSTRUIRE DANS LA DURÉE UN PROGRAMME D'ÉVALUATION DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
PIÈCE JOINTE 5 :	LISTE DES ÉVALUATIONS DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À ENVISAGER DANS LES TROIS PROCHAINES ANNÉES
PIÈCE JOINTE A :	LETTRE DE MISSION
PIÈCE JOINTE B :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE I

Le cadre général de l'évaluation de politique publique appliqué aux mesures de réduction des prélèvements sociaux

SOMMAIRE

1. L'ÉVALUATION EX-POST DES MESURES DÉROGATOIRES DE RÉDUCTION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX A VOCATION À S'APPUYER SUR DIFFÉRENTS TYPES DE TRAVAUX.....	1
1.1. Les différentes démarches évaluatives et les critères usuels de l'évaluation de politique publique.....	2
1.1.1. <i>Les différentes démarches évaluatives, l'importance des « évaluations d'impact ».....</i>	2
1.1.2. <i>Les critères évaluatifs usuels pour l'évaluation de politique publique.....</i>	3
1.2. La nécessité selon la loi organique d'une évaluation ex-post de « l'efficacité » et « l'efficience » des mesures, au sens usuel de l'évaluation de politique publique	5
1.3. L'importance d'envisager d'autres critères évaluatifs et d'évaluer les mesures conjointement avec d'autres dispositifs avec lesquels elles interagissent fortement.....	7
1.4. La gamme des travaux évaluatifs : travaux de suivi, évaluations d'impact microéconomiques, analyses des effets macroéconomiques éventuels	8
2. DÉVELOPPER DES ÉVALUATIONS D'IMPACT MICROÉCONOMIQUES SCIENTIFIQUES POUR MESURER DE MANIÈRE ROBUSTE LES « EFFETS PROPRES » DES MESURES DE RÉDUCTION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX.....	10
2.1. La mesure des « effets propres » d'une politique requiert des approches statistiques ou économétriques	10
2.2. La nécessité de mobiliser des approches économétriques « quasi-expérimentales » pour mesurer les effets des mesures de réduction des prélèvements sociaux.....	11
2.2.1. <i>La difficulté, en pratique, de concevoir des expérimentations aléatoires pour évaluer des mesures de réduction des prélèvements fiscaux et sociaux</i>	11
2.2.2. <i>Les principales approches économétriques « quasi-expérimentales »</i>	13
2.2.3. <i>L'approche économétrique « quasi-expérimentale » à privilégier varie selon les situations et les données disponibles</i>	14
2.2.4. <i>L'importance d'estimer les effets des mesures à des niveaux plus fins que les effets moyens</i>	16
2.3. Des limites à la mise en œuvre des approches quasi-expérimentales et à la portée de leurs résultats, des situations à l'inverse propices à leur recours.....	17
2.3.1. <i>Des difficultés à mettre en œuvre des approches quasi-expérimentales dans certaines situations</i>	17
2.3.2. <i>Des limites à la portée et à l'interprétation des résultats issus des approches quasi-expérimentales</i>	18
2.3.3. <i>La création d'une nouvelle mesure ou la modification significative d'une mesure existante : des situations particulièrement propices à la mise en œuvre de certaines approches quasi-expérimentales importantes</i>	19
2.4. Une mise en œuvre des méthodes qui requiert de mobiliser des données individuelles fiables, des compétences pointues en économétrie et de disposer d'un temps relativement « long »	19
2.4.1. <i>Mobiliser des bases de données individuelles éclairantes et fiables</i>	19
2.4.2. <i>Mobiliser des compétences pointues en économétrie</i>	22

2.4.3. <i>Disposer d'un temps relativement « long » pour accéder aux données individuelles et mener les analyses.....</i>	22
2.5. Un petit nombre « d'évaluations d'impact » scientifiques des mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux jusqu'à peu.....	23
3. L'INTÉRÊT DE COMPLÉTER LES ÉVALUATIONS D'IMPACT MICROÉCONOMIQUES PAR D'AUTRES APPROCHES	23
3.1. La possibilité de mobiliser des approches micro-économétriques structurelles en substitut ou complément des approches quasi-expérimentales dans des cas assez rares.....	23
3.2. Mobiliser des approches qualitatives pour aider à identifier les facteurs explicatifs des résultats obtenus dans certains cas	25
3.3. L'intérêt de développer dans la mesure du possible des approches macroéconomiques pour des mesures à enjeux financiers importants.....	26
3.4. Envisager la mise en œuvre d'approches économiques et financières rapportant les résultats des mesures à leur coût.....	28
3.4.1. <i>La perspective de développer à moyen terme des analyses « coûts-bénéfices ».....</i>	28
3.4.2. <i>Des réflexions méthodologiques à mener en vue de disposer d'analyses « coût-efficacité » pour les mesures ayant pour objectif principal de développer l'emploi.....</i>	29
4. TROIS ORIENTATIONS GÉNÉRALES POUR L'ÉVALUATION DES MESURES DÉROGATOIRES DE RÉDUCTION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX	30
4.1. Proportionner l'ambition des évaluations aux enjeux des mesures étudiées : une approche transversale pour toutes les mesures, des travaux approfondis pour celles présentant un fort enjeu	30
4.2. Mobiliser différents acteurs aux compétences variées dans un cadre garantissant la qualité et la crédibilité des travaux.....	31
4.2.1. <i>Les conditions essentielles pour la production d'évaluations robustes et crédibles.....</i>	31
4.2.2. <i>L'intérêt des « comités d'évaluation » placés auprès de France Stratégie pour l'évaluation des dispositifs les plus importants</i>	33
4.3. Rendre les enseignements des évaluations accessibles au public et aux décideurs, en mettant en perspective les résultats des différents travaux.....	34

La présente mission a été demandée en lien avec la nouvelle exigence d'évaluation triennale de l'ensemble des « *mesures de réduction ou d'exonération de cotisation de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions*

Dans le détail, le 3° du nouvel article LO 111-4 du code de la sécurité sociale (CSS) dispose ainsi qu'une annexe de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) doit :

- ◆ « *énumér(er) l'ensemble* » de ces mesures « *en vigueur au 31 décembre du dernier exercice clos* » ;
- ◆ « *évalue(r) l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont détaillées par nature, par branche et par régime ou organisme* » ;
- ◆ « *présente (r) l'évaluation de l'efficacité de ces mesures au regard des objectifs poursuivis, pour au moins le tiers d'entre elles. Chaque mesure doit faire l'objet d'une évaluation une fois tous les trois ans* ».

Ces dernières dispositions, introduites au niveau organique, marque un fort renforcement des exigences d'évaluation de ces mesures par rapport aux principes d'évaluation auparavant énoncés dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et qui sont devenus moins prescriptives au cours des années récentes¹.

Cette annexe présente un certain nombre de considérations méthodologiques propres à l'évaluation de politique publique et les enseignements que la mission en retire pour l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux concernées par les exigences de la loi organique du 14 mars 2022.

1. L'évaluation *ex-post* des mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux a vocation à s'appuyer sur différents types de travaux

L'évaluation de politique publique ne fait pas l'objet d'une définition unique et précise, unanimement adoptée².

Pour autant, un consensus très large existe pour considérer que l'évaluation d'une politique publique ou d'un dispositif de politique publique constitue une démarche qui vise à analyser la mise en œuvre et les effets de ce dispositif ou de cette politique publique, pour en estimer la valeur ajoutée, afin d'éclairer le débat public et d'aider à prendre des décisions en vue d'améliorer le dispositif ou la politique en question, ou plus largement l'ensemble des politiques publiques dans lequel celui-ci ou celle-ci s'inscrit.

¹ La mission a relevé à cet égard que la LPFP pour la période 2018-2022 n'incluait pas de dispositions explicites pour l'évaluation de ces mesures, le rapport annexé à cette loi se contentant d'indiquer que les dépenses fiscales et les « *niches sociales* » feraient l'objet d'un « *suivi renforcé* » et que la limitation dans le temps des nouvelles mesures permettrait « *de fixer une échéance d'évaluation, à l'approche de la date d'extinction du dispositif, afin de justifier sa pertinence avant d'en proposer la reconduction au Parlement* ».

² Cf. en particulier les rapports suivants : le rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, présentée par les députés, Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit, mars 2018 ; l'étude annuelle 2020 du Conseil d'État pour 2020, « *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* », juillet 2020 ; et le rapport de France stratégie, « *Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations ?* », juin 2022.

Dans son étude annuelle pour 2020 précitée, le Conseil d'État appréhende ainsi l'évaluation de politique publique, comme une « *démarche à caractère institutionnel et à visée opérationnelle* » qui « *consiste à mesurer, observer et analyser les effets d'une politique publique [...] pour produire des connaissances et permettre aux citoyens et aux acteurs publics de porter un jugement de valeur sur cette politique, avant de décider de façon éclairée* »^{3,4}.

1.1. Les différentes démarches évaluatives et les critères usuels de l'évaluation de politique publique

1.1.1. Les différentes démarches évaluatives, l'importance des « évaluations d'impact »

L'une des particularités fortes de l'évaluation de politique publique tient à l'objectif d'identification et de mesure des effets du dispositif de politique publique étudié (ou de ceux de la politique dans lequel il s'inscrit) que cette démarche se fixe en particulier. Les travaux d'évaluation visant spécifiquement à mesurer les effets d'un dispositif ou d'une politique publique dans son ensemble sont communément qualifiés « d'évaluations d'impact ».

Les « évaluations d'impact »⁵ se distinguent des travaux usuels de « suivi des résultats » ou de « suivi de la performance »⁶ dans la mesure où ils visent à évaluer les « effets propres » du dispositif étudié, à savoir son « impact causal » sur un ensemble de critères, au vu notamment des objectifs qui lui sont assignés. Ce type de travaux conduit par ailleurs fréquemment à apprécier l'impact causal du dispositif de politique publique étudié sur d'autres variables d'intérêt, sans lien apparent avec les objectifs assignés à celui-ci (cf. la partie 2 ci-dessous).

³ Le décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, abrogé par le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, définissait pour sa part l'évaluation d'une politique publique, comme ayant « *pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* ».

⁴ Au niveau international, à titre d'exemple, le Trésor britannique, dans l'un de ses principaux guides méthodologiques qui présente les outils et les méthodes à retenir pour l'évaluation des politiques publiques, définit l'évaluation d'une intervention publique comme « *une évaluation systématique de la conception, de la mise en œuvre et des résultats* » de cette intervention. Cf. la dernière édition du *Magenta Book – Central government guidance on evaluation*, mars 2020.

⁵ Les publications suivantes fournissent des présentations simples des principales problématiques posées par l'évaluation des politiques publiques, entendue au sens des « évaluations d'impact », ainsi que des principales méthodes que celles-ci mobilisent : Conseil d'analyse économique (CAE) « Évaluation des politiques publiques », Note du CAE n° 1, février 2013 ; Rozenn Desplatz et Marc Ferracci, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? – Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens », Rapport de France Stratégie, septembre 2016 ; Antoine Bozio, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », revue française d'économie n° 4/vol XXIX, avril 2015 ; Antoine Bozio, « Les méthodes d'évaluation des politiques publiques », Idée économiques et sociales, n° 193, septembre 2018. Cf. également la partie 2 *infra*.

⁶ De tels travaux visent à apprécier dans quelle mesure les objectifs assignés à la politique étudiée sont atteints postérieurement à sa mise en œuvre.

L'évaluation d'un dispositif de politique publique (ou d'une politique publique dans son ensemble) recouvre différents types de travaux menés à des temps différents :

- ♦ des travaux d'évaluation « *ex ante* » sont généralement conduits préalablement à la mise en œuvre du dispositif, pour en éclairer sa conception, en estimer sa nécessité et en prévoir ou en simuler les effets ;
- ♦ des travaux dits d'évaluation « *in itinere* » peuvent être conduits pour suivre la mise en œuvre et les premiers résultats de certains dispositifs « chemin faisant » en vue le cas échéant de les adapter à très court terme ;
- ♦ enfin, les travaux d'évaluation « *ex post* » d'un dispositif visent pour leur part à évaluer ses effets réels, après son entrée en vigueur. Ils supposent de disposer d'une période d'observation significative, permettant de collecter les données nécessaires pour apprécier, avec suffisamment de recul, les effets du dispositif.

Parmi les analyses réalisées sur des dispositifs déjà mise en œuvre, l'évaluation de politique publique « *ex post* » ou le cas échéant « *in itinere* » se démarque nettement d'autres démarches usuelles, telles :

- ♦ le contrôle qui permet de vérifier la conformité d'une action publique ou du fonctionnement d'un organisme par rapport à des textes (lois, réglementations, instructions ministérielles, objet de l'organisme) et qui peut donner lieu à des sanctions en cas d'écart constaté entre la pratique et la règle ;
- ♦ le pilotage ou le contrôle de gestion qui permet de suivre l'exécution des actions ou d'un programme, en référence aux objectifs de développement initialement fixés, ce qui amène généralement à mesurer le « chemin parcouru » en confrontant des indicateurs de suivi aux objectifs de mise en œuvre des actions ou du dispositif considéré ;
- ♦ l'audit qui vise à identifier les risques dans la mise en œuvre d'un dispositif ou dans le fonctionnement d'un organisme, en vue de les réduire, en référence aux standards d'une profession déterminée, l'auditeur étant amené à émettre des alertes et avancer des recommandations lorsqu'il a constaté des écarts avec les bonnes pratiques répertoriées⁷.

Des démarches de contrôle et d'audit réalisées sur la mise en œuvre de certains dispositifs n'en demeurent pas moins des premières étapes, précoces, fréquemment utiles de l'évaluation, dans la mesure où elles permettent de vérifier que les dispositifs votés ont été mis en place dans les conditions où ils devaient l'être.

1.1.2. Les critères évaluatifs usuels pour l'évaluation de politique publique

Un consensus très large existe pour considérer que l'évaluation d'une politique publique (ou d'un dispositif de politique publique) doit s'efforcer d'évaluer en particulier :

- ♦ son « efficacité » de la politique en question, entendue au sens suivant : *dans quelle mesure cette politique atteint les objectifs qui lui sont assignés ?*
- ♦ son « efficience », à savoir le rapport coût / efficacité de cette politique : *à efficacité constante, les ressources mobilisées peuvent-elles être réduites ? A défaut, à ressources constantes, l'efficacité peut-elle être augmentée ? Ou, dans un cas de figure optimal, l'efficacité peut-elle être augmentée et les ressources réduites ?*

Cependant, l'évaluation d'une politique publique peut amener aussi à s'interroger sur :

- ♦ sa « pertinence » : *dans quelle mesure les objectifs et les caractéristiques de la politique sont-ils appropriés aux besoins identifiés ?*

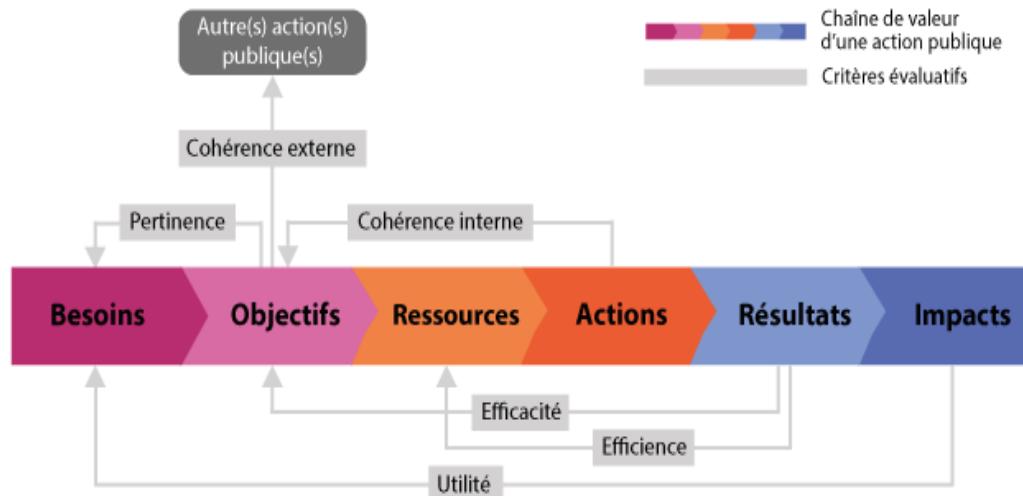
⁷ Le rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale de 2018 et l'étude annuelle 2020 du Conseil d'État précitée soulignent bien ces points.

Annexe I

- la « cohérence » de l'ensemble des interventions politiques dans lequel cette politique s'inscrit, dans la mesure où l'efficacité et l'efficience d'une politique publique a vocation à dépendre du contexte dans lequel celle-ci est mise en œuvre et notamment des interactions qu'elle peut avoir avec d'autres interventions publiques⁸.

Le schéma suivant fournit une représentation des principaux critères évaluatifs à considérer pour l'évaluation de politique publique, selon l'ancien secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)⁹.

Figure 1 : Principaux critères évaluatifs à considérer pour l'évaluation d'une politique publique selon l'ancien secrétariat général pour la modernisation de l'action publique



Source : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (2015).

L'évaluation de certains dispositifs ou de certaines politiques publiques peut appeler logiquement aussi une analyse de leurs effets sur la distribution des revenus au sein de la population, à savoir une analyse de leurs « effets distributifs ».

Ces effets distributifs peuvent aller dans le sens d'une redistribution « verticale », lorsque le dispositif étudié contribue à réduire les inégalités de revenus entre les individus ou les ménages, ou conduire à une redistribution « horizontale », lorsque le dispositif conduit à des variations de revenus d'une ampleur différente pour des individus ou ménages ayant un même niveau de vie, selon d'autres caractéristiques sociodémographiques ou personnelles, telles la configuration familiale ou leur état de santé.

⁸ Cf. par exemple l'ouvrage suivant : Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques – Troisième édition*, Editions La Découverte, 2014 ; ainsi que l'étude suivante qui figure en annexe du rapport précité du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale : Maurice Baslé, Jean-Noël Josselin, Benoit Le Maux, « *Dispositifs d'évaluation de politique publique et des programmes : connaissance de base, choix des méthodes, sociogramme des acteurs et études de cas* », février 2018.

⁹ SGMAP, « *Evaluation des politiques publiques – Trame des cahiers des charges* », septembre 2015.

1.2. La nécessité selon la loi organique d'une évaluation ex-post de « l'efficacité » et « l'efficience » des mesures, au sens usuel de l'évaluation de politique publique

Le 3° de l'article LO. 111-4-4 du CSS demande de présenter des éléments d'évaluation de « l'efficacité » des « mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectés au régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions », au regard des « objectifs poursuivis, pour au moins le tiers d'entre elles » chaque année. Les points suivants méritent d'être relevés en particulier.

Ces exigences d'évaluation se réfèrent à l'évidence essentiellement aux travaux « d'évaluation ex post », et le, cas échéant, à des travaux d'évaluation « *in itinere* ». La mission observe à cet égard que ce type de mesures donne rarement lieu à des travaux d'évaluation pouvant être qualifiés de « chemin faisant », ce qui semble pouvoir s'expliquer au moins en partie par le fait que ces mesures rentrent en application pleinement à une date donnée (et non pas de manière échelonnée) et qu'il est généralement attendu qu'elles ne produisent leurs effets qu'après un certain délai, si bien qu'il est rarement envisagé de modifier leurs principales caractéristiques à très court terme¹⁰.

Si les nouvelles exigences d'évaluation portées par la loi organique du 14 mars 2022 portent à l'évidence sur l'évaluation *ex post*, ou le cas échéant sur l'évaluation « *in itinere* » des mesures de réduction des prélèvements sociaux, il convient toutefois de souligner que des travaux d'évaluation « *ex ante* » des mesures sont de nature aussi à éclairer utilement les parlementaires en amont de leur mise en œuvre. Par ailleurs, à un stade postérieur à leur mise en œuvre, il peut être éclairant, dans certains cas, de confronter les effets observés des mesures à ce que laissaient attendre les travaux d'évaluation *ex ante*.

Depuis l'adoption de la loi organique du 15 avril 2009¹¹, le gouvernement a l'obligation de joindre aux projets de loi une « étude d'impact » lors de leur transmission au Conseil d'Etat, puis lors de leur dépôt auprès de l'Assemblee nationale ou du Sénat¹². Comme l'ont noté plusieurs rapports récents¹³, les études d'impact n'apportent toutefois pas toujours une information suffisante sur les textes comportant d'importants enjeux. Par ailleurs, des dispositions issues de projets d'ordonnances, de propositions de loi ou d'amendements, gouvernementaux ou parlementaires, ne font pas l'objet de telles études d'impact. Il en va de même des mesures introduites par des textes réglementaires alors que des dispositifs de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions sociales ou d'exemption ou d'abattement de leur assiette sont issus de tels textes (cf. l'annexe III).

¹⁰ La frontière entre évaluations « *ex post* » et « *in itinere* » peut par ailleurs prêter à discussion. Comme le montre l'annexe IV, l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont la mise en œuvre s'est échelonnée de 2013 à 2017 et qui a donné lieu à des travaux de suivi, d'analyse et de recherche conduits sur la période 2013-2018 et au-delà peut être considérée, à certains égards, comme une évaluation « *in itinere* ».

¹¹ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹² L'article 8 de cette loi organique qui définit le contenu de ces études d'impact, précise notamment que celles-ci doivent exposer « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* » ainsi que « *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* ».

¹³ Dont le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques et l'études annuelle du Conseil d'Etat précités.

L'examen des travaux et des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi organique du 14 mars 2022, de même que les entretiens qu'a eus la mission, notamment avec des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, suggèrent en outre que le législateur a retenu le terme « efficacité » dans son acception courante¹⁴, c'est-à-dire dans un sens qui recouvre à la fois les notions « d'efficacité » et « d'efficience », telles qu'elles sont usuellement définies pour l'évaluation des politiques publiques.

L'efficacité d'un dispositif de politique publique au sens usuel de l'évaluation des politiques publiques ne peut être évaluée formellement qu'à la condition que les objectifs qui lui sont assignés soient clairement précisés. À cet égard :

- ♦ le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2010-2011 avait relevé que « l'ancienneté ou l'illisibilité des objectifs poursuivis par certaines dépenses fiscales et niches sociales nuisent parfois gravement à leur efficacité »¹⁵ ;
- ♦ la mission IGAS-IGF qui a conduit la revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques en 2015 a identifié que près de la moitié des dispositifs recensés (soit 47 d'entre eux) n'avait pas d'objectif affiché dans un texte normatif¹⁶.

Ces considérations soulignent l'importance de veiller à ce que les objectifs assignés aux mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux soient clairement explicités dans les textes portant leur création.

L'évaluation de l'efficience d'un dispositif est conditionnée par principe par la mesure de son coût et l'évaluation de son efficacité.

Alors que le 3^o de l'article L0111-4-4 du CSS impose aussi d'évaluer « *l'impact financier* » de toutes les mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale, ou de réduction ou d'abattement sur l'assiette de celles-ci, la mission, comme la plupart des interlocuteurs qu'elle a rencontrés, est d'avis que ces mesures ne peuvent être évaluées de manière satisfaisante, sans une estimation robuste de leur « coût », entendu au sens particulier retenu dans l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 et l'ancienne annexe 5 des PLFSS des années antérieures, malgré les précautions d'interprétation dont cette notion doit faire l'objet.

Il est en effet important de souligner que les estimations de « coût » des mesures qui figurent dans ces annexes recouvrent en réalité des montants de « pertes de recettes théoriques » associés à chacune de ces mesures.

Il convient d'abord de noter que ces estimations de « coût » ne sont pas indicatives des pertes de recettes pour la sécurité sociale car le coût de la plupart des dispositifs est compensé à la sécurité sociale par l'État.

¹⁴ Les dictionnaires Larousse et Le Robert définissent le terme « efficacité » comme respectivement « la « capacité de produire le maximum de résultats avec le minimum d'effort, de dépense » et le « caractère d'une personne, d'un organisme efficace, qui produit le maximum de résultats avec le minimum d'efforts, de moyens ».

¹⁵ Rapport du « Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » présidé par Monsieur Henri Guillaume, juin 2011.

¹⁶ Rémi Toussaint, Damien Lentile, François Schechter et Marie Morel « Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques », Rapport IGF n° 2015M- 01601 et IGAS n° 2015 029R, juin 2015.

Par ailleurs, ces montants ne sauraient être interprétés comme des estimations des « gains nets » pour les finances publiques qu'induirait la suppression éventuelle de ces mesures, en raison :

- ♦ en premier lieu, des conséquences mécaniques qu'une telle suppression aurait sur l'assiette et donc le montant de certains prélèvements fiscaux et d'effets de report que la suppression de certains dispositifs ciblés pourrait avoir sur le coût des dispositifs généraux ;
- ♦ en second lieu, des changements de comportements, notamment en matière d'emploi, d'activité, de rémunération ou d'investissement, qu'une telle suppression pourrait induire pour ses bénéficiaires.

Ces changements de comportements rétroagiraient à la baisse, dans des proportions variables, sur les assiettes et donc les recettes de prélèvements sociaux ou fiscaux et affecteraient en conséquence aussi à la hausse certaines dépenses sociales (indemnisation du chômage, minima sociaux)¹⁷.

Pour apprécier l'efficience d'une mesure, il conviendrait logiquement de prendre en compte l'ensemble de ces effets, le « coût net » d'une mesure pouvant s'avérer très différent du « coût » entendu au sens de l'annexe 4 du PLFSS 2023 ou de l'ancienne annexe 5 des PLFSS des années antérieures.

1.3. L'importance d'envisager d'autres critères évaluatifs et d'évaluer les mesures conjointement avec d'autres dispositifs avec lesquels elles interagissent fortement

Sous réserve des moyens disponibles, il convient de ne pas limiter l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux à celle de leur efficacité et de leur efficiency, pour les raisons suivantes.

L'évaluation de l'efficacité et de l'efficiency de deux dispositifs, aux objectifs différents ou variés, ne peut conduire à elle seule à une appréciation de leur valeur relative pour la collectivité publique.

Si l'évaluation de l'efficacité et de l'efficiency de certaines mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale, prises de manière isolée, peut fournir une information utile aux décideurs, pour d'autres il convient naturellement de s'interroger sur d'autres critères, notamment leur cohérence avec d'autres dispositifs de politique publique existants et / ou leurs effets distributifs.

Pour certaines des mesures de réduction des prélèvements sociaux qui agissent de manière intriquée avec d'autres dispositifs de nature fiscale, sociale ou d'une autre nature (dépenses publiques), il paraît en particulier hautement souhaitable, dans l'idéal, d'aborder l'évaluation de ces dispositifs dans leur ensemble. A titre d'exemple :

- ♦ il en va ainsi des différentes mesures spécifiques de réduction ou d'exonération de cotisations patronales visant à favoriser le recours aux services à la personne par les particuliers employeurs ou les personnes âgées ou fragiles (par l'emploi direct ou par le biais d'associations ou entreprises mandataires ou prestataires) qui se combinent avec des dispositifs de crédits d'impôt dédiés aux mêmes objectifs ;

¹⁷ Ces effets de rétroaction peuvent être importants pour des mesures visant à favoriser l'emploi jugées efficaces, tels les allégements généraux de cotisations sociales patronales dégressifs ciblés sur les bas salaires. Cf. l'étude suivante de la DARES et la DG Trésor : Cyril Nouveau et Benoît Ourliac (2012), « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'études de la DARES n° 169, DARES / DG Trésor, février 2012.

- de même, dans l'analyse approfondie qu'il développe chaque année, le groupe d'experts sur le Smic s'efforce régulièrement d'évaluer conjointement les effets économiques et sociaux du Smic, des dispositifs d'allègements généraux de cotisations patronales et des dispositifs de soutien aux revenus ciblés sur les travailleurs les plus faiblement rémunérés¹⁸.

Comme l'illustrent les travaux passés d'évaluation de la réduction générale de cotisations sociales patronales dégressive ciblée sur les bas salaires (cf. annexe IV), la mission note à cet égard qu'il peut être difficile, voire impossible en pratique dans certains cas, d'évaluer les « effets propres » d'une mesure de réduction des prélèvements sociaux lorsqu'elle a été mise en œuvre de manière conjointe avec d'autres dispositifs qui affectent les mêmes individus (personnes ou en entreprises)¹⁹.

1.4. La gamme des travaux évaluatifs : travaux de suivi, évaluations d'impact microéconomiques, analyses des effets macroéconomiques éventuels

L'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux requiert en outre d'envisager différents types de travaux de nature à éclairer différents types de questionnements. Certains de ces travaux peuvent s'apparenter à un travail de « suivi », tandis que d'autres relèvent d'un travail « d'évaluation économique » proprement dit.

Le « *comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* » mis en place afin de « *veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation* » de ce dispositif²⁰, offre, dans son premier rapport diffusé en octobre 2013²¹, une présentation et une segmentation intéressante des différentes questions que l'évaluation de mesures de réduction des prélèvements sociaux devrait aborder dans l'idéal.

Le suivi et l'évaluation de ces mesures appellent notamment à distinguer les grands types de questions évaluatives suivantes.

- Le premier ensemble de questions porte notamment sur le coût de la mesure, l'identification et la caractérisation des bénéficiaires et l'appréciation des effets « directs », immédiats, de la mesure sur leur situation. Parmi celles-ci : *Quel est le coût de la mesure ? Qui sont les bénéficiaires ? Dans quelle proportion sont-ils affectés par la mesure, avant prise en compte des changements de comportements induits par la mesure ?*
- Le deuxième ensemble de questions porte sur les effets de la mesure, notamment sur ses bénéficiaires, après prise en compte des changements de comportements qu'elle induit éventuellement. *Quels sont les effets de la mesure sur la situation et les comportements des bénéficiaires ? Les effets observés correspondent-ils à ceux qui étaient attendus ? La mesure a-t-elle d'autres effets sur d'autres acteurs ?*
- Un troisième ensemble de questions s'impose enfin, lorsque la mesure emporte des enjeux financiers importants et / ou qu'elle affecte un très grand nombre de personnes ou d'entreprises : il porte sur les effets macroéconomiques de la mesure. *Quels sont les effets constatés de la mesure sur les principales grandeurs macroéconomiques : produit intérieur brut (PIB), emploi et chômage, investissement et / ou exportation, inflation, etc. ?*

¹⁸ Voir par exemple son dernier rapport annuel : Groupe d'experts sur le Smic (2022), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance – Rapport du Groupe d'experts*, novembre 2022.

¹⁹ Comme la partie 2 *infra* le suggère, dans ce cas, une modification significative de la mesure considérée, sans changement des autres dispositifs adjacents, peut se prêter à une évaluation, et informer du même coup dans une certaine mesure sur les effets propres de la mesure telle qu'elle était initialement conçue.

²⁰ Ce comité a été mis en place en application de l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

²¹ Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2013), rapport 2013 du Comité, France Stratégie, octobre 2013.

Comme l'explique bien le rapport du comité de suivi du CICE précité, ces différents types de questions appellent des travaux de nature différente – mobilisant des techniques et outils différents – qui doivent être menés dans des temporalités différentes.

- ◆ Le premier type de questions requiert de mener des travaux que le comité en question assimile à des « travaux de suivi », car de nature principalement descriptive. Selon le comité, ils visent à « *apporter, le plus tôt possible et en continu, un éclairage sur les faits et données associés à la mise en œuvre* » de la mesure.
 - Ces travaux requièrent de déployer une démarche comptable et des travaux d'analyse descriptive, en mobilisant des bases de données administratives ou produites par le service statistique public (SSP) à savoir l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) et les services statistiques ministériels (SSM). Ils peuvent généralement être mis en œuvre assez rapidement après l'entrée en vigueur de la mesure.
 - Des travaux complémentaires, telles des enquêtes statistiques ou qualitatives menées auprès des bénéficiaires, peuvent également apporter des premières informations sur les comportements des bénéficiaires, tandis que des « analyses de processus » telles que celles menées par les services d'inspection peuvent aussi apporter des informations utiles et précoces sur la mise en œuvre de la mesure et sa réception par les principaux acteurs²².
- ◆ Le deuxième type de questions nécessite de mener des travaux « d'évaluation microéconomique » permettant d'identifier et de mesurer les « effets propres » de la mesure sur ces bénéficiaires, en tenant compte des changements de comportements éventuellement induits. Ces travaux constituent des « évaluations d'impact » (cf. la partie 1.1.1 ci-dessus).
 - Ces travaux nécessitent de disposer d'un certain recul pour apprécier les éventuels changements de comportements des entreprises ou des ménages recherchés qui sont visés par les mesures.
 - Comme détaillé dans la partie 2 ci-dessous, ces travaux nécessitent de déployer des techniques statistiques ou économétriques pointues en s'appuyant sur des bases de données individuelles fiables (d'où la qualification de « microéconomique » qui leur est souvent donnée) issues de sources administratives ou d'enquêtes statistiques du SSP.
 - Ces travaux s'inscrivent dans un temps nécessairement plus long que les travaux de suivi, en raison du fait que les principales bases de données individuelles fiables sont produites avec des délais conséquents qui peuvent s'élever jusqu'à 2 à 3 ans après la fin de l'année considérée dans certains cas (cf. la partie 2.3.3 ci-dessous).
- ◆ Le troisième type de questions appelle logiquement de mener des travaux d'analyse mobilisant des données macroéconomiques produites par le SSP, notamment l'Insee.
 - Comme le note le rapport du comité de suivi du CICE de 2013 précité, de tels travaux ont vocation à être menés plutôt à l'issue des « évaluations microéconomiques », en mobilisant leurs résultats ainsi que des outils d'analyse de nature macroéconomique.
 - La partie 3.3 ci-dessous présente davantage les approches courantes susceptibles d'être menées, les difficultés qu'elles rencontrent et leurs limites.

²² Dans son premier rapport de 2013, le comité en question indiquait que les « *évaluations budgétaires et organisationnelles* » relevaient d'une « *logique de suivi* » du CICE, selon la terminologie qu'il avait retenue.

2. Développer des évaluations d'impact microéconomiques scientifiques pour mesurer de manière robuste les « effets propres » des mesures de réduction des prélèvements sociaux

2.1. La mesure des « effets propres » d'une politique requiert des approches statistiques ou économétriques

Pour mesurer les « effets propres » ou « l'impact causal » d'une politique publique (ou d'un dispositif de politique publique), on ne peut se contenter d'observer l'évolution d'indicateurs permettant d'apprécier l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés²³.

Pour ce faire, il convient idéalement de comparer la situation actuelle, résultant de la mise en œuvre de la politique, avec la situation qui aurait été observée en l'absence de cette politique. Les effets propres de la politique étudiée sont estimés comme la différence entre les valeurs prises par une variable ou un ensemble de variables d'intérêt effectivement observées, après prise en compte de la mise en œuvre de la politique étudiée, et celles qu'auraient prises la ou les mêmes variables, en l'absence de cette politique, une situation fictive dite « contrefactuelle », par nature non observable.

Dans l'idéal et sous réserve de faisabilité, ce type de mesures d'impact causal nécessite de mettre en œuvre des approches statistiques ou économétriques dites « athéoriques » qui se fondent essentiellement sur l'information contenue dans les données sans faire d'hypothèses sur les mécanismes économiques à l'œuvre²⁴. Ces approches sont généralement qualifiées aussi de microéconomiques, eu égard au fait qu'elles se fondent sur des données individuelles.

Ces approches sont rendues nécessaires par le fait que les relations de corrélation simples susceptibles d'être observées entre le bénéfice de la politique publique étudiée (le « traitement ») et les variables décrivant la situation des individus (« variables de résultat ») ne reflètent pas nécessairement et / ou exclusivement des relations de causalité entre la politique en question et ces variables. Ainsi :

- ♦ les différences de situation entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires d'une politique peuvent tenir à celle-ci, mais aussi à des différences de caractéristiques entre les premiers et les seconds. En particulier, il arrive que les individus les plus susceptibles de bénéficier d'un dispositif présentent des caractéristiques particulières (« effets de sélection ») qui affectent de manière importante les variables de résultat²⁵ ;
- ♦ de même, les variations dans le temps de certains aspects de la situation des bénéficiaires, avant et après qu'ils ont bénéficié de la politique étudiée, peuvent tenir aux évolutions de certains facteurs de contexte (« effets de contexte ») tout autant qu'à la politique en question.

²³ Comme la précédente et celles qui suivent, cette partie s'inspire en particulier des publications suivantes : Conseil d'analyse économique (CAE) « Évaluation des politiques publiques », Note du CAE n° 1, février 2013 ; Rozenn Desplatz et Marc Ferracci, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? – Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens », Rapport de France Stratégie, septembre 2016 ; Antoine Bozio, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », revue française d'économie n° 4/vol XXIX, avril 2015 ; Antoine Bozio, « Les méthodes d'évaluation des politiques publiques », Idée économiques et sociales, n° 193, septembre 2018.

²⁴ La possibilité de recourir de manière complémentaire ou éventuellement alternative, à des approches dites « structurelles » qui s'appuient sur une représentation ou modélisation explicite du fonctionnement de l'économie, en se fondant sur une idée *a priori* des mécanismes en œuvre, est abordée dans la partie 3.1 *infra*.

²⁵ Certaines politiques publiques visent justement un public sélectionné sur la base de l'indicateur de résultat étudié qu'elles cherchent à améliorer.

Un autre type de difficulté que doit surmonter l'évaluation d'impact tient à la question de « l'incidence », à savoir au fait qu'une politique peut avoir des effets indirects sur des agents qui n'étaient pas ceux qui étaient initialement visés. Ce type de situation s'observe fréquemment dans le cas des politiques affectant les prélèvements fiscaux et sociaux ou les transferts sociaux, en raison des effets dits d'« incidence fiscale » : le poids des prélèvements ne repose pas *in fine* nécessairement sur les agents imposés, en raison de comportements qui induisent des transferts de charges vers d'autres ou d'effets d'équilibre sur certains marchés²⁶ ; de même, les transferts sociaux ne profitent pas toujours *in fine* pleinement aux agents qui en bénéficient de manière directe.

Pour l'évaluation d'une politique publique, il convient également de tenir compte du fait qu'elle peut avoir de « multiples effets », y compris dans certains cas des effets indirects indésirables ou des effets dans d'autres domaines que celui qui était initialement considéré.

La prise en compte de l'incidence et du fait qu'une politique peut avoir de multiples effets requiert généralement de mener en amont une réflexion approfondie à propos des « questions évaluatives » qui seront abordées dans le cadre de l'évaluation d'impact envisagée, et notamment de bien définir les différentes variables d'intérêt qui serviront pour la mesure de l'impact et ne pas se limiter à la mesure des effets à très court-terme des politiques.

2.2. La nécessité de mobiliser des approches économétriques « quasi-expérimentales » pour mesurer les effets des mesures de réduction des prélèvements sociaux

On distingue deux grands types d'approches « athéoriques » de nature statistique ou économétriques²⁷ :

- la méthode de l'expérimentation contrôlée ou aléatoire ;
- les méthodes dites « quasi-expérimentales » ou relevant de l'expérience naturelle.

2.2.1. La difficulté, en pratique, de concevoir des expérimentations aléatoires pour évaluer des mesures de réduction des prélèvements fiscaux et sociaux

La méthode de l'expérimentation contrôlée ou aléatoire est la méthode privilégiée par de nombreux évaluateurs. Inspirée des méthodes médicales pour évaluer les effets d'un traitement, elle consiste à tirer au sort deux groupes d'individus (personnes ou entreprises), ceux qui vont bénéficier de la politique étudiée (groupe « traité ») et ceux n'en bénéficiant pas (groupe « témoin » ou « de contrôle »). Un tel tirage au sort sur une population suffisamment importante est de nature à garantir que les groupes « traité » et « de contrôle » soient composés d'individus aux caractéristiques observables et inobservables comparables.

²⁶ Une mesure de réduction des cotisations sociales patronales n'a ainsi généralement pas vocation à profiter seulement aux actionnaires des entreprises concernées, mais aussi aux salariés des entreprises concernées (par le truchement des négociations salariales), ainsi éventuellement qu'aux clients des entreprises si celles-ci sont conduites à réduire leurs prix en raison de la mesure, et aux personnes que les entreprises peuvent éventuellement embaucher en raison de celle-ci.

²⁷ Les caractéristiques et conditions de mise en œuvre de ces approches sont présentées de manière synthétique et didactique dans les études précitées, notamment celle du conseil d'analyse économique (CAE) et de France Stratégie, ainsi que dans les deux articles précités d'Antoine Bozio. Les approches « quasi-expérimentales » les plus fréquemment utilisées font l'objet d'une présentation plus détaillée et technique dans la publication suivante : Pauline Givord, « *Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques* », *Economie et Prévision* n° 204-205 2014/1-2 (cette publication reprend l'essentiel d'un document de travail de l'Insee du même auteur et du même intitulé diffusé en 2010 : Document de travail n° G2010/08 de la direction des études et synthèses économiques de l'Insee, juin 2010).

L'impact causal de la politique sur une variable ou un ensemble de variables d'intérêt est obtenu simplement par différence entre le groupe traité et le groupe de contrôle.

Ce type d'approche trouve naturellement sa place lorsqu'on souhaite étudier la mise en place d'une politique publique avant sa généralisation. Certains dispositifs reposant sur une auto-sélection des individus ne peuvent être estimés de manière fiable que par cette approche. Les principaux avantages de cette approche sont, d'une part, qu'elle assure une forte « validité interne »²⁸ des résultats (en contrôlant efficacement les caractéristiques observables et inobservables des individus des deux groupes) et présente un caractère intuitif qui lui donne un fort pouvoir de conviction. Elle comporte toutefois certaines limites :

- ♦ les résultats sont obtenus dans un contexte particulier et peuvent ne pas pouvoir être généralisés en cas d'extension de l'expérimentation à un public plus large (réflétant une « validité externe »²⁹ des résultats potentiellement limitée) ;
- ♦ la mise en œuvre de l'expérimentation ne doit pas affecter la situation et les comportements des individus du groupe de contrôle et les individus sélectionnés dans le groupe « traité » doivent accepter de bénéficier de la politique en question.

En pratique, ce type d'approche nécessite en outre la mise en œuvre d'un protocole strict qui soit bien accepté par les participants et peut par ailleurs soulever certains problèmes éthiques liés à l'introduction d'une discrimination entre les individus du groupe traités et ceux du groupe de contrôle. Ces limites et ces contraintes organisationnelles précitées expliquent que les expérimentations aléatoires restent relativement rares en France.

Le cadre juridique actuel, depuis la réforme constitutionnelle issue de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 qui a notamment introduit l'actuel article 37-1 de la constitution³⁰, ne semble pas exclure, à lui seul, la possibilité de mener des expérimentations, entendues dans une acception large, dans le domaine fiscal ou celui des prélèvements sociaux³¹. Toutefois, il semble difficile, en opportunité comme en droit, d'envisager des expérimentations aléatoires dont l'objectif serait d'évaluer une mesure existante. En droit, cela conduirait à remettre en cause, de manière différenciée, des situations légalement acquises en introduisant une différence de traitement qui ne serait pas proportionnée à l'objectif poursuivi – à s'avoir l'évaluation de la mesure. Cette remarque, de portée générale, s'applique bien entendu aux mesures de réductions des prélèvements sociaux ou fiscaux pour lesquelles le respect du principe d'égalité de traitement est contrôlé de manière étroite par le juge constitutionnel.

Elle n'interdit pas, en revanche, comme le précise le Conseil d'État dans son étude de 2019, d'envisager d'expérimenter une nouvelle mesure de réduction des recettes de la sécurité sociale, le cas échéant sous forme aléatoire, dont les résultats seraient évalués avant une éventuelle généralisation. En pratique, une telle expérimentation semble cependant difficile à envisager, car il est peu probable que la population en accepte le principe.

²⁸ La notion de « validité interne » fait référence au degré de confiance avec lequel on peut considérer que la relation causale est proprement identifiée à savoir non influencée par des biais associés à d'autres facteurs ou variables.

²⁹ La notion de « validité externe » fait référence à la mesure dans laquelle les résultats d'une étude peuvent être appliqués et/ou généralisés à d'autres situations, groupes ou événements.

³⁰ Cet article dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

³¹ Dans une étude de 2019, le Conseil d'État estime que « *cet ancrage constitutionnel assure à l'expérimentation un fondement solide pour déroger, si nécessaire, au principe d'égalité et, dans une moindre mesure, à certaines exigences de sécurité juridique, que la Constitution protège* ». Selon lui, « *(a)ucun domaine de politique publique ne paraît exclure par principe le recours à des expérimentations* ». Pour autant, il note aussi qu'il « *est probable que la dérogation au principe d'égalité admise en raison de la nature expérimentale d'une norme connaisse elle-même certaines limites constitutionnelles. On conçoit mal, par exemple, qu'une expérimentation permette d'augmenter substantiellement les charges, par exemple fiscales, d'un échantillon de la population* ». Cf. le Conseil d'État, « *Améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes* », octobre 2019.

2.2.2. Les principales approches économétriques « quasi-expérimentales »

En pratique, les approches les plus susceptibles d'être mobilisées pour évaluer avec rigueur l'impact des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale sont ainsi les approches dites « quasi-expérimentales ». Elles visent à établir la causalité entre le dispositif étudié et une variable ou un groupe de variables d'intérêt, en reconstituant conceptuellement une expérience aléatoire à partir des données disponibles, même si cette expérience n'a pas été mise en place avec l'introduction de la politique. On les désigne ainsi aussi « d'expériences naturelles », car ce sont des situations que les chercheurs observent « dans la nature ». Ces approches ont en commun de comparer des groupes d'individus (personnes ou entreprises) qui se distinguent de manière non intentionnelle en termes d'accès au dispositif ou à la politique étudiée. Les individus exclus du bénéfice de la politique servent de « contrefactuel » aux bénéficiaires effectifs.

Parmi les approches « quasi-expérimentales » traditionnellement mobilisées pour l'évaluation des politiques publiques, on compte :

- ◆ **la méthode des « différences de différences »** qui vise à comparer deux groupes d'individus, l'un ayant bénéficié de la politique (dit « de traitement »), l'autre n'en ayant pas bénéficié (dit « de contrôle »). Pour s'affranchir des biais de sélection et des effets de contexte, elle consiste à faire la différence entre la situation avant et après l'introduction de la politique étudiée pour chacun des deux groupes, puis à estimer l'impact causal de la politique comme la différence entre ces deux différences. Pour que la méthode soit valide, il faut qu'en l'absence de la politique, les deux groupes suivent la même tendance ;
- ◆ **la méthode « d'appariement » (ou « matching »)** qui consiste à constituer des paires entre individus traités et non traités présentant des caractéristiques observables similaires et susceptibles d'influencer conjointement la participation au traitement et la variable de résultat. En pratique, cette méthode suppose d'abord d'estimer la probabilité de traitement de chaque individu conditionnellement à ses caractéristiques individuelles. Plus les informations sont complètes, plus les chances d'identification d'individus similaires sont fortes. Cette méthode peut être combinée avantageusement avec la méthode de « différence de différences » dans certaines situations ;
- ◆ **La méthode de « régression autour d'une discontinuité »** qui consiste à exploiter une discontinuité dans l'accès au traitement et à ne réaliser l'évaluation que pour les individus proches du seuil de discontinuité (par exemple un seuil de revenu). Elle repose sur l'hypothèse qu'aux alentours de la discontinuité les individus sont similaires sauf pour l'accès au dispositif étudié. La méthode estime l'impact causal par différence des variables de résultats pour les individus juste en dessous et juste au-dessus du seuil. Pour que cette méthode fonctionne bien, il faut avoir suffisamment d'observations dans la base de données juste en dessus et en dessous du seuil étudié. Sa validité « externe » est limitée ;
- ◆ **les méthodes des « variables instrumentales »** qui consistent à trouver une variable dite « instrumentale » fortement corrélée avec le fait de bénéficier de la politique étudiée, mais sans influence directe sur la variable de résultat et non manipulable par les individus. Lorsque que c'est le cas, les variations du traitement induites par la variable instrumentale permettent d'identifier l'effet du traitement sur le résultat.

2.2.3. L'approche économétrique « quasi-expérimentale » à privilégier varie selon les situations et les données disponibles

Les avantages, limites, points de vigilance méthodologiques et les contraintes opérationnelles propres à chacune de ces approches sont présentées de manière claire dans les publications précitées, notamment dans le guide des évaluations d'impact établi par France Stratégie³² (cf. Tableau 1 ci-après).

Il ressort des différentes publications que le choix de la méthode « quasi-expérimentale » à retenir ou à privilégier dépend à la fois :

- ◆ de l'ampleur des différents biais possibles (notamment liés aux « effets de sélection ») qu'il convient de surmonter pour identifier de manière robuste les effets causaux de la politique étudiée, et donc des caractéristiques et du contexte propre à la politique étudiée ;
- ◆ de la disponibilité des données permettant l'évaluation.

Les approches quasi-expérimentales usuelles ont en commun de ne pouvoir être appliquées qu'à la condition que la politique étudiée n'ait pas été appliquée de manière uniforme et concomitante à l'ensemble de la population et que l'on puisse ainsi identifier de manière fiable des groupes de contrôle. Des adaptations peuvent toutefois être apportées à certaines de ces approches, notamment la méthode d'appariement, pour appréhender des situations dans laquelle la politique affecte l'ensemble d'une population, mais avec une intensité plus ou moins forte selon les groupes d'individus³³.

La recherche en statistique et en économétrie qui demeure très dynamique au niveau international a fait émerger au cours des années récentes d'autres approches ou des enrichissements de certaines approches traditionnelles, élargissant la gamme des techniques à disposition des évaluateurs en capacité de les maîtriser. Parmi celles-ci, la mission note que les méthodes dites de « contrôle synthétique »³⁴ et les méthodes dites d'étude de concentration (« *bunching* »)³⁵ ont vocation à être mobilisées davantage à l'avenir pour évaluer les effets ou mettre en évidence certains effets des dispositifs de réduction des prélèvements sociaux concernées par les exigences d'évaluation portée par la loi organique du 14 mars 2022³⁶.

³² Rozenn Desplatz et Marc Ferracci, « *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? – Un guide à l'usage des décideurs et des praticiens* », Rapport de France Stratégie, septembre 2016. Voir également le guide précité des évaluations établi par le Trésor britannique à destination de ses administrations centrales : *His Majesty's Treasury, Magenta Book – Central Government guidance on evaluation*, mars 2020. Voir également son annexe A sur les méthodes pouvant être utilisées dans le cadre d'une évaluation.

³³ Cf. l'article suivant, très technique, qui présente une revue académique de ces méthodes : Guido Imbens et Jeffrey Wooldridge, « *Recent developments in the econometrics of program evaluation* », *Journal of Economic Literature*, volume 47 n° 1, mars 2009.

³⁴ Cette méthode vise à constituer, sur la base d'observations historiques, un « clone synthétique » d'un groupe bénéficiant d'une politique donnée. Elle peut constituer une amélioration très précieuse dans certaines situations de la méthode de « différence de différences » et peut être appliquée dans des approches macroéconomiques.

³⁵ Ces méthodes visent à mettre en évidence et à estimer l'ampleur des effets de certains comportements des individus au voisinage de certains seuils inhérents à la politique étudiée.

³⁶ Voir l'article très synthétique et didactique précité d'Antoine Bozio, « *Les méthodes d'évaluation des politiques publiques* », Idée économiques et sociales, n° 193, septembre 2018. Voir également le guide des évaluations du Trésor britannique précité et l'article, très technique, de revue académique suivant : Susan Athey et Guido Imbens, « *The state of applied econometrics : Causality and policy evaluation* », *Journal of Economic Perspectives*, Volume 31, n° 2, automne 2017.

Tableau 1 : Avantages, limites, points de vigilance méthodologiques et contraintes opérationnelles propres à chacune des principales approches quasi-experimentales

méthode d'évaluation	avantages	limites et point de vigilance méthodologiques	contraintes opérationnelles
différence de différence	<ul style="list-style-type: none"> forte validité interne des résultats (contrôle des caractéristiques observables et inobservables) ; estimation aisée au moyen des logiciels statistiques existants. 	<ul style="list-style-type: none"> validité externe potentiellement limitée : difficulté à généraliser les résultats à des publics plus larges ; sources de biais possibles : absence de tendance commune entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle ; anticipation de la mesure et modification de comportement chez les individus du groupe de traitement. 	<ul style="list-style-type: none"> nécessite l'existence d'un choc de politique affectant une partie de la population seulement
régression par discontinuité	<ul style="list-style-type: none"> forte validité interne des résultats (contrôle des caractéristiques observables et inobservables). 	<ul style="list-style-type: none"> validité externe limitée : les résultats sont valables seulement pour les individus situés à proximité du seuil ; source de biais possibles : manipulation possible du seuil par les bénéficiaires (ex : sous-déclaration de revenus pour bénéficier d'une aide). 	<ul style="list-style-type: none"> existence d'un seuil déterminant la participation au traitement
variables instrumentales	<ul style="list-style-type: none"> forte validité interne des résultats (contrôle des caractéristiques observables et inobservables) ; estimation aisée au moyen des logiciels statistiques existants. 	<ul style="list-style-type: none"> validité externe limitée : les résultats sont valables seulement pour les individus dont la probabilité d'être traités est influencée par l'instrument difficulté à justifier la condition d'exclusion (i.e. l'absence d'effet direct de l'instrument sur la variable de résultat). 	<ul style="list-style-type: none"> existence d'une ou de plusieurs variables corrélées à la variable de traitement mais pas à la variable de résultat
appariement	<ul style="list-style-type: none"> possibilité d'estimer l'effet d'un traitement pour des sous-populations, afin d'améliorer le ciblage des politiques ; estimation aisée au moyen des logiciels statistiques existants. 	<ul style="list-style-type: none"> validité interne limitée : les résultats sont valables seulement s'il n'existe pas de variables inobservables susceptibles d'affecter conjointement la participation au traitement et la variable de résultat ; nécessité d'un « support commun », c'est-à-dire de valeurs du score de propension similaires entre individus traités et non traités³⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> faibles dès lors que les données individuelles sont suffisamment riches pour contrôler la sélectivité.

Source : Guide d'usage des « évaluations d'impact » diffusé par France Stratégie en 2016.

³⁷ Cela reflète l'idée qu'il faut identifier de manière systématique un « jumeau » non traité à tout individu traité.

Il apparaît en outre que certaines techniques récentes d'analyse des données massives (« *big data* »), en particulier le « *machine learning* », peuvent apporter dans certains cas un complément utile à la mise en œuvre des méthodes usuelles d'identification des effets causaux d'une politique, pour garantir une meilleure fiabilité des résultats fournies par celles-ci, d'une part, et dans l'identification d'éventuels effets hétérogènes de la politique étudiée sur ses bénéficiaires, d'autre part³⁸.

2.2.4. L'importance d'estimer les effets des mesures à des niveaux plus fins que les effets moyens

De manière générale, les travaux d'évaluation de dispositifs de politique publique (ou de politiques publiques dans leur ensemble) nécessitent de mener en amont une réflexion approfondie sur les questions évaluatives à traiter en priorité. Il en est particulièrement ainsi des travaux d'évaluation microéconomique fondés sur des approches quasi-expérimentales à mener sur les mesures de réduction des prélèvements sociaux, eu égard en particulier aux effets d'incidence et aux multiples effets que celles-ci peuvent avoir.

Certaines questions évaluatives importantes, telle l'évaluation de la « qualité des emplois » créés ou sauvagardés par les mesures de réduction des prélèvements sociaux ayant pour objet de renforcer l'emploi, qui constitue le plus souvent une préoccupation forte des organisations syndicales, appelle ainsi à ne pas se limiter, dans la mise en œuvre de ces approches statistiques ou économétriques, à mesurer le surcroît global d'emploi engendré par les mesures, mais à mesurer, autant que possible, leur impact sur différents indicateurs désagrégés de l'emploi au niveau des entreprises, selon le niveau de rémunération ou de qualification des personnes employées, ou selon la nature de leur contrat de travail (emploi permanent ou emploi temporaire).

De même, pour la mise en œuvre des approches quasi-expérimentales statistiques ou économétriques, il est généralement souhaitable de ne pas se limiter à la mesure des effets globaux ou moyens du dispositif étudié sur la population de ses bénéficiaires (entreprises ou personnes), mais de chercher à apprécier les effets de celui-ci sur différents sous-groupes de cette population se distinguant par différents types de caractéristiques. Cela se justifie sur le fond, car les effets d'un dispositif sont rarement uniformes sur la population de ses bénéficiaires. Une telle approche plus fine est en outre de nature à faciliter l'interprétation des résultats obtenus de manière globale ou en moyenne sur la population des bénéficiaires.

L'évaluation des « effets distributifs » d'une mesure de réduction de prélèvements sociaux, en particulier celles qui ont pour objectif de renforcer directement le revenu courant (en termes nominal ou réel) de certaines catégories de salariés, appelle logiquement à mettre en œuvre les approches quasi-expérimentales statistiques ou économétriques, avec l'idée de mesurer l'impact de la mesure, après prise en compte des changements de comportements éventuels des entreprises concernées, sur différents sous-groupes de la population salariée visée, se distinguant par leurs caractéristiques socio-professionnelles ou par les caractéristiques des entreprises qui les emploient (petites ou grandes entreprises par exemple).

³⁸ Cf. l'article de Susan Athey et Guido Imbens précité.

Les modèles de « micro-simulation » usuels³⁹ sont d'une grande utilité pour l'évaluation « *ex-ante* » des effets distributifs des mesures de réduction de prélèvements sociaux visant à accroître directement le revenu courant de certaines catégories de salariés. Ils sont aussi utilisés lors d'évaluations *ex-post* pour effectuer par exemple le bilan d'un quinquennat de mesures socio-fiscales, comme plusieurs instituts ainsi que la direction générale du Trésor, s'y sont livrés en 2022. Ce type d'évaluation *ex-post* des effets de ces mesures mériterait toutefois le plus souvent d'être complété par la prise en compte des éventuels changements de comportements des entreprises concernées, au moyen d'approches quasi-expérimentales appliquées à des bases de données individuelles (distinguant à la fois les entreprises et les salariés concernés) informant notamment de la rémunération effective des salariés, après mise en œuvre des mesures, appariées le cas échéant avec des données fiscales susceptibles d'informer sur le niveau de vie des salariés.

2.3. Des limites à la mise en œuvre des approches quasi-expérimentales et à la portée de leurs résultats, des situations à l'inverse propices à leur recours

2.3.1. Des difficultés à mettre en œuvre des approches quasi-expérimentales dans certaines situations

Comme évoqué *supra* et comme le montre l'expérience des évaluations portant sur la réduction de cotisations patronales dégressive ciblée sur les bas salaires et les évaluations récentes du CICE, l'identification et la mesure des « effets causaux » d'une mesure à caractère général bénéficiant à un très grand nombre d'individus (personnes ou entreprises) sans distinction saillante des caractéristiques de leurs bénéficiaires, peut se révéler difficile, peut donner lieu à des estimations entourées d'une marge d'incertitude importante et / ou donner lieu à des estimations variables selon les spécifications des approches économétriques retenues (cf. annexe IV).

Comme l'illustre également le cas des évaluations existantes des allègements généraux, il peut s'avérer difficile, voire pratiquement impossible, de mesurer l'impact causal d'une mesure à l'aide des approches quasi-expérimentales statistiques ou économétriques usuelles, lorsque celle-ci est mise en œuvre de manière conjointe ou du moins de manière intriquée, avec un autre dispositif ou dans un environnement perturbé par des facteurs affectant également de manière différenciée les individus des groupes de « traitement » et de « contrôle » utilisés pour l'évaluation de la mesure considérée (cf. annexe IV).

Il peut également arriver que des approches quasi-expérimentales ne puissent pas être mises en œuvre pour évaluer de manière satisfaisante l'efficacité d'un dispositif par manque de données individuelles fiables permettant d'apprécier ses effets en lien avec les objectifs assignés au dispositif.

³⁹ Dans leur version dite « statique », ces modèles consistent à s'appuyer sur des données individuelles très riches, issues d'appariements de données administratives et éventuellement de données d'enquêtes statistiques, sur les caractéristiques sociodémographiques, l'emploi, les revenus et d'autres aspects éventuels, pour un ensemble d'individus représentatifs de la population, à une date donnée, et à simuler pour chacun d'eux les prélèvements fiscaux et sociaux qu'ils supportent et les prestations qu'ils reçoivent à partir des barèmes de la législation et de la réglementation, ce qui permet d'en déduire leur revenu disponible. Voir en particulier la note suivante du Conseil d'Analyse Economique (CAE) : François Bourguignon et Camille Landais, « Micro-simuler l'impact des politiques publiques sur les ménages : pourquoi, comment et lesquelles ? », Note du CAE n° 74, Septembre 2022 ; ainsi que les articles suivants : Didier Blanchet, « Des modèles de microsimulation dans un institut statistique – Pourquoi, comment et jusqu'où ? », Courrier des statistiques N°4, juin 2020, Insee ; Simon Fredon et Michaël Sicsic, « Le modèle INES, qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales », Courrier des statistiques n° 4, juin 2020, Insee.

2.3.2. Des limites à la portée et à l'interprétation des résultats issus des approches quasi-expérimentales

Si elles apparaissent essentielles pour obtenir une identification et une mesure fiable des « effets causaux » d'un dispositif, les approches quasi-expérimentales usuelles présentent néanmoins des limites qui affectent la portée de leurs résultats.

Parmi leurs principales limites, on relève en particulier :

- ◆ le fait que ces approches fournissent des résultats entourés d'une marge d'incertitude qui peut se révéler parfois importante. Ce type de limite est toutefois commun à l'ensemble des approches statistiques ou économétriques ;
- ◆ le fait que certaines des approches usuelles, notamment la régression autour d'une discontinuité, reposent sur des analyses « locales » ou « à la marge » – autour d'un certain seuil – si bien que les résultats obtenus ne sont pas extrapolables à l'ensemble des bénéficiaires du dispositif considéré. Ces approches ne sont donc pas à même de fournir une indication fiable des effets globaux ou moyens du dispositif sur la population de ses bénéficiaires ;
- ◆ le fait que ces approches ne permettent généralement pas de tenir compte des « effets de cascade » liés à l'interdépendance entre les entreprises bénéficiaires directes du dispositif et les entreprises non bénéficiaires, les « effets indirects » du dispositif pour les secondes pouvant être a priori positifs, si elles profitent de baisses de prix de la part de leurs fournisseurs (eux-mêmes bénéficiaires de manière directe ou indirecte du dispositif), ou négatifs si elles pâtissent d'un effet de concurrence accrue des entreprises bénéficiaires ;
- ◆ ces « effets de cascade » qui ont vocation à se concrétiser au-delà du très court terme peuvent se révéler importants, quand le dispositif étudié présente des enjeux financiers importants. Dans une telle situation, les résultats issus des approches quasi-expérimentales ne sont généralement pas de nature à éclairer les effets du dispositif sur les principales grandeurs macroéconomiques (produit intérieur brut, emploi, taux de chômage, etc.). Pour tenir compte des effets de « bouclage macroéconomique » qui ont vocation à se concrétiser à court et moyen terme - en raison des « effets multiplicateurs » keynésiens qui jouent à court-terme et des effets d'équilibre général sur les différents marchés qui jouent à court et moyen terme - il convient alors de mettre en œuvre des approches complémentaires de nature macroéconomique (cf. la partie 3.3 ci-dessous). De telles approches macroéconomiques apparaissent également nécessaires pour tenir compte des éventuelles mesures prises pour financer le coût du dispositif étudié.

Une autre limite, bien connue et très importante, des approches quasi-expérimentales est qu'elles ne permettent pas, le plus souvent, d'identifier de manière fiable les mécanismes économiques qui sous-tendent les résultats obtenus par leur mise en œuvre. Pour pallier cette difficulté, il convient généralement de mettre en œuvre des approches dites « structurelles » ou des approches de nature qualitative (cf. les parties 3.1 et 3.2 ci-dessous). Dans certains cas, la mobilisation, dans le cadre de la mise en œuvre d'une approche quasi-expérimentale, de différentes variables décrivant la situation des individus (entreprises ou personnes) et la mesure des « impacts causaux » pour différents sous-groupes de la population des bénéficiaires du dispositif étudié, peut aussi aider, dans une certaine mesure, à cerner les raisons qui sous-tendent les résultats obtenus.

La présente mission relève enfin qu'en pratique certaines approches quasi-expérimentales sont fréquemment mises en œuvre en vue d'apprécier les effets d'un nouveau dispositif ou d'une modification de substance d'un dispositif, dans une perspective de court-terme seulement, c'est-à-dire à un horizon d'environ un à trois ans, ce qui n'est pas de nature en soi à éclairer sur le caractère temporaire ou durable des effets mesurés.

2.3.3. La création d'une nouvelle mesure ou la modification significative d'une mesure existante : des situations particulièrement propices à la mise en œuvre de certaines approches quasi-expérimentales importantes

La création d'une nouvelle mesure de réduction des prélèvements sociaux ou une modification de substance d'une mesure existante constituent des situations particulièrement propices à la mise en œuvre de certaines approches quasi-expérimentales usuelles, en particulier la méthode de « différences de différences ».

Cette mise en œuvre suppose de disposer de données individuelles cohérentes sur la situation des individus (personnes ou entreprises) au regard des objectifs assignés à la mesure, qu'il s'agisse de ses bénéficiaires ou des non bénéficiaires, avant et après l'introduction ou la modification de la mesure étudiée. L'importance de veiller à disposer des données nécessaires à l'évaluation d'une nouvelle mesure – qui soient cohérentes, avant et après la mise en œuvre de cette mesure - appelle à concevoir, dans la mesure du possible, l'évaluation d'une nouvelle mesure, en amont de sa mise en œuvre. La phase préparatoire qui donne lieu aux évaluations « ex-ante » est en effet de nature à faire émerger les principales questions à aborder dans le cadre des évaluations ex-post et les éventuels besoins de données s'y rapportant.

Envisager l'évaluation ex-post d'une mesure dès la phase de sa conception peut également aider à prévoir les conditions de financement de ces évaluations, le gouvernement et les parlementaires pouvant être incités à garantir ces financements lors du vote de la mesure.

2.4. Une mise en œuvre des méthodes qui requiert de mobiliser des données individuelles fiables, des compétences pointues en économétrie et de disposer d'un temps relativement « long »

De manière générale, la mission relève qu'une mise en œuvre satisfaisante des techniques d'analyse quasi-expérimentales pour l'évaluation des politiques publiques requiert de :

- ◆ mobiliser des données individuelles éclairantes et fiables ;
- ◆ mobiliser des compétences pointues en statistique ou en économétrie pour mener les travaux d'analyse ;
- ◆ disposer d'un temps relativement « long » pour mener ces travaux.

2.4.1. Mobiliser des bases de données individuelles éclairantes et fiables

Les approches microéconomiques quasi-expérimentales mobilisent des données individuelles administratives exhaustives ou issues d'enquêtes produites par le service statistique public (SSP) sur les entreprises et/ou les ménages (telle l'enquête sur l'emploi, le chômage et l'inactivité, appelée « Enquête Emploi en continu » de l'Insee). Elles peuvent également nécessiter l'appariement de certaines bases de données, voire appeler la collecte de nouvelles données, notamment par le biais de nouvelles enquêtes ou de compléments à apporter à des enquêtes existantes.

Le processus de fiabilisation en cours des données individuelles issues de la déclaration sociale nominative (DSN) qui s'est substituée à un ensemble de déclarations dont la déclaration annuelle de données sociales (DADS) (cf. annexe III) permettra d'importants progrès dans la connaissance de la situation des personnes concernées par les mesures de réduction des prélèvements obligatoires (qu'ils soient bénéficiaires directs de ces mesures ou employés par des entreprises qui en bénéficient) – de même que celles des personnes non concernées – ce qui devrait élargir de manière importante les possibilités d'évaluation de ces mesures. Les données par établissement issues de la DSN sont, quant à elles, de qualité suffisante pour être immédiatement utilisées.

Depuis quelques années, l'Insee produit la « Base tous salariés » à partir de données issues de la DSN pour le secteur privé, de données du système d'information sur les agents du service public⁴⁰ et d'autres sources propres aux particuliers employeurs⁴¹, et d'un ensemble de retraitements statistiques. Cette base, constituée de données annuelles, permet comme les anciennes DADS d'effectuer des analyses des emplois et des salaires selon la nature de l'emploi (durée, condition d'emploi, qualification, rémunération, etc.), les caractéristiques du salarié (genre, âge, département de résidence) et de l'établissement employeur (secteur d'activité, lieu d'implantation, taille, etc.). Si cette base informe sur la structure des salaires pris dans leur globalité, son contenu informatif reste pour l'heure relativement limité⁴² et elle ne permet pas de repérer les personnes concernées ou bénéficiaires d'un certain nombre de mesures de réduction des prélèvements sociaux, ce qui limite les possibilités d'évaluation de ces mesures.

Plusieurs autres bases de données actuellement produites par le service statistique public (SSP) peuvent être mobilisées pour apporter une information sur les personnes concernées ou non concernées par certaines mesures de réduction de prélèvements sociaux.

Deux sources particulières produites par l'Insee fournissent des informations éclairant de manière spécifique sur la situation des personnes bénéficiaires de certaines mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux et les bénéfices qu'elles en retirent :

- ◆ **les enquêtes sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (Ecmiss)** portent sur les établissements employeurs appartenant à une entreprise d'au moins 10 salariés des secteurs non agricoles, hors activité des ménages et hors fonction publique d'État, permettent alternativement d'avoir des éléments explicatifs :
 - des disparités salariales (configuration « structure des salaires » ou « ESS ») ;
 - une mesure et une décomposition du coût du travail pour les établissements employeurs (configuration « coût de la main d'œuvre » ou « Ecmo »).

Les enquêtes fonctionnent en cycle de quatre années : deux années d'enquêtes en format « ESS » et deux années d'enquêtes en format « Ecmo ».

En format ESS, l'enquête fournit des données détaillées sur la rémunération des salariés⁴³ : ses composantes (rémunération de base, heures supplémentaires, compléments, primes variables, épargne salariale, avantages en nature, etc.), selon les caractéristiques des salariés (genre, diplôme, qualification, expérience professionnelle...) et des employeurs (secteur d'activité, taille de l'entreprise, région, etc.).

Elle renseigne également sur les temps de travail rémunérés et travaillés (en tenant compte des congés, des divers jours fériés et ponts, et des autres jours non travaillés) ;

- ◆ **l'enquête annuelle « Revenus fiscaux et sociaux » (ERFS)** permet de déterminer les différents types de revenus perçus par les ménages :
 - les revenus individuels perçus par chaque membre du ménage : salaires, pensions, retraites, indemnités de chômage, bénéfices agricoles, industriels, commerciaux et non commerciaux ;

⁴⁰ Celui-ci exploite deux sources : les DADS et les fichiers de paie des agents de l'État.

⁴¹ À savoir des données déclaratives associées au chèque emploi service universel, à la prestation d'accueil de jeune enfant et à la déclaration nominative simplifiée.

⁴² La base fournit des données sur la rémunération brute ou nette des salariés (selon les postes et les personnes), mais n'informe pas sur les composantes de la rémunération.

⁴³ En format « ESS », l'enquête est fondée sur un « questionnaire établissement » portant sur les politiques salariales (type d'accord collectif appliqué etc.) et la représentation du personnel (existence de délégués syndicaux, du personnel etc.) ainsi sur « questionnaire salarié » portant sur les principaux éléments constitutifs de la rémunération des salariés (brute annuelle, primes, etc.), sur les cotisations patronales (prévoyance, etc.), sur la durée de travail (heures rémunérées, congés, etc.) et apportant des informations individuelles sur le salarié (type de contrat, fonction d'encadrement, etc.).

Annexe I

- les revenus non individualisables : les prestations sociales (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux) ainsi que les revenus du patrimoine ;
 - les impôts acquittés par le ménage et crédits d'impôts éventuellement perçus.
- Elle permet ainsi d'analyser les revenus des ménages suivant des critères sociodémographiques usuels (catégorie socioprofessionnelle et âge des personnes composant le ménage, taille du ménage, activité de chaque individu, etc.) et de mesurer le niveau de vie et la pauvreté monétaire des personnes.
- Les données de cette enquête se fondent sur un appariement du fichier de l'enquête Emploi de l'Insee (au quatrième trimestre de l'année) avec des fichiers fiscaux et certains fichiers relatifs aux prestations sociales versées par la caisse nationale de l'assurance vieillesse, la caisse nationale d'allocations familiales et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.
 - Cette base peut fournir des informations sur les bénéficiaires de certaines des mesures de réduction des prélèvements sociaux, telles les exonérations de cotisations patronales et salariales sur les heures supplémentaires ou complémentaires rémunérées.

À défaut de fournir une information sur les individus bénéficiaires de ces mesures, l'enquête « Participation, intéressement, plans d'épargne et actionnariat » (« PIPA »), conduite chaque année par la direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé du travail auprès d'un échantillon d'entreprises de 10 salariés et plus dans les principaux secteurs économiques, hors agriculture, activité des ménages et administration publique, a pour sa part les objectifs suivants :

- ◆ fournir un ensemble d'informations sur la participation et l'intéressement, comme la part des entreprises et des salariés couverts par des accords, ainsi que les montants annuels concernés ;
- ◆ renseigner sur le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à des plans d'épargne⁴⁴ et sur la provenance des sommes versées sur ces plans ;
- ◆ accroître la connaissance dans trois domaines complémentaires du salaire via les modules tournants trisannuels :
 - le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à une assurance maladie complémentaire avec la part de la prime prise en charge par l'entreprise ;
 - le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à un dispositif de retraite supplémentaire facultative ainsi que les montants versés ;
 - la part des sociétés par actions ayant mis en place des opérations d'actionnariat salarié.

L'enquête PIPA est l'une des rares sources d'information disponibles sur l'épargne salariale et la seule à ce jour qui permette de déterminer les montants correspondants à l'ensemble des dispositifs d'épargne salariale une année donnée.

La mission est donc d'avis qu'il serait souhaitable que la direction de la sécurité sociale (DSS), en lien avec les administrations compétentes, notamment l'Insee, la DARES, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère chargé de la santé et la direction générale du Trésor (DG Trésor), procède à une revue de l'ensemble des sources statistiques existantes éclairant sur la situation des bénéficiaires des principales mesures de réduction des prélèvements sociaux, notamment celles ayant pour objectif de renforcer directement le revenu courant de certains publics, et susceptibles d'être mobilisées dans le cadre d'approches quasi-expérimentales.

⁴⁴ Plan d'épargne d'entreprise, plan d'épargne interentreprises et plan d'épargne de groupe, d'une part ; plan d'épargne pour la retraite collectif, plan d'épargne pour la retraite collectif interentreprises et plan d'épargne pour la retraite collectif de groupe, d'autre part.

2.4.2. Mobiliser des compétences pointues en économétrie

Une mise en œuvre fiable des approches quasi-expérimentales nécessite en outre de mobiliser des compétences pointues en statistique ou en économétrie qui sont essentiellement détenues par des chercheurs ou des équipes de chercheurs de l'université - ainsi que par un petit nombre d'experts, à profil de chercheurs, de l'Insee et de certains SSM dont DARES sur le champ du travail de l'emploi et de la formation professionnelle et la DREES sur le champ de la santé et de la protection sociale.

Si le vivier de chercheurs maîtrisant ces approches de manière expérimentée a de toute évidence augmenté au cours des deux dernières décennies, plusieurs interlocuteurs de la mission ont toutefois souligné qu'il reste de taille encore limitée aujourd'hui.

2.4.3. Disposer d'un temps relativement « long » pour accéder aux données individuelles et mener les analyses

La mise en œuvre des approches quasi-expérimentales microéconomiques nécessite enfin de disposer d'un temps suffisamment long.

En pratique, certaines bases de données individuelles fiables ne sont produites et rendues accessibles aux chercheurs de la sphère académique et aux experts des administrations qu'avec des délais relativement importants par rapport à l'année sur laquelle portent les données.

Ces délais d'accès aux données tiennent aux délais de production des enquêtes statistiques du SSP et au fait que certaines bases de données administratives importantes, notamment dans le domaine social, comportent des imperfections qui requièrent la mise en œuvre de travaux de redressement statistique par le SSP avant que les données ne puissent être mobilisées pour des travaux d'analyse robustes. Pour certaines bases de données administratives, les délais d'obtention de données fiabilisées peuvent s'élever jusqu'à un peu plus de deux ans après la fin de l'année considérée.

À titre d'exemple, les chercheurs mobilisés pour des travaux d'évaluation microéconomique du CICE n'ont eu accès au fichier des données annuelles individuelles de déclarations sociales (DADS) pour l'année 2013, intégrant les retraitements statistiques opérés par l'Insee, qu'en février 2016 et à des données similaires provisoires pour l'année 2014 qu'en avril de la même année⁴⁵. Plus récemment, on peut noter que, jusqu'à peu, la « Base tous salariés » produite par l'Insee, qui renseigne sur le type d'emploi et de rémunérations perçues pour chaque salarié, à partir des données des DSN pour le secteur privé, était diffusée plus de deux ans après la fin de l'année considérée. Ce délai devrait être réduit à treize à quatorze mois à partir de cette année, selon les informations recueillies par la mission.

En outre, si certaines de ces approches reposent sur des bases relativement intuitives, leur mise en œuvre nécessite de développer en amont une réflexion approfondie sur les effets possibles de la politique étudiée, sur le choix de la méthode et des données à mobiliser⁴⁶, d'obtenir l'accès à ces données, puis de prendre le temps nécessaire à la mise en œuvre de la méthode et de ses éventuelles variantes de façon à s'assurer *in fine* de la robustesse et du caractère le plus informatif possible des résultats obtenus.

⁴⁵ Cf. le rapport 2016 du comité de suivi du CICE ; Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2016), Rapport du Comité, France Stratégie, octobre 2016.

