



88.2 MILLIARDS DE NICHES (ANTI)SOCIALES, INJUSTES & INEFFICACES

*Comment les exonérations de cotisations alimentent
les dividendes et mettent en danger le financement
de la Sécurité sociale ?*

Note d'Attac coordonnée par l'Observatoire de la justice fiscale, octobre 2025

RÉSUMÉ



Attac a documenté le scandale des niches fiscales¹. Il existe cependant d'autres types de niches qui, en raison de leur coût exorbitant et de leur très faible impact, sont de plus en plus contestées : les niches sociales.

Là où les niches fiscales permettent à des particuliers ou des entreprises de diminuer leurs impôts, les niches sociales prennent la forme d'allègements ou d'exonération de cotisations sociales. Elles bénéficient principalement aux entreprises qui peuvent ainsi diminuer leurs versements aux caisses de Sécurité sociale, déstabilisant ainsi tout le modèle de protection sociale français.

Les niches sociales se sont multipliées depuis les années 1990 au nom de la réduction du "coût du travail" et pour stimuler la "compétitivité" des entreprises et l'emploi. Pourtant les résultats des études présentées dans cette note le montrent : sur ces deux aspects, leur impact est faible voire quasi-inexistant. Les niches sociales bénéficient pour une grande part aux grandes entreprises et contribuent à gonfler leurs dividendes.

Malgré l'inefficacité des niches sociales, leur poids n'a cessé d'augmenter et de grever les budgets sociaux : elles représentaient un manque à gagner de plus de 5 milliards d'euros par an en 1996, puis 10 milliards d'euros en 2000 pour dépasser 25 milliards d'euros en 2008, 36 milliards en 2015 et atteindre un record en 2024 avec 88,2 milliards d'euros².

Les niches sociales ont ainsi contribué à creuser artificiellement le prétendu "trou de la Sécu", mais aussi à accroître le déficit public. Les exonérations et allègements de cotisations sont en effet seulement partiellement compensés par une dotation de l'État ou un transfert de tout ou partie du produit de certains impôts (comme la TVA par exemple) en direction de la Sécurité sociale.

En substituant un financement de la Sécurité sociale par la cotisation à un financement par l'impôt, les niches sociales ont également contribué à l'étatisation du financement de la protection sociale. Elles ont justifié l'imposition par l'Etat de réformes des retraites ou de l'Assurance maladie visant à réduire les coûts au nom d'impératifs budgétaires et de déficits creusés de toute pièce, et au détriment des besoins sociaux.

Il est temps d'en finir avec les niches sociales injustes et inefficaces. C'est pourquoi Attac appelle à une ambitieuse revue de ces niches sociales, en complément d'une nécessaire revue des niches fiscales, qui permettrait de repenser un financement d'avenir pour les systèmes de retraite et la Sécurité sociale.

1 Qui veut gagner des milliards ? En finir avec les niches fiscales injustes, Attac, 4 juillet 2025.

2 Rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale, résultats 2025, prévisions 2025, juin 2025.



Les niches sociales, c'est quoi ?

Pour la Cour des comptes, « À l'instar des dépenses fiscales pour les impôts d'État, les « niches sociales » désignent dans le langage courant les dispositifs dérogatoires d'assujettissement aux prélèvements sociaux qui en réduisent le rendement³ ». Elles prennent la forme d'allègements de cotisations sociales, d'exemptions, etc.

Depuis 1993, de nombreuses niches fiscales ont été mises en place pour réduire le « coût du travail », notamment celui des bas salaires. Selon les gouvernements successifs et un certain discours dominant imprégné des théories de la politique de l'offre, le coût du travail serait trop élevé en France : il faudrait donc le réduire. Selon les partisans de cette approche, ces mesures permettent de garantir un niveau de salaire faible (souvent présenté comme étant en France parmi les plus élevés de l'OCDE) et de préserver l'emploi, notamment celui des populations faiblement qualifiées, plus exposées au risque de chômage.

Pour ses partisans, les allègements de cotisations sociales se traduisent en effet par une réduction des coûts de production des entreprises, censée être répercutée dans les prix de vente des biens et services produits en France.

Cela doit en théorie améliorer la compétitivité des entreprises et favoriser l'emploi. Ces baisses peuvent aussi permettre un accroissement des marges des entreprises qui stimulerait, là aussi en théorie, l'investissement. L'accroissement des capacités de production contribuerait également à créer des emplois. La baisse du coût du travail désinciterait par ailleurs les entreprises à remplacer des humains par des machines (l'effet de « substitution de capital au travail ») au profit du maintien dans l'emploi ou de l'embauche de salarié-es.