⁴⁶ Lorsque l'étude d'impact est confiée à une équipe de chercheur par le biais d'un « appel à projets de recherche », la réflexion sur les données et la méthode à mobiliser est conduite au moins en partie pendant la phase de préparation des réponses à l'appel à projets.

Finalement, il apparaît que la réalisation d'évaluations d'impact microéconomiques par des chercheurs experts des techniques d'évaluation quasi-expérimentales prend souvent de l'ordre d'au moins deux à trois ans⁴⁷.

2.5. Un petit nombre « d'évaluations d'impact » scientifiques des mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux jusqu'à peu

Les précédents travaux transversaux d'évaluation des mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux menés en 2010-2011 et en 2015 se sont appuyés sur un petit nombre d'évaluations d'impact à caractère scientifique.

Dans le chapitre II de son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2019, consacré aux « niches sociales », la Cour des comptes a relevé que parmi les 88 dispositifs dérogatoires examinés par le « Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2010-2011 et la mission IGAS-IGF de 2015 qui figuraient encore dans l'annexe 5 du PLFSS 2019, seuls douze d'entre eux avaient fait l'objet d'une évaluation *ex post* par des méthodes statistiques avec contrefactuel (selon les recensements des travaux d'évaluation effectués dans ces deux exercices).

Dans ce contexte et au vu de la propre analyse qu'elle a menée (cf. l'annexe III), la mission est d'avis qu'il convient de développer fortement les évaluations d'impact scientifiques pour les mesures dérogatoires des réductions de prélèvements sociaux dans une perspective de moyen-terme.

3. L'intérêt de compléter les évaluations d'impact microéconomiques par d'autres approches

3.1. La possibilité de mobiliser des approches micro-économétriques structurelles en substitut ou complément des approches quasi-expérimentales dans des cas assez rares

Des approches micro-économétriques dites structurelles peuvent être développées de manière alternative ou complémentaire aux approches « expérimentales » ou « quasi-expérimentales » précédentes⁴⁸.

⁴⁷ En tenant compte notamment du temps nécessaire pour élaborer l'appel à projet de recherche et sélectionner le projet finalement retenu.

⁴⁸ Cf. le guide de France Stratégie précité et, en particulier, l'article suivant : Sébastien Roux, « Approches structurelles et non structurelles en micro-économétrie de l'évaluation des politiques publiques », Revue française d'économie, 2015/1, Volume XXX.

L'approche microéconomique structurelle s'appuie sur une représentation explicite du fonctionnement de l'économie, se fondant sur une idée a priori des mécanismes économiques à l'œuvre. Elle repose sur une modélisation des comportements d'un ou de plusieurs agents économiques (entreprises, ménages) qui interviennent sur différents marchés (marchés de biens et services, marchés du travail et du capital). Ces relations de comportement sont estimées par des techniques économétriques à partir de données individuelles le plus souvent. Sous réserve que les spécifications économétriques choisies soient adaptées, les relations estimées fournissent des estimations de certains paramètres qualifiés de structurels qui caractérisent les comportements et le fonctionnement de l'économie et qui sont supposés ne pas dépendre des politiques économiques suivies⁴⁹. Une fois les paramètres structurels identifiés, l'approche structurelle permet d'évaluer les effets de la politique étudiée, en construisant des situations contrefactuelles, que l'on aurait observées en l'absence de cette politique ou avec une autre politique.

L'intérêt principal de ce type d'approche, au-delà de la mesure des effets des politiques étudiées, est de fournir une interprétation des résultats obtenus, en considérant les mécanismes à l'œuvre, à la différence des approches athéoriques statistiques ou économétriques présentées *supra*. Elle permet en outre de prévoir les impacts qu'auraient les politiques publiques dans des contextes autres que celui dans lequel elles ont été effectivement mises en œuvre et peut permettre de prévoir les impacts de politiques encore jamais mises en œuvre.

Sa faiblesse principale tient à la sensibilité des résultats aux hypothèses du modèle théorique et à celles des spécifications économétriques retenues (à savoir les formes fonctionnelles et la distribution des aléas supposés). Si les choix de modélisation ne sont pas valides, « *le risque est de se tromper lourdement dans l'évaluation* »⁵⁰.

L'estimation des effets des politiques publiques, notamment celles qui ont plusieurs dimensions, nécessite en outre le plus souvent de recourir à des modélisations très complexes. Du fait de leur complexité, les approches structurelles sont plus difficiles à appréhender par le grand public et les acteurs publics et sociaux que les approches athéoriques statistiques ou économétriques, ce qui peut contribuer aussi à limiter leur impact sur les prises de décision.

La mise en œuvre de ces approches nécessite des compétences en analyse économique théorique et en économétrie très pointues qui sont essentiellement détenues par des chercheurs de la sphère académique. Plus exigeantes, elles sont de fait plus rarement mises en œuvre pour les évaluations d'impact que les approches athéoriques statistiques ou économétriques.

Alors que des débats demeurent au sein de la sphère académique entre les partisans des approches athéoriques statistiques ou économétriques et ceux des approches microéconomiques structurelles, certains économistes experts de ces questions estiment que ces deux types d'approches sont plus complémentaires que concurrentes.

⁴⁹ Les modifications des politiques publiques et les autres sources de variation exogènes des données utilisées contribuent à l'estimation de ces paramètres.

⁵⁰ Cf. l'article de Sébastien Roux précité.

3.2. Mobiliser des approches qualitatives pour aider à identifier les facteurs explicatifs des résultats obtenus dans certains cas

Alors que les approches athéoriques statistiques ou économétriques ne fournissent pas une interprétation des mécanismes économiques qui sous-tendent les résultats qu'elles délivrent - et que des approches structurelles robustes et crédibles sont difficiles à mettre en œuvre - des approches qualitatives peuvent contribuer à les enrichir ou à les compléter utilement. Des approches qualitatives peuvent être aussi utilement mises en œuvre, dans certains cas, lorsque de telles évaluations d'impact scientifiques ne peuvent être menées.

Les approches qualitatives consistent généralement à observer et interroger de manière approfondie un échantillon d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique publique ou affectés par elle⁵¹. Ces approches visent généralement à analyser :

- le processus de mise en œuvre de la politique étudiée ;
- les différents comportements, mécanismes et éléments de contexte qui conditionnent la concrétisation des effets de la politique ;
- les perceptions et représentations des acteurs et bénéficiaires de la politique.

Ces approches sont menées à partir d'échantillons de petite taille, s'efforçant toutefois le plus souvent de refléter une diversité de situations. Ces méthodes combinent souvent plusieurs outils et croisent fréquemment des informations « subjectives » (réflétant notamment l'appréciation ou l'opinion des acteurs) et « objectives » recueillies auprès des acteurs. Ces méthodes peuvent être mises en œuvre de manière isolée ou en lien avec des approches quantitatives.

Un guide sur l'utilisation de ces méthodes pour l'évaluation des politiques publiques a été diffusé en 2016 par France Stratégie⁵². Il montre l'apport respectif possible de plusieurs types d'approches, telles les « monographies » ou « études de cas », les approches reposant sur un « diagramme logique des impacts », ainsi que celles fondées sur une « cartographie conceptuelle d'impacts », « l'analyse de contribution » des différents éléments d'une politique publique et la « reconstitution de processus » permettant d'apprécier les différents mécanismes causaux à l'origine des effets d'une politique. Il montre en outre l'intérêt d'approches combinant des analyses qualitatives et quantitatives (« méthodes mixtes »)⁵³.

Attentives à la diversité des situations et la complexité des phénomènes, les approches qualitatives peuvent contribuer, en amont, à enrichir les questions évaluatives, à identifier certains mécanismes à tester ensuite à l'aide d'approches quantitatives et à aider dans certains cas à identifier des variables de contrôle pour la mise en œuvre d'étude d'impact scientifiques. Elles peuvent aussi aider à identifier les facteurs de succès ou d'échec des politiques et contribuer à expliquer l'hétérogénéité des effets de la politique selon les différents contextes et groupes de bénéficiaires. La limite de ce type d'approche tient à la petite taille de l'échantillon d'acteurs observés ou interrogés, au manque éventuel de fiabilité de certaines réponses obtenues et à la difficulté d'isoler certains mécanismes ou effets.

⁵¹ Cf. le guide relatif aux évaluations d'impact précité de France Stratégie précité : Rozenn Desplatz et Marc Ferracci, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens », Guide de France Stratégie, septembre 2016.

⁵² Adam Baïz et Anne Revillard, « Comment articuler les méthodes qualitatives et quantitatives pour évaluer l'impact des politiques publiques ? », guide de France Stratégie, septembre 2016.

⁵³ Une annexe du guide « Magenta » du Trésor britannique précité fournit également une présentation éclairante des conditions de mise en œuvre et des avantages et inconvénients des méthodes qualitatives susceptibles d'être mises en œuvre dans les « évaluations de processus » ou des « évaluations d'impact ». Cf. *His Majesty's Treasury, « Magenta Book - Annex A - Analytical methods for use within an evaluation »*, mars 2020.

Des approches qualitatives ont été mobilisées pour l'évaluation du « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE), en s'appuyant sur des interrogations de responsables d'entreprises en bénéficiant. Si une part importante des mesures de réduction des prélèvements sociaux présentent une plus grande simplicité pour les entreprises qui en bénéficient qu'un dispositif de nature fiscale comme le CICE (cf. annexe IV), la présente mission est toutefois d'avis que des approches qualitatives pourraient être menées utilement auprès de responsables d'entreprises pour appréhender les raisons de certaines de leurs décisions liées à certaines mesures. En outre, certains responsables de petites et moyennes entreprises ou certains de leurs conseils peuvent rencontrer des difficultés à bien appréhender l'ensemble des mesures de réduction des prélèvements sociaux auxquels ces entreprises sont éligibles. La mission estime ainsi que des approches qualitatives pourraient être envisagées auprès des responsables de ces entreprises ou de leurs conseils pour appréhender certaines de leurs décisions, notamment de recours ou de choix entre les différentes mesures.

La présente mission est ainsi d'avis que des approches qualitatives pourraient être davantage mobilisées à l'avenir, en complément ou éventuellement en substitut d'analyses d'impact quantitatives scientifiques - lorsque de telles analyses d'impact ne sont pas envisageables à court ou moyen terme - et en lien le cas échéant avec de telles analyses, en particulier lorsque les mesures considérées présentent une certain degré de complexité ou qu'elles peuvent manquer de lisibilité pour leurs bénéficiaires potentiels, d'une part, ou éventuellement dans le cadre d'évaluations approfondies de mesures agissant de manière intriquée avec d'autres dispositifs partageant le même objectif, d'autre part.

Alors que ce type d'approche qualitative est souvent développé par des sociologues de la sphère universitaire, il convient de noter que les missions des services d'inspection recourent aussi à ce type d'approches, d'une manière souvent moins formalisée et dans des temporalités plus courtes, dans le cadre fréquemment d'analyses de processus et en complément d'autres analyses de données collectées par elles. Ces approches qualitatives doivent naturellement reposer sur des protocoles assurant la robustesse des résultats.

3.3. L'intérêt de développer dans la mesure du possible des approches macroéconomiques pour des mesures à enjeux financiers importants

Comme évoqué dans la partie 1.4 ci-dessus, l'évaluation de dispositifs de politique publique présentant des enjeux financiers importants, appelle logiquement de chercher à en évaluer les effets ex-post sur les principales grandeurs macroéconomiques (PIB, emploi, taux de chômage, inflation, etc.), en complément des approches d'évaluation microéconomiques statistiques ou économétriques qui ne sont généralement pas à même de fournir des résultats tenant compte des « effets de cascade » entre entreprises des dispositifs, ni des effets d'équilibre général sur les différents marchés qu'ils peuvent induire. De telles approches macroéconomiques peuvent aussi permettre d'apprécier les effets des dispositifs étudiés, en tenant compte des mesures éventuellement prises pour financer leur coût.

Il est assez fréquemment considéré que de telles approches macroéconomiques ont vocation à être mises en œuvre dans un dernier temps, une fois observés les résultats des évaluations microéconomiques quasi-expérimentales et les évolutions des principaux agrégats macroéconomiques⁵⁴. Certaines approches macroéconomiques peuvent toutefois être conduites plus tôt, sans s'appuyer sur les résultats d'évaluations microéconomiques.

⁵⁴ Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2013), Rapport 2013 du Comité, France Stratégie, octobre 2013.

Si ce type d'approche macroéconomique ex-post se distingue très clairement des travaux d'évaluation macroéconomique ex-ante, il peut néanmoins se fonder sur les mêmes outils de modélisation macroéconomique⁵⁵, en particulier des modèles macro-économétriques qui permettent de modéliser le fonctionnement de l'économie dans une perspective à la fois de court, moyen et long terme⁵⁶. La simulation par ces modèles des grandeurs macroéconomiques qui auraient été observées (à différentes dates) en l'absence du nouveau dispositif peut être comparée avec les grandeurs macroéconomiques observées en réalité. La confrontation de l'écart obtenu avec les estimations issues des évaluations microéconomiques, d'une part, et les simulations ex-ante des effets macroéconomiques du dispositif (obtenus avec la même modélisation ou une autre), d'autre part, permet d'apprécier si cet écart pourrait représenter une estimation plausible des effets macroéconomiques du dispositif. Des approches macroéconomiques peuvent également se fonder sur des modèles visant à décrire uniquement le fonctionnement de l'économie dans une perspective de moyen-terme⁵⁷.

S'il lui paraît souhaitable de développer des approches macroéconomiques en complément des évaluations microéconomiques conduites sur des mesures de réduction des prélèvements sociaux présentant des enjeux financiers importants, la mission est toutefois d'avis que les résultats chiffrés issus de ces approches doivent être pris avec précaution.

- ◆ La pertinence des résultats chiffrés issus de ces approches est conditionnée par celle des choix de modélisation retenus pour l'outil d'analyse macroéconomique mobilisé. En particulier, les résultats qui en sont issus sont sensibles aux hypothèses, notamment de comportement des agents, qui sous-tendent les modélisations utilisées. Une grande transparence sur les caractéristiques et les propriétés de la modélisation retenue s'avère particulièrement nécessaire⁵⁸.
- ◆ La mobilisation des résultats des approches microéconomiques pour la mise en œuvre de certaines de ces approches macroéconomiques appelle souvent aussi de faire des hypothèses qui peuvent prêter à discussion et sur lesquelles il convient d'être aussi très transparent.
- ◆ En outre, les approches visant à évaluer de manière ex-post les effets macroéconomiques des dispositifs à l'aide de modèles macro-économétriques sont assez fréquemment mises en œuvre dans une perspective de court-terme, à un horizon de un à trois ans tout au plus, alors que l'analyse macroéconomique conventionnelle amène à distinguer très clairement les effets à court terme et les effets à moyen ou long terme des mesures de politique publique. D'après cette analyse, si certains facteurs ou certaines mesures de politique publique, affectant essentiellement la « demande » de biens et services, n'ont pas vocation, au premier ordre, à avoir un effet durable sur l'emploi, le chômage et l'activité économique, d'autres, affectant « l'offre », peuvent avoir de tels effets durables⁵⁹. L'analyse macroéconomique conventionnelle amène ainsi à porter un intérêt particulier aux effets à moyen ou long terme des mesures de politique économique, un horizon pour lequel on ne dispose pas toujours de données.

⁵⁵ Voir par exemple la publication suivante : Cyril de Williencourt et Florian Jacquemin, « Le recours à la modélisation macroéconomique dans l'évaluation des politiques publiques », Trésor Eco n°252, décembre 2019.

⁵⁶ Tel le modèle Mésange développé conjointement par la DG Trésor et l'Insee.

⁵⁷ Tels des modèles dits d'appariement qui visent à rendre compte du fonctionnement du marché du travail.

⁵⁸ À l'instar de la dernière version du modèle Mésange qui fait l'objet, comme ses versions précédentes, d'une publication détaillant ses principales caractéristiques et propriétés : « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », document de travail de la DG Trésor, n° 2017/04, mai 2017.

⁵⁹ La théorie de l'hystérèse sur le marché du travail amène toutefois à nuancer cette appréciation conventionnelle.

- Si ce type d'approche macroéconomique ex-post peut fournir des indications sur les effets possibles à court terme d'une mesure de politique publique, il convient enfin d'être attentif à la prise en compte des autres mesures éventuellement prises en parallèle pour assurer le financement de la mesure considérée. Toute nouvelle mesure de réduction des prélèvements sociaux, prise sans considération de son financement, reflète un assouplissement de la politique budgétaire qui a vocation à stimuler à court terme l'activité et l'emploi, dans des proportions reflétant en outre le jeu des « multiplicateurs keynésiens ». Il est donc essentiel de tenir compte des mesures de financement éventuellement prises, ou en cas d'absence de telles mesures de financement, de comparer les effets macroéconomiques à court terme de la mesure considérée, avec ceux qui découleraient d'autres mesures d'une ampleur financière équivalente.

3.4. Envisager la mise en œuvre d'approches économiques et financières rapportant les résultats des mesures à leur coût

Comme évoqué précédemment, l'analyse de l'efficacité d'une politique publique permet rarement à elle seule d'apprécier son bienfondé et l'analyse de l'efficience ne permet pas, pour sa part, d'apprécier la valeur relative de deux politiques qui ont des objectifs différents.

3.4.1. La perspective de développer à moyen terme des analyses « coûts-bénéfices »

Pour apprécier le bienfondé d'une politique et pouvoir notamment la comparer à une autre, il convient idéalement de rapporter les bénéfices qu'elle procure à ses coûts. L'analyse « coût-bénéfice » d'une politique publique consiste à attribuer une valeur monétaire à l'ensemble de ses bénéfices et de ses coûts, afin d'estimer la valeur nette totale de la politique considérée⁶⁰.

Cette approche, qualifiée aussi de « calcul économique » ou « calcul socioéconomique », est le plus souvent utilisée comme outil de décision « ex-ante », mais elle peut également servir de cadre d'analyse pour l'évaluation « ex-post ». Ce type d'approche est fréquemment mis en œuvre, depuis longtemps, en France pour évaluer la rentabilité économique des investissements dans le domaine des transports, et tend à se développer dans d'autres domaines au niveau international (notamment de la santé et l'éducation)⁶¹.

Cette approche qui consiste à estimer la valeur actualisée des bénéfices nets (des coûts) de la politique étudiée pour la société pose de redoutables défis méthodologiques. Pour passer d'une évaluation d'impact « ex-post » à une évaluation « coût-bénéfice » « ex-post », il convient de recenser et mesurer l'ensemble des bénéfices et des coûts de la politique, y compris ceux qui sont indirects ou ceux encore attendus à l'avenir, elle nécessite d'apprécier la durabilité des effets de la politique et suppose en particulier d'attribuer une valeur monétaire à des coûts et des bénéfices d'une nature non marchande. Ces études supposent de s'appuyer sur de nombreuses hypothèses, restent très rares dans le domaine social et des politiques de l'emploi, et peuvent donner lieu à d'importantes controverses.

⁶⁰ Cf. le guide relatif aux évaluations d'impact précité de France Stratégie, le guide Magenta précité du Trésor britannique ainsi que l'étude suivante : Antoine Bozio, « *L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions* », revue française d'économie n° 4/vol XXIX, avril 2015.

⁶¹ Cf. le guide relatif aux évaluations d'impact de France Stratégie précité et le guide Magenta du Trésor britannique précités ainsi que l'ouvrage suivant : Cass Sunstein, *The Cost-Benefit Revolution*, The MIT Press 2019.

Le développement des réflexions conduites sur ce type d'approches dans la sphère académique, au niveau international notamment, laisse entrevoir la perspective de développer ce type d'analyse pour l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux présentant d'importants enjeux, dans une perspective de moyen terme. La mission note toutefois que de telles études ne sont pas de nature à informer à elles-seules sur la valeur d'une politique, dans la mesure où il convient généralement aussi d'apprécier les effets distributifs des politiques et leur cohérence avec d'autres politiques conduites.

3.4.2. Des réflexions méthodologiques à mener en vue de disposer d'analyses « coût-efficacité » pour les mesures ayant pour objectif principal de développer l'emploi

Selon la mission, des « analyses coût-efficacité » paraissent pouvoir être davantage mobilisées dans une perspective de court à moyen terme pour l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux.

Ce type d'approche peut se révéler utile lorsqu'on cherche à comparer des dispositifs ou des politiques qui visent un seul et même objectif ou, du moins, qui partagent le même objectif principal. Elles consistent à apprécier les bénéfices de la politique en se rapportant à une unité de mesure en rapport avec ce seul objectif, tel le nombre d'emplois créés pour les politiques visant principalement à développer l'emploi, et à apprécier le rapport coût-efficacité du dispositif ou de la politique étudiée sous la forme d'un ratio représentant le coût supporté pour produire une unité de bénéfice avec le dispositif ou la politique en question.

Concernant l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux, reprenant une attente exprimée par certains acteurs publics et sociaux, la mission est d'avis que les administrations spécialisées dans l'analyse économique et l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'emploi – à savoir la DARES, l'Insee, la DG Trésor et France Stratégie – devraient engager, avec l'appui de chercheurs de la sphère universitaire, une réflexion de nature méthodologique en vue d'évaluer la faisabilité de produire sur une base régulière des indicateurs de « coût moyen par emploi créés ou sauvagardés » qui soient comparables entre les principaux dispositifs ayant pour objectif de promouvoir l'emploi et pour lesquels des évaluations d'impact microéconomiques scientifiques ont pu être menées.

Une telle démarche suppose notamment d'apprécier de manière satisfaisante la marge d'incertitude entourant les résultats issus des évaluations microéconomiques existantes et la durabilité des emplois créés par ces dispositifs. Elle devrait être logiquement articulée avec celle préconisée *supra* sur les approches macroéconomiques *ex post*. Sous réserve de la faisabilité d'une telle démarche, la réflexion préconisée par la mission devrait préciser aussi la communication à adopter sur ce type d'indicateurs⁶².

La mission note qu'une telle analyse de type « coût-efficacité » ne serait toutefois pas de nature à éclairer une dimension importante, celle de la « qualité des emplois » créés ou sauvagardés par les dispositifs évalués, alors que celle-ci constitue une préoccupation importante partagée par l'ensemble des représentants des organisations syndicales que la mission a rencontrés.

⁶² La mission a repéré à cet égard deux notes méthodologiques intéressantes produites par deux chercheurs de la sphère académique : Clément Carbonnier, « Le coût par emploi créé, un indicateur incomplet, mais utile », *Methodological Discussion Paper* n° 3, Axe politiques socio-fiscales du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), mai 2014 ; ainsi que la discussion offerte dans cette même note par Guillaume Allègre : « Un indicateur de coût par emploi créé ? Pour qui ? Pour quoi ? » ; Voir également Guillaume Allègre, « Combien d'euros par emploi créé ? », le blog de l'OFCE, mars 2014.

4. Trois orientations générales pour l'évaluation des mesures dérogatoires de réduction des prélèvements sociaux

4.1. Proportionner l'ambition des évaluations aux enjeux des mesures étudiées : une approche transversale pour toutes les mesures, des travaux approfondis pour celles présentant un fort enjeu

Alors que l'évaluation des politiques publiques requiert idéalement de mener différents types de travaux d'analyse pour apprécier différentes dimensions de celles-ci et que la réalisation de certains de ces travaux, en particulier les évaluations d'impact, nécessitent des compétences pointues dont l'offre est limitée, les évaluations doivent être logiquement conçues en proportionnant leurs objectifs aux enjeux des politiques considérées dès lors que les mesures à évaluer sont nombreuses et variées et que le calendrier de leur évaluation est contraint. L'évaluation de l'ensemble des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale vérifie, à l'évidence, cette double caractéristique.

De manière générale, parmi les politiques publiques appelant les travaux d'évaluation les plus poussés, il y a en particulier celles :

- ◆ qui peuvent générer des conséquences ou des risques importants pour la société ;
- ◆ qui présentent d'importants enjeux politiques ;
- ◆ dont les coûts de mise en œuvre sont élevés ;
- ◆ dont l'évaluation peut aider à éclairer de manière importante certaines questions et / ou à faire progresser la connaissance sur d'autres politiques présentant des caractéristiques semblables.

Concernant les mesures de réduction des prélèvements sociaux, la présente mission estime ainsi souhaitable de viser en particulier à :

- ◆ généraliser les évaluations d'impact robustes sur les dispositifs qui présentent les enjeux financiers les plus importants et / ou ceux qui concernent le plus grand nombre de bénéficiaires, d'une part ;
- ◆ développer les travaux d'évaluation sur certains autres dispositifs présentant une importance politique particulière ou des caractéristiques particulières partagées par d'autres dispositifs en manque d'évaluation, d'autre part.

Au regard des moyens limités mobilisables pour l'évaluation des politiques publiques, à l'instar de l'approche retenue par le « *Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales* » de 2010-2011, d'une part, et en cohérence avec les recommandations de la Cour des Comptes dans le chapitre consacré aux « niches sociales » sur l'application des LFSS de 2019, la mission considère que la démarche d'évaluation à engager de manière systématique pour les mesures concernées par l'obligation d'évaluation portée par la loi organique du 14 mars 2022 doit amener à distinguer :

- ◆ les mesures présentant des enjeux importants, notamment sur le plan financier, ou s'intégrant dans des ensembles sous-tendant une même politique publique, pour lesquelles ils convient de développer des travaux d'évaluation approfondis, s'appuyant dans la mesure du possible sur des « évaluations d'impact » scientifiques ;

- Les mesures de moindre importance pour lesquels il conviendrait d'adopter une approche moins ambitieuse consistant à minima à fournir, sur une base transversale et homogène, des informations sur les caractéristiques des mesures, le chiffrage de leur coût, des éléments d'information sur leurs bénéficiaires, ainsi que des éléments d'appréciation susceptibles de fournir des indications sur l'efficacité et l'efficience des mesures⁶³.

4.2. Mobiliser différents acteurs aux compétences variées dans un cadre garantissant la qualité et la crédibilité des travaux

4.2.1. Les conditions essentielles pour la production d'évaluations robustes et crédibles

L'expérience accumulée dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques en France et à l'étranger apporte des enseignements sur les conditions d'organisation des travaux d'évaluation les plus susceptibles de déboucher sur des résultats robustes, d'être acceptés par les « *parties prenantes* » et de favoriser ainsi d'éventuelles prises de décision d'évolution des dispositifs.

Parmi les conditions requises ou essentielles pour la production de tels travaux, on relève en particulier⁶⁴ les éléments suivants.

- **La capacité à mobiliser de manière combinée des expertises scientifiques et administratives pointues** : si l'expertise requise pour mener des évaluations d'impact scientifiques est principalement détenue par des équipes de chercheurs de la sphère académique, il importe également d'associer à ces travaux les administrations en charge de la mise en œuvre et/ou suivi des dispositifs étudiés qui disposent souvent d'une très bonne connaissance de ces dispositifs.

L'expertise et la connaissance des administrations est notamment précieuse en amont pour établir l'ensemble des « questions évaluatives » que l'évaluation devra s'efforcer d'éclairer ainsi qu'à un stade plus tardif pour aider à interpréter les résultats obtenus. La connaissance des administrations peut parfois aider à construire les stratégies d'identification sous-tendant les études d'impact scientifiques.

Parmi les administrations, l'Insee et surtout certains services statistiques ministériels (SSM), tels la DARES et la DREES, ont vocation à avoir une place particulière :

- Ils peuvent apporter un éclairage utile sur les données à mobiliser et faciliter leur mise à disposition aux chercheurs.
- Compte tenu des compétences en matière d'évaluations d'impact scientifiques que certains de leurs experts détiennent, ils peuvent jouer dans certains cas un rôle d'intermédiation utile entre les chercheurs et les administrations.
- **L'association dans toute la mesure du possible des « parties prenantes » de la politique étudiée**, de nature à enrichir les « questions évaluatives » et à favoriser l'interprétation des résultats obtenus.

⁶³ Comme évoqué dans l'annexe V, la mission envisage également des « évaluations allégées » pour les mesures de moindre importance.

⁶⁴ Cf. en particulier la note précitée du CAE : « *Évaluation des politiques publiques* », Note du Conseil d'analyse économique n°1, février 2013 ; le rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, présentée par les députés Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit, mars 2018 ; et l'étude annuelle 2020 du Conseil d'État pour 2020, « *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* », juillet 2020.

Elle constitue souvent aussi un gage de transparence des travaux menés, peut favoriser la diversité des approches et a vocation à faciliter les prises de décisions fondées sur les évaluations menées.

- ♦ **Une indépendance des évaluateurs** : si les administrations en charge de la mise en œuvre et du suivi des politiques conduites peuvent contribuer utilement aux travaux d'évaluation, il paraît difficile de leur confier la mise en œuvre d'évaluations approfondies sur des dispositifs présentant des enjeux particuliers.

En outre, s'il peut être envisagé de leur confier un rôle de pilotage de l'organisation de telles évaluations, la mission note que l'association de personnalités qualifiées, de chercheurs issus de la sphère académique et d'autres administrations disposant de compétences en évaluation des politiques publiques, dans le cadre de comités de pilotage, conforterait naturellement la qualité et la crédibilité de ces évaluations approfondies.

Parmi les administrations, il convient toutefois de distinguer :

- les services d'inspection dont les membres bénéficient d'un haut niveau d'indépendance dans la conduite de leurs travaux, les rapports de ses services étant notamment préparés sous la responsabilité de leurs auteurs ;
- l'Insee et les SSM qui bénéficient du principe d'indépendance professionnelle pour la conception, la diffusion et la diffusion de statistiques publiques⁶⁵. Dans les faits, l'Insee bénéficie également d'un haut niveau d'indépendance reconnu dans la production de ses études et les SSM bénéficient aussi d'un environnement favorable en la matière.

La mission note que certaines administrations qui disposent de compétences en matière d'analyse économique et d'évaluation, telles la DG Trésor et la DSS, interviennent principalement dans les travaux de conception des politiques (évaluations « *ex ante* ») ce qui, outre la limitation de leurs moyens, les rend mal placées pour conduire des évaluations *ex post*.

Le décret de création de France Stratégie lui confie formellement une mission d'évaluation des politiques publiques et dispose que ses rapports et avis sont rendus publics et qu'ils sont publiés sous la « *responsabilité éditoriale* » de son commissaire général⁶⁶. Une « *charte relative à l'autonomie de France Stratégie* » approuvée par le Premier Ministre en mars 2017⁶⁷ précise en outre que les principales missions qui sont confiées à France Stratégie supposent de « concilier l'étroite collaboration » entre celui-ci et le gouvernement « *avec l'autonomie que requiert la neutralité politique et la crédibilité scientifique de ses travaux* ».

- ♦ **La transparence des travaux et la diffusion publique systématique de leurs résultats** : pour les chercheurs de la sphère universitaire, la diffusion des résultats est considérée comme une condition clé de l'indépendance des évaluateurs. Elle permet la confrontation aux autres travaux conduits et permet in fine la validation du travail par les pairs de la sphère académique⁶⁸.

⁶⁵ Cf. l'article 1 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

⁶⁶ Cf. les articles 1 et 6 du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

⁶⁷ « *Charte relative à l'autonomie de France Stratégie* », mars 2017. Ce document est accessible sur le site internet de France Stratégie.

⁶⁸ Un groupe de structures de recherche fortement impliquées dans l'élaboration des politiques publiques – composé de l'institut des politiques publiques (IPP), du département DialogEco de l'École d'économie d'Aix-Marseille (AMSE), du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po Paris et de la fédération de recherche CNRS « Théorie et évaluation des politiques publiques » (TEPP) – a signé une charte commune de déontologie qui contient en ensemble des dispositions visant à prévenir les conflits

Contribuant à l'information des citoyens, la transparence des travaux menés et la publication des résultats constituent également un enjeu démocratique et sont de nature à renforcer la crédibilité de ces travaux.

- ◆ **La pluralité des évaluateurs et des approches.** Les politiques publiques ayant souvent des effets multiples, il apparaît fréquemment souhaitable de disposer de plusieurs évaluations, fondées sur différentes approches, pour mesurer de manière robuste ces effets et éclairer au mieux les prises de décisions sur l'évolution éventuelle des politiques étudiées. Il est généralement admis qu'un pluralisme en termes de méthodes, de disciplines et de sensibilité des évaluateurs est de nature à enrichir les résultats des évaluations et à renforcer la crédibilité de leurs conclusions.

4.2.2. L'intérêt des « comités d'évaluation » placés auprès de France Stratégie pour l'évaluation des dispositifs les plus importants

Pour les évaluations approfondies de dispositifs de politique publique présentant une importance particulière, l'expérience accumulée en France et à l'étranger fait ressortir l'intérêt d'une organisation formalisée associant :

- ◆ une instance collégiale, dont la composition garantisse la qualité et la crédibilité de l'évaluation, chargée de l'organisation et du suivi des différents travaux d'évaluation prévus pour le dispositif étudié, ainsi que de la diffusion de leurs résultats ;
- ◆ les administrations en charge de la mise en œuvre et du suivi du dispositif ou de la politique étudiée qui peuvent contribuer utilement au pilotage de l'évaluation et apporter des éléments d'éclairage et, dans certains cas, un appui utile aux évaluateurs ;
- ◆ des chercheurs de la sphère académique à même, pour certains, de mettre en œuvre des travaux d'évaluation scientifiques après avoir été sélectionnés sur des bases transparentes, et pour d'autres de contribuer à l'organisation et au suivi des travaux au sein de l'instance mentionnée *supra* ;
- ◆ dans la mesure du possible des « parties prenantes » des politiques évaluées susceptibles de contribuer aussi à l'organisation des travaux et d'aider à la compréhension des résultats obtenus.

Au cours de la décennie passée, des évaluations de certains dispositifs ou de politiques publiques présentant des enjeux importants, menées sur des temps longs, ont pu s'appuyer sur de telles organisations, avec notamment un pilotage par des « comités d'évaluation », placés auprès de France Stratégie. De tels « comités d'évaluation » placés auprès de France Stratégie ont ainsi été chargés de piloter et de suivre les travaux de suivi et d'évaluation menés sur :

- ◆ le CICE mis en place progressivement à partir de 2013 ;
- ◆ les politiques d'innovation à compter de 2014⁶⁹ ;
- ◆ les « ordonnances travail » adoptées en 2017 ;
- ◆ la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté adoptée en 2018 ;
- ◆ les réformes de la fiscalité du capital portées par la loi de finances pour 2018 ;
- ◆ la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE » ;

d'intérêt des chercheurs, à garantir l'intégrité et la sincérité des méthodes employées ainsi que la publication systématique des travaux dans des délais satisfaisants.

⁶⁹ Dans le cadre de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) mise en place en juin 2014, au sein de France Stratégie, en vue « *d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques d'innovation et éclairer les décisions de tous les acteurs du système national d'innovation, notamment les pouvoirs publics* ».

- ♦ plus récemment, les mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 et le plan « France Relance ».

Ces comités ont été composés de parlementaires, dans la plupart des cas, de représentants des organisations syndicales et patronales, de représentants des principales administrations concernées, des administrations spécialisées dans l'analyse économique et l'évaluation et d'universitaires spécialistes de l'évaluation. Ils ont été présidés le plus souvent par le commissaire général de France Stratégie et dans certains cas par une personnalité qualifiée.

Un très grand nombre de personnes rencontrées par la mission ont souligné l'importance et la qualité des travaux réalisés sous le pilotage de ces comités d'évaluation, même si certaines ont relevé des limites dans l'organisation de certains travaux conduits dans ce cadre. Les représentants des organisations syndicales et patronales rencontrées par la mission ont par ailleurs souligné l'importance pour elles d'être ainsi associées au pilotage et à la mise en œuvre des évaluations portant sur des politiques économiques et sociales à forts enjeux.

Il convient également de noter l'activité importante au cours des années récentes de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) qui a été mise en place en juin 2014, au sein de France Stratégie, en vue « *d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques d'innovation et éclairer les décisions de tous les acteurs du système national d'innovation, notamment les pouvoirs publics* ». Cette commission est composée de représentants des principales administrations concernées, de chercheurs de la sphère académique et de personnalités qualifiées.

Des travaux d'évaluation de certaines politiques mises en œuvre ces dernières années dans le domaine de l'emploi et la formation, dont la « garantie jeunes », le « plan d'investissement dans les compétences » et auparavant le « plan 500 000 formations », ont pu également s'appuyer sur des « comités scientifiques » ou des « comités techniques », composés d'experts de la sphère universitaire et, dans certains cas, des administrations et bénéficiant d'un appui important de la DARES.

4.3. Rendre les enseignements des évaluations accessibles au public et aux décideurs, en mettant en perspective les résultats des différents travaux

Alors que les travaux quantitatifs d'évaluation de politique publique, notamment les études d'impact scientifiques, présentent le plus souvent un certain degré de complexité, qu'ils débouchent dans la plupart des cas sur des résultats entourés d'une marge d'incertitude et que certains travaux conduits sur un même dispositif peuvent produire des résultats en apparence ou significativement divergents, la mission est d'avis que la communication des résultats des évaluations aux décideurs présente un enjeu essentiel.

Concernant l'évaluation des mesures de réduction des prélèvements sociaux, la mission estime ainsi hautement souhaitable de :

- ♦ rendre l'ensemble des travaux originaux d'évaluation menés sur ces mesures, facilement accessibles, sur un support d'information dédié, aux décideurs et aux citoyens, d'une part ;
- ♦ veiller à produire régulièrement des publications offrant des synthèses lisibles et objectives, pour le public et les décideurs, des différents travaux d'évaluation menés sur les mesures à forts enjeux ou sur les groupes de dispositifs partageant la même finalité, d'autre part.

ANNEXE II

Mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation organique d'évaluation

SOMMAIRE

1. LES RÉDUCTIONS DE RECETTES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE À ÉVALUER DOIVENT A PRIORI ÊTRE RECHERCHÉES SUR L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES QUI LEUR SONT AFFECTÉS	2
1.1. Chaque cotisation de sécurité sociale est exclusivement affectée à un régime obligatoire de base de la sécurité sociale	2
1.2. La notion de « contribution de sécurité sociale », bien qu'utilisée depuis 2005, n'a pas de définition constitutionnelle	2
1.3. Le Parlement invite depuis 2005 le Gouvernement à rendre compte des mesures de réduction des assiettes ou des taux de l'ensemble des recettes affectées à la sécurité sociale	3
1.4. Le Gouvernement a progressivement élargi le périmètre des recettes pour lesquelles il a présenté, dans les annexes du PLFSS, des mesures de réduction de leurs assiettes ou de leurs taux	4
1.5. Le projet de loi de programmation des finances publiques n'apporte pas d'éclairage complémentaire sur le champ des recettes concernées par d'éventuelles mesures de réduction	6
2. LA RECHERCHE DES MESURES RÉDUISANT LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PEUT ÊTRE MENÉE SUR NEUF ENSEMBLES HOMOGÈNES DE RECETTES QUI LUI SONT QUASI-EXCLUSIVEMENT AFFECTÉES	7
2.1. 48 impositions de toutes natures sont, en tout ou partie, affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale	7
2.2. Seule la taxe sur la valeur ajoutée devrait être écartée du périmètre d'analyse : son affectation à la sécurité sociale relève d'une logique de compensation de pertes de recettes décidées par l'État	8
2.3. Les éventuelles mesures de réduction pourraient ainsi être recherchées sur neuf ensembles homogènes de recettes de la sécurité sociale	10
3. ENVIRON 150 MESURES VIENNENT RÉDUIRE CES RECETTES ; DEUX TIERS D'ENTRE ELLES SONT FORMELLEMENT IDENTIFIÉES COMME TELLES DANS L'ANNEXE 5 DU PLFSS 2022	13
3.1. À défaut de définition universelle, un cadre spécifique d'identification des potentielles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale peut être utilisé	13
3.2. La définition de la norme de référence pour chaque recette ou ensemble de recettes permet d'identifier d'éventuelles mesures de réduction des recettes ou modalités particulières de leur calcul	16
3.2.1. <i>Les cotisations de sécurité sociale et les contributions de solidarité pour l'autonomie</i>	17
3.2.2. <i>La contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement</i>	20
3.2.3. <i>Les prélèvements spécifiques sur les exemptions d'assiette (forfait social et contributions spécifiques)</i>	21
3.2.4. <i>La taxe sur les salaires</i>	22
3.2.5. <i>Les taxes sur le secteur de la santé</i>	23

3.2.6. <i>L'accise sur le tabac et le droit de licence ; l'accise sur les alcools et taxes sur les boissons.....</i>	23
3.2.7. <i>La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).....</i>	25
3.2.8. <i>La CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.).....</i>	25
3.2.9. <i>Les autres impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale....</i>	26
3.3. L'obligation organique d'évaluation concernerait 142 mesures ; cinq modalités de calcul des recettes de la sécurité sociale pourraient également faire l'objet d'une information au Parlement.....	26

Annexe II

La lettre de mission demande de « *déterminer le périmètre des dispositifs qui relèvent de l'obligation d'évaluation prévue par la loi organique [du 14 mars 2022]* » et précise qu'il « *devra être cohérent avec celui retenu pour la loi de programmation [des finances publiques]* ».

L'obligation d'« évaluation » apparaît pour la première fois avec la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Cette loi organique crée une nouvelle catégorie de lois de financement de la sécurité sociale, les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Les annexes de ces projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale devront, en application de la loi organique, « *présente[r] l'évaluation de l'efficacité de ces mesures [de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions] au regard des objectifs poursuivis, pour au moins le tiers d'entre elles. Chaque mesure doit faire l'objet d'une évaluation une fois tous les trois ans* ».

L'ensemble des dispositifs devant être évalués est déterminé par les trois étapes suivantes :

- ◆ définition *in abstracto* des recettes correspondant à la définition organique, avec une attention portée à la notion de « *contributions de sécurité sociale* » affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement (ROBSS) qui, bien qu'ancienne, n'a jamais été précisée explicitement ;
- ◆ recensement exhaustif des recettes correspondant à cette définition et identification du périmètre sur lequel des dispositifs réduisant les recettes doivent être recherchés, segmenté en plusieurs ensembles cohérents de recettes ;
- ◆ définition du cadre d'identification des dispositifs pouvant être qualifiés de réduction d'assiette ou de taux faisant appel, à l'image de la démarche de qualification des dépenses fiscales, à la notion de « *norme de référence* » et application, pour chaque recette du périmètre précédemment déterminé, de ce cadre.

L'application du cadre ainsi formalisé a cherché, dans la mesure du possible, à reproduire les choix, explicites ou implicites, présentés dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) récents.

Lorsque ces choix conduisaient à des incohérences manifestes avec ce cadre ou avec celui retenu pour déterminer les dépenses fiscales, l'application du cadre a primé conduisant à proposer des suppressions ou des ajouts au périmètre des mesures à évaluer.

Lorsque des évolutions de la norme de référence implicitement retenue sont envisageables ; ces possibles évolutions sont présentées, le cas échéant sous la forme d'interrogation.

En toute hypothèse, le caractère conventionnel mais aussi politique de la définition, pour chaque recette ou ensemble de recettes, de la norme de référence suggère qu'un échange puisse avoir lieu avec les commissions des affaires sociales des assemblées afin de stabiliser ces définitions et, par conséquent, le périmètre des mesures relevant de l'obligation organique d'évaluation introduite dans la LOLFSS par le Parlement.

Un tel échange devrait avoir lieu avant de mettre en œuvre le programme des évaluations correspondant et pourrait s'appuyer sur une proposition de normes de référence et de liste des mesures à évaluer qui serait présentée à l'occasion du dépôt du premier projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, le 1^{er} juin 2023.

1. Les réductions de recettes des régimes obligatoires de base à évaluer doivent *a priori* être recherchées sur l'ensemble des prélèvements obligatoires qui leur sont affectés

1.1. Chaque cotisation de sécurité sociale est exclusivement affectée à un régime obligatoire de base de la sécurité sociale

Les « cotisations sociales » sont des versements à caractère obligatoire des salariés et de leurs employeurs à destination des régimes de sécurité sociale et des régimes de protection sociale qui « *ouvrent vocation au bénéfice des droits et avantages en nature servis par ces régimes* »¹. À la différence des impôts (cf. 1.2 ci-dessous), le régime juridique des cotisations de sécurité sociale est partagé entre le législateur, qui « *détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale* » en application de l'article 34 de la Constitution, et le pouvoir réglementaire. Les taux des cotisations de sécurité sociale sont ainsi fixés par décret.

Chacune des « cotisations de sécurité sociale » est affectée à un unique régime obligatoire de base de la sécurité sociale : toutes les mesures qui viennent réduire ces recettes ont donc *a priori* vocation à être évaluées.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 indique que les cotisations de sécurité sociale des ROBSS représenteraient une recette totale de 296,1 Md€ en 2023, soit 58 % des recettes des ROBSS.

1.2. La notion de « contribution de sécurité sociale », bien qu'utilisée depuis 2005, n'a pas de définition constitutionnelle

La notion de « *contribution de sécurité sociale* » a été introduite pour la première fois par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dans deux dispositions distinctes :

- ♦ le vote de mesures non compensées de « *réduction[s] ou d'exonération[s] de cotisations ou de contributions de sécurité sociale* » relève désormais du monopole des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ;
- ♦ le Gouvernement doit présenter dans une annexe au PLFSS de l'année « *l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions* ».

Les mentions précédentes à des réductions des recettes de la sécurité sociale concernaient les seules « *exonérations de cotisations de sécurité sociale* », depuis l'article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite « loi Veil ». Cet article pose pour la première fois le principe de la compensation par l'État de telles mesures ; il est codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. La loi organique de 2005 procède à une double extension des mesures concernées par ce principe de compensation, confirmée par la loi organique de 2022 :

- ♦ les ressources concernées incluent désormais les « *contributions de sécurité sociale* » ;
- ♦ les mesures retracées dans les annexes aux projets de lois de financement s'étendent aux « *réductions ou abattements de l'assiette* » de ces contributions.

¹ Cf. décision du 13 août 1993 n° 93-325 DC, considérant 119, du Conseil constitutionnel.

Cette notion de « *contribution de sécurité sociale* », utilisée par le législateur organique depuis 2005, n'a toutefois pas de définition constitutionnelle. Elle diffère manifestement de celle de « *cotisations de sécurité sociale* » puisque le législateur organique demande au Gouvernement de présenter les mesures affectant les « *cotisations ou [les]contributions de sécurité sociale* ».

Il est donc logique de rechercher le sens de cette notion de « *contribution de sécurité sociale* » parmi les « *impositions de toutes natures* » (ITN) qui sont des versements obligatoires à destination des administrations publiques sans contrepartie immédiate ou différée, directe ou indirecte. En application de l'article 34 de la Constitution, leurs assiettes, taux et modalités de recouvrement sont fixés par la loi. Compte tenu de leurs caractéristiques juridiques respectives, les « *cotisations sociale* » et les ITN constituent deux catégories distinctes.

- ◆ Cette distinction entre les impositions de toutes natures et les cotisations sociales ne peut s'opérer sur la seule dénomination des prélèvements. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé, dans sa décision n°94-357 DC du 25 janvier 1995, que les « contributions » versées à l'assurance chômage, en tant qu'elles ouvrent droit à l'assurance chômage, « *ont le caractère de cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés* ».
- ◆ La qualification d'« *imposition de toutes natures* » (ITN) s'appuie sur les caractéristiques intrinsèques du prélèvement qui peut prendre des appellations variées. Les ITN peuvent ainsi prendre la dénomination d'« *impôt* » (exemple : impôt sur le revenu), de « *taxe* » (exemple : taxe sur la valeur ajoutée), de « *contribution* » (exemple : contribution sociale nette sur les bénéfices des sociétés, contribution sociale généralisée ou CSG), de « *cotisation* » (exemple : cotisation foncière des entreprises), de « *droit* » (exemple : droits de mutations à titre onéreux), etc.

Cette notion de « *contribution de sécurité sociale* » ne peut donc pas être comprise comme désignant les ITN affectées à la sécurité sociale qui prennent l'appellation de « *contribution* »².

Pour définir ces « *contributions de sécurité sociale* », il est en conséquence nécessaire d'analyser l'intention du législateur organique, sa déclinaison par le Gouvernement dans les PLFSS et, comme la lettre de mission y invite, d'examiner si les dispositions de la loi de programmation des finances publiques donnent des précisions complémentaires.

1.3. Le Parlement invite depuis 2005 le Gouvernement à rendre compte des mesures de réduction des assiettes ou des taux de l'ensemble des recettes affectées à la sécurité sociale

Les débats de la loi organique de 2005 n'apportent pas, en eux-mêmes, d'éclairage sur la notion de « *contribution de sécurité sociale* » qui figure dans le projet initial du Gouvernement et qui a été adoptée sans amendement. Leur lecture combinée avec ceux de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie donne, en revanche, une indication assez forte en faveur d'une acceptation large.

Le Parlement a en effet voté, à l'article 70 de cette dernière loi, une extension du principe de compensation évoqué *supra* à « *toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes de sécurité sociale, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement* » ainsi qu'« *à toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces [...] contributions* ». Cette rédaction de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, toujours en vigueur, est plus précise que la notion de « *contribution de sécurité sociale* » et vise, sans aucun doute possible, toute recette de nature fiscale affectée à la sécurité sociale.

² Le législateur organique en aurait, sinon, dressé explicitement la liste en demandant, par exemple, que soient évaluées « *l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, de contribution sociale généralisée et de contribution sociale de solidarité des sociétés* ».

Lors du débat de ce projet de loi au Sénat, le Gouvernement a répondu favorablement à une demande d'élever au niveau organique cette extension et a pris l'engagement de « *présenter un projet de réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale [qui] contiendra des mesures de nature à garantir l'autonomie financière de la sécurité sociale et permettra notamment de donner une valeur juridique supérieure aux mesures prévues à [...] la présente loi* »³.

Le Sénat comprendra logiquement que le terme de « *contributions de sécurité sociale* » du projet de loi organique, présenté l'année suivante vise ainsi « *les taxes et impositions affectées à la sécurité sociale* »⁴, sans être démenti par le Gouvernement.

Le député Thomas Mesnier, qui est l'auteur de la proposition de loi organique adoptée en 2022, invite également le Gouvernement à « *examiner le périmètre le plus large possible* » des recettes qualifiables de « *contributions de sécurité sociale* »⁵.

1.4. Le Gouvernement a progressivement élargi le périmètre des recettes pour lesquelles il a présenté, dans les annexes du PLFSS, des mesures de réduction de leurs assiettes ou de leurs taux

L'analyse des annexes 5 des PLFSS 2007 à 2022, dont le contenu est précisé dans l'encadré 1 ci-après, montre que le Gouvernement a assez rapidement retenu l'acception la plus large des « *contributions de sécurité sociale* » affectée aux ROBSS :

- dans les annexes des PLFSS 2007 à 2009, seules des mesures des réductions des cotisations de sécurité sociale, de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sont présentées ;
- le PLFSS 2010 présente, pour la première fois :
 - une définition explicite des mesures qui sont ainsi présentées comme « *l'ensemble des mesures portant sur les prélèvements affectés aux organismes de base de la sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour ces organismes ou pour l'État si celui-ci les compense et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui serait résulté de l'application des règles générales applicables en matière de prélèvement social* » ; le terme retenu de « *prélèvements affectés aux organisme de base* » fait ainsi écho au champ le plus large possible des recettes de la sécurité sociale ;
 - une section consacrée aux « *autres catégories faisant l'objet de prélèvements dérogatoires* » qui contient une partie relative aux « *autres impôts affectés à la sécurité sociale* ».

Si le doute était encore permis sur le sens à donner à cette définition, puisque la totalité des recettes fiscales mentionnées dans l'annexe 5 du PLFSS 2010 revêtent l'appellation de « *contribution* »⁶, le PLFSS 2011 apporte une réponse en présentant également les mesures de réduction de la taxe sur les salaires.

- les PLFSS ultérieurs reprennent cette catégorisation ; le PLFSS 2022 présente ainsi une partie consacrée aux « *dispositifs affectant les revenus du capital et des jeux et impôts affectés à la sécurité sociale* ».

³ Intervention du ministre des solidarités, de la santé et de la famille, Philippe Douste-Blazy, le 27 juillet 2004.

⁴ Rapport n° 252 de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 16 mars 2005

⁵ Entretien avec la mission en date du 7 novembre 2022.

⁶ Contribution sociale sur les bénéfices, alors affectée à la sécurité sociale ; contribution sociale de solidarité des sociétés ; contribution à la charge des distributeurs de médicaments ; contributions sur les dépenses de promotion des médicaments et des dispositifs médicaux ; contribution sur le chiffre d'affaires de l'industrie pharmaceutique.

Encadré 1 : L'annexe 5 des projets de loi de financement de la sécurité sociale

1) Prévue par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, l'annexe 5 de chaque PLFSS doit donner une information sur :

- les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale ; les mesures concernées sont des « *réductions ou exonérations de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement* » et des « *réductions de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions* » ;
- les évolutions introduites depuis le dernier PLFSS et celles envisagées dans le PLFSS ;
- l'évaluation de l'impact financier de l'ensemble de ces mesures ;
- le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu ;
- la neutralité de cette compensation pour la trésorerie des régimes et l'état des créances.

Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme.

2) L'information donnée dans l'annexe 5 a progressivement été enrichie et présente ainsi dans la « dernière » annexe 5, associée au PLFSS 2022 :

- le champ de l'annexe qui est présenté comme « *l'ensemble des mesures qui entraînent une perte de recettes* » et « *allègent le montant dû par les cotisants* ». Doivent ainsi être recensées les « *dérogations au droit commun en matière de prélèvement social* », ce droit commun étant appréhendé sous l'angle théorique du « *traitement équitable entre revenus du travail, revenus du capital et revenus de remplacement, afin de concourir au financement de la protection sociale* » ;
- le principe et les modalités de la compensation des pertes de recettes liées à ces mesures ainsi que le recensement exhaustif des exceptions à ce principe depuis 2006 ;
- les règles de gouvernance de ces mesures, relatives à l'évolution des montants et à leur évaluation ;
- la définition générale de trois ensembles de ces mesures : les « *exonérations sociales* », correspondant en fait aux mesures d'exonération et de réduction des cotisations de sécurité sociale, les « *exemptions d'assiette sociale* » et les « *autres types de dérogations portant sur les revenus d'activité* » ; les réductions de recettes de la sécurité sociale portant sur d'autres assiettes (revenus du capital, consommation, etc.) ne sont *a contrario* pas évoquées dans cette partie ;
- une présentation du principe de numérotation et des évolutions projetées pour ces dispositifs ;
- des tableaux présentant le coût des mesures d'exonérations de cotisations de sécurité sociale, déclinées par branche ;
- 105 fiches retraçant, pour une mesure ou un regroupement de mesures, les informations suivantes :
 - l'objectif de la mesure ou du regroupement de mesures ;
 - une description de la mesure ou du regroupement de mesures ;
 - les conditions d'éligibilité ;
 - les règles de cumul avec les mesures générales (réduction dégressive sur les bas salaires, « *bandeau maladie* » et « *bandeau famille* ») ;
 - l'existence d'autres dispositifs de réduction des recettes de la sécurité sociale concourant au même objectif ;
 - l'historique, incluant l'entrée en vigueur et les références juridiques ;
 - les données de coût (perte de recettes théorique), la source et la fiabilité de cette évaluation ;
 - une présentation des évaluations, déjà réalisées, de cette mesure ou regroupement de mesures.

La fiche n°9 dresse enfin une « *synthèse des dérogations au principe d'assujettissement à la CSG* » sans identifier *stricto sensu* une mesure ou un regroupement de mesures de réduction de la CSG.

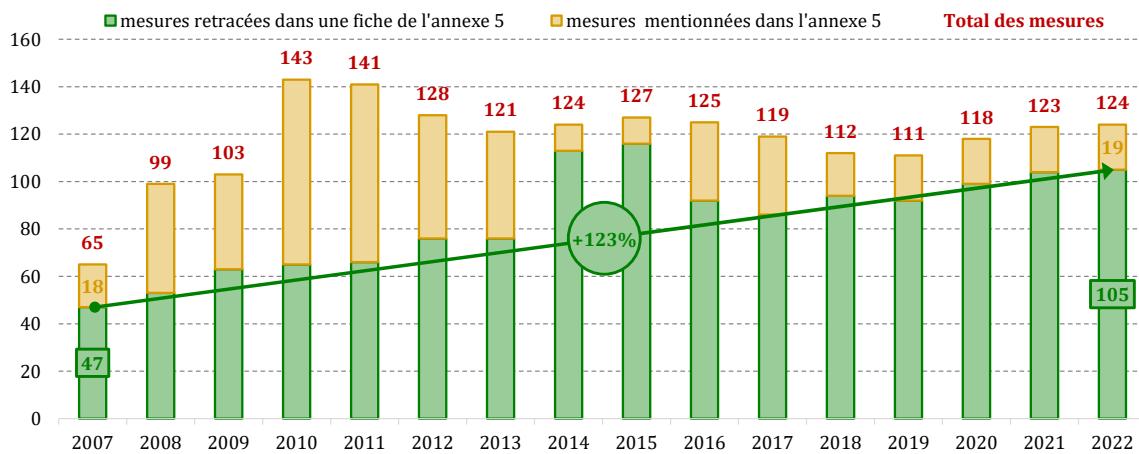
3) Avec l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 mars 2022, le contenu de l'annexe 5 se retrouve désormais dans deux annexes de deux projets de loi de financement de la sécurité sociale distincts :

- **l'annexe 4 du PLFSS** qui reprend l'essentiel de l'information précédemment présentée dans les annexes 5 ; la première version de cette annexe a été jointe au PLFSS 2023 en reprenant l'essentiel de la structure de l'annexe 5 du PLFSS 2022 à l'exception des fichées détaillées par mesure ;
- **l'annexe 3 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale** qui présentera également, pour la première fois, en juin 2023 au titre de l'exercice 2022, l'évaluation des mesures.

Source : Mission.

En lien direct avec cette évolution, les annexes 5 des PLFSS ont présenté ou mentionné un nombre croissant de mesures (cf. graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1 : Évolution du nombre des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale présentées ou mentionnées dans les annexes 5 des PLFSS entre 2007 et 2022



Source : Mission d'après les annexes 5 des PLFSS 2007 à 2022.

Commentaire : l'augmentation temporaire du nombre de mesures retracées dans une fiche de l'annexe 5 du PLFSS en 2014 et en 2015 s'explique par le traitement de 21 mesures mentionnées dans les annexes 5 depuis 2008, ayant fait l'objet d'une ou plusieurs fiches dans les annexes 5 des PLFSS 2014 et 2015 puis de nouveau « simplement » mentionnées, sans fiche associée, dans les annexes des PLFSS 2016 et ultérieurs.

Il s'agit de mesures d'exonération de cotisations pour les revenus tirés d'activités relativement marginales par rapport aux activités salariées, par exemple : personnes détenues effectuant un travail pour le compte de l'administration, personnes encadrant des adultes handicapés dans un centre de vacances ou de loisirs, « junior entreprises », pilotes de haute mer et aides de marine remontant jusqu'à Rouen, Paris et au-delà, aides de marine en activité sur la Haute Seine, l'Yonne, la Marne, la Saône et le Doubs, vendeurs à domicile indépendants, personnes recrutées en vue de procéder aux enquêtes et recensements agricoles, ouvreuses des théâtres nationaux, chansonniers exerçant une activité à temps partiel, personnes participant à une course landaise, cadets de golf, gérants de cabines téléphoniques, énoiseurs, etc.

1.5. Le projet de loi de programmation des finances publiques n'apporte pas d'éclairage complémentaire sur le champ des recettes concernées par d'éventuelles mesures de réduction

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en débat au Parlement lors de la remise de ce rapport, contient trois dispositions concernant les réductions de recettes de la sécurité sociale.

- Un compteur de mesures affectant les prélèvements obligatoires est prévu à l'article 6, décliné sur les « *dépenses fiscales* » et sur les « *exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales* » ; la notion de « *contribution de sécurité sociale* » n'est pas reprise dans cet article.
- Un plafonnement des mesures réduisant les ressources de la sécurité sociale et leur limitation dans le temps sont prévus à l'article 20 ; la formulation usuelle des « *exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement* » est ici utilisée.
- Des « *évaluations de la qualité de l'action publique* », prévues à l'article 21, concernent également les « *exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux [ROBSS]* ».

La reprise, à l'identique, de cette notion de « *contribution de sécurité sociale* » dans le projet de loi n'apporte donc aucune information supplémentaire par rapport aux dispositions organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

2. La recherche des mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale peut être menée sur neuf ensembles homogènes de recettes qui lui sont quasi-exclusivement affectées

La recherche d'éventuelles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale doit donc *a priori* être réalisée sur l'ensemble des prélèvements obligatoires qui lui sont affectés. Afin d'éclairer les choix du Gouvernement dans la détermination du champ des recettes concernées par d'éventuelles mesures de réduction, cette partie :

- ♦ recense exhaustivement les prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale ;
- ♦ analyse les affectataires de ces recettes au sein des administrations publiques en portant une attention particulière à l'affectation à des « régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou à des organismes concourant à leur financement » (ROBSS) ;
- ♦ identifie des ensembles cohérents de recettes permettant, en outre, d'opérer des regroupements utiles pour l'analyse des mesures de réduction qui les concernent.

2.1. 48 impositions de toutes natures sont, en tout ou partie, affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Les dispositions législatives créant ou affectant des impositions de toutes natures à des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont, pour la plupart d'entre elles, regroupées dans le code de la sécurité sociale et, pour les régimes agricoles, dans le code rural et de la pêche maritime. Par ailleurs, les textes législatifs créant les caisses de sécurité sociale, qui se trouvent également pour la plupart d'entre elles dans ces mêmes codes, détaillent précisément les recettes de ces caisses.

La lecture de ces dispositions permet donc d'avoir une vision relativement exhaustive des impositions de toutes natures qui sont affectées à ces régimes.

Pour ce qui concerne le régime général, les impositions de toutes natures affectées à chaque caisse nationale qui gère au moins un risque des cinq branches « maladie », « accidents du travail et maladies professionnelles », « vieillesse », « famille » et « perte d'autonomie » sont recensées de manière exhaustive dans le titre IV, consacré aux « ressources », du livre II relatif au « régime général » de la partie législative du code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) bénéficie, en application de l'article L. 135-3 de ce même code, d'une affectation d'une part de contribution sociale généralisée (CSG).

Pour ce qui concerne les régimes agricoles, les impositions de toutes natures affectées à la mutualité sociale agricole au titre des branches « maladie » et « vieillesse » sont recensées respectivement aux articles L. 731-2 et L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime :

- ♦ le régime des salariés est financé par des cotisations de sécurité sociale et la part de la CSG acquittée par les personnes affiliées à ce régime ;
- ♦ le régime de non-salariés est financé, outre les cotisations et la part de la CSG qui lui reviennent naturellement, par l'accise sur les alcools, la cotisation sur les boissons alcooliques et les contributions sur les boissons non alcooliques, sucrées et édulcorées.

Pour ce qui concerne les régimes des non-salariés non agricoles, les régimes de base des professions libérales sont financés par des cotisations de sécurité sociale et la part de la CSG acquittée par les personnes affiliées à ce régime, à l'exception de la caisse nationale des barreaux français qui bénéficie de l'affectation du droit de plaidoirie et de la contribution équivalente pour les avocats non-salariés dont l'activité principale n'est pas la plaidoirie. Cette imposition de toutes natures est affectée au régime de retraite de base des avocats dont elle couvre environ un tiers des charges. De même, la caisse de retraite des clercs et employés de notaires bénéficie de l'affectation d'une taxe sur les honoraires et émoluments de ses ressortissants.

Pour ce qui concerne enfin les régimes spéciaux, le régime de la branche des industries électriques et gazières (IEG) bénéficie de l'affectation d'une ressource fiscale, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), prélevée sur les factures de gaz et d'électricité. Les autres régimes spéciaux sont financés par des cotisations de sécurité sociale, la part de la CSG acquittée par les personnes affiliées à ce régime et, pour certains d'entre eux, par des subventions de l'État.

L'analyse des textes mentionnés *supra* permet donc de recenser de manière relativement exhaustive les impositions de toutes natures qui sont affectées, en tout ou partie, à des ROBSS.

Ce recensement, détaillé dans le jeu de données au format ouvert de la pièce jointe n° 2.1, conduit à dénombrer 48 impositions de toutes natures distinctes.

Ce recensement diffère de celui présenté en annexe 3 du PLFSS 2023, en ce qu'il ne comprend

- ◆ **ni les recettes de nature non fiscale de ces régimes**, comme les redevances dues au titre de l'utilisation des fréquences attribuées pour l'exploitation d'un réseau mobile collectées par l'Autorité de régulation des communication électroniques et postales et affectées à la caisse nationale d'assurance vieillesse, les compensations entre régimes ou les subventions budgétaires, qui n'entrent pas dans le champ de la loi organique ;
- ◆ **ni les ressources de nature fiscale exclusivement affectées, au sein de la sécurité sociale, à des régimes autres que les ROBSS**. Ainsi la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), intégralement affectée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui n'est pas un ROBSS, n'est pas comprise dans ce recensement.

2.2. Seule la taxe sur la valeur ajoutée devrait être écartée du périmètre d'analyse : son affectation à la sécurité sociale relève d'une logique de compensation de pertes de recettes décidées par l'État

L'analyse des affectataires de ces 48 ITN est une étape nécessaire à la satisfaction de l'obligation de présentation du détail de ces mesures de réduction « *par nature, par branche et par régime ou organisme* » prévue au 3° de l'article LO 111-4-4 du code de la sécurité sociale.

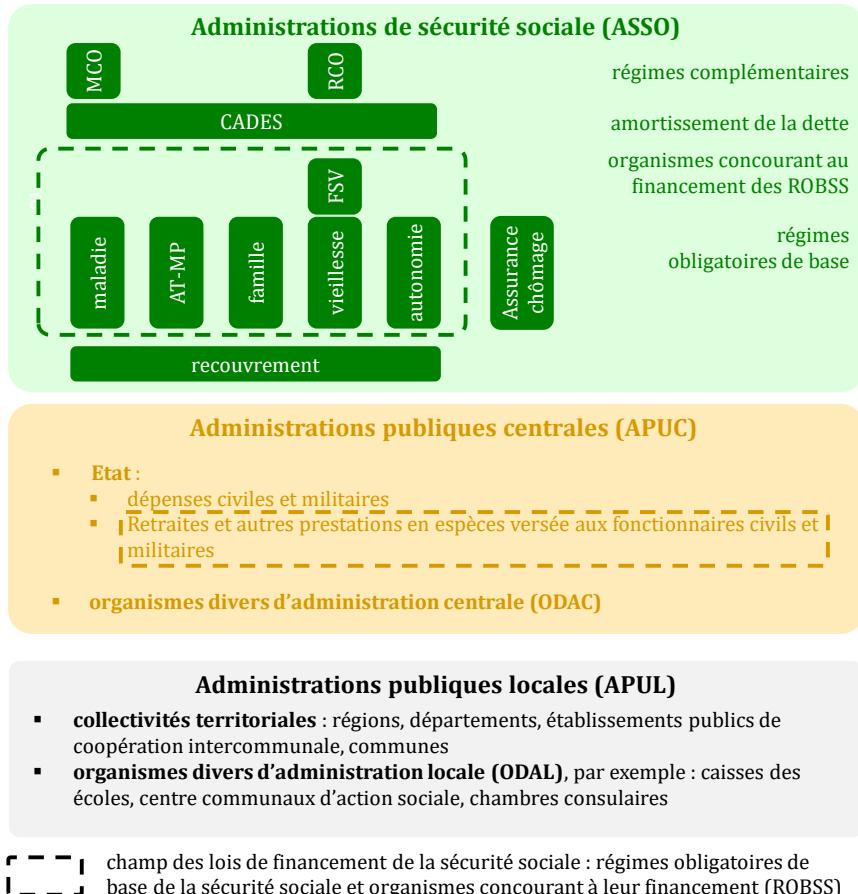
Elle permet également, en examinant la part de ces recettes affectée aux ROBSS et celle affectée aux autres administrations publiques (cf. figure 1 ci-dessous), d'apporter un éclairage utile à la détermination du champ des recettes concernées par l'obligation organique d'évaluation.

Les données relatives à l'affectation des 48 impositions de toutes natures affectées qui figurent dans le jeu de données au format ouvert la pièce jointe n° 2.2, permettent de conclure qu'elles sont toutes affectées exclusivement à une unique branche et un unique régime de base à l'**exception d'une des quatre configurations suivantes** :

- ◆ **affectation à plusieurs ROBSS** : la taxe sur les salaires est affectée aux caisses gérant les risques « maladie », « vieillesse », « famille » et « perte d'autonomie » ;
- ◆ **affectation à un régime de base et à un régime complémentaire** pour un même risque ou régime :
 - l'accise sur les alcools est, au sein du régime des non-salariés agricoles, affectée à ce ROBSS pour la couverture des deux risques « maladie » et « vieillesse » ainsi qu'au régime complémentaire « vieillesse » ;
 - la taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance aux garanties de protection complémentaire en matière de frais de soins de santé est affectée à la couverture des dépenses de la complémentaire santé solidaire et, pour le solde, à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMETS) ;

Annexe II

Figure 1 : Les ROBSS parmi les administrations publiques



Source : Mission d'après le bilan des relations financières entre l'état et la protection sociale annexé au PLF 2023.

- ◆ **affectation multiple entre sous-secteurs des administrations publiques :**
 - l'accise sur les tabacs est, pour les recettes collectées sur les territoires concernés, affectée aux collectivités de Corse et ultramarines ; la part collectée sur le territoire métropolitain, hors Corse, est en outre affectée à 0,5 % à un régime complémentaire de retraite des débitants de tabac ;
 - une part de 5 %, dans la limite de 5 M€, du prélèvement sur les jeux est affectée à l'agence nationale de santé publique, organisme divers d'administration centrale ;
 - la TVA est affectée à 23,3 % à la caisse nationale des allocations familiales et à 5,18 % à la compensation, aux régimes de retraite complémentaire et à l'Unédic des pertes de recettes générées par la réduction dégressive sur les bas salaires.

Cette dernière affectation relève d'une logique de compensation, la fraction affectée à la CNAMTS étant définie afin de couvrir des pertes de recettes décidées par l'État. Cette fraction varie chaque année, en fonction du rendement de la TVA et des pertes de recettes à couvrir.

Une réduction des recettes de la TVA décidée par l'État, par exemple le vote d'un taux réduit pour une catégorie de produit, donnerait vraisemblablement lieu à un ajustement de la quotité affectée à la sécurité sociale pour neutraliser cette réduction.

Parmi ces 48 impositions de toutes natures, la TVA est, en outre, la seule à présenter la double caractéristique suivante :

- ◆ une affectation minoritaire à la sécurité sociale et, plus globalement, aux administrations de sécurité sociale (ASSO), la part affectée à la sécurité sociale étant de 23,3 % - 28,5 % pour l'ensemble des ASSO –, l'État en conservant environ 45 % ;

- des dépenses fiscales associées qui sont déjà détaillées dans les annexes au projet de loi de finances (cf. encadré 2 ci-après).

A contrario, toutes les autres recettes sont affectées à plus de 99 % aux ROBSS ou, à défaut, aux ASSO et il semble peu pertinent de retenir, pour le champ des recettes, un critère d'affectation intégrale aux ROBSS, ce qui conduirait à écarter de la recherche d'éventuelles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, par exemple, celles qui concernent la CSG.

Il est donc logique de rechercher les éventuelles mesures de réduction concernant l'ensemble des impositions de toutes natures affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, à l'exception de celles qui concernent la taxe sur la valeur ajoutée.

2.3. Les éventuelles mesures de réduction pourraient ainsi être recherchées sur neuf ensembles homogènes de recettes de la sécurité sociale

Hors TVA, les cotisations de sécurité sociale et les 47 recettes fiscales ainsi retenues sont très variées en termes d'assujettis, d'assiettes et de modalités de recouvrement. Afin d'éclairer les choix du Gouvernement dans la détermination du champ des recettes concernées par des mesures de réduction et de contribuer à la détermination et à l'analyse de ces mesures de réduction associées, plusieurs ensembles cohérents de recettes peuvent être déterminés.

La segmentation proposée à cet effet repose d'abord sur la « proximité» des prélèvements obligatoires avec les ressources historiques de la sécurité sociale que sont les cotisations de sécurité sociale. Cette proximité est analysée par les critères qualitatifs suivants :

- être une recette proche dans ses éléments constitutifs – assujettis, assiette, forme des taux, modalité de recouvrement – des cotisations de sécurité sociale ; les prélèvements spécifiques qui ont été créées pour « compenser » les exemptions d'assiette font partie de ce premier segment (exemples : contributions sur les retraites chapeaux, l'attribution de *stock options*, forfait social, etc.) ;
- à défaut de partager l'ensemble de ces éléments constitutifs, être assis sur la masse salariale qui est l'assiette historique et majoritaire de la sécurité sociale ;
- pour les recettes qui ne sont pas assises sur la masse salariale, présenter un lien avec les risques couverts, ce qui permet de distinguer des recettes :
 - créées avec l'objectif de régulation des dépenses de santé ;
 - ou ayant un lien indirect avec les dépenses de santé, pour les recettes dont l'assiette taxe des consommations préjudiciables à la santé (tabac, alcools) ;
- pour les autres recettes, le caractère historique de la création ou de l'affectation à la sécurité sociale dans une logique de diversification de ses recettes ou, au contraire, de « panier de recettes » venues compenser des pertes de recettes décidées par l'État permet une dernière segmentation.

Cette segmentation permet d'identifier neuf ensembles de recettes sur lesquelles des mesures de réduction de recettes pourraient être recherchées (cf. détail dans le tableau 1 ci-après) :

- quatre ensembles de recettes assises sur la masse salariale et les revenus de remplacement :
 - ensemble n°1 : les cotisations de sécurité sociale et les contributions de solidarité pour l'autonomie ;
 - ensemble n°2 : la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement ;
 - ensemble n°3 : les prélèvements spécifiques sur les exemptions d'assiette ;
 - ensemble n°4 : la taxe sur les salaires ;
- deux ensembles de recettes sur une assiette autre que la masse salariale et présentant un lien avec les risques couverts par la sécurité sociale :

Annexe II

- ensemble n°5 : les taxes sur le secteur de la santé y compris les taxes sur les régimes complémentaires de santé ;
- ensemble n°6 : l'accise sur le tabac et le droit de licence ; l'accise sur les alcools et les taxes sur les boissons ;
- deux ensembles de recettes sur une assiette autre que la masse salariale créées pour diversifier et augmenter les recettes de la sécurité sociale :
 - ensemble n°7 : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ;
 - ensemble n°8 : la CSG sur les assiettes autres que les revenus d'activité (revenus du patrimoine, jeux, etc.) ;
- un dernier ensemble n°9 constitué des autres impositions de toutes natures.

Tableau 1 : Cotisations et impositions de toutes natures affectées à des ROBSS retenues pour la recherche des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

Recettes, regroupées par ensembles*	Collecteur	Rendement 2023, en M€		
		ROBSS	ASSO**	Hors ASSO
1. Cotisations de sécurité sociale, contributions de solidarité autonomie [2]	caisses de sécurité sociale	293 020 (100 %)	0	0
2. CSG revenus d'activité et de remplacement [1]	caisses de sécurité sociale	103 413 (79,7 %)	26 209 (20,3 %)	0
3. Prélèvements spécifiques sur exemptions d'assiette [7]	caisses de sécurité sociale	7 323 (100 %)	0	0
4. Taxe sur les salaires [1]	DGFiP	17 418 (100 %)	0	0
5. Taxes sur le secteur de la santé [14]	ACOSS, DGFiP, ANSM	3 968 (55,9 %)	3 131 (44,1 %)	0
6. Accises sur le tabac et les alcools et taxes assimilées [8]	DGDDI, DGFiP	18 751 (95,8 %)	680 (3,5 %)	144 (0,7 %)
7. Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) [1]	ACOSS	4 613 (100 %)	0	0
8. CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.) [7]	DGFiP	15 912 (93,7 %)	1 065 (6,3 %)	5 (0,0 %)
9. Autres recettes fiscales [6]	DGFiP, autres	3 718 (100 %)	0	0
Total des recettes hors TVA [47]	caisses, DGFiP, DGDDI, autres	468 136 (93,9 %)	30 485 (6,1 %)	149 (0,0 %)
<i>pour mémoire, TVA nette [1]</i>	<i>DGFiP</i>	<i>49 535 (23,3 %)</i>	<i>11 013 (5,2 %)</i>	<i>152 051 (71,5 %)</i>

Source : Mission d'après direction de la sécurité sociale et de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

Légende : * le nombre d'ITN contenu dans chaque ensemble de recettes est précisé entre crochets

** ASSO hors ROBSS

ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale

ANSM : agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

DGDDI : direction générale des douanes et droits indirects.

Encadré 2 : Le tome II des « voies et moyens » du projet de loi de finances

Depuis 1980, le Gouvernement consacre chaque année aux dépenses fiscales une annexe du projet de loi de finances (PLF). Cette annexe est le deuxième tome du fascicule des « voies et moyens » annexé au PLF. Initialement destinée, en application de l'article 32 de la loi n°80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980, à retracer « *l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître les évaluations initiales [et] actualisées, ainsi que les résultats constatés [et la] ventilation détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs* », cette annexe s'est progressivement enrichie. Sa présentation est stable depuis 2006, première année d'application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui a repris cette obligation d'information en son article 51.

Le tome II des voies et moyens annexé au PLF 2023 est un document de 228 pages qui présente de la manière suivante 465 dépenses fiscales.

- une présentation générale de l'ensemble des dépenses fiscales détaillant particulièrement :
 - **la notion même de dépense fiscale** en explicitant, pour 6 impositions de toutes natures⁷ et pour les impôts locaux, dès lors que les dépenses fiscales concernées ont impact direct sur le budget de l'État, la « norme de référence », c'est-à-dire « *les principes généraux du droit fiscal* ». Cette norme n'est pas intangible et fait en conséquence appel au « dire d'expert » résumant « *l'observation des faits et l'une interprétation a posteriori des intentions du législateur* ».
 - Lorsqu'une mesure réduisant une recette fiscale ne peut être qualifiée de dépense fiscale, elle est considérée comme une « modalité de calcul de l'impôt ». Il en va de même des mesures précédemment considérées comme des dépenses fiscales et dont le classement a évolué. 77 « modalités de calcul de l'impôt » sont ainsi recensées dans cette annexe.
 - **les évaluations de pertes théoriques de recettes de ces dépenses fiscales**, rassemblées par mission budgétaire et par impôt ; les dépenses fiscales générant, ensemble, plus de la moitié de la totalité des pertes théoriques de recettes et celles dont le fait générateur est éteint mais qui continuent à produire une incidence budgétaire sont également présentées ;
 - **les évolutions intervenues depuis le précédent PLF** (créations, suppressions, extinctions, évolution du classement – cf. *supra*) et **celles proposées dans le PLF** (créations, augmentations, suppressions, diminutions) ;
 - **la méthode de chiffrage des pertes théoriques de recettes** pour 3 années (passée, présente et à venir), la fiabilité de cette évaluation ; la présentation des autres caractéristiques quantitatives (nombre de bénéficiaires, années de création et de modification, dernière année du fait générateur et d'incidence budgétaire) et qualitatives (norme fiscale de référence) ;
 - **les indicateurs mesurant la performance des dépenses fiscales**, présentées dans les projets annuels de performances des programmes de rattachement de ces dépenses fiscales ;
 - **le programme d'évaluation de ces dépenses fiscales** que le Gouvernement entend mener ;
- **la liste des dépenses fiscales** qui détaille pour chacune d'entre elles :
 - **des caractéristiques juridiques** : impôt concerné, norme fiscale de référence, référence juridique, date de création, de modification, de fin du fait générateur et d'incidence budgétaire ;
 - **des caractéristiques budgétaires** : impact budgétaire, fiabilité et méthode de chiffrage, la mission et le programme budgétaire de rattachement ;
 - **d'autres caractéristiques** : type et nombre de bénéficiaires, finalité poursuivie ;
- **une répartition des dépenses fiscales** par mission et programme ;
- **une table de correspondance juridique**.

Conformément au dernier alinéa de l'article 51 de la LOLF, l'ensemble de ces données pour les 465 dépenses fiscales et 77 modalités de calcul de l'impôt sont « *publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* ». Ainsi :

- 24 caractéristiques y sont détaillées pour 465 dépenses fiscales ;
- 18 caractéristiques y sont détaillées pour 77 modalités de calcul de l'impôt.

Source : Mission.

⁷ L'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur la fortune immobilière, les droits de mutation à titre gratuit, la taxe sur la valeur ajoutée, l'accise sur les énergies.

3. Environ 150 mesures viennent réduire ces recettes ; deux tiers d'entre elles sont formellement identifiées comme telles dans l'annexes 5 du PLFSS 2022

3.1. À défaut de définition universelle, un cadre spécifique d'identification des potentielles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale peut être utilisé

Il n'existe pas de définition universelle permettant de caractériser précisément les mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale et donc de déterminer le périmètre exact de l'obligation organique d'évaluation. Un constat identique peut être dressé pour les dépenses fiscales ; la définition qu'en donne l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se résume à « *un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales relativement à une norme, plutôt que d'une dépense directe* ».

Pour autant des éléments de caractérisation de ces mesures sont présents dans les annexes des PLFSS depuis 2010 (cf. 1.4 ci-dessus).

Le cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale proposé pour déterminer le périmètre de l'obligation organique d'évaluation s'appuie sur ces éléments ainsi que sur le cadre développé pour les dépenses fiscales et présenté dans le tome II de l'annexe des « voies et moyens » du PLF (cf. encadré 2 ci-avant).

Ce cadre unifié a vocation à s'appliquer au périmètre des recettes de la sécurité sociale déterminé dans la partie 2 *supra*, quelle que soit leur nature, fiscale ou sociale. Il identifie les questions spécifiques à chacune de ces deux catégories de recettes.

La première étape de la mise en œuvre de ce cadre consiste à identifier, pour chaque recette, les mesures susceptibles de constituer des réductions de cette recette.

- Les textes législatifs et réglementaires permettent de **définir la « norme de référence »**, c'est-à-dire le régime général de la recette concernée.

Cette définition ne peut, bien entendu, s'appuyer sur ces seuls textes, car ils définissent également les exceptions à ce régime général. Il est donc nécessaire de faire appel aux « principes généraux du droit social et fiscal » permettant de décrire ce que devrait être la recette sociale ou fiscale en l'absence de dérogation, dans l'absolu ou en essayant de dégager ces principes à partir des règles de droit commun.

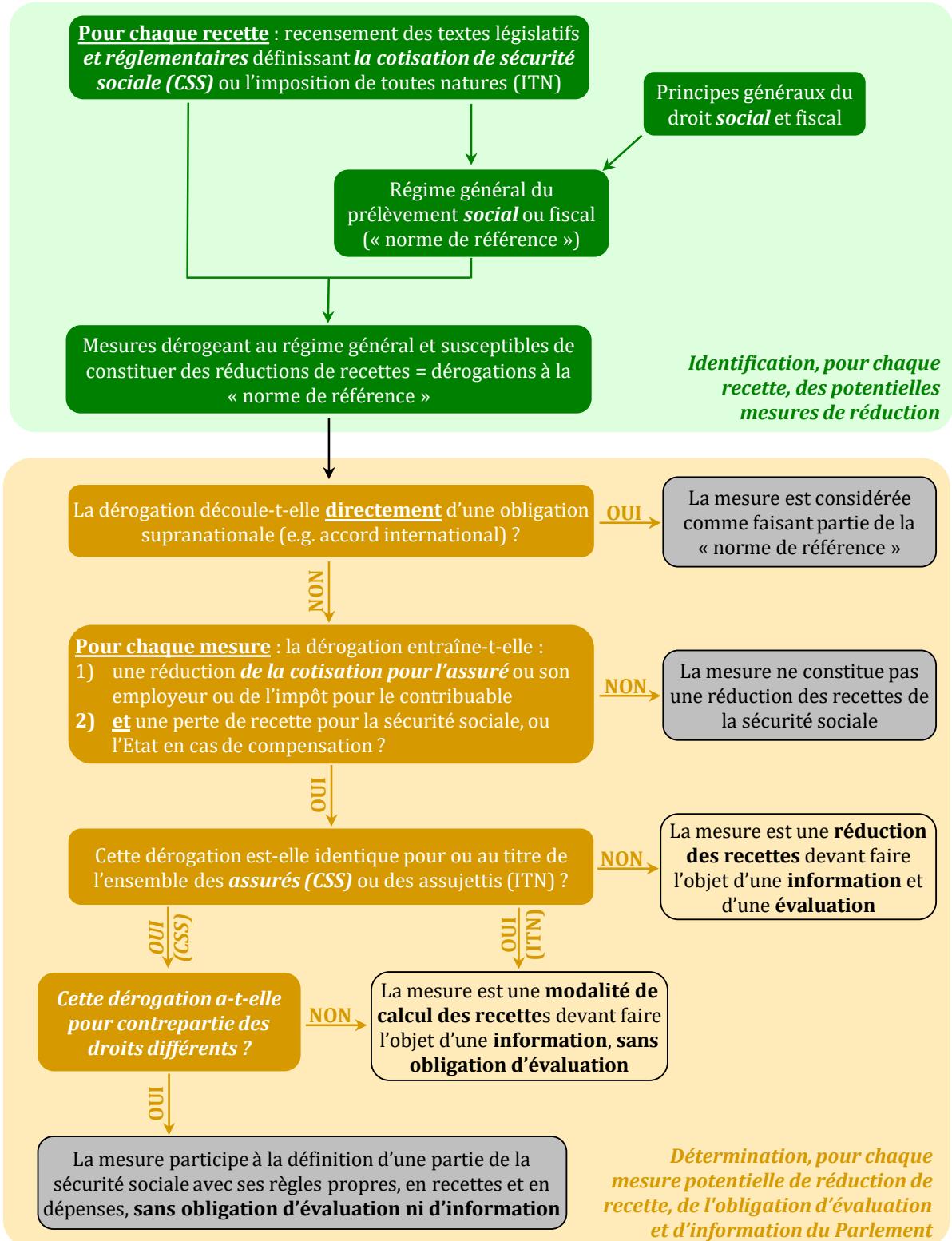
Ces règles de droit commun concernent à la fois les références relatives à l'assujettissement ou l'affiliation, à l'établissement de l'assiette, à la définition du ou des taux et aux modalités de recouvrement.

La définition de cette « norme de référence » comporte par voie de conséquence une forme de subjectivité. Aussi est-il nécessaire que cette norme soit explicitement décrite et présente une forme de stabilité, d'éventuelles évolutions de la « norme de référence » étant *a priori* moins fréquentes que la création ou la modification de dérogations à cette norme.

- L'analyse des textes mentionnés *supra* permet ensuite, par différence avec la règle générale ainsi déterminée, d'**identifier l'ensemble des mesures dérogeant à cette « norme de référence »** et donc susceptibles de constituer des réductions de recettes.

La deuxième étape permet de caractériser chacune de ces mesures dérogatoires en réduction de recette en proposant une analyse de l'obligation d'évaluation de la mesure. A cet effet, chacune des mesures dérogatoires listées à l'étape précédente est analysée à l'aide des questions suivantes, posées dans l'ordre suivant.

Figure 2 : Cadre d'identification des potentielles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation organique d'évaluation



*Source : Mission. Les questions spécifiques aux cotisations de sécurité sociale, par différence à celles concernant les impositions de toutes natures, sont signalées en **gras** et en **italique**.*

- ◆ **La dérogation découle-t-elle directement d'une obligation supranationale ?** Dans la mesure où appliquer les obligations nées de conventions internationales, dès lors qu'elles ont été régulièrement approuvées ou ratifiées, ne relève pas d'un choix de politique publique, une dérogation qui découle directement d'une telle obligation doit être considérée comme faisant partie de la « norme de référence », quand bien même sa mise en œuvre conduit à une diminution des recettes de la sécurité sociale.
 Ainsi, le non assujettissement à la CSG des revenus des contribuables affiliés à un régime de sécurité sociale dans un pays membre de l'Espace économique européen autre que la France ou en Suisse, en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ne devrait pas être considéré comme une mesure réduisant les recettes de la sécurité sociale (cf. notamment 3.2.2 ci-dessous).
 En revanche, si une dérogation ne découle pas directement d'une telle obligation mais met en œuvre une faculté ouverte par le droit supranational, elle doit pouvoir s'analyser comme une mesure de réduction des recettes. Ainsi, les taux réduits de l'accise sur les alcools sur certains produits ne peuvent pas être considérés comme faisant partie de la « norme de référence » (cf. 3.2.6 ci-dessous).
- ◆ **La dérogation entraîne-t-elle une réduction de la contribution pour l'assuré ou le contribuable et une perte effective de recettes pour la sécurité sociale ou pour l'État en cas de compensation ?** La vérification de la perte effective de recettes à travers une réponse positive à ces deux questions est nécessaire à l'identification des mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale. Des mesures dérogatoires à la « norme de référence » peuvent en effet ne pas se traduire *in fine* par un tel effet sur les recettes de la sécurité sociale.
 À titre d'illustration :
 - les taux réduits sur l'accise sur les tabacs appliqués en Corse et dans les départements et régions d'outre-mer allègent directement la charge fiscale des produits mis à la consommation dans ces territoires ; mais ils ne réduisent pas les recettes de la sécurité sociale puisque les recettes de cette accise lorsqu'elles sont collectées dans ces territoires sont affectées à ces collectivités territoriales et pas à la sécurité sociale (cf. 3.2.6 ci-dessous) ;
 - de même, des mesures d'étalement ou de report d'échéances de contributions sociales peuvent déroger à la « norme de référence » en matière de recouvrement sans toutefois conduire ultimement à un allègement de la charge des contribuables ou des assurés ni à une perte de recettes. Aucune dépense fiscale ne repose, aujourd'hui, sur une telle modalité.
- ◆ **La dérogation est-elle identique pour l'ensemble des assurés ou pour l'ensemble des assujettis ?** L'identification de populations d'assurés ou d'assujettis bénéficiant de la dérogation ou ouvrant droit à celle-ci, par différence à des populations qui ne sont pas totalement concernées par elle, est un critère essentiel permettant de matérialiser un choix de politique publique et d'envisager une évaluation. Elle permet donc, de **caractériser une mesure de réduction des recettes de la sécurité sociale** qui peut concerner des secteurs d'activité, des niveaux de salaires, des zones géographiques, etc.
A contrario, s'il n'existe aucune condition pour le bénéfice de la dérogation, c'est-à-dire si elle est identique pour tous les assujettis ou assurés concernés, elle pourra être **qualifiée de « modalité de calcul de la recette »**, par référence à la pratique en matière de dépenses fiscales. Une telle modalité de calcul de la recette ne relèverait pas de l'obligation d'évaluation mais pourrait faire l'objet d'une information dans les annexes des PLFSS ou des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) de même nature que celle donnée pour les mesures de réduction de recettes⁸.

⁸ Notamment : référence juridique, date d'entrée en vigueur, de dernière modification, description de la mesure, évaluation de la perte de recette théorique, nombre de personnes ou d'entreprises concernées, etc.

- Compte tenu de l'absence de contrepartie aux impositions de toutes natures, cette qualification de « modalité de calcul de la recette » serait automatique pour toute dérogation à la norme de référence d'une recette fiscale qui serait non conditionnée. Ainsi, l'abattement de 19 millions d'euros de l'assiette de la C3S qui bénéficie à l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille, devait être analysé comme une « modalité de calcul de la recette » non soumise à l'obligation d'évaluation (cf. 3.2.7 ci-dessous).
- Pour les cotisations de sécurité sociale, en revanche, le lien entre la cotisation et l'ouverture des droits invite à interroger **l'existence, dans les dépenses, d'une contrepartie à cette dérogation concernant la recette**. Dans l'affirmative, la dérogation à la « norme de référence » en matière de cotisations de sécurité sociale est un élément d'une partie de la sécurité sociale caractérisé par des règles propres, en recettes comme en dépenses, et ne devrait pas être évaluée en tant que telle ni faire l'objet d'une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS. Ainsi, le fait que les cotisations « vieillesse » du régime des fonctionnaires ne sont, à la différence de la norme de référence, pas assises sur la totalité des rémunérations des fonctionnaires devrait être, pour la partie de la différence d'assiette correspondant à une différence de règles des pensions servies, regardé comme un élément constitutif de ce régime spécial de retraite puisque les pensions sont également calculées sur des règles spécifiques, différentes de celles du régime général. Une analyse plus approfondie, qui dépasse la commande de la lettre de mission, serait nécessaire pour déterminer si une partie de cette différence pourrait être regardée comme une réduction de recette. Dans l'attente des résultats d'une telle analyse, cette différence d'assiette n'est pas intégrée à la liste des mesures devant faire l'objet d'une évaluation.

Ainsi, ce mode particulier des cotisations qui exclut les primes ne serait pas soumis à l'obligation d'évaluation et ne ferait pas l'objet d'une information spécifique dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS.

En revanche, le mode de calcul des cotisations « famille », qui obéit à la même règle d'assiette, devrait être regardé comme une « modalité de calcul de la recette » dans la mesure où les prestations servies sont identiques pour tous les assurés puisque la branche « famille » est universelle. (cf. 3.2.1 ci-dessous).

Cette notion de « modalité de calcul de la recette », pourrait par ailleurs être utilisée, comme c'est le cas pour les dépenses fiscales, en cas d'évolution de la norme de référence conduisant à « déclasser » une mesure de réduction de recettes qui ne serait dès lors plus soumise à l'obligation d'évaluation. La caractériser comme une « modalité de calcul de la recette » permettrait ainsi de maintenir une information sur ses caractéristiques juridiques et quantitatives.

Le cadre d'identification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et des modalités de calcul est synthétisé dans la figure 2 ci-avant.

3.2. La définition de la norme de référence pour chaque recette ou ensemble de recettes permet d'identifier d'éventuelles mesures de réduction des recettes ou des modalités particulières de leur calcul

Ce cadre d'identification des potentielles mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale est appliqué pour chaque recette ou ensemble de recettes du périmètre d'analyse déterminé aux 2.2 et 2.3 ci-dessus.

Les paragraphes 3.2.1 à 3.2.9 suivants précisent ainsi, pour chaque recette ou ensemble de recettes, à l'exception de celles qui ne présentent aucune mesure de réduction⁹ :

- la ou les normes de référence retenues ;
- les éventuelles différences d'approche avec celles constatées dans les dernières annexes aux PLFSS, particulièrement en termes d'identification :
 - de la norme de référence ;
 - des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation organique d'évaluation, ci-après « réduction de recettes » ;
 - des modalités de calcul de ces recettes, ci-après « modalité de calcul des recettes », cette dernière notion ne se trouvant, par définition, pas dans ces annexes.

Lorsqu'une mesure concerne des recettes de plusieurs des neuf ensembles de recettes déterminés au 2.3 ci-dessus, elle n'est comptabilisée que dans le premier de ces ensembles¹⁰.

3.2.1. Les cotisations de sécurité sociale et les contributions de solidarité pour l'autonomie

3.2.1.1. *Les cotisations de sécurité sociale des salariés et la contribution de solidarité autonomie*

La norme de référence pour les cotisations de sécurité sociale des travailleurs salariés et assimilés du régime général consiste à soumettre l'ensemble de leur rémunération, en espèces comme en nature (exemples : repas fournis, logement ou véhicule de fonction), à un prélèvement qui tient par ailleurs compte des règles particulières en matière de déduction des frais professionnels et d'appréhension des avantages en nature. Cette cotisation est à la charge de l'employeur, à l'exception de la cotisation finançant le risque « vieillesse » qui est pour partie à la charge de l'employeur – la cotisation patronale – et pour partie à la charge du salarié – la cotisation salariale. Les cotisations, salariale et patronale, « vieillesse » présentent en outre la particularité d'être calculées, pour une partie, sur une assiette de rémunération plafonnée au plafond de la sécurité sociale et, pour une autre partie, sur l'assiette totale avec des taux plus faibles.

Elle s'applique également à la contribution de solidarité autonomie (CSA) qui « a la même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie » (article L. 137-40 du code de la sécurité sociale)¹¹.

Les taux de ces cotisations et contributions sont identiques pour l'ensemble des salariés à l'exception de la cotisation finançant le risque « accidents du travail et maladies professionnelles » dont le niveau dépend de la taille, de l'activité et du risque de l'entreprise. La variabilité intrinsèque des cotisations couvrant ce risque, en fonction des entreprises, relève donc pleinement de la norme de référence.

⁹ Sont notamment dans ce cas de figure les recettes suivantes : les prélèvements sur les jeux et les paris, y compris la CSG sur les jeux ; la taxe sur les assurances automobile ; la contribution tarifaire d'acheminement ; le droit de plaidoirie et la contribution équivalente.

¹⁰ Exemple des réductions d'assiette qui concernent les cotisations de sécurité sociale et la CSG.

¹¹ La qualification juridique de cette contribution et de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (cf. 3.2.1.3 ci-dessous) pourrait d'ailleurs être revue à la lumière de la création de la cinquième branche de la sécurité sociale par la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

Cette norme de référence, décrite pour le régime général, s'applique également au régime des salariés agricoles et à la plupart des régimes spéciaux ; aussi peut-elle être considérée comme la norme de référence pour l'ensemble des travailleurs salariés et assimilés du régime général, du régime des salariés agricoles et des régimes spéciaux de salariés.

71 fiches de l'annexe 5 du PLFSS 2022 présentent des mesures réduisant ces recettes ; par ailleurs, cette annexe ou celles de PLFSS passés mentionnent seize autres mesures, toujours en vigueur, qui devraient formellement être considérées comme des mesures relevant de l'obligation d'évaluation.

En revanche, elle ne retrace pas les mesures suivantes, qui s'analysent comme des **réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation** au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus :

- ♦ les **exonérations des indemnités complémentaires d'activité partielle** mise en place de manière temporaire par la LFSS 2021 dans le cadre de la crise sanitaire ;
- ♦ la **prise en charge par la branche famille d'une partie des cotisations et contributions sociales dues sur les salaires des assistantes maternelles et gardes d'enfants** dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Cette annexe mentionne enfin, dans sa partie introductive, sans toutefois les retracer comme une mesure de réduction, les **modalités de calcul des cotisations et contributions de sécurité sociale des fonctionnaires et des assurés de la branche des industries électriques et gazières** qui ne sont calculées que sur le traitement indiciaires et, concernant les fonctionnaires, la nouvelle bonification indiciaire, à l'exclusion des autres primes.

Cette différence d'assiette doit être analysée comme définissant des règles particulières en recettes et dépenses, sans obligation d'évaluation, pour les risques suivants :

- ♦ **accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)**, dans la mesure où ces employeurs sont leurs propres assureurs pour ce risque ;
- ♦ **vieillesse** puisque les règles relatives aux recettes et aux dépenses des régimes spéciaux de retraite de fonctionnaires sont différentes de celles du régime général, dans l'attente d'une analyse du lien entre la différence d'assiette et la différence de règles des pensions servies qui excède le cadre posé par la lettre de mission.

Elle devrait, en revanche, être considérée comme une **modalité de calcul des cotisations pouvant faire l'objet d'une information, sans obligation d'évaluation, pour les deux branches « famille » et « autonomie »** puisque les prestations servies sont universelles.

Concernant les risques « maladie, maternité, invalidité, décès », le taux de 9,7 % appliqué à cette assiette réduite pour les agents titulaires de la fonction publique finance les seules prestations en nature servies par le régime général. La qualification en « modalité de calcul » des cotisations supposerait donc, au préalable d'identifier, au sein de la cotisation de droit commun de 13 %, la part qui couvre ces prestations en nature pour les affiliés du régime général.

Dans la mesure où cette identification n'est pas aujourd'hui disponible, cette modalité de calcul des cotisations maladie des fonctionnaires ne peut, en l'état, être considérée comme pouvant faire l'objet d'une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS.

Un raisonnement identique devrait enfin être tenu pour le **salaire forfaitaire retenu pour calculer les cotisations de sécurité sociale du régime des marins**, concernant les trois risques mentionnés *supra*.

3.2.1.2. *Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants et libéraux*

La norme de référence pour les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants (artisans et commerçants) consiste à soumettre le revenu du travailleur indépendant, qui est le même que celui pris en compte pour l'impôt sur le revenu, à l'exception notable des plus-values professionnelles à long terme, à des taux qui peuvent être calculés par tranche de revenus ou de manière progressive. En cas de revenus faibles ou déficitaires, des cotisations minimales sont appliquées.

Cette norme s'applique également, avec des paramètres différents :

- ◆ **pour les travailleurs non-salariés agricoles** dont les cotisations présentent, en outre, la particularité d'être forfaitaires, c'est-à-dire indépendantes du revenu, pour les indemnités journalières « maladie » et le risque AT-MP ;
- ◆ **pour les professions libérales réglementées** dont la cotisation invalidité-décès peut être forfaitaire, selon la section professionnelle concernée.

Par ailleurs, pour les travailleurs indépendants non agricoles, à l'exception des personnes exerçant une profession libérale réglementée, la possibilité d'opter pour le **régime microsocial** permet le calcul des cotisations par l'application d'un taux unique assis directement sur le chiffre d'affaires ou les recettes et non sur les revenus nets. Compte tenu de ces règles, le régime microsocial peut être considéré comme faisant partie de la norme de référence.

L'annexe 5 du PLFSS 2022 ne mentionne pas la mesure suivante, qui s'analyse comme une réduction de recettes soumise à l'obligation d'évaluation au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus :

- ◆ **la prise en charge par l'assurance maladie d'une partie des cotisations sociales des praticiens et des auxiliaires médicaux**, puisque cette « prise en charge » varie avec le niveau des revenus et n'est donc pas identique pour l'ensemble des assurés.

3.2.1.3. *Les cotisations de sécurité sociale sur les revenus de remplacement et la contribution additionnelle de solidarité autonomie*

La norme de référence pour les cotisations de sécurité sociale sur les revenus de remplacement consiste à appliquer une « cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès » unique aux retraites du régime général, aux allocations de chômage, aux avantages attachés à la cessation d'activité et les aides à la reprise d'activité versés aux travailleurs involontairement privés d'emploi totalement, partiellement ou temporairement ainsi qu'aux avantages de préretraite ou de cessation anticipée d'activité.

Le niveau de cette cotisation ne peut conduire à réduire les allocations de chômage, les avantages attachés à la cessation d'activité, les aides à la reprise d'activité, de préretraite et de cessation anticipée d'activité à des niveaux minima¹², cette dernière disposition devant être considérée comme faisant partie intégrante de la norme de référence.

Elle s'applique également à la contribution additionnelle de solidarité autonomie (CASA) dans la mesure où cette contribution de 0,3 % est assise sur les avantages de retraite et d'invalidité ainsi que sur les allocations de préretraite.

¹² Correspondant au niveau du Smic net pour les indemnités chômage.

L'annexe 5 du PLFSS 2022 ne mentionne pas les mesures suivantes, qui s'analysent comme des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus :

- ♦ **les taux réduits des cotisations de sécurité sociale sur les revenus de remplacement, par rapport au taux de droit de commun applicable** aux assurés du régime général (5,25 %), pour les fonctionnaires (4,75 %) et les personnes relevant de la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (4,6 %) ;
- ♦ **le non-assujettissement à la CASA des avantages vieillesse non contributifs** : allocation de solidarité aux personnes âgées et allocation supplémentaire d'invalidité, allocation supplémentaire d'invalidité, majoration pour tierce personne, pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, retraites du combattant, retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de la guerre ;
- ♦ **le non-assujettissement à la CASA des retraités bénéficiant d'un taux réduit de CSG** sur leur pension de retraite.

3.2.2. La contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité et de remplacement

La CSG sur les revenus d'activité et de remplacement constitue un unique impôt en application de l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale ; toutefois, l'existence de plusieurs cédules invite à retenir la norme de référence suivante, définie pour chaque catégorie de revenus ou ensemble de revenus :

- ♦ **pour les revenus d'activité, la norme de référence** consiste à soumettre 98,25% du salaire ou du revenu, défini au sens large¹³ dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale et 100% de la fraction du salaire ou du revenu qui est supérieur à ce seuil à un prélèvement de 9,2 %, dont une fraction de 6,8 points de cette CSG est déductible de l'impôt sur le revenu ;
- ♦ **pour les revenus de remplacements que sont les allocations de chômage, la norme de référence** consiste à soumettre 98,25 % du revenu brut dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale et 100 % de la fraction du revenu brut qui est supérieur à ce seuil au taux de 6,2 %. Une fraction de 3,8 points de cette CSG est déductible de l'impôt sur le revenu ;
- ♦ **pour les revenus de remplacements que sont les pensions de retraite et d'invalidité, la norme de référence** consiste à soumettre l'intégralité du revenu au taux 8,3 %. Une fraction de 5,9 points de cette CSG est déductible de l'impôt sur le revenu ;
- ♦ **pour les revenus de remplacement que sont les indemnités journalières de sécurité sociale, la norme de référence** consiste à soumettre l'intégralité du revenu à un taux de 6,2 %, dont une fraction de 3,8 points de cette CSG est déductible de l'impôt sur le revenu.

L'annexe 5 du PLFSS 2022 mentionne de manière très précise dans une fiche dédiée (cf. encadré 1 ci-dessus), **les dérogations au principe d'assujettissement et de calcul de la CSG qui devraient, dès lors, en application du cadre défini au 3.1 ci-dessus, être considérées comme des mesures de réduction de recette soumises à l'obligation d'évaluation.**

Cette caractérisation en « réduction de recettes » des taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement est cohérente avec la norme de référence retenue dans l'annexe 5 du PLFSS 2022 et le fait que la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement est un impôt proportionnel unique.

¹³ L'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale dispose que sont assujettis « toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte ».

Néanmoins, il pourrait parfaitement être envisagé d'apprécier distinctement la norme de référence pour la part de la CSG correspondant aux revenus d'activité et pour celle correspondant aux revenus de remplacement. Dans une telle hypothèse, la norme de référence pour la part de CSG perçu sur les revenus de remplacement pourrait être considérée comme celle d'un impôt progressif, à l'image de l'impôt sur le revenu. Un tel choix conduirait, en application du cadre défini au 3.1 ci-dessus, à classer les taux réduits de CSG sur les revenus d'activité comme une modalité de calcul de la recette.

Enfin, la réduction représentative de frais professionnels pour l'assujettissement à la CSG pour les salariés et assimilés, les fonctionnaires, les salariés agricoles, les demandeurs d'emploi, etc. semble relever de la norme de référence pour les deux raisons suivantes :

- ♦ l'objectif de cette mesure est, selon la fiche n° 8 de l'annexe 5 du PLFSS 2022 de « permettre d'assurer l'égalité devant les charges publiques entre salariés et indépendants pour l'appréciation de cette faculté, les travailleurs indépendants pouvant déduire leurs frais professionnels de l'assiette sociale pour déterminer leur montant réel » ; or cette déduction des frais professionnels au réel pour les indépendants fait partie de norme de référence pour la CSG sur les revenus d'activité des indépendants ;
- ♦ la disposition fiscale équivalente de la déduction de frais professionnels fait partie de la norme de référence pour l'impôt sur le revenu.

3.2.3. Les prélèvements spécifiques sur les exemptions d'assiette (forfait social et contributions spécifiques)

La norme de référence pour ces prélèvements spécifiques sur les exemptions d'assiette consiste à appliquer à ces éléments de rémunération, immédiate ou différée, un taux généralement fixe, le cas échéant par tranches, pour chacun de ces prélèvements.

Doivent également être considérées comme faisant partie de la norme de référence les différences liées à des évolutions de taux décidées par le législateur¹⁴.

L'annexe 5 du PLFSS 2022 mentionne par ailleurs de manière très précise dans sa partie introductory (cf. encadré 1 ci-dessus) les différents taux du forfait social ; en application du cadre défini au 3.1 ci-dessus, les **taux réduits du forfait social par rapport au taux normal de 20 % devraient formellement être considérés comme des mesures de réduction de recette soumises à l'obligation d'évaluation** :

- ♦ taux de 16 % pour les sommes affectées à un plan d'épargne retraite collectif pour les entreprises de plus de 50 salariés ;
- ♦ taux de 10 % pour l'abondement et les versements unilatéraux de l'employeur visant l'acquisition de titres de l'entreprise ;
- ♦ taux de 8 % pour :
 - la contribution de l'employeur au financement des prestations complémentaires de prévoyance dans les entreprises d'au moins onze salariés ;
 - la participation dans les sociétés coopératives et participatives employant au moins 50 salariés ;

¹⁴ A titre d'illustration, le taux de la contribution due sur les retraites « chapeau » à la charge des bénéficiaires est de 7% pour la part des rentes liquidées avant le 1er janvier 2011 comprise entre 500 € et 1 000 € par mois, le double pour la part au-delà de ce dernier montant. Pour les rentes liquidées après le 1er janvier 2011, ce taux de 7% est dû pour la part des rentes comprise entre 400 € et 600 € par mois, le double pour la part au-delà de ce dernier montant. Cette différence de contribution qui peut conduire à des différences de situations est liée à la nécessité constitutionnelle de maintenir les situations légalement acquises et doit donc être considérée comme relevant de la norme de référence.

- ◆ exonération pour :
 - l'intéressement dans les entreprises de moins de 250 salariés ;
 - la participation dans les entreprises de moins de 50 salariés ;
 - l'abondement de l'employeur des plans d'épargne salariale dans les entreprises de moins de 50 salariés ;
 - les indemnités de licenciement, de départ à la retraite ou de départ volontaire dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi ;
 - la contribution de l'employeur au financement des prestations complémentaires de prévoyance dans les entreprises de moins de onze salariés ;
 - l'abondement de l'employeur complétant les versements volontaires des salariés sur des plans d'épargne salariale.

Ces taux réduits, voire nuls, pourraient être regroupés **en sept ensembles de mesures de réduction de recettes, soumis à l'obligation d'évaluation, visant à inciter, respectivement** :

- ◆ trois ensembles correspondant aux taux réduits pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance, la contribution des salariés à l'acquisition de titres de l'entreprise et le taux réduit pour les sommes affectées à un plan d'épargne retraite collectif pour les entreprises de plus de 50 salariés ;
- ◆ quatre ensemble de mesures correspondant à une exonération pour le développement des plans d'épargne retraite collectifs ; l'intéressement, la participation et l'actionnariat salariés ; l'accès aux prestations complémentaires de prévoyance ; les départs anticipés dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi.

De même, **devraient être considérés comme des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation** :

- ◆ **l'exonération de contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise pour les aides aux actions de reclassement et reconversion professionnelle**, d'une part, et **l'activité partielle**, d'autre part ;
- ◆ **l'exonération de contribution sur les attributions d'actions gratuites** pour les premières distributions des très petites entreprises, des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire.

3.2.4. La taxe sur les salaires

La norme de référence de la taxe sur les salaires consiste à assujettir les montant bruts imposables des salaires versés par des employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA ou qui ne le sont pas sur au moins 90 % de leur chiffre d'affaires à une taxe de 4,25 % dont le taux peut être majoré à 8,5 % et 13,6 % sur la fraction des rémunérations excédant certaines limites.

L'annexe 5 du PLFSS 2022 mentionne, dans la fiche n°91, les exonérations et exemptions d'assiette prévues au 1. de l'article 231 du code général des impôts (CGI) ainsi qu'aux articles 231 bis D à 231 bis V de ce même code, ainsi que les taux réduits applicables outre-mer.

En revanche, cette annexe ne mentionne pas le fait que les collectivités locales et leurs groupements et régies, bien que remplissant le critère de non assujettissement à la TVA, ne sont pas assujettis à la taxe sur les salaires. Au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus, **cette exonération des collectivités locales pourrait être regardée comme une modalité de calcul de la taxe sur les salaires, non soumise à l'obligation d'évaluation mais pouvant faire l'objet d'une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS.**

3.2.5. Les taxes sur le secteur de la santé

3.2.5.1. *Les taxes sur les médicaments et les dispositifs médicaux*

L'annexe 5 du PLFSS 2022 présente, dans les quatre fiches n°99 à 102, quatre dérogations à la norme de référence pour les dépenses de promotion des médicaments et des dispositifs médicaux et pour certains médicaments (génériques, médicaments orphelins et les plus coûteux).

En revanche, elle ne mentionne pas la mesure suivante, qui s'analyse comme une réduction de recettes soumises à l'obligation d'évaluation au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus :

- **la réduction comprise entre 5 % et 20 % de la contribution à la charge des entreprises assurant l'exploitation, l'importation parallèle ou la distribution parallèle d'une ou de plusieurs spécialités pharmaceutiques** en cas de conclusion d'un accord avec le comité économique des produits de santé.

3.2.5.2. *Les taxes sur les assurances complémentaires*

L'annexe 5 du PLFSS 2022 détaille, dans la fiche n° 98, l'existence de taux réduits de la taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire en matière de frais de soins de santé, en fonction de la nature de ces contrats.

Cette mesure, qui bénéficie à deux populations distinctes, pourrait toutefois être scindée en deux : une première part, largement majoritaire, bénéficiant aux exploitants agricoles et leurs salariés et une deuxième part correspondant aux contrats pour lesquels 80 % au moins de la prime ou de la cotisation globale sont affectés à des garanties autres que la santé¹⁵.

3.2.6. L'accise sur le tabac et le droit de licence ; l'accise sur les alcools et taxes sur les boissons

Les deux accises, sur le tabac et l'alcool, sont encadrées par le droit communautaire dont les dispositions obligatoires doivent, en application du cadre défini au 3.1 ci-dessus, relever de la norme de référence.

- La directive 2011/64/UE établit les règles harmonisées au niveau de l'Union européenne concernant la structure et les taux d'accises applicables aux tabacs manufacturés. Elle définit et classe les différents produits du tabac manufacturés en fonction de leurs caractéristiques. La structure des droits d'accise pour les différents types de produits et les taux minimaux sont également établis dans cette directive.

En conséquence, l'existence de tarifs différents pour les différents produits listés par la directive doit être considérée comme relevant de la norme de « référence ».

En revanche, d'éventuelles différences de taux pour des produits identiques doivent être considérées comme des dérogations relevant de l'obligation d'évaluation. C'est en théorie le cas pour les taux réduits en Corse et dans les départements et régions d'outre-mer ; dans la mesure où les recettes collectées dans ces territoires sont intégralement affectées à ces collectivités, ces taux réduits qui allègent la charge fiscale des consommateurs n'ont pas d'impact sur les recettes des ROBSS et ne sont donc pas des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation.

¹⁵ Liées à la durée de la vie humaine, à l'invalidité, à l'incapacité de travail ou au décès par accident.

Annexe II

- De même, la structure des droits d'accise sur les alcools et boissons alcooliques est encadrée par la directive 92/83/CEE, qui fixe les catégories de produits, les types de réduction pouvant être appliquées ainsi que les exonérations. La directive 92/84/CEE encadre les tarifs pouvant être fixés par les États membres.

L'article 27 de cette directive prévoit des exonérations pour tous les États membres.

La France applique toutes les exonérations obligatoires prévues par l'article 27, qui reposent sur le principe que l'accise ne vise que l'alcool consommé par l'homme sous forme de boisson. Bénéficiant ainsi de ces exonérations qui doivent être considérées comme faisant partie de la norme de référence, en application du cadre défini au 3.1 ci-dessus : les dénaturateurs d'alcool, la cosmétique, la chimie, les arômes, l'alimentation autre que les boissons, la pharmacie (exemple : gel hydroalcoolique), les biocarburants, et tout secteur qui utilise de l'alcool à une fin autre qu'alimentaire.

Bien que facultative, l'exonération pour les produits d'avitaillement et les produits vendus dans les comptoirs de vente est permise respectivement par les articles 41 et 14 de la directive 2008/118/CE sur le régime général d'accise devrait également être considérée comme relevant de la norme de référence pour l'accise sur les tabacs et l'accise sur les alcools. Dans ces situations, tout comme pour la vente à bord des navires et aéronefs, l'accise n'est pas perçue car les produits ne sont pas destinés à être consommés sur le territoire national ce qui est le principe général de perception d'une accise.

En revanche, **devraient être considérées comme des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation, les réductions suivantes :**

- les taux réduits pour les cidres, poirés, hydromels et produits relevant de la catégorie vin pétillant des produits de la vigne, lorsque leur titre alcoolique volumique (TAV) n'excède pas 8,5° : le taux est réduit d'un facteur 2,8 par rapport au tarif de la bière ;
- les taux réduits pour les produits intermédiaires qui sont des vins doux de liqueurs d'appellation d'origine protégée (AOP), des vins doux naturels (exemple : Banyuls, Frontignan, Muscats) : le taux est réduit d'un facteur 4 par rapport au tarif des vins intermédiaires ;
- les taux réduits pour les petits brasseurs indépendants : le tarif pour les bières de TAV inférieur à 2,8° est appliqué quel que soit le TAV ;
- les taux réduits sont prévus pour les départements d'outre-mer (DOM) :
 - le rhum des DOM consommés en métropole : le tarif est divisé par deux par rapport au tarif des alcools forts ;
 - les rhums des DOM consommés dans chaque DOM de production : le tarif, par rapport au tarif des alcools forts, est divisé par 100 en Guyane, 58 dans les Antilles et 19 à La Réunion ;
 - les autres alcools forts consommés dans chaque DOM de production : le tarif, par rapport au tarif des alcools forts, est divisé par 60 en Guyane, 21 dans les Antilles et treize à La Réunion ;

Concernant spécifiquement la cotisation de sécurité sociale sur les alcools, les taux réduits pour les produits intermédiaires qui sont des vins doux de liqueurs AOP, des vins doux naturels (exemple : Banyuls, Frontignan, Muscats) et le rhum des DOM consommé dans chaque DOM devraient également être considérées comme des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation.

Il en va de même pour le taux réduit de la taxe « premix » prévue à l'article 1613 bis du CGI, pour les boissons mélangées avec des boissons relevant des catégories fiscales des vins ou des autres boissons fermentées (le taux est de 3 € par décilitre d'alcool pur contre 11 € pour les autres mélanges).

Ces taux réduits pourraient être regroupés en **deux ensembles de mesures de réduction de recettes soumis à l'obligation d'évaluation**, concernant respectivement :

- ♦ **la production, sur le territoire métropolitain**, de cidres, poirés, hydromels et vins pétillants ; les vins doux de liqueurs d'appellation AOP et vins doux naturels ; les bières produites par les petits brasseurs indépendants ;
- ♦ **la production, dans les départements et régions d'outre-mer, de rhum et la consommation de spiritueux dans les outre-mer.**

3.2.7. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

La norme de référence de C3S consiste à taxer le chiffre d'affaires des sociétés à un taux de 0,16 %, après application d'un abattement égal à 19 millions d'euros.

Cet abattement de 19 millions d'euros est présenté dans l'annexe 5 du PLFSS 2022 comme une mesure de réduction de la recette de C3S. Cette analyse est justifiée par le fait que cette réduction a été introduite dans la perspective de la suppression progressive de cette contribution, annoncée dans le cadre du « pacte de responsabilité et de solidarité » par relèvement progressif de l'abattement.

Néanmoins, **l'application du cadre défini au 3.1 ci-dessus devrait amener à considérer qu'il s'agit d'une modalité de calcul de la C3S**, l'abattement étant identique pour l'ensemble des sociétés. Cette mesure ne serait ainsi pas soumise à l'obligation d'évaluation mais pourrait donner lieu à une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS.

En revanche, l'annexe 5 du PLFSS 2022 ne mentionne pas **les deux exonérations « sectorielles » suivantes** qui s'analysent comme des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus :

- ♦ **l'exonération pour les sociétés d'habitation à loyer modéré (HLM) et de crédit immobilier, les sociétés immobilières de copropriété et sociétés d'économie mixte d'HLM ;**
- ♦ **l'exonération pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.**

3.2.8. La CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.)

La norme de référence pour la CSG sur les produits de placement et sur les revenus du patrimoine consiste à soumettre à un prélèvement de 8,2 %, déductible à hauteur de 5,1 points de l'assiette de l'impôt sur le revenu¹⁶ :

- ♦ **les revenus du patrimoine proprement dits** – revenus fonciers, rentes viagères à titre onéreux, revenus de capitaux mobiliers, plus-values, gains en capital, profits, distributions et avantages divers – ainsi que les revenus assimilés dès lors qu'ils ne sont pas déjà assujettis à la contribution sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- ♦ **les revenus de placement** : produits de placement à revenus fixes, revenus distribués, plus-values immobilières sur certains meubles ainsi que certains produits de placement exonérés de l'impôt sur le revenu (exemple : gain net réalisé du retrait de sommes ou valeurs ou de la clôture d'un plan d'épargne en actions après cinq ans).

Les mesures de réduction de ces CSG, notamment les déductions pour les revenus fonciers en lien direct avec les mesures prises concernant l'impôt sur le revenu, les abattements et exonérations sur les plus-values immobilières et l'exonération des revenus des livrets réglementés sont retracées dans l'annexe 5 du PLFSS 2022.

¹⁶ Sauf pour la CSG acquittée sur des produits exonérés totalement ou partiellement d'impôt sur le revenu ou soumis à cet impôt à un taux proportionnel.

En revanche, **la définition d'un seuil minimal de recouvrement de cet impôt, aujourd'hui fixé à 61 euros, devrait relever de la norme de référence**, comme c'est le cas pour la définition de la norme de référence déterminant les dépenses fiscales, par exemple pour l'impôt sur le revenu.

De même, **le non assujettissement à la CSG des revenus du patrimoine ou de placement des contribuables affiliés à un régime de sécurité sociale dans un pays membre de l'Espace économique européen autre que la France ou en Suisse devrait être considéré comme relevant de la norme de référence**.

Ces deux mesures, n'ont donc pas à être considérées, au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus, comme c'est le cas dans l'annexe 5 du PLFSS 2022 (cf. fiches n° 89 et n° 90), comme des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

3.2.9. Les autres impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale

Parmi les autres ITN affectées à la sécurité sociale, seule la taxe sur les véhicules de société présente des mesures de réduction. Pour cette taxe, **la norme de référence consiste à assujettir les véhicules « affectés à des fins économiques » à :**

- ◆ une taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone et une taxe annuelle sur l'ancienneté, pour les véhicules de tourisme ;
- ◆ une taxe annuelle pour les véhicules lourds de transport de marchandise.

L'annexe 5 du PLFSS 2022 ne mentionne aucune des **exonérations suivantes, qui s'analysent comme des réductions de recettes soumises à l'obligation d'évaluation** au regard du cadre défini au 3.1 ci-dessus :

- ◆ véhicules accessibles en fauteuil roulant (article L. 421-123 du CIBS) ;
- ◆ véhicules électriques, à hydrogène ou hybride (articles L. 421-124 et L. 421-125 du CIBS) ;
- ◆ opérations exonérées de TVA ou exercées en nom propre (articles L. 421-126 et L. 421-127 du CIBS) ;
- ◆ activités de location, de transport public de personnes, activités agricoles ou forestières, enseignement de la conduite ou du pilotage, compétitions sportives (articles L. 421-128 à L. 421-132 du CIBS).

Ces exonérations pourraient être regroupées en **deux ensembles de mesures de réduction de recettes soumis à l'obligation d'évaluation**, concernant respectivement :

- ◆ **les véhicules électriques, à hydrogène et hybrides**, dans une logique de contribution à la transition écologique, et ceux équipés pour les personnes à mobilité réduite ;
- ◆ **les activités économiques** listées aux articles L. 421-126 à L. 421-132 du CIBS.

3.3. L'obligation organique d'évaluation concernerait 142 mesures ; cinq modalités de calcul des recettes de la sécurité sociale pourraient également faire l'objet d'une information au Parlement

L'annexe 5 du PLFSS 2022 recense 105 mesures de réduction des cotisations ou contribution de sécurité sociale (cf. encadré 1 ci-dessus) en vigueur en 2022. C'est sur ce même périmètre que la première loi d'approbation des comptes doit, en application de la LOLFSS, présenter « *l'évaluation de l'efficacité de ces mesures* ».

Annexe II

Le tableau 2 ci-dessous présente, pour chacun des neuf ensembles de recettes déterminés au 2.3 ci-dessus, les évolutions proposées à ce recensement dans les paragraphes 3.2.1 à 3.2.9 ci-dessus :

- ♦ identification formelle comme réduction(s) de recettes de mesure(s) qui sont mentionnés dans l'annexe 5 du PLFSS 2022 (colonne « fiches PLFSS 22 ») ou d'un PLFSS précédent (colonne « mentions annexes 5 ») ;
- ♦ ajout(s) ou suppression(s) de mesure(s) tenant compte du cadre défini au 3.1 ci-dessus (colonne « ajouts / retraits ») ;
- ♦ distinction, au sein des mesures de réduction de recettes, des modalités de calcul des recettes (colonne « modalités de calcul ») qui ne seraient pas soumises à l'obligation d'évaluation mais pourraient donner lieu à une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS.

Au total, 147 mesures réduisant les recettes de la sécurité sociale sont ainsi identifiées :

- ♦ 142 réductions de recettes (colonne « réduction de recettes ») devant faire l'objet d'une évaluation en application de la LOLFSS ;
- ♦ 5 modalités de calcul de ces recettes ne seraient pas soumises à l'obligation d'évaluation mais pourraient donner lieu à une information dans les annexes des PLFSS ou des PLACSS.

Ces 147 mesures figurent dans le tableau au standard ouvert de la pièce jointe n° 2.3.

Tableau 2 : Nombre de réductions de recettes et de modalités de calcul par ensemble de recettes affectées aux ROBSS

Ensemble de recettes	Fiches PLFSS 2022 (1)	Mentions annexes 5 (2)	Ajouts / retraits (3)	Modalités de calcul (4)	Réduction recettes (1+2+3-4)
1. Cotisations de sécurité sociale et contributions de solidarité autonomie	84	16	11	3	108
2. CSG revenus d'activité et de remplacement	3	0	-1	0	2
3. Prélèvements spécifiques sur exemptions d'assiette	0	0	9	0	9
4. Taxe sur les salaires	3	0	1	1	3
5. Taxes sur le secteur de la santé	5	0	2	0	7
6. Accises sur le tabac et les alcools et taxes assimilées	0	0	2	0	2
7. Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	4	0	2	1	5
8. CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.)	6	0	-2	0	4
9. Autres recettes fiscales	0	0	2	0	2
Total des recettes	105	16	26	5	142

Source : Mission.

Comme mentionné au 3.2 ci-dessus, lorsqu'une mesure concerne des recettes de plusieurs des neuf ensembles de recettes, elle n'est comptabilisée que dans le premier de ces ensembles. Ainsi les réductions qui s'appliquent aux cotisations et à la CSG sont retracées dans la ligne correspondant à l'ensemble n° 1, les réductions retracées dans la ligne correspondant à l'ensemble n° 2 ne concernent que la seule CSG.

PIÈCE JOINTE 2.1

Liste des impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale

Pièce jointe 2.1

1. Cotisations de sécurité sociale et contributions de solidarité pour l'autonomie

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution de solidarité autonomie	CSS	article L. 137-40	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEG_IARTI000042675240	ACOSS
contribution additionnelle de solidarité autonomie	CSS	article L. 137-41	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEG_IARTI000042675242	ACOSS

2. CSG sur les revenus d'activité et de remplacement

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement	CSS	articles L. 136-1 à L. 136-5	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006173055	ACOSS

3. Prélèvements spécifiques sur exemptions d'assiette

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	CSS	article L. 137-10	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEG_IARTI000037074877	ACOSS
contribution sur les indemnités de mise à la retraite	CSS	article L. 137-12	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000017735954	ACOSS
contribution sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et les attributions d'actions gratuites	CSS	article L. 137-13	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEG_IARTI000042915212	ACOSS
forfait social	CSS	articles L. 137-15 à L. 137-17	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000019946240	ACOSS
contributions perçues au titre des régimes de retraite à prestations définies	CSS	articles L. 137-11 à L. 137-11-2	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006172490	ACOSS
contribution salariale sur les attributions d'options de souscription ou d'achat des actions et attributions gratuites d'actions	CSS	article L. 137-14	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEG_IARTI000033812493	DGFiP

Pièce jointe 2.1

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution salariale sur les distributions et les gains nets afférents à des parts de fonds communs de placement à risques	CSS	article L. 137-18	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028393253	DGFiP

4. Taxe sur les salaires

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
taxe sur les salaires	CGI	articles 231 à 231 bis V	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069577/LEGISCTA000006162539	DGFiP

5. Taxes en lien avec la santé

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques	CSS	articles L. 138-1 à L. 138-9-1	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006173014	ACOSS
contribution sur le chiffre d'affaires à la charge des entreprises assurant l'exploitation, l'importation parallèle ou la distribution parallèle d'une ou de plusieurs spécialités pharmaceutiques	CSS	articles L. 138-10 à L. 138-16	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006172902	ACOSS
contribution au titre de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C	CSS	articles L. 138-19-1 à L. 138-19-7	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000029954743	ACOSS
contribution à la charge des exploitants d'un ou plusieurs produits ou prestations, inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 165-1 et pris en charge au titre de l'article L. 162-22-7	CSS	articles L. 138-19-8 à L. 138-19-13	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000039763415	ACOSS
contribution due par les laboratoires sur leurs dépenses de publicité	CSS	articles L. 245-1 à L. 245-5-1A	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006172589	ACOSS
contribution due par les entreprises fabriquant ou exploitant des dispositifs médicaux sur leurs dépenses de publicité	CSS	articles L. 245-5-1 à L. 245-5-6	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006172590	ACOSS

Pièce jointe 2.1

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution due par les entreprises exploitant des médicaments bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)	CSS	articles L. 245-6	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006173060	ACOSS
droits perçus au titre des demandes d'AMM, d'enregistrement et d'avis de publicité	CGI	article 1635 bis AE	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033813273	DGFiP
droit perçu au titre des demandes de remboursements de médicaments auprès de la Haute autorité de santé	CGI	articles 1635 bis AF	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037064931	DGFIP
droit perçu au titre des demandes de remboursements de dispositifs médicaux auprès de la Haute autorité de santé	CGI	articles 1635 bis AG	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037065058	DGFiP
droit perçu au titre des demandes de remboursements de dispositifs médicaux à usage individuel auprès de la Haute autorité de santé	CGI	articles 1635 bis AH	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000046812797	DGFiP
droit perçu au titre des analyses, inspections, fournitures de substance à la pharmacopée et délivrances réalisées par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)	CSP	article L. 5321-3	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037064979	ANSM
taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire en matière de frais de soins de santé	CSS	article L. 862-4	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042698839	ACOSS
contribution des organismes complémentaires au financement forfaitaire des médecins traitants	CSS	article L. 862-4-1	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037853668	ACOSS

6. Accises sur le tabac et les alcools et taxes assimilées

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs	CGI	article 568	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045765223	DGDDI
accise sur les tabacs	CIBS	articles L. 314-1 à L. 314-37	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044595989/LEGISCTA000044598767	DGDDI
accise sur les alcools	CIBS	articles L. 313-1 à L. 313-45	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044595989/LEGISCTA000044598629	DGDDI
cotisation sur les boissons alcooliques	CSS	articles L. 245-7 à L. 245-112	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000006173030	DGDDI

Pièce jointe 2.1

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution sur les boissons non alcooliques	CGI	article 1613 <i>quater</i> (II. 1°)	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045764846	DGFiP
contribution sur les boissons sucrées	CGI	article 1613 <i>ter</i>	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045764857	DGFiP
contribution sur les boissons édulcorées	CGI	article 1613 <i>quater</i> (II. 2°)	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045764846	DGFiP
taxe « premix »	CGI	article 1613 <i>bis</i>	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041394856	DGDDI

7. Contribution sociale de solidarité des sociétés

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
contribution sociale de solidarité des sociétés	CSS	articles L. 137-30 à L. 137-39	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA000037054197	ACOSS

8. CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.)

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
prélèvement sur le produit brut des paris hippiques	CSS	article L. 137-20	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041466971	DGFiP
prélèvement sur le produit brut des paris sportifs	CSS	article L. 137-21	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041480749	DGFiP
prélèvement sur les sommes engagées par les joueurs des jeux de cercles en ligne	CSS	article L. 137-22	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025516091	DGFiP
contribution sociale sur les produits de placement	CSS	article L. 136-7	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044990028	DGFiP
contribution sociale sur les revenus du patrimoine	CSS	articles L. 136-6 à L. 136-6-1	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006073189/LEGISCTA00006173130	DGFiP
contribution sur le produit brut des jeux de loterie	CSS	article L. 136-7-1. I	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041466977	DGFiP
contribution sur le produit brut de certains jeux réalisé dans les casinos	CSS	article L. 136-7-1. III	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041466977	DGFiP

9. autres recettes

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats d'assurance automobiles	CGI	articles 991 à 1004	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069577/LEGISCTA000006162646	DGFiP
taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme affectés à des fins économiques	CIBS	articles L. 421-93 à L. 421-167	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044595989/LEGISCTA000044599155	DGFiP
taxe sur l'ancienneté des véhicules de tourisme affectés à des fins économiques	CIBS	articles L. 421-93 à L. 421-167	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044595989/LEGISCTA000044599155	DGFiP
droit de plaidoirie et contribution équivalente	CSS	article L. 652-6	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037063237	CNBF
cotisation sur les émoluments et honoraires		loi du 12 juillet 1937, article 3 (3°)	https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000692648	CRPCEN
contribution tarifaire d'acheminement		loi n° 2004-803 du 9 août 2004, article 18	https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000002033613	CNIEG

TVA nette

recette	(code)	article(s)	lien (Légifrance)	collecteur
taxe sur la valeur ajoutée	CGI	articles 256-0 à 298 octodecies	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069577/LEGISCTA000006147022	DGFiP

Source : Mission.

Légende des codes : code de la sécurité sociale (CSS), code général des impôts (CGI), code de la santé publique (CSP), code des impositions des biens et services (CIBS).

Légende des collecteurs : Urssaf caisse nationale (ACOSS), direction générale des finances publiques (DGFiP), direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), caisse nationale des barreaux français (CNBF), caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

PIÈCE JOINTE 2.2

Affectation des impositions de toutes natures à la sécurité sociale

ressource (part)	base juridique		affectation ROBSS			rendement 2023 (M€)				
	code	article(s)	recette (M€)	caisse	branche	part	formule	ROBSS	ASSO*	hors ASSO
droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs	CSS	article L. 131-8, 6°	371	CNAM	maladie	100%	R	371	0	0
accise sur les tabacs	CSS	article L. 131-8, 7°	14 218	CNAM	maladie	99,5%	0,995*R	14 006	68	144
accise sur les alcools (alcohols)	C. rur.	article L. 731-2, 5°	2 297	MSA NS	maladie	46,6%	0,466*R	1 071	0	0
	C. rur.	article L. 731-3, 6°		MSA NS	vieillesse	26,67%	0,2667*R	614	612	0
accise sur les alcools (vins, poires, ciders et hydromels)	C. rur.	article L. 731-3, 4°	106	MSA NS	vieillesse	100%	R	106	0	0
cotisation sur les boissons alcooliques	C. rur.	article L. 731-3, 4°ter	766	MSA NS	vieillesse	100%	R	766	0	0
accise sur les alcools (bières)	C. rur.	article L. 731-3, 4°bis	1 186	MSA NS	vieillesse	100%	R	1 186	0	0
contribution sur les boissons non alcooliques	C. rur.	article L. 731-3, 4° bis	90	MSA NS	vieillesse	100%	R	90	0	0
accise sur les alcools (produits intermédiaires)	C. rur.	article L. 731-3, 2° bis	61	MSA NS	maladie	100%	R	61	0	0
contribution sur les boissons sucrées	CGI	article 1613 ter VI	440	MSA NS	maladie	100%	R	440	0	0
contribution sur les boissons édulcorées	CGI	article 1613 quater, VI	39	MSA NS	maladie	100%	R	39	0	0
taxe « premix »	CGI	article 1613 bis	2	CNAM	maladie	100%	R	2	0	0
contribution sociale de solidarité des sociétés	CSS	article L. 241-3, 1°	4 613	CNAV	vieillesse	100%	R	4 613	0	0
contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	CSS	article L. 241-3, 1°	48	CNAV	vieillesse	100%	R	48	0	0
contribution sur les indemnités de mise à la retraite	CSS	article L. 241-3, 1°	30	CNAV	vieillesse	100%	R	30	0	0
contribution sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et les attributions d'actions gratuites	CSS	article L. 137-13	826	CNAF	famille	100%	R	826	0	0
forfait social	CSS	article L. 241-3, 1°	6 103	CNAV	vieillesse	100%	R	6 103	0	0
contributions perçues au titre des régimes de retraite à prestations définies	CSS	article L. 241-3, 1°	221	CNAV	vieillesse	100%	R	221	0	0

ressource (part)	base juridique			recette (M€)			affectation ROBSS			rendement 2023 (M€)		
	code	article(s)	caisse	branche	part	formule	ROBSS	ASSO*	hors ASSO	ROBSS	ASSO*	hors ASSO
taxe sur les salaires	CSS	article L131-8, 1°	17 418	CNAV CNAF CNAM CNSA	vieillesse famille maladie autonomie	53,37% 0,5337*R 0,1719*R 0,2519*R 0,0425*R	9 296	0	0	0	0	0
contribution salariale sur les attributions d'options de souscription ou d'achat des actions et attributions gratuites d'actions	CSS	article L. 137-14	95	CNAF	famille	100% R	95	0	0	0	0	0
contribution salariale sur les distributions et les gains nets afférents à des parts de fonds communs de placement à risques	CSS	article L. 137-18		CNAF	famille	100% R	0	0	0	0	0	0
contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques	CSS	article L. 138-8		CNAM	maladie	100% R	247	0	0	0	0	0
contribution sur le chiffre d'affaires à la charge des entreprises assurant l'exploitation, l'importation parallèle ou la distribution parallèle d'une ou de plusieurs spécialités pharmaceutiques	CSS	article L. 138-16		CNAM	maladie	100% R	0	0	0	0	0	0
contribution au titre de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C	CSS	article L. 138-19-7	247	CNAM	maladie	100% R	0	0	0	0	0	0
contribution à la charge des exploitants d'un ou plusieurs produits ou prestations, inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 165-1 et pris en charge au titre de l'article L. 162-22-7	CSS	article L. 138-19-13		CNAM	maladie	100% R	0	0	0	0	0	0
contribution due par les laboratoires sur leurs dépenses de publicité	CSS	article L. 245-1	132	CNAM	maladie	100% R	132	0	0	0	0	0
contribution due par les entreprises fabriquant ou exploitant des dispositifs	CSS	article L. 245-5-1	54	CNAM	maladie	100% R	54	0	0	0	0	0

ressource (part)	base juridique			recette (M€)			affectation ROBSS			rendement 2023 (M€)		
	code	article(s)	caisse	branche	part	formule	ROBSS	ASSO*	hors ASSO	ROBSS	ASSO*	hors ASSO
médicaux sur leurs dépenses de publicité												
contribution due par les entreprises exploitant des médicaments bénéficiant d'une AMM	CSS	article L. 245-6	507	CNAM	maladie	100%	R	507	0	0		
droits perçus au titre des demandes d'AMM, d'enregistrement et d'avis de publicité	CSS	article L. 241-2, 7°		CNAM	maladie	100%	R	86	0	0		
droits perçus au titre des demandes de remboursements de médicaments, dispositifs médicaux, etc. auprès de la Haute autorité de santé	CSS	article L. 241-2, 7°	86	CNAM	maladie	100%	R	0	0	0		
droit perçu au titre des analyses, inspections, fournitures de substance à la pharmacopée et délivrances réalisées par l'ANSM	CSS	article L. 241-2, 7°		CNAM	maladie	100%	R	0	0	0		
taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats d'assurance automobiles	CSS	article L. 131-8, 4°	1 141	CNAF	famille	100%	R	1 141	0	0		
taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire en matière de frais de soins de santé	CSS	articles L. 862-1 et 862-3	5 777	CNAM	maladie	100%	R-dépenses (complémentaire santé solidaire)	2 646	3 131	0		
contribution des organismes complémentaires au financement forfaitaire des médecins traitants	CSS	articles L. 862-4-1	296	CNAM	maladie	100%	R	296	0	0		
<i>taxe sur la valeur ajoutée (nette)</i>	CSS	article L. 131-8, 9°a)	212 599	CNAF	famille	23,3%	0233*R	49 535	11 013	152 051		
prélèvements sur les jeux, concours et paris	CSS	article L.137-24	421	CNAF	famille	100% - MAX(5% ; 5 M€)	R - MAX(5% ; 5 M€)	416	0	5		
taxes sur les véhicules de sociétés	CSS	article L131-8, 2°	760	CNAF	famille	100%	R	760	0	0		
	CSS	article L. 131-8	8 884	FSV	vieillesse	6,67 pts	R*6,67/9,2	6 441	0	0		

ressource (part)	base juridique		affectation ROBSS				rendement 2023 (M€)		
	code	article(s)	caisse	branche	part	formule	ROBSS	ASSO*	hors ASSO
contribution sociale sur les produits de placement	CSS (3° bis)		CNSA	autonomie	1,93 pts	R*1,93/9,2	1 864	579	0
contribution sociale sur les revenus du patrimoine	CSS article L. 131-8 (3° bis)	7 188	FSV CNSA	vieillesse famille	6,67 pts 0,95 pt	R*6,67/8,2 R*0,95/9,2	5 211	0	0
CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement (revenus d'activité)	CSS article L. 131-8, 3° a)	1 02 836	CNAF CNAM	autonomie maladie	1,93 pts 4,25 pts	R*1,93/8,2 R*4,25/9,2	1 508	469	0
CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement (chômage, If)	CSS article L. 131-8, 3° f)	6 379	CNAF CNAM	autonomie maladie	1,93 pts 2,72 pts	R*1,93/9,2 R*2,72/6,2	21 573	23 138	0
CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement (retraite, taux normal)	CSS article L. 131-8, 3° a)	8 539	CNAF CNAM	autonomie maladie	1,93 pts 0,95 pt	R*1,93/6,2 R*0,95/8,3	977	0	0
CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement (retraite, taux intermédiaire)	CSS article L. 131-8, 3° e)	7 358	FSV CNSA	vieillesse autonomie	1,88 pts 1,93 pts	R*1,88/8,3 R*1,93/8,3	1 934	0	0
CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement (retraite, taux réduit)	CSS article L. 131-8, 3° f)	3 910	CNAF CNAM	maladie famille	2,94 pts 0,95 pt	R*2,94/8,3 R*0,95/6,6	3 025	0	0
contribution de solidarité autonomie	CASF article L. 14-10-4, 1°	2 376	CNSA	autonomie	100%	R	2 376	0	0
contribution additionnelle de solidarité autonomie	CASF article L. 14-10-4, 1°	863	CNSA	autonomie	100%	R	863	0	0
contribution sur le produit brut des jeux de loterie	CSS article L. 131-8, 3° a)	489	CNAF CNAM	famille maladie	0,68 pt 5,30 pts	R*0,68/6,2 R*5,3/6,2	54	0	0
contribution sur le produit brut de certains jeux réalisés dans les casinos	CSS article L. 131-8 (3° ter a)	1	CNAF CNAM	famille maladie	18% 82%	0,18*R 0,82*R	0	0	0
droit de plaidoirie et contribution équivalente	CSS article L. 652-6	115	CNBF	vieillesse	100%	R	115	0	0

Pièce jointe 2.2

ressource (part)	base juridique		recette (M€)		affectation ROBSS		rendement 2023 (M€)		
	code	article(s)	caisse	branche	part	formule	ROBSS	ASSO*	hors ASSO
cotisation sur les émoluments et honoraires	loi du 12 juillet 1937, article 3 (3°)	414	CRPCEN	vieillesse	100%	R	414	0	0
contribution tarifaire d'acheminement	loi n° 2004-803 du 9 août 2004, article 18, I.	1 702	CNIEG	vieillesse	100%	R	1 702	0	0

Source : Mission.

* ASSO hors ROBSS, formule : R = rendement total de la recette

Légende des codes : code de l'action sociale et des familles (CASF), code général des impôts (CGI), code de la sécurité sociale (CSS), code rural et de la pêche maritime (C. rur.)

Légende des affectataires : caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), caisse nationale d'assurance vieillesse (FSV), fonds de solidarité vieillesse (FSV), caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie (CNSA), mutualité sociale agricole, régime des non-salariés (MSA NS), caisse nationale des barreaux français (CNBF), caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

PIÈCE JOINTE 2.3

Liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

1. Cotisations de sécurité sociale et contributions de solidarité pour l'autonomie

intitulé	(code)	disposition
Réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs	CSS	art. L. 241-13
Réduction du taux de cotisations d'assurance maladie pour les salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 2,5 Smic	CSS	art. L. 241-2-1
Réduction du taux de cotisations d'allocations familiales pour les salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 1,6 puis 3,5 Smic	CSS	art. L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13
Déduction forfaitaire de 1,50 € sur les cotisations patronales relatives aux heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés	CSS	art. L. 241-18
Réduction des cotisations salariales relatives aux heures supplémentaires et complémentaires	CSS	art. L. 241-17
Contrats d'apprentissage	C. trav.	art. L. 6227-8 à L. 6227-9, L. 6243-2 à L. 6243-3
Stagiaires en entreprises ou en milieu professionnel	CSS	art. L. 136-1-1
Volontaires dans les armées	C. serv. nat.	art. L. 121-1 à L. 121-3
Sapeurs-pompiers volontaires	CSS	art. L. 381-25
Volontaires pour l'insertion	C. serv. nat.	art. L. 130-1 à L. 130-4
Création d'emplois en zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine	CSS	art. L. 241-19
Bassin d'emploi à redynamiser		art. 130 loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006
Zones de restructuration de la défense		art. 34 loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008
Réduction de cotisations pour les entreprises implantées en outre-mer prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer	CSS	art. L. 752-3-2 et L. 752-3-3
Réduction de cotisations pour les entreprises implantées en outre-mer prévues par la loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer	CSS	art. L. 752-3-1
Réduction générale des cotisations patronales applicables à Mayotte		nd
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs en outre-mer	CSS	art. L. 241-10 (3° du I. bis)
Contrats uniques d'insertion sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi	C. trav.	art. L. 5134-31
Structure d'aide sociale ou de réinsertion socio-professionnelle	CSS	art. L. 241-12
Ateliers et chantiers d'insertion		art. 20 loi n°2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014
Travailleurs privés d'emploi occupés à des tâches d'intérêt général et rémunérés à ce titre		nd
Personnes détenues effectuant un travail pour le compte de l'administration		nd
Personnes encadrant des adultes handicapés dans un centre de vacances ou de loisirs		nd

Pièce jointe 2.3

intitulé	(code)	disposition
Jeunes entreprises innovantes et jeunes entreprises universitaires		art. 131 loi n°2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004
Associations d'étudiants à caractère pédagogique (junior entreprise)		nd
Formateurs occasionnels dont l'activité n'excède pas trente jours par an au sein de l'entreprise		nd
Vendeurs à domicile indépendants non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux		nd
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	CSS	art. L. 241-10 (I-bis)
Aide à domicile employée par un particulier fragile (emploi direct ou mandataire)	CSS	art. L. 241-10 (I)
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (prestataire)	CSS	L. 241-10 (III)
Accueillants familiaux	CSS	L. 241-10 (II)
Personnes employées au pair		Arrêté du 22 octobre 1985 fixant les cotisations de sécurité sociale dues au titre de l'emploi des stagiaires aides familiaux
Stagiaires aides-familiaux étrangers		Arrêté du 22 octobre 1985 fixant les cotisations de sécurité sociale dues au titre de l'emploi des stagiaires aides familiaux
Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	C. rur.	art. L741-16
Vendeurs colporteurs de presse et porteurs de presse		art. 22 loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi
Correspondants locaux de presse		art. 10 loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses dispositions d'ordre social
Abattement d'assiette et réduction de taux en faveur des journalistes		Arrêté du 26 mars 1987 fixant l'abattement applicable au taux des cotisations de sécurité sociale dues pour l'emploi de certaines catégories de journalistes
Journalistes professionnels rémunérés à la pige et collaborateurs de presse		Nd
Artistes du spectacle et mannequins		Arrêté du 24 mai 1971 calcul des cotisations de sécurité sociale dues pour les mannequins
Artistes du spectacle et mannequins : revenus tirés de l'exploitation de l'interprétation (redevances et royalties)		nd
Acteurs de complément		Arrêté du 9 janvier 1989 fixant les modalités de calcul des cotisations de sécurité sociale dues pour les acteurs de complément

Pièce jointe 2.3

intitulé	(code)	disposition
<i>Agents relevant du statut national des industries électriques et gazières : assiette et taux, hors retraite</i>		<i>nd</i>
Revenus tirés de la diffusion ou de la commercialisation des œuvres d'art (« contribution diffuseurs »)		Loi n° 75-1348 du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs
Personnes travaillant dans un centre de vacances et de loisirs pour mineurs		<i>nd</i>
Arbitres et juges sportifs		Loi n° 2006-1294 du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres
Droit à l'image des sportifs	C. sport	art. L122-2-10-1
Voyageurs, représentants et placier à cartes multiples		Arrêté du 16 février 1959 Calcul des cotisations patronales de sécurité sociale dues pour les voyageurs, représentants et placiers de commerce à cartes multiples et fixant les modalités de la régularisation de ces cotisations et des cotisations ouvrières correspondantes
Réduction de taux en faveur des professions médicales exerçant à temps partiel		Arrêté du 3 février 1975 fixant le taux des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales dues au titre de l'emploi à temps partiel des membres des professions médicales
Financement de la protection sociale des artistes-auteurs		Loi n° 75-1348 du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs
Prise en charge d'une fraction des cotisations vieillesse pour les artistes-auteurs		Décret n° 2019-422 du 7 mai 2019 instituant des mesures de soutien au pouvoir d'achat des artistes-auteurs
Déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels	CGI	Annexe IV, article 5
Primes exceptionnelles exonérées des cotisations et contributions sociales mises en œuvre en 2020 ou en 2021		art. 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020
Marins : exonération de cotisations patronales		Article 6 du décret du 17 juin 1938 modifié relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins
Rémunérations accessoires liées à la participation des fonctionnaires à des activités de formation ou de recrutement au profit d'une personne publique		Décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement
Ministres du culte et membres de congrégations religieuses affiliés à la caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes	CSS	Art. L382-22
Monétisation de la renonciation aux journées de réduction du temps de travail par le salarié		art. 5 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022
Prime de partage de la valeur		art. 1 loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

Pièce jointe 2.3

intitulé	(code)	disposition
Intéressement, intéressement de projet et supplément d'intéressement	C. trav.	art. L. 3312-4
Stock-options	CSS	art. L. 137-13
Attribution gratuite d'actions	CSS	art. L. 137-13
<i>Carried interests</i>	CSS	art. L. 137-18
Titres restaurant	CSS	art. L. 136-1-1
Chèque-repas du bénévole et titre-repas du volontaire	CSS	art. L. 136-1-1
Chèques vacances	C. tourisme	art. L. 411-9
Avantages accordés par les comités sociaux et économiques dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles	CSS	art. L. 136-1-1
Aide du comité social et économique ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile (CESU préfinancé)	C. trav.	art. L. 1271-1
Dispositifs pour le transport domicile-travail		nd
Avantages tarifaires accordés par les entreprises à leurs salariés		nd
Rémunérations versées par un tiers	CSS	art. L. 241-10
Garanties de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire	CSS	art. L. 242-1
Plan d'épargne pour la retraite collectif et plan d'épargne retraite d'entreprise collectif	CSS	art. L. 242-1
Retraites à prestations définies à droits aléatoires (« retraites chapeaux »)		nd
Indemnités de rupture du contrat de travail ou du mandat social	CSS	art. L. 137-15
Indemnités spécifiques de rupture conventionnelle homologuée	CSS	art. L. 137-15 (3°)
Contrats de sécurisation professionnelle	C. trav.	art. L. 1233-67
Allocations de préretraite d'entreprise	CSS	art. L. 136-1
Élus locaux	CSS	art. L. 382-31
Membres du conseil économique, social et environnemental		absence ce disposition pour les risques autres que vieillesse
Personnes non affiliés : assesseurs de tribunaux du contentieux de l'incapacité et des tribunaux des affaires de sécurité sociale, mandataires sociaux non rémunérés pour le mandat, dirigeants et membres élus ou désignés des ordres professionnels, comités ou conseils divers		nd
Dispense d'affiliation temporaire à l'assurance vieillesse obligatoire pour les salariés impatriés	CSS	art. L. 767-2
Personnels des hôtels, cafés, restaurants rémunérés uniquement au pourboire		arrêté du 14 janvier 1975 relatif à l'assiette des cotisations de sécurité sociale dues pour le personnel des hôtels, cafés et restaurants
Zones franches urbaines		art. 12 à 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville
Contrats d'insertion par l'activité / aidés en outre-mer	C. trav.	art. L. 5522-18 (abrogé)
Organismes d'intérêt général et associations en zone de revitalisation rurale		art. 19 loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008
Capital décès bénéficiant d'un financement de l'employeur et versés par un organisme habilité	CSS	art. L. 242-1 (II 4°)

Pièce jointe 2.3

intitulé	(code)	disposition
Demandeurs d'emploi en formation professionnelle continue		art. 1 du décret n°80-102 du 24 janvier 1980 relatif à la fixation des cotisations de sécurité sociale dues par l'État au titre des stagiaires de la formation professionnelle continue
Déduction forfaitaire des cotisations patronales sur les heures supplémentaires		art. 2 loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat
Participation aux résultats de l'entreprise et supplément de réserve spéciale de participation	CSS	art. L. 242-1 (II.2°)
Plans d'épargne entreprise et plans d'épargne interentreprises	CSS	art. L. 242-1 (II.3°)
Indemnités complémentaires d'activité partielle	C. trav.	art. L. 5122-4
Prise en charge par la branche famille des cotisations des assistantes maternelles et gardes d'enfant	CSS	art. L. 531-8
<i>Agents relevant du régime spécial des fonctionnaires : assiette (hors retraite)</i>		<i>nd</i>
<i>Salaire forfaitaire des marins</i>		<i>art. 55 de la loi du 12 avril 1941 déterminant le régime des pensions de retraite des marins français de commerce, de pêche ou de plaisance et des agents du service général à bord des navires</i>
Réduction dégressive du taux de cotisations d'assurance maladie et maternité pour les travailleurs indépendants	CSS	art. L. 621-1 à L. 621-3
Réduction du taux de cotisations d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants	CSS	art. L. 613-1
Exonération partielle de cotisations pour les médecins retraités installés en zone de montagne	CSS	art. L. 642-3
Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis outre-mer	CSS	art. L. 756-2 à L. 756-5
Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis à Mayotte		<i>nd</i>
Dispense de cotisations minimales en faveur des travailleurs indépendants titulaires de minima sociaux ou exerçant des activités saisonnières	CSS	art. L. 613-11
Aide à la création et à la reprise d'entreprise	CSS	art. L131-6-4
Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole	C. rur.	art. L731-13
Déduction du revenu implicite du capital foncier de l'assiette sociale pour les exploitants agricoles	C. rur.	art. L731-14
Déduction pour épargne de précaution pour les exploitants agricoles	C. rur.	art. L731-15
Loueurs de chambres d'hôtes, loueurs de locaux d'habitation meublés et loueurs de biens meubles	CSS	art. L. 611-1 (6° et 7°)
Travailleurs indépendants en zones franches urbaines ou en zones de redynamisation urbaine		art. 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville
Plus-values des travailleurs indépendants	CGI	art. 151 <i>septies</i> et art. 238 <i>quindecies</i>
Prise en charge par la branche maladie des charges des praticiens	CSS	art. L. 162-14-1

Pièce jointe 2.3

intitulé	(code)	disposition
Exonération de contribution additionnelle de solidarité autonomie pour les revenus avec taux réduits de CSG	CSS	art. L. 137-41 (II. 1°)
Exonération des avantages vieillesse non contributifs	CSS	art. L. 137-41 (II. 2°)
Taux réduits des cotisations sur revenus de remplacement pour fonctionnaires et la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires		nd
Personnes résidant en France et travaillant en Suisse ou titulaires de pension ou de rente suisses	CSS	art. L. 380-3-1

2. CSG sur les revenus d'activité et de remplacement

intitulé	(code)	disposition
Taux de CSG sur les revenus de substitution ou de remplacement: indemnités journalières, retraite, invalidité et chômage	CSS	art. L. 136-8 (II 1°, II 2° et III)
Exemption de l'assiette de la CSG pour les compléments parentaux : le complément de libre choix d'activité ou prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE), le complément optionnel de libre choix d'activité ou la PREPARE majorée et l'allocation journalière de présence parentale	CSS	art. L. 136-1-3,

3. Prélèvements spécifiques sur exemptions d'assiette

intitulé	(code)	disposition
Aides aux actions de reclassement et de reconversion professionnelle	CSS	art. L. 137-10 (IV)
Exonération associée à la première distribution d'attribution gratuite d'actions des très petites entreprises, petites et moyennes entreprise, entreprises de taille intermédiaire	CSS	art. L. 137-13
Exonération des attributions d'options ou d'action du forfait social	CSS	art. L. 137-15
Indemnités de licenciement, de mise à la retraite et de départ volontaire ;	CSS	art. L. 137-15
Contribution aux prestations complémentaires de prévoyance pour les entreprises de moins de 11 salariés	CSS	art. L. 137-15
Participation et intéressement volontaire des entreprises ; intéressement des petites et moyennes entreprises	CSS	art. L. 137-15
Prestations complémentaires de prévoyance et la réserve spéciale de participation des coopératives de production	CSS	art. L. 137-16
Contribution des salariés à l'acquisition de titres de l'entreprise	CSS	art. L. 137-16
Taux réduit pour les sommes affectées à un plan d'épargne retraite collectif pour les entreprises de plus de 50 salariés	CSS	art. L. 137-16

4. Taxe sur les salaires

intitulé	(code)	disposition
Exemptions d'assiette de taxe sur les salaires	CGI	art. 231 bis D à 231 bis V
Taux spécifiques de taxe sur les salaires applicables dans les départements d'outre-mer	CGI	art. 231 (5)
Abattement et crédit d'impôt de taxe sur les salaires au profit des organismes à but non lucratif	CGI	art. 1679 A
<i>Non assujettissement à la taxe sur les salaires des collectivités locales</i>	<i>CGI</i>	<i>art. 231</i>

5. Taxes en lien avec la santé

intitulé	(code)	disposition
Taux réduits de taxe de solidarité additionnelle pour les contrats responsables d'assurance maladie complémentaire des professions agricoles	CSS	art. L. 862-4 (II bis 2°)
Taux réduits de taxe de solidarité additionnelle pour les contrats collectifs dont les garanties santé n'excèdent pas 20% du contrat	CSS	art. L. 862-4 (II bis 1°)
Exonération et abattement de contributions sur les dépenses de promotion des médicaments et dispositifs médicaux	CSS	art. L. 245-2 et L.245-4 ; L. 245-5-3
Médicaments génériques et contributions pharmaceutiques	CSS	art. L. 138-10, L. 245-2 et L. 245-6
Médicaments orphelins et contributions pharmaceutiques	CSS	art. L. 138-1, L. 138-10, L. 245-2 et L. 245-6
Réduction d'assiette pour certaines spécialités pharmaceutiques de la contribution relative à la vente en gros	CSS	art. L. 138-1
Réduction de la contribution en cas d'accord avec le comité économique des produits de santé	CSS	art. L. 138-13

6. Accises sur le tabac et les alcools et taxes assimilées

intitulé	(code)	disposition
Taux réduit d'accise sur les alcools pour les cidres (etc.), appellations d'origine protégée et petits brasseurs	CIBS	Article L313-21 ; art. L313-21 à L. 313-23
Taux réduit d'accise sur rhums traditionnels d'outre-mer consommés en métropole et sur les spiritueux consommés outre-mer	CIBS	art. L. 313-24 à L. 313-26 et art. L. 313-27 à L. 313-3

7. Contribution sociale de solidarité des sociétés

intitulé	(code)	disposition
Montants plafonnés de contribution sociale de solidarité des sociétés concernant certains secteurs d'activité	CSS	art. L. 862-4 (II bis 2°)
Exclusion de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés des cotisations, des	CSS	art. L. 137-32

Pièce jointe 2.3

intitulé	(code)	disposition
primes et acceptations provenant des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables		
Exonération de contribution sociale de solidarité des sociétés pour les coopératives maritimes	CSS	art. L. 137-33
<i>Abattement de contribution sociale de solidarité des sociétés</i>	<i>CSS</i>	<i>art. L. 137-31</i>
Exonération pour les sociétés d'habitation à loyer modéré (HLM), les sociétés immobilières de copropriété et sociétés d'économie mixte d'HLM	CSS	art. L. 137-32
Exonération pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural	CSS	art. L. 137-10

8. CSG sur les autres assiettes (revenus du patrimoine, jeux, etc.)

intitulé	(code)	disposition
Sportifs, entraîneurs professionnels et sportifs de haut niveau		Arrêté du 27 juillet 1994 fixant l'assiette des cotisations de sécurité sociale dues pour les personnes exerçant une activité dans le cadre d'une personne morale à objet sportif, d'une association de jeunesse ou d'éducation populaire
Déductions des revenus fonciers	CSS	art. L. 136-6
Abattements et exonérations des plus-values immobilières	CSS	art. L. 136-7 (VI.2)
Exonérations de prélèvements sociaux sur les revenus tirés des livrets réglementés	CGI	art. 157 (7°, 7° ter, 7° quater et 9°)

9. autres recettes

intitulé	(code)	disposition
Exonération pour les véhicules électriques, à hydrogène et hybrides et les véhicules pour les personnes à mobilité réduite	CIBS	art. L. 421-123 à L. 421-125
Exonération pour certaines activités économiques	CIBS	art. L. 421-126 à L. 421-132

Source : Mission.