Pourtant, ces atouts des « niches sociales » n'ont cependant jamais été réellement démontrés. Pour le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et engagements, rattaché à France Stratégie : « on ne dispose à ce jour d'aucune évaluation des effets sur l'emploi de cette politique sur l'ensemble des vingt-cinq dernières années. Enfin, on sait peu de choses sur la nature des emplois créés ou sauvegardés (par sexe, âge, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, expérience) et sur leur ventilation par secteur d'activité ou taille d'entreprise⁴ ». Il existe par ailleurs de nombreux travaux qui montrent sans peine que les allègements de cotisations sociales provoquent des effets d'aubaine et des effets pervers.

3 Rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale, octobre 2019.

4 Rapport du COSAPE : « Les exonérations générales de cotisations » de juillet 2017.



Une aubaine pour les entreprises

Un premier effet d'aubaine est l'accroissement du bénéfice des entreprises. Cet effet bien réel ne conduit cependant pas à plus d'investissement car le surcroît de bénéfice est souvent distribué sous formes de dividendes. Cela ne stimule pas l'emploi mais nourrit la financiarisation de l'économie et ses effets déstabilisateurs (renforcement de la spéculation et concentration accrue des richesses car les revenus financiers sont extrêmement concentrés sur les plus riches, etc). Non conditionnés, ces allègements procurent également des effets d'aubaine à des entreprises qui auraient créé des emplois, même sans allègement de cotisations sociales.

Les niches sociales et fiscales représentent la grande majorité des aides publiques aux entreprises.

Les allègements et exonérations de cotisations représentent à elle seule 42% des 211 milliards d'euros d'aides annuelles, selon la commission d'enquête du Sénat sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants⁵.

Dans le détail, les aides publiques aux entreprises (incluant les niches fiscales, dépenses budgétaires et participations et financements) profitent à 42% aux grandes entreprises, à 35% à celles de taille intermédiaire et 23% aux PME.

Le rapport confirme que ces aides sont non seulement le premier budget de l'État, mais qu'en plus elles profitent principalement aux entreprises les plus profitables.

5 Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants, juillet 2025.

Trappes à bas salaires & faibles retombées sur l'emploi

Autre effet pervers, les niches sociales peuvent par ailleurs inciter les employeurs à maintenir les salaires en dessous des seuils d'exonération, ce qui crée des trappes à bas salaires, maintient les inégalités, alimente la précarité et creuse les déficits publics. Une logique anti-sociale qui plombe le pouvoir d'achat mais est aussi anti-économique, puisqu'une telle pression sur les salaires nuit à la relance par la consommation et à la demande.

Ce constat de la précarisation induite par les allègements de cotisations sociales avait conduit le CAE en 2019, dans la note précitée, à préconiser l'abandon pur et simple des baisses de charges entre 1,6 et 3,5 SMIC qui privait alors la Sécurité sociale de 4 milliards d'euros de recettes annuelles. Une proposition modeste, mais torpillée à l'époque par le lobby industriel...

Selon cette note, il existe « un impact positif sur l'emploi des baisses de charges quand celles-ci sont ciblées sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC. En revanche, les baisses de charges, même celles ciblées sur les salaires plus élevés qui affectent plus directement les entreprises exportatrices et qui étaient en grande partie motivées par un objectif de compétitivité, ont peu d'effets positifs sur les exportations ».

Ce constat doit toutefois être nuancé. Le CAE estime ainsi qu'un allègement supplémentaire de 4 points de cotisations sociales à compter du 1er octobre 2019 (entre 1 et 1,6 SMIC) pourrait se traduire par entre 80 000 et 200 000 emplois créés ou sauvegardés. Le rapport du CAE avance que cette estimation est confirmée par les travaux de France stratégie sur le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Or, ces travaux avaient montré que le CICE avait contribué à sauvegarder ou créer de 100 000 à 160 000 emplois ce qui, au regard de son coût très élevé pour les finances publiques (20 milliards d'euros par an), est particulièrement faible. Le CICE aurait en effet pu financer l'équivalent de plus de 660 000 emplois pour un salaire annuel brut de 30 000 euros.

L'effet pervers des primes exonérées de cotisations sociales

Un troisième effet pervers des niches sociales concerne la structure des revenus des salarié-es. L'Insee a ainsi estimé entre 15 et 40 % la part de rémunération versée sous forme de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ou de prime de partage de la valeur qui s'est substituée à une augmentation de salaire⁶.