Légende des codes : code de la sécurité sociale (CSS), code général des impôts (CGI), code des impositions des biens et services (CIBS), code rural et de la pêche maritime (C. rur.), code du travail (C. trav.), code du sport (C. sport), code du service national (C. serv. nat.).

Les modalités de calcul ne relevant pas de l'obligation organique d'évaluation mais devant, selon la mission, faire l'objet d'une information dans le cadre des annexes 3 des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale sont ainsi signalées.

ANNEXE III

Analyse des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et de leurs évaluations passées

SOMMAIRE

1. UNE GRILLE D'ANALYSE COMMUNE À TOUTES LES MESURES DOIT ENRICHIR L'INFORMATION DONNÉE AU PARLEMENT ET POURRAIT SERVIR À ORIENTER LES ÉVALUATIONS À MENER.....	1
1.1. Les travaux de 2010-2011 et de 2015 ont notamment produit une cotation des mesures en s'appuyant sur des caractéristiques transversales largement communes.....	2
1.1.1. <i>La mission de 2015 a coté les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale en s'appuyant sur des caractéristiques descriptives et des « indicateurs d'alerte » communs à toutes les mesures.....</i>	2
1.1.2. <i>Le comité d'évaluation de 2010-2011 visait à établir l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales et des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale</i>	4
1.2. La grille d'analyse proposée s'appuie sur les caractéristiques utilisées par les précédents exercices en écartant toutefois toute cotation des mesures	6
1.2.1. <i>Le contenu de la grille d'analyse vise à améliorer l'information donnée au Parlement et donner de premières indications sur l'efficacité des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.....</i>	6
1.2.2. <i>La grille d'analyse est construite sur des caractéristiques descriptives, quantitatives et d'autres caractéristiques utiles pour les évaluations à mener.....</i>	7
2. CETTE GRILLE PERMET D'ENVISAGER DE NOUVEAUX AXES D'ANALYSE, NOTAMMENT UTILES À L'ÉVALUATION ; ELLE EST TOUTEFOIS LIMITÉE PAR LE FAIBLE TAUX DE RENSEIGNEMENT DES CARACTÉRISTIQUES QUANTITATIVES.....	12
2.1. Les caractéristiques descriptives sont en quasi-totalité renseignées, ce qui permet d'envisager de nouveaux axes d'analyse des mesures	13
2.2. Le taux de renseignement des caractéristiques quantitatives est au plus de l'ordre de 50 % et appelle donc une stratégie d'amélioration de l'information donnée au Parlement.....	14
3. RENSEIGNER LES CARACTÉRISTIQUES QUANTITATIVES DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE SUPPOSE DE MIEUX UTILISER LES DONNÉES ADMINISTRATIVES DES COLLECTEURS DE CES RECETTES.....	16
3.1. Les données administratives des collecteurs de recettes, notamment celles produites par la déclaration sociale nominative (DSN), sont sous-exploitées pour informer sur ces caractéristiques quantitatives	16
3.1.1. <i>La déclaration sociale nominative peut être utilisée de façon plus systématique pour améliorer l'information sur les mesures de réduction de recettes.....</i>	17
3.1.2. <i>Les autres sources de données des collecteurs de recettes pourraient également être mieux mobilisées pour l'information sur les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.....</i>	23

3.2. En complément des données des collecteurs des recettes de la sécurité sociale deux enquêtes statistiques et deux autres bases appartenant à des tiers sont aujourd’hui mobilisées par la DSS.....	25
3.3. Un objectif d’exhaustivité du renseignement des caractéristiques quantitatives pourrait être fixé d’ici deux ans.....	26
4. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉVALUATIONS PASSÉES	27
4.1. La démarche de la mission pour un premier recensement des travaux d'évaluation existant.....	27
4.1.1. <i>Les producteurs d'évaluation identifiés car disposant de la compétence et d'indépendance dans la conduite des travaux</i>	27
4.1.2. <i>Au-delà de la compétence, la conduite d'une évaluation de politique publique requiert un accès privilégié aux données ou informations administratives.....</i>	32
4.1.3. <i>L'enjeu de la publication des résultats pour assurer la crédibilité du travail d'évaluation.....</i>	33
4.1.4. <i>Bien que non identifiés comme producteurs d'évaluations ex post, d'autres acteurs peuvent contribuer utilement à des travaux d'évaluation.....</i>	34
4.1.5. <i>Les travaux évaluatifs retenus par la mission pour son recensement</i>	35
4.2. Les premiers enseignements pour les mesures générales	36
4.2.1. <i>Limites méthodologiques à l'évaluation des allègements généraux.....</i>	36
4.2.2. <i>Retour d'expérience de l'évaluation du CICE par le comité placé auprès de France stratégie</i>	38
4.2.3. <i>Des premiers travaux d'évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisations patronales</i>	41
4.3. Les premiers enseignements du recensement pour l'évaluation des mesures hors allègements généraux	42
4.3.1. <i>Les mesures de réduction des recettes de sécurité sociale s'insèrent le plus souvent dans un ensemble d'aides et sont rarement évaluées seules.....</i>	43
4.3.2. <i>Les travaux scientifiques et administratifs se sont concentrés sur cinq politiques publiques comprenant des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.....</i>	44
4.3.3. <i>La mission n'a repéré aucun travail évaluatif pour des mesures aux enjeux financiers élevés</i>	45
4.3.4. <i>La confrontation entre les évaluations listées par la mission et celles citées dans l'annexe 5 au PLFSS pour 2022 montre que les travaux académiques sont peu cités, à la différence des travaux administratifs.....</i>	46
4.3.5. <i>Les travaux académiques nécessitent des délais et débouchent peu sur des recommandations à destination des pouvoirs publics</i>	46

La lettre de mission demande d'établir une « *méthode d'évaluation* » ou une « *grille d'évaluation* » puis de réaliser « *une première mise à jour de cette grille d'évaluation* ». Cette « *mise à jour* » concerterait les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation d'évaluation prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) – l'annexe II présente en détail la démarche d'identification de ces mesures et en dresse la liste.

Cette demande vise à améliorer l'information du Parlement, notamment sur l'efficacité de ces mesures, et, ainsi, de favoriser des décisions éclairées concernant leur évolution éventuelle – augmentation, reconduction, révision voire suppression.

La démarche suivie consiste, en accord avec les commanditaires, **dans un premier temps, à concevoir et renseigner une « grille d'analyse »** ayant les caractéristiques suivantes :

- ♦ un caractère transversal, la grille s'appliquant, pour l'essentiel, à l'ensemble des mesures de réduction de la sécurité sociale ;
- ♦ la stabilité dans le temps et une mise à jour simple et régulière de son contenu, sur une base annuelle en lien avec la préparation de l'annexe 3 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS).

Cette grille ne renseigne donc pas, par elle-même, sur l'efficacité des mesures.

Cette analyse transversale est, **dans un deuxième temps, complétée par les enseignements tirés des évaluations des mesures qui ont déjà été réalisées** en prenant soin d'identifier des producteurs d'évaluation disposant de la compétence et du degré d'indépendance nécessaires à la crédibilité de leurs travaux.

Cette annexe III présente ainsi, successivement :

- ♦ la construction et le résultat du renseignement de la grille d'analyse ;
- ♦ l'analyse des procédures de collecte des informations nécessaires au renseignement de cette grille, avec une attention particulière portée à la déclaration sociale nominative ; s'en déduit une proposition de montée en qualité de son renseignement ;
- ♦ la méthode de repérage des évaluations déjà réalisées ;
- ♦ les premiers enseignements tirés du repérage des évaluations de ces mesures.

Par la suite, cette grille d'analyse et les enseignements tirés des évaluations déjà réalisées seront utilisés pour contribuer à la construction d'un programme d'évaluations permettant de répondre, dans la durée, à l'obligation d'évaluation prévue par la loi organique. Les principes de construction, de mise en œuvre et de suivi de ce programme d'évaluations sont détaillés dans l'annexe V.

1. Une grille d'analyse commune à toutes les mesures doit enrichir l'information donnée au Parlement et pourrait servir à orienter les évaluations à mener

Cette grille présente, de manière standardisée, pour chaque mesure identifiée :

- ♦ **des caractéristiques descriptives**, essentiellement de nature juridique : recette concernée, forme de la réduction, nature du texte qui l'a créée, etc. ;
- ♦ **des caractéristiques quantitatives** : montant des pertes de recettes théoriques associées à cette mesure, qualité du chiffrage correspondant, nombre de personnes et / ou entreprises bénéficiaires et / ou concernées, etc. ;
- ♦ **d'autres caractéristiques** qui seront utilisées pour construire le programme d'évaluations : objectif et cible de la mesure, caractérisation des évaluations qui auraient déjà été réalisées pour cette mesure.

Cette grille d'analyse devrait, par elle-même, améliorer l'information du Parlement. Elle devrait également, en croisant les caractéristiques quantitatives et les autres caractéristiques, donner de premières indications sur l'efficacité des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. L'utilisation de ses axes d'analyse devrait enfin permettre de structurer la réflexion, la présentation et le débats sur ces mesures, notamment dans le cadre des annexes 3 des futurs PLACSS.

La mission a ainsi, conjointement avec la direction de la sécurité sociale (DSS) avec laquelle elle a constitué un atelier de travail, élaboré une grille d'analyse transversale pour l'ensemble des mesures. La conception du contenu de cette grille s'est appuyée sur les deux précédents exercices transversaux suivants :

- ♦ la revue de dépenses menée en 2015 par l'IGAS et l'IGF sur les « exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques »¹, citée dans la lettre de mission, ci-après « la mission de 2015 » ;
- ♦ le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » présidé par M. Henri Guillaume, inspecteur général des finances honoraire, en 2010-2011 (ci-après le « comité d'évaluation 2010-2011 »), auquel la mission de 2015 se référait elle-même.

Cette première partie présente les enseignements que la mission a retirés de ces précédents travaux, puis le contenu de la grille d'analyse transversale qu'elle propose.

1.1. Les travaux de 2010-2011 et de 2015 ont notamment produit une cotation des mesures en s'appuyant sur des caractéristiques transversales largement communes

1.1.1. La mission de 2015 a coté les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale en s'appuyant sur des caractéristiques descriptives et des « indicateurs d'alerte » communs à toutes les mesures

La mission de 2015 était une revue de dépenses² concentrée sur les mesures de réduction des cotisations et contributions sociales autres que les allègements généraux – correspondant, à la date de cette mission, à la réduction dégressive sur les bas salaires et la baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales, ces deux mesures concernant les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic.

Il était notamment attendu d'elle qu'elle évalue l'efficience des mesures et formule des propositions de suppression ou de recentrage dans le contexte de la montée en charge des allègements généraux décidé dans les années précédentes. Elle devait analyser les économies nettes qui pourraient être dégagées en cas de remise en cause des mesures sous revue, en évaluant l'ampleur des reports de charge vers les allègements généraux.

Dans ce cadre, la méthode d'analyse élaborée en 2015 comprenait deux volets :

- ♦ douze informations générales descriptives des mesures appelées « *caractéristiques descriptives* » ;
- ♦ dix « *indicateurs d'alerte* » visant à signaler les mesures susceptibles d'être considérées comme insuffisamment suivis et évalués par les pouvoirs publics, voire peu pertinents, et sur lesquels l'attention des décideurs devait être attirée tout particulièrement.

¹ Rémi Toussain, Damien Lentile, François Schechter et Marie Morel « Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques », Rapport IGF n° 2015-M-016-01 et IGAS n° 2015 029R, juin 2015.

² Prévue conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2019.

1.1.1.1. Des caractéristiques générales incluant la notion « d'avantage différentiel »

La liste des informations générales et caractéristiques descriptives retenues par la mission de 2015 est présentée dans le tableau 1 ci-dessous. La présente mission s'en est largement inspirée.

Tableau 1 : Informations générales ou caractéristiques descriptives retenus par la mission IGAS-IGF de 2015

N°	Caractéristique descriptive
1	Numéro de la niche
2	Intitulé de la niche
3	Origine normative
4	Date d'origine
5	Année de la dernière modification
6	Nature de l'objectif principal apparent
7	Cible de la mesure (secteur / activité / territoire)
8	Type de compensation ou absence de compensation
9	Coût de la mesure en 2012, 2013, 2014, 2015
10	Estimation de l'avantage différentiel global en 2014, 2015 et 2016, et calcul de la perte d'avantage
11	Estimation de l'avantage différentiel à 1,3 Smic en 2014, 2015 et 2016, et calcul de la perte d'avantage
12	Forme de la mesure

Source : Rapport de la mission IGAS-IGF de 2015.

Parmi ces caractéristiques, en lien avec la DSS et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la mission de 2015 a défini la notion « *d'avantage différentiel* » pour une mesure spécifique, comme le surcroit d'avantage financier offert par un dispositif spécifique par rapport aux allègements généraux.

Pour son analyse, la mission de 2015 a retenu deux notions d'« *avantage différentiel* » :

- l'avantage différentiel à un niveau de salaire donné (avantage « local ») représente l'écart entre le montant d'exonération que la mesure spécifique considérée procure à un employeur pour un salarié rémunéré à ce niveau et l'avantage qu'il aurait retiré de la réduction générale de cotisations patronales ; la mission de 2015 avait retenu le seuil de 1,3 Smic ;
- l'avantage différentiel « global » mesure l'écart entre le montant total d'exonération que la mesure spécifique procure à l'ensemble des employeurs bénéficiaires pour l'ensemble de leurs salariés et celui dont ils auraient bénéficié du fait de la seule réduction générale de cotisations patronales (et non de la mesure spécifique).

1.1.1.2. Une méthode de cotation des dispositifs basée sur la sommation d'« indicateurs d'alerte » binaires que la présente mission n'a pas retenue

La mission de 2015 avait en complément des caractéristiques descriptives défini une batterie d'« indicateurs d'alerte » pour signaler des points d'attention. Elle avait retenu les éléments d'alerte suivants : absence d'objectif clairement identifié dans un texte de normatif ou son texte préparatoire, mesure qui n'a jamais été évaluée, possibilité de cumul avec les allègements généraux, existence de mesures concourant au même objectif pour le même champ de bénéficiaires, caractère très restreint du champ des bénéficiaires d'un point de vue géographique ou sectoriel, nombre d'individus ou d'établissements bénéficiaires très restreint, coût moyen par individu bénéficiaire plus de deux fois supérieur au coût des allègements généraux, complexité et manque de lisibilité de la mesure, sécurité juridique de la mesure, évaluation négative depuis la dernière évolution substantielle de la mesure.

Ces indicateurs étaient binaires, et activés (valeur « 1 ») lorsqu'une alerte était signalée. Selon la mission de 2015, « *le cumul d'indicateurs d'alerte constitue une présomption négative et doit conduire à envisager une évaluation approfondie de la mesure, et, le cas échéant une évolution corrective de celui-ci à court-terme* ». Cette méthode avait vocation à donner aux décideurs « *un outil de décision et de programmation* » des évaluations, « *l'attention des dirigeants devant être portée en priorité sur les dispositifs déclenchant un nombre d'indicateurs d'alerte élevé (quatre ou plus) et n'ayant pas été évalués, ou l'ayant été négativement* ». En renversant la charge de la preuve, elle devait aussi être un « *outil de discussion* » avec les « *parties prenantes* ».

Ce faisant, la mission de 2015, n'a pas procédé par elle-même à une évaluation des mesures, de leur pertinence, de leur efficacité ou de leur efficience. Elle s'est basée, pour apprécier l'absence d'évaluation ou une évaluation négative, sur d'autres travaux : ceux du comité d'évaluation de 2010-2011, ainsi que quatorze autres évaluations ou études³. Quant à l'impact des mesures en termes de création d'emplois, qui devait être évalué, la mission indiquait l'impossibilité dans le temps imparti de traiter de manière systématique l'effet emploi des mesures qui auraient nécessité la mobilisation d'études économétriques approfondies.

La présente mission n'a ainsi pas reproduit cette logique de cotation des mesures par agrégation d'indicateurs d'alerte binaires. Cette méthode répondait aux objectifs de la mission de 2015 mais ne constitue pas en elle-même une « *évaluation de l'efficacité des mesures* » selon les termes de la loi organique du 14 mars 2022, cadre de la présente mission.

Si la méthode de cotation utilisant les indicateurs n'a pas été retenue, la présente mission s'est penchée sur la liste des indicateurs de 2015 pour définir les éléments objectifs utiles à la connaissance des mesures dans la grille transversale qu'elle propose (cf. 1.2 ci-dessous).

1.1.2. Le comité d'évaluation de 2010-2011 visait à établir l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales et des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

Le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » a été institué par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, pour satisfaire aux exigences d'évaluation de l'ensemble des mesures en vigueur début 2009 portées par la loi de programmation des finances publiques couvrant la période 2009-2012⁴.

Sous la présidence de M. Henri Guillaume, ce comité était composé de représentants des principaux services et directions des ministères économiques et financiers pouvant contribuer à l'évaluation de ces mesures : le contrôle général économique et financier, la direction du budget, la direction générale des douanes et droits indirects, la direction générale des finances publiques, la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), la direction générale du trésor, la direction de la législation fiscale, la direction de la sécurité sociale, l'Insee et l'Inspection générale des finances.

³ Non cités précisément dans le rapport. La mission de 2015 indiquait que, pour ce qui concernait les 64 dispositifs non évalués en 2011, 14 rapports d'évaluation ont pu être identifiés et exploités par la mission, dont 7 aboutissent à des conclusions négatives, 3 aboutissent à des conclusions favorables et 4 ne permettent pas de conclure sur l'aspect particulier du dispositif social. Les trois dispositifs avec évaluations favorables étaient les suivants : jeunes entreprises innovantes, stagiaires en entreprise, exonération de cotisations patronales pour les marins.

⁴ La loi n° 2009-139 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 a prévu que les créations ou extensions de dépenses fiscales, et de « *réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement* », ne seraient « *applicables qu'au titre des quatre années suivant leur entrée en vigueur* ». Elle a prévu, en outre, que le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de « *l'efficacité* » et du « *coût* » de toute nouvelle mesure prise sur la période « *dans les trois ans suivant son entrée en vigueur* » ainsi qu'une présentation de cette évaluation pour les mesures antérieures en vigueur à la date de publication de la loi « *au plus tard le 30 juin 2011* ».

On peut noter que ce comité a pu bénéficier également, sur certains thèmes, de l'apport de la mission d'évaluation des politiques publiques de la DGME, des services de l'ACOSS et des services de l'Insee et de chercheurs du centre de recherche en économie et statistique.

Ce comité d'évaluation a retenu une approche modulant les évaluations selon les enjeux financiers associés aux mesures, qui a consisté à :

- ♦ réaliser des évaluations approfondies de neuf ensembles de « *niches fiscales et sociales* » propres à certains domaines ou certaines thématiques, mis en œuvre ou pilotées par des directions ou services représentés au sein du comité ; parmi ces neuf évaluations approfondies, quatre ont porté sur des thématiques associant des « niches » fiscales et sociales (revenus d'épargne financière, revenus en cas d'inactivité, services à la personne, outre-mer) ;
- ♦ préparer des « *fiches individuelles d'évaluations* » pour les autres mesures, selon un modèle commun⁵ élaboré par le président du comité et une grille proche de celle des évaluations approfondies (cf. encadré ci-dessous).

Sur la base des informations collectées, le comité a porté une appréciation sur « *l'efficacité* » et « *l'efficience* » des mesures entendues aux sens particuliers suivants.

- ♦ L'efficacité de la mesure a été mesurée à partir de l'évaluation de ses effets « *directs* »⁶ ou « *indirects* »⁷, comme suit :
 - la mesure était considérée comme « *inefficace* » en l'absence de l'atteinte de l'objectif principal poursuivi et de l'effet direct recherché ;
 - les mesures « *efficaces* » étaient celles qui atteignaient leur objectif à travers les effets (directs et indirects) principaux recherchés.
- ♦ Une mesure « *efficace* » était ensuite jugée « *efficiente* » lorsque l'évaluateur estimait que les quatre critères suivants étaient satisfaits :
 - la mesure était « *correctement ciblée* » ;
 - son coût n'apparaissait pas « *particulièrement élevé au regard des objectifs recherchés et des résultats obtenus* » ;
 - l'efficience de l'outil fiscal ou social considéré paraissait lui-même efficient ;
 - la mesure paraissait plus adaptée qu'une dépense budgétaire ou une mesure législative ou réglementaire non financière.

Le comité a élaboré des fiches individuelles d'évaluation pour 68 « *niches sociales* » et a procédé à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de 46 d'entre elles. A partir des informations collectées et des analyses conduites, le comité a également procédé à une cotation des mesures (score de 0 à 4).

Le contenu des rubriques des fiches individuelles d'évaluation établies par le comité d'évaluation 2010-2011⁸ a alimenté la réflexion de la mission sur les éléments à retenir sur la grille transversale.

⁵ Des fiches individuelles d'évaluation ont aussi été produites, sur le même modèle, pour les mesures ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie.

⁶ Mesuré au regard de l'atteinte du principal objectif poursuivi parmi les suivants : incitatif, redistributif et technique.

⁷ Mesuré au regard de l'atteinte du principal effet indirect recherché parmi les suivants : économique, social, environnemental.

⁸ Notamment l'évaluation des pertes de recettes théoriques de la mesure, l'analyse des modalités de chiffrage et les données sur le nombre de bénéficiaires.

Encadré 1 : Caractéristiques générales des fiches d'évaluation rédigées par le « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2010-2011

Les fiches se présentaient de la manière suivante :

- Identité de la dépense :
 - Description juridique et technique ;
 - Historique de la mesure ;
 - Recensement des autres dispositifs et/ou autres dépenses budgétaires concourant au même objectif.
- Chiffrage de la mesure et identification des bénéficiaires :
 - Norme fiscale de référence par rapport à laquelle est effectuée le chiffrage ;
 - Evaluation du coût de la mesure ;
 - Analyse des modalités de chiffrage
 - Nombre et caractéristiques des bénéficiaires ;
- Evaluation : selon le Comité, les évaluations devaient dépendre des données à disposition du service évaluateur, des objectifs et des caractéristiques propres au dispositif. Parmi ces éléments, on pouvait relever les axes de recherche suivants :
 - Le taux de recours au dispositif ;
 - L'atteinte des objectifs, notamment : le ciblage de la mesure, la capacité de la mesure à exercer l'effet incitatif recherché, la capacité de la mesure à produire l'effet économique indirect escompté, la capacité de la mesure à exercer l'effet redistributif recherché ;
 - La nécessité et la proportionnalité de la mesure ;
 - Les impacts, l'existence de distorsions de concurrence, les créations d'inégalités ;
 - Les coûts de gestion de la mesure au regard de son coût ;
 - Le niveau de contentieux généré ; le niveau de surveillance observé ;
 - Les éléments de comparaison internationale disponibles.

Source : Mission, d'après le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011).

1.2. La grille d'analyse proposée s'appuie sur les caractéristiques utilisées par les précédents exercices en écartant toutefois toute cotation des mesures

1.2.1. Le contenu de la grille d'analyse vise à améliorer l'information donnée au Parlement et donner de premières indications sur l'efficacité des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

Pour répondre aux objectifs fixés par la lettre de mission, la mission a proposé d'élaborer une grille d'analyse transversale des mesures en lien étroit avec la direction de la sécurité sociale répondant aux spécifications suivantes :

- ◆ présenter des caractéristiques clés et des éléments d'appréciation des mesures permettant de répondre au mieux aux attentes des parlementaires, de faciliter une première appréciation de leur pertinence, de leur efficacité et de leur efficience et en conséquence d'être utile à la décision publique ;
- ◆ pouvoir être renseignée chaque année pour un plus grand nombre de ces caractéristiques clés et éléments d'appréciation.

Le remplissage de la grille d'analyse envisagée par la mission poursuit donc un double objectif :

- ♦ améliorer l'information du Parlement en augmentant la qualité et la quantité des informations disponibles de manière standardisée pour l'ensemble des mesures, ces informations ayant vocation à se retrouver dans les éléments annexés aux projets de lois de financement de la sécurité sociale ;
- ♦ apporter *per se* des premières indications sur l'efficacité des mesures et aider à construire le programme d'évaluations plus approfondies qui pourront être menées par des tiers, afin de répondre au nouvel objectif organique d'évaluation de la totalité des mesures.

La mission estime que cet outil devrait permettre une analyse transversale sur l'ensemble des mesures, tout en permettant simultanément de structurer l'analyse des dispositifs par grands groupes, selon différents axes d'analyse.

L'objectif de la mission est de fournir un outil comportant des informations transparentes et les plus objectives possibles, qui soit susceptible d'alimenter et de stimuler la discussion avec les « parties prenantes » sur le bienfondé des mesures. La « grille d'analyse » doit être un outil pour les administrations, au premier rang desquelles la DSS, qu'elles utiliseront tous les ans et qu'elles pourront améliorer en continu.

L'association de la DSS à l'élaboration de la grille a pris la forme d'ateliers conjoints entre la mission et cette direction.

1.2.2. La grille d'analyse est construite sur des caractéristiques descriptives, quantitatives et d'autres caractéristiques utiles pour les évaluations à mener

La grille d'analyse transversale comprend trois volets :

- ♦ des caractéristiques descriptives, notamment juridiques, des mesures ;
- ♦ des caractéristiques quantitatives ;
- ♦ d'autres caractéristiques utiles à l'évaluation.

1.2.2.1. Les caractéristiques descriptives, notamment juridiques, des mesures

Ces caractéristiques de nature essentiellement juridique ne visent pas à dresser un portrait de chaque mesure qui figure déjà, pour partie, dans les fiches qui étaient jointes à l'annexe 5 du PLFSS 2022.

Ces caractéristiques constituent toutefois l'information minimale et synthétique qui devrait figurer dans la grille transversale et qui sera, par ailleurs, utile pour mener des analyses par sous-ensembles de mesures, selon des caractéristiques communes ou axes d'analyse.

Ces éléments comprennent en premier lieu des informations d'identification de la mesure, telles que son numéro et son intitulé. La stabilité dans le temps de ces informations doit en permettre le suivi de façon non équivoque. Ceci est notamment nécessaire pour énumérer les mesures chaque année et satisfaire l'exigence organique d'évaluation de l'efficacité d'au moins un tiers d'entre elles chaque année.

Elles sont complétées des informations normatives suivantes :

- ♦ l'origine normative de la mesure : lois de financement de la sécurité sociale, lois de finances, loi ordinaire, ordonnance, décret-loi, décret, arrêté, circulaire, instruction ministérielle, doctrine ;
- ♦ sa première année de mise en œuvre ;
- ♦ l'année de sa dernière modification ;

Annexe III

- l'année d'effet de sa dernière modification substantielle.

Cette dernière indication est importante pour identifier si la mesure a été substantiellement modifiée depuis son éventuelle dernière évaluation. La dernière modification significative peut souvent conditionner la possibilité de mettre en œuvre des évaluations d'impact *ex post* des mesures par les techniques économétriques ou statistiques usuelles adaptées.

Sont également présentés le point de sortie de la mesure en niveau de Smic, la ressource concernée – cotisation de sécurité sociale ou imposition de toutes natures affectée à un régime de base de sécurité sociale ou au fonds de solidarité vieillesse (ROBSS) –, les modalités de la compensation (compensation effective par crédits budgétaires, compensation par « panier de recettes », compensation partielle, absence de compensation) ainsi que la forme prise par la mesure de réduction ou d'exonération.

La forme de la mesure est déterminée par référence aux éléments figurant dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 : Formes des mesures réduisant les ressources de la sécurité sociale

Elément constitutif de la ressource	Forme	Définition
Affiliation ou assujettissement	non affiliation ou non assujettissement	exemption d'une catégorie de redevables de la cotisation (non affiliation) ou de l'impôt (non assujettissement) qui ne relèverait pas de la logique de la ressource concernée
Assiette	abattement d'assiette	réduction forfaitaire (en montant) de l'assiette (assiette := assiette théorique - réduction)
	assiette forfaitaire	ou assiette <i>ad hoc</i> (assiette := assiette forfaitaire)
	déduction d'assiette	déduction d'un élément réel de l'assiette (exemple : charge déductible) (assiette := assiette théorique - charge)
	plafonnement d'assiette	Affiliation ou assujettissement limité à un niveau d'assiette (assiette := max(assiette théorique ; plafond))
	réduction d'assiette	réduction proportionnelle de l'assiette (assiette := assiette théorique × (1 - %réduction))
	exemption totale d'assiette	(assiette := 0)
Taux	exonération totale	aucune cotisation ou imposition n'est due, la cotisation ou l'imposition étant toutefois déclarée (cotisation := 0)
	réduction dégressive	réduction décroissante en fonction du montant de l'assiette (cotisation := assiette × f(assiette), f décroissante)
	réduction forfaitaire	(cotisation := cotisation théorique - réduction forfaitaire)
	taux réduit	(cotisation := cotisation théorique × (1 - %réduction))
	plafonnement du montant	(cotisation := max(cotisation théorique ; plafond))
	réduction réelle	Déduction d'un élément réel de la cotisation ou de l'impôt (cotisation := cotisation théorique - réduction réelle)

Source : Mission.

La mission a également retenu la mention de la nature facultative ou non de la mesure. Si certaines mesures s'appliquent automatiquement, d'autres dépendent de la décision des agents économiques comme par exemple, la mise en place de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés. L'identification des mesures facultatives doit permettre le cas échéant des analyses sur le taux de recours pour ces mesures.

Enfin, les caractéristiques descriptives incluent :

- ◆ l'identification du régime concerné, au sens de population couverte : salariés et assimilés, travailleurs indépendants, salariés agricoles, exploitants agricoles, fonctionnaires, professions libérales, etc. ;
- ◆ la mention de l'éventuel impact de la mesure sur les droits sociaux des assurés. Par rapport à une situation théorique correspondant, à revenus identiques, à l'absence de la mesure de réduction, des mesures de réduction de recette ont pour conséquence une diminution des droits futurs des assurés lorsque les prestations sont liées à la rémunération (indemnités journalières, retraite par exemple), alors que d'autres ne les modifient pas.

1.2.2.2. *Les caractéristiques quantitatives des mesures*

Pour les données quantitatives, la mission a retenu l'enjeu financier théorique de la mesure, ses avantages différenciels (cf. encadré 2 ci-après) – cette notion n'étant pertinente que pour les mesures concernant les recettes assises sur la masse salariale – et des informations sur le nombre de bénéficiaires et / ou de personnes concernées.

- ◆ **La perte de recettes théorique (en millions d'euros), dans le champ des ROBSS**, liée à une mesure peut être définie, pour une mesure donnée, comme la différence entre d'une part, le montant théorique des recettes des ROBSS en l'absence de mise en œuvre de la mesure, toutes choses égales d'ailleurs, et leur montant réel prenant en compte cette mesure, d'autre part.

Son évaluation doit s'accompagner, comme cela est fait pour les dépenses fiscales, d'une appréciation sur la fiabilité du chiffrage (très bonne, bonne, ordre de grandeur), lorsque le chiffrage est possible.

Il semble important d'appeler l'attention sur le fait que la perte de recettes théorique associée à une mesure ne saurait être assimilée à un « coût ». Elle n'est pas non plus, *a fortiori*, représentative du gain net pour les finances publiques que représenterait la suppression de cette mesure, pour les raisons suivantes :

- ces pertes de recettes ne concernent que les ROBSS, les mesures réduisant la CSG sur les revenus d'activité, par exemple, ayant également des effets de réduction des recettes de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui n'est pas un ROBSS ; ce dernier effet n'est donc pas comptabilisé ;
- elles ne tiennent compte ni des effets mécaniques de la mesure sur d'autres assiettes et du montant des prélèvements fiscaux associés, notamment l'impôt sur les sociétés, ni des changements induits en matière d'emploi, de rémunérations ou d'investissements ;
- la comparaison de plusieurs mesures, qui peuvent se cumuler, à une même norme de référence interdit, en pratique, d'additionner les différentes pertes de recettes théoriques.

C'est particulièrement le cas pour les mesures réduisant les cotisations de sécurité sociale dont les pertes de recettes théoriques sont calculées par référence à une norme qui ne tient, par définition, pas compte des mesures générales, le « supplément » de réduction des cotisations de sécurité sociale apportée par une mesure étant renseigné par le concept d'« avantage différentiel ».

- ◆ **L'avantage différentiel global** pour les mesures spécifiques de réduction des cotisations patronales visant à réduire le coût du travail pour les entreprises. Cet avantage représente le supplément de réduction, par rapport aux mesures générales, apporté par la mesure à ses bénéficiaires pris dans leur ensemble. Estimer cet avantage différentiel global nécessite de disposer de données sur la distribution des salaires.

Encadré 2 : Les concepts d'« avantages différentiels » local et global

L'avantage différentiel représente, pour une mesure de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, la différence entre le montant de cette réduction et celui des mesures générales. Il permet ainsi de déterminer l'ampleur du « surcroît de réduction des cotisations » dont disposent les bénéficiaires de la mesure. Cet avantage différentiel peut être déterminé :

- **en un ou plusieurs niveaux de salaires (« avantage différentiel local »)** comme représenté sur la figure 1 a) ci-dessous, relative à l'exonération pour les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'avantage différentiel local traduit un montant de réduction supplémentaire **en euros par salarié** sur une base annuelle, pour un salarié à temps plein) ;
- **pour la totalité des salariés concernés (« avantage différentiel global »)**, ce qui suppose de multiplier l'avantage différentiel local à chaque niveau de salaire par le nombre de salarié concernés par la mesure à ce niveau de salaire (cf. exemple de distribution en figure 1 b)). L'avantage différentiel global est le supplément de réduction apporté par la mesure à ses bénéficiaires pris dans leur ensemble (cf. figure 1 c)). Exprimé **en millions d'euros**, il peut être éventuellement rapporté à la perte de recettes théorique de la mesure ou à la masse salariale des bénéficiaires.

Figure 1 a) : Avantage différentiel local à 1 Smic, à 1,3 Smic et à 2 Smic

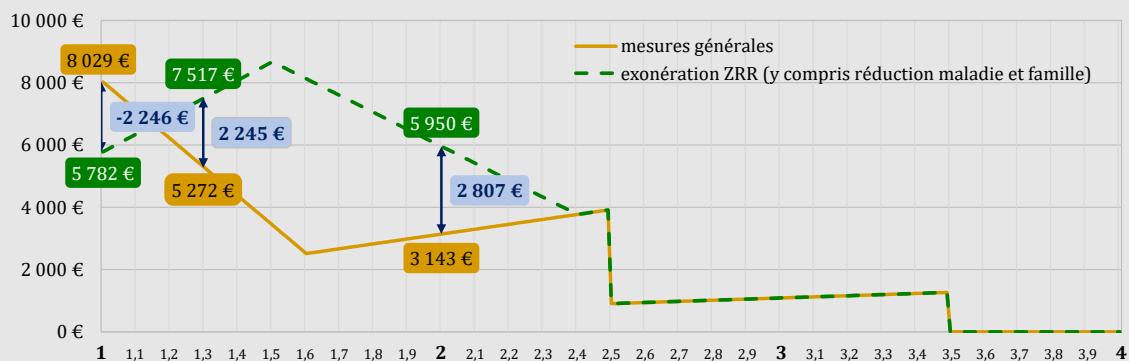


Figure 1 b) : Distribution du nombre de salariés concernés par la mesure

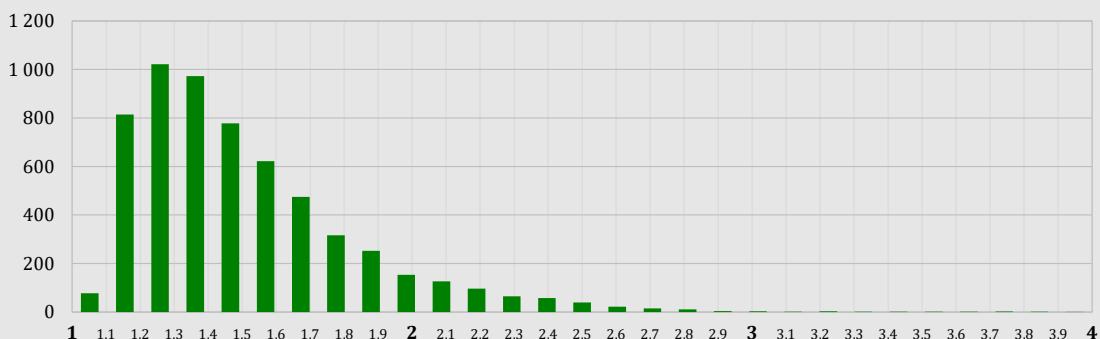
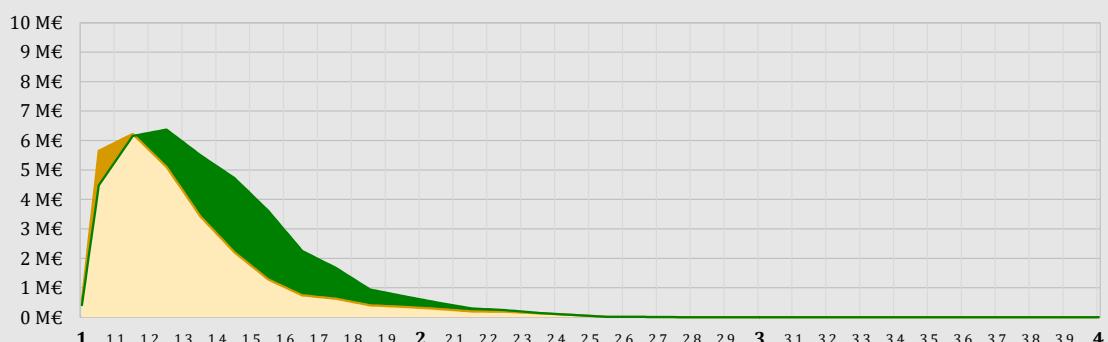


Figure 1 c) : Estimation de l'avantage différentiel global



L'avantage différentiel **global** est égal à la différence entre l'aire ● et l'aire ●. Pour mémoire, la perte de recettes théorique est égale à la somme de l'aire ● et de l'aire ● et de l'aire ●.

Source : Mission, d'après des données de la direction de la sécurité sociale.

- ◆ **L'avantage différentiel local**, à différents niveaux de salaires que la DSS a proposé de fixer :
 - au niveau du Smic en raison de l'importance du nombre de salariés concernés qui s'établirait à 14,5 % en 2022⁹ selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé du travail ;
 - au niveau de 1,3 Smic comme un point intermédiaire entre 1 Smic et le point de sortie de la réduction dégressive sur les bas salaires à 1,6 Smic, dans une zone où la distribution des salaires atteint sa densité maximale ;
 - au niveau de 2 Smic, voisin du plafond annuel de la sécurité sociale et proche du salaire moyen du secteur privé (2,1 Smic en 2019), le salaire médian du secteur privé étant légèrement supérieur au niveau de 1,6 Smic (1,7 Smic en 2019).
- ◆ **Le nombre d'entreprises bénéficiaires et le nombre de personnes physiques bénéficiaires ou concernées** : connaître les bénéficiaires de la mesure, soit qu'ils bénéficient directement d'une réduction de leur prélèvement, soit que leur employeur bénéficie d'une réduction de ses prélèvements à raison de ses salariés est nécessaire à l'évaluation de la mesure.
D'autres éléments pourraient être utilement apportés, par la suite, en complément de la grille, tels que la distribution des salaires ou revenus des personnes concernées ou, pour les entreprises, leur taille, la répartition géographique des établissements concernés ou la répartition par nomenclature d'activité française.

1.2.2.3. Des caractéristiques complémentaires utiles à la construction du programme d'évaluation

A l'exception de la dernière d'entre elles, ces caractéristiques ne renseignent pas par elles-mêmes sur l'évaluation des mesures mais elles pourront être utilisées pour déterminer d'éventuelles évaluations approfondies à mener.

- ◆ **La nature de l'objectif principal de la mesure** : la connaissance du ou des objectifs d'une mesure est un préalable indispensable à l'évaluation de son impact. Il peut être explicitement déterminé, par exemple par l'intention du législateur, ou reconstitué à partir de la compréhension de la mesure lui-même. Il peut également y avoir plusieurs objectifs de politique publique pour une même mesure. Le questionnement sur les objectifs relève du travail d'évaluation lui-même.
Toutefois, la mission a retenu une notion de nature de l'objectif principal apparent. Elle vise uniquement à pouvoir catégoriser les mesures par grands thèmes : emploi, formation/insertion, soutien direct au revenu des salariés et indépendants, soutien au revenu des plus modestes, participation et intéressement, participation à la protection sociale complémentaire, départs anticipés et licenciements, transition écologique, etc.
- ◆ **La cible de la mesure** permet de distinguer les mesures générales des mesures ciblées sur des publics spécifiques, des secteurs économiques, des zones géographiques. Le caractère général s'apprécie au sein de la population du régime concerné.
- ◆ **Le cumul possible avec les allègements généraux**, pour les mesures de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, la possibilité – ou non – de cumuler la mesure ciblée avec les allègements généraux est une caractéristique importante pour des travaux à visée évaluative sur l'impact en emploi.

⁹ Ce chiffre correspond à la part des salariés du secteur privé non agricole qui ont bénéficié directement de la revalorisation du Smic au 1^{er} janvier 2022.

- ◆ **L'existence d'autres mesures** – sociales, fiscales, budgétaires ou de politique publique – concourant potentiellement au(x) même(s) objectif(s) doit permettre de spécifier d'éventuelles évaluations approfondies, qui ne peuvent se limiter à la seule mesure de réduction des cotisations ou contributions sociales. Simultanément, l'effet propre de la mesure relative aux cotisations ou contributions de sécurité sociale doit tenter d'être cerné, malgré les potentielles difficultés méthodologiques d'un tel exercice évaluatif.
- ◆ **L'existence de travaux d'évaluation** de la mesure et la caractérisation par nature et source de ces évaluations peut aider à définir le programme d'évaluations complémentaires à mener. Dans l'hypothèse d'évaluation(s) de la mesure, un recensement des évaluations disponibles, leur mise à disposition, notamment par des liens internet vers les publications, et l'identification pour chaque évaluation de l'année de l'évaluation, de l'identité de la structure évaluatrice, du champ de cette évaluation sont les mieux à même de retranscrire la profondeur des évaluations déjà existantes.

Pour synthétiser l'existence d'évaluation, la mission a proposé de renseigner :

- l'absence d'évaluation de la mesure ;
- en cas d'évaluation(s) identifiée(s), une caractérisation selon le producteur de l'évaluation, en distinguant les travaux scientifiques d'évaluation d'impact, les travaux d'analyse statistique, des services d'inspection et de la Cour des comptes (ou « travaux administratifs »), les rapports ou avis élaborés par des comités d'évaluation ; l'éventuel cumul de ces différents types d'évaluations a également été noté.

La mission n'a pas retenu de caractéristique retraçant l'existence d'évaluation(s) négative(s). Les évaluations concluant clairement à un effet positif de la mesure étant rares, la quasi-totalité des évaluations débouche sur des conclusions mitigées, des recommandations d'approfondissement des travaux ou des conclusions négatives.

À l'exception de cette dernière caractéristique, remplie par la mission à l'aide de son travail de repérage des évaluations existantes (cf. 4 ci-dessous), la grille a été remplie par la DSS qui a participé aux ateliers de travail de construction de la grille.

La mission de 2015 précisait que la grille d'analyse qu'elle avait élaborée avait « *vocation à être enrichie, complétée et mobilisée de manière permanente sous la responsabilité de l'administration, notamment de la DSS* ». La mission fait sienne cette recommandation pour la présente grille. Il reviendra à la DSS de se saisir de l'outil, de le remplir et de faire évoluer son contenu, notamment dans le cadre de la préparation, chaque printemps, des annexes au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Ces éléments communs à toutes les mesures devraient enrichir utilement l'information donnée au Parlement mais ils ne sauraient constituer en eux-mêmes une évaluation de l'efficacité des mesures comme le requiert la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

2. Cette grille permet d'envisager de nouveaux axes d'analyse, notamment utiles à l'évaluation ; elle est toutefois limitée par le faible taux de renseignement des caractéristiques quantitatives

La grille d'analyse ainsi construite et renseignée par la direction de la sécurité sociale, en lien avec la mission, dans les conditions détaillées ci-avant est jointe au rapport dans la pièce jointe n° 3.1, présentée uniquement sous forme électronique dans un standard ouvert.

Cette grille d'analyse contient les 147 mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, identifiées dans l'annexe II, pour lesquelles il y aurait lieu de donner une information détaillée dans les annexes des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)¹⁰ :

- ◆ 142 réductions de recettes devant faire l'objet d'une évaluation en application de la LOLFSS ;
- ◆ 5 « modalités de calcul » de recettes de la sécurité sociale qui ne seraient pas soumises à une telle obligation d'évaluation.

2.1. Les caractéristiques descriptives sont en quasi-totalité renseignées, ce qui permet d'envisager de nouveaux axes d'analyse des mesures

Puisque les caractéristiques descriptives constituent la « fiche d'identité » de la mesure, les données correspondantes devraient être intégralement renseignées pour la totalité des mesures pour ce qui concerne les éléments transversaux de caractérisation, notamment juridiques. Ces éléments sont en effet applicables à toutes les mesures : ressource(s) concernée(s), population concernée, forme de la mesure, origine normative et première année de mise en œuvre.

Les caractéristiques descriptives transversales des mesures sont en quasi-totalité renseignées puisque seules :

- ◆ onze mesures n'ont pas d'origine normative identifiée ;
- ◆ seize d'entre elles n'ont pas d'année de mise en œuvre renseignée.

La connaissance des textes qui fondent ces mesures de réduction et leur analyse pour renseigner ces caractéristiques semble donc à la fois nécessaire mais également possible d'ici à la présentation du PLACSS 2022, le 1^{er} juin 2022.

Ces caractéristiques devraient permettre, en conséquence, dès le PLACSS 2022 de présenter des premiers axes d'analyse des mesures qui pourront être utilisées pour la présentation de celles-ci dans les annexes des PLFSS ainsi que pour leur évaluation.

A titre d'illustration, les trois axes d'analyse suivants pourraient être envisagés.

Premièrement, une segmentation plus fine des recettes concernées pourrait être mise en œuvre. Les mesures concernent en effet aux trois-quarts les cotisations de sécurité sociale et les contributions de solidarité autonomie, soit 111 mesures sur un total de 147 mesures.

Ce constat tire en partie son origine dans le choix méthodologique de « rattacher » à cet ensemble de recettes toutes les mesures de réduction qui concernent conjointement une cotisation de sécurité sociale et une autre ressource, choix lui-même guidé par le fait que l'assiette des cotisations sociales est également utilisée comme assiette d'impositions de toutes natures assise sur la masse salariale.

Il traduit également l'importance économique des cotisations de sécurité sociale et, par voie de conséquence, leur utilisation fréquente dans la construction de mesures d'incitation économique, qu'elles soient générales, sectorielles ou ciblées géographiquement.

¹⁰ PLFSS pris, dans cette partie, au sens générique de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale ; ces informations pourraient, selon les choix opérés par le Gouvernement, être communiquées dans l'annexe 3 du PLACSS ou dans l'annexe 4 du PLFSS de l'année.

Compte tenu de l'importance de cet ensemble de 111 mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale et de contributions de solidarité dans l'ensemble des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, les caractéristiques détaillées relatives à la ressource concernée, d'une part, et la forme de la mesure, d'autre part, permettent d'envisager des axes complémentaires d'analyse :

- ◆ selon la nature précise de la recette, ce qui permet par ailleurs, de renseigner sur les grandes catégories de populations concernées : cotisations concernant les revenus d'activité des salariés (93 mesures), les revenus d'activité des indépendants (14 mesures) ou les autres cotisations, notamment sur les revenus de remplacement (quatre mesures) ;
- ◆ selon la forme de la mesure : réduction voire exemption d'assiette (53 mesures), exonération totale (34 mesures), réduction (24 mesures) des cotisations de sécurité sociale.

Cette dernière segmentation est utilisée dans le graphique 1 ci-après, relatif au renseignement de la grille d'analyse.

Deuxièmement, l'examen d'éventuelles corrélations entre l'origine normative de la mesure et ses autres caractéristiques pourrait être envisagé. Pour celles dont l'origine normative est renseignée, les mesures de réduction des cotisations de sécurité sociale ont une origine législative à 75 %¹¹ ; cette origine législative est, par définition, la règle pour les mesures réduisant les impositions de toutes natures affectées à la sécurité sociale.

Troisièmement, les caractéristiques juridiques spécifiques pourraient être utilisées, cet axe d'analyse ne pouvant, à la différence des deux précédents, concerner toutes les mesures.

- ◆ 23 mesures sur les 111 mesures relatives aux cotisations de sécurité sociale viennent réduire les droits futurs des assurés à des prestations (exemples des indemnités journalières et de la retraite).
- ◆ 10 mesures, sur ces mêmes 111 mesures relatives aux cotisations de sécurité sociale s'appuient sur des mesures facultatives ; la mesure de réduction en elle-même n'est pas facultative mais s'appuie sur une décision du bénéficiaire.

2.2. Le taux de renseignement des caractéristiques quantitatives est au plus de l'ordre de 50 % et appelle donc une stratégie d'amélioration de l'information donnée au Parlement

Le taux de renseignement des caractéristiques quantitatives des mesures diffère assez largement de celui du renseignement des caractéristiques descriptives, puisqu'il est au plus égal à 50 % pour les pertes de recettes théoriques.

Ce taux de renseignement des pertes de recettes théoriques est relativement uniforme entre les différents ensembles de recettes – à titre d'illustration, ce taux est de 48 % sur les mesures réduisant les cotisations de sécurité sociale et les contributions de solidarité autonomie.

La relative faiblesse de ce taux s'explique, pour partie, par l'élargissement du périmètre des mesures concernées par rapport au périmètre de l'annexe 5 du PLFSS 2022.

Des mesures de réduction de recettes ont été ajoutées, par rapport à ce dernier périmètre ; ces mesures sont, pour l'heure, moins connues de la direction de la sécurité sociale ou n'ont pas encore fait l'objet de procédures de remontées d'informations standardisées avec les collecteurs de recettes.

¹¹ Exemple de mesure de réduction de cotisations de sécurité sociale prévue au niveau réglementaire : l'assiette forfaitaire pour les personnes détenues effectuant un travail pour le compte de l'administration.

Annexe III

Pour les mesures concernant des recettes les plus éloignées des cotisations de sécurité sociale, le dialogue avec les collecteurs de recettes afin de fournir une information dans les annexes des PLFSS n'existe pas du tout.

Graphique 1 : Renseignement des caractéristiques juridiques et de quatre caractéristiques quantitatives des mesures de la grille d'analyse (en nombre de mesures)

	Caractéristiques juridiques	Pertes de recettes théoriques	Avantage différentiel local	Nombre de personnes concernées	Nombre d'entreprises
cotisations (exemption ou réduction d'assiette)	50 3	23 30 3	50	15 38 2	51
cotisations (exonération totale)	34	16 18	11 23	14 20	12 22
cotisations (exonération partielle)	21 3	16 8	3 21	12 12	8 16
autres recettes assises sur la masse salariale (ensembles n° 2 à n° 4)	10 5	4 11		1 14	15
autres recettes (ensembles n° 5 à n° 9)	16 5	11 10			2 19

Source : Mission, d'après les données de la grille d'analyse.

Légende : Le nombre de mesures, d'un ensemble de recettes donné, pour lesquelles la caractéristique concernée est renseignée est représenté par un élément plein d'histogramme ; le nombre de mesures pour lesquelles la caractéristique n'est pas renseignée est représenté par un élément vide, entouré de pointillés.

Exemple de lecture : pour les quinze autres recettes assises sur la masse salariale (deuxième ligne en partant du bas), les caractéristiques juridiques sont renseignées pour dix mesures, les pertes de recettes théoriques sont renseignées pour quatre mesures et le nombre de personnes concernées est renseignée pour une mesure. Aucun nombre d'entreprises bénéficiaires n'est renseigné. L'avantage différentiel n'a pas de sens pour ces recettes (case grisée).

Dans le détail, les taux de renseignement pour les autres caractéristiques quantitatives sont les suivants :

- ◆ 33 % pour le nombre de personnes concernées ;
- ◆ 17 % pour le nombre d'entreprises bénéficiaires ;
- ◆ 27 % pour les avantages différentiels locaux ; ce pourcentage doit pouvoir être nettement amélioré pour le PLACSS 2023 puisque, par définition, ces avantages différentiels se déterminent aisément à partir de la « formule de calcul » de la réduction de recette qui se lit directement dans les textes législatifs et réglementaires qui les créent.

Ces avantages différentiels sont particulièrement peu renseignés pour les mesures affectant les assiettes de ces cotisations puisque seules trois mesures affectant les assiettes sur un total de 53 mesures présentent des indicateurs d'avantage différentiel local renseignés.

Ce concept d'avantage différentiel local s'applique pourtant également aux exemptions et réductions d'assiette et il apporte une information utile sur l'intensité unitaire de ces mesures, par rapport aux mesures générales.

- Enfin, de manière spécifique, l'avantage différentiel global n'a été renseigné par la direction de la sécurité sociale que pour quelques mesures. La notion d'avantage différentiel global nécessite en effet de disposer des distributions de salaires qui permettent de « pondérer » l'avantage différentiel local par la distribution des salaires. Compte tenu des importantes évolutions récentes du Smic, il semble légitime que ces données soient présentées avec les distributions de salaires relatives à l'année 2022 dans le PLACSS 2022 ; or ces données n'étaient pas disponibles au moment de la finalisation des travaux dont il est ici rendu compte.

Une telle absence de données serait en revanche plus difficile à justifier au moment du dépôt du PLACSS 2022, le 1^{er} juin 2023. Le délai restant doit donc être mis à profit par la DSS et l'Urssaf caisse nationale pour mieux renseigner cet indicateur, ce qui suppose de produire les distributions de salaires correspondantes en temps utile.

Le graphique 1 ci-avant présente le niveau de renseignement des caractéristiques juridiques et de quatre caractéristiques quantitatives des mesures de la grille d'analyse pour cinq recettes ou regroupements de recettes¹².

Au total, la capacité à informer le Parlement sur les caractéristiques quantitatives de ces mesures ne peut pas être jugée satisfaisante, d'autant que ces caractéristiques quantitatives sont des socles nécessaires, mais pas suffisants, à la construction d'une évaluation.

Cette situation appelle donc la définition par la direction de la sécurité sociale d'une trajectoire d'enrichissement de l'information de nature quantitative concernant ces mesures, visant l'exhaustivité de leur renseignement en s'appuyant sur l'ensemble des outils à disposition de l'administration et des collecteurs des ressources de la sécurité sociale.

Les éléments permettant de construire cette trajectoire sont développés dans la partie 3 ci-dessous.

3. Renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale suppose de mieux utiliser les données administratives des collecteurs de ces recettes

Les caractéristiques quantitatives (pertes de recettes théoriques, avantage différentiel par rapport aux allègements généraux, nombre de personnes physiques bénéficiaires ou concernées, entreprises bénéficiaires) des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale sont un élément fondamental de l'information du Parlement ; elles constituent par ailleurs un socle, nécessaire mais non suffisant, à toute démarche évaluative.

3.1. Les données administratives des collecteurs de recettes, notamment celles produites par la déclaration sociale nominative (DSN), sont sous-exploitées pour informer sur ces caractéristiques quantitatives

L'importance, en nombre comme en enjeux financiers, des mesures de réduction des recettes assises sur la masse salariale – notamment les cotisations de sécurité sociale, la contribution sociale sur les revenus d'activité et le forfait social – explique l'enjeu de l'exploitation des données issues de la déclaration sociale nominative (DSN).

¹² Cf. annexe II pour la définition des ensembles de recettes concernés.

La DSN, qui concentre aujourd’hui la plupart des formalités administratives des entreprises envers les organismes de protection sociale, est ainsi une source d’information essentielle de l’information sur les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de ces recettes. Elle semble sous-exploitée pour remplir cet objectif.

En complément, les données administratives des collecteurs des autres recettes doivent être mobilisées : celle de l’Urssaf caisse nationale hors DSN, de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

3.1.1. La déclaration sociale nominative peut être utilisée de façon plus systématique pour améliorer l’information sur les mesures de réduction de recettes

La déclaration sociale nominative (DSN), mise en place par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l’allègement des démarches administratives, atteint aujourd’hui un degré de maturité qui permet de l’utiliser de façon plus systématique pour donner une information de meilleure qualité sur les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

La novation essentielle de la DSN, de ce point de vue, est l’adossement de la collecte de données aux processus centralisés, dans les entreprises, de paie et de versement des cotisations et contributions sociales. Cette simultanéité de la paie et du transfert de données permet, en théorie, de limiter les erreurs et d’effectuer des contrôles de cohérence *a priori* et, donc, d’obtenir une bonne qualité de la donnée ainsi collectée.

La production de ces données administratives, conçues dans un objectif de gestion et non d’information statistique, présente des limites intrinsèques, liées à la coexistence de deux natures de données collectées – par individu et par établissement. Ces incohérences sont toutefois en cours de traitement et les données collectées au niveau de l’établissement peuvent d’ores et déjà fournir une information de nature statistique sur ces mesures.

Il reste enfin à améliorer la correspondance entre les données suivies par l’Urssaf caisse nationale à partir de la DSN et les mesures recensées dans les annexes aux projets de lois de financement de la sécurité sociale.

3.1.1.1. La DSN est l’application du « dites-le nous une fois » aux déclarations sociales des employeurs, que ces déclarations concernent les prélèvements sociaux ou les informations relatives aux contrats de travail

La DSN s’inscrit dans une démarche de simplification des déclarations administratives pour les entreprises dans le domaine social et fiscal. Elle remplace l’ensemble des déclarations périodiques lors de la paie des salariés et autres formalités administratives ponctuelles (fin du contrat de travail, maladie, paternité, etc.) adressées par les employeurs aux organismes de protection sociale. La DSN permet en outre « *le recouvrement des cotisations et contributions sociales dont l’employeur est redevable et la prise en compte des exonérations dont il bénéficie* », comme l’indique l’article 3 du décret n° 2013-266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative, qui en fixe les finalités.

L’élément novateur dans la mise en place de la DSN est d’adosser la collecte de données à la collecte de la paie et des cotisations et contributions sociales. Avant la DSN coexistaient deux procédures distinctes manipulant des données en partie communes mais fondées sur des codifications et des échéances différentes, l’une avec une logique de paie, l’autre avec une logique déclarative. La DSN permet dorénavant, en application du principe « *dites-le nous une fois* », un même traitement de la paie et des déclarations sociales qu’elle sert. En conséquence, la paie devient la source directe de la DSN mensuelle.

Le principe clé de la DSN est une déclaration réalisée par un flux unique et dématérialisé d'informations transmises par les employeurs à destination des organismes de protection sociale comprenant :

- ◆ **des informations agrégées au niveau de chaque établissement**, selon un numéro unique au sein du système d'identification du répertoire des établissements (SIRET), utilisées par les Urssaf pour calculer les effectifs de l'employeur et recouvrer les contributions et cotisations sociales ;
- ◆ **des informations individuelles pour chaque salarié d'un établissement**, ces informations concernent notamment le lieu d'activité, les caractéristiques du contrat de travail, le montant des rémunérations, les cotisations et contributions sociales, la durée de travail retenue ou établie pour la paie, les dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat intervenant au cours du mois.

En pratique, chaque employeur transmet à fréquence mensuelle des informations émanant directement de son logiciel de paie. Les informations transmises comprennent ainsi des données agrégées (DA) au niveau de l'établissement ainsi que des données individuelles au niveau du salarié (DI).

En dix ans, le périmètre de la DSN a progressivement augmenté. La DSN remplace à ce jour 70 procédures et formalités administratives et concerne par exemple, à compter de la période d'emploi de janvier 2022, la taxe d'apprentissage.

Pour ce qui concerne spécifiquement les recettes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (ROBSS), sont aujourd'hui collectées par la DSN :

- ◆ les cotisations de sécurité sociale ;
- ◆ la contribution sociale sur les revenus d'activité salariés et sur les revenus de remplacement versés par l'employeur, par exemple une retraite ou une pension d'invalidité versées par l'employeur lorsque ce dernier assure lui-même le risque retraite ou le risque invalidité ;
- ◆ le forfait social.

Le périmètre de la DSN s'étend aussi dans les différents types de salariés couverts : obligatoire pour toutes les entreprises depuis 2017, la DSN s'étend ainsi à la fonction publique depuis le 1^{er} janvier 2022, 95 % des employeurs public étant désormais couverts par le dispositif.

Les indépendants, les auto-entrepreneurs et les particuliers employeurs restent en dehors de la DSN. Toutefois, l'Urssaf caisse nationale présente sur son site internet des données en format ouvert¹³ avec une précision utile pour améliorer l'information sur les mesures des réductions des recettes de la sécurité sociale qui les concernent :

- ◆ les données concernant les particuliers employeurs issues des dispositifs du chèque emploi service universel et du « Pajemploi », simplifiant la déclaration respective des employés de maison et des assistants maternels, notamment la masse salariale, sont disponibles par catégorie d'emploi, par région et par trimestre ;
- ◆ les revenus des travailleurs indépendants, par département ou par secteur d'activité sont disponibles annuellement ;
- ◆ les chiffres d'affaires des auto-entrepreneurs, par département ou par secteur d'activité, sont disponibles annuellement.

La DSN couvre enfin tous les départements français, y compris en outre-mer depuis son déploiement à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2022.

¹³ Cf. <https://open.urssaf.fr/pages/home/>.

3.1.1.2. Le flux de données de la DSN s'appuie sur deux portails déclaratifs ouverts aux entreprises ; les données collectées sont contrôlées par l'Urssaf caisse nationale avant d'être distribuées aux organismes de protection sociale et administrations

La gestion du flux de données de la DSN est assurée par un acteur unique, le groupement d'intérêt public « modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS). Le GIP-MDS, qui regroupe les organismes de protection sociale destinataires de la DSN et les administrations qui en utilisent les données, est l'*« organisme désigné pour recevoir les déclarations sociales des entreprises »* selon le décret du 28 mars 2013 précité.

Il assure la maîtrise d'ouvrage opérationnelle et le pilotage technique de l'ensemble du processus déclaratif, à l'exception du champ agricole qui est géré par la mutualité sociale agricole. La maîtrise d'ouvrage stratégique et le pilotage de la DSN sont confiés, en application du décret n° 2017-804 du 5 mai 2017, à une mission interministérielle rattachée à la direction de la sécurité sociale.

Le GIP-MDS développe ainsi, sous la responsabilité de la DSS, le système d'information nécessaire pour recueillir les déclarations. En tant qu'*« organisme concentrateur »*,

- ♦ il gère en amont les contacts avec les établissements déclarants et les éditeurs des logiciels de paie ;
- ♦ il assure en aval l'interface avec les utilisateurs de la DSN, notamment les organismes de protection sociale et les administrations.

Les interactions avec ces différents acteurs sont régies par un cahier technique, norme de référence qui définit ce qu'est la paie et décrit la structure des données et les contrôles. Ces échanges font jouer un rôle central à l'Urssaf caisse nationale et à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) – cf. figure 2 ci-après.

De façon schématique, le processus de collecte de la DSN s'appuie sur deux portails de déclaration, « *net-entreprises.fr* » pour l'ensemble des entreprises et « *msa.fr* » pour les employeurs du régime agricole.

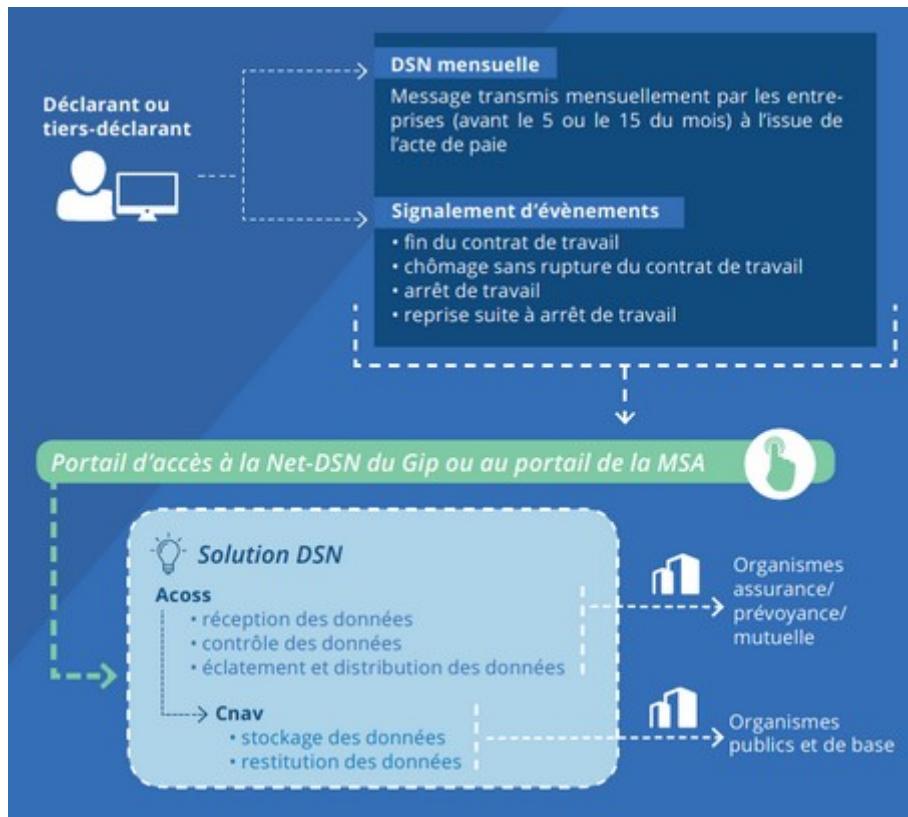
- ♦ **Les informations transmises via ces portails dans la DSN à fréquence mensuelle sont d'abord réceptionnées et contrôlées par l'Urssaf caisse nationale.** En pratique, la déclaration comporte, pour chaque ligne de recettes, un code type personnel (CTP) qui permet à l'Urssaf caisse nationale de redistribuer ultérieurement les cotisations et contributions sociales aux organismes de sécurité sociale chargés de verser les prestations.
- ♦ **Ces informations sont ensuite transmises par l'Urssaf à la CNAV** qui vérifie que le numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques (NIR) des personnes nées en France et des personnes nées à l'étranger qui viennent travailler en France, déclaré dans la DSN, ait bien été préalablement enregistré dans son système national de gestion des identifiants qu'elle gère ; stocke les DSN puis les redistribue de façon dématérialisée aux organismes de protection sociale et aux administrations, dont l'Insee.

Cette description du fonctionnement de la DSN explique l'intérêt des données issues la DSN, données administratives conçues dans un objectif de gestion, pour améliorer l'information statistique concernant les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

La DSN présente également un intérêt comme un outil de connaissance statistique de l'emploi et des salaires. Le service statistique public (SSP), au premier chef l'Insee et la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère en charge du travail, s'appuient aujourd'hui sur la DSN pour identifier les caractéristiques d'emploi et de salaires conjoncturels, grâce à la fréquence mensuelle des déclarations, mais aussi structurelles.

Ainsi, les estimations trimestrielles d'emploi produites conjointement par l'Insee, la DARES et l'Urssaf caisse nationale, sont effectuées sur la base de la DSN.

Figure 2: La cinématique des échanges de la DSN



Source : « Bien comprendre la déclaration sociale nominative pour mieux mesurer », *Courrier des statistiques* n°1 de l'Insee (2018).

3.1.1.3. La qualité de la donnée immédiatement disponible s'est améliorée avec la montée en puissance de la DSN ; elle présente toutefois des limites intrinsèques

La simultanéité de la collecte des données et du recouvrement des cotisations et contributions sociales, associés à des contrôles réalisés en amont, garantit en principe une meilleure qualité de l'information. La forme même de la déclaration permet la mise en place de contrôles bloquants, qui entraînent le rejet complet de la déclaration tant que les erreurs ne sont pas corrigées. Ainsi la DSN permet des contrôles de :

- ◆ conformité d'ensemble de la structure et de la syntaxe des fichiers envoyés. Il s'agit, par exemple, de vérifier que les variables déclarées respectent bien le format requis ;
- ◆ de cohérence entre différentes rubriques de la DSN. Par exemple, dans les éléments d'adresse, le renseignement du libellé d'une localité oblige à renseigner le code postal associé ;
- ◆ de conformité aux référentiels externes afin de vérifier que la valeur de données déclarées appartient bien à une nomenclature de catégorie socio-professionnelle, d'activité de l'établissement, de code postal, etc. ;
- ◆ validité de tous les numéros SIRET déclarés dans la DSN font l'objet d'une vérification.

Il existe par ailleurs des contrôles non bloquants qui ne sont présents qu'à titre d'information, dans la mesure où une contrainte de validité trop forte risquerait d'empêcher la transmission des données.

L'utilisation de la DSN comme source unique de données immédiatement disponibles présente cependant les limites intrinsèques suivantes :

- ♦ les contrôles en amont effectués sur la DSN sont uniquement des contrôles de flux ; ils ne permettent pas de vérifier la cohérence des informations avec une autre source de données ni celle des données transmises d'un mois ou d'une année sur l'autre ;
- ♦ il est difficile de distinguer, parmi les anomalies repérées dans les contrôles en amont, celles qui sont des erreurs, à corriger, de celles qui reflètent la réalité¹⁴. Le retraitement statistique, qu'il soit automatique ou manuel, se révèle nécessaire ;
- ♦ des incohérences demeurent entre la donnée agrégée au niveau de l'établissement et la somme des données individuelles, au niveau des salariés.

Une étude de la direction des statistiques, des études et de la prévision (DISEP) de l'Urssaf caisse nationale menée en 2022 sur les données concernant 17 mesures d'exonérations ciblées ou à vocation générale, montre que neuf d'entre eux ont une part d'établissements déclarant des données individuelles sans données agrégées ou des données agrégées sans données individuelles supérieure à 20 %.

En outre, toujours selon cette étude de la DISEP, les travaux de fiabilisation montrent que les données agrégées sont souvent de meilleure qualité que les informations nominatives.

3.1.1.4. *L'utilisation de la DSN pourrait être systématisée en renforçant le lien entre les mesures de réduction des recettes présentées dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les codes types personnels de la DSN*

En tenant compte des limites intrinsèques évoquées précédemment, deux conditions doivent être réunies pour que l'utilisation de la DSN soit renforcée afin de donner des informations quantitatives concernant les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale :

- ♦ une table de correspondance doit exister entre les codes types personnels (CTP) et les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, présentées par la direction de la sécurité sociale dans les annexes aux PLFSS et aux PLACSS ;
- ♦ concernant spécifiquement l'évaluation des pertes de recettes théoriques associées à ces mesures, la norme de référence doit être partagée entre l'Urssaf caisse nationale et la direction de la sécurité sociale.

Pour donner une indication du niveau actuel de correspondance entre les CTP et les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, le fichier de suivi mensuel des CTP de décembre 2022, établi par l'Urssaf caisse nationale, a été exploité afin de le rapprocher des mesures présentées dans l'annexe 5 du PLFSS 2022.

Les enseignements suivants peuvent être tirés de cette analyse qui concerne 54 mesures présentes dans des fiches de l'annexe 5 du PLFSS 2022, auxquelles sont associés au moins un CTP :

- ♦ 43 mesures peuvent être chiffrées par ces CTP¹⁵ ; les pertes de recettes théoriques de ces mesures représentent les deux tiers des pertes de recettes de l'ensemble de ces 54 mesures ;

¹⁴ Par exemple, dans le cas de salaires horaires déclarés inférieurs au Smic, s'agit-il d'une erreur de déclaration (sur le niveau de salaire ou le nombre d'heures travaillées) ou la réalité de la paie, par exemple d'une personne handicapée en établissement et service d'aide par le travail, d'un apprenti, d'un détenu ou encore la conséquence d'une régularisation d'une avance sur salaire ?

¹⁵ Il reste cependant difficile à ce stade de savoir si tous les CTP relatifs à une mesure ont bien été recensés.

- ♦ quatre mesures peuvent être chiffrées partiellement par ces CTP car les CTP affectés recouvrent une partie seulement de ces mesures : indemnités journalières, personnes non affiliées, « retraites chapeaux », agents relevant des industries électriques et gazières ;
- ♦ sept mesures sont en réalité closes, parfois de longue date. Ainsi le contrat emploi consolidé, supprimé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et dont les derniers bénéficiaires sont sortis de la mesure en 2012, dispose encore d'un CTP « actif ».

Enfin, il faut noter que les mesures générales d'allègement portant sur les cotisations des risques maladie et famille (pour les rémunérations s'élevant jusqu'à 2,5 et 3,5 Smic) ne font pas l'objet de CTP de réduction mais de CTP de majoration. Dans cette situation, la DISEP, pour l'heure, ne produit pas d'information régulière sur les caractéristiques des entreprises bénéficiaires de ces mesures (pertes de recettes par catégorie de taille d'entreprises et localisation géographique des établissements), ce qui limite l'information que le Gouvernement fournit chaque année au Parlement sur ces mesures, notamment dans les taux apparents d'exonération qui figurent dans le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale « financement », qui ne concernent pas ces deux mesures.

Cette analyse montre également que les CTP pourraient être utilisés pour donner un niveau d'information plus fin que celui présenté jusqu'à présent dans les annexes des PLFSS. Ainsi :

- ♦ les données relatives au contrat d'apprentissage pourraient être détaillées pour le secteur privé, d'une part, et pour le secteur public d'autre part ; cette distinction, compte tenu de l'importance de la mesure, pourrait améliorer l'information donnée et, par ailleurs, être utile à l'évaluation ;
- ♦ de même, les CTP permettant de distinguer, les données associées aux « jeunes entreprises innovantes » de celles des « jeunes entreprises universitaires » qui constituent, d'un point de vue juridique, deux mesures distinctes mais qui sont présentées de manière regroupée dans l'annexe 5 du PLFSS 2022.

Elle montre enfin que des mesures importantes en termes d'enjeux financiers ne sont couvertes par aucun CTP puisque les cinq mesures suivantes, présentant un enjeu financier de l'ordre de ou supérieur au milliard d'euros, n'ont pas de CTP associé : les titres restaurant, les avantages accordés par les comités sociaux et économiques, les indemnités de rupture de contrat de travail, les prises en charge par la branche famille des cotisations des assistantes maternelles et gardes d'enfants, les prises en charge par la branche maladie des charges des praticiens médicaux.

Finalement **cette analyse, bien que non systématique, montre de manière claire que la correspondance entre les mesures présentées dans les annexes aux PLFSS ou aux PLACSS, d'une part, et les CTP, d'autre part, pourrait être améliorée :**

- ♦ **en utilisant à leur plein potentiel les données des actuels CTP**, pour fournir une information plus détaillée dans les annexes aux PLFSS et aux PLACSS ;
- ♦ **en augmentant la couverture par les CTP des mesures les plus importantes** ce qui suppose un travail complémentaire avec les éditeurs de logiciels et les entreprises dont les obligations déclaratives seraient augmentées.

Ces voies d'améliorations suggèrent une intensification des échanges entre la DSS et l'Urssaf caisse nationale à propos de la nomenclature des CTP ou une plus forte orientation de ces échanges vers la connaissance des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

3.1.2. Les autres sources de données des collecteurs de recettes pourraient également être mieux mobilisées pour l'information sur les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

3.1.2.1. *Les autres données de l'Urssaf caisse nationale, croisées avec celles d'autres caisse nationale et la DGFiP, permettent de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des autres recettes qu'elle collecte*

Alors que la DSN simplifie les procédures déclaratives sur la partie salaires et revenus versés par un employeur, le dispositif « PASRAU » (passage pour les revenus autres) la prolonge sur les revenus de remplacement qui sont versés par des organismes de protection sociale, par exemple la caisse nationale d'assurance maladie et la mutualité sociale agricole au titre des régimes de santé de base, les régimes de retraite, la caisse nationale d'allocations familiales, Pôle emploi, etc.

Les codes types spécifiques au dispositif PASRAU, proches dans leur conception de ceux de la DSN, concernent les revenus de remplacement sur les préretraites, les retraites de base, complémentaires et supplémentaires, la prévoyance invalidité de base et complémentaire, la prévoyance incapacité de base et complémentaire, le chômage, les congés payés. La collecte de données est aussi à fréquence mensuelle, à un niveau nominatif et à un niveau agrégé. Enfin, des contrôles bloquants similaires à ceux de la DSN sont développés lors des déclarations.

Les données issues du dispositif PASRAU pour les revenus de remplacement présentent donc des caractéristiques et qualités proches de celles décrites supra pour la DSN.

Les contributions des entreprises de l'industrie pharmaceutique, notamment la contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques, la contribution sur les dépenses de promotion des médicaments ou sur les dépenses de promotion des dispositifs médicaux, ainsi que la contribution sur le chiffre d'affaires sont recouvrées par les Urssaf. Depuis le 1^{er} janvier 2015, ces entreprises sont soumises à l'obligation de déclarer par voie dématérialisée et de payer par virement ces contributions.

Les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de ces recettes sont aujourd'hui présentées dans les annexes du PLFSS, à l'exception de celle concernant notamment la contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques. Compte tenu du nombre limité de contribuables et des informations détenues par l'assurance maladie, **les réductions d'assiette pour certaines spécialités pharmaceutiques devraient pouvoir faire l'objet d'une information dans les annexes aux PLFSS et aux PLACSS. Il en va de même pour les réductions de ces contributions permises par un accord avec le conseil économique des produits de santé (CEPS) puisque l'information (contribution due, taux de réduction) est disponible.**

Enfin, l'Urssaf caisse nationale collecte la contribution sociale de solidarité (C3S). Depuis 2018, toutes les entreprises redevables ont l'obligation de déclarer et de régler la C3S en ligne sur le site « net-entreprises.fr » ; les données relatives aux chiffres d'affaires des entreprises, qui sont par ailleurs connues de la direction générale des finances publiques, **devraient permettre l'établissement de données quantitatives pour les exonérations et réductions de C3S.**

3.1.2.2. *Les données collectées par la mutualité sociale agricole permettent de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes collectées par ce régime*

Depuis juillet 2021, tous les employeurs agricoles doivent utiliser la DSN, qui remplace les déclarations sociales effectuées auparavant auprès de plusieurs organismes. La mutualité sociale agricole (MSA) collecte les éléments de l'ensemble de la paie des salariés des entreprises du régime agricole, notamment les cotisations et contributions sociales, ainsi que les exonérations et réductions. La collecte est effectuée à partir de la maille individuelle.

Seules les petites entreprises agricoles sans logiciel de paie et qui n'ont pas recours à un tiers déclarant peuvent utiliser le service « tesa+ », qui permet de déclarer les salariés tout en répondant aux obligations de la DSN. Ce service intègre les informations nécessaires à la MSA pour la production d'une DSN en sortie lorsque la paie est effectuée.

Les caractéristiques de la collecte des recettes réalisée par la MSA permettent donc de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de ces recettes.

3.1.2.3. *Les données de la direction générale des finances publiques permettent de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de la CSG sur les assiettes autres que les revenus d'activité et de remplacement et sur les taux réduits de taxe sur les salaires*

La capacité des bases déclaratives de la direction générale des finances publiques (DGFiP) à être mobilisées pour donner, à l'image de la DSN, des informations quantitatives concernant les mesures de réduction affectant les recettes de la sécurité sociale qu'elle collecte, peut être résumée de la manière suivante.

- ◆ **Concernant la taxe sur les salaires (17,4 Md€ de recettes ; quatre mesures de réduction identifiées),** les données déclaratives permettent de renseigner les données quantitatives concernant les taux réduits de la taxe dans les départements d'outre-mer et la décote au profit de l'employeur pour les associations.
En revanche, les exonérations et exemptions d'assiette concernant les employeurs visés aux articles 231 bis D à 231 bis V du code général des impôts ne pourraient être directement renseignées à partir des bases déclaratives ; il en va de même pour l'exonération des collectivités locales et de leur groupement.
- ◆ **Concernant la CSG sur les assiettes autres que les revenus d'activité et de remplacement (15,9 Md€ de recettes ; cinq mesures de réduction identifiées),** les données des déclarations des revenus peuvent être utilisées pour donner des informations quantitatives sur les réductions affectant la CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.
- ◆ Enfin, concernant **les taxes sur les véhicules de sociétés (0,8 Md€ de recettes ; deux mesures de réduction identifiées)**, les informations déclaratives ne pourraient pas être mobilisées pour donner des informations quantitatives sur les deux ensembles de réduction de ces taxes.

3.1.2.4. Les données de la direction générale des douanes et droits indirects permettent de renseigner les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de l'accise sur les alcools

Les bases déclaratives gérées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) en matière de contributions indirectes, notamment **l'accise sur les alcools (3,6 Md€ de recettes)** ont pu être mobilisées pour estimer les pertes de recettes théoriques issues des **taux réduit de l'accise sur les alcools visant à favoriser le production, sur le territoire métropolitain des produits suivants** : les cidres, poirés, hydromels et vins pétillants ; les vins doux de liqueurs d'appellation d'origine protégée et les vins doux naturels ; les bières produites par les petits brasseurs indépendants.

Cette estimation a toutefois nécessité des développements spécifiques dans l'application des contributions indirectes en ligne (CIEL) gérée par la douane.

Une estimation identique pourrait également être disponible, dans les mêmes conditions, pour donner des informations quantitatives concernant les **taux réduits de l'accise sur les alcools concernant la production de rhum dans les départements d'outre-mer**.

Disposer d'informations quantitatives produites « en routine », concernant ces deux mesures, pour les annexes des PLFSS supposera donc que :

- ♦ la direction de la sécurité sociale s'accorde avec la douane sur les développements nécessaires dans CIEL pour obtenir les informations qui sont utiles à l'information du Parlement, d'une part, et à l'évaluation de ces deux mesures, d'autre part ;
- ♦ ces développements soient conservés dans le projet d'unification du recouvrement de ces contributions mené actuellement par la DGFiP et la douane.

3.2. En complément des données des collecteurs des recettes de la sécurité sociale deux enquêtes statistiques et deux autres bases appartenant à des tiers sont aujourd'hui mobilisées par la DSS

Les enquêtes statistiques constituent une autre source de données utile pour estimer les caractéristiques quantitatives des mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale qui ne sont pas directement évaluables par les données administratives. À ce jour, deux enquêtes sont utilisées par la direction de la sécurité sociale pour effectuer une estimation des pertes de recettes théoriques des mesures :

- ♦ l'enquête « participation, intéressement, plans d'épargne et actionnariat » (« PIPA »), conduite chaque année par la DARES auprès d'un échantillon d'entreprises de dix salariés et plus dans les principaux secteurs économiques, hors agriculture, activité des ménages et administration publique, a les objectifs suivants :
 - fournir un ensemble d'informations sur la participation et l'intéressement, comme la part des entreprises et des salariés couverts par des accords, ainsi que les montants annuels concernés ;
 - renseigner sur le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à des plans d'épargne et sur la provenance des sommes versées sur ces plans ;
 - accroître la connaissance dans trois domaines complémentaires du salaire *via* les modules tournants trisannuels : le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à une assurance maladie complémentaire avec la part de la prime prise en charge par l'entreprise ; le nombre d'entreprises et de salariés ayant accès à un dispositif de retraite supplémentaire facultative ainsi que les montants versés ; la part des sociétés par actions ayant mis en place des opérations d'actionnariat salarié.

- ♦ l'enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (Ecmoss) de l'Insee fournit notamment des données détaillées sur la rémunération des salariés dans ses diverses composantes (rémunération de base, heures supplémentaires, compléments, primes variables, épargne salariale, avantages en nature, *etc.*), selon les caractéristiques des salariés (sexe, diplôme, qualification, expérience professionnelle...) et des employeurs (secteur d'activité, taille de l'entreprise, région, *etc.*).

L'enquête PIPA est utilisée par la DSS pour estimer les coûts des mesures liées à l'épargne salariale ou aux garanties de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire. L'enquête Ecmoss est notamment utilisée par la DSS pour estimer les avantages accordés par les comités sociaux et économiques dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles.

Deux autres bases sont aujourd'hui utilisées afin d'estimer les coûts et les effectifs concernés pour deux mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale :

- ♦ l'exemption d'assiette des cotisations et contributions sociales attachée aux chèques-vacances peut être appréhendée quantitativement grâce aux informations fournies par l'agence nationale pour les chèques-vacances, établissement public à caractère industriel et commercial, qui dispose du monopole légal d'émission et de remboursement des chèques-vacances ;
- ♦ la contribution patronale au financement de l'acquisition de titres-restaurants, exonérée de cotisations de sécurité sociale, est estimée à partir de données fournies par la commission nationale des titres-restaurants (CNTR), placée sous la double tutelle du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Hors ces enquêtes statistiques et bases de données mobilisées par la DSS pour alimenter l'ancienne annexe 5 au PLFSS, d'autres enquêtes ou bases de données existantes (« Base tous salariés » produite par l'Insee, notamment à partir de données issues de la DSN ; enquête annuelle « Revenus fiscaux et sociaux » (ERFS) de l'Insee) peuvent constituer des ressources utiles pour des travaux évaluatifs (cf. annexe I).

3.3. Un objectif d'exhaustivité du renseignement des caractéristiques quantitatives pourrait être fixé d'ici deux ans

L'utilisation de la déclaration sociale nominative et, plus largement, l'exploitation des données des collecteurs de recettes permettent de fonder une stratégie d'amélioration du renseignement des caractéristiques quantitatives des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale.

Cette stratégie devrait se donner pour cible le renseignement exhaustif de ces caractéristiques à un horizon de moyen terme qui pourrait être, par exemple, celui du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale relative à l'exercice 2024, le 1^{er} juin 2025.

À cet horizon, les exceptions à ce principe de renseignement exhaustif des caractéristiques quantitatives des mesures devraient être dûment justifiées.

Un tel objectif suppose une mobilisation de l'ensemble des collecteurs de recettes et des producteurs d'enquête sous l'impulsion de la direction de la sécurité sociale :

- ♦ en examinant l'opportunité de créer de nouveaux CTP pour les réductions des recettes collectées par la DSN, qu'il s'agisse de nouvelles mesures qui pourraient être créées comme pour les mesures existantes ;
- ♦ en mobilisant de façon systématique, voire automatique, toutes les données administratives hors DSN : autres données de l'Urssaf caisse nationale, données de la DGFiP et de la DGDDI ;

- en établissant des protocoles d'échanges standardisés de données pour d'autres bases, par exemple avec la commission nationale des titres restaurants ou l'agence nationale pour les chèques-vacances ;
- en mobilisant davantage les enquêtes publiées par les services statistiques ministériels, afin de bénéficier de premières estimations.

4. Les enseignements tirés des évaluations passées

4.1. La démarche de la mission pour un premier recensement des travaux d'évaluation existant

Pour repérer les évaluations existantes sur les mesures concernées par la loi organique, la mission s'est attachée dans un premier temps à identifier les producteurs d'évaluations. Pour ce faire, la mission a adopté une conception large de l'évaluation des politiques publiques, en retenant toute analyse de la mise en œuvre et des effets d'une politique publique, en vue d'apprécier son bien-fondé et sa valeur ajoutée (cf. annexe I).

Cette définition recouvre des travaux de source et nature diverses, quantitatives, qualitatives ou de processus, et qui prennent place à différents moments, de la conception de la politique publique (évaluation *ex ante*), en cours de déploiement de la politique publique (évaluation « en chemin » ou *in itinere*) ou *a posteriori* (évaluation *ex post*). Dans le cadre de la loi organique du 14 mars 2022, les évaluations *ex ante*, qui visent à anticiper les effets d'une politique lors de sa conception ne sont pas retenues.

4.1.1. Les producteurs d'évaluation identifiés car disposant de la compétence et d'indépendance dans la conduite des travaux

L'évaluation doit être crédible. Ce point clé a conduit la mission à identifier les producteurs d'évaluations *ex post* de politiques publiques, en recherchant une compétence explicite en la matière, s'accompagnant d'un degré élevé d'indépendance dans la conduite des travaux par rapport au Gouvernement, pour assurer la crédibilité de l'évaluation. Outre la recherche universitaire et les organes parlementaires et juridictionnels, cela conduit à identifier quelques services au sein de l'administration.

4.1.1.1. La recherche académique

La production d'évaluations robustes scientifiquement relève de la recherche (cf. annexe I). Cette production est d'autant plus crédible que, au-delà des méthodes scientifiques employées, elle s'inscrit dans un cadre juridique d'indépendance de la recherche académique.

L'indépendance des enseignants chercheurs est un principe fondamental des lois de la République selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁶.

¹⁶ Cf. la décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 portant sur la loi relative à l'enseignement supérieur, ainsi que le commentaire par le Conseil constitutionnel de sa décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020 portant sur la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Initialement consacré en 1984 pour les professeurs d'université, la jurisprudence constitutionnelle l'a ensuite étendu aux maîtres de conférences et à l'ensemble des enseignants-chercheurs¹⁷.

Ce principe d'indépendance conduit en particulier à ce que l'administration de l'université ne puisse prendre des décisions concernant la carrière des enseignants-chercheurs qui se fonderaient sur leurs qualifications scientifiques. L'appréciation de ces dernières relève des pairs compétents¹⁸.

Au sein de la recherche académique, certains laboratoires ou fédération de recherche se sont plus particulièrement positionnés sur l'évaluation des politiques publiques. Il en va ainsi pour l'Institut des Politiques Publiques (IPP)¹⁹, le Laboratoire Interdisciplinaire d'Evaluation des Politiques Publiques (LIEPP)²⁰ ou la fédération de recherche du CNRS « Théorie et Evaluation des Politiques Publiques » (TEPP)²¹.

4.1.1.2. *Le Parlement*

Selon l'article 24 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, le Parlement, qui contrôle l'action du Gouvernement, « évalue les politiques publiques ».

4.1.1.2.1. *Le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale*

A la suite de cette révision constitutionnelle, l'Assemblée nationale a réformé son règlement²² et créé le comité d'évaluation et de contrôle (CEC). Il a parmi ses missions celle d'évaluer les politiques publiques « *transversales* », qui portent sur des domaines de compétence plus larges que ceux d'une commission permanente.

Antérieurement à la création du CEC, d'autres organes parlementaires pouvaient déjà ponctuellement procéder à des évaluations (commissions permanentes thématiques, commissions d'enquête, missions d'information, offices parlementaires). En particulier, les assemblées ont mis en place, dans le cadre de leurs prérogatives de contrôle financier, des missions permanentes dont l'objectif est de veiller à l'efficience de la dépense publique. En matière de finances sociales, cette mission permanente est confiée à la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS).

¹⁷ Cf. la décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 sur la loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et la décision n° 94-355 DC sur la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

¹⁸ Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, M. Jean C. et autres (Loi Université).

¹⁹ Institut issu d'un partenariat entre l'Ecole d'Economie de Paris (Paris School of Economics, PSE) et le CREST.

²⁰ Plateforme de recherche de Sciences Po financée, qui se positionne sur une approche scientifique interdisciplinaire (économie, sociologie, science politique) et dont les politiques sociales et socio-fiscales sont un des axes de recherche.

²¹ Fédération pluridisciplinaire (économistes, sociologues, gestionnaires) de recherche axée sur le travail et l'emploi.

²² Cf. articles 146-2 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale.

4.1.1.2.2. *Les missions d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) créées au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées*

Créées par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les MECSS des deux assemblées²³ ont pour mission de suivre et contrôler l'application des lois de financement et peuvent procéder à l'évaluation de toute question touchant aux finances de la sécurité sociale²⁴.

Librement créées par les commissions des affaires sociales en leur sein, les MECCS ont été constamment reconduites lors des renouvellements des commissions des affaires sociales.

4.1.1.3. *La Cour des comptes*

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution créé par la loi constitutionnelle précitée du 23 juillet 2008, la Cour des comptes a notamment pour rôle d'assister « *le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ».

Même si les juridictions financières répondent pour partie à des commandes du Parlement et du Gouvernement, elles sont indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif et définissent librement le programme de leurs travaux. Cette indépendance, découle du statut de juridiction administrative, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances²⁵.

Il faut également mentionner le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), institution distincte de la Cour des comptes mais placée auprès d'elle. Présidé par le Premier président de la Cour des comptes, il est « *chargé d'apprécier l'évolution et les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.* »²⁶. Antérieurement, jusqu'au 1^{er} mai 2017, le CPO était chargé d'apprécier « *l'évolution et l'impact* » économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

²³ La loi organique dispose qu'il « *peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois* » (article LO 111-10 du code de la sécurité sociale). À l'Assemblée nationale, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale avait été mise en place au sein de la commission chargée des affaires sociales dès décembre 2004 suite à l'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, repris par la loi organique du 2 août 2005.

²⁴ Selon l'article LO 111-9 du code de la sécurité sociale, « *Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général, au président de la mission mentionnée à l'article LO 111-10, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet* ».

²⁵ Cf. décision n° 2001-448 DC. Le projet de loi organique prévoyait que la Cour des comptes transmette aux assemblées son programme de contrôle pour avis avant de l'arrêter. Le conseil constitutionnel a censuré cette obligation de nature à porter atteinte à l'indépendance de la Cour des comptes, juridiction administrative. L'article 64 de la Constitution et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République garantissent l'indépendance des juridictions judiciaires et administratives et le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le Parlement ni le Gouvernement.

²⁶ Cf. articles L. 411-1 et suivants du code des juridictions financières depuis le 1^{er} janvier 2023.

Créé par la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005, il a remplacé le Conseil des impôts et son champ s'étend aux prélèvements obligatoires collectés au profit des organismes de sécurité sociale. Il a d'ailleurs publié en octobre 2010 un rapport consacré aux « niches fiscales et sociales »²⁷. Il « peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence ».

Sa composition est collégiale et pluridisciplinaire : outre son président, il comporte huit magistrats ou fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies à raison de leur expérience professionnelle par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur. Ses membres « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ».

4.1.1.4. *Au sein des services administratifs de l'État*

Par nature, les services administratifs de l'État dépendent du Gouvernement. Toutefois, certaines administrations disposent d'une certaine indépendance vis-à-vis du Gouvernement afin de pouvoir assurer la crédibilité de leurs missions d'évaluation de politiques publiques. Il en va ainsi de France Stratégie, du service statistique public et des inspections générales.

4.1.1.4.1. *Institution « autonome », France Stratégie participe à l'évaluation des politiques publiques selon une démarche pluraliste associant les parties prenantes*

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, dénommé France Stratégie, « participe à l'évaluation des politiques publiques»²⁸. Bien qu'étant un service rattaché au Premier ministre, il dispose d'une certaine autonomie. Une charte préparée par le commissaire général et approuvée par le Premier ministre définit notamment son mode de travail avec le Premier ministre et le Gouvernement. La « charte relative à l'autonomie de France Stratégie » du 27 mars 2017 vise ainsi, selon son préambule, à « concilier l'étroite collaboration entre France Stratégie et le gouvernement avec l'autonomie que requièrent la neutralité politique et la crédibilité scientifique de ses travaux ».

Le décret de création de France Stratégie prévoit des modalités de travail associant les parties prenantes : « Par ses méthodes de travail, notamment l'association des partenaires sociaux et des autres parties intéressées, il favorise la concertation, l'élaboration d'analyses et de scénarios partagés et la large participation de l'ensemble de la société française à la réflexion sur l'avenir ».

Dans ce cadre, lorsque la conduite des travaux d'évaluation s'appuie sur un comité d'évaluation pluraliste, cela permet d'assurer la crédibilité des travaux menés, par la confrontation des points de vue entre les responsables de la mise en œuvre des politiques publiques, les experts extérieurs, les acteurs sociaux concernés, les parlementaires.

²⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

²⁸ Cf. le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 modifié portant création du Commissariat général.

4.1.1.4.2. *Le Conseil d'analyse économique, un conseil indépendant d'économistes pour éclairer les choix du gouvernement*

Comme France Stratégie, le Conseil d'analyse économique (CAE) est placé auprès du Premier ministre. Il a pour mission « *d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique* »²⁹. Il est saisi par le Premier ministre ou le ministre chargé de l'économie mais peut aussi procéder de sa propre initiative à l'analyse prospective de questions économiques qu'il estime pertinentes. Il est composé de membres et de correspondants qui sont tous « *des économistes professionnels choisis en raison de leurs compétences telles que reconnues notamment par les usages du monde universitaire* ». Et il peut également passer commande de travaux ou études à des experts ou des organismes extérieurs à l'administration.

Ses travaux sont publiés sous la seule responsabilité des auteurs et n'engagent pas la responsabilité du gouvernement ou celle des administrations représentées à son conseil. Son rôle de conseil du Gouvernement le conduit à établir des notes qui peuvent comporter des pistes d'évolution des politiques publiques³⁰.

4.1.1.1. *Le service statistique public et son indépendance professionnelle*

Le service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et seize services statistiques ministériels. A la différence des services ministériels, l'Insee n'a pas explicitement de mission d'évaluation des politiques publiques mais celle « *d'entreprendre, à la demande du gouvernement et des administrations publiques, et, éventuellement, de personnes physiques ou morales de droit privé, des recherches et études sur les questions statistiques et économiques* »³¹.

Selon l'article 1 de la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, « *la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle* ». Parmi ces services statistiques ministériels ayant notamment une mission d'évaluation, on peut citer la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) relevant du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) relevant de ce même ministre ainsi que du ministre de la santé et de la prévention et du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) relevant du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou le service de la statistique et de la prospective (SSP) relevant du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

L'Autorité de la statistique publique est chargée de veiller au respect de cette indépendance professionnelle³² mais également à celui des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données.

²⁹ Cf. décret n°97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique.

³⁰ Voir par exemple : L'Horty Y., Martin Ph. et Mayer T. (2019) « Baisses de charges : stop ou encore ? », Note du Conseil d'analyse économique, n° 49, janvier ; Pierre Cahuc et Marc Ferracci, avec la contribution de Jean Tirole et Etienne Wasmer (2014), « L'apprentissage au service de l'emploi », note du Conseil d'analyse économique, n° 19, décembre 2014.

³¹ Cf. le 5^e du décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer.

³² Cf. le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique

L'indépendance professionnelle porte sur la seule conception, production et diffusion des statistiques publiques c'est-à-dire les enquêtes statistiques et l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public. Mais au-delà de cette production, ce principe d'indépendance professionnelle crée un environnement favorable à la conduite, dans des conditions de forte indépendance des travaux d'analyse et d'évaluation par ces services statistiques, selon la culture administrative propre à chacun.

4.1.1.2. *Les inspections générales*

Les inspections générales, interministérielles et ministérielles, sont notamment chargées de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques. Elles disposent d'un positionnement particulier au sein des services de l'État.

Le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services précise les conditions de nomination et de fin de fonctions des chefs de ces services, qui sont chargés de veiller à la qualité et à l'impartialité des travaux des agents du service. Les agents qui y sont nommés exercent, notamment, des missions d'évaluation et sont « *recrutés, nommés et affectés dans des conditions garantissant leur capacité à exercer leurs missions avec indépendance et impartialité* ». Enfin, pour chaque service d'inspection générale ou de contrôle, des décrets précisent « *les conditions et méthodes de travail permettant de garantir l'indépendance et l'impartialité des travaux de ses agents* ».

4.1.2. *Au-delà de la compétence, la conduite d'une évaluation de politique publique requiert un accès privilégié aux données ou informations administratives*

4.1.2.1. *La recherche et la statistique publique disposent d'un accès privilégié aux données*

La possibilité de produire des travaux évaluatifs nécessite le plus souvent l'accès à des données individuelles, notamment socio-fiscales mais cet accès doit être concilié avec la protection des données personnelles. Pour mémoire, les chercheurs et les services de la statistique publique disposent, depuis la modification en 2008 de la loi du 7 juin 1951, d'un accès dérogatoire aux données individuelles issues de sources administratives³³. De façon générale, les chercheurs ont accès aux données individuelles sous réserve d'une « décision de l'administration des archives, prise après avis du comité du secret statistique et relative à une demande effectuée à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique ». Il s'agit d'un accès anticipé aux archives publiques, la règle générale étant que les données individuelles ne peuvent faire l'objet d'aucune communication de la part du service dépositaire avant l'expiration d'un délai de soixante-quinze ans suivant la date de réalisation de l'enquête³⁴.

En pratique, l'accès aux données, qui doit être sécurisé, peut être assuré par le service producteur des données ou via un accès sécurisé distant. En France, et selon les entretiens menés par la mission, la situation a évolué notablement avec la création en 2010 du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD). Il a en effet la particularité, par rapport à d'autres pays, de pouvoir être consulté à distance par les chercheurs grâce à un équipement spécifique, « la SD box », qui concilie simplicité d'utilisation pour le chercheur et sécurisation des données.

³³ Voir pour un état des lieux sur ce sujet et des propositions d'action le rapport du conseil national de l'information statistique de mars 2017 établi par Antoine Bozio et Pierre-Yves Geoffard, *L'accès des chercheurs aux données administratives*,

³⁴ Cf. article 6 de la loi du 7 juin 1951.

4.1.2.2. *Les institutions chargées d'une mission d'évaluation disposent quant à elles de pouvoirs spécifiques d'investigation*

Au sein du Parlement, les MECSS disposent, comme les commissions des affaires sociales, de pouvoirs étendus d'investigation : les personnes invitées à participer à une audition sont tenues de s'y soumettre ; la mission peut obtenir communication de tous documents ; elle peut aussi effectuer des contrôles sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, des organismes de sécurité sociale et des établissements publics compétents, sous réserve de la préservation de certains secrets. Lorsque les MECSS notifient des observations au Gouvernement ou à un organisme de sécurité sociale, ceux-ci ont l'obligation d'y répondre dans un délai de deux mois. Enfin, en cas de non communication des informations dans un délai raisonnable, le juge peut être saisi pour faire cesser l'entrave sous astreinte.

Du côté des services administratifs, le décret régissant France Stratégie précise que « *sauf dispositions législatives contraires, les administrations et les établissements publics de l'État communiquent au commissariat général les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires pour l'exercice de ses missions. Le commissariat général leur fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans leurs programmes d'études et leurs travaux statistiques*

 ».

De même, les inspections générales disposent de pouvoirs spécifiques d'investigation. À titre d'exemple, en vertu de l'article 42 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, les membres de l'IGAS ont, pour l'exercice de leurs missions de contrôle ou d'évaluation de la mise en œuvre des politiques sociales, libre accès à toutes les administrations de l'État et des collectivités publiques, ainsi qu'à tous les services, établissements, institutions ou organismes du champ social lorsqu'ils bénéficient de concours publics ou lorsqu'ils sont financés par des cotisations obligatoires.

4.1.3. *L'enjeu de la publication des résultats pour assurer la crédibilité du travail d'évaluation*

Deux stades du travail d'évaluation sont particulièrement sensibles : la décision initiale de lancement des travaux d'évaluation, ainsi que la publication de ces travaux. Si la recherche est largement libre de déterminer ses travaux, sous réserve de trouver les financements adéquats, les services administratifs menant des évaluations sont largement tenus par les commandes reçus du Gouvernement. Quant à la question de la publication des travaux menés, elle traverse quant à elle l'ensemble des évaluateurs.

Les chercheurs sont fortement incités à publier dans des revues. La pratique est de diffuser en amont de cette publication des documents de travail, qui sont des documents intermédiaires sur lesquels s'organise la confrontation avec les pairs qui permet d'améliorer in fine la qualité des analyses.

En matière d'évaluation de politiques publiques, quatre laboratoires ou fédérations ont également ressenti un intérêt à adopter une charte de déontologie commune³⁵ qui rappelle en préambule que « *les conflits d'intérêts, ou soupçons de conflits d'intérêts, pesant sur les institutions d'évaluation et les évaluateurs (universitaires mais aussi issus des secteurs publics et privés) sont susceptibles de mettre à mal la réputation de ces instituts et de discréditer plus largement le travail d'évaluation des politiques publiques*

 ».

³⁵ Initialement adoptée en 2012 par trois laboratoires, l'IPP, le LIEPP et l'université Aix-Marseille (à travers l'IDEP puis le département DialogEco de l'Ecole d'économie de cette université -AMSE), la fédération TEPP a rejoint les signataires de cette charte en 2019. Cette charte de déontologie commune est consultable par exemple ici : [Charte de déontologie AMSE-IPP-LIEPP-TEPP \(sciencespo.fr\).](http://Charte-de-deontologie-AMSE-IPP-LIEPP-TEPP-(sciencespo.fr).)

Outre la prévention des conflits d'intérêts et des risques de conflits d'intérêts ainsi que la transparence sur les méthodes employées, les hypothèses faites et les limites des travaux, cette charte porte en premier lieu sur la publicité des travaux : après avoir rappelé le principe que « *les travaux d'évaluation des politiques publiques et leurs résultats doivent être rendus publics et diffusés* », et ceci sans souffrir de délais excessifs³⁶, cette charte précise que « *les commanditaires ne peuvent empêcher la publication des travaux et résultats définitifs ou exiger la censure de certains résultats, certaines conclusions ou tout ou partie de l'évaluation* ».

Pour France Stratégie, son décret de création précité aborde largement le point clé de la publicité des travaux : le programme de travail annuel du commissariat général est rendu public ; la composition des groupes de travail et des commissions thématiques sont publiés sur le site internet ; les rapports et avis, publiés sous la responsabilité éditoriale du commissaire général, sont rendus publics³⁷.

Pour les inspections générales, la publication des rapports (signés nominativement par les inspecteurs qui engagent leur nom en même temps que leur service d'appartenance), et les délais de publication, sont traditionnellement une décision à la main du ou des commanditaires. Et c'est *in fine* la culture de l'indépendance, sa pratique au quotidien selon le contexte institutionnel propre à chaque inspection, la qualité des travaux et le pouvoir de conviction qui peuvent emporter publication des travaux.

Il en va de même pour la Cour des comptes en matière d'enquête et d'évaluation de politiques publiques lorsqu'elle est saisie par un commanditaire. Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique (qui ne peut porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale). Dans ce cas, l'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport et c'est le commanditaire de l'Assemblée nationale ou du Sénat qui statue sur la publication du rapport³⁸. De même, lorsque le Premier ministre demande une enquête à la Cour des comptes, c'est le Premier ministre qui décide de la publication éventuelle de ses conclusions³⁹.

La crédibilité des travaux publiés, qu'ils soient académiques ou administratifs, repose enfin également sur la transparence des sources et méthodes utilisées, ainsi que l'indication des éventuelles limites rencontrées.

4.1.4. **Bien que non identifiés comme producteurs d'évaluations *ex post*, d'autres acteurs peuvent contribuer utilement à des travaux d'évaluation**

Du fait de leurs missions, d'autres organismes ou administrations que ceux précités, ne s'étant pas vu confier une compétence générale d'évaluation des politiques publiques *ex post*, peuvent cependant produire des études présentant un intérêt pour les politiques publiques à évaluer dans le cadre de la loi organique du 14 mars 2022.

³⁶ La charte indique que si « *dans des circonstances acceptées par les parties (commanditaires et évaluateurs), les résultats peuvent être distribués exclusivement au(x) commanditaire(s) pour une période initiale ne pouvant dépasser trois mois. La date de diffusion au public ne peut pas dépasser 6 mois après la fin du contrat* ».

³⁷ La charte relative à l'autonomie de France Stratégie mentionne les délais de prévenance du gouvernement avant publication, qui sont de quelques jours ouvrés : « *Les cabinets du Premier ministre et des ministres concernés sont informés en amont de la publication des travaux. S'agissant des rapports, notes ou documents produits par France Stratégie à son initiative, le cabinet du Premier ministre reçoit les travaux au plus tôt deux jours ouvrés avant leur date de publication, dont le calendrier est public. Dans le cas d'un rapport correspondant à une mission particulière confiée par le Premier ministre ou, avec son accord, par un membre du gouvernement, ce délai est porté à cinq jours ouvrés* ».

³⁸ Cf. article L. 132-6 du code des juridictions financières.

³⁹ Cf. article L. 132-7 du code des juridictions financières.

4.1.4.1. *Le conseil économique, social et environnemental, « carrefour des consultations publiques »*

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) ne dispose pas d'une fonction générale d'évaluation des politiques publiques. Saisi par le Gouvernement sur des projets de texte ou saisi par voie de pétition, il a un rôle d'avis⁴⁰. Le Gouvernement peut également le consulter sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

Dans ce cadre, le CESE produit des études, qui accompagnent ses avis. De plus, depuis la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, il peut associer le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions. Il peut également recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence. Le CESE devient « *l'institution des consultations publiques sur les sujets économiques, sociaux et environnementaux* »⁴¹, à sa propre initiative ou à celle du Gouvernement. À ce titre, le CESE peut être un contributeur aux évaluations de politiques publiques.

4.1.4.2. *Les compétences au sein des services d'études des administrations centrales*

Les administrations centrales disposent de ressources humaines compétentes pour conduire des travaux économiques et statistiques qui vont éclairer la politique publique. Ces compétences sont indispensables et particulièrement mobilisées pour l'évaluation ex ante de projets de réforme. Elles permettent également de mener des travaux de « veille stratégique » sur les politiques publiques portées par l'administration concernée, de s'assurer de leur pertinence et de saisir les évolutions à l'œuvre et les enjeux futurs dans le cadre d'une réflexion prospective.

On peut par exemple citer la DG Trésor (service des politiques publiques), la DSS (sous-direction des études et des prévisions financières de la DSS) ou la DGEFP (notamment le département de la stratégie).

Enfin, dans le même ordre idée, on peut mentionner que la Banque de France dispose également de compétences d'économistes puisque l'établissement de diagnostics macroéconomiques et financiers implique des études, recherches, analyses, prévisions ou enquêtes statistiques.

4.1.5. *Les travaux évaluatifs retenus par la mission pour son recensement*

À l'issue de cette analyse, la mission a retenu pour son recensement :

- ♦ les travaux académiques, quelles que soient les méthodes employées, qualitatives ou quantitatives. Ils ont été repérés par la publication dans des revues scientifiques à comité de lecture⁴², mais, en raison des délais de publication dans ces revues, la mission a également recherché les documents de travail (*working paper*) même s'ils ne présentent pas le même degré d'aboutissement. Lorsqu'un document de travail a ensuite été publié dans une revue scientifique, seule cette dernière publication a été retenue ;

⁴⁰ Cf. articles 69 et 70 de la Constitution.

⁴¹ Selon la formulation du CESE sur son site internet (<https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/historique>).

⁴² Y compris la revue « Économie et statistique » de l'Insee.

- les rapports des deux assemblées parlementaires, produits par les commissions des affaires sociales et leurs MECSS ou par le CEC de l'Assemblée nationale ; bien qu'ils contribuent à enrichir la connaissance, n'ont pas été pris en compte les rapports d'information établis en-dehors de ce cadre ni les rapports de commission d'enquête ;
- les rapports de la Cour des comptes ;
- au sein du Gouvernement :
 - les rapports de synthèse ou avis élaborés par des comités d'évaluation placés auprès de France stratégie ;
 - les rapports de synthèse ou avis élaborés par d'autres comités d'évaluation ;
 - les rapports des inspections générales ;
 - pour le service statistique public, la mission a retenu des travaux publiés par les services statistiques ministériels, notamment de la DARES et de la DREES.

Ce faisant, la mission souligne qu'elle n'a pas comptabilisé les enquêtes statistiques récurrentes, bien que leur intérêt soit indéniable, afin de mieux identifier les autres travaux menés par les services statistiques. La mission n'a pas non plus retenu les études de cabinets privés : au-delà de la question de l'indépendance vis-à-vis du commanditaire, elles sont rarement publiées⁴³.

Les évaluations s'inscrivant dans le temps long, la mission a choisi une période de 15 ans, et a donc retenu, le cas échéant, les travaux publiés depuis 2007 pour les mesures hors allègements généraux. Si des travaux sont relativement anciens, ils peuvent toutefois être moins pertinents si l'environnement de la mesure elle-même a substantiellement changé.

4.2. Les premiers enseignements pour les mesures générales

L'annexe IV, préparée par l'IGAS, présente une analyse détaillée des mesures générales de réduction des cotisations sociales patronales concernant les salariés. Ces mesures sont fréquemment qualifiées « d'allègements généraux ».

4.2.1. Limites méthodologiques à l'évaluation des allègements généraux

Les travaux d'évaluation des allègements généraux, notamment de leurs effets sur l'emploi, ont été confrontés jusqu'ici à trois difficultés d'ordre méthodologique qui ont concerné tous les mesures qui ont pris cette appellation, depuis l'introduction des premiers allègements de cotisations patronales sous les gouvernements Balladur et Juppé dans les années 1990.

Ces difficultés concernent également le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Bien que n'ayant pas la forme d'une réduction des recettes de la sécurité sociale, cette mesure qui visait à répliquer, au moyen d'une baisse d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, une mesure d'allègement des cotisations de sécurité sociale a en effet, par la suite, été transformée en mesure de réduction des cotisations d'assurance maladie ; elle a par ailleurs été évaluée « comme » des mesures d'allègement des cotisations de sécurité sociale.

⁴³ A titre d'exemple, le cabinet Quadrant conseil avait réalisé une méta-évaluation des 77 évaluations réalisées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP). Cette étude n'est pas disponible en ligne, elle est simplement mentionnée rapidement dans le rapport d'activité 2016 du SGMAP disponible sur vie-publique.fr

La première difficulté tient au caractère « général » de ces mesures.

- ◆ Contrairement aux mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale pour des publics particuliers (selon des critères d'âge, de niveau de diplôme ou d'employabilité), des territoires spécifiques ou encore des secteurs d'activité particuliers, une mesure d'allègement général concernant les bas salaires s'applique à tous les salariés en deçà d'un certain seuil de rémunération. Dans ce cas, les entreprises qui ne bénéficient pas de la mesure sont peu nombreuses et susceptibles de présenter des caractéristiques très particulières. Pour la mise en œuvre d'une évaluation d'impact microéconomique, il est dès lors difficile d'identifier la « situation contrefactuelle », propre à l'évaluation, correspondant à une situation dans laquelle la mesure n'aurait pas été mise en œuvre.
- ◆ La comparaison entre les entreprises peu touchées par la mesure et celles qui en bénéficient dans des proportions importantes reste possible même dans le cas d'allègements généraux. Néanmoins, même celles qui sont peu affectées au premier chef peuvent l'être indirectement, au-delà du très court-terme, via notamment leurs consommations intermédiaires de biens et services.

La deuxième difficulté tient à la simultanéité des réformes et au contexte global, juridique et économique, en évolution rapide.

- ◆ Les évolutions récentes de la mesure de réduction dégressive, ont été couplées, avec d'autres mesures importantes de politique économique, alors que chacune des mesures, spécifique notamment sur le point de sortie de la mesure, peut potentiellement avoir des effets très différents. La transformation du CICE en une réduction de la cotisation patronale d'assurance maladie, l'introduction et la montée en charge de la réduction de cotisation d'allocations familiales, et l'accentuation récente de la réduction dégressive au niveau du SMIC, ont été mises en œuvre de manière simultanée ou du moins très intriquée, si bien qu'il n'est pas sûr que des travaux d'évaluation permettront à l'avenir d'évaluer de manière satisfaisante les effets propres de ces trois mesures d'allègements.
- ◆ Ces modifications interviennent en outre dans un contexte où la prime d'activité a été créée en 2016 et étendue en 2019. Plus généralement, l'évaluation des allègements, comme des autres d'ailleurs, sera compliquée en raison de la crise sanitaire liée au Covid-19.

L'approche proprement microéconomique est elle-même soumise aux critiques suivantes.

- ◆ Les résultats qu'elles fournissent sont essentiellement « locaux » ou « à la marge », si bien que de telles évaluations, même robustes sur l'estimation d'une causalité, ne permettent pas d'informer de manière satisfaisante sur les effets globaux de la mesure étudiée. Il est par ailleurs difficile de tenir compte à travers ces études des effets de la compensation budgétaire des allègements généraux par une augmentation relative d'autres prélèvements obligatoires.
- ◆ Elles ne permettent pas de mesurer les « effets de cascade » liés à l'interdépendance entre les entreprises, les « effets indirects » de la mesure pour les entreprises ne bénéficiant pas ou bénéficiant le moins de la mesure pouvant être *a priori* positifs, si elles profitent de baisses de prix de la part de leurs fournisseurs (eux-mêmes bénéficiaires de manière directe ou indirecte de la mesure), ou négatifs si elles pâtissent d'un effet de concurrence accrue des entreprises bénéficiaires.
- ◆ L'approche macroéconomique peut se révéler un complément utile, pour tenir compte notamment des effets de son financement sur les principales grandeurs macroéconomiques (activité économique, emploi et chômage, inflation). Ces modélisations macroéconomiques ont cependant elles-mêmes leurs propres limites, parmi lesquelles une forte sensibilité des résultats à certains paramètres clés qui ont peu de contrepartie empirique.

4.2.2. Retour d'expérience de l'évaluation du CICE par le comité placé auprès de France stratégie

L'essentiel des travaux récents d'évaluation des allègements généraux et du CICE, avant sa transformation en réduction de cotisations patronales d'assurance maladie en 2019, ont été initiés et pilotés sur la période 2013-2018 par le « *comité de suivi du crédit pour la compétitivité et l'emploi* » institué en application de l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, avec pour mission de « *veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation* » de cette mesure. Les missions de ce comité ont été formellement élargies à compter de 2015 à l'évaluation des « *allègements généraux de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises dans le cadre du pacte de responsabilité* »

Présidé par le commissaire général de France Stratégie et placé *de facto* auprès de ce dernier, il était composé de représentants des administrations compétentes, des principales organisations syndicales et patronales, de deux experts de l'évaluation de politique publique, et, à compter de 2015, de deux députés et deux sénateurs. Ce comité a produit et diffusé six rapports annuels dédiés au suivi et à l'évaluation. Les résultats de travaux d'évaluation complémentaires préparés à l'initiative de France Stratégie ont été présentés par la suite en 2020⁴⁴. Des travaux d'évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisations ont été présentés ensuite en 2022⁴⁵.

Installé en juillet 2013, le comité de suivi du CICE a d'abord pris le soin de répertorier les principales questions qu'il souhaitait voir traiter dans le cadre du suivi et de l'évaluation de la mesure et de définir une approche et un programme de travail pour les années suivantes.

Il a en outre distingué le « suivi » et « l'évaluation » considérant que ces deux missions qui lui étaient confiées « *correspond[ai]ent à des objectifs, des outils et des temporalités bien distinctes* ».

- ◆ Selon le comité, le suivi de la mesure devait « *mesurer l'activité entourant le déploiement de la mesure* ». Il avait notamment pour objectif de mesurer le nombre et les caractéristiques des entreprises bénéficiaires, les montants de CICE, leur mode d'imputation sur l'impôt au fil de l'eau.

Il devait également conduire à observer l'évolution d'agrégats directement liés au CICE (indicateurs de coût du travail) ou susceptibles d'être affectés par celui-ci (volume d'emploi, évolution des salaires, investissement des entreprises, exportations, etc.).

En s'appuyant sur des enquêtes statistiques menées auprès des entreprises, il devait aussi permettre d'apprécier le degré de connaissance des entreprises de la mesure, leur opinion sur celui-ci et comment elles entendaient utiliser le crédit d'impôt.

- ◆ L'évaluation microéconomique de la mesure devait pour sa part permettre « *d'identifier et de quantifier les « impacts de la mesure sur les comportements* ». Cet exercice d'évaluation dit « microéconomique », car s'appuyant sur des données individuelles, devait être menées en développant des « *évaluations d'impact* » de nature économétrique ou statistique, visant à mesurer les « *effets propres* » de la mesure en reconstituant une « *situation contrefactuelle* » (cf. l'annexe I pour une description de ces approches). Ces travaux ont été confiés, après appel d'offres, à des équipes de chercheurs universitaires expérimentés.

⁴⁴ France Stratégie (2020), Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi - Synthèse des travaux d'approfondissement, Rapport de France Stratégie, septembre.

⁴⁵ Comté de suivi et d'évaluation de la loi PACTE (2022), « *Troisième rapport* », septembre 2022.

Conformément aux meilleures pratiques au niveau international, le comité a fait le choix de :

- ◆ faire précéder ses appels à projets pour les travaux d'évaluation microéconomique d'un « appel à idées » auprès de la communauté scientifique en vue de collecter des suggestions sur les méthodes, les sources de données, les questions à aborder pour une évaluation ;
- ◆ favoriser la pluralité des approches en retenant de manière systématique deux équipes pour chacune des évaluations microéconomiques portant sur chaque grande question, mobilisant des approches différentes, de façon à renforcer la crédibilité des résultats obtenus ;
- ◆ prévoir plusieurs évaluations complémentaires en plusieurs étapes, eu égard au fait que les effets de la montée en charge du CICE varieraient vraisemblablement dans le temps et au fait que les données disponibles ne seraient disponibles qu'avec des délais ;
- ◆ prévoir tout au long du processus des échanges et des confrontations de résultats entre les équipes de chercheurs mobilisées, des représentants des administrations compétentes et les experts en évaluation des politiques publiques membres du comité. Cette préoccupation, renforcée alors que les premiers résultats obtenus par les équipes de recherche faisaient apparaître des divergences (cf. *infra*), s'est traduite par :
 - la mise en place à partir de 2016 d'un « comité de pilotage technique », regroupant des experts en évaluation des politiques publiques du comité et des administrations compétentes, ayant pour mandat de suivre et évaluer les travaux de recherche sur les effets microéconomiques ;
 - la production systématique de notes d'appréciation technique par les différents membres de ce comité technique sur les travaux produits par les équipes de recherche qui ont été diffusées publiquement sur le site de France Stratégie, puis placée en annexe des rapports annuels qui ont suivi.

Le comité de suivi a prévu aussi de disposer d'analyses qualitatives, confiées à des équipes de chercheurs, notamment pour apprécier la prise en compte du CICE dans le dialogue social au sein des entreprises. Enfin, avant et pendant ces travaux d'évaluation, des travaux de suivi et d'analyse ont été menés par les administrations représentées au sein du comité.

L'appel à projets de recherche, lancé par France Stratégie en novembre 2014, concernant les évaluations microéconomiques des effets du CICE a conduit à retenir trois équipes de recherche :

- ◆ une équipe de chercheurs de la « fédération de recherche » du CNRS « théorie et évaluation des politiques publiques » (TEPP) ;
- ◆ une équipe de chercheurs du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de l'institut d'études politiques de Paris ;
- ◆ une équipe de chercheurs de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Une seconde équipe de chercheurs de l'OFCE a également été mobilisée pour des travaux d'analyse macroéconomique

Au final, les travaux de ces équipes jusqu'à la préparation du dernier rapport du comité de suivi diffusé en octobre 2018 ont fait apparaître :

- ◆ **selon l'équipe TEPP** : un effet positif sur l'emploi, concentré sur 2014-2015, mais d'une ampleur toutefois variable selon les spécifications économétriques retenues, des effets sur le salaire moyen par tête très variables, aucun ou peu d'effet sur le taux de marge des entreprises et aucun effet significatif sur les dépenses de recherche et développement ;

- ◆ **selon l'équipe du LIEPP** : pas d'effet significatif global sur l'emploi, un fort effet sur le salaire horaire moyen qui bénéficierait essentiellement aux cadres, professions intellectuelles supérieures et aux professions intermédiaires ; l'absence d'effets significatifs sur les exportations sur la base des données relatives aux années 2013 à 2015 ;
- ◆ **selon la seconde équipe de l'OFCE** qui visait à rendre compte des effets de cascade du CICE entre entreprises, des effets de « bouclage macroéconomique » et de l'effet du financement du CICE sur l'ensemble des entreprises : le CICE aurait permis de créer entre 110 000 emplois (selon un scénario « bas » fondé sur des estimations microéconomiques basses de l'équipe TEPP) et 300 000 emplois (selon un scénario « haut » fondé sur des estimations microéconomiques hautes de la même équipe) sur la période 2013-2015.

Les conclusions du comité de suivi du CICE qui figurent dans son dernier rapport diffusé en octobre 2018 sont les suivantes :

- ◆ le comité a maintenu les conclusions qu'il avait rendues dans ses précédents rapports en continuant à retenir un effet net du CICE proche de 100 000 emplois créés ou sauvagardés, sans exclure que cet effet ait pu être supérieur ;
- ◆ il a estimé robustes les résultats des équipes concluant à un effet positif du CICE sur les salaires moyens et la masse salariale, toute en notant qu'aucun effet d'accumulation des salaires n'avait pu être observé juste en deçà de 2,5 Smic ni pour les salaires d'embauches, ni pour les augmentations de salaires des salariés déjà employés ;
- ◆ il a également conclu qu'il était difficile d'établir l'existence d'un effet significatif du CICE sur l'investissement sur la période 2013-2015 .
- ◆ le comité a estimé enfin que les estimations macroéconomiques étaient fortement dépendantes des effets microéconomiques retenus et qu'elles nécessitaient d'être consolidées.

Le comité a insisté sur l'importance de poursuivre l'évaluation des effets du CICE, soulignant que la connaissance de ses effets restait partielle et limitée à la période 2013-2015.

Il a précisé les perspectives d'approfondissement qu'il souhaitait voir mises en œuvre :

- ◆ la poursuite des travaux microéconomiques en évaluant les effets du CICE sur les années 2016 et 2017 ;
- ◆ la poursuite des travaux macroéconomiques engagés, en tenant compte de l'incertitude entourant les résultats microéconomiques sur lesquels ils pourraient se fonder, ainsi que des travaux macro-sectoriels engagés par l'équipe de l'OFCE ;
- ◆ la nécessité de réaliser des travaux d'évaluation plus globaux sur les politiques de baisses de coût du travail engagés depuis 25 ans et la concrétisation en particulier de travaux récemment confiés à l'institut des politiques publiques (IPP) pour évaluer les mesures du « pacte de responsabilité et de solidarité ».

Ces travaux ont ainsi fait apparaître des résultats en partie convergents, mais aussi des résultats divergents entre les deux équipes de la fédération TEPP et du LIEPP, s'agissant notamment de la mesure des effets sur l'emploi de la mesure. Il est intéressant de noter, de ce point de vue, qu'un travail mené par deux chercheurs de l'Insee a permis de mieux comprendre les divergences entre les premiers résultats obtenus par les équipes, sans invalider les approches suivies ni démontrer la supériorité d'une approche par rapport à l'autre.

Cet exemple illustre plus généralement le fait que les travaux académiques d'évaluation de politique publique n'ont pas nécessairement vocation à produire des résultats convergents et / ou tranchés sur l'efficacité et l'efficience d'un dispositif. Le cadre d'évaluation présente en lui-même des avantages en permettant des échanges d'informations entre l'ensemble des parties prenantes et une confrontation des approches. Comme l'a indiqué le comité de suivi du CICE dans les conclusions de son rapport de 2018, « *l'évaluation doit être vue comme un processus dynamique de production de connaissances sur des dispositifs en cours ou passés, qui pourront être utiles pour la conception et la mise en œuvre de politiques futures* ».

4.2.3. Des premiers travaux d'évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisations patronales

Plusieurs évaluations *ex ante* de la transformation du CICE en une réduction du taux de cotisations patronales d'assurance maladie ont été réalisées en 2017 et 2018, par l'IPP, l'OCFE et l'Insee. L'analyse de l'Insee a notamment conduit celui-ci à anticiper un effet favorable temporaire sur l'emploi de +40 000 en 2019, porté à +70 000 en 2020 et susceptible d'être ramené à +40 000 en 2021.

France Stratégie a en outre initié par la suite des travaux de recherche d'évaluation *ex post* de la transformation du CICE en réduction de cotisations patronales :

- ♦ une évaluation microéconomique a été confiée à une équipe de chercheurs de l'IPP ;
- ♦ des travaux reposant sur une approche macro-sectorielle ont été confiés à l'OCFE.

Les résultats de ces travaux ont été rendus publics au sein du dernier rapport annuel du « comité d'évaluation de la loi PACTE » diffusés en septembre 2022⁴⁶.

Comme de manière usuelle en matière d'évaluation des politiques publiques, l'objectif de ces travaux a été d'évaluer les effets de la réduction de cotisations patronales mise en œuvre en 2019 non pas dans l'absolu, mais en référence à une situation « contrefactuelle » dans laquelle le CICE aurait été maintenu au-delà de 2018.

Ces travaux ont eu en commun d'appréhender les effets de la réforme susceptibles d'être observés en 2019 d'une manière globale, à savoir : les effets possibles liés de la pérennisation et de la meilleure visibilité de la nouvelle mesure de réduction de cotisations patronales, d'une part ; l'effet de trésorerie propre à l'année 2019, les entreprises bénéficiant à la fois de la réduction de cotisations et du versement du CICE au titre de l'année 2018 cette année-là ; et l'effet en retour du surcroit d'impôt sur les sociétés pour les entreprises bénéficiant de la réduction de cotisations.

L'équipe de chercheurs de l'IPP a développé deux approches microéconomiques différentes :

- ♦ la première approche par « différence de différence » n'a pas permis d'identifier un effet significatif favorable de la transformation sur l'emploi, le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée et les exportations pour l'année 2019 ;
- ♦ la seconde approche a examiné si le seuil de 2,5 Smic a constitué un « effet de saillance » plus marqué sur les comportements de détermination des salaires par les entreprises à la suite de la mise en œuvre de la réduction de cotisations. Elle n'a pas conduit à déceler de « point de masse » en 2019. Un tel « point de masse » a été en revanche identifié en 2020, ainsi qu'une baisse des augmentations de salaire en 2020, ce résultat étant toutefois jugé fragile, eu égard au manque de recul temporel et aux particularités de l'année 2020.

⁴⁶ Comité de suivi de la loi Pacte (2022), Troisième rapport du Comité, France Stratégie, septembre.

Les résultats de l'OFCE n'ont pas permis de détecter de manière robuste un effet macroéconomique significatif de la réforme en 2019 mais ont été mené sans réel recul pour apprécier les effets de la transformation à un tel horizon de très court-terme.

Pour toutes ces approches, les particularités des années 2020 et 2021 marquées par la crise sanitaire et par les réponses exceptionnelles de politique économique qui ont été apportées, rendent très peu probables la possibilité d'apprécier les effets macroéconomiques de la réforme à cet horizon.

Il conviendra à l'avenir d'envisager de nouveaux travaux d'évaluation ou de recherche susceptibles d'informer sur les effets mêmes de cette nouvelle mesure de réduction de cotisations patronales portant sur les salaires s'élevant jusqu'à 2,5 Smic, « dans l'absolu », et non par référence à une situation « contrefactuelle » dans laquelle le CICE aurait été maintenu au-delà de 2018.

4.3. Les premiers enseignements du recensement pour l'évaluation des mesures hors allègements généraux

Outre les travaux ayant vocation à traiter, de manière transversale, l'ensemble des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, la mission a recensé 95 travaux évaluatifs réalisés depuis 2007 hors allègements généraux, dont cinq rapports parlementaires, huit rapports de la Cour des comptes, quatre rapports issus d'un comité ou conseil d'évaluation, 17 rapports publics d'inspections générales, 17 travaux de services statistiques et 44 travaux académiques (cf. la pièce jointe 3.3).

Les 44 travaux académiques comprennent 27 évaluations d'impact mais une seule étude qualitative. Les évaluations d'impact reposent systématiquement sur des méthodes micro-économétriques quasi-expérimentales, à la seule exception de deux études reposant sur une méthode structurelle et une étude reposant sur une expérimentation aléatoire. La mission n'a enfin repéré aucun travail d'analyse des coûts et des bénéfices menés par des universitaires, ni d'évaluation *in itinere*.

Pour les 17 rapports d'inspections générales, l'IGAS ou l'IGF sont quasi-systématiquement parties prenantes aux rapports publiés.

La mission n'a détecté aucun rapport public sur les sites internet du conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), du conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) ou de l'inspection générale l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) pour lesquels ces services d'inspection auraient été missionnés sans l'IGAS ou l'IGF⁴⁷.

Inversement, lorsque les inspections ministérielles sont concernées, la mission de l'IGAS ou de l'IGF peut être conjointe avec ces services. A titre d'exemple, le CGAAER et le CGEDD ont été partie prenante des travaux sur les zones de revitalisation rurale ou l'IGAC et l'IGAS ont travaillé conjointement en 2013 sur le régime social des artistes-auteurs. On peut noter également que, lorsqu'existe des travaux académiques, les travaux des inspections générales s'appuient habituellement sur leurs résultats.

Le recensement effectué par la mission en temps limité reste nécessairement non exhaustif, en raison de la multiplicité des mesures concernées et tant les producteurs d'analyse et les sources sont nombreux. Cependant, bien qu'incomplet, la mission en a dégagé quelques enseignements généraux.

⁴⁷ La seule exception concerne un rapport de l'IGESR seule, en 2020, qui porte sur l'évaluation du suivi socioprofessionnel des sportifs de haut niveau et aborde la question des cotisations AT-MP pour ces sportifs.

4.3.1. Les mesures de réduction des recettes de sécurité sociale s'insèrent le plus souvent dans un ensemble d'aides et sont rarement évaluées seules

Hors le thème des allègements généraux, les évaluations portant sur les seules mesures de réduction de cotisations ou contributions de sécurité sociale sont très exceptionnelles. La mission n'en a repéré que pour quatre mesures encore en vigueur :

- ◆ **les baisses de cotisations sociales ultra-marines**, pour lesquelles existent des travaux académiques de 2009 et 2011 ; les auteurs précisent que les territoires ultra-marins bénéficient de différents dispositifs sociaux et fiscaux (taux réduits de TVA, réductions d'impôt sur les sociétés, abattements forfaitaires d'impôt sur le revenu, mesures de défiscalisation des revenus ou des bénéfices de certains investissements productifs et immobiliers, autres aides publiques spécifiques, notamment en provenance des fonds structurels de l'Union européenne) mais que, dans cet ensemble, les exonérations de cotisations sociales constituent l'une des aides les plus importantes en coût budgétaire et en nombre de salariés concernés. Ils construisent alors une maquette calibrée spécifique à partir des données disponibles pour chaque département d'outre-mer. Puisque la plupart des mesures ont été mises en œuvre de manière simultanée, le recours à des méthodes d'évaluation quasi-expérimentale d'une mesure particulière est très difficile. Le recours à une maquette est un moyen analytique d'évaluer les effets toutes choses égales par ailleurs ;
- ◆ **les exonérations des heures supplémentaires** ont fait l'objet de travaux académiques en 2012 de nature quasi-expérimentale. Les auteurs comparent ainsi le comportement d'un groupe d'individus qui résident et travaillent en France avec un groupe d'individus qui résident en France mais travaillent dans un pays frontalier, ces derniers n'ayant pas bénéficié de la mesure entre octobre 2007 et janvier 2010 ;
- ◆ **l'intégration dans le droit commun de l'assurance maladie des frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse** a fait l'objet d'un rapport conjoint IGAS-IGF en 2013 ;
- ◆ **l'évaluation de la mesure de zones de revitalisation rurale**, réalisée conjointement par différentes inspections générales en 2009, puis en 2014 par le CGAER, le CGEDD, IGA et l'IGAS et, enfin, en 2020 par le CGEDD, l'IGA, l'IGAS et l'IGF.

Lorsque la mesure de réduction des recettes de la sécurité sociale est évaluée conjointement à d'autres mesures, il est possible qu'elle reste prépondérante en termes d'enjeux financiers et détermine les résultats.

Le dispositif des jeunes entreprises innovantes en est un exemple : bien qu'il comporte un volet fiscal⁴⁸, le poids du volet social est prépondérant en raison de la faiblesse des bénéfices des entreprises concernées, selon les indications données par la direction générale des entreprises à la mission. Cette mesure a fait l'objet de nombreux travaux évaluatifs en 2020 et 2021, académiques⁴⁹, administratifs et de la Cour des comptes.

On remarque que seuls des travaux académiques ou des inspections générales ont porté sur certaines mesures spécifiques de réduction de recettes de la sécurité sociale.

⁴⁸ Exonération de l'impôt sur les sociétés (exonération totale pendant le premier exercice bénéficiaire, puis de 50 % pour le suivant), exonération de la cotisation économique territoriale (CFE et CVAE) et de la taxe foncière pendant 7 ans si la collectivité territoriale a voté une délibération dans ce sens et sous certaines conditions, exonération des plus-values de cession de parts ou actions réalisées par les personnes physiques.

⁴⁹ Simon Quantin, Simon Bunel et Clémence Lenoir, *Dispositif « jeune entreprise innovante » : un effet faible et incertain sur l'emploi des entreprises bénéficiaires*, INSEE Analyses, 2021.

Les travaux parlementaires, comme ceux de la Cour des comptes, ont généralement une visée plus englobante, en saisissant l'ensemble des aides publiques concourant à une même politique publique. Pour la Cour des comptes, les principaux travaux sur les mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale sont en effet transversaux sur l'ensemble des mesures. En complément, des rapports thématiques peuvent aborder les mesures de réduction de cotisations sociales, au sein d'une analyse d'ensemble de la politique publique concernée. Ainsi, les travaux menés en 2013 sur les mesures de soutien à la création d'entreprises et en 2021 sur les aides publiques à l'innovation des entreprises abordent-ils le dispositif des jeunes entreprises innovantes.

Suite à ce constat, l'analyse des évaluations existantes doit se mener par thématique de politique publique, même si certains travaux, notamment fondés sur des analyses qualitatives à partir d'entretiens avec les bénéficiaires permettent d'apprécier l'efficacité de certaines mesures prises isolément.

4.3.2. Les travaux scientifiques et administratifs se sont concentrés sur cinq politiques publiques comprenant des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

Tout en notant que les travaux concernés peuvent parfois être relativement anciens, cinq politiques publiques ont fait l'objet d'au moins une dizaine d'évaluations différentes, tant académiques qu'administratives :

- ◆ **les dispositifs zonés** (zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, bassins d'emplois à redynamiser) réunissent 17 études différentes (18 % du total des études repérées), dont quatorze sont des travaux académiques utilisant des méthodes quasi-expérimentales. L'objet même de l'étude, en limitant géographiquement la portée de la mesure, facilite la constitution d'un groupe témoin et d'un groupe traité. Les données utilisées sont toujours antérieures à 2012. On peut y adjoindre trois autres études spécifiquement sur l'outre-mer (3 % du total repéré), qui empruntent à une autre méthodologie, plus descriptive et sont antérieures à 2013 ;
- ◆ **les services à la personne** regroupent 14 études différentes (15 % du total des études repérées), avec des types d'évaluation plus divers. Les méthodologies privilégiées sont plus descriptives, y compris pour les travaux académiques, de nature quantitative ou qualitative. Onze d'entre elles ont été publiées en 2015 ou avant et les plus récentes sont de portée générale ;
- ◆ **les mesures relatives à l'apprentissage** sont évaluées dans 10 études (11 % du total des études repérées). Si une part de ces études est relativement récente, ces travaux ne peuvent cependant déjà analyser l'insertion professionnelle des nouvelles générations fournies d'apprentis des années récentes ;
- ◆ **les mesures encourageant l'épargne salariale et l'actionnariat salarié** font l'objet de sept évaluations (7 % des études repérées), dont une seule est expérimentale, et les données utilisées sont antérieures à 2007, à l'exception d'une étude de la DARES de 2023 à partir des données de 2020 ;
- ◆ **les aides à la création et reprise d'entreprise** ont été étudiées à travers sept évaluations repérées par la mission, toutes été publiées entre 2008 et 2014.

D'autres mesures ont fait l'objet d'évaluations en nombre plus limité : l'insertion, les heures supplémentaires, l'innovation et les revenus de remplacement, plus spécifiquement l'indemnisation de l'activité partielle. Parmi les 17 études concernées par l'une de ces thématiques, 6 sont des études académiques qui développent une méthodologie quasi-expérimentale (heures supplémentaires, innovation et activité partielle), six autres sont réalisées par l'Insee ou des services statistiques ministériels, trois autres sont réalisées par des inspections générales, la Cour des comptes ou un comité indépendant et les deux derniers l'Assemblée nationale.

Enfin, 20 autres mesures ont fait l'objet de travaux évaluatifs, mais moins nombreux. Ils portent principalement sur des populations ou des secteurs spécifiques (presse, emploi agricole, création culturelle, sportifs, marins, personnel des hôtels, cafés et restaurants, frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse). Quinze d'entre eux sont réalisés par des inspections générales, la Cour des comptes ou des comités indépendants, quatre par l'Insee ou des SSM et un par des chercheurs.

4.3.3. La mission n'a repéré aucun travail évaluatif pour des mesures aux enjeux financiers élevés

Parmi les mesures de réduction de recettes de sécurité sociale recensées dans la grille d'analyse et pour lesquelles une évaluation doit être envisagée, 41 ont été, au moins marginalement, abordés dans des travaux évaluatifs repérés par la mission.

Pour les autres mesures *a priori* non évaluées par des travaux publiés, il s'agit dans la très grande majorité des cas de mesures ciblées sur des populations *a priori* restreintes et aux enjeux financiers limités. Toutefois, cela n'est pas toujours le cas : parmi les mesures dont la perte théorique de recettes a été calculé par la DSS dans la grille transversale, des mesures importantes financièrement n'ont pas été évaluées : la déduction forfaitaire spécifique (1,8 Md€), les plus-values immobilières (1,7 Md€), les titres-restaurants (1,8 Md€), les chèques-vacances (0,4 Md€). Et d'autres mesures non chiffrées recouvrent probablement des enjeux financiers importants.

Pour la déduction forfaitaire spécifique, dont la mission IGAS-IGF de 2015 mentionnée *supra* avait réévalué à la hausse les enjeux financiers qui y sont attachés, il faut cependant noter que, dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale, la sous-direction des évaluations et prévisions financières de la DSS a produit en septembre 2019 une fiche « éclairage » sur la mesure dont il ressort que :

- les enjeux financiers sont élevés : la déduction forfaitaire spécifique (DFS) constitue une moindre recette théorique de cotisations pour la sécurité sociale de l'ordre de 2 Md€ par an ;
- le principal secteur concerné est celui de la construction : en 2016, la DFS concerne 740 000 équivalents temps plein dont 583 000 pour ce secteur ;
- pour les salariés, le mécanisme de la DFS conduit, pour une même rémunération brute avant DFS, à un salaire net supérieur à celui du droit commun du fait de cotisations salariales réduites ; mais elle amoindrit certains droits sociaux (prestations destinées à compenser la perte de rémunération pendant une période d'inactivité partielle ou totale), notamment en matière de pensions de retraite pour laquelle rien n'est précisément prévu par les conventions collectives pour compenser la perte de pension due à la DFS.

4.3.4. La confrontation entre les évaluations listées par la mission et celles citées dans l'annexe 5 au PLFSS pour 2022 montre que les travaux académiques sont peu cités, à la différence des travaux administratifs

L'annexe 5 du PLFSS 2022, produite à l'automne 2021, comporte des fiches par mesures, riches d'informations. En matière d'évaluation, ces fiches s'attachent à retrancrire les évaluations existantes.

Pour les mesures hors allégements généraux, elles s'appuient particulièrement sur les travaux administratifs, notamment ceux du « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2010-2011, ainsi que sur le rapport IGAS-IGF de 2015, bien que ce rapport n'ait pas procédé au sens strict à un travail d'évaluation, mais à une cotation selon des critères déterminés par la mission. En complément, elles mentionnent également des rapports d'information parlementaires et des rapports de la Cour des comptes.

Mais elles comportent très peu d'informations sur les évaluations académiques existantes : seules deux études académiques pour l'ensemble des mesures hors allégements généraux sont mentionnées, à savoir l'article de Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo de 2012 sur la défiscalisation des heures supplémentaires et l'article d'Adrien Lorenceau de 2009 sur la création d'emplois dans les zones de revitalisation rurale.

S'agissant des travaux administratifs, la mission a également détecté pour un rapport qu'il avait été omis dans l'annexe 5, probablement en raison de sa date de publication⁵⁰ ; il s'agit du rapport du CGEDD, de l'IGA, de l'IGAS et de l'IGF sur les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires.

Ce rapport inter-inspections conclut à un impact globalement faible des exonérations sur la création d'entreprises et d'emplois, même si d'autres mesures de soutien de ces territoires viennent parfois s'y adosser, sachant qu'existe par ailleurs un allégement dégressif des cotisations sur les bas salaires, aux effets plus puissants, et que l'intervention complémentaire des collectivités territoriales a le plus souvent ses propres finalités.

4.3.5. Les travaux académiques nécessitent des délais et débouchent peu sur des recommandations à destination des pouvoirs publics

Sur les 46 évaluations qui utilisent des échantillons de données spécifiques, 6 seulement (13 %) ont une date de publication de l'étude inférieure à trois ans par rapport à la dernière année connue en termes de données. Il faut remarquer cependant que la publication dans une revue à comité de lecture, retenu dans le repérage pour les études académiques, est souvent longue, alors que les résultats sont disponibles plus tôt sous la forme de documents de travail.

Les travaux académiques peuvent tirer quelques conclusions à destination des pouvoirs publics de leurs travaux. Mais ils évaluent rarement des modalités alternatives à la mesure évaluée, et proposent peu de pistes de réforme, sauf peut-être sa suppression lorsque la mesure est inefficace. Ces propositions de politique publique ou recommandations semblent être l'apanage de la Cour des comptes et des inspections générales.

Les chercheurs semblent réticents à aller au-delà de leurs résultats, peut-être car une éventuelle recommandation au politique ne prendrait pas place dans une publication académique, elle s'exprimera préférentiellement au sein d'instances de réflexion collégiales ou dans le débat public via des tribunes.

⁵⁰ Publié sur le site vie-publique.fr le 30 avril 2021.

Trois études académiques repérées par la mission font cependant exception.

- ◆ La première concerne les cotisations sociales ultra-marines, pour lesquels les auteurs⁵¹ ont recherché un nouveau barème d'allégements, à coût budgétaire *ex ante* inchangé, qui permette de maximiser l'effet total sur l'emploi sans pénaliser les hausses de salaires. Ils débouchent sur une proposition de redéploiement de l'aide en direction du travail peu qualifié et des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.
- ◆ La deuxième porte sur les services à la personne⁵² pour laquelle on note la spécificité de l'origine, issue d'une commande de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. Le résumé de cette étude indique que « [...] ces politiques ont été conçues avec le double objectif de répondre à des besoins sociaux (dépendance, garde d'enfants) et de créer de l'emploi. Elles échouent pourtant sur leurs deux versants : le nombre d'emplois créés attribuables au crédit d'impôt est faible, pour un coût public par emploi équivalent temps plein créé très largement supérieur à ce que serait le coût budgétaire d'un financement direct de ces nouveaux emplois. Ces politiques sont également caractérisées par un profil fortement anti-redistributif : alors que les ménages dans le décile supérieur des revenus captent 43,5 % de la dépense fiscale totale, la moitié la plus modeste des ménages ne bénéficie que de 6,6 % du montant de cette dépense. Ceci renforce les inégalités d'accès aux services répondant à des besoins sociaux ». L'étude se conclut par des pistes de scenarios alternatifs⁵³.
- ◆ La troisième étude propose de renforcer la progressivité des prélèvements sociaux en jouant sur trois paramètres⁵⁴ : le seuil d'éligibilité aux exonérations, le taux d'exonérations au niveau du salaire minimum et la forme de l'exonération à la lumière d'études théoriques et empiriques.

Il faut en outre souligner la place très particulière des notes du CAE. Etablies par des économistes de la sphère académique⁵⁵, elles comprennent systématiquement des recommandations de politique publique, en raison du positionnement du CAE en tant que conseil du Gouvernement pour éclairer ses choix.

Il convient enfin de noter que certains ouvrages synthétiques diffusés par la « chaire de sécurisation des parcours professionnels » en lien avec certaines mesures sous revue, qui se présentent comme des ouvrages tirant les enseignements des travaux académiques existants à des fins de conseil sur les dispositifs ou les politiques publiques en question, comportent aussi des préconisations de politique publique formulées par leurs auteurs⁵⁶.

⁵¹ Nicolas Bauduin, François Legendre, et Yannick L'Horty. « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Revue française d'économie*, vol. XXIV, n° 3, 2009, pp. 167-193.

⁵² Clément Carbonnier, Nathalie Morel, *Etude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne*, LIEPP Policy Brief, n° 38, 2018-10-12.