Le Conseil d'analyse économique (CAE) souligne aussi les effets de substitution aux salaires des dispositifs de partage volontaires de la valeur : « Ils sont un moyen pour les entreprises d'arbitrer entre des augmentations de salaire pérennes et des distributions ponctuelles et réversibles selon l'évolution de la conjoncture⁷ ».

Or, si la part de ce qui échappe aux cotisations sociales (et, par ailleurs, à l'impôt sur le revenu) augmente, il en résulte un manque à gagner qui grève le déficit des caisses de la Sécurité sociale puisque des recettes lui échappent.

Cet effet pervers a également été relevé par la Cour des comptes pour qui « les compléments de salaire se sont, en partie, substitués aux salaires de base, ce qui a entraîné de moindres recettes pour la sécurité sociale et une augmentation de ses déficits. En outre, les différents compléments de salaire liés au partage de la valeur en entreprise varient sensiblement selon le secteur économique et la taille des entreprises et peuvent être cumulés par un même salarié. Il en résulte un enjeu d'équité du prélèvement social entre entreprises et entre salariés⁸ ».

Il faut préciser à ce stade que les revenus désocialisés et défiscalisés qui se substituent au salaire sont par nature moins stables que les salaires. De ce fait, ils peuvent fragiliser la situation des personnes qui les perçoivent alors qu'un salaire, plus stable et durable, la conforterait.

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

7 Les notes du Conseil d'analyse économique, Baisses de charges : stop ou encore ?, n° 49, janvier 2019.

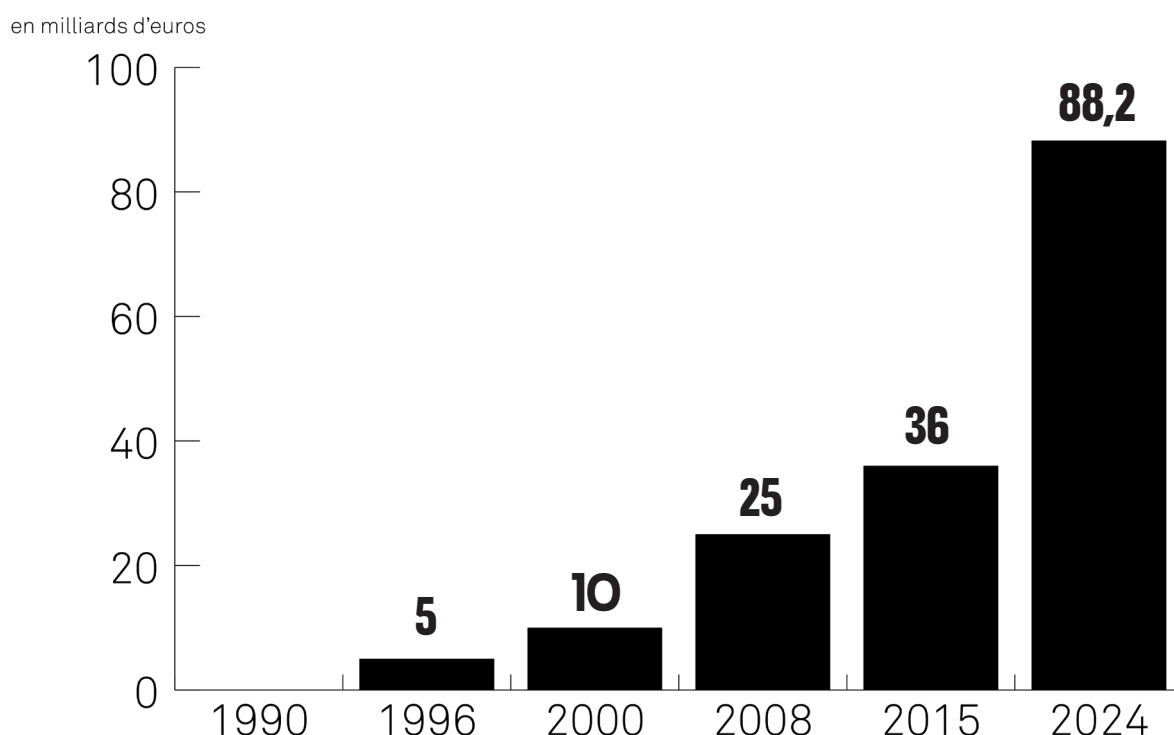
8 Rapport de la Cour des comptes, Sécurité sociale 2024, mai 2024.