⁵³ Les auteurs proposent une modification de la politique publique en trois volets : « séparer la politique de réponse à des besoins sociaux (garde d'enfants et aides aux publics fragiles) d'une part et la politique de l'emploi visant les autres services (dits 'de confort') d'autre part » ; « pour les services de confort, baisser substantiellement le plafond annuel de dépenses éligibles » ; « répondre aux besoins sociaux croissants par le financement direct des services (assorti d'un contrôle de qualité), voire de la provision publique des services (cas des crèches), en utilisant notamment le basculement des économies réalisées par l'abaissement du plafond des dépenses éligibles. »

⁵⁴ Etienne Lehmann et Yannick L'Horty, « Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux », *Revue française d'économie*, 2014.

⁵⁵ L'un au moins des auteurs de chaque note est membre du CAE.

⁵⁶ Voir en particulier l'ouvrage suivant : Pierre Cahuc et Marc Ferracci, *L'apprentissage - Donner la priorité aux moins qualifiés*, collection Sécuriser l'emploi, Presses de Sciences Po, octobre 2015.

PIÈCE JOINTE 3.2

Liste des évaluations des mesures générales de réduction des recettes de la sécurité sociale

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
Ensemble des mesures d'allègements généraux concernant les salariés	Yannick L'Horty, Philippe Martin et Thierry Mayer	Baisses de charges : stop ou encore ?	https://www.cae-eco.fr/Baisses-de-charges-stop-ou-encore	2019	np
	Lorraine Koehl et Olivier Simon	Quels poids des bas salaires, directs et indirects, dans la production des branches ?	https://www.cae-eco.fr/Focus-no28-Quels-poids-des-bas-salaires-directs-et-indirects-dans-la-production	2019	2014
	Clément Malgouyres	Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises	https://www.ipp.eu/publication/jany-2019-cout-du-travail-et-exportations-analyses-sur-donnees-dentreprises	2019	2013-2017
	Hélène Paris	Les coûts du travail des professions intermédiaires et qualifiées	https://www.cae-eco.fr/Focus-no29-Les-couts-du-travail-des-professions-intermediaires-et-qualifiees	2019	2014
CICE	Adèle Gouttes, Fabien Toutlemonde et Thierry Ziliotto	L'effet du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sur les salaires de base	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/l-effet-du-credit-d-impot-pour-la-competitivite-et-l-emploi-cice-sur-les	2017	2013-2015
	Antoine Bozio, Sophie Cottet et Clément Malgouyres	Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur	https://www.ipp.eu/publication/evaluation-dimpact-de-la-bascule-du-credit-dimpot-pour-la-competitivite-et-emploi-cice-en-allegement-de-cotisations-employeur/	2022	2016-2020
	Antoine Bozio, Sophie Cottet et Clément Malgouyres	Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ?	https://www.ipp.eu/publication/oct-2018-quels-effets-attendre-de-la-transformation-du-cice-en-	2018	2015-2016

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
			reductions-de-cotisations-employeurs/		
	Bruno Ducoudré	Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales	https://sciencespo.hal.science/view/index/identifiant/hal-03471783	2017	np
	Bruno Ducoudré et Eric Heyer	Transformation du CICE : des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique	https://hal.science/hal-03458067/	2018	np
	Bruno Ducoudré et Nicolas Yol	Evaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle	https://ideas.repec.org/p/fce/doctra/1830.html	2018	2013-2015
	Bruno Ducoudré, Eric Heyer et Mathieu Plane	Que nous apprennent les données de branches sur les premiers effets du CICE ? Évaluation pour la période 2014-2015	https://www.cairn.info/revue-economie-et-precision-2017-2-page-91.htm	2017	2014-2015
	Clément Carbonnier, Clément Malgouyres, Loriane Py et Camille Urvoy	Who benefits from tax incentives? The heterogeneous wage incidence of a tax credit	https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S047272721002139	2022	2009-2015
	Clément Carbonnier, Clément Malgouyres, Thierry Mayer, Loriane Py et Camille Urvoy	Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité, d'investissement, d'emploi, de profitabilité et de salaires	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEjis7PGGyML8AhWqYKQEHVARApgQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.strategie.gouv.fr%2Fsites%2Fstrategie.gouv.fr%2Ffiles%2Fatoms%2Ffiles%2Frapport_de_recherche_de_liupp_0.pdf&usg=A0vVaw1yi4jqyjvy8TYujH49EmjE	2017	2014-2015

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Clément Malgouyres et Thierry Mayer	Exports and labor costs: evidence from a French policy	https://link.springer.com/article/10.1007/s10290-018-0320-x	2018	2010-2015
	Éric Heyer et Mathieu Plane	Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi - L'apport des modèles macroéconomiques	https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2012-7-page-123.htm	2012	2010-2013
	Fabrice Gilles, Yannick L'Horty, Ferhat Mihoubi	Les effets du CICE sur l'emploi, la masse salariale et l'activité : approfondissements et extensions pour la période 2013-2016	https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cice_francestrategie_rapport_v6_tepp_11092020.pdf	2020	2013-2016
	Fabrice Gilles, Yannick L'Horty, Ferhat Mihoubi et Xi Yang	Les effets du CICE : une évaluation ex post	https://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2018-2-page-1.htm	2018	2009-2014
	France stratégie	Evaluation du CICE. Synthèse des travaux d'approfondissement	https://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluation-credit-dimpot-competitivite-emploi-synthese-travaux-dapprofondissement	2022	np
	France stratégie	Rapport du comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements - Les exonérations générales de cotisations	https://www.strategie.gouv.fr/publications/exonerations-generales-de-cotisations-rapport-2017-cosape	2017	np
	France stratégie	Rapport du comité de suivi du CICE	https://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2013-comite-de-suivi-cice	2013	np
	France stratégie	Rapport du comité de suivi du CICE	https://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2014-comite-de-suivi-cice	2014	np

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	France stratégie	Rapport du comité de suivi du CICE	https://www.strategie.gouv.fr/espace-presse/rapport-2015-cice	2015	np
	France stratégie	Rapport du comité de suivi du CICE	https://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2016-comite-de-suivi-credit-dimpot-competitivite-emploi	2016	np
	France stratégie	Rapport du comité de suivi du CICE	https://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2017-comite-de-suivi-credit-dimpot-competitivite-emploi	2017	np
	France stratégie	Rapport du comité de suivi du CICE	https://www.strategie.gouv.fr/publications/rapport-2018-comite-de-suivi-credit-dimpot-competitivite-emploi	2018	np
	Haitem Ben Hassine et Claude Mathieu	Le préfinancement du CICE et ses effets sur l'emploi : une évaluation ex post	https://www.cairn.info/revue-economie-et-precision-2018-2-page-37.htm	2018	2013-2014
	Michael Orand	Augmentation du coût du travail en 2011 et 2012 et exposition au CICE	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/augmentation-du-cout-du-travail-en-2011-et-2012-et-exposition-au-cice	2017	2011-2012
	OFCE	Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle - Résultats obtenus à partir de 38 branches	https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/ofce_rapport_cice_38branches_16092020.pdf	2020	2012-2017
	OFCE	Évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisation	https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_ofce_evaluation_de_limpact_du_ci	2022	2012-2019

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
			ce par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle - 14 mars 2022 0.pdf		
	Rémi Monin et Milena Suarez Castillo	Réplication et rapprochement des travaux d'évaluation de l'effet du CICE sur l'emploi en 2013 et 2014	https://www.insee.fr/fr/statistiques/3695270	2019	2013-2014
	Rémi Monin et Milena Suarez Castillo	L'effet du CICE sur les prix : une double analyse sur données sectorielles et individuelles	https://www.insee.fr/fr/statistiques/3559804	2018	205-2014
	Sarah Guillou	Evaluation de l'effet du CICE sur l'investissement corporel des entreprises à travers la contrainte financière	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&souce=web&cd=&ved=2ahUKEwjLjKzwgMz9AhXjY6QEHUHaDF4QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.strategie.gouv.fr%2Fsites%2Fstrategie.gouv.fr%2Ffiles%2Fatoms%2Ffiles%2Ffs_sg_investissement_sept18.pdf&usg=A0vVaw0XEBeJQXNyeei8ttgONYJG	2018	2013-2015
	Sarah Guillou et Tania Treibich	Impôts, charges sociales et compétitivité. Le CICE : un instrument mixte	https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2015-3-page-61.htm	2015	2010
	Sarah Guillou, Raul Sampognaro et Tania Treibich	L'impact attendu du CICE sur les exportations. Une analyse à partir de données d'entreprises	https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2017-5-page-131.htm	2017	2013
	Thomas Breda, Luke Haywood et Haomin Wang	Une comparaison du CICE et des baisses de cotisation à partir d'un modèle d'appariement calibré	http://www.parisschoolofeconomics.com/breda-thomas/working_papers/rfe_BredaHaywoodWang.pdf	2017	np

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
Réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs	Alain Gubian, Stéphane Jugnot, Frédéric Lerais et Vladimir Passeron	Les effets de la RTT sur l'emploi : des estimations ex ante aux évaluations ex post	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376464?sommaire=1376476	2004	1998-2002
	Arnaud Chéron, Jean-Olivier Hairault et François Langot	A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach	https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S047272707001594	2008	1995
	Benoît Ourliac et Cyril Nouveau	Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-allegements-de-cotisations-sociales-patronales-sur-les-bas-salaires-en	2012	1993-2009
	Bertrand Lhommeau et Véronique Rémy	Allègement de cotisations sociales et coûts sectoriels - Une approche par les DADS	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/allegement-de-cotisations-sociales-et-couts-sectoriels-une-approche-par-les	2007	1994-2001
	Bertrand Lhommeau et Véronique Rémy	Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ?	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-politiques-d-allègements-ont-elles-un-effet-sur-la-mobilité-salariale-des	2008	1984-2001
	Bruno Crépon et Rozenn Desplatz	Réduction des charges et emploi : Évaluer la critique	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjzrsSFlcr9AhU1RKQEHUQ_ByYQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ofce.fr%2Fpdf%2Frevue%2F7-82.pdf&usg=AOvVaw2iX1DhNvHXQ5IzbpC1rSsK	2002	1994-1997

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Bruno Crépon et Rozenn Desplatz	Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376044?sommaire=1376054	2001	1994-1997
	Bruno Crépon, Marie Leclair et Sébastien Roux	RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376466?sommaire=1376476	2004	1997-2000
	Conseil d'orientation pour l'emploi	Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques	https://www.vie-publique.fr/rapport/28068-rapport-au-premier-ministre-relatif-aux-aides-publiques	2006	np
	Conseil d'orientation pour l'emploi	Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi	https://www.strategie.gouv.fr/publications/aides-publiques-aux-entreprises-faveur-de-lemploi	2013	np
	Etienne Lehmann et Yannick L'Horty	Renforcer la progressivité des prélèvements sociaux	https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2014-1-page-25.htm	2014	np
	Etienne Lehmann, François Marical et Laurence Rioux	Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms	https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S047272713000170	2013	2003-2006
	Fanny Godet et Éléonore Sueur	Percevoir un bas salaire dans le secteur privé : seule une petite majorité s'en est sortie quatre ans plus tard	https://www.insee.fr/fr/statistiques/6529028	2022	2015-2019
	Francis Kramarz et Thomas Philippon	The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment	https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S047272700001377	2001	1990-1998
	Islem Gafsi, Yannick L'Horty et Ferhat Mihoubi	Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires	https://www.persee.fr/doc/rfeco_0769-0479_2005_num_19_3_1554	2005	np

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy	Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&souce=web&cd=&ved=2ahUKEwi2s666ksr9AhUmVqQEHQkXC6gQFnoECAsQAQ&url=http%3A%2F%2Fgesd.free.fr%2Fcae79-.pdf&usg=A0vVaw02hzAH13ndc8bKs9V9iaUG	2008	1993-2007
	Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty	Evaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales	https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2012-7-page-57.htm	2012	2003-2007
	Matthieu Bunel et Yannick L'Horty	The effects of reduced social security contributions on employment: An evaluation of the 2003 French reform	https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-5890.2012.00165.x?casa_token=EprQFoYif-MAAAAA%3Am9vhotSX7xrUMzGwTZ9F-3ClgdEjeXV33B5SKAXbKZndhXB4UdH7c7-MDPiyKqkgXjz-TkuA6PAxyM	2012	2000-2005
	Matthieu Bunel, Fabrice Gilles et Yannick L'Horty	Les effets des allégements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377396?sommaire=1377406	2009	2002-2005
	Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo	Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires	https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2012-2-page-19.htm	2012	np
	Romain Aeberhardt et David Sraer	Allégements de cotisations patronales et dynamique salariale	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377404?sommaire=1377406	2009	1994-1997

Pièce jointe 3.2

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Sébastien Bock, Pierre Lissot et Sophie Ozil	Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail	https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2015/03/16/document-de-travail-n-2015-02-matis-une-maquette-d-evaluation-des-effets-sur-l-emploi-de-variations-du-cout-du-travail	2015	np
	Sévane Ananian et Oana Calavrezo	Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du Smic dans le secteur privé. Une analyse empirique sur données françaises entre 1995 et 2007	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377690?sommaire=1377704	2011	1995-2007
	Sévane Ananian, Claire Bernard, Amine Chamkhi et Mathilde Caurier	Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-trajectoires-des-individus-payes-au-voisinage-du-smic-pendant-la-crise	2018	2005-2012
	Sévane Ananian, Dominique Demainly et Yannig Pons	Allègements et autres dispositifs dérogatoires portant sur les cotisations sociales patronales	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/allegements-et-autres-dispositifs-derogatoires-portant-sur-les-cotisations	2014	2010
	Sophie Cottet	Payroll tax reductions for minimum wage workers : Relative labor cost or cash windfall effects?	https://hal-ens.archives-ouvertes.fr/PJSE_WP/halshs-03010943	2022	1995-1999
	Véronique Simonnet et Antoine Terracol	Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377398?sommaire=1377406	2009	2001-2007
	Véronique Simonnet et Antoine Terracol	Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377398?sommaire=1377406	2009	2001-2007

Source : Mission.

PIÈCE JOINTE 3.3

Liste des évaluations de mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale (hors mesures générales)

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
Aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACRE)	Assemblée nationale	Dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises	https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0763.asp	2013	nd
	Cour des comptes	Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-dispositifs-de-soutien-la-creation-dentreprises	2013	nd
	DARES	Enquête auprès des créateurs ou repreneurs d'entreprise ayant bénéficié de l'ACCRE en 2004	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/enquete-aupres-des-createurs-ou-repreneurs-d-entreprise-ayant-beneficie-de-l	2008	2004
	DARES	Enquêtes monographiques sur le dispositif nouvel accompagnement à la création ou reprise d'entreprise (Nacre)	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/enquetes-monographiques-sur-le-dispositif-nouvel-accompagnement-a-la-creation	2014	2013
	DARES	La sous-mobilisation de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise en Ile-de-France	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/la-sous-mobilisation-de-l-aide-aux-chomeurs-createurs-ou-repreneurs-d	2010	2008
	IGAS - IGF	Evaluation du dispositif ndCRE	https://www.vie-publique.fr/rapport/33808-evaluation-du-dispositif-nacre	2013	nd
	Pierre-Yves Cabannes et Denis Fougère	Aider à la création d'entreprise	https://www.chaire-securisation.fr/Details-Ouvrage.html?id=40	2014	nd
Ateliers et chantiers d'insertion	Cour des comptes	La mise en œuvre des contrats aidés	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2018	2018	nd
	DARES	Les entreprises d'insertion sociales marchandes : quels moyens humains pour quelles stratégies économiques et d'accompagnement ?	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-entreprises-d-insertion-sociales-marchandes-quels-moyens-humains-pour	2018	2012

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	DARES	Quels effets de l'accompagnement sur le devenir des salariés en insertion ?	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/que_ls-effets	2018	2012
Contrats d'apprentissage	Cour des comptes	La formation en alternance	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-formation-en-alternance	2022	nd
	DARES	Les trajectoires professionnelles des sortants d'apprentissage et lycée professionnel en CAP/BEP : une analyse comparative	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-trajectoires-professionnelles-des-sortants-d-apprentissage-et-lycee	2020	2010-2015
	Elodie Alet et Liliane Bonnal	L'apprentissage : un impact positif sur la réussite scolaire des niveaux V	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377324?sommaire=1377332	2012	1995-2005
	IGA - IGAS - IGEN - IGAENR	Les freins non financiers au développement de l'apprentissage	https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article361	2014	nd
	IGAS - IGF	Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	https://www.vie-publique.fr/rapport/276063-consequences-financieres-reforme-apprentissage-formation-professionnelle	2020	nd
	IGAS - IGF	Les aides financières à la formation en alternance	https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article592	2013	nd
	Pierre Cahuc et Jeremy Hervelin	Apprenticeship and youth employment	https://www.iza.org/publications/dp/13154/apprenticeship-and-youth-unemployment	2020	2018
	Pierre Cahuc et Marc Ferracci	L'apprentissage au service de l'emploi	https://www.cae-eco.fr/L-apprentissage-au-service-de-l-emploi	2014	nd
	Pierre Cahuc et Marc Ferracci	L'apprentissage. Donner la priorité aux moins qualifiés	https://www.chaire-securisation.fr/Details-Ouvrage.html?id=62	2015	nd

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Sabina Issehnane	Le développement de l'apprentissage dans le supérieur : une évaluation empirique à partir de l'enquête Génération 2001	https://journals.openedition.org/travailemploi/4946	2011	2001-2004
Contrats uniques d'insertion sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi	DARES	Effets des contrats aidés non marchands sur l'insertion professionnelle et les conditions de vie	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/effets-des-contrats-aides-non-marchands-sur-linsertion-professionnelle-et-les-conditions-de-vie	2021	2014-2019
	IPP	Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire et ses effets	https://www.ipp.eu/publication/le-recours-a-lactivite-partielle-pendant-la-crise-sanitaire-etc-ses-effets/	2022	2020
Création d'emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR)	CGAAER - CGEDD - IGF - IGAS	Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)	https://www.vie-publique.fr/rapport/30926-evaluation-des-mesures-en-faveur-des-zones-de-revitalisation-rurale-zrr	2009	nd
	CGEDD - IGA - IGAS - IGF	Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires	https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article817	2020	nd
	IGA - CGEDD - CGAAER - IGAS	Evaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)	https://www.vie-publique.fr/rapport/34578-evaluation-du-dispositif-de-revitalisation-rurale-zrr	2014	nd
Déduction forfaitaire de 1,50 € sur les cotisations patronales relatives aux heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés	Assemblée nationale	Rapport sur la mise en œuvre des conclusions du rapport sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires (loi TEPA)	https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4220.asp	2012	nd

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Assemblée nationale	Rapport sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires (loi TEPA)	https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3615.asp	2011	nd
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	Anne Flipo, Denis Fougère et Lucile Olier	Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions ? The French case	https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272706001150	2007	1996
	Assemblée nationale	Evaluation du développement des services à la personne	https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2437.asp	2014	nd
	Claire Marbot	En France, qui recourt aux services à domicile	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372952?sommaire=1372956	2008	1996-2005
	Claire Marbot et Delphine Roy	Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en crédit d'impôt en 2007	https://www.persee.fr/doc/eco_p_0249-4744_2014_num_204_1_8143	2014	2006-2008
	Claire Marbot et Delphine Roy	Services à domicile : quel effet des incitations fiscales ?	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521341	2011	1989-2005 et 2006-2008
	Clément Carbonnier	Efficacité et équité des aides pour l'emploi d'un salarié à domicile	https://journals.openedition.org/travailemploi/6705	2015	nd
	Clément Carbonnier	Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377124?sommaire=1377130	2009	2000-2004
	Clément Carbonnier et Nathalie Morel	Etude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne	https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02184072	2018	nd
	Cour des comptes	Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-developpement-des-services-la-personne-et-le	2014	nd

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	DARES	Services à la personne : aides publiques et coût pour l'utilisateur	maintien-domicile-des-personnes-agees https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/services-a-la-personne-aides-publiques-et-cout-pour-l-utilisateur	2015	2012
	DREES	Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017	https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/les-dossiers-de-la-drees/au-titre-de-la-politique-familiale-les-depenses-sociales-et	2020	2012-2017
	Florence Jany-Catrice	Mise en visibilité statistique des emplois dans les services à la personne	https://www.cairn.info/revue-de-l-ires-2013-3-page-25.htm	2013	2010
	François-Xavier Devetter et Mario Lefebvre	Employment quality in the sector of personal and household services: status and impact of public policies in France	https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137473721_7	2015	nd
	IGAS - IGF	Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale	https://www.vie-publique.fr/rapport/282338-revue-des-depenses-socio-fiscales-en-faveur-de-la-politique-familiale	2021	nd
Exonération partielle de cotisations pour les médecins retraités installés en zone de montagne	DREES	Remédier aux pénuries de médecins dans certaines zones géographiques. Les leçons de la littérature internationale	https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/les-dossiers-de-la-drees/remedier-aux-penuries-de-medecins-dans-certaines-zones	2021	nd
Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	Aurélie Darpeix	La demande de travail salarié permanent et saisonnier dans l'agriculture familiale : mutations, déterminants et	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiAsdn9q5f9AhVQuqQEHRswCukQFnoECBEQAQ&url=ht	2010	nd

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
		implications - Le cas du secteur des fruits et légumes français	tps%3A%2F%2Fwww.supagro.fr%2Ftheses%2Fextranet%2F10-0012_DARPEIX.pdf&usg=A0vVaw32MjKMfz_9oEj3pw_jdoGQ		
	Centre d'études et de prospective du ministère de l'agriculture	Actif agri : Transformations des emplois et des activités en agriculture	https://agriculture.gouv.fr/actif-agri-de-lemploi-lactivite-agricole-determinants-dynamiques-et-trajectoires	2019	nd
Financement de la protection sociale des artistes-auteurs	Assemblée nationale	Rapport d'information en conclusion des travaux du Printemps social de l'évaluation	https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-soc/l15b4243_rapport-information#	2021	nd
	IGAC - IGAS	L'unification des organismes de sécurité sociale des artistes auteurs et la consolidation du régime	https://www.vie-publique.fr/rapport/33566-lunification-des-organismes-de-securite-sociale-des-artistes-auteurs-et	2013	nd
Garanties de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire	DREES	Impact des assurances complémentaires santé et des aides socio-fiscales à leur souscription sur les inégalités de niveau de vie	https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/impact-des-assurances-complementaires	2022	2017
	IGAS	Contribution au rapport au Parlement sur les aides fiscales et sociales à l'acquisition d'une complémentaire santé	https://www.igas.gouv.fr/spip.php?article536	2016	nd
Intérressement, intérressement de projet et supplément d'intérressement	DARES	Epargne salariale, comparaison des sources disponibles	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/epargne-salariale	2019	nd
	IGAS - IGF	Mission d'évaluation-diagnostic sur les dispositifs d'épargne salariale	https://www.vie-publique.fr/rapport/34080-mission-devaluation-diagnostic-sur-les-dispositifs-depargne-salarial	2013	nd

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Noélie Delahaie	Pourquoi les entreprises développent-elles l'épargne salariale ? Une illustration à partir du cas d'un groupe français de matériaux de construction	https://www.cairn.info/revue-de-l-ires-2009-3-page-71.htm	2009	1996-2005
	Patricia Crifo et Antoine Rebérioux	La participation des salariés	https://www.chaire-securisation.fr/Details-Ouvrage.html?id=77	2019	nd
	Pierre Laroche et al	Une analyse des stratégies, de la cohérence des pratiques et du rôle modérateur des relations professionnelles	https://www.academia.edu/3356944/Les_relations_entre_%C3%A9pargne_salariale_et_r%C3%A9mun%C3%A9rations_Une_analyse_des_strat%C3%A9gies_de_la_coh%C3%A9rence_des_pratiques_et_du_r%C3%A9le_mod%C3%A9rateur_des_relations_professionnelles	2012	2004-2005
Jeunes entreprises innovantes et jeunes entreprises universitaires	Comité indépendant	Plan d'évaluation des aides à la recherche, au développement et à l'innovation	https://www.entreprises.gouv.fr/fr/etudes-et-statistiques/autres-études/evaluation-des-aides-d-etat-la-r&d-et-l-innovation-rapport-final	2020	nd
	Cour des comptes	Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter	https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-06/20210520-aides-publiques-innovation-entreprises-2.pdf	2021	nd
	France stratégie	Évaluation de l'impact des aides régime SA. 40391 à la R&DI	https://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluation-de-l-impact-aides-linnovation	2020	2009-2014
	Simon Quantin, Simon Bunel et Clémence Lenoir	Dispositif « jeune entreprise innovante » : un effet faible et incertain sur l'emploi des entreprises bénéficiaires	https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759583	2021	2004-2015

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
Marins : exonération de cotisations patronales	IGAM - IGAS	Evaluation de la COG 2016-2020 de l'ENIM	https://www.vie-publique.fr/rapport/286647-evaluation-cog-2016-2020-etablissement-national-des-invalides-marine	2021	nd
Personnels des hôtels, cafés, restaurants rémunérés uniquement au pourboire	DARES	L'aide spécifique au secteur hôtels cafés restaurants : quels effets sur l'emploi et la productivité ?	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/l-aide-specifique-au-secteur-hotels-cafes-restaurants-quels-effets-sur-l-emploi	2009	2003-2005
Personnes résidant en France et travaillant en Suisse ou titulaires de pension ou de rente suisses	IGAS - IGF	Intégration dans le droit commun de l'assurance maladie des frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse	https://www.vie-publique.fr/rapport/33509-integration-dans-le-droit-commun-de-l-assurance-maladie-des-frontaliers	2013	nd
Plan d'épargne entreprise (PEE) et plan d'épargne interentreprises (PEI)	DARES	Quelle place occupe l'actionnariat salarié en 2020 ?	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quelle-place-occupe-lactionnariat-salarie-en-2020?at_medium=email&at_emailtype=retention&at_campaign=avisparution&at_creation=&at_send_date=20230202&at_link=&at_recipient_id=&at_recipient_list=	2023	2020
	Noélie Delahaie et Richard Duhautois	L'impact des dispositifs collectifs de partage des bénéfices sur les rémunérations en France - Une analyse empirique sur la période 1999-2007	https://www.vie-publique.fr/rapport/33197-limpact-des-dispositifs-collectifs-de-partage-des-benefices-sur-les-rem	2013	1999-2007
Réduction de cotisations pour les entreprises implantées en outre-mer (LODEOM)	Antoine Dreyer et Bertrand Savoye	Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377808?sommaire=1377812	2013	2000-2007
	Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty	Les baisses de cotisations sociales ultra-marines	https://www.cairn.info/revue-francaise-d-economie-2009-3-page-167.htm	2009	2009

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty	Réformer les baisses de cotisations sociales ultra-marines ?	https://www.cairn.info/revue-travail-et-emploi-2011-1-page-41.htm	2011	2009
Réduction des cotisations salariales relatives aux heures supplémentaires et complémentaires	Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo	La défiscalisation des heures supplémentaires : les enseignements de l'expérience française	https://www.ipp.eu/publication/n1-defiscalisation-heures-supplementaires-france-cahuc-carcillo/	2012	2003-2009
	Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo	The Detaxation of Overtime Hours: Lessons from the French Experiment	https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/674987	2014	2003-2009
Réduction du taux de cotisations d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants	IGAS - IGF	Évolutions de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants	https://www.vie-publique.fr/rapport/36040-evolutions-de-lassiette-et-des-modalites-de-calcul-et-de-recouvrement-d	2016	nd
Retraites à prestations définies à droits aléatoires (« retraites chapeau »)	IGAS - IGF	L'encadrement des retraites chapeau	https://www.vie-publique.fr/rapport/34568-lencadrement-des-retraites-chapeau	2014	nd
Taux de CSG sur les revenus de substitution ou de remplacement: indemnités journalières, retraite, invalidité et chômage	DARES	Le recours à l'activité partielle pendant la crise sanitaire : le rôle du reste à charge	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/le-recours-lactivite-partielle-pendant-la-crise-sanitaire-le-role-du-reste-charge	2023	2020
	DARES	Les enjeux du recours à l'activité partielle	https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/mouvement-de-main-d-oeuvre-119267	2018	nd
	IGESR	Évaluation du suivi socioprofessionnel des sportifs de haut niveau	https://www.education.gouv.fr/evaluation-du-suivi-socioprofessionnel-des-sportifs-de-haut-niveau-309361	2020	nd
	Pierre Cahuc et Sandra Nevoux	L'inefficacité du recours récurrent à l'activité partielle	https://www.ipp.eu/actualites/note-ipp-n33-inefficacite-du-	2018	2006-2014

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
Transversaux	Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	recours-recurrent-a-activite-partielle/ https://www.vie-publique.fr/rapport/32023-rapport-du-comite-devaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales	2011	nd
	Conseil des prélèvements obligatoires	Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/entreprises-et-niches-fiscales-et-sociales	2010	nd
	Conseil des prélèvements obligatoires	Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux	https://www.ccomptes.fr/fr/documents/21530	2011	nd
	Cour des comptes	La maîtrise des niches sociales : un enjeu toujours majeur	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2013	2013	nd
	Cour des comptes	Les "niches sociales" : des dispositifs dynamiques et insuffisamment encadrés, une rationalisation à engager	https://www.ccomptes.fr/fr/documents/50125	2019	nd
Vendeurs colporteurs de presse et porteurs de presse	Cour des comptes	Les aides de l'État à la presse écrite	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-aides-de-letat-la-presse-ecrite	2013	nd
	IGAC - IGAS	La situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse	https://www.vie-publique.fr/rapport/34785-la-situation-sociale-des-vendeurs-colporteurs-de-presse-et-porteurs-de-p	2014	nd
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	Adrien Lorenceau	L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements : une approche par discontinuité de la régression	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1377120?sommaire=1377130	2010	1993-2002
	Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Harris Selod	Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience	https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272712000667	2012	1993-2003
	Mathilde Poulhès	Are Enterprise Zones Benefits Capitalized into commercial	https://www.insee.fr/en/statistiques/1381100	2015	2000-2012

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
Zones franches urbaines (ZFU)		property values ? The French case			
	Anthony Briant, Miren Lafourcade et Benoît Schmutz	Can tax breaks beat geography? Lessons from the French enterprise zone experience	https://www.aeaweb.org/article?id=10.1257/pol.20120137	2015	2002-2006
	Clément Malgouyres et Loriane Py	Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblées bénéficient-ils aux résidents de ces zones ?	https://www.cairn.info/revue-economique-2016-3-page-581.htm	2016	nd
	Florian Mayneris et Loriane Py	The efficiency of enterprise zone programs: some conflicting results?	https://publications.banque-france.fr/en/economic-and-financial-publications-working-papers/efficiency-enterprise-zone-programs-some-conflicting-results	2013	nd
	Isabelle Benoteau	Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du Panel 2008	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1378067?sommaire=1378070	2015	2008-2009
	Luc Behaghel, Adrien Lorenceau et Simon Quantin	Replacing Churches and Mason Lodges? Tax Exemptions and Rural Development	https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272715000389?casa_token=gii0WWwtxCwAAAAA:mTM7qVXSnhPcS0RN0e9kAfTOj9rSj6B1feCJkz5Gdv9fCZ-khdNYckSxKPFZRdKoioTQP37aA	2015	1996-2009
	Pauline Charnoz	Do Enterprise Zones Help Residents? Evidence from France	https://www.jstor.org/stable/1015609/annaconstat2009.130.0199#metadata_info_tab_contents	2018	1993-2007
	Pauline Givord et Corentin Trevien	Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?	https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521317	2012	1995-2006

Pièce jointe 3.3

dispositif	auteurs	titre	lien	publication	données
	Pauline Givord, Roland Rathelot et Patrick Sillard	Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines program	https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166046212000579?casa_token=Ddgp6HVVM5EAAAAA:Qqk9cex6dfAeo4nVccoCle-GKCbCuo9aL3cwlUTtaY96rwy0OoAjq-Z8h0w-DkHaoZll4mgf	2013	2002-2007
	Pauline Givord, Simon Quantin et Corentin Trevien	A long-term evaluation of the first generation of French urban enterprise zones	https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119017300724?casa_token=7YPZylo-wLwAAAAA:tIYGePmvt6p7HJ2TAJp4PUBuB9h3xJYPY7CUGkUvAHJGjM-KSp9P-9p2IXSeJrBGGWNdXelw	2018	1995-2012
	Roland Rathelot et Patrick Sillard	Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?	https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2008_num_415_1_7021	2008	2002-2006
	Thierry Mayer, Florian Mayneris, Loriane Py	The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France	https://academic.oup.com/joeg/article-abstract/17/4/709/2930537	2017	2002-2007
	Nathalie Havet	L'impact des politiques d'exonérations territoriales: méthodes d'évaluation et résultats	https://www.cairn.info/revue-economie-et-precision-2015-1-page-117.htm	2015	nd

Source : Mission.

Légende: direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ; conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ; conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD) ; inspection générale de l'administration (IGA) ; inspection générale des affaires culturelles (IGAC) ; inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ; inspection générale des affaires maritimes (IGAM) ; inspection générale des affaires sociales (IGAS) ; inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) ; inspection générale des finances (IGF) ; inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) ; inspection générale des services judiciaires (IGSJ) ; institut des politiques publiques (IPP).

ANNEXE IV

Présentation et analyse des évaluations portant sur les « allègements généraux »

SOMMAIRE

1. LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE COTISATIONS PATRONALES OCCUPENT UNE PLACE PRÉPONDÉRANTE DANS LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE, EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA COMPÉTITIVITÉ, QUI S'EST TRÈS FORTEMENT RENFORCÉE AU COURS DE LA DÉCENNIE PASSÉE.....	1
2. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION DES MESURES D'ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DOIVENT SURMONTER D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS QUI NE VONT PAS S'ATTÉNUER CES PROCHAINES ANNÉES	4
3. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI (CICE) A FAIT L'OBJET D'IMPORTANTS TRAVAUX D'ÉVALUATION PILOTÉS PAR UN COMITÉ DE SUIVI PARTENARIAL PLACÉ AUPRÈS DE FRANCE STRATÉGIE.....	6
3.1. Un rôle de pilotage des travaux d'évaluation du CICE confié à un comité partenarial placé auprès de France Stratégie sur la période 2013-2018.....	6
3.2. Une organisation de l'évaluation du CICE reposant sur un ensemble de bonnes pratiques.....	7
3.3. Des travaux riches d'enseignements.....	10
3.4. Des premiers travaux d'évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisations patronales.....	13
4. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS, EU ÉGARD À L'IMPORTANCE DES ENJEUX QUI LEUR SONT ASSOCIÉS, AUX RÉFORMES RÉCENTES ET AUX BESOINS D'ÉCLAIRAGE QUI SUBSISTENT	15
5. LA POURSUITE DES TRAVAUX D'ÉVALUATION DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DEVRAIT CONTINUER À S'APPUYER SUR UN COMITÉ PARTENARIAL PLACÉ AUPRÈS DE FRANCE STRATÉGIE ET EN MOBILISANT LA RECHERCHE DE MANIÈRE OUVERTE.....	19

**Cette annexe a été préparée par les seuls membres de l'IGAS
et engage par conséquent uniquement cette inspection**

Parmi les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale concernées par les nouvelles exigences d'évaluation portées par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022, les mesures générales de réduction de cotisations sociales patronales concernant les salariés, qualifiées communément « d'allègements généraux », se distinguent par l'importance des enjeux qui leur sont attachés, d'une part, et par l'importance des travaux d'analyse et d'évaluation qu'ils ont suscités, d'autre part.

Cette annexe vise à présenter les principaux enseignements qui se dégagent des travaux d'évaluation et de recherche réalisés sur ces mesures, ainsi que sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à l'œuvre sur la période 2013-2018, en vue d'apprécier l'opportunité de poursuivre l'évaluation de ces mesures au cours des prochaines années et d'orienter les travaux d'évaluation complémentaires à mener sur celles-ci en lien avec les exigences d'évaluation de la loi organique du 14 mars 2022. Ces enseignements sont aussi de nature à éclairer la conception des travaux d'évaluation à mener sur d'autres mesures.

Cette annexe offre ainsi une analyse des différents travaux d'évaluation existants sur ces mesures¹. Fondée exclusivement sur des études existantes publiques, en particulier différents rapports récents de France Stratégie, cette annexe n'a pas pour objet de fournir une évaluation des mesures d'allègements généraux, ni même de présenter de nouveaux éléments d'évaluation qui ne seraient pas issus des travaux d'évaluation publics existants. Elle ne vise pas a fortiori à porter une appréciation originale sur ces mesures.

Après une présentation des mesures d'allègements généraux et des réformes importantes qui les concernés sur la période récente (partie 1), cette annexe présente successivement : les difficultés particulières que doivent surmonter les travaux d'évaluation de ces mesures (partie 2), les travaux d'évaluation importants qui ont été menés sur le CICE et sa transformation récente en une réduction de cotisations patronales (partie 3), les raisons qui appellent une poursuite des travaux de ces mesures et les principales questions qu'ils devraient aborder (partie 4) ; des considérations sur l'organisation que la poursuite de ces travaux devrait prendre (partie 5).

1. Les allègements généraux de cotisations patronales occupent une place prépondérante dans la politique économique, en faveur de l'emploi et de la compétitivité, qui s'est très fortement renforcée au cours de la décennie passée

Les allègements généraux de cotisations patronales concernant les bas salaires bénéficient, sous conditions, aux employeurs du secteur privé soumis à l'obligation d'adhérer au régime d'assurance chômage relevant du régime général et de certains régimes spéciaux et à certains employeurs publics². Ils sont constitués depuis 2019 de trois dispositifs distincts :

- ♦ La réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs ciblée sur les bas salaires qui s'applique aux rémunérations annuelles inférieures à 1,6 Smic et qui est dégressive en fonction du niveau de salaire (pour s'annuler au seuil de 1,6 Smic), applicable dans sa forme actuelle depuis 2019 ;

¹ La pièce jointe n° 4 présente une liste des principaux travaux d'évaluation disponibles sur les mesures générales de réduction de cotisations sociales patronales concernant les salariés ainsi que sur le CICE à l'œuvre sur la période 2013-2018.

² Voir les fiche n° 1 à n° 3 de l'annexe 5 du PLFSS 2022.

- ◆ La réduction uniforme de 6 points, pour les mêmes employeurs, du taux de la cotisation d'assurance maladie pour les salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 2,5 Smic, applicable depuis 2019.
- ◆ La réduction uniforme de 1,8 point du taux de la cotisation d'allocation familiale sur les rémunérations s'élevant jusqu'à 3,5 Smic, applicable dans sa forme actuelle depuis 2016.

Il convient de noter que le seuil de 1,6 Smic s'avère très proche du salaire médian dans le secteur privé : celui-ci s'est établi à près de 1,7 Smic en 2019, tandis que le salaire moyen sur le même champ s'élevait à 2,1 Smic la même année.

D'après l'annexe 4 du PLFSS 2023, les trois mesures d'allègements généraux ont engendré des pertes de recettes théoriques estimées respectivement à 20,5 Md€, 21,5 Md€ et 8,0 Md€ en 2021³, soit un total de 50,2 Md€, sur le champ des régimes de base de la sécurité sociale (ROBSS). Pris dans leur ensemble, ils représentaient ainsi 85,9 % du montant de l'ensemble des mesures d'exonération recensées dans cette annexe sur le même champ⁴. Selon les prévisions de la même annexe, les pertes de recettes théoriques associées à ces mesures s'élèveraient à 57,2 Md€ en 2022 et 61,8 Md€ en 2023 sur le champ des ROBSS.

Alors qu'ils se limitaient à la réduction dégressive ciblée sur les bas salaires jusqu'au début des années 2010, les dispositifs d'allègements généraux ont été fortement développés, par étapes, au cours de la dernière décennie :

- ◆ Dans un premier temps, le CICE, annoncé dans le cadre du « *pacte national de la croissance, la compétitivité et l'emploi* », a été institué par l'article 66 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 avec pour objet « *le financement de l'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement* ». Il portait sur les rémunérations brutes n'excédant pas 2,5 fois le montant annuel du Smic, avec un taux uniforme pour tous les salaires compris dans l'assiette, fixé à 4 % en 2013, 6 % de 2014 à 2016, puis 7 % en 2017 en France métropolitaine⁵, avant que celui-ci ne soit ramené à 6 % en 2018.
- ◆ Les mesures du « *pacte de responsabilité et de solidarité* » votées dans le cadre de la loi du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale de 2014 ont introduit :
 - en premier lieu, la réduction de 1,8 point du taux de cotisation d'allocation familiale pour les rémunérations inférieures à 1,6 Smic en 2015, avant que celle-ci ne soit étendue aux rémunérations s'élevant jusqu'à 3,5 Smic à compter de 2016⁶ ;
 - en second lieu, un renforcement de la réduction générale incluant un alignement du taux d'exonération des entreprises de plus de 20 salariés (26 %) sur celui des entreprises de moins de 20 salariés (28,1 %) et conduisant à une exonération complète au niveau du Smic des cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi que de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et du versement au fonds national d'aides au logement (FNAL)⁷.

³ La perte de recettes théorique découlant de la réduction générale dégressive s'élevait à 29,6 Md€ en 2021 sur le champ de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO), portant la somme des pertes associées aux trois dispositifs à 60,3 Md€ cette année-là.

⁴ Hors prise en compte de dispositifs exceptionnels d'exonérations et d'aides au paiement mis en place en faveur des entreprises fragilisées par la crise sanitaire récente.

⁵ Les entreprises des départements d'outre-mer (DOM) ont bénéficié d'un calendrier spécifique de montée en charge du dispositif et de taux supérieurs à compter de 2015.

⁶ Par la loi du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

⁷ Le taux d'exonération maximal au niveau du SMIC a été porté à 28,35 % pour les entreprises de 20 salariés (devant s'acquitter d'une contribution au FNAL de 0,50 %) et à 27,95 % pour celles de moins de 20 salariés.

Annexe IV

- ◆ Mise en œuvre à compter de 2019, la réduction de 6 points de la cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations s'élevant jusqu'à 2,5 Smic, a été créée par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018, en contrepartie de la suppression du CICE. Cette mesure s'est en outre accompagnée d'un renforcement de la réduction générale dégressive ciblée sur les bas salaires, atteignant environ 10 points au niveau du Smic.
 - Ce renforcement a pris la forme d'une intégration des cotisations patronales de retraite complémentaire et des contributions d'assurance chômage dans le champ de la réduction générale dégressive visant à compenser l'effet haussier sur l'impôt sur les sociétés induit par la baisse du taux de la cotisation d'assurance maladie de façon à compenser de manière effective la suppression du CICE pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic, d'une part, et à accentuer la réduction de cotisations au niveau du Smic, d'autre part.
 - Ce renforcement a été mis en œuvre en deux temps :
 - Les cotisations patronales de retraite complémentaire obligatoires (6,01 % jusqu'au plafond annuel de la sécurité social (PASS) depuis la fusion des régimes AGIRC et ARRCO) ont été intégrées au champ de la réduction dégressive à compter du 1er janvier 2019.
 - Suite à un changement de calendrier introduit par la LFSS 2019, le champ de la réduction générale dégressive a été étendu aux contributions patronales d'assurance chômage (4,05 %) pour la quasi-totalité des employeurs à compter du 1^{er} octobre 2019.
- ◆ Depuis le 1^{er} octobre 2019, le taux maximal au niveau du SMIC de la réduction dégressive s'élève ainsi 32,54 % pour les entreprises de 20 salariés ou plus et à 32,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés. En tenant compte de la réduction de la cotisation d'assurance maladie (6 points) et de la réduction de la cotisation d'allocations familiales (1,8 point), la réduction du coût du travail s'élève ainsi à 40,34 % du salaire brut pour les premières et à 39,94 % pour les secondes.

2. Les travaux d'évaluation des mesures d'allègements généraux doivent surmonter d'importantes difficultés qui ne vont pas s'atténuer ces prochaines années

La réduction dégressive sur les bas salaires, depuis l'introduction des premiers allègements de cotisations patronales sous les gouvernements Balladur et Juppé dans les années 1990, a fait l'objet d'un nombre important de travaux d'évaluation et de recherche, dont un petit nombre d'évaluations ex-post de nature économétrique ou statistique de leurs effets. Plusieurs études ou rapports ont présenté des synthèses et des mises en perspective des résultats de ces travaux, dont notamment deux rapports du Conseil d'orientation de l'emploi (COE) de 2006 et 2013⁸, une étude conjointe de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé du travail et de la direction générale du Trésor (DG Trésor) de 2012⁹, et, plus récemment, un rapport de 2017 d'un comité partenarial placé auprès de France Stratégie¹⁰.

Les travaux d'évaluation des allègements généraux, notamment de leurs effets sur l'emploi, ont été confrontés jusqu'ici à deux difficultés d'ordre méthodologique difficiles à surmonter :

- ◆ La première difficulté tient au caractère « général » de ces mesures et à l'importance des enjeux financiers qui leur sont attachés.
 - Alors qu'un grand nombre de politiques visant à promouvoir l'emploi sont ciblées sur des publics particuliers (selon notamment des critères d'âge, de niveau de diplôme ou d'employabilité) ou bien sur des territoires ou secteurs d'activité particuliers, une mesure d'allègement général concernant les bas salaires s'applique à tous les salariés en deçà d'un certain seuil de rémunération. Les entreprises qui n'en bénéficient pas sont peu nombreuses et susceptibles de présenter des caractéristiques très particulières. Il est dès lors difficile d'identifier la « situation contrefactuelle » correspondant à une situation dans laquelle la mesure n'aurait pas été mise en œuvre.
 - Les travaux d'évaluation micro-économétriques des effets de ces mesures reposent le plus souvent sur la comparaison entre les entreprises peu touchées directement par la mesure et celles qui en bénéficient dans des proportions plus importantes. Comme la plupart des travaux d'évaluation microéconomiques, ils ne permettent toutefois pas de mesurer les « effets de cascade » liés à l'interdépendance entre les entreprises : les « effets indirects » de la mesure sur les entreprises bénéficiant le moins de celle-ci (de manière directe) peuvent être positifs, si elles profitent de baisses de prix de la part de leurs fournisseurs, ou négatifs si elles pâtissent à l'inverse d'un effet de concurrence accrue des entreprises bénéficiaires directes de la mesure.

⁸ Conseil d'orientation pour l'emploi (2006), *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, Rapport du COE, avril. Conseil d'orientation pour l'emploi (2013), *Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi*, Rapport du COE, avril.

⁹ Nouveau C. et Ourliac B. (2012), « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'études de la DARES n° 169, DARES / DG Trésor, février.

¹⁰ Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPE), « Les exonérations générales de cotisations », France Stratégie, juillet 2017. Cf. les parties 3 et 4 qui suivent pour la présentation de ce comité et certains enseignements de ce rapport.

- Or ces effets de cascade peuvent être importants, en raison des enjeux financiers associés aux mesures d'allègements généraux. Ils peuvent ainsi contribuer à biaiser les estimations microéconomiques des effets de la mesure, d'une part, et compliquer l'évaluation des effets macroéconomiques de la mesure - qui s'appuie traditionnellement sur des modélisations macroéconomiques adaptées et les résultats des travaux micro-économétriques menés - d'autre part, alors même que ces effets macroéconomiques ont vocation à être significatifs.
- ◆ La seconde difficulté tient au fait que les principales évolutions passées de la mesure de réduction dégressive, ont été couplées, avec d'autres mesures importantes de politique économique.
 - La confrontation des différents travaux d'évaluation menés sur les allègements mis en place sur la période 1993-1997 a permis de faire émerger un diagnostic relativement consensuel selon lequel cette politique aurait été fortement créatrice d'emplois¹¹, en dépit des difficultés de mesure de ses effets qui ont pu découler des augmentations parallèles du Smic sur la période.
 - Par la suite, cependant, la deuxième vague de montée en charge des allègements décidée à partir de la fin des années 1990 (allègements « Aubry », puis « Fillon ») a été mise en œuvre de manière couplée avec d'autres politiques importantes qui avaient pour conséquence d'augmenter le coût du travail (réduction de la durée légale de travail (RTT), convergence vers le haut du Smic et des différentes garanties mensuelles (GMR) issues de la RTT), si bien que les travaux d'évaluation menés jusqu'ici n'ont pas permis d'isoler les effets des mesures d'extension des allègements de ceux des mesures avec lesquelles elles étaient couplées.

De telles difficultés vont continuer à se poser à l'évidence pour l'évaluation des effets des réformes récemment mises en œuvre sur les allègements généraux.

- ◆ La création du CICE puis sa transformation en une réduction de la cotisation patronale d'assurance maladie, l'introduction et la montée en charge de la réduction de cotisation d'allocations familiales, et l'accentuation récente de la réduction dégressive au niveau du SMIC, ont été mises en œuvre de manière simultanée ou du moins très intriquée, si bien qu'il n'est pas sûr que des travaux d'évaluation permettront à l'avenir d'évaluer de manière satisfaisante les effets propres de ces trois mesures d'allègements.
- ◆ Ces réformes, prises en grande partie en vue d'accroître la demande de main d'œuvre des entreprises, ont par ailleurs coïncidé avec la mise en œuvre d'autres mesures importantes au cours des années récentes, notamment la création de la prime d'activité à partir de 2016 et sa forte extension en 2019, décidées en vue d'accroître le revenu des travailleurs faiblement rémunérés et leur offre de main d'œuvre.
- ◆ Enfin, les nouveaux travaux d'évaluation à engager prochainement sur les allègements généraux seront également compliqués en raison de la crise sanitaire liée à la COVID-19 et des mesures d'urgence mises en œuvre pour y faire face (activité partielle, prêts garantis, mesures exceptionnelles d'exonération et d'aides au paiement des cotisations) qui ont fortement affecté la situation des entreprises en 2020 et 2021 et qui pourraient continuer à avoir des effets de rémanence sur celles-ci au-delà.

¹¹ En cohérence avec les rapports du COE de 2006 et 2013 et les travaux de synthèse conjoints de la DARES et de la DG Trésor de 2012, le rapport du COSAPE de 2017 retient 300 000 emplois créés ou sauvagardés comme « *un ordre de grandeur raisonnable* », soit un ordre de grandeur nettement inférieur aux 460 000 emplois qui auraient été créés ou sauvagardés sur 2014-2017 selon l'évaluation d'impact microéconomique de référence suivante : Crépon B. et Desplatz R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Economie et statistique*, n°338.

3. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a fait l'objet d'importants travaux d'évaluation pilotés par un comité de suivi partenarial placé auprès de France Stratégie

3.1. Un rôle de pilotage des travaux d'évaluation du CICE confié à un comité partenarial placé auprès de France Stratégie sur la période 2013-2018

L'essentiel des travaux récents d'évaluation des allègements généraux et du CICE, avant sa transformation en réduction de cotisations patronales d'assurance maladie en 2019, ont été initiés et pilotés sur la période 2013-2018 par le « *comité de suivi du crédit pour la compétitivité et l'emploi* » institué en application de l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, avec pour mission de « *veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation* » de cette mesure. Les missions de ce comité ont été formellement élargies à compter de 2015 à l'évaluation des « *allègements généraux de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises dans le cadre du pacte de responsabilité* »¹². Le comité a pris ainsi temporairement le nom de « *comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements* » (COSAPE).

Présidé par le commissaire général de France Stratégie et placé *de facto* auprès de ce dernier, le « *comité de suivi du crédit pour la compétitivité et l'emploi* » – ou COSAPE à compter de 2015 – était composé de représentants des administrations compétentes, des principales organisations syndicales et patronales, de deux experts de l'évaluation de politique publique, et, à compter de 2015, de deux députés et deux sénateurs. Les travaux de ce comité ont pris fin à la fin de l'année 2018, en lien avec la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales patronales, celle-ci s'accompagnant d'une suppression du support légal de ce comité.

Au total, ce comité a produit et diffusé :

- ♦ six rapports annuels dédiés au suivi et à l'évaluation du CICE pour les années 2013 à 2018 (ainsi qu'un rapport complémentaire au rapport de l'année 2016) ;
- ♦ un rapport en 2017 sur les exonérations générales de cotisations, présentant une synthèse des données et des travaux d'évaluation disponibles sur la politique de réduction des cotisations sociales patronales ciblée sur les bas salaires, engagée depuis les années 1990¹³.

Par la suite, France Stratégie a toutefois continué à financer et piloter des travaux d'évaluation du CICE – en s'appuyant sur un comité technique réunissant des administrations et des universitaires – dont les résultats ont été présentés dans un rapport publié en septembre 2020.

Les résultats de travaux d'évaluation complémentaires, y compris sur les effets à très court terme de la transformation du CICE en allègements de cotisations, ont été présentés dernièrement dans le troisième rapport du « *comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE* »^{14,15}.

¹² Cet élargissement a été porté par l'article 81 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹³ Sans toutefois éclairer sur les effets de la réduction de cotisations d'allocations familiales décidée dans le cadre du « *pacte de responsabilité et de solidarité* » décidé en 2014.

¹⁴ Ce comité a été institué en octobre 2019 conformément aux dispositions de l'article 221 de la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi dite PACTE). Formellement chargé de l'évaluation des « *politiques en faveur de la croissance et de la transformation des entreprises* », ce comité doit remettre chaque année au parlement un rapport public « *sur les effets économiques, l'appropriation par les acteurs concernés et les éventuels effets indésirables des réformes visant au développement des entreprises adoptées par le Parlement, y compris celles relatives à leur niveau de charges sociales* ».

¹⁵ Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE (2022), « *Troisième rapport* », septembre 2022.

3.2. Une organisation de l'évaluation du CICE reposant sur un ensemble de bonnes pratiques

S'agissant de l'objet de la présente mission, il convient en premier lieu de souligner que le CICE pouvait s'apparenter, dans une certaine mesure – par son barème et son assiette – à un allègement de cotisations sociales patronales sur les bas et moyens salaires, mais qu'il s'en distinguait toutefois nettement par certains aspects.

- ◆ Il s'agissait de fait d'une réduction d'impôt proportionnelle à la masse salariale (pour les rémunérations annuelles s'élevant jusqu'à 2,5 Smic) qui transitait par une baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ou sur le revenu (IR).
- ◆ Il était versé aux entreprises de manière différée, au moment de la déclaration et du paiement du solde de l'impôt, soit à partir du mois d'avril de l'année suivant le paiement des salaires. Les modalités de remboursement du crédit d'impôt renforçaient en outre ce décalage : lorsque le montant du CICE dépassait celui de l'IS ou l'IR, il était reporté sur les années suivantes (excepté pour les entreprises pouvant faire une demande de restitution immédiate). Pour pallier ces décalages temporels, le CICE avait été assorti dès 2013 d'un dispositif de « préfinancement ».

En pratique, le CICE portant sur les rémunérations de l'année N pouvait être ainsi versé en avril de l'année N+1 pour une majorité d'entreprises, mais son paiement pouvait être aussi étalé entre les années N+1 et N+4 pour d'autres¹⁶.

Installé en juillet 2013, le comité de suivi du CICE a d'abord pris le soin de répertorier les principales questions qu'il souhaitait voir traiter dans le cadre du suivi et de l'évaluation du dispositif et de définir une approche et un programme de travail pour les années suivantes¹⁷.

Le comité de suivi du CICE a considéré que les principales questions portaient sur trois thématiques différentes :

- ◆ la mobilisation du dispositif par les entreprises ;
- ◆ les effets du dispositif sur le comportement des entreprises ;
- ◆ les effets macroéconomiques du dispositif et de son financement.

Il a en outre opéré, dans son premier rapport et dans ceux qui ont suivi, une nette distinction entre le « suivi » et « l'évaluation » considérant que ces deux missions qui lui étaient confiées « *correspond(ait) à des objectifs, des outils et des temporalités bien distinctes* ».

- ◆ Selon le comité, le suivi du dispositif devait « *mesurer l'activité entourant le déploiement du dispositif* ».
 - Ce suivi avait notamment pour objectif de mesurer le nombre et les caractéristiques des entreprises bénéficiaires, les montants de CICE, leur mode d'imputation sur l'impôt au fil de l'eau. Il devait également conduire à observer l'évolution de certains agrégats directement liés au CICE (indicateurs de coût du travail) ou susceptibles d'être affectés par celui-ci (volume d'emploi, évolution des salaires, investissement des entreprises, exportations ...). En s'appuyant sur des enquêtes statistiques menées auprès des entreprises, ce suivi devait aussi permettre d'apprécier le degré de connaissance des entreprises du dispositif, leur opinion sur celui-ci et comment elles entendaient utiliser le crédit d'impôt.
 - Ce suivi devait être réalisé en continu, en mobilisant différentes sources et a pu commencer dès 2013.

¹⁶ D'après le rapport du comité de suivi du CICE de 2018, mi-2018, le mécanisme de préfinancement avait concerné majoritairement des entreprises fragiles, pour un montant de créances cumulé de 13,8 Md€, soit 12,4% de la créance totale du CICE.

¹⁷ Cf. en particulier le rapport du Comité de 2013, ainsi que ceux des années 2014 et 2015.

- ◆ L'évaluation microéconomique du dispositif devait pour sa part permettre « d'identifier et de quantifier les « impacts du dispositif sur les comportements ».
- Il s'agissait, selon le comité, « *d'identifier, de mesurer et éventuellement d'expliquer, au travers de données individuelles d'entreprise notamment, les comportements auxquels aur(ait) donné lieu le CICE en termes d'emploi, de prix, de salaire, d'investissement, etc.* ».
- Cet exercice d'évaluation dit « microéconomique », car s'appuyant sur des données individuelles, devait être mené en développant des « évaluations d'impact » de nature économétrique ou statistique, visant à mesurer les « effets propres » du dispositif en reconstituant une « situation contrefactuelle » (cf. l'annexe I pour une description de ces approches). Ces travaux ont été confiés, après appel d'offres, à des équipes de chercheurs universitaires expérimentés.
- Compte tenu des délais de mise à disposition des données individuelles (sur le champ du social et du fiscal) et du temps nécessaire pour mener les travaux d'analyse, le comité avait prévu d'embûche que de tels travaux d'analyse ne porteraient dans un premier temps que sur des données relatives à 2013 et 2014 et ne fourniraient des résultats qu'à compter du 1^{er} semestre 2016.
- Le comité était en outre conscient des limites inhérentes à de telles approches :
 - au fait qu'elles ne fournissent assez souvent que des résultats « locaux » ou « à la marge », si bien que les mesures réalisées ne permettent pas d'informer de manière satisfaisante sur les effets globaux du dispositif ;
 - elles ne permettent pas de mesurer les « effets de cascade » liés à l'interdépendance entre les entreprises (cf. la partie 2 *infra* et l'annexe I).
- ◆ Ces limites amenaient le comité à souhaiter disposer « d'analyses macroéconomiques » des effets du dispositif, dans un troisième temps, une fois les évaluations microéconomiques réalisées.
- L'objectif de ces analyses devait être de quantifier ex-post l'influence du CICE et si possible des modalités de son financement sur les principales grandeurs macroéconomiques (activité économique, emploi et chômage, inflation).
- Selon le comité, de telles analyses avaient vocation à mobiliser les résultats des évaluations microéconomiques et des modélisations macroéconomiques, en particulier les principaux modèles macro-économétriques existants.
- Ces analyses auraient nécessairement aussi leurs propres limites, leurs résultats dépendant de manière inhérente des modélisations macroéconomiques sur lesquelles elles reposeraient.
- Dans son premier rapport de 2013, le comité prévoyait que de telles analyses macroéconomiques ne pourraient être produites qu'à compter de l'année 2017, soit plus de 3 ans après le début de mise en œuvre du dispositif.

De manière également conforme aux meilleures pratiques, le comité a fait le choix de :

- ◆ faire précéder ses appels à projets pour les travaux d'évaluation microéconomique d'un « appel à idées » auprès de la communauté scientifique, lancé en octobre 2013, en vue de collecter des suggestions sur les méthodes, les sources de données, les questions à aborder pour une évaluation ;
- ◆ favoriser la pluralité des approches en retenant systématiquement deux équipes pour les évaluations microéconomiques portant sur chaque grande question, mobilisant des approches différentes, de façon à renforcer la crédibilité des résultats obtenus ;
- ◆ prévoir plusieurs évaluations complémentaires en plusieurs étapes, eu égard au fait que les effets de la montée en charge du CICE varieraient vraisemblablement dans le temps et au fait que les données disponibles ne seraient disponibles qu'avec des délais.

- ◆ prévoir tout au long du processus des échanges et des confrontations de résultats entre les équipes de chercheurs mobilisées, des représentants des administrations compétentes et des experts en évaluation des politiques publiques.
 - Cette préoccupation, renforcée par l'apparition de divergences entre les résultats de certaines équipes (cf. *infra*), s'est traduite par :
 - La mise en place à partir de 2016 d'un « comité de pilotage technique », regroupant des experts en évaluation des politiques publiques du comité et des administrations compétentes, ayant pour mandat de suivre et évaluer les travaux de recherche sur les effets microéconomiques ;
 - La production systématique de notes d'appréciation technique par les différents membres de ce comité technique sur les travaux produits par les équipes de recherche qui ont été diffusées publiquement sur le site de France Stratégie, puis placée en annexe des rapports annuels qui ont suivi.
- ◆ Le comité de suivi a prévu aussi de disposer de certaines analyses qualitatives, confiées à des équipes de chercheurs, notamment pour apprécier la prise en compte du CICE dans le dialogue social au sein des entreprises.

Au final, deux appels à projets de recherche ont été lancés :

- ◆ l'un, initié par la DARES en juin 2014, cofinancé par France Stratégie, portait sur des travaux qualitatifs visant à éclairer sur le fonctionnement des comités d'entreprises et en particulier sur le déroulement des consultations sur l'utilisation du CICE¹⁸ ;
- ◆ le second, lancé par France Stratégie en novembre 2014, concernait les évaluations microéconomiques des effets du CICE.

Trois équipes ont été retenues à l'issue du second appel à projets de recherche :

- ◆ une équipe de chercheurs de la fédération de recherche CNRS « Théorie et évaluation des politiques publiques » (TEPP) ;
- ◆ une équipe de chercheurs du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences-Po ;
- ◆ une équipe de chercheurs de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Des travaux d'analyse macroéconomique ont été par la suite confiés à une autre équipe de l'OFCE.

Parmi les travaux d'évaluation microéconomique réalisés :

- ◆ les effets du CICE sur l'emploi ont été abordés parallèlement par les équipes de chercheurs de TEPP et du LIEPP ;
- ◆ les effets du CICE sur la compétitivité des entreprises ont été abordées par les trois équipes retenues : l'équipe de chercheurs du TEPP a analysé les effets du dispositif sur les dépenses en R&D des entreprises et l'innovation, tandis que celles du LIEPP et de l'OFCE ont analysé les effets du dispositif sur les exportations ;
- ◆ dans le cadre du projet mis en œuvre par l'équipe du LIEPP, une étude qualitative a été mise en œuvre à partir d'entretiens auprès de responsables d'entreprises et d'experts-comptables.

En amont et parallèlement à ces travaux d'évaluation, différents travaux de suivi et d'analyse ont été menés par les administrations représentées au sein du comité. Certains travaux approfondis d'analyse statistique et de recherche ont aussi été menés par des experts et / ou chercheurs de l'Insee et de la DARES ainsi que de France Stratégie.

¹⁸ Il a conduit à retenir le projet proposé par une équipe de chercheurs de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES).

3.3. Des travaux riches d'enseignements

Les travaux d'évaluation microéconomiques réalisés par les équipes de TEPP et du LIEPP ont reposé sur des approches athéoriques quasi-expérimentales similaires – une méthode de différences de différences comparant la situation d'entreprises en situation initialement de bénéficier dans des proportions variables du dispositif – tandis que ceux de la première équipe de l'OFCE ont reposé sur des approches micro-économiques structurelles.

Les premiers résultats des premières analyses menées par les deux premières équipes ont été livrés au 1^{er} semestre 2016 ; ils s'appuyaient sur des données d'entreprises définitives pour 2013 et provisoires pour l'année 2014. Les travaux des deux premières équipes ont fait l'objet de nombreux échanges avec le comité de pilotage technique de l'évaluation qui ont conduit les équipes à affiner leurs travaux avant leur prise en compte dans le rapport du comité pour l'année 2016 qui a été diffusé à la fin septembre de la même année.

Les travaux menés ont fait apparaître des résultats partiellement divergents entre les deux équipes, notamment s'agissant de la mesure des effets sur l'emploi du dispositif - positifs selon les travaux de l'équipe de la fédération TEPP (entre 45 000 et 115 000 sur la seule année 2013, sans effet significatif supplémentaire en 2014) mais nuls d'après les travaux de l'équipe du LIEPP. Tout en soulignant la qualité des travaux menés par les deux équipes, les membres du comité technique de suivi ont relevé certaines limites et / ou faiblesses dans les approches suivies, ainsi que certains aspects peu crédibles dans les résultats obtenus.

Les équipes ont poursuivi leurs travaux par la suite, avec l'objectif d'affiner et de fiabiliser leurs résultats, d'une part, puis de prendre en compte les données relatives à l'année 2015, d'autre part. Ces travaux ont continué à donner lieu à d'importants échanges au sein du comité de pilotage technique de l'évaluation. Un travail mené par deux chercheurs de l'Insee a permis en outre de mieux comprendre les divergences entre les premiers résultats obtenus par les équipes de la fédération TEPP et du LIEPP (sur les données 2013 et 2014).

Par la suite, les travaux des équipes de la fédération TEPP et du LIEPP jusqu'à la préparation du dernier rapport du comité de suivi diffusé en octobre 2018 ont fait apparaître¹⁹ :

- ◆ pour l'équipe de la fédération TEPP : un effet positif sur l'emploi, concentré sur 2014-2015, mais d'une ampleur variable selon les spécifications économétriques retenues, et très variables selon les spécifications privilégiées tour à tour en 2017 et 2018²⁰ ; des effets sur le salaire moyen par tête très variables selon les résultats produits en 2017 et 2018 ; aucun ou peu d'effet sur le taux de marge des entreprises ; et aucun effet significatif sur les dépenses de R&D ;
- ◆ pour l'équipe du LIEPP : pas d'effet significatif global sur l'emploi²¹ ; un fort effet sur le salaire horaire moyen qui bénéficiaient essentiellement aux cadres, professions intellectuelles supérieures et aux professions intermédiaires ; l'absence d'effets significatifs sur les exportations (sur la base des données pour 2013 à 2015) ;

¹⁹ Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2018) *Rapport 2018* du Comité, France Stratégie, octobre. Cf. également le rapport précédent du comité diffusé en 2017.

²⁰ Les estimations produites par l'équipe en 2017 (en intégrant les données provisoires des DADS 2015) faisaient état d'un effet sur l'emploi sur 2013-2015 de 108 000, 211 000, 79 000 et 92 000 selon les spécifications envisagées, tandis que ceux livrés en 2018 (en intégrant les données des DADS 2015 définitives) faisaient pour leur part état d'un effet de 255 000 (85 000 parmi le quartile des entreprises les plus touchées par le CICE et 170 000 dans le quartile suivant), 210 000 ou 201 000 selon les spécifications envisagées.

²¹ Recouvrant une absence d'effet significatif par grandes catégories socio-professionnelles (CSP) selon les résultats fournis en 2018, alors que les résultats fournis en 2017 faisaient aussi état d'un effet global sur l'emploi nul reflétant des évolutions divergentes par CSP.

Une première analyse macroéconomique a en outre été produite par la seconde équipe de chercheurs de l'OFCE en mobilisant, à la demande de France Stratégie les estimations d'emploi issus de l'équipe TEPP, en distinguant un scénario « bas » et « haut » reposant sur les estimations d'emploi les plus basses et les plus hautes obtenues alors par cette équipe (soit 85 000 et 255 000 emplois créés ou sauvagardés) et le modèle macro-économétrique « e-mod » de l'OFCE. Cette analyse visait à rendre compte des « effets de cascade » du CICE entre entreprises, des effets de « bouclage macroéconomique »²² et de l'effet du financement du CICE sur l'ensemble des entreprises.

Selon l'analyse de l'équipe de l'OFCE tenant compte d'un financement partiel de la mesure, la mise en œuvre du CICE aurait permis de créer entre 110 000 emplois (selon le scénario bas) et 300 000 emplois (selon le scénario haut) sur la période 2013-2015. Le comité de suivi a jugé qu'il s'agissait de « *première estimations qui nécessit(ai)ent d'être consolidées* », en tenant compte notamment de données postérieures à 2015. Il a aussi noté que ces travaux seraient complétés d'une analyse « macro-sectorielle » envisagée par la même équipe de l'OFCE qui exploiterait les différences de droits ou d'intensité des montants de CICE effectivement perçus par les entreprises des différents secteurs d'activité économique.

Dans son avis inclus dans son dernier rapport diffusé en octobre 2018 :

- ◆ le comité a maintenu les conclusions qu'il avait rendues dans ses précédents rapports en continuant à retenir un effet net du CICE proche de 100 000 emplois créés ou sauvagardés. Sans exclure que cet effet ait pu être supérieur, le comité a demandé à l'équipe TEPP de consolider son analyse et d'étayer les raisons susceptibles d'expliquer ses dernières estimations, très nettement en hausse par rapport aux précédentes ;
- ◆ il a estimé robustes les résultats des équipes concluant à un effet positif du CICE sur les salaires moyens et la masse salariale, tout en notant qu'aucun effet d'accumulation des salaires n'avait pu être observé juste en deçà du seuil de 2,5 Smic ni pour les salaires d'embauches, ni pour les augmentations de salaires des salariés déjà employés ;
- ◆ il a également conclu qu'il était difficile d'établir l'existence d'un effet significatif du CICE sur l'investissement sur la période 2013-2015 ;
- ◆ le comité a aussi noté que les résultats de l'analyse macroéconomique réalisée étaient dépendants de ceux des estimations microéconomiques retenus pour celles-ci, que les simulations produites dépendaient de nombreuses hypothèses et qu'en l'état celles-ci suggéraient que la prise en compte des effets de bouclage macroéconomique et un financement partiel laissaient attendre 20 000 emplois supplémentaires, venant s'ajouter aux estimations d'emploi créés ou sauvagardés issues des évaluations microéconomiques sur la période 2013-2015.

En conclusion, le comité a aussi insisté sur l'importance de poursuivre l'évaluation des effets du CICE, soulignant que la connaissance de ses effets restait partielle et limitée à la période 2013-2015. Il a en outre précisé les perspectives d'approfondissement qu'il souhaitait voir mises en œuvre, parmi lesquelles :

- ◆ la poursuite des travaux microéconomiques en évaluant les effets du CICE sur les années 2016 et 2017 ;
- ◆ la poursuite des travaux macroéconomiques engagés, en tenant compte de l'incertitude entourant les résultats microéconomiques sur lesquels ils pourraient se fonder, ainsi que les travaux macro-sectoriels engagés par la seconde équipe de l'OFCE.

²² Reflétant notamment la prise en compte des effets multiplicateurs keynésiens à court terme et l'évolution des salaires et des prix qui découle usuellement d'une demande de biens et services supérieure au potentiel de production de l'économie.

- la nécessité de réaliser des travaux d'évaluation plus globaux sur les politiques de baisses de coût du travail engagés depuis 25 ans et la concrétisation en particulier de travaux récemment confiés à l'Institut des politiques publiques (IPP) pour évaluer les mesures du « pacte de responsabilité et de solidarité ».

Par la suite, à compter du début 2019, France Stratégie a toutefois souhaité poursuivre les travaux d'évaluation du CICE, notamment en finançant :

- un approfondissement des travaux d'évaluation microéconomique en s'appuyant sur l'équipe de chercheurs de la fédération TEPP ;
- les travaux macro-sectoriels déjà prévus par la seconde équipe de l'OFCE.

Les résultats de ces travaux ont fait l'objet d'un rapport de France Stratégie publié en septembre 2020, sous sa seule responsabilité²³. Pour ces travaux, France Stratégie a continué à s'appuyer sur un comité de pilotage technique de l'évaluation, composé d'experts et d'universitaires chercheurs employés par les principales administrations compétentes.

Les travaux menés par l'équipe de chercheurs de la fédération TEPP se sont inscrits dans le prolongement de ceux qu'elle avait menés au cours des années passées. Par rapport à ses travaux précédents, l'équipe a pu mobiliser des données relatives à l'année 2016 et a renouvelé son approche, en tenant compte explicitement des groupes fiscaux d'entreprises (une amélioration potentiellement importante puisque le CICE était versé au niveau des groupes) et quelques autres adaptations, dont une meilleure mesure de la masse salariale et un approfondissement des tests de robustesse. Ces travaux ont fait ressortir de nouvelles estimations des effets du CICE sur l'emploi s'élevant à près de 100 000 sur l'ensemble de la période 2014-2016²⁴. Selon les estimations de l'équipe, cet effet positif sur l'emploi n'aurait été significatif que pour les entreprises indépendantes, suggérant que l'impact du CICE dans les groupes aurait pris d'autres formes. En outre, ces travaux n'ont toujours pas permis de déceler un effet significatif du CICE sur l'investissement.

L'approche macro-sectorielle mise en œuvre par la seconde équipe de l'OFCE s'est déroulée pour sa part en deux étapes :

- dans un premier temps, l'équipe a estimé l'effet du CICE, secteur par secteur, en considérant chaque variable d'intérêt (emploi, salaires ...) sur la base d'une estimation de la corrélation entre le résidu non expliqué depuis 2013 et le poids du CICE dans la masse salariale, en utilisant les différents secteurs comme source d'hétérogénéité, cette corrélation ressortant de manière significative lorsque l'équipe s'est restreinte aux secteurs de services, sur la période 2013-2016 et la période 2013-2017, l'équipe se fondant in fine sur l'estimation associée à la première de ces périodes²⁵. Cette approche a conduit à une estimation de l'effet sur l'emploi de 200 000 ;
- dans un second temps, l'équipe a injecté ces estimations dans un modèle macro-sectoriel, le modèle « Three-ME »²⁶, pour tenir compte d'effets de bouclage entre secteurs, conduisant à des effets estimés sur l'emploi de 400 000 avant prise en compte du financement du CICE et à des effets de 160 000 après prise en compte de son financement et d'un jeu d'hypothèses à ce sujet.

²³ France Stratégie (2020), Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi - Synthèse des travaux d'approfondissement, Rapport de France Stratégie, septembre.

²⁴ 115 000 emplois créés ou sauvagardés en 2014, près de 105 000 sur la période 2014-2015 et un peu moins de 100 000 sur l'ensemble de la période 2014-2016.

²⁵ La corrélation estimée sur la période 2013-2017 s'est avérée plus élevée que celle issue de la période 2013-2016.

²⁶ Ce modèle a été développé conjointement par l'OFCE et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour évaluer plus spécifiquement l'impact de politiques environnementales, grâce à un secteur de l'énergie modélisé de manière particulièrement fine.

France Stratégie, à l'instar des membres du comité de pilotage technique mobilisés, a toutefois estimé que ces simulations « *souffr(ait) de nombreuses limites* », et n'avaient donc qu'une valeur « *indicative* ». Comme les experts mobilisés, France Stratégie a jugé notamment que les simulations de 400 000 emplois créés ou sauvagardées, obtenues sous l'hypothèse d'une absence de financement, paraissaient élevées au regard des autres travaux disponibles.

Au final, si leur qualité a été saluée, les travaux d'évaluation microéconomiques menés entre 2016 et 2020 par l'équipe de la fédération TEPP et entre 2016 et 2018 par l'équipe du LIEPP²⁷ ont conduit à des résultats entourés d'une marge d'incertitude assez importante et qui se sont avérés pour partie divergents entre eux. Ils ont aussi varié dans le temps en raison de la prise en compte de nouvelles données disponibles, année après année, et des choix de spécification que les équipes ont pu affiner à la suite de leurs échanges entre elles et avec les experts du comité de pilotage technique et les membres du comité de suivi du CICE. Tout en s'avérant utiles, les analyses macroéconomiques menées sont apparues de leur côté fragiles, leur robustesse dépendant de certaines hypothèses faites et de la pertinence des modélisations macroéconomiques sur lesquelles elles se fondent.

Comme l'envisageait le comité dans son rapport de 2018, il paraît logique, sous réserve des moyens disponibles, d'approfondir les travaux microéconomiques menés, en étendant le cas échéant les périodes d'estimation aux années 2017 et 2018 pour l'équipe TEPP et aux années 2016 à 2019 pour l'équipe du LIEPP, et d'en prévoir si possible d'autres. De tels travaux éclaireraient à tout le moins davantage sur l'intérêt et les limites des approches utilisées.

De manière plus générale, les travaux importants d'évaluation du CICE conduits sur la période récente, tout en soulignant l'intérêt et les limites des différentes approches, ont confirmé l'importance de s'appuyer sur des équipes de chercheurs chevronnés, de disposer de données fiables et d'un recul temporel suffisant, et du fait que des interactions répétées, à différents stades des travaux, avec des experts des administrations compétentes et des « parties prenantes » peuvent aider les équipes de chercheurs à affiner leurs analyses. Les travaux conduits illustrent en outre le fait que les travaux académiques d'évaluation de politique publique n'ont pas nécessairement vocation à produire des résultats convergents et/ou tranchés sur l'efficacité et l'efficience d'un dispositif. Comme l'a indiqué le comité de suivi du CICE dans les conclusions de son rapport de 2018, « *l'évaluation doit être vue comme un processus dynamique de production de connaissances sur des dispositifs en cours ou passés, qui pourront être utiles pour la conception et la mise en œuvre de politiques futures* ».

3.4. Des premiers travaux d'évaluation de la transformation du CICE en allégements de cotisations patronales

Des évaluations ex-ante de la transformation du CICE en une réduction du taux de cotisations patronales d'assurance maladie ont été réalisées en 2017 et 2018, par l'IPP, l'OCFE et l'Insee.

France Stratégie a en outre initié par la suite des travaux de recherche d'évaluation ex-post de la transformation du CICE en réduction de cotisations patronales. Des travaux d'évaluation microéconomiques ont ainsi été confiés à une équipe de chercheurs de l'IPP, tandis que des travaux reposant sur une approche macro-sectorielle ont été à nouveau confiés à une équipe de l'OCFE. Les résultats de ces travaux ont été rendus publics au sein du dernier rapport annuel du « comité d'évaluation de la loi PACTE » diffusés en septembre 2022²⁸.

²⁷ L'équipe du LIEPP est du reste parvenue à publier en 2022 un article s'appuyant sur une partie des résultats obtenus, dans une revue scientifique anglo-saxonne du meilleur niveau en économie publique (niveau 1 dans la catégorisation des revues de la section 37, « économie et gestion » du comité national de la recherche scientifique).

²⁸ Comité de suivi de la loi Pacte (2022), Troisième rapport du Comité, France Stratégie, septembre.

L'objectif de ces travaux a été d'évaluer les effets de la transformation du CICE en une mesure de réduction de cotisations patronales, c'est-à-dire en référence à une situation « contrefactuelle » dans laquelle le CICE aurait été maintenu au-delà de 2018, et non pas les effets de la nouvelle mesure de réduction de cotisations patronales elle-même en référence à une situation où celle-ci n'existerait pas.

Ces travaux ont eu en commun d'appréhender les effets de la réforme susceptibles d'être observés en 2019 d'une manière globale, à savoir : les effets possibles liés de la pérennisation et de la meilleure visibilité de la nouvelle mesure de réduction de cotisations patronales ; l'effet de trésorerie propre à l'année 2019, les entreprises bénéficiant à la fois de la réduction de cotisations et du versement du CICE au titre de l'année 2018 cette année-là ; et l'effet en retour du surcroit d'IS pour les entreprises bénéficiant de la réduction de cotisations.

L'équipe de chercheurs de l'IPP a développé deux approches microéconomiques différentes. La première approche²⁹ a visé à évaluer si la relation entre certaines variables d'intérêt (dont l'emploi, le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée et les exportations) et le degré d'exposition ex ante au CICE a été modifiée en 2019 (par rapport à la période 2017-2018), en mobilisant une approche de « différence de différence ». Cette approche n'a pas permis d'identifier un effet significatif favorable de la réforme sur ces variables. Cette approche s'est limitée dans un premier temps aux effets observables en 2019 en raison de la disponibilité des données.

La seconde approche mise en œuvre par l'équipe de l'IPP a consisté à examiner si le seuil de 2,5 SMIC a constitué un « effet de saillance » plus marqué sur les comportements de détermination des salaires par les entreprises à la suite de la mise en œuvre de la réduction de cotisations, à savoir un effet plus marqué sur les comportements des entreprises que celui précédemment observable sous l'effet du CICE. Cette approche n'a pas conduit à déceler de « point de masse » dans la distribution des salaires au seuil de 2,5 Smic en 2019 (pour différents indicateurs de salaire et aucun des groupes d'entreprises étudié), conformément à ce que l'on pouvait observer auparavant, avec le CICE, en 2017 et 2018. Un tel « point de masse » a été en revanche identifié en 2020, ce résultat étant toutefois jugé fragile, eu égard au manque de recul temporel et aux particularités de l'année 2020.

L'approche de l'équipe de l'OFCE³⁰ s'est inscrite dans le prolongement des approches suivies par celle-ci au cours des années passées et a exploré différentes pistes pour apprécier les effets de la réforme, en tenant compte des « effets de cascade » entre entreprises et des effets de « bouclage macroéconomique ». Les résultats obtenus n'ont pas permis de détecter de manière robuste un effet macroéconomique significatif de la réforme en 2019. Ils ont toutefois été considérés comme fragiles³¹, eu égard en partie au manque de recul pour apprécier les effets de la réforme à un tel horizon de très court terme.

Au-delà de ces travaux portant sur les effets à très court terme de la transformation du CICE en une réduction de cotisations patronales et alors que les effets du CICE n'ont été évalués jusqu'ici que de manière incomplète, il conviendra à l'avenir, dans toute la mesure du possible, d'envisager de nouveaux travaux d'évaluation susceptibles d'informer sur les effets mêmes de cette mesure de réduction de cotisations patronales portant sur les salaires s'élevant jusqu'à 2,5 Smic, « dans l'absolu », à savoir en référence à une situation où celle-ci n'existerait pas.

²⁹ Bozio A., Cottet S. et Malgouyres C. (2022), « Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur », Rapport IPP n°38, septembre.

³⁰ OFCE (2022), « Évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisation », mars.

³¹ L'équipe de l'OFCE a notamment considéré que les résultats de son analyse étaient « difficilement interprétables ».

4. Les travaux d'évaluation des allégements généraux doivent être poursuivis, eu égard à l'importance des enjeux qui leur sont associés, aux réformes récentes et aux besoins d'éclairage qui subsistent

Au-delà du CICE, les travaux permettent de tirer des enseignements plus généraux sur certains aspects. Ainsi, s'appuyant sur les travaux d'analyse et de recherche alors disponibles sur les baisses de charges – y compris celles disponibles sur le CICE – et mobilisant de nouvelles analyses, une note du Conseil d'analyse économique (CAE) de janvier 2019³² préparée par trois chercheurs, dont son ancien président délégué, a estimé que :

- ◆ les « *baisses de charges du coût du travail lorsqu'elles ne se font pas sur la base d'un crédit d'impôt et lorsqu'elles sont concentrées sur les bas salaires, ont bien un impact positif sur l'emploi* » et qu'elles « *peuvent aider, dans certaines conditions la compétitivité des entreprises exportatrices* » dans des proportions conséquentes en réduisant les prix de leurs consommations intermédiaires ;
- ◆ mais que « *les baisses de cotisations sociales sur les salaires plus élevés (au-delà de 1,6 Smic) (n'avaient) pas encore fait la preuve de leur efficacité* », les auteurs de la note ne trouvant pas d'impact positif de celles-ci sur les exportations.

S'agissant des effets des baisses de charges sur les exportations, cette note du CAE a pu s'appuyer sur les résultats d'une nouvelle étude confiée par le CAE à l'IPP³³ qui a notamment confirmé l'absence d'effet significatif du CICE sur les exportations sur la période 2013-2017³⁴. Cette étude n'a pas non plus trouvé d'effet significatif de la réduction de 1,8 point du taux de la cotisation d'allocations familiales à partir de 2015 pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, ni de son extension aux salaires inférieurs à 3,5 Smic à compter de 2016, mais elle a toutefois estimé que les données de l'année 2017 ne permettaient pas d'avoir un recul suffisant pour conclure à ce sujet. La note du CAE a en outre souligné que les études empiriques disponibles confortent l'analyse économique théorique³⁵.

De même, peu de temps auparavant, dans le prolongement des travaux réalisés conjointement par la DARES et la DG Trésor en 2012, le rapport du COSAPE de juillet 2017 avait présenté une synthèse et une mise en perspective des connaissances acquises sur les allégements généraux ciblés sur les bas salaires en France (à savoir la réduction dégressive) ainsi que des enseignements susceptibles d'être tirés de travaux d'analyse conduits sur des dispositifs analogues à l'étranger.

³² L'Horty Y., Martin Ph. et Mayer T. (2019) « Baisses de charges : stop ou encore ? », Note du Conseil d'analyse économique, n° 49, janvier.

³³ Malgouyres C. (2019), Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises, Rapport de l'IPP n°20, janvier.

³⁴ En étendant à 2016 et 2017 des travaux déjà menés par deux des chercheurs de l'équipe du LIEPP sur les données des années antérieures.

³⁵ Selon celle-ci, trois raisons principales laissent attendre des effets sur l'emploi d'une baisse des prélèvements obligatoires d'autant plus grands qu'ils sont ciblés sur les bas salaires.

- La première correspond à un effet d'assiette. Une exonération pour un montant budgétaire donné réduit d'autant plus le coût du travail, en pourcentage, qu'elle est concentrée sur les bas salaires.
- La deuxième tient au fait qu'il est admis que l'élasticité de l'emploi au coût du travail est décroissante (en valeur absolue) avec le salaire. Cela tient en premier lieu au fait que les possibilités de substitution entre le travail peu qualifié et le capital sont considérées comme fortes alors qu'au contraire le travail qualifié et le capital sont réputés relativement complémentaires.
- La troisième tient au fait qu'une réduction de cotisation sociale peut, en toute généralité, induire une augmentation des salaires, les entreprises pouvant être amenées à partager le gain obtenu avec leurs salariés par le biais de la négociation des salaires, une situation moins à même de se produire pour les salariés rémunérés au Smic.

Ce rapport met en particulier en exergue :

- ◆ Les principales évolutions de contexte enregistrées depuis l'introduction des premiers allègements de cotisations patronales ciblés sur les bas salaires.
- ◆ Le caractère massif des dispositifs d'allègements de cotisations patronales qui se trouvait déjà sans équivalent au niveau international, avant la mise en œuvre du CICE et la réduction du taux de la cotisation d'allocations familiales pour les rémunérations s'élargissant jusqu'à 3,5 Smic.
- ◆ Le fait que les travaux d'évaluation menés jusqu'ici sur la réduction dégressive ciblée sur les bas salaires se concentraient principalement sur ses effets globaux sur l'emploi, avec peu d'éléments d'éclairage apportés sur le type d'emploi créés ou sauvegardés et sur les effets possibles de la mesure sur la structure de qualification de la main d'œuvre employée par les entreprises.
- ◆ Le manque d'études convergentes sur les effets de la mesure sur la dynamique des salaires, notamment sur les effets de diffusion du Smic et le risque de « trappe à bas salaire » susceptibles de découler de la dégressivité du barème, même si certaines études n'identifient pas un tel effet de frein significatif sur la progression des salaires.
- ◆ L'absence de travaux d'évaluation éclairant sur l'impact à moyen et long terme des allègements sur les bas salaires sur la structure productive de l'économie française, en particulier sur : la formation des salariés, l'investissement des entreprises, l'innovation et la montée en gamme de notre économie, et, in fine, sa croissance potentielle.

En conclusion de ce rapport, le COSAPE a appelé à la réalisation de travaux complémentaires visant à :

- ◆ « évaluer les effets de long terme (de 1993 à aujourd'hui) de la politique d'exonérations de cotisations sociales sur l'emploi et caractériser les emplois créés ou sauvegardés grâce aux allègements, selon différentes dimensions (sexe, diplôme, âge, expérience, secteur d'activité, taille d'entreprise) ;
- ◆ évaluer spécifiquement les effets des dernières mesures du Pacte de responsabilité ayant annulé les cotisations sociales patronales au niveau du Smic ;
- ◆ comparer l'efficacité des exonérations générales de cotisations patronales avec des dispositifs alternatifs de type crédit d'impôt ;
- ◆ examiner ce faisant l'efficacité marginale en termes d'emploi de ce renforcement continu des exonérations au cours du temps, afin de savoir si leur rendement est ou non décroissant ;
- ◆ évaluer sur longue période les incidences des allègements sur les salaires, selon le niveau de salaire et de qualifications pour les salariés en poste comme pour les nouveaux embauchés ;
- ◆ examiner la façon dont les exonérations de cotisations sociales patronales sont prises en compte dans la négociation collective, en particulier sur les salaires et les politiques salariales des entreprises ;
- ◆ étudier les interactions entre les évolutions du Smic et les allègements de cotisations sociales ;
- ◆ évaluer les conséquences des allègements sur la structure de l'appareil productif (efforts de montée en gamme, évolution des marges des entreprises, performance à l'exportation), la formation des salariés, les investissements, l'innovation et la croissance potentielle »³⁶.

³⁶ Le comité indiquait en outre que « Ces pistes d'études, nombreuses et ambitieuses, devront être priorisées en fonction de leur intérêt et de leur faisabilité ».

Des progrès limités ont été réalisés ces dernières années dans le sens de la concrétisation de ces orientations, à l'issue de la mise en extinction du comité fin 2018 et dans un contexte, il est vrai, marqué par la poursuite des travaux d'évaluation du CICE pilotés par France Stratégie, d'une part, et par les conséquences de la crise exceptionnelle liée à la pandémie de COVID-19 et par la forte mobilisation des équipes de France Stratégie dans le pilotage et la mise en œuvre des travaux d'évaluation des mesures d'urgence prises par le Gouvernement pour y faire face, puis par ceux de la mise en œuvre du plan France Relance³⁷.

Deux travaux de recherche récents apportent toutefois de nouveaux éclairages utiles sur deux évolutions majeures passées de la réduction dégressive sur les bas salaires.

- ◆ La première recherche³⁸ a été réalisée par une jeune économiste qui préparait une thèse au sein de l'Ecole d'Economie de Paris et de l'IPP, financée dans le cadre d'un partenariat passé entre ce dernier et France Stratégie (en vue d'évaluer les effets des allégements de charges). S'appuyant sur une analyse originale exploitant en particulier deux sources de données individuelles couplées sur la situation des entreprises et de leurs salariés, cette recherche présente une évaluation des effets de la réforme Juppé mise en œuvre en 1995-1996. Elle fait ressortir les principaux résultats suivants :
 - la réforme serait à l'origine d'une augmentation de 13 % de l'emploi des salariés rémunérés au Smic, cette hausse provenant exclusivement d'entreprises qui n'employaient pas ou employaient très peu de salariés au Smic avant la réforme ;
 - Dans le même temps, les entreprises qui employaient auparavant des salariés au Smic auraient augmenté leurs effectifs rémunérés à tous les niveaux de salaire supérieurs au Smic. Ces entreprises auraient en effet bénéficié d'un surcroît de croissance de 4 % sur les deux années suivant la réforme, d'autant plus fort pour celles qui rencontraient initialement des contraintes de liquidité.
- ◆ La seconde recherche³⁹ a été réalisée par une équipe de chercheurs dont le projet a été retenu par France Stratégie à la suite d'un appel à projets de recherche passé par celui-ci, sur la demande et en collaboration avec le groupe d'experts sur le Smic⁴⁰.
 - Eclairant sur la « réforme Fillon » mise en œuvre sur 2003-2006, elle suggère que celle-ci a eu un impact sur la structure des entreprises et qu'elle s'est accompagnée d'augmentations de productivité associées à des stratégies d'investissement plus intenses en technologies de l'information pour certaines d'entre elles.

Il convient par ailleurs de noter que le groupe d'experts sur le Smic met en exergue dans son dernier rapport annuel diffusé en décembre 2022⁴¹ :

- ◆ le fait que les mesures instaurées depuis 2012 ont nettement accentué les réductions de coût du travail au niveau du Smic et qu'elles ont permis à la France de maintenir sa compétitivité sur la période récente ;

³⁷ Comme évoqué dans l'annexe 1, le gouvernement a créé en avril 2020 un « *comité de suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19* », présidé par Monsieur Benoit COURE, dont France Stratégie et l'IGF ont assuré le secrétariat. Par la suite, la loi de finances pour 2020 a ajouté aux missions de ce comité, la préparation et la conduite de l'évaluation du plan France relance à compter d'avril 2021. Ce comité a ainsi pris l'appellation de « *comité d'évaluation du plan France Relance* » dont France Stratégie et l'IGF ont continué d'assurer le secrétariat.

³⁸ Cottet. S. (2022), « Payroll Tax Reductions for Minimum Wage Workers : Relative Labor Cost or Cash Windfall Effects? », miméo Ecole d'Economie de Paris, janvier.

³⁹ Lelarge C., Lawson. N et Spanos G., (2022), « Les entreprises face aux augmentations du salaire minimum : Ajustements et réorganisations – Implications en termes d'emploi, de salaires et de productivité », miméo Université Paris-Saclay, Chaire TANED, juillet.

⁴⁰ Ce groupe d'experts a été institué en application de l'article 24 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

⁴¹ Groupe d'experts sur le Smic (2022), Salaire minimum interprofessionnel de croissance – Rapport du groupe d'experts, novembre 2022.

- le fait que le « taux de prélèvement effectif » – défini comme la différence entre le coût du travail payé par les entreprises et la rémunération nette perçue par les salariés – après prise en compte de l’impôt sur le revenu, des cotisations sociales salariales et patronales et des prestations sociales liées au travail, à savoir la prime d’activité en France – rapporté au coût du travail, est relativement bas en France au niveau du salaire minimum, en comparaison internationale, mais qu’il augmente rapidement avec le salaire, pour se situer à un niveau comparativement élevé au niveau du salaire médian.

Au-delà de la question des « trappes à bas salaires » que la dégressivité du barème de la réduction dégressive ciblée sur les bas salaires pourrait toujours induire, en particulier après la forte accentuation de la réduction au niveau du Smic intervenue dernièrement en 2019, ce dernier constat rend utile l’évaluation de l’existence de frein au développement des qualifications dans une perspective de moyen-terme, notamment liés à de trop faibles rendements de la formation initiale ou continue pour les jeunes et les travailleurs peu diplômés.

Finalement, la très grande majorité des interlocuteurs rencontrés par la mission, parmi lesquels les représentants des organisations syndicales et ceux d’une organisation patronale, ont souligné la nécessité de poursuivre de manière active et dans la durée les travaux d’évaluation des allègements généraux, eu égard à l’importance des enjeux qui leur sont attachés, aux réformes récentes dont ils ont fait l’objet ainsi qu’en raison des besoins d’éclairage qui subsistent. Ces besoins d’éclairage portent en particulier sur :

- l’impact de la mesure de réduction dégressive ciblée sur les bas salaires sur les trajectoires individuelles de rémunération et les trajectoires de qualification ou de formation, en prenant en compte, plus largement, la forte progressivité des prélèvements obligatoires en fonction des revenus du travail, après prise en compte des transferts sociaux liés à ceux-ci (en particulier la prime d’activité) ;
- les effets propres sur l’emploi et la compétitivité extérieure de la réduction de 1,8 point de la cotisation d’allocations familiales pour les rémunérations s’levant jusqu’à 3,5 Smic issus du « pacte de responsabilité et de solidarité » et de la réduction de 6 points du taux de la cotisation d’assurance maladie qui a pris la suite du CICE depuis 2019 ;
- les conséquences à moyen-long terme des allègements généraux sur la structure de qualifications et la capacité productive de notre économie.

De manière plus générale, des experts rencontrés par la mission ont souligné que la connaissance des effets des cotisations sociales – selon leur nature, patronale ou salariale, ou selon leur caractère contributif ou pas – et des prélèvements fiscaux sur le fonctionnement du marché du travail reste à ce jour très incomplète. D’importants travaux de recherche menés au niveau international au cours de la décennie passée sur l’incidence des différents types de prélèvements ainsi que sur les effets des salaires minima apportent des éclairages nouveaux qu’il conviendrait de mieux prendre en compte dans l’appréciation des effets possibles des allègements généraux. Des travaux de recherche restent ainsi à mener sur les effets des allègements généraux en France et sur les effets des réformes récentes qui ont contribué à assoir davantage le financement de notre protection sociale sur des prélèvements fiscaux.

Certains ont par ailleurs souligné l’importance de poursuivre les travaux d’évaluation et de recherche sur les allègements généraux dans les prochaines années, compte tenu des fortes augmentations récentes du Smic, qui ont découlé de son mécanisme de revalorisation automatique et de la forte poussée récente de l’inflation⁴². Ces fortes augmentations du Smic ont contribué à renforcer la place de celui-ci dans le fonctionnement du marché du travail⁴³.

⁴² Le SMIC a été revalorisé à plusieurs reprises et d’un total de 10,0% entre la fin 2020 et le 1^{er} janvier 2023.

⁴³ Selon la DARES, 14,5% des salariés du secteur du secteur privé non agricole ont bénéficié directement de la dernière revalorisation du 1^{er} janvier 2022. Cf. Pinel C. et Darmillacq C. (2022), « La revalorisation du Smic au 1^{er} janvier 2022 – Une hausse marquée du nombre de bénéficiaires », Dares Analyses n°62, décembre.

5. La poursuite des travaux d'évaluation des allègements généraux devrait continuer à s'appuyer sur un comité partenarial placé auprès de France Stratégie et en mobilisant la recherche de manière ouverte

L'importance des enjeux associés aux allègements généraux appelle d'organiser la poursuite de leur évaluation sur une base partenariale, dans le prolongement des ceux pilotés par le comité de suivi du CICE – et / ou du COSAPE – placé auprès de France Stratégie.

L'ensemble des partenaires sociaux rencontrés par la mission ont exprimé une appréciation très favorable des travaux menés par ce comité et ont exprimé le souhait de continuer à être associés aux travaux d'évaluation futurs sous une forme identique ou analogue.

L'expérience récente de l'évaluation du CICE et celle tout au long des années passées ont montré l'intérêt, mais aussi la difficulté, de mobiliser des équipes de chercheurs compétents dans l'évaluation des allègements généraux, alors que :

- ♦ les chercheurs qui maîtrisent d'une manière satisfaisante les techniques d'évaluation d'impact quasi-expérimentales économétriques ou statistiques restent assez peu nombreux en France ;
- ♦ les travaux d'évaluation des allègements généraux requièrent des chercheurs qui s'y consacrent d'importants travaux et d'échanges entre eux et avec les administrations compétentes, eu égard à l'importance de ces mesures. Ces travaux d'évaluation n'appellent pas toujours de mobiliser de nouvelles approches innovantes susceptibles d'être bien valorisées en termes de publications scientifiques.

Selon France Stratégie, les appels à projets de recherche récents, n'ont pas toujours rencontré le succès escompté auprès de la communauté académique. Il en a été ainsi de celui lancé en septembre 2021 pour le compte du groupe d'experts sur le Smic qui a conduit France Stratégie à ne retenir qu'une des propositions reçues (cf. *supra*).

Face à cette situation, les chercheurs rencontrés par la mission ont souligné :

- ♦ l'importance de concevoir des appels à projet de recherche conçus de manière raisonnablement « ouverte », avec l'objectif de développer la connaissance dans une perspective de moyen terme plutôt que chercher à évaluer de manière étroite et dans un calendrier éventuellement resserré, certains aspects particuliers des dispositifs étudiés, de manière à susciter davantage de propositions de recherches originales ;
- ♦ l'importance des financements susceptibles d'être alloués aux équipes de recherche.

A titre illustratif, selon les données communiquées à la mission par France Stratégie, celui-ci a alloué 320 000 euros sur les années 2014 à 2020 aux équipes de chercheurs de la fédération TEPP, du LIEPP, de l'OFCE et de l'IRES, dans le cadre de ses appels à projets de recherche passés pour l'évaluation du CICE, soit un total de 390 000 euros après prise en compte des subventions apportées à l'IPP et à l'OFCE pour l'évaluation de la transformation du dispositif en réduction de cotisations patronales en 2019.

PIÈCE JOINTE 4

**Évaluations des mesures générales
d'allègement de cotisations sociales
patronales concernant les salariés**

SOMMAIRE

1. EVALUATIONS PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES MESURES D'ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX CONCERNANT LES SALARIÉS.....	1
2. EVALUATIONS PORTANT SUR LA RÉDUCTION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES DÉGRESSIVE CIBLÉE SUR LES BAS SALAIRES	1
3. EVALUATIONS DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI (CICE) ET DE SA TRANSFORMATION EN UNE RÉDUCTION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES.....	4

Cette pièce jointe présente un recensement des principaux rapports et études existantes présentant des travaux évaluatifs des allègements généraux de cotisations sociales patronales concernant les salariés et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à l'œuvre sur la période 2013-2018. Ce recensement ne prétend pas être exhaustif.¹

Certains travaux menés par les équipes de chercheurs ont donné lieu à plusieurs publications recensées dans cette liste : ces publications présentent les résultats obtenus à différents stades des travaux conduits, avec dans certains cas des analyses plus poussées ou présentées dans un format plus adapté aux publications académiques françaises ou internationales.

1. Évaluations portant sur l'ensemble des mesures d'allègements généraux concernant les salariés

L'Horty Y., Martin Ph. et Mayer T. (2019) « Baisses de charges : stop ou encore ? », Note du Conseil d'analyse économique, n° 49, janvier.

[Baisses de charges : stop ou encore ? \(cae-eco.fr\)](https://cae-eco.fr/Baisses-de-charges-stop-ou-encore-2019)

Koehl L et Simon O. (2019), « Quels poids des bas salaires, directs et indirects, dans la production des branches ? » Focus du Conseil d'analyse économique, n° 028-2019, janvier.

[Quels poids des bas salaires, directs et indirects, dans la production des branches ? \(cae-eco.fr\)](https://cae-eco.fr/Quels-poids-des-bas-salaires-directs-et-indirects-dans-la-production-des-branches-2019)

Malgouyres C. (2019), *Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises*, Rapport de l'IPP n°20, janvier.

[Coût du travail et exportations : analyses sur données d'entreprises | Institut des Politiques Publiques – IPP](https://www.ipspublique.fr/Co%C3%ABt-du-travail-et-exportations-analyses-sur-donnees-dentreprises-IPP-2019)

Paris H. (2019), « Les coûts du travail des professions intermédiaires et qualifiées », Focus du Conseil d'analyse économique, n° 029-2019, janvier.

[Les coûts du travail des professions intermédiaires et qualifiées \(cae-eco.fr\)](https://cae-eco.fr/Les-co%C3%ABts-du-travail-des-professions-interm%C3%A9diaires-et-qualifi%C3%A9es-2019)

2. Evaluations portant sur la réduction de cotisations sociales patronales dégressive ciblée sur les bas salaires

Aeberhardt R. et Sraer D. (2010), « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Économie et statistique*, n° 429-430.

[Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale – Économie et Statistique n° 429-430 - 2009 | Insee](https://www.insee.fr/fr/statistiques/429430-all%C3%A9gements-de-cotisations-patronales-et-dynamique-salariale)

Ananian S. et Calavrezo O. (2011), « Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du Smic dans le secteur privé. Une analyse empirique sur données françaises entre 1995 et 2007 », *Économie et Statistique*, n° 448-449.

[Les trajectoires salariales des individus payés au voisinage du Smic dans le secteur privé : une analyse empirique sur données françaises entre 1995 et 2007 – Économie et Statistique n° 448-449 - 2012 | Insee](https://www.insee.fr/fr/statistiques/448449-les-trajectoires-salariales-des-individus-pay%C3%A9s-au-voisinage-du-smic-dans-le-secteur-pr%C3%A9vi-une-analyse-empirique-sur-donn%C3%A9es-fran%C3%A7aises-entre-1995-et-2007)

¹ S'agissant en particulier des rapports établis par le comité de suivi du CICE placé auprès de France Stratégie sur la période 2013-2018, seuls ses rapports annuels diffusés en 2016, 2017 et 2018 figurent dans la liste.

Pièce jointe 4

Ananian S., Demailly D. et Pons Y. (2014), « Allégements et autres dispositifs dérogatoires portant sur les cotisations sociales patronales : une analyse empirique dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé en 2010 », Document d'études de la DARES, novembre. [Allégements et autres dispositifs dérogatoires portant sur les cotisations sociales patronales | Dares \(travail-emploi.gouv.fr\)](https://www.dares.fr/etudes-recherches/etudes/etude-allgements-autres-dispositifs-dérogatoires-portant-ses-cotisations-sociales-patronales)

Ananian S., Bernard C., Chamkhi C. et Caurier (2018), « Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise », Document d'études de la DARES n°219, DARES / DG Trésor, juin.

[Les trajectoires des individus payés au voisinage du Smic pendant la crise](#)

Audenis C., Laïb N. et Roux S. (2002), « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années », in *L'Économie française - Édition 2002-2003*, Insee.

Bock S., Lissot P. et Ozil S. (2015), « Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », Document de travail de la DG Trésor n° 2015/02, mars.

[Document de Travail n° 2015/02 - Matis : une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)

Boissinot J., Deroyon J., Heitz B. et Rémy V. (2008), « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007 », in Cahuc P., Cette G. et Zylberberg A., *Salaire minimum et bas revenus*, rapport du Conseil d'Analyse Economique.

[Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? \(cae-eco.fr\)](#)

Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y. (2010), « Les effets des allégements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Economie et statistique*, n°429-430, août.

[Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires | Cairn.info](#)

Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y. (2012), « The effects of reduced social security contributions on employment : an evaluation of the 2003 French reform », *Fiscal Studies*, Vol. 33, No. 3 Septembre 2012.

[The Effects of Reduced Social Security Contributions on Employment: an Evaluation of the 2003 French Reform \(hal.science\)](#)

Cahuc P. et Carcillo S. (2012), « Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, 2012/2 (Volume XXVII).

[Les conséquences des allégements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires | Cairn.info](#)

Chéron A., Hairault J.-O. et Langot F. (2008), « A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers : An equilibrium search approach », *Journal of Public Economics*, Elsevier, 92(3-4), avril.

[A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach - ScienceDirect](#)

Cottet. S. (2022), « Payroll tax reductions for minimum wage workers : Relative labor cost or cash windfall effects? », miméo Ecole d'Economie de Paris, janvier.

https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Fwww.dropbox.com%2Fs%2Fppja7wzlo_m8ac9m%2FJMP_Cottet.pdf%3Fdrl%3D0&sa=D&sntz=1&usg=A0vVaw3PbwMWL6np4yC8LJqT9jk

Pièce jointe 4

Cour des Comptes (2008), « L'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations bas salaires et sur les heures supplémentaires », Communication à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, mai.

[L'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires, rapport établi à la demande de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la LOLF \(ccomptes.fr\)](#)

Crépon B. et Desplatz R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires », *Economie et statistique*, n°338.

[Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires – Économie et Statistique n° 348 - 2001 | Insee](#)

Crépon B. et Desplatz R. (2002), « Réduction des charges et emploi : Évaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, n° 82.

[231-246.qxd \(ofce.fr\)](#)

Crépon B., Leclair M. et Roux S. (2004), « RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises », *Économie et statistique*, n° 376-377(1).

[RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises – Économie et Statistique n° 376-377 - 2004 | Insee](#)

Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (2017), Les exonérations générales de cotisations, Rapport du COSAPE, France Stratégie, juillet.

[Les exonérations générales de cotisations - Rapport 2017 du COSAPE | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Conseil d'orientation pour l'emploi (2006), *Rapport au Premier Ministre relatif aux aides publiques*, Rapport du COE, avril.

[Les aides publiques | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Conseil d'orientation pour l'emploi (2013), *Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi*, Rapport du COE, avril.

[Les aides publiques aux entreprises en faveur de l'emploi | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Godet F. et Sueur E., (2022), « Percevoir un bas salaire dans le secteur privé : seule une petite majorité s'en est sortie quatre ans plus tard », *Insee Première* n°1923, septembre.

[Percevoir un bas salaire dans le secteur privé : seule une petite majorité s'en est sortie quatre ans plus tard - Insee Première - 1923](#)

Gubian A., Jugnot S., Lerais F. et Passeron V. (2004), « Les effets de la RTT sur l'emploi : des estimations ex ante aux évaluations ex post », *Économie et statistique*, n°376(1).

[Les effets de la RTT sur l'emploi : des estimations ex ante aux évaluations ex post – Économie et Statistique n° 376-377 - 2004 | Insee](#)

Heyer E. et Plane M, (2012), « Impact des allégements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi – L'apport des modèles macroéconomiques », *Revue de l'OFCE* n°126, juillet.

[Impact des allégements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques \(archives-ouvertes.fr\)](#)

Kramarz F. et T. Philippon (2001) : « The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment », *Journal of Public Economics*, vol. 82, n° 1.

<http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/kramarz/krphfin.pdf>

Pièce jointe 4

Lehmann E., Marical F. et Rioux L, (2011), « Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms», Journal of Public Economics, 2013, 99(1).

<https://www.iza.org/publications/dp/6108/labor-earnings-respond-differently-to-income-tax-and-to-payroll-tax-reforms>

Lelarge C., Lawson. N et Spanos G., (2022), « Les entreprises face aux augmentations du salaire minimum : Ajustements et réorganisations – Implications en termes d'emploi, de salaires et de productivité », miméo Université Paris-Saclay, Chaire TANED, juillet.

Lhommeau B. et Remy V. (2010) « Les politiques d'allégements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », Economie et statistique, n° 429-430.

[Les politiques d'allégements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? – Économie et Statistique n° 429-430 - 2009 | Insee](#)

Nouveau C. et Ourliac B. (2012), « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'études de la DARES n° 169, DARES / DG Trésor, février.

<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-allégements-de-cotisations-sociales-patronales-sur-les-bas-salaires-en>

Nouveau C. et Ourliac B. (2012), « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Trésor-Eco n°97, DG Trésor / DARES, janvier.

[Trésor-Éco n° 97 - Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)

Simmonet V. et Terracol A. (2009), « Coût du travail et flux d'emploi : l'impact de la réforme de 2003 », Économie et Statistique, vol. 429(1),

[Les effets des allégements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 – Économie et Statistique n° 429-430 - 2009 | Insee](#)

3. Evaluations du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de sa transformation en une réduction de cotisations sociales patronales

Bozio A., Cottet S. et Malgouyres C. (2018), « Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ? », Note IPP n°36, octobre.

[Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ? | Institut des Politiques Publiques – IPP](#)

Bozio A., Cottet S. et Malgouyres C. (2022), « Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur », Rapport IPP n°38, septembre.

[Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi \(CICE\) en allègement de cotisations employeur | Institut des Politiques Publiques – IPP](#)

Breda, T., Haywood, L. and H. Wang (2017), « Une comparaison du CICE et des baisses de cotisation à partir d'un modèle d'appariement calibré », Revue Française d'Economie, Vol. 32, n° 1.

http://www.parisschoolofeconomics.com/breda-thomas/working_papers/rfe_BredaHaywoodWang.pdf

Pièce jointe 4

Carbonnier C., Malgouyres C., Mayer T., Py L., Rot G. et Urvoy C. et Fredon S. (2016), « Evaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière de compétitivité internationale, d'investissement, d'emploi, de résultat net des entreprises et de salaires », Rapport du LIEPP en réponse à l'appel à évaluation de France Stratégie, septembre.

[Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière d'emplois et de salaires - Archive ouverte HAL](#)

Carbonnier C., Malgouyres C. et Rot G. (2016) « Evaluer les impacts du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi », LIEPP Policy Brief n°32, septembre.

[Evaluer les impacts du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi - Archive ouverte HAL](#)

Carbonnier C., Foffano C., Malgouyres C., Py L. et Urvoy C. (2018), « Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière d'emplois et de salaires », Rapport du LIEPP en réponse à l'appel à évaluation de France Stratégie, août.

[Évaluation interdisciplinaire des impacts du CICE en matière d'emplois et de salaires - Archive ouverte HAL](#)

Carbonnier C., Malgouyres C. ; Py L. et Urvoy C. (2022), « Who benefits from tax incentives? The heterogeneous wage incidence of a tax credit », Journal of Public Economics; Volume 206, février.

[Who Benefits from Tax Incentives? The Heterogeneous Wage Incidence of a Tax Credit | IZA - Institute of Labor Economics](#)

Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2016), *Rapport 2016* du Comité, France Stratégie, octobre.

[Rapport 2016 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2017), *Rapport 2017* du Comité, France Stratégie, octobre.

[Rapport 2017 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, (2018) *Rapport 2018* du Comité, France Stratégie, octobre.

[Rapport 2018 du comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Comité de suivi de la loi Pacte (2022), *Troisième rapport* du Comité, France Stratégie, septembre.

[fs-2022-rapport-pacte-troisieme-septembre.pdf \(strategie.gouv.fr\)](#)

Ducoudré B. (2017), « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », OFCE Policy Brief n°20, juillet.

[Policy brief 20.fm \(sciences-po.fr\)](#)

Ducoudré B. et Heyer E. (2018), « Transformation du CICE - Des effets faibles attendus sur l'emploi, nuls sur l'activité économique », OFCE Policy Brief n°40, octobre.

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2018/OFCEpbrief40.pdf>

Ducoudré B. et Yol N. (2018), « Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle », Document de travail de l'OFCE, octobre.

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2018-30.pdf>

Pièce jointe 4

France Stratégie (2020), *Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi - Synthèse des travaux d'approfondissement*, Rapport de France Stratégie, septembre.

[Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](#)

Gilles F., L'Horty Y. et Mihoubi F. (2018), Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises : approfondissements et extensions pour la période 2013-2015, Rapport TEPP n°18-07, septembre.

[MergedFile \(tepp.eu\)](#)

Gilles F., L'Horty Y. et Mihoubi F. (2020), Les effets du CICE sur l'emploi, la masse salariale et l'activité : approfondissements et extensions pour la période 2013-2016, Rapport de recherche TEPP n°20-3, septembre.

[cice20132016.pdf \(tepp.eu\)](#)

Gilles F., L'Horty Y. et Mihoubi F., Yang Xi (2016), « Les effets du CICE sur l'emploi, les salaires et la R&D : une évaluation ex post », Rapport TEPP n°16-09, septembre.

[cicepdf_e-03.pdf \(tepp.eu\)](#)

Gilles F., L'Horty Y. et Mihoubi F., Yang Xi (2018), « Les effets du CICE: une évaluation ex post », *Economie et Prévision*, vol 214.

[Les effets du CICE: une évaluation ex post - Persée \(perseee.fr\)](#)

Goutte A., Toutlemonde F. et Ziliotto (2017), « L'effet du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sur les salaires de base », Document d'études de la DARES n°203, janvier 2017.

[L'effet du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi \(CICE\) sur les salaires de base | Dares \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

Guillou S et Treibich S. et Nesta L. (2015), « Impôts, charges sociales et compétitivité. Le CICE : un instrument mixte », *Revue de l'OFCE* n°139, mars.

[Impôts, charges sociales et compétitivité. Le CICE : un instrument mixte - Archive ouverte HAL](#)

Guillou S., Sampognaro R, Treibich S. et Nesta L. (2016), « L'impact du CICE sur la marge intensive des exportateurs », Rapport d'évaluation de l'OFCE pour France Stratégie, septembre.

[rapport-de-recherche-de-ofce.pdf \(sciences-po.fr\)](#)

Guillou S., Sampognaro R, Treibich S. et Nesta L. (2017), « L'impact attendu du CICE sur les exportations – Une analyse à partir de données d'entreprises », *Revue de l'OFCE* n°154, mai.

[L'impact attendu du CICE sur les exportations. Une analyse à partir de données d'entreprises \(archives-ouvertes.fr\)](#)

Guillou S. (2018), « Evaluation de l'effet du CICE sur l'investissement corporel des entreprises à travers la contrainte financière », Rapport d'évaluation de l'OFCE pour France Stratégie, octobre.

[fs_sg_investissement_sept18.pdf \(strategie.gouv.fr\)](#)

Haut Conseil au financement de la protection sociale (2018), *Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale - Eclairage n° 5 : « Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et les exonérations générales de cotisations sociales : bilan et perspectives »*, mai.

[Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale \(securite-sociale.fr\)](#)

Pièce jointe 4

Insee (2018), « La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales au 1^{er} janvier 2011 aurait un effet positif – mais limité et temporaire – sur l'emploi », encadré p. 64 de la fiche « Emploi » de la Note de conjoncture de l'Insee de décembre.

[Note de conjoncture - Décembre 2018 | Insee](#)

Malgouyres C. et Mayer T. (2018), « Exports and labor costs: evidence from a French policy », Review of World Economics, Vol 154(3), mai.

[Exports and labor costs: Evidence from a French Policy - Archive ouverte HAL](#)

Monin R. et Suarez Castillo M (2018), « L'effet du CICE sur les prix : une double analyse sur données sectorielles et individuelles », Document de travail de la direction des études et des synthèses économiques de l'Insee n°G2018/03, mai.

[L'effet du CICE sur les prix : une double analyse sur données sectorielles et individuelles - Documents de travail - G2018/03 | Insee](#)

Monin R. et Suarez Castillo M (2018), « Réplication et rapprochement des travaux d'évaluation de l'effet du CICE sur l'emploi en 2013 et 2014 », Document de travail de la direction des études et des synthèses économiques de l'Insee n°G2018/11, décembre.

[Réplication et rapprochement des travaux d'évaluation de l'effet du CICE sur l'emploi en 2013 et 2014 - Documents de travail - G2018/11 | Insee](#)

OFCE (2018), « Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et l'utilisation de l'information macrosectorielle - Module 1. Calibration de scénarios macroéconomiques à partir d'évaluations microéconomiques », septembre.

[rapport recherche 2018 ofce eh.pdf \(strategie.gouv.fr\)](#)

OFCE (2020), « Évaluation de l'impact du CICE par une méthode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle - Résultats obtenus à partir de 38 branches », septembre 2020.

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/ofce_rapport_cice_38_branches_16092020.pdf

OFCE (2022), « Évaluation de la transformation du CICE en allègements de cotisation », mars.

[rapport ofce - evaluation de l'impact du cice par une methode hybride et utilisation de l'information macro-sectorielle - 14 mars 2022 0.pdf \(strategie.gouv.fr\)](#)

Oran M. (2017) « Augmentation du coût du travail en 2011 et 2012 et exposition au CICE Travaux complémentaires pour le comité de suivi du CICE », Document d'étude de la DARES n°207, mars 2017.

[Augmentation du coût du travail en 2011 et 2012 et exposition au CICE | Dares \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

ANNEXE V

**Construire dans la durée un programme
d'évaluation des mesures de réduction des
recettes de la sécurité sociale**

SOMMAIRE

1. SATISFAIRE L'OBLIGATION ORGANIQUE D'ÉVALUATION DES MESURES SUPPOSE DE RÉALISER DES ÉVALUATIONS APPROFONDIES POUR UNE VINGTAINE DE REGROUPEMENTS DE MESURES DANS LES TROIS PROCHAINES ANNÉES	1
1.1. Satisfaire l'obligation organique d'évaluation des mesures suppose de réaliser des évaluations approfondies pour 24 regroupements de mesures dans les trois prochaines années	2
1.1.1. <i>Les mesures concernant les salariés, compris au sens large</i>	4
1.1.2. <i>Les mesures concernent les non-salariés.....</i>	9
1.1.3. <i>Les mesures concernent les revenus autres que les revenus d'activité.....</i>	9
1.2. 38 mesures de réduction pourraient faire l'objet d'évaluations allégées réalisées par l'administration	11
2. METTRE EN ŒUVRE UNE PROGRAMMATION TRIENNALE DES ÉVALUATIONS CONSTITUE UNE CONDITION ESSENTIELLE POUR SATISFAIRE L'OBLIGATION ORGANIQUE D'ÉVALUATION DES MESURES DE RÉDUCTION DES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	12
2.1. Respecter l'exigence organique d'évaluation dans la durée requiert une organisation identifiant les missions élémentaires associées à la mise en œuvre du programme d'évaluations	13
2.1.1. <i>Mettre à jour annuellement la liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et recenser les travaux d'évaluation disponibles</i>	13
2.1.2. <i>Elaborer un programme triennal d'évaluations approfondies et le décliner annuellement.....</i>	13
2.1.3. <i>Mettre en œuvre les évaluations décidées dans le cadre du programme triennal et de sa déclinaison annuelle.....</i>	15
2.1.4. <i>Informier le Parlement et le public en rendant accessibles la programmation des évaluations et l'ensemble de leurs résultats</i>	16
2.2. Les administrations compétentes devront prendre une part plus importante dans l'organisation des évaluations aux côtés de la direction de la sécurité sociale	16
2.2.1. <i>Les nouvelles exigences d'évaluation imposent une mobilisation accrue des administrations compétentes aux côtés de la direction de la sécurité sociale.....</i>	16
2.2.2. <i>La mobilisation nécessaire à l'avenir des différents acteurs doit tenir compte de leurs compétences et de leur positionnement</i>	17

2.3. La mobilisation accrue des administrations compétentes aux côtés de la DSS pour satisfaire l'obligation organique peut s'organiser selon deux modalités ...	18
3. LA CONSTRUCTION, LA MISE EN ŒUVRE ET LA SYNTHÈSE DU PROGRAMME D'ÉVALUATIONS DEVRAIENT ÊTRE GUIDÉES PAR UN IMPÉRATIF DE PUBLICITÉ	19
.....	
3.1. Les données sociales, individuelles et agrégées, peuvent être publiées tout en assurant leur confidentialité comme c'est déjà le cas pour les données fiscales	20
3.2. En complément de ces données, les algorithmes, codes sources, taux et barèmes utilisés par l'administration devraient être rendues publics	22
3.2.1. <i>Les codes sources et algorithmes</i>	22
3.2.2. <i>Les taux et barèmes</i>	23
3.3. L'intégralité des évaluations des mesures, qu'elles soient ou non réalisées en application du programme d'évaluation devrait être publiée.....	23
3.3.1. <i>La publication du programme et des méthodes d'évaluation envisagées..</i>	23
3.3.2. <i>Le recensement des évaluations devrait faire l'objet de publication ..</i>	24
3.4. Les données de la grille d'analyse et les données désagrégées sous-jacentes devraient être rendues publiques chaque année, dans le cadre de la présentation de l'annexe 3 du PLACSS.....	25

Le recensement des évaluations passées (cf. PJ n° 3.2, 3.3 et 4) montre que les évaluations récentes publiées ne couvrent qu'une partie très minoritaire en nombre des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale relevant de l'obligation d'évaluation.

Par ailleurs, la lettre de mission demande d'« *identifier les dispositifs qui nécessitent des travaux plus approfondis qui pourront, par la suite, être menés par des tiers, sur la base des données dont dispose notamment l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)* ». Ces travaux plus approfondis ne pouvant être menés sur toutes les mesures en raison des moyens qu'ils mobilisent, la lettre de mission suggère un ciblage de ces évaluations approfondies sur les mesures concentrant les plus forts enjeux en tenant compte du manque d'information ou d'évaluation récente pour ces mesures et attend que soient « *proposées les modalités de ces évaluations particulières et la liste de celles qui doivent être étudiées de manière prioritaire* ».

Afin de répondre à cette demande et, plus généralement, d'apporter une contribution au respect de l'obligation organique d'évaluation, qui concerne la totalité des mesures identifiées dans l'annexe II, cette annexe propose des modalités de construction d'un programme d'évaluations qui se déploierait, en lien avec le rythme triennal de cette obligation, sur les trois prochaines années. Ce programme s'appuie, d'une part, sur l'analyse des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale présentée dans l'annexe III, et d'autre part, sur la présentation des évaluations de ces mesures dans les annexes III et IV.

Cette annexe V présente ainsi successivement :

- ◆ **une proposition de liste des « évaluations approfondies » à mener s'appuyant sur une segmentation des mesures proportionnée aux enjeux et en utilisant la grille d'analyse des mesures ; ces mesures seraient regroupées par ensembles cohérents sur lesquels ces évaluations approfondies pourraient être menées tandis que l'obligation organique d'évaluation serait satisfaite pour les autres mesures par des « évaluations allégées » ;**
- ◆ **les éléments d'organisation qui semblent nécessaires pour mettre en œuvre ces évaluations dans le cadre d'un « programme d'évaluations » triennal à construire :** identification des fonctions à remplir, présentation des différentes modalités de réalisation de ces évaluations, articulation avec les autres démarches d'évaluation existantes et proposition de gouvernance d'ensemble ;
- ◆ **des propositions de publicité des travaux, méthodes, données, outils et résultats** construits dans le cadre ce programme d'évaluations.

1. Satisfaire l'obligation organique d'évaluation des mesures suppose de réaliser des évaluations approfondies pour une vingtaine de regroupements de mesures dans les trois prochaines années

Au sens de la loi organique, plus de 140 mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale devraient être évaluées. Ces mesures présentent une grande variété de prélèvements concernés, d'assiettes, d'objectifs et d'enjeux, que ces derniers soient mesurés par le nombre de personnes concernées – pour les mesures réduisant les recettes de sécurité sociale assises sur la masse salariale ou les revenus – d'entreprises bénéficiaires ou de pertes de recettes théoriques.

Même si les pertes de recettes théoriques ne sont pas, aujourd’hui, estimées pour toutes les mesures, la présentation des enjeux associés aux principales mesures réalisée dans le graphique 1 ci-dessous permet d’envisager une première segmentation :

- ♦ **une évaluation approfondie serait déployée pour les mesures ou ensemble de mesures aux enjeux les plus élevés** ; ces mesures sont regroupées par ensembles cohérents pour tenir compte des premiers enseignements des évaluations existantes ;
- ♦ **une évaluation allégée pour les mesures présentant des enjeux plus limités** pourrait être mise en œuvre en grande partie par les administrations, dans un cadre commun visant à en garantir la qualité.

La modalité proposée – évaluation approfondie, évaluation allégée – pour chacune des mesures est précisée dans le jeu de données au format ouvert de la PJ n° 5.

1.1. Satisfaire l’obligation organique d’évaluation des mesures suppose de réaliser des évaluations approfondies pour 24 regroupements de mesures dans les trois prochaines années

La détermination, parmi les autres mesures, de celles devant faire l’objet d’une évaluation approfondie et une première indication de questions à envisager dans le premier programme d’évaluations repose sur l’utilisation suivante de la grille d’analyse et du repérage des évaluations déjà réalisées.

- ♦ Dans un premier temps, **les caractéristiques quantitatives, renseignées ou estimées, permettent d’identifier les mesures devant faire l’objet d’une évaluation approfondie**. Une telle évaluation devrait en effet concerner les mesures qui :
 - soit concernent un grand nombre de salariés ou d’entreprises ;
 - soit présentent un niveau individuel de réduction de la recette très élevé, mesuré par exemple par l’indicateur d’avantage différentiel local.

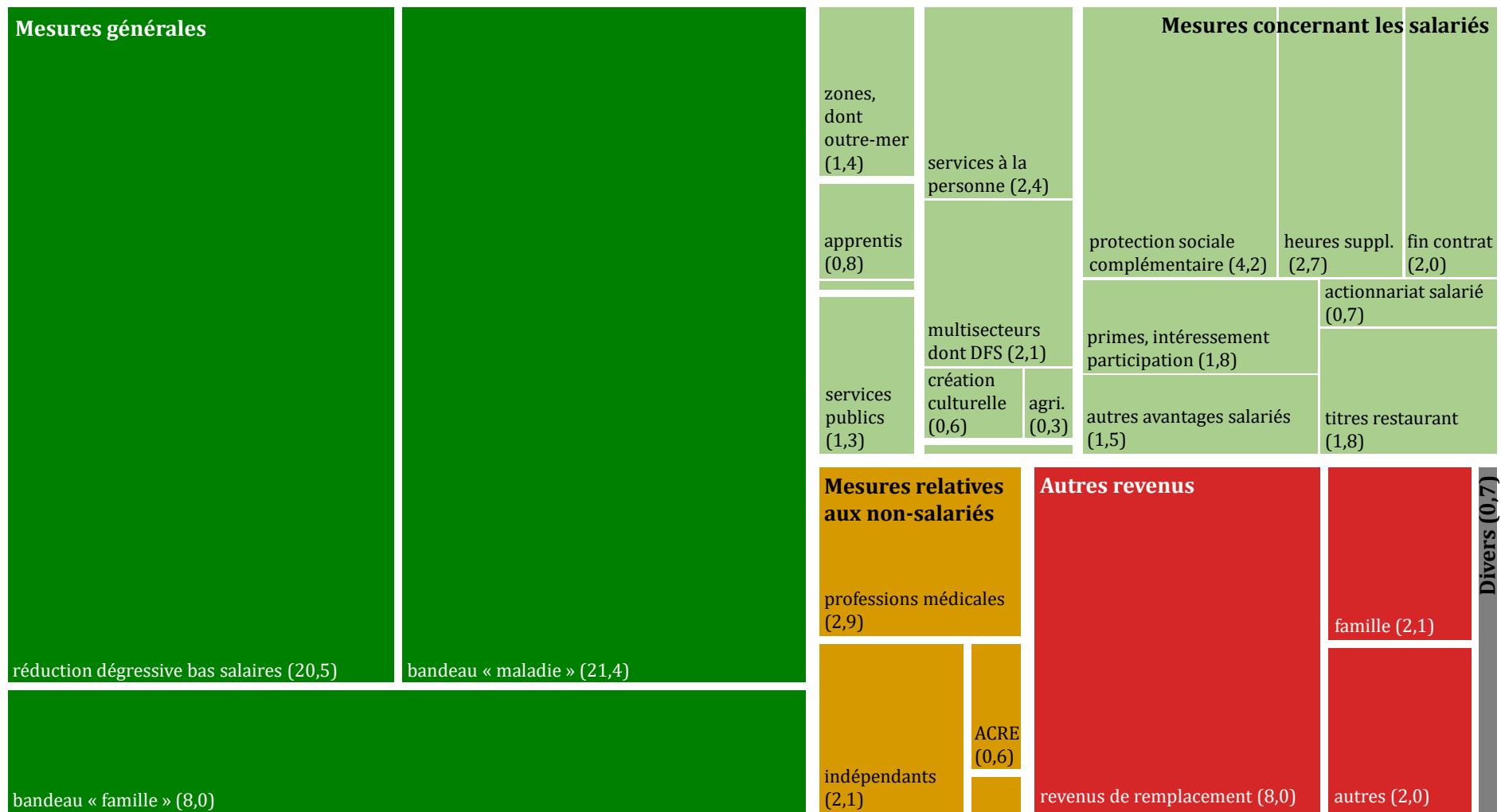
Cette caractérisation ne se limite donc pas aux seules mesures présentant les enjeux financiers importants, c’est-à-dire les mesures pour lesquelles la perte de recettes théorique calculée est élevée ou, en l’absence d’estimation, celles qui concernent un grand nombre de bénéficiaires. Elle prend également en compte des mesures qui concernent un faible nombre de personnes mais avec un avantage individuel significatif.

- ♦ Dans un deuxième temps, **les axes d’analyse « publics » des caractéristiques descriptives et « objectifs » et « cibles » des autres caractéristiques permettent de regrouper ces mesures en ensembles cohérents** pouvant être évalués de manière approfondie ; la construction de ces regroupements tient compte du fait que des évaluations passées ont déjà pu opérer de tels regroupements.
- ♦ Elle tente également, dans un troisième temps, **de tirer les enseignements des évaluations passées**.

Cet examen permet, ainsi, lorsqu’une telle évaluation est récente, de considérer que le premier programme d’évaluations construit pour mettre en œuvre l’obligation organique d’évaluation peut faire l’économie de l’évaluation de la mesure ou de l’ensemble de mesures en cause, en constatant que cette obligation est déjà satisfaite pour cette mesure ou pour cet ensemble de mesures.

Lorsqu’une mesure ou un ensemble de mesures n’a jamais été évalué, les questions de disponibilités des données ou de méthodologie de l’évaluation devront être posées. *A contrario*, l’existence d’une évaluation y compris ancienne est un indice de la possibilité de réitérer méthodologiquement les travaux, sur des données plus récentes.

Graphique 1 : Pertes de recettes théoriques associées aux principales mesures ou regroupements de mesures (en milliards d'euros)



Source : Mission, d'après les données de la grille d'analyse et ses propres estimations.

Dans tous les cas, l'existence de réformes récentes ou, au contraire, à venir devra être prise en compte pour programmer les évaluations des mesures concernées. Pour des mesures concernées par de telles réformes, les évaluations pourraient être envisagées sous la forme

- des travaux de suivi permettant notamment d'apprécier les conditions de mise en œuvre de la réforme votée et dans quelle mesure les publics visés sont affectés par celle-ci (avant prise en compte des changements de comportements éventuels) ;
- d'évaluations *ex post* qui reposeraient sur des données qui prennent en compte les effets des réformes.

Ces ensembles de mesures et les premières considérations sur les questions à évaluer issues de l'analyse présentée ci-dessus sont détaillés dans les paragraphes 1.1.1 à 1.1.3 suivants.

1.1.1. Les mesures concernant les salariés, compris au sens large

Les objectifs majeurs suivant se distinguent pour les salariés qui sont considérés ici au sens large, c'est-à-dire en incluant les fonctionnaires et les salariés d'entreprises publiques sous statut.

1.1.1.1. *Les trois mesures générales qui visent à développer l'emploi et la compétitivité de l'économie française*

Ces trois mesures pourraient être évaluées conjointement. Cette évaluation d'ensemble ne serait pas exclusive de la recherche d'effets propres à chacune des mesures, notamment pour

- la réduction de 1,8 point de la cotisation d'allocations familiales pour les rémunérations s'élevant jusqu'à 3,5 Smic ;
- la réduction de 6 points du taux de la cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations s'élevant jusqu'à 2,5 Smic.

La séparation des effets respectifs de chacune des mesures pourrait toutefois être méthodologiquement complexe.

L'annexe IV fournit une analyse des évaluations déjà menées sur ces mesures et fait ressortir les principaux points suivants pour la conduite d'évaluations futures.

L'importance des enjeux financiers qui leurs sont associés et des réformes qui les ont concernés au cours des années récentes ainsi que les besoins d'éclairage qui subsistent, justifient que les travaux d'évaluation de ces mesures soient poursuivis au cours des prochaines années. Ces besoins d'éclairage portent en particulier sur :

- l'impact de la mesure de réduction dégressive ciblée sur les bas salaires sur les trajectoires individuelles de rémunération et les trajectoires de qualification ou de formation, en prenant en compte, plus largement, la forte progressivité des prélèvements obligatoires en fonction des revenus du travail, après prise en compte des transferts sociaux, en particulier la prime d'activité ;
- les effets propres sur l'emploi et la compétitivité extérieure de la réduction de 1,8 point de la cotisation d'allocations familiales pour les rémunérations s'élevant jusqu'à 3,5 Smic issus du « pacte de responsabilité et de solidarité » et de la réduction de 6 points du taux de la cotisation d'assurance maladie qui a pris la suite du CICE depuis 2019 ;
- les conséquences à moyen-long terme des allégements généraux sur la structure de qualifications et la capacité productive de notre économie.

De manière plus générale, des experts rencontrés par la mission ont souligné que la connaissance des effets des cotisations sociales – selon leur nature, patronale ou salariale, ou selon leur caractère contributif ou pas – et des prélèvements fiscaux sur le fonctionnement du marché du travail reste à ce jour très incomplète.

D'importants travaux de recherche menés au niveau international au cours de la décennie passée sur l'incidence des différents types de prélèvements ainsi que sur les effets des salaires minima apportent des éclairages nouveaux qu'il conviendrait de mieux prendre en compte dans l'appréciation des effets possibles des allègements généraux. Des travaux de recherche restent ainsi à mener sur les effets des allègements généraux en France et sur les effets des réformes récentes qui ont contribué à assoir davantage le financement de notre protection sociale sur des prélèvements fiscaux.

Certains ont par ailleurs souligné l'importance de poursuivre les travaux d'évaluation et de recherche sur les allègements généraux dans les prochaines années, compte tenu des fortes augmentations récentes du Smic, qui ont découlé de son mécanisme de revalorisation automatique et de la forte poussée récente de l'inflation. Ces fortes augmentations du Smic ont contribué à renforcer la place de celui-ci dans le fonctionnement du marché du travail.

1.1.1.2. *Les mesures visant le développement de l'emploi*

Neuf ensembles de mesures regroupent :

- ♦ **deux ensembles de mesures ciblées sur des zones géographiques : les outre-mer, d'une part, et les territoires ruraux, urbains, de restructuration de défense ou les bassins d'emplois à redynamiser.**

Ces dernières mesures présentent la caractéristique d'avoir été évaluées en 2020 par les inspections générales (cf. annexe III) ; elles répondent ainsi à l'exigence organique d'évaluation dès la présentation du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022 (PLACSS 2022), le 1^{er} juin 2023. Les mesures visant le développement de l'emploi dans les outre-mer n'ont, en revanche, pas été évaluées récemment et devraient donc faire l'objet d'une évaluation approfondie ;

- ♦ **six ensembles de mesures visant le développement de l'emploi dans les secteurs d'activité suivants :**
 - **les services à la personne (SàP)** pour lesquels il semble nécessaire de **distinguer spécifiquement les services apportés aux « personnes fragiles »** pour tenir compte des objectifs spécifiques de ce dernier ensemble de mesures, d'une part, et du contexte actuel des métiers de l'aide à domicile¹, d'autre part, a priori différent de celui prévalant en 2014 lors de l'évaluation par la Cour des comptes²;
 - **les mesures bénéficiant à plusieurs secteurs**, notamment la déduction forfaitaire spécifique (DFS) qui n'a jamais fait l'objet de travaux évaluatifs approfondis malgré son enjeu financier important, de l'ordre de 2 Md€³ ;

¹ Métier en tension si on se réfère aux données avant impact de la crise sanitaire Covid-19 et croissance structurelle des besoins d'aide – cf. les travaux de France Stratégie et de la Dares dans le cadre du groupe prospective des métiers et qualifications sur les métiers en 2030 –, plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand-âge 2020-2024 confié à Myriam El Khomri, avenant n° 43 de 2020 à la convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile modifiant la classification des emplois et le système de rémunération.

² Cour des comptes, *Le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie*, juillet 2014.

³ Voir la fiche éclairage n°3.1 intitulée *La déduction forfaitaire spécifique : effet sur les cotisations sociales et les prestations ouvertes aux salariés*, du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019.

- **la création culturelle**, les enjeux financiers - en valeur absolue comme en valeur relative mesurée par l'avantage différentiel, à calculer⁴ - pourraient justifier une évaluation approfondie de ces mesures ;
- **le travail agricole salarié**, dont la principale mesure visant à soutenir l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles est prolongée pour une durée de 3 ans, de manière transitoire, du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025. Une évaluation du dispositif permettrait d'anticiper les effets de la fin programmée de cette mesure, le 1^{er} janvier 2026, au profit de l'application de la réduction générale dégressive sur les bas salaires ;
- **les sportifs**, d'une part, et **les journalistes**, d'autre part ; pour ces deux ensembles de mesures, la direction de la sécurité sociale ne dispose pas de données quantitatives précises ; néanmoins le caractère très large de ces mesures et les ordres de grandeur des effectifs concernés - environ 20 000 journalistes ; environ 180 000 arbitres sportifs et 15 000 sportifs de haut niveau - souligne l'intérêt d'une évaluation approfondie, qui devrait inclure (outre l'effet emploi) l'analyse de l'impact de la mesure sur les droits sociaux des personnes concernées ; elle devrait, dans un premier temps, se concentrer sur le recueil des données quantitatives nécessaires à cette évaluation approfondie ;
- **le soutien aux entreprises innovantes, notamment les « jeunes entreprises innovantes »** ; des travaux conséquents ont été menés dans le cadre du plan d'évaluation des aides à la recherche, au développement et à l'innovation⁵, incluant des travaux administratifs et académiques (cf. annexe III) ; ils permettent de considérer que cette mesure fait l'objet d'une évaluation répondant à l'exigence organique d'évaluation dès la présentation du PLACSS 2022.

1.1.1.3. *Les mesures associées à l'accompagnement vers l'emploi*

Deux ensembles de mesures regroupent :

- ◆ **l'apprentissage** dont les incitations financières d'ensemble⁶ - ont été considérablement modifiées par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel puis à l'occasion de la crise sanitaire.
La forte croissance du nombre des apprentis depuis 2019 devrait ainsi amener l'évaluation à interroger, outre le niveau des formations préparées, l'insertion professionnelle des nouvelles générations d'apprentis et l'analyse des trajectoires de revenus - y compris aides sociales - pour les apprentis lorsqu'ils sont embauchés.

⁴ Le PLFSS 2022 précise ainsi que les personnes physiques ou morales qui procèdent à la diffusion ou à l'exploitation commerciale de leurs œuvres versent une contribution libératoire au taux de 1 %, ce qui représente « *un prélèvement trente fois moins important que celui applicable aux employeurs du régime général* » auquel ils sont pourtant affiliés.

⁵ Le régime cadre des aides d'État françaises à la recherche, au développement et à l'innovation est un « régime de grande ampleur », au sens de la réglementation européenne, statut qui en impose l'évaluation. Le plan d'évaluation du régime, pour en mesurer les effets directs et indirects, incluait le dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes. Le comité de pilotage du plan d'évaluation, constitué d'une douzaine d'administrations et présidé par Jean-Michel Charpin, ancien directeur général de l'Insee, a rendu son rapport final en octobre 2020.

⁶ L'apprentissage est, parmi les politiques publiques concernées par des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, celle qui fait appel à la plus grande variété d'outils de financement : incitation fiscale, réduction des recettes de la sécurité sociale, primes budgétaire, financement des centres de formation des apprentis.

Des travaux évaluatifs sont en cours sur l'apprentissage dans le cadre de l'évaluation du dispositif « 1 jeune 1 solution » par le comité d'évaluation du plan France Relance placé auprès de France Stratégie ; le deuxième rapport de ce comité, en date de décembre 2022, précise qu'un appel à projets de recherche, dont l'équipe lauréate appartient à l'Institut des politiques publiques présentera ses résultats à la fin 2023 ce qui laisse envisager une disponibilité de ces travaux pour le dépôt du PLACSS 2023 ;

- ◆ **l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi, notamment par le moyen des contrats aidés** ; l'évaluation se justifie au regard des changements récents intervenus : les contrats uniques d'insertion sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi sont insérés depuis 2018 dans les parcours emploi compétences et l'exonération de cotisations et contributions sociales est limitée depuis 2019 aux employeurs du secteur non marchand (le secteur privé bénéficiant de la réduction générale) ; l'aide unitaire aux contrats a également baissé ;.

1.1.1.4. Les mesures de soutien aux revenus des salariés

Sept ensembles de mesures regroupent :

- ◆ **les heures supplémentaires et complémentaires** qui semblent devoir être regroupées dans un seul ensemble, indépendamment de la taille des entreprises concernées – les mesures n'ont pas la même forme selon que les entreprises emploient entre 20 et 250 salariés ou jusqu'à 19 salariés.

Les évaluations scientifiques de ces mesures, sont anciennes et visent le dispositif initialement mis en place en 2008. Les mesures actuelles mériteraient donc d'être évaluées de manière approfondie, compte tenu de l'importance de l'enjeu financier et en tenant compte de l'évolution, depuis 2008, des mesures concernant les heures supplémentaires et complémentaires, d'une part, et du contexte économique, d'autre part ; une évaluation académique est en cours⁷ ;

- ◆ **deux ensembles de mesures visant à favoriser le partage de la valeur ou des résultats dans les entreprises** qui peuvent :

- soit prendre la forme de **versements annuels en complément des salaires** : participation, intéressement et primes exceptionnelles.

La reconduction de primes « exceptionnelles » depuis la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) en 2019, d'une part, et la relative stabilité du nombre des entreprises les versant, du nombre de bénéficiaires et des montants moyens⁸ de ces primes, d'autre part, pose nécessairement la question de la substitution, en pratique, avec les salaires quand bien même cet effet est théoriquement impossible puisque le législateur a fait de cette absence de substitution une condition de régularité de la prime et des avantages fiscaux et sociaux qui lui sont associés.

Par ailleurs, la répartition des bénéficiaires par taille et secteur d'entreprises et par niveaux de rémunération mériterait d'être étudiée spécifiquement.

La prime de partage de la valeur, créée par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat doit, en application de cette même loi, être évaluée avant le 31 décembre 2024, ce qui permet d'envisager une présentation de cette évaluation au plus tard dans le PLACSS 2024 ;

⁷ La publication à venir, intitulée *The Effects of Taxing Overtime Hours: Quasi-Experimental Evidence from France*, est un travail de Sophie Cottet, Santiago Garriga, Simon Löwe and Dario Tortarolo.

⁸ De l'ordre de 500 000 entreprises, 5 millions de bénéficiaires et un montant moyen de 500 euros.

- soit prendre la forme **d'avantages sociaux et fiscaux associés à l'actionnariat salarié**, sous toutes ses formes : actions gratuites, *stock options, carried interests* ;
- ◆ l'ensemble constitué des **mesures associées aux départs des salariés de l'entreprise** : indemnités de licenciement, indemnité de rupture conventionnelle, indemnité de retraite anticipée ; concernant ces deux dernières mesures, la prise en compte de l'unification des prélèvements sociaux des indemnités de rupture conventionnelle, et de retraite anticipée dans le cadre de la réforme des retraites plaide pour une évaluation de ces mesures une fois qu'elle aura été mise en œuvre et produit ses effets. Les mesures associées à la suspension des contrats de travail, notamment dans le cadre de **l'activité partielle**, pourraient être ajoutées à cet ensemble ;
- ◆ **trois ensembles de mesures** qui ne sont associées à aucune des circonstances particulières évoquées *supra* (temps de travail excédant la durée légale ; résultats de l'entreprise ; fins de contrats) : ces ensemble de mesures prennent la forme :
 - **les titres restaurants** : le relèvement du plafond de 19 € à 25 € le 22 octobre 2022 en lien avec l'inflation sur les produits alimentaires, à l'extension de son utilisation à tout type de produit alimentaire depuis le 18 août de la même année et la dématérialisation du titre, qui détend le lien avec l'exercice d'une activité salariée, amène à interroger l'efficacité du dispositif dans ce nouveau contexte ;
 - **la participation des employeurs à la protection sociale complémentaire** (prévoyance, assurance complémentaire en matière de maladie et de retraite) ;
 - **les autres avantages accordés par les entreprises** : chèques vacances, avantages tarifaires, avantages accordés par les comités d'entreprises.

1.1.1.5. *Les mesures réduisant les cotisations des employeurs publics*

Enfin, un ensemble de **quatre mesures réduisent les cotisations des employeurs publics**, la plus importante d'entre elle, en termes d'enjeux financiers, étant constituée des taux réduits de cotisations des indemnités des élus.

D'autres mesures similaires, qui ne sont aujourd'hui pas évaluées en termes d'enjeux financiers, pourraient révéler, à l'occasion de cette évaluation, des enjeux financiers importants ; par exemple, la perte de recettes théorique associée à l'exclusion totale de l'assiette des prélèvements sociaux des indemnités des sapeurs-pompiers volontaires peut, en première analyse, être estimée à 0,3 Md€⁹.

La question de la capacité à dégager des questions évaluatives pour ces mesures se pose puisqu'elles ne visent :

- ◆ ni à encourager le développement de ces emplois dont le nombre est déterminé principalement par le besoin de service public associé ;
- ◆ ni à soutenir les revenus des agents publics concernés, dans la mesure où il s'agit principalement de cotisations patronales.

Ces mesures s'analysent, budgétairement, comme un transfert de charges entre secteurs des administrations publiques. La mission ne propose pas d'évaluation de ces mesures.

⁹ Selon la sécurité civile et de la gestion de crises, environ 200 000 sapeurs-pompiers volontaires perçoivent une indemnité mensuelle moyenne de 215 euros.

1.1.2. Les mesures concernent les non-salariés

Quatre ensembles de mesures recouvrent :

- ♦ **la prise en charge des cotisations des médecins, chirurgiens-dentistes et auxiliaires médicaux** en lien avec les mesures de régulation des dépenses de soins de ville dans le cadre des négociations conventionnelle menées par l'assurance-maladie et l'objectif d'une offre de soins accessible financièrement pour les patients ;
- ♦ **les mesures relatives aux travailleurs indépendants** pour lesquelles l'évaluation de l'efficacité au regard de l'objectif de développement du travail indépendant devrait également prendre en compte l'équité de cette contribution avec les contributions prélevées sur le travail salarié, notamment en termes de prestations financées ;
- ♦ **les mesures relatives aux exploitants agricoles** devraient également être évaluées avec ce double prisme de l'incitation au développement de ces activités et de l'équité du financement de la protection sociale, en comparant, par exemple, l'équilibre entre prestations financées et contributions des exploitants à celui qui prévaut pour les travailleurs salariés ;
- ♦ **l'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACRE)** qui est ouverte aux demandeurs d'emploi et aux publics vulnérables s'engageant dans la création ou la reprise d'une activité indépendante, et s'insère dans les dispositifs d'aide à la création d'entreprise (prêts garantis par l'Etat, réseau décentralisé d'accompagnement, aides régionales). Cette mesure s'applique aux travailleurs indépendants et aux micro-entrepreneurs selon des modalités différentes ; elle se superpose avec des abattements fiscaux, eux-aussi distincts en fonction du statut.

L'évaluation à mener pourrait ainsi englober la question plus large de la création d'entreprise et des différences de régimes fiscal et social, en examinant les effets de désincitation au changement de statut, notamment en lien avec les trajectoires de croissance d'activité et de chiffre d'affaires.

1.1.3. Les mesures concernent les revenus autres que les revenus d'activité

Quatre ensembles de mesures recouvrent :

- ♦ **les taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement**, au premier rang desquels les retraites. La question de la capacité à évaluer l'efficacité de cette mesure, d'un enjeu financier total important – de l'ordre de 8 Md€ –, se pose comme celle de la définition de la norme de référence pour la CSG sur ces revenus de remplacement (cf. 3.2.2 de l'annexe II) ;
- ♦ l'exemption de l'assiette de la CSG des compléments parentaux (complément de libre choix d'activité, prestation partagée d'éducation de l'enfant, complément optionnel de libre choix d'activité, allocation journalière de présence parentale) qui **participent directement à la politique familiale**.

Devrait également être prise en compte, à ce titre, la prise en charge par la branche famille des cotisations des assistantes maternelles et gardes d'enfant.

La revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale, menée en juillet 2021 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales¹⁰ pourrait ainsi être actualisée pour intégrer dans son périmètre en compte ces deux réductions de recettes ;

¹⁰ Rapport IGF n° 2021-M-017-02 et IGAS n° 2021-021R.

- **les prélèvements sociaux réduits sur les revenus fonciers et immobiliers**, ces revenus étant, pour les revenus fonciers et les plus-values générées lors de la cession d'une résidence principale, exclus en tout ou partie de l'assiette des prélèvements sociaux en application directe des déductions prévues en matière fiscale ; lorsque la plus-value ne concerne pas la résidence principale, l'abattement sur les prélèvements sociaux est distinct de celui de l'impôt sur le revenu mais construit en cohérence avec ce dernier ;
- **l'exonération des prélèvements sociaux sur les revenus de placement concernant l'épargne populaire**, en cohérence avec l'exonération en matière d'impôt sur le revenu. Pour ces deux derniers ensembles de mesures, l'évaluation devrait principalement être menée au titre des mesures fiscales qui « commande » les réductions des prélèvements sociaux ; une évaluation des dépenses fiscales correspondantes devant alors être menée dans un calendrier compatible avec l'obligation organique « *d'une évaluation une fois tous les trois ans* », en prenant en compte les pertes de recettes théoriques en matière de prélèvement sociaux pour l'évaluation de l'efficience de ces dépenses fiscales.

Tableau 1 : Enjeux financiers associés aux ensembles de mesures pour lesquelles une évaluation approfondie pourrait être mise en œuvre

Mesure ou ensemble de mesures	Nombre de mesures*	Enjeux financiers en Md€		
		Réduction des recettes sociales	Dépense fiscale	Dépense budgétaire
Mesures générales				
réduction des cotisations maladie	1	21,4		
réduction dégressive bas salaires	1	20,5		
réduction des cotisations famille	1	8,0		
Développer l'emploi / mesures ciblées sur des zones géographiques				
outre-mer	4 (1)	1,2		
Développer l'emploi / mesures ciblées sur des secteurs d'activité				
services à la personne	6 (3)	0,5	4,8	
services à la personne, publics fragiles	2	1,8	0,7	
multi-secteurs dont DFS	3 (1)	2,1		
création culturelle	6 (3)	0,6		
emploi agricole (TO-DE)	1	0,3		
sportifs	3 (3)	nd		
journalistes	2 (2)	nd		
Accompagner vers l'emploi				
apprentissage	2	0,8	0,3	4,8
insertion des jeunes et publics fragiles	2 (1)	0,1		4,3
Soutien aux revenus tirés d'une activité salariée				
heures supplémentaires	3	2,7	1,9	
protection sociale complémentaire	7 (4)	4,2		
fins, suspension du contrat de travail	7 (4)	2,0	0,3	
primes, intérressement et participation	6 (4)	1,8		
titres restaurants	1	1,8		
autres avantages salariés	4 (2)	1,5		
actionnariat salarié	7 (4)	0,7		
Mesures concernant les non-salariés				
professions médicales	2 (1)	2,9		
indépendants	6 (2)	2,1		
ACRE	1	0,6		
exploitants agricoles	4 (2)	0,2	0,1	

Source : Mission, d'après les données de la grille d'analyse. Données 2021.

** le nombre de mesures sans estimation des pertes de recettes théoriques est, le cas échéant, indiqué entre parenthèses.*

Les 24 mesures ou ensembles de mesures à évaluer de manière approfondie, représentant au total 82 mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, sont détaillées dans le jeu de données au format ouvert joint (cf. PJ n° 5) et synthétisés dans le tableau 1 ci-dessus.

22 mesures à fort enjeu, tel que défini au début de cette partie, ne figurent pas dans ce tableau pour les raisons suivantes :

- ♦ soit des évaluations récentes de ces mesures permettent de considérer que l'obligation organique pourra être remplie en présentant ces évaluations dans le PLACSS 2023 (cas des exonérations zonées hors outre-mer ou des jeunes entreprises innovantes) ;
- ♦ soit ces mesures devraient faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances puisque la réduction de la recette sociale n'est que la « conséquence logique » d'une dépense fiscale (cf. 1.1.3 ci-dessus) ;
- ♦ soit la mission s'interroge sur la pertinence d'une évaluation, particulièrement pour les mesures réduisant les cotisations des employeurs publics (cf. 1.1.1.5 ci-dessus) et les taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement (cf. 1.1.3 ci-dessus).

1.2. 38 mesures de réduction pourraient faire l'objet d'évaluations allégées réalisées par l'administration

Les mesures dont l'enjeu – mesuré par leur nombre de bénéficiaires, les pertes de recettes théoriques et l'« intensité unitaire » de la réduction des recettes de la sécurité sociale – apparaît limité, pourraient faire l'objet d'une évaluation allégée.

38 mesures seraient concernées par une telle évaluation allégée ; elles représentent un enjeu financier total de 0,3 Md€, pour les mesures dont l'estimation de la perte de recettes théorique est aujourd'hui disponible, ce qui n'est le cas que de 11 de ces 38 mesures.

Tout en étant mise en œuvre dans un cadre méthodologique commun garantissant la crédibilité des résultats, ces évaluations pourraient être réalisées en grande partie par l'administration.

La méthodologie qui pourrait être proposée pour ces évaluations allégées pourrait consister en une mise en perspective des caractéristiques descriptives fournies dans la grille d'analyse mentionnée précédemment. L'évolution des pertes de recettes théoriques au cours des cinq, voire dix, dernières années selon les données disponibles, en fonction de l'évolution du nombre de bénéficiaires d'une part et de l'intensité unitaire de la réduction des recettes d'autre part, fournit une première information utile.

L'évaluation allégée pourrait en outre être plus souple dans son traitement de l'estimation d'une causalité pour juger de l'efficacité d'une mesure. Ainsi l'évaluation allégée pourrait chercher à mettre en avant des corrélations entre le déploiement de la mesure et l'évolution d'autres variables d'intérêt, voire faire des hypothèses sur le sens de la causalité, tout en acceptant de ne pas trancher formellement sur l'estimation de l'impact causal et sur le fait que très certainement d'autres facteurs influencent la variable considérée.

L'évaluation allégée consisterait dès lors en la mise en évidence de faits stylisés concernant chaque mesure, à travers des tendances dans l'évolution des pertes de recettes théoriques ou des corrélations fortes avec d'autres variables.

Ces évaluations allégées pourraient enfin être complétées par la définition et la publication, par exemple dans les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale relatifs au financement de la sécurité sociale, d'indicateurs de performance permettant de renseigner l'atteinte de l'objectif des mesures, comme c'est, par exemple, le cas pour les exonérations de cotisations patronales pour les marins, compensées par le programme « Sécurité et affaires maritimes » (205). Ce programme présente un indicateur d'*« évolution de l'emploi et de la flotte de commerce maritime »*.

2. Mettre en œuvre une programmation triennale des évaluations constitue une condition essentielle pour satisfaire l'obligation organique d'évaluation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale

La comparaison entre les évaluations déjà réalisées (cf. annexe III) et la proposition de liste des évaluations approfondies à mener (cf. la partie 1.1 ci-dessus) montre qu'une organisation spécifique est nécessaire pour l'évaluation de l'ensemble des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale qui doit être réalisée dans les trois prochaines années.

L'objectif de cette organisation doit être de permettre la réalisation de ces évaluations qui ne seront sinon pas réalisées « spontanément ». Elle devrait logiquement s'appuyer sur une « programmation des évaluations » qui pourrait s'appuyer sur les trois principes suivants.

- ◆ **Proportionner les travaux d'évaluation aux enjeux**, ce qui nécessite de développer les travaux d'évaluation approfondis sur les mesures ou les ensembles de mesures présentant des enjeux importants et qui apparaissent insuffisamment évaluées, en s'appuyant sur la recherche et en développant en particulier les « évaluations d'impact » ainsi que les enquêtes qualitatives.

Pour celles des mesures qui présentent les plus forts enjeux, l'évaluation pourrait être réalisée sur une base partenariale en y associant les principales « parties prenantes » sur le modèle des comités d'évaluation placés auprès de France Stratégie. Ces évaluations, au pas de temps plus long, seraient nécessairement très limitées en nombre.

- ◆ Mobiliser à cet effet les administrations et les chercheurs dans le respect des compétences, des méthodes et des intérêts de chacun, autour de la direction de la sécurité sociale (DSS), maître d'ouvrage des projets de lois de financement de la sécurité sociale et de leurs annexes.

Les annexes 5 des PLFSS passés étaient entièrement produites par la DSS, avec l'appui des principaux organismes collecteurs de ressources de la sécurité sociale¹¹. Les nouvelles exigences posées par la loi organique appellent une réflexion sur l'organisation des travaux d'évaluation des mesures sous revue et sur l'élaboration des « annexes 3 » des PLACSS dont la DSS a naturellement vocation à demeurer maître d'ouvrage et contributrice principale à défaut d'en rester la productrice unique.

- ◆ **Rendre plus accessibles aux parlementaires et, plus largement, au public l'ensemble des résultats des évaluations réalisées** et, dans la mesure du possible, les enseignements à en tirer pour la conduite de la politique publique (cf. 3 ci-après).

Compte tenu du rythme triennal d'évaluation prévu par la LOLFSS, ce programme d'évaluation pourrait se déployer sur les trois prochaines années, à partir de la présentation du PLACSS 2022¹². L'annexe 3 du PLACSS 2022 pourrait, dans ce cadre, présenter la démarche qu'entend suivre le Gouvernement et servir ainsi de support à un échange avec le Parlement.

¹¹ L'exposé des motifs de la proposition de loi organique note « *l'amélioration de l'information portée à la connaissance des parlementaires* ».

¹² La réalisation de ce programme permettrait d'alimenter les annexes 3 des PLACSS 2023 à 2025.

2.1. Respecter l'exigence organique d'évaluation dans la durée requiert une organisation identifiant les missions élémentaires associées à la mise en œuvre du programme d'évaluations

La construction et la mise en œuvre de ce programme d'évaluation ainsi que l'information à produire sur cette mise en œuvre et les résultats issus des évaluations conduites suppose de réaliser les fonctions suivantes, décrites aux 2.1.1 à 2.1.4 ci-après.

2.1.1. Mettre à jour annuellement la liste des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale et recenser les travaux d'évaluation disponibles

Une fois stabilisé le périmètre des mesures relevant de l'obligation organique d'évaluation pour le PLACSS 2022, c'est à dire « *les mesures en vigueur au 31 décembre [2022]* », les évolutions de ce périmètre pour les années suivantes devraient être relativement limitées : elles correspondent à la mise en œuvre de nouvelles mesures ou à la fin d'autres mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale. Il importe néanmoins que les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale à évaluer soit mise à jour chaque année, dans la perspective de la préparation de l'annexe 3 du PLACSS.

Il convient par ailleurs de procéder à un recensement, chaque année ou en continu, des travaux d'évaluation disponibles sur les mesures ou groupes de mesures ou plus largement sur les politiques publiques se fondant sur celles-ci, à l'exemple du travail de recensement effectué par la présente mission.

Ce recensement devrait être réalisé indépendamment de la mise en œuvre du programme d'évaluation, dans la mesure où des évaluations de certaines de ces mesures peuvent spontanément être réalisées en dehors de ce programme.

La différence entre ces deux ensembles, mesures relevant de l'obligation organique d'évaluation desquels seraient retranchées les mesures pour lesquelles des évaluations sont disponibles, constituerait ainsi le « reste à évaluer ».

2.1.2. Elaborer un programme triennal d'évaluations approfondies et le décliner annuellement

Le projet de programme d'évaluations approfondies pour les trois prochaines années ainsi que sa déclinaison annuelle devraient être élaborés et validés par le Gouvernement. Il devrait être bâti après prise en compte des autres travaux d'évaluation engagés ou prévus par les autres principaux acteurs que l'Etat, à savoir essentiellement le Parlement et la Cour des comptes.

La préparation d'un tel programme triennal d'évaluation et de chacune de ses déclinaisons annuelles, pourrait faire appel aux décisions suivantes :

- ◆ **l'adoption d'une liste de mesures ou regroupements de mesure devant faire l'objet d'une évaluation approfondie.** Une première proposition est présentée au 1.1 ci-dessus et pourrait servir de base à cette liste des évaluations approfondies à réaliser au cours des trois prochaines années.
Se déduirait automatiquement de cette liste, la liste des mesures qui pourraient être évaluées de manière allégée ;
- ◆ **la détermination parmi ces mesures, de celles, en nombre nécessairement très limité, qui pourraient être évaluées sous le pilotage d'un comité d'évaluation partenarial** sur le modèle de ceux mis en place auprès de France Stratégie.

Ce type d'évaluations approfondies organisées de manière partenariale devrait être réservé à des mesures emportant des enjeux très stratégiques. Elles devraient en outre être susceptibles de susciter l'intérêt des parties prenantes dont la mobilisation est essentielle pour assurer le caractère partenarial du comité.

semblent pouvoir correspondre à ces deux conditions :

- les mesures générales (cf. 1.1.1.1 ci-dessus) qui recouvrent les enjeux les plus importants et ont déjà, pour une partie d'entre elles, été évaluées par le passé par un tel comité partenarial ;
- l'un ou l'autre ou les deux ensembles de mesures visant à favoriser le partage de la valeur ou des résultats dans les entreprises (cf. 1.1.1.4 ci-dessus) ;
- les heures supplémentaires ou complémentaires (cf. 1.1.1.4 ci-dessus) ;

L'IGAS recommande que l'évaluation des allègements généraux soit poursuivie ces prochaines années, en s'appuyant sur un tel comité partenarial impliquant les « parties prenantes » placé auprès de France Stratégie, sur le modèle de ce qui a été fait pour le CICE.

- **la détermination des principaux éléments de cadrage suivants de l'organisation des autres évaluations approfondies :**
 - ◆ la mention des principales questions à éclairer en priorité, dans la mesure du possible, par chacune des évaluations envisagées ;
 - ◆ la désignation d'une administration ou de plusieurs administrations principalement responsables de l'organisation de l'évaluation ou la sollicitation, le cas échéant, d'autres acteurs hors de l'administration – en particulier les experts du monde académique - pour la conduite de certaines évaluations ;
 - ◆ la désignation éventuelle des administrations pouvant être mises à contribution pour chacune des évaluations et des « parties prenantes » qu'il conviendrait d'associer au processus d'évaluation ;
 - ◆ le calendrier dans lequel chacune de ces évaluations approfondies pourrait s'inscrire.
- **la déclinaison annuelle de ce programme d'évaluation** devrait permettre au Gouvernement de présenter celles des évaluations, approfondies comme allégées, dont les résultats devraient être mentionnés dans le prochain PLACSS.

L'élaboration du programme triennal et sa déclinaison annuelle devraient donner lieu à **une articulation avec les démarches d'évaluation suivantes** :

- **les évaluations de politiques publiques décidées et mises en œuvre par le Gouvernement**, notamment dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, et qui prennent l'une des deux formes suivantes :
 - **les évaluations de dépenses fiscales** dont le programme prévisionnel est, en application de l'article 51¹³ de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), présenté dans une annexe au projet de loi de finances de l'année ; les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale qui sont la conséquence directe de dépenses fiscales (cf. 1.1.3 ci-dessus) pourraient être évaluées dans ce cadre ;

¹³ Introduit par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

- les « évaluations de la qualité de l'action publique », prévues par l'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023 à 2027 qui « peuvent porter sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement. Ces évaluations identifient, notamment, des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées ».

Celles des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale qui sont associées à des dépenses fiscales et à des dépenses budgétaires pourraient être plus particulièrement concernées par des évaluations qui seraient réalisées sous cette forme d'une évaluation de la qualité de l'action publique.

L'article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 prévoit en outre que « *en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin de chaque année, un rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées* ». Le Gouvernement envisage également de présenter dans ce rapport les évaluations de la qualité de l'action publique prévues pour l'année suivante.

Les calendriers de présentation des évaluations de la qualité de l'action publique et de présentation, dans le PLACSS, de la déclinaison annuelle du programme d'évaluation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale seraient donc synchronisés.

- les évaluations de politiques publiques menées par :
 - le **Parlement**, singulièrement les commissions des affaires sociales dans le cadre de la préparation du débat des lois de financement de la sécurité sociale et des missions d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale ;
 - la **Cour des comptes** dans le cadre de rapport publics particuliers ou de la préparation du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Ces évaluations sont décidées et menées indépendamment de l'exécutif ; ce dernier gagnerait toutefois à échanger sur sa propre programmation avec la Cour des Comptes, d'une part, et avec le Parlement, d'autre part, pour s'assurer que l'ensemble des mesures à évaluer est bien couvert par des démarches évaluatives.

Le programme triennal et sa déclinaison annuelle pourraient ainsi faire l'objet d'un échange avec le Parlement dans le cadre de la préparation du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, et naturellement pendant son débat.

2.1.3. Mettre en œuvre les évaluations décidées dans le cadre du programme triennal et de sa déclinaison annuelle

En dehors des évaluations confiées à un comité d'évaluation partenarial, l'organisation plus détaillée de chacune des évaluations approfondies d'une mesure ou d'un ensemble de mesures serait sous la responsabilité de l'administration ou des administrations principalement responsables de ces évaluations ou de leur pilotage (inspections générales, services statistiques ministériels et Insee).

Ceci suppose, naturellement, que soient au préalable identifiées ces administrations « pilotes » de ces évaluations.

Cette organisation devra s'attacher à mobiliser les différentes ressources disponibles pour des réaliser des évaluations.

Ces mêmes administrations « pilotes » devront suivre la mise en œuvre des différents travaux d'étude et de recherche envisagés pour chaque évaluation approfondie.

2.1.4. Informer le Parlement et le public en rendant accessibles la programmation des évaluations et l'ensemble de leurs résultats

Cette information du Parlement suppose en particulier de :

- ◆ informer régulièrement le Parlement dans le cadre de l'annexe 3 du PLACSS, du programme des évaluations approfondies et allégées, et de l'avancement des travaux prévus ou engagés les années précédentes ;
- ◆ assurer la diffusion publique dans les meilleurs délais des résultats des travaux conduits dans le cadre de chaque évaluation approfondie et allégée menée ;
- ◆ produire et diffuser publiquement une synthèse et une mise en perspective les résultats des différents travaux d'évaluation menés pour chaque mesure ou ensemble de mesures en s'efforçant, dans la mesure du possible, d'en tirer les enseignements pour la conduite et l'adaptation des politiques publiques.

2.2. Les administrations compétentes devront prendre une part plus importante dans l'organisation des évaluations aux côtés de la direction de la sécurité sociale

La DSS aura nécessairement un rôle central ou pivot dans le pilotage d'ensemble de la mise en œuvre de ces fonctions, compte tenu de ses missions, notamment celle de maître d'ouvrage et de contributeur principal dans la production de l'annexe 3 du PLACSS.

Toutefois, la mise en œuvre de missions élémentaires identifiées ci-dessus, notamment la réalisation des évaluations approfondies, implique sans nul doute de mobiliser d'autres administrations que la DSS et d'autres acteurs qui ne relèvent pas des administrations, notamment des chercheurs.

Cette mobilisation devra s'assurer de leur capacité à prendre en charge efficacement et de manière crédible les fonctions qui leurs seraient confiées.

2.2.1. Les nouvelles exigences d'évaluation imposent une mobilisation accrue des administrations compétentes aux côtés de la direction de la sécurité sociale

Si certaines fonctions paraissent pouvoir être mises en œuvre par la DSS, les suivantes paraissent pouvoir plus difficilement lui être confiées de manière exclusive :

- ◆ le travail de recensement des évaluations disponibles, à mener chaque année ou éventuellement en continu, gagnerait à s'appuyer sur un processus permettant de mobiliser les connaissances de l'ensemble des administrations compétentes en matière d'analyse économique et d'évaluation des politiques publiques et celles des administrations en charge du pilotage et de la mise en œuvre des politiques concernées ;
- ◆ l'élaboration d'un programme triennal d'évaluations approfondies et allégées doit s'appuyer sur un processus administratif similaire, mobilisant l'ensemble des administrations compétentes et concernées ;

- le pilotage et *a fortiori* la mise en œuvre des évaluations approfondies peuvent être difficilement confiés à la DSS, en raison de sa forte implication dans la conception des réformes dans le champ de la protection sociale ;
- la production systématique d'éléments de synthèse et de mise en perspective des résultats des évaluations, devrait aussi amener à mobiliser les compétences des autres administrations concernées autour de la DSS.

2.2.2. La mobilisation nécessaire à l'avenir des différents acteurs doit tenir compte de leurs compétences et de leur positionnement

Il conviendra naturellement de mobiliser principalement des équipes de chercheurs de la sphère universitaire pour la réalisation des « évaluations d'impact » de nature scientifique ou des travaux qualitatifs d'enquête, en particulier sur les mesures où les politiques présentant d'importants enjeux. De même, des experts de l'Insee et de services statistiques ministériels, dont la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé du travail, pourraient être aussi mobilisés pour de tels travaux, dans des proportions plus fortes que cela n'a été fait au cours des années récentes.

Parmi les administrations qui devraient être logiquement mobilisées à l'avenir dans l'organisation et la mise en œuvre des évaluations approfondies, les administrations compétentes en matière d'analyse économique et d'évaluation de politique publique, telles la direction générale du Trésor, ou assurant le pilotage et le suivi de mesures, telle la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) sur le champ des politiques de l'emploi, devraient être impliquées dans la mise en œuvre de certaines évaluations approfondies, selon les modalités d'évaluation retenues.

Elles pourraient en outre produire d'importantes contributions s'intégrant dans des évaluations portées par d'autres acteurs ou instances. La DG Trésor avait ainsi produit une importante annexe du rapport du « Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » de 2010-2011 sur les mesures concernant les services à la personne.

Compte tenu de leurs compétences et de leur positionnement, les services d'inspection devraient à l'évidence continuer à mettre en œuvre des évaluations approfondies, requérant notamment des analyses de processus et des jeux d'acteurs, comme elles le font régulièrement. La portée des évaluations qu'ils produisent est accentuée par le fait qu'ils présentent le plus souvent des préconisations pour améliorer les dispositifs de politique publique ou leur mise en œuvre.

L'Insee et des services statistiques ministériels (SSM), dont en particulier la DARES et la direction de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) du ministère chargé de la santé et des affaires sociales, emploient certains experts ayant des profils de chercheurs qui pourraient mener des « évaluations d'impact » scientifiques avec un degré d'indépendance relativement élevé pour la conduite de leurs travaux. Pour solliciter des travaux de recherche, en complément d'appels à projets de recherche, il pourrait aussi être envisagé le recrutement dans ces services statistiques de doctorants *via* des conventions de formation par la recherche en administration.

Outre les travaux de recherche, ces administrations devraient être mobilisées principalement pour la production d'analyses statistiques à même de s'intégrer dans des évaluations approfondies portées par d'autres acteurs.

Sur le passé récent, certains SSM, en particulier la DARES, ont pu jouer aussi un rôle de secrétariat et de « cheville ouvrière » pour des comités d'experts à qui le gouvernement a confié un rôle de pilotage de l'évaluation de certains dispositifs, tels la « garantie jeunes », le « plan 500 000 formations supplémentaires » ou du « plan d'investissement dans les compétences ». Certains de ces SSM lancent régulièrement des appels à projet de recherche auprès des équipes de chercheurs

Outre les compétences d'analyse économique et d'évaluation des politiques publiques dont disposent une partie de ses personnels, France Stratégie a vocation à être principalement mobilisé pour l'organisation de comités d'évaluation partenariaux de certaines politiques ou réformes importantes, impliquant les principales « parties prenantes », notamment les parlementaires et les partenaires sociaux.

Les autres administrations pilotant la mise en œuvre ou assurant le suivi de politiques publiques faisant appel à des mesures de réductions de recettes de la sécurité sociale pourraient par ailleurs se voir confier la tâche de piloter et mettre en œuvre des « évaluations allégées » sur la base d'un « cahier des charges » commun à l'ensemble de ces mesures.

Enfin, à l'instar de l'organisation retenue pour l'évaluation du CICE, il apparaît souhaitable que les principales administrations compétentes en analyse économique et évaluation de politique ainsi que les administrations responsables du pilotage ou du suivi des mesures (DGEFP, Agence nationale de la cohésion des territoires, direction générale des outre-mer, etc.) soient aussi impliquées dans la conception et la mise en œuvre de travaux d'évaluation des mesures importantes, dans le cadre de « comité partenariaux » ou de « comités de pilotage technique » ayant pour charge d'orienter les travaux et d'examiner de manière approfondie les travaux produits par les équipes de chercheurs mobilisée, en vue d'apprécier leur robustesse et d'aider ces équipes à les affiner.

2.3. La mobilisation accrue des administrations compétentes aux côtés de la DSS pour satisfaire l'obligation organique peut s'organiser selon deux modalités

La DSS ne pourra, seule, tout à la fois mettre à jour annuellement la liste des mesures, recenser les travaux d'évaluation disponibles pour l'ensemble des politiques concernées, élaborer le programme triennal d'évaluations, s'assurer dans la durée de sa mise en œuvre et, enfin, synthétiser et mettre en perspective les résultats des évaluations. L'ensemble de ces travaux vont faire intervenir de nombreux acteurs publics.

La prise en compte plus systématique de l'efficacité des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale conduit à examiner les objectifs de politiques publiques poursuivis par ces mesures, ce qui rehaussera la dimension interministérielle des annexes des PLFSS et des PLACSS relatives à ces mesures.

S'il était nécessaire d'épauler la direction de la sécurité sociale par une structure extérieure, la mission estime que les options suivantes auraient des inconvénients supérieurs à l'avantage apporté par cet appui.

- ♦ **Le recours répété à des missions des services d'inspection tous les ans ou tous les trois ans** ne saurait se substituer à une mobilisation dans la durée des administrations compétentes aux côtés de la DSS. Elle ne serait pas non plus adaptée pour assurer le pilotage d'ensemble de la mise en œuvre du programme triennal d'évaluations et ne favoriserait pas l'émergence d'un processus de capitalisation des connaissances et des bonnes pratiques.

- ◆ **Un pilotage par le Haut conseil au financement de la protection sociale (HCFiPS)** reviendrait à lui confier de nouvelles missions assez différentes de celles qui lui sont assignées aujourd’hui¹⁴. En outre, l’équipe du HCFiPS comprend aujourd’hui, outre son président, trois personnes ce qui semble limité au regard de cette nouvelle mission.
- ◆ **Un pilotage par France Stratégie** constituerait, là-aussi une nouvelle mission. France Stratégie a formellement une mission d’évaluation, mais n’a pas aujourd’hui vocation à faire des propositions d’organisation générale de l’évaluation des politiques publiques. Alors que les deux missions peuvent paraître difficilement cumulables, la mission est d’avis que France Stratégie devrait être essentiellement mobilisé dans la mise en œuvre d’évaluations approfondies fondées sur des approches partenariales.

Selon l’analyse de la mission, deux modalités sont envisageables :

- ◆ un pilotage de l’ensemble confié à la DSS, avec le concours des autres administrations ; cela appellerait à l’évidence un degré de formalisation assez poussé des processus de collaboration à mettre en place entre la DSS et les autres administrations ;
- ◆ la création d’une instance dédiée et légère (de type comité de pilotage) associant les administrations compétentes et présidée par une personnalité qualifiée, compétente en matière d’évaluation de politique publique, de politiques sociales et du financement de celles-ci ; pour la bonne articulation des travaux de cette instance avec la DSS, cette dernière s’en verrait confier le secrétariat.

Quelle que soit la modalité retenue, cela supposera un examen des moyens de la DSS qui devra assurer cette nouvelle mission.

3. La construction, la mise en œuvre et la synthèse du programme d’évaluations devraient être guidées par un impératif de publicité

L’obligation organique d’évaluation des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale trouve son origine dans une insatisfaction du Parlement sur les informations relatives à ces mesures qui lui sont communiquées. La commission spéciale de l’Assemblé nationale chargée d’examiner la proposition de loi organique estimait ainsi que « *les débats parlementaires [...] doivent pouvoir s’appuyer sur une information complète, actualisée et analytique* ». Elle regrette son caractère lacunaire et parfois daté – en 2022, cette commission considère que des évaluations de 2011 ou 2015 ne sont pas assez actuelles

La transparence souhaitée par le Parlement, nécessaire pour améliorer la qualité de la délibération publique et pour prendre des décisions claires et informées sur ces mesures, sera plus facilement atteinte si l’intégralité du programme d’évaluation – de sa conception à son compte-rendu – est mise en œuvre de manière publique. La publicité devrait donc concerner :

- ◆ en premier lieu les données sociales y compris sous leur forme brute qui constituent le « matériau de base » des évaluations, en donnant les nécessaires garanties sur la protection des données individuelles ;

¹⁴ L’article D.114-0-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « *Le Haut Conseil a pour mission :*

1° De dresser un état des lieux du système de financement de la protection sociale, d’analyser ses caractéristiques et ses changements ;

2° D’évaluer les évolutions possibles de ce système de financement ;

3° D’examiner l’efficacité des règles de gouvernance et d’allocation des recettes de l’ensemble du système de protection sociale de manière à assurer son équilibre pérenne ;

4° De formuler, le cas échéant, des recommandations et des propositions de réforme.

Le Haut Conseil peut, en outre, être saisi de toute question par le Premier ministre ».

- de manière plus générale, toute information permettant de mieux comprendre le droit social pour ce qui concerne les recettes et les mesures venant les réduire – cette recommandation méritant, par ailleurs, d'être étendue aux prestations servies ;
- le programme d'évaluation lui-même et les résultats qu'il produit, l'annexe 3 des PLACSS constituant le véhicule le plus indiqué pour l'information du Parlement à leur sujet.

Cette publicité devrait permettre en outre de respecter le principe général d'ouverture par défaut des données publiques prévu par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ; dans le cas particulier des annexes aux projets de lois de financement de la sécurité sociale, cette ouverture des données est également prévue par l'article LO 111-4-5 du code de la sécurité sociale, créé par la LOLFSS, qui prévoit que « *les données chiffrées utilisées pour les tableaux et graphiques contenus dans les [annexes] sont publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* ».

S'appliquant à elle-même ce principe de transparence, la mission joint au rapport les données qu'elle a collectées, utilisées et produites, dans un format ouvert.

3.1. Les données sociales, individuelles et agrégées, peuvent être publiées tout en assurant leur confidentialité comme c'est déjà le cas pour les données fiscales

L'ouverture des données des bases administratives, au premier chef celles de la déclaration sociale nominative (DSN), devrait permettre d'atteindre plus efficacement l'objectif d'évaluation des différentes mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale en mettant à disposition des chercheurs les données qui lui sont nécessaires.

L'ouverture des bases administratives peut susciter d'autres évaluations par des chercheurs, de manière spontanée et sans intervention supplémentaire de l'administration. Comme le rappellent Antoine Bozio et Pierre-Yves Geoffard dans leur rapport de 2017 sur l'accès des chercheurs aux données administratives¹⁵, le Danemark, la Suède et la Norvège qui ont très tôt ouvert leurs données administratives aux chercheurs ont connu une multiplication des travaux les concernant, de la part de chercheurs locaux mais aussi étrangers. À tel point que des chercheurs américains ont pu craindre la perte du *leadership* de la recherche américaine en raison des difficultés d'accès aux bases administratives aux États-Unis et qu'une commission a été chargée de réaliser un audit sur ces questions¹⁶.

Comme rappelé *supra*, le principe d'ouverture par défaut des données des bases administratives est inscrit dans notre droit depuis 2016. L'accès des chercheurs aux bases administratives a d'abord été effectif dans le champ des données fiscales en l'entourant de garanties nécessaires à la protection des données individuelles. Ainsi, depuis 2013, le livre des procédures fiscales prévoit, en son article L. 135 D que « *l'accès à des tiers, à des fins de recherche scientifique, aux informations recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts peut être autorisé [...], après avis favorable du comité du secret statistique* ».

¹⁵ « L'accès des chercheurs aux bases administratives – État des lieux et propositions d'actions », rapport du groupe de travail du conseil national de l'information statistique, mars 2017.

¹⁶ Card, D., Chetty, R., Feldstein, M. et E. Saez (2010), « Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States », *National Science Foundation white paper* et *Commission on Evidence-Based Policymaking* (CEP) établie par le *Evidence-Based Policymaking Commission Act of 2016*, 30 mars 2016.

En pratique, afin de répondre aux besoins croissants d'utilisation de données individuelles tout en garantissant leur confidentialité sur un plan juridique et technique, l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a créé en 2010 un centre d'accès sécurisé aux données (CASF). Initialement prévu pour permettre l'accès aux données issues de la statistique publique, les données fiscales ont également été mises à disposition par ce centre à partir de septembre 2014. Le CASF agit comme un tiers sans que le service producteur de données doive investir dans l'infrastructure de diffusion. Le CASF contractualise également avec les chercheurs pour leur accès aux données.

Parmi les données fiscales, deux bases retiennent plus particulièrement l'attention car elles devraient pouvoir trouver leurs analogues dans le champ social :

- ♦ la base des données recensées à l'occasion de la déclaration des revenus foyers fiscaux ; cette base contient 3005 variables pour les années 2006 à 2020, pour la France entière – métropole et départements d'outre-mer ;
- ♦ le fichier échantillon de l'impôt sur le revenu contient les données depuis 1994 d'un échantillon représentatif de 500 000 foyers fiscaux, l'échantillonnage étant exhaustif pour le pourcentage des foyers aux revenus imposables les plus élevés.

Ces fichiers sont disponibles *via* le CASF pour des chercheurs ou des administrations après habilitation par le comité du secret statistique, à des fins d'étude et de recherche.

Les équivalents de ces bases pour ce qui concerne les recettes de la sécurité sociale seraient :

- ♦ les variables de la DSN pour l'ensemble des données individuelles et agrégées ;
- ♦ un échantillon de ces variables, représentatif des établissements et des salariés.

L'analogie entre bases fiscales et sociales n'est pas complète dans la mesure où ces dernières présentent des données individuelles et agrégées au niveau de l'établissement, les bases fiscales mentionnées *supra* étant par définition des bases concernant les foyers fiscaux sans autre agrégation. Néanmoins, ces questions de cohérence entre données individuelles et données agrégées de la DSN sont bien connues de l'Urssaf caisse nationale qui est déjà engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité des données (cf. annexe III). Les chercheurs pourraient en outre procéder par eux-mêmes au retraitement des données individuelles brutes, *a fortiori* si les organismes de la statistique publique publient les codes qu'ils utilisent eux-mêmes pour effectuer les retraitements.

Ces données pourraient être rendues accessibles *via* le CASF après avis du comité du secret statistique qui est également compétent pour ces données en application de l'article L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration : « *lorsqu'une demande [...] porte sur une base de données et vise à effectuer des traitements à des fins de recherche ou d'étude présentant un caractère public, l'administration détenant la base de données ou l'administration des archives peut demander l'avis du comité du secret statistique* ».

L'avantage d'une telle possibilité d'accès aux données sociales nominatives brutes *via* le CASF serait de permettre aux chercheurs d'utiliser les données provenant de plusieurs producteurs par appariement au sein d'un même environnement de travail. Au Royaume-Uni par exemple, les données de la statistique publique sont accessibles dans un environnement différent des données fiscales, ce qui rend l'appariement beaucoup plus compliqué. Or, les appariements sont nécessaires pour répondre à des questions de politique publique, ce que les enquêtes ne permettent pas toujours puisqu'elles sont conçues pour répondre à des questions prédéfinies.

3.2. En complément de ces données, les algorithmes, codes sources, taux et barèmes utilisés par l'administration devraient être rendues publics

3.2.1. Les codes sources et algorithmes

Le partage des codes sources permettant de calculer les cotisations et contributions sociales et les mesures qui les réduisent relèvent également de ce principe de transparence et constituent un puissant levier d'efficacité au service de l'évaluation.

En effet, la compréhension et la quantification des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale sont aujourd'hui réalisées au sein des administrations (direction de la sécurité sociale, Urssaf caisse nationale, direction générale du trésor, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, *etc.*) et laboratoires de recherche en reproduisant des outils aux fonctions similaires.

La mise à disposition du travail de codification – au sens informatique du terme – de tout ou partie du droit socio-fiscal de manière fiabilisée, permet d'en faire bénéficier une communauté qui pourrait, en outre, le vérifier et le cas échéant le corriger.

Il en va de même pour les algorithmes publics qui devraient décrire, de manière simple, les étapes entrant dans le calcul des cotisations et contributions sociales, y compris leurs réductions, pour la majorité des cas afin de permettre à chacun de comprendre comment le montant de la recette est déterminé. Ainsi, dans un tout autre domaine, les algorithmes de la procédure d'affectation des élèves dans les établissements scolaires ou l'enseignement supérieur sont publics.

Dans le champ social, il n'existe pas de tel algorithme public, même si le document de « *description fonctionnelle des données de la DSN* » décrit selon un modèle logique le passage du revenu brut au revenu net via les cotisations et les contributions dues.

Deux raisons peuvent expliquer ce retard relatif :

- ♦ la description logique des modalités de calcul des recettes de la sécurité sociale, et des mesures de réduction de ces mêmes recettes, nécessite au préalable un travail d'explicitation de la norme de référence qui n'a pas été réalisé systématiquement ;
- ♦ l'explication d'algorithmes de calcul de ressources est souvent complémentaire de l'écriture du code pour l'effectuer. Or, comme indiqué précédemment, la mise à disposition de ce code n'est pas réalisée pour les recettes de la sécurité sociale.

Des estimateurs de cotisations ou de réduction générale sont disponibles sur le site de l'Urssaf caisse nationale, avec toutefois les trois limites suivantes :

- ♦ l'exhaustivité, notamment des mesures de réduction, n'est pas assurée ;
- ♦ les estimateurs ne sont pas des calculateurs, le montant total de la rémunération d'un salarié à prévoir au moment d'une embauche par exemple est fourni à titre indicatif ;
- ♦ même si les estimations fournies étaient des simulations exactes des cotisations ou contribution sociales, l'outil en ligne ne saurait remplacer le partage du code source, dans la mesure où son utilisation est plus restreinte et non vérifiable.

Or, la mise à disposition des algorithmes et codes sources n'est pas une tâche complexe, même si le nombre des recettes et des mesures venant les réduire, de différences de situations d'entreprises, *etc.* peut rendre cette tâche fastidieuse.

Comme mentionné *supra*, la mise à disposition, par les administrations qui les détiennent, des codes sources et algorithmes publics qui permettent le calcul des sommes dues par les contribuables ou les assujettis est par ailleurs une obligation légale prévue à l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Une étape supplémentaire pourrait être de contribuer à un simulateur de l'ensemble de la législation socio-fiscale, dont le principal avantage est de permettre de calculer les interdépendances entre les différentes mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale d'une part, et entre ces dernières et leurs pendants fiscaux d'autre part.

OpenFisca¹⁷ constitue un exemple d'un tel simulateur : il s'agit d'un logiciel libre de microsimulation du système socio-fiscal français. Il permet de consulter des formules de calcul mais aussi d'effectuer des calculs. OpenFisca constitue ainsi le moteur de différents modèles des équipes de recherche susceptibles d'évaluer les mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale ; il est également utilisé par LexImpact, service de l'Assemblée nationale, rattaché à la direction du contrôle et de l'évaluation, spécialisé dans le chiffrage et la gestion de données, pour évaluer les effets de la législation socio-fiscale sur différents cas-types¹⁸.

Ce logiciel libre pourrait être considéré comme une infrastructure utile à l'évaluation ou comme une bibliothèque de formules de calculs, auxquelles les différentes administrations pourraient contribuer pour mutualiser les efforts de publication qu'il reste à faire dans le champ social.

3.2.2. Les taux et barèmes

En plus des codes-sources et des algorithmes, la publication des taux et des différents barèmes, qui sont nécessaire pour le calcul effectif des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale, serait utile pour éviter que les administrations et les équipes de recherche n'effectuent, chacune de leur côté, la même tâche de recensement et de mise à jour.

L'Urssaf présente une rubrique dédiée aux « taux et barèmes » sur son site internet, qui recense par exemple les montants du Smic horaire brut et du Smic brut mensuel dans le cas général mais aussi pour des cas particuliers au 1^{er} janvier 2023 et par le passé. Le recensement, sur ce même site, des plafonds de sécurité sociale définissant le montant maximum des rémunérations ou gains à prendre en considération pour le calcul des cotisations constitue un autre exemple.

Cette démarche pourrait être systématisée à l'ensemble des paramètres nécessaires aux calculs des mesures de réduction, dans un format ouvert lisible par une machine pour un traitement automatisé. Dans le cadre d'un financement public par l'agence nationale de la recherche, l'institut des politiques publiques a construit des barèmes pour différents types de recettes, dont les cotisations et contributions sociales¹⁹, qui sont désormais publics. Ces données permettent en outre de nourrir les modèles de micro-simulation mentionnés *supra*.

3.3. L'intégralité des évaluations des mesures, qu'elles soient ou non réalisées en application du programme d'évaluation devrait être publiée

3.3.1. La publication du programme et des méthodes d'évaluation envisagées

Pour satisfaire l'obligation organique d'évaluation de l'ensemble des mesures de réduction de recettes de la sécurité sociale, un programme triennal d'évaluations doit être élaboré et mis en œuvre (cf. 2 ci-dessus).

¹⁷ Disponible en suivant ce lien : <https://github.com/openfisca/openfisca-france>.

¹⁸ Disponible en suivant ce lien : <https://socio-fiscal.leximpact.an.fr/>.

¹⁹ Disponible en suivant ce lien : <https://www.ipp.eu/baremes-ipp/prelevements-sociaux/>.

La conception de ce programme d'évaluations et sa réalisation devraient eux-mêmes être rendus publics, dans les annexes 3 des PLACSS. Cette publicité devrait notamment concerner :

- ♦ les choix opérés, en début de programme triennal pour orienter les mesures identifiées par type d'évaluation et les éventuels regroupements réalisés (cf. 1.1 ci-dessus) ;
- ♦ les ordres de priorité établis pour construire la « tranche annuelle » du programme, ces priorités pouvant prendre en compte les enjeux financiers effectifs ou estimés, le caractère récent ou non des dernières évaluations, la disponibilité de la donnée ainsi que des dernières modifications substantielles apportées à la mesure ;
- ♦ les choix méthodologiques retenus pour effectuer des évaluations allégées ou approfondies, parmi un panel de configurations organisationnelles (comité d'évaluation partenarial, travaux d'évaluation confiés à des équipes de chercheurs par le biais d'appels à projets de recherche, recours à des doctorants au sein de l'administration, service de la statistique public), d'outils et de techniques (évaluation quasi-expérimentale, micro-économétrie structurelle, analyse statistique et faits stylisés, analyse qualitative).

Il reste alors à justifier de la bonne adéquation entre la priorité d'un ensemble de mesures dérogatoires et les choix méthodologiques et institutionnels pour mener l'évaluation, afin de respecter l'objectif de proportionner l'ambition des travaux d'évaluation aux enjeux ;

- ♦ la réalisation effective de la tranche « annuelle » du programme prévue dans les derniers PLACSS, afin de rendre compte des dernières évaluations publiées, des éventuels retards pris par les travaux et changements méthodologiques, ou bien de reprogrammations d'évaluations.

3.3.2. Le recensement des évaluations devrait faire l'objet de publication

La liste des travaux publics de recherche et d'évaluation des différentes mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale qui figurent dans le recensement réalisé par la mission peut être publiée. Pour autant, le travail de catégorisation des évaluations et leur mise en perspective mérite aussi d'être publié afin de faciliter leur appropriation par les parlementaires et les citoyens.

L'exemple américain du département du travail qui a créé il y a dix ans le site internet CLEAR (pour *clearinghouse for labor evaluation and research*) dédié à l'évaluation des politiques publiques de l'emploi est, à ce titre, intéressant²⁰.

L'objectif de ce site est de rendre la recherche plus accessible aux praticiens, décideurs, chercheurs et au public plus généralement. Il identifie et résume différents types d'évaluations, en incluant les analyses descriptives ou de mise en œuvre et les études d'impact. Au-delà de l'ambition d'exhaustivité, l'objectif est de repérer et mettre en avant les recherches dont l'impact potentiel est le plus élevé afin d'éclairer au mieux la décision politique. Un système de notation en fonction du niveau de causalité établi par l'étude est par ailleurs mis en place.

²⁰ Disponible en suivant ce lien : <https://clear.dol.gov/>. CLEAR pourrait être traduit par « centre d'échanges pour l'évaluation et la recherche sur le travail ».

3.4. Les données de la grille d'analyse et les données désagrégées sous-jacentes devraient être rendues publiques chaque année, dans le cadre de la présentation de l'annexe 3 du PLACSS

La grille d'analyse synthétise en un document unique les caractéristiques juridiques, quantitatives et évaluatives de chacune des 147 mesures de réduction de recette de la sécurité sociale. Si la mise en perspective et les commentaires de chaque élément qui la compose se révèlent nécessaires, la publication de la grille elle-même constitue un élément essentiel de l'information du Parlement et plus largement des citoyens en vue d'éclairer les débats sur ces mesures.

Une telle publication accentuerait l'obligation de fournir les caractéristiques quantitatives pour chaque mesure de réduction de recettes de la sécurité sociale.

La publication de données détaillées qui sous-tendent les agrégats de pertes de recettes théoriques, de nombre de personnes concernées, d'entreprises bénéficiaires, pour les plus importantes de ces mesures – par exemple celles devant faire l'objet d'une évaluation approfondie – permettrait en outre d'enrichir les débats parlementaires. Cette publication pourrait concerner :

- ◆ les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par catégories de taille d'entreprises, par secteur d'activité économique et par zone géographique pour les établissements concernés ;
- ◆ les pertes de recettes théoriques et les effectifs concernés par décile ou centiles de salaires (en référence à la rémunération au niveau du Smic) ou de revenus pour les salariés ou les travailleurs indépendants.

Ces données, certes plus détaillées, resteraient suffisamment agrégées pour rendre impossible l'identification des personnes, respectant en cela le secret statistique.

PIÈCE JOINTE 5

Liste des évaluations des mesures de réduction des recettes de la sécurité sociale à envisager dans les trois prochaines années

Évaluations approfondies

1. Trois mesures générales de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale

intitulé	(code)	disposition
Réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs	CSS	art. L. 241-13
Réduction du taux de cotisations d'assurance maladie pour les salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 2,5 Smic	CSS	art. L. 241-2-1
Réduction du taux de cotisations d'allocations familiales pour les salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 1,6 puis 3,5 Smic	CSS	art. L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13

2. Développer l'emploi : mesures ciblées sur les outre-mer

intitulé	(code)	disposition
Réduction de cotisations pour les entreprises implantées en outre-mer prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer	CSS	art. L. 752-3-2 et L. 752-3-3
Réduction de cotisations pour les entreprises implantées en outre-mer prévues par la loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer	CSS	art. L. 752-3-1
Réduction générale des cotisations patronales applicables à Mayotte		nd
Taux spécifiques de taxe sur les salaires applicables dans les départements d'outre-mer	CGI	art. 231 (5)

3. Développer l'emploi : mesures ciblées sur des secteurs d'activité

3.1. services à la personne (hors publics fragiles)

intitulé	(code)	disposition
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs en outre-mer	CSS	art. L. 241-10 (3° du I. bis)
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	CSS	art. L. 241-10 (I-bis)
Accueillants familiaux	CSS	L. 241-10 (II)
Personnes employées au pair		Arrêté du 22 octobre 1985 fixant les cotisations de sécurité sociale dues au titre de l'emploi des stagiaires aides familiaux
Stagiaires aides-familiaux étrangers		Arrêté du 22 octobre 1985 fixant les cotisations de sécurité sociale dues au titre de l'emploi des stagiaires aides familiaux
Aide du comité social et économique ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile (CESU préfinancé)	C. travail	art. L1271-1

3.2. services à la personne (publics fragiles)

intitulé	(code)	disposition
Aide à domicile employée par un particulier fragile (emploi direct ou mandataire)	CSS	art. L. 241-10 (I)
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile (prestataire)	CSS	L. 241-10 (III)

3.3. multi-secteurs dont DFS

	(code)	disposition
Déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels	CGI	Annexe IV, article 5
Exemptions d'assiette de taxe sur les salaires	CGI	art. 231 bis D à 231 bis V
Montants plafonnés de contribution sociale de solidarité des sociétés concernant certains secteurs d'activité	CSS	art. L. 137-32

3.4. création culturelle

intitulé	(code)	disposition
Artistes du spectacle et mannequins		Arrêté du 24 mai 1971 calcul des cotisations de sécurité sociale dues pour les mannequins
Artistes du spectacle et mannequins : revenus tirés de l'exploitation de l'interprétation (redevances et royalties)		nd
Acteurs de complément		Arrêté du 9 janvier 1989 fixant les modalités de calcul des cotisations de sécurité sociale dues pour les acteurs de complément
Revenus tirés de la diffusion ou de la commercialisation des œuvres d'art (« contribution diffuseurs »)		Loi n° 75-1348 du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs
Financement de la protection sociale des artistes-auteurs		Loi n° 75-1348 du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs
Prise en charge d'une fraction des cotisations vieillesse pour les artistes-auteurs		Décret n° 2019-422 du 7 mai 2019 instituant des mesures de soutien au pouvoir d'achat des artistes-auteurs

3.5. emploi agricole (TO-DE)

intitulé	(code)	disposition
Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	C. rur.	art. L741-16

Pièce jointe 5

3.6. sportifs

intitulé	(code)	disposition
Arbitres et juges sportifs		Loi n° 2006-1294 du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres
Droit à l'image des sportifs	C. sport	art. L122-2-10-1
Sportifs, entraîneurs professionnels et sportifs de haut niveau (primes sportifs de haut niveau)		Arrêté du 27 juillet 1994 fixant l'assiette des cotisations de sécurité sociale dues pour les personnes exerçant une activité dans le cadre d'une personne morale à objet sportif, d'une association de jeunesse ou d'éducation populaire

3.7. journalistes

intitulé	(code)	disposition
Abattement d'assiette et réduction de taux en faveur des journalistes		Arrêté du 26 mars 1987 fixant l'abattement applicable au taux des cotisations de sécurité sociale dues pour l'emploi de certaines catégories de journalistes
Journalistes professionnels rémunérés à la pique et collaborateurs de presse		nd

4. Accompagner vers l'emploi

4.1. Apprentissage

	(code)	disposition
Contrats d'apprentissage	C. trav.	art. L. 6227-8 à L. 6227-9, L. 6243-2 à L. 6243-3
Stagiaires en entreprises ou en milieu professionnel	CSS	art. L. 136-1-1

4.2. insertion des jeunes et publics fragiles

	(code)	disposition
Contrats uniques d'insertion sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi	C. trav.	art. L. 5134-31
Demandeurs d'emploi en formation professionnelle continue		art. 1 du décret n°80-102 du 24 janvier 1980 relatif à la fixation des cotisations de sécurité sociale dues par l'État au titre des stagiaires de la formation professionnelle continue

5. Soutien aux revenus tirés d'une activité salariée

5.1. heures supplémentaires

intitulé	(code)	disposition
Déduction forfaitaire de 1,50 € sur les cotisations patronales relatives aux heures supplémentaires dans les entreprises de moins de 20 salariés	CSS	art. L. 241-18
Réduction des cotisations salariales relatives aux heures supplémentaires et complémentaires	CSS	art. L. 241-17
Déduction forfaitaire des cotisations patronales sur les heures supplémentaires		art. 2 loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

5.2. protection sociale complémentaire

intitulé	(code)	disposition
Garanties de prévoyance complémentaire et de retraite supplémentaire	CSS	art. L242-1
Plan d'épargne pour la retraite collectif et plan d'épargne retraite d'entreprise collectif	CSS	art. L242-1
Retraites à prestations définies à droits aléatoires (« retraites chapeaux »)		nd
Capital décès bénéficiant d'un financement de l'employeur et versés par un organisme habilité	CSS	art. L. 242-1 (II 4°)
Contribution aux prestations complémentaires de prévoyance pour les entreprises de moins de 11 salariés	CSS	art. L. 137-15
Prestations complémentaires de prévoyance et la réserve spéciale de participation des coopératives de production	CSS	art. L. 137-16
Taux réduit pour les sommes affectées à un plan d'épargne retraite collectif pour les entreprises de plus de 50 salariés	CSS	art. L. 137-16

5.3. fins ou suspension du contrat de travail

intitulé	(code)	disposition
Indemnités de rupture du contrat de travail ou du mandat social	CSS	art. L137-15
Indemnités spécifiques de rupture conventionnelle homologuée	CSS	art. L. 137-15 (3°)
Contrats de sécurisation professionnelle	C. trav.	art. L. 1233-67
Allocations de préretraites d'entreprise	CSS	art. L. 136-1
Indemnités complémentaires d'activité partielle	C. trav.	art. L. 5122-4
Aides aux actions de reclassement et de reconversion professionnelle	CSS	art. L. 137-10 (IV)
Indemnités de licenciement, de mise à la retraite et de départ volontaire ;	CSS	art. L. 137-15

5.4. primes, intéressement et participation

intitulé	(code)	disposition
Primes exceptionnelles exonérées des cotisations et contributions sociales mises en œuvre en 2020 ou en 2021		art. 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020
Monétisation de la renonciation aux journées de réduction du temps de travail par le salarié		art. 5 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022
Prime de partage de la valeur		art. 1 loi n°2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat
Intéressement, intéressement de projet et supplément d'intéressement	C. trav.	art. L3312-4
Participation aux résultats de l'entreprise et supplément de réserve spéciale de participation	CSS	art. L. 242-1 (II.2°)
Participation et intéressement volontaire des entreprises ; intéressement des petites et moyennes entreprises	CSS	art. L. 137-15

5.5. titres restaurants

intitulé	(code)	disposition
Titres restaurant	CSS	art. L. 136-1-1

5.6. autres avantages consentis aux salariés

intitulé	(code)	disposition
Chèque-repas du bénévole et titre-repas du volontaire	CSS	art. L136-1-1
Chèques vacances	C. tourisme	art. L411-9
Avantages accordés par les comités sociaux et économiques dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles	CSS	art. L136-1-1
Avantages tarifaires accordés par les entreprises à leurs salariés		nd

5.7. actionnariat salarié

intitulé	(code)	disposition
Stock-options	CSS	art. L137-13
Attribution gratuite d'actions	CSS	art. L137-13
<i>Carried interests</i>	CSS	art. L137-18
Plans d'épargne entreprise et plans d'épargne interentreprises	CSS	art. L. 242-1 (II.3°)
Exonération associée à la première distribution d'attribution gratuite d'actions des TPE, PME et ETI	CSS	art. L. 137-13
Exonération des attributions d'options ou d'action du forfait social	CSS	art. L. 137-15
Contribution des salariés à l'acquisition de titres de l'entreprise	CSS	art. L. 137-16

6. Mesures concernant les non-salariés

6.1. professions médicales

intitulé	(code)	disposition
Réduction de taux en faveur des professions médicales exerçant à temps partiel		Arrêté du 3 février 1975 fixant le taux des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales dues au titre de l'emploi à temps partiel des membres des professions médicales
Prise en charge par la branche maladie des charges des praticiens	CSS	art. L. 162-14-1

6.2. Indépendants

intitulé	(code)	disposition
Réduction dégressive du taux de cotisations d'assurance maladie et maternité pour les travailleurs indépendants	CSS	art. L. 621-1 à L. 621-3
Réduction du taux de cotisations d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants	CSS	art. L. 613-1
Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis outre-mer	CSS	art. L. 756-2 à L. 756-5
Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs indépendants établis à Mayotte		nd
Dispense de cotisations minimales en faveur des travailleurs indépendants titulaires de minima sociaux ou exerçant des activités saisonnières	CSS	art. L. 613-11
Plus-values des travailleurs indépendants	CGI	art. 151 <i>septies</i> et art. 238 <i>quindecies</i>

6.3. ACRE

intitulé	(code)	disposition
Aide à la création et à la reprise d'entreprise	CSS	art. L131-6-4

6.4. exploitants agricoles

intitulé	(code)	disposition
Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole	C. rur.	art. L731-13
Déduction du revenu implicite du capital foncier de l'assiette sociale pour les exploitants agricoles	C. rur.	art. L731-14
Déduction pour épargne de précaution pour les exploitants agricoles	C. rur.	art. L731-15
Taux réduits de taxe de solidarité additionnelle pour les contrats collectifs dont les garanties santé n'excèdent pas 20% du contrat	CSS	art. L. 862-4 (II bis 1°)

Évaluations allégées

intitulé	(code)	disposition
Volontaires dans les armées	C. serv. nat.	art. L. 121-1 à L. 121-3
Volontaires pour l'insertion	C. serv. nat.	art. L. 130-1 à L. 130-4
Structure d'aide sociale ou de réinsertion socio-professionnelle	CSS	art. L. 241-12
Ateliers et chantiers d'insertion		art. 20 loi n°2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014
Travailleurs privés d'emploi occupés à des tâches d'intérêt général et rémunérés à ce titre		nd
Personnes détenues effectuant un travail pour le compte de l'administration		nd
Personnes encadrant des adultes handicapés dans un centre de vacances ou de loisirs		nd
Associations d'étudiants à caractère pédagogique (junior entreprise)		nd
Formateurs occasionnels dont l'activité n'excède pas trente jours par an au sein de l'entreprise		nd
Vendeurs à domicile indépendants non immatriculés au registre du commerce ou au registre spécial des agents commerciaux		nd
Vendeurs colporteurs de presse et porteurs de presse		art. 22 loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi
Correspondants locaux de presse		art. 10 loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses dispositions d'ordre social
Personnes travaillant dans un centre de vacances et de loisirs pour mineurs		nd
Voyageurs, représentants et placier à cartes multiples		Arrêté du 16 février 1959 Calcul des cotisations patronales de sécurité sociale dues pour les voyageurs, représentants et placiers de commerce à cartes multiples et fixant les modalités de la régularisation de ces cotisations et des cotisations ouvrières correspondantes
Marins : exonération de cotisations patronales		Article 6 du décret du 17 juin 1938 modifié relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins
Ministres du culte et membres de congrégations religieuses affiliés à la caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes	CSS	Art. L382-22
Dispositifs pour le transport domicile-travail		nd
Rémunérations versées par un tiers	CSS	art. L241-10
Personnes non affiliés : assesseurs de tribunaux du contentieux de l'incapacité et des tribunaux des affaires de sécurité sociale, mandataires sociaux non rémunérés pour le mandat,		nd

Pièce jointe 5

intitulé	(code)	disposition
dirigeants et membres élus ou désignés des ordres professionnels, comités ou conseils divers		
Dispense d'affiliation temporaire à l'assurance vieillesse obligatoire pour les salariés impatriés	CSS	art. L. 767-2
Personnels des hôtels, cafés, restaurants rémunérés uniquement au pourboire		arrêté du 14 janvier 1975 relatif à l'assiette des cotisations de sécurité sociale dues pour le personnel des hôtels, cafés et restaurants
Contrats d'insertion par l'activité / aidés en outre-mer	C. trav.	art. L. 5522-18 (abrogé)
Indemnités complémentaires d'activité partielle	C. trav.	art. L. 5122-4
Exonération partielle de cotisations pour les médecins retraités installés en zone de montagne	CSS	art. L. 642-3
Loueurs de chambres d'hôtes, loueurs de locaux d'habitation meublés et loueurs de biens meubles	CSS	art. L. 611-1 (6° et 7°)
Personnes résidant en France et travaillant en Suisse ou titulaires de pension ou de rente suisses	CSS	art. L. 380-3-1
Taux réduits de taxe de solidarité additionnelle pour les contrats responsables d'assurance maladie complémentaire des professions agricoles	CSS	art. L. 862-4 (II bis 2°)
Exonération et abattement de contributions sur les dépenses de promotion des médicaments et dispositifs médicaux	CSS	art. L. 245-2 et L.245-4 ; L. 245-5-3
Médicaments génériques et contributions pharmaceutiques	CSS	art. L. 138-10, L. 245-2 et L. 245-6
Médicaments orphelins et contributions pharmaceutiques	CSS	art. L. 138-1, L. 138-10, L. 245-2 et L. 245-6
Réduction d'assiette pour certaines spécialités pharmaceutiques de la contribution relative à la vente en gros	CSS	art. L. 138-1
Réduction de la contribution en cas d'accord avec le comité économique des produits de santé	CSS	art. L. 138-13
Taux réduit d'accise sur les alcools pour les cidres (etc.), appellations d'origine protégée et petits brasseurs	CIBS	Article L313-21 ; art. L313-21 à L. 313-23
Taux réduit d'accise sur rhums traditionnels d'outre-mer consommés en métropole et sur les spiritueux consommés outre-mer	CIBS	art. L. 313-24 à L. 313-26 et art. L. 313-27 à L. 313-3
Exclusion de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés des cotisations, des primes et acceptations provenant des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables	CSS	art. L. 137-33
Exonération de contribution sociale de solidarité des sociétés pour les coopératives maritimes	CSS	art. L. 137-31
Exonération pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural	CSS	art. L. 137-10
Exonération pour les véhicules électriques, à hydrogène et hybrides et les véhicules pour les personnes à mobilité réduite	CIBS	art. L. 421-123 à L. 421-125
Exonération pour certaines activités économiques	CIBS	art. L. 421-126 à L. 421-132

Source : Mission.

Légende des codes : code de la sécurité sociale (CSS), code général des impôts (CGI), code des impositions des biens et services (CIBS), code rural et de la pêche maritime (C. rur.), code du travail (C. trav.), code du sport (C. sport), code du service national (C. serv. nat.), code du tourisme (C. tourisme).

PIÈCE JOINTE A

Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Pièce jointe A

Paris, le 27 SEP. 2022

Nos références : MEFI-D22-03138

Madame Catherine SUEUR

Cheffe de l'Inspection générale des finances

Monsieur Thomas AUDIGÉ

Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission d'évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contribution de sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

La crise sanitaire a eu des conséquences profondes sur les finances publiques et notamment sociales. La dégradation exceptionnelle des comptes de la sécurité sociale sous le double effet de l'augmentation des dépenses liées notamment à la lutte contre la pandémie et de la réduction des cotisations et contributions recouvrées a rendu nécessaire un renforcement de la gouvernance des finances sociales.

La proposition de loi organique déposée par le rapporteur général du projet de loi de financement de la sécurité sociale à l'Assemblée nationale, le député Monsieur Thomas Mesnier, et adoptée le 9 février 2022 par le Parlement, résulte, comme la loi organique adoptée le 28 décembre 2021 sur le champ des finances de l'État, de ces réflexions.

Le nouveau cadre organique prévoit notamment que l'annexe actuelle qui informe le Parlement sur les réductions de cotisations et de contributions sera divisée en deux pour être présentée en même temps que la loi de financement de l'année et que la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) nouvellement créée. La première ne portera plus que sur les mesures de l'année tandis que la seconde portera sur les exonérations existantes lors du dernier exercice clos.

1/3

139 rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Le Bureau des cabinets des ministères économiques et financiers met en œuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dans le cadre de la prise en charge de la correspondance à laquelle fait suite le présent courrier. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne concernée bénéficie d'un droit d'accès et de rectification à ses informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - Bureau des cabinets - Pôle PCS - Téléduc 181 - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12.

En outre, la loi organique prévoit l'obligation d'évaluer au moins tous les trois ans l'efficacité de chaque dispositif en vigueur lors du dernier exercice clos. Enfin, cette disposition se combine à un nouveau monopole des lois de finances pour la sécurité sociale (LFSS) pour la création ou la modification de nouvelles mesures d'allègements au-delà de trois ans.

L'évaluation des dispositifs d'exonération de cotisations et de contributions sociales constitue une préoccupation ancienne. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 avait reconduit le mécanisme d'évaluation des dispositifs qui avait donné lieu, dès 2011, à un rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. Par ailleurs, la LPFP pour les années 2014 à 2019 avait déjà prévu le principe de limitation à trois années des nouveaux dispositifs. Une revue générale avait été réalisée à ce titre en 2015 par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances et transmise au Parlement.

La loi organique renforce désormais ce besoin en imposant une évaluation triennale de l'ensemble des dispositifs qui doit être mise en œuvre à compter de la LACSS au titre de l'année 2022. Toutefois, l'expérience montre la portée limitée des suites données aux évaluations passées qui n'ont que rarement abouti, même lorsque des évaluations concluaient de manière très négative sur l'utilité d'un dispositif, d'en faire évoluer les caractéristiques. En outre, la méthode pour réaliser des évaluations rigoureuses, susceptibles d'être acceptables par les parties prenantes et utiles pour les décideurs, demeure à définir.

Il importe donc, d'une part, de fixer une méthodologie d'évaluation satisfaisante pour respecter l'objectif de revue triennale exhaustive imposé par la loi organique et, d'autre part, de réaliser une première évaluation des dispositifs existants.

Dans un premier temps, la mission déterminera le périmètre des dispositifs qui relèvent de l'obligation d'évaluation prévue par la loi organique. Ce périmètre devra être cohérent avec celui retenu pour l'application des dispositions de la LPFP précitée. La mission recensera également les données disponibles pour évaluer ces dispositifs.

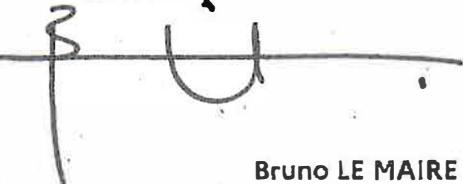
Sur ce fondement, elle proposera une méthode d'évaluation permettant de répondre aux attentes parlementaires, qui facilite l'appréciation de leur efficacité et favorise la prise de décision sur leur évolution éventuelle. Autant que possible, un ensemble de critères applicables et dont la réalisation est vérifiable aisément pour un maximum d'entre eux d'une année sur l'autre devra être privilégiée. Cette méthode devra être stable dans le temps pour permettre une mise à jour simple et régulière. Elle pourra s'inspirer notamment de la grille d'analyse établie par la mission précédente en 2015 pour établir un état des lieux.

Dans un second temps, la mission procèdera à l'évaluation et à une première mise à jour de cette grille d'évaluation en appliquant la méthode qu'elle aura proposée à l'ensemble des dispositifs recensés. Elle pourra à cette occasion, et sans préjudice de cette revue exhaustive, identifier des dispositifs qui nécessitent des travaux plus approfondis et qui pourront, par la suite, être conduits par des tiers, sur la base des données dont dispose notamment l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), comme le propose la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2019. Au regard des moyens que nécessitent de tels travaux, cette évaluation ne pourra porter chaque année que sur un nombre limité de mesures, sélectionnées au regard de leur importance financière, de leur caractère dérogatoire aux règles de droit commun ou du manque d'informations et d'évaluations récentes disponibles. La mission proposera les modalités de ces évaluations particulières et la liste de celles qui doivent être étudiées de manière prioritaire, et notamment en vue du dépôt de la première annexe informative concernée par cette procédure, qui sera donc enrichie – indépendamment des seules exigences organiques – par ces études plus ciblées et plus approfondies.

Pièce jointe A

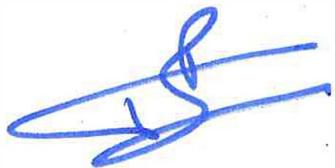
Au regard de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions à compter de la LACSS pour 2022 qui devra être déposée au Parlement au printemps 2023 et de la nécessité de réaliser des travaux en aval de la remise de votre rapport, les résultats de vos travaux doivent être remis pour le mois de décembre 2022. La méthodologie d'évaluation fera l'objet d'une proposition et d'un échange préalables avec nos services au mois de septembre.

Je vous remercie par avance pour votre mobilisation au service de cette mission, pour laquelle vous pourrez vous appuyer sur les services de direction de la Sécurité sociale, et plus particulièrement des sous-directions du financement de la sécurité sociale et des études et des prévisions financières. Vous pourrez également solliciter au besoin la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ainsi que la direction générale des Finances publiques et l'ACOSS.



Bruno LE MAIRE

Ministre de l'Économie, des Finances
et de la Souveraineté industrielle et numérique



François BRAUN
Ministre de la Santé
et de la Prévention



Gabriel ATTAL
Ministre délégué chargé des Comptes publics

PIÈCE JOINTE B

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PARLEMENT	1
1.1. Assemblée nationale	1
1.1.1. <i>LexImpact, direction du contrôle et de l'évaluation</i>	1
1.2. Sénat.....	1
2. SERVICES DU PREMIER MINISTRE	1
2.1. France Stratégie.....	1
2.2. Conseil d'analyse économique.....	1
3. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA PRÉVENTION.....	2
3.1. Cabinet du ministre de la santé et de la prévention	2
3.2. Direction de la sécurité sociale.....	2
3.2.1. <i>Sous-direction du financement de la sécurité sociale (5^{ème} sous-direction)</i>	2
3.2.2. <i>Sous-direction des études et des prévisions financières (6^{ème} sous-direction)</i>	2
3.3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques	3
4. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES, DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE	3
4.1. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics	3
4.2. Direction du budget.....	3
4.3. Direction générale du Trésor	3
4.4. Direction générale des finances publiques.....	3
4.5. Direction de la législation fiscale	4
4.6. Direction générale des douanes et droits indirects	4
4.7. Direction générale des entreprises.....	4
4.8. Institut national de la statistique et des études économiques	4
5. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DU PLEIN EMPLOI ET DE L'INSERTION	4
5.1. Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.....	4
5.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques	5
5.3. Direction générale du travail.....	5
5.4. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.....	5
6. HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	5
7. URSSAF CAISSE NATIONALE	5

8. CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE	6
9. COUR DES COMPTES.....	6
10. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	6
11. PARTENAIRES SOCIAUX.....	7

1. Parlement

1.1. Assemblée nationale

- ◆ M. Thomas Mesnier, député de la première circonscription de la Charente, rapporteur général de la commission des affaires sociales
- ◆ M. Guillaume Bazin, directeur du contrôle et de l'évaluation
- ◆ M. Charles Boriaud, administrateur à la commission des affaires sociales, en charge du financement de la sécurité sociale (coordination, recettes et équilibre général) et des retraites

1.1.1. LexImpact, direction du contrôle et de l'évaluation

- ◆ M^{me} Dorine Lambinet, designeuse de service et d'interfaces
- ◆ M^{me} Sandra Chakroun, développeuse « modélisation de la loi et analyse des données »
- ◆ M. Emmanuel Raviart, développeur « modélisation de la loi et conception des interfaces »
- ◆ M. Benoît Courty, développeur « science des données et modélisation de la loi »

1.2. Sénat

- ◆ M^{me} Élisabeth Doineau, sénatrice de la Mayenne, rapporteure générale de la commission des affaires sociales
- ◆ M. David Bonnet, chef du service de la commission des affaires sociales

2. Services du Premier ministre

2.1. France Stratégie

- ◆ M. Cédric Audenis, commissaire général adjoint
- ◆ M. Antoine Naboulet, adjoint à la directrice du département « travail, emploi, compétences »

2.2. Conseil d'analyse économique

- ◆ M. Camille Landais, président délégué
- ◆ M^{me} Hélène Paris, secrétaire générale

3. Ministère de la santé et de la prévention

3.1. Cabinet du ministre de la santé et de la prévention

- ◆ M^{me} Carole Bousquet-Bérard, directrice de cabinet du ministre de la santé et de la prévention
- ◆ M. Antoine Meffre, conseiller financement et protection sociale

3.2. Direction de la sécurité sociale

- ◆ M. Franck Von Lennep, directeur de la sécurité sociale
- ◆ M. Morgan Delaye, chef de service, adjoint au directeur de la sécurité sociale

3.2.1. Sous-direction du financement de la sécurité sociale (5^{ème} sous-direction)

- ◆ M. Paul-Antoine Georges, sous-directeur du financement de la sécurité sociale (5^{ème} sous-direction)
- ◆ M. Thomas Ramilijaona, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale (5^{ème} sous-direction)
- ◆ M^{me} Justine Hochemain, cheffe du bureau de la synthèse financière (5A), sous-direction du financement de la sécurité sociale
- ◆ M^{me} Lucie Garcin, adjointe à la cheffe du bureau de la synthèse financière (5A)
- ◆ M^{me} Agathe Grard, chargée de mission « relations financières entre l'État et la sécurité sociale » au bureau de la synthèse financière (5A)
- ◆ M^{me} Claire Marin, rédactrice du bureau de la synthèse financière (5A)
- ◆ M. Pierre Desjonquères, chef du bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B), sous-direction du financement de la sécurité sociale, jusqu'au 1^{er} février 2023
- ◆ M^{me} Léa Boissenot, cheffe du bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B), sous-direction du financement de la sécurité sociale, à partir du 1^{er} février 2023
- ◆ M. Jean-Noël Dodote, adjoint au chef du bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B)
- ◆ M. Thierry Echaubard, adjoint au chef du bureau chef du bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B)
- ◆ M^{me} Julie Dolidon, chargée de mission « dispositifs d'exonérations zonés ou ciblant des publics vulnérables ou en difficulté d'insertion » au bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B)
- ◆ M. Marin Guédo-Guilloteau, chargé de mission « législation applicable aux revenus des salariés (régimes général et agricole) » au bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B)
- ◆ M^{me} Adélina Mares, chargée de mission « législation applicable aux revenus d'activité des travailleurs indépendants » au bureau de la législation financière sociale et fiscale (5B)

3.2.2. Sous-direction des études et des prévisions financières (6^{ème} sous-direction)

- ◆ M. Harry Partouche, sous-directeur des études et des prévisions financières (6^{ème} sous-direction)

Pièce jointe B

- ◆ M. Antoine Imberti, adjoint au sous-directeur des études et des prévisions financières (6ème sous-direction)
- ◆ M^{me} Léa Rivot, cheffe du bureau « prévisions et analyse des comptes » (6A)
- ◆ M^{me} Céline Charoze, adjointe à la cheffe du bureau « prévisions et analyse des comptes » (6A)
- ◆ M^{me} Anne-Claire Horel, cheffe du bureau « études et évaluations », sous-direction des études et des prévisions financières (6C)
- ◆ M^{me} Mélina Ramos Gorand, adjointe à la cheffe du bureau « études et évaluations » (6C)
- ◆ M. Isaac Houeto, chargé d'études statistiques « Financement » du bureau « études et évaluations » (6C)

3.3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

- ◆ M. Fabrice Lenglart, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
- ◆ M. Franck Arnaud, sous-directeur des synthèses, des études économiques et de l'évaluation

4. Ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique

4.1. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics

- ◆ M. Rayan Nezzar, conseiller en charge des comptes et budgets sociaux

4.2. Direction du budget

- ◆ M^{me} Mélanie Joder, directrice du budget
- ◆ M^{me} Marie Chancholle, sous-directrice de la sixième sous-direction
- ◆ M^{me} Julie Dubroux, adjointe au chef du bureau des comptes sociaux

4.3. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Adrien Perret, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi (POLSOC)
- ◆ M. Édouard Chrétien, chef du bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi (POLSOC 1)

4.4. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Denis Boisnault, chef du département des études et statistiques fiscales

4.5. Direction de la législation fiscale

- ◆ M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques
- ◆ M^{me} Pauline Ennouchy, adjointe à la cheffe du bureau « synthèse et coordination »
- ◆ M. Guillaume Marie, rédacteur au bureau « synthèse et coordination »

4.6. Direction générale des douanes et droits indirects

- ◆ M. Yvan Zerbini, sous-directeur de la fiscalité douanière
- ◆ M. Julien Coudray, chef du bureau des contributions indirectes
- ◆ M^{me} Claire Guérin de Tourville, adjointe au chef du bureau des contributions indirectes, cheffe de la section « tabacs (fiscalité et monopole) »
- ◆ M^{me} Julie Bonneau, adjointe au chef du bureau des contributions indirectes, cheffe de la section « "Réglementations accises – fiscalité des alcools »

4.7. Direction générale des entreprises

- ◆ M. Benjamin Delozier, chef du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (SCIDE)
- ◆ M. Arnaud Delaunay, sous-directeur de l'innovation du SCIDE
- ◆ M^{me} Mathilde Joret, directrice de projet « droit fiscal et social » à la sous-direction du développement des entreprises du SCIDE
- ◆ M. Paul Cusson, directeur de projets « Décarbonation, compétitivité et développement de l'industrie » à la sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques du SCIDE
- ◆ M. Valentin Lignau, chargé de mission « Analyse économique des aides à l'innovation » à la sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques du SCIDE

4.8. Institut national de la statistique et des études économiques

- ◆ M. Sébastien Roux, chef du département des études économiques
- ◆ M^{me} Dominique Goux, cheffe de la division « marchés et entreprises » au département des études économiques
- ◆ M. Vladimir Passeron, chef du département de l'emploi et des revenus d'activité

5. Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion

5.1. Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

- ◆ M. Paul-Antoine Georges, conseiller auprès du ministre chargé du pouvoir d'achat et des mutations économiques et sociales
- ◆ M. Léo Roesch, conseiller chargé des retraites

5.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

- ◆ M. Michel Houdebine, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- ◆ M. Michaël Orand, chef de la mission de l'analyse économique

5.3. Direction générale du travail

- ◆ M^{me} Aurore Vitou, sous-directrice des relations du travail

5.4. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- ◆ M. Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- ◆ M. Samuel Berger, sous-directeur du financement et de la modernisation
- ◆ M. Philippe Machover, adjoint à la cheffe de la mission des affaires financières, chef du pôle « synthèse et modélisation », sous-direction du financement et de la modernisation
- ◆ M. Théophane Babaud de Monvallier, chef de projet « consolidation de l'activité de la mission » à la mission des affaires financières

6. Haut Conseil du financement de la protection sociale

- ◆ M. Dominique Libault, président
- ◆ M. David Hoyrup, secrétaire général adjoint

7. Urssaf Caisse nationale

- ◆ M^{me} Béryl Fanton, adjointe au directeur de cabinet du directeur général
- ◆ M. Alain Gubian, directeur des statistiques, des études et de la prévision (DISEP)
- ◆ M. Cyrille Hagneré, adjoint au DISEP, directeur du département « risques, recherche, évaluation et publication »
- ◆ M^{me} Valérie Hillereau, responsable du groupe d'études des mesures nouvelles à la DISEP
- ◆ M^{me} Anne-Laure Zennou, directrice du département « études statistiques et animation du réseau » de la DISEP
- ◆ M. Maël-Luc Buron, adjoint de la directrice du département « études statistiques et animation du réseau » de la DISEP
- ◆ M^{me} Gaëlle Prioux, directrice du département « prévision, synthèses conjoncturelles, appui aux comptes et à la certification » de la DISEP
- ◆ M. Emmanuel Dellacherie, directeur de la Réglementation, du Recouvrement et du Contrôle (DIRREC)
- ◆ Mme Christine Cambus, directrice adjointe (DIRREC)
- ◆ M. Bernard Mellot, responsable de projet au sein de la MOA contrôle (DIRREC)
- ◆ M. Frédéric Ristori, responsable de projet au sein de la MOA contrôle (DIRREC)
- ◆ M. Nicolas Delaforge, directeur de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités (DRCPM)

8. Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

- ◆ M^{me} Régine Laurence, directrice comptable et financière et de la maîtrise des risques
- ◆ M^{me} Nadia Joubert, directrice des statistiques, des études et des fonds
- ◆ M. Marc Parmentier, responsable du département cotisations, tarification et fonds
- ◆ M^{me} Karine Danthez, responsable du service cotisations et tarification
- ◆ M. Sébastien Grippi, directeur métiers, entreprises et recouvrement (DMER)
- ◆ M. Mohamed Idardon, Attaché de Direction (DMER)
- ◆ M. Patrick Lejeune, adjoint au responsable du département animation et stratégie des métiers entreprise et recouvrement (DMER)
- ◆ M^{me} Bruno Kerisit, responsable du département réglementation et services aux entreprises agricoles
- ◆ M. Thomas Bousquet, chargé de mission au département des relations internationales et corps de contrôle

9. Cour des comptes

- ◆ M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section à la sixième chambre
- ◆ M. Nicolas Fourrier, conseiller maître à la sixième chambre
- ◆ M. Vincent Richard, conseiller référendaire

10. Personnalités qualifiées en matière d'évaluation des politiques publiques

- ◆ M. Philippe Askenazy, directeur de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS), professeur associé à l'école normale supérieure
- ◆ M. Antoine Bozio, directeur de l'institut des politiques publiques (IPP)
- ◆ M. Stéphane Carcillo, chef de la division emploi et revenus à l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), professeur associé à l'institut d'études politiques de Paris
- ◆ M. Clément Carbonnier, professeur d'économie à l'université Paris 8, Vincennes-Saint Denis, co-directeur de l'axe « politiques socio-fiscales » du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de l'institut d'études politiques de Paris
- ◆ M. Gilbert Cette, professeur à NEOMA *business school*, président du groupe d'experts sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance
- ◆ M. Yannick L'Horty, professeur de sciences économiques à l'université Gustave Eiffel, directeur de la fédération CNRS « théorie et évaluation des politiques publiques » (TEPP)
- ◆ M. Philippe Martin, doyen de l'école d'affaires publiques de l'institut d'études politiques de Paris
- ◆ M^{me} Anne Revillard, professeur associée en sociologie, directrice du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et membre du centre de recherche sur les inégalités sociales (CRIS)
- ◆ M. Michaël Zemmour, maître de conférence à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, co-directeur de l'axe « politiques socio-fiscales » du laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

11. Partenaires sociaux

- ◆ M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral pour la confédération générale du travail (CGT)
- ◆ M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral de la CGT, vice-président de l'Urssaf Caisse nationale
- ◆ Mme Marylise Léon, secrétaire générale adjointe confédérale pour la confédération française démocratique du travail (CFDT)
- ◆ Mme Aurélie Seigne, responsable du service économie et société de la CFDT
- ◆ M. Guillaume Commenge, confédération générale du travail – force ouvrière (CGT-FO)
- ◆ M. Léo Lasnier, confédération générale du travail – force ouvrière (CGT-FO)
- ◆ M^{me} Raphaëlle Bertholon, secrétaire nationale de la confédération française à l'encadrement – confédération générale des cadres (CFE-CGC)
- ◆ M. Francis Orosco, premier vice-président de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- ◆ M. Sébastien Velez, directeur de la protection sociale au mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- ◆ M^{me} Clarisse Costa, chargée de mission « financement de la protection sociale » au mouvement des entreprises de France (MEDEF)