Les « niches sociales » pèsent dans les dépenses publiques et contribuent au recul de la protection sociale

Les travaux cités précédemment montrent un impact pour le moins modeste des « niches sociales » en termes de salaires, de créations d'emplois et de relance de l'activité économique. D'autres sont plus sévères. Pour le chercheur Clément Carbonnier, le bilan des niches sociales se résume ainsi : « les effets sur l'emploi sont inexistants, le financement de la protection sociale est réduit et les inégalités sont criantes⁹ ». Pourtant, leur coût n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années (y compris hors crise Covid).

Depuis 1993, ces dispositifs ont été sans cesse renforcés. Le manque à gagner qui en résulte, marginal au début des années 1990, a dépassé 5 milliards d'euros en 1996, 10 milliards d'euros en 2000 pour dépasser 25 milliards d'euros en 2008, 36 milliards en 2015 et atteindre un record en 2024 avec 88,2 milliards d'euros¹⁰, dont 77,57 milliards d'euros pour les allègements dits « généraux » (non ciblés). Ce manque à gagner provoque donc des déficits (le fameux « trou de la Sécu ») et alimente la dette sociale.

Évolution du manque à gagner de 1990 à 2024



⁹ Clément Carbonnier, « L'obsession française pour le coût du travail a affaibli la protection sociale », alternatives économiques, Octobre 2025.

¹⁰ Rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale, résultats 2025, prévisions 2025, juin 2025

Ce coût considérable a des conséquences néfastes à la fois pour les finances publiques et l'avenir de la protection sociale. S'agissant du budget, les allègements ou exonérations de cotisations sociales sont partiellement compensés par un transfert de tout ou partie du produit de certains impôts (comme la TVA par exemple¹¹) ou par une dotation de l'État¹². Les niches sociales pèsent donc à la fois sur les comptes de la Sécurité sociale et sur les finances publiques. Et ce poids est instrumentalisé pour justifier des reculs sociaux comme les réformes des systèmes de retraites ou celles de l'assurance chômage.

La compensation par l'Etat des allègements et exonérations de cotisations sociales contribue à étatiser le financement de la Sécurité sociale, qui dépend moins des cotisations et davantage des transferts et dotations. Dès lors, selon la logique qui veut que "celui qui paye l'orchestre choisit la musique", l'Etat est en mesure d'imposer des politiques d'austérité à la Sécurité sociale qui s'inscrivent dans une politique globale de réduction des dépenses publiques, en l'occurrence une réduction des dotations et transferts.

Cette stratégie consiste ainsi à créer une dette, via le coût des niches sociales, pour l'instrumentaliser afin d'imposer des réformes consistant à organiser le recul de la Sécurité sociale au profit de systèmes privés. Cela se traduit par une moindre prise en charge des besoins sociaux, donc par des reculs sociaux, au plus grand bonheur des systèmes privés complémentaires (santé, retraite...) qui captent de nouveaux marchés lucratifs. Ainsi non seulement les niches sociales grèvent les finances de l'État, mais elles contribuent au recul de la protection sociale.

11 Selon la commission des comptes de la Sécurité sociale, en 2024 sur 210,2 milliards d'euros de rendement de la TVA, les transferts visant à compenser les allègements et exonérations de cotisations sociales ont atteint 57,9 milliards d'euros (soit plus d'un quart des recettes de la TVA).

12 Avant 2019 : le principe de compensation intégrale était la règle. L'État devait verser à la Sécurité sociale une somme équivalente aux pertes dues à ces exonérations. Depuis la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2019, ce principe a été supprimé : L'État n'a plus l'obligation de compenser systématiquement les exonérations qu'il décide. En pratique, le manque à gagner pour la Sécurité sociale est pris en charge par ses propres comptes, ce qui réduit son autonomie financière.



Pour une revue des niches permettant de financer les systèmes de retraite et la Sécurité sociale

La question du suivi et de l'encadrement des « niches sociales », voire de la réduction de leur coût, n'est pas nouvelle. Elle est portée dans le mouvement social, mais également dans des rapports « officiels » (voir annexe). Pourtant les gouvernements successifs persistent et signent.

Dans son rapport de 2019, la Cour des comptes déplorait ainsi que, lorsque des évaluations constatent l'inefficacité de certaines « niches », celles-ci ne sont que rarement remises en question. Mieux, elle précisait : « Quant aux effets des allègements sur la compétitivité, les travaux d'évaluation sont moins nombreux, mais ne trouvent à ce jour d'effet significatif sur les exportations ni pour le CICE, ni pour la réduction de 1,8 point du taux de cotisation famille ».

Pour la Cour, il faut donc « encadrer effectivement le coût des autres dispositifs, en les remettant en cause quand leur efficacité est démentie par des évaluations robustes et en plafonnant ce coût tant qu'elle n'est pas démontrée ».

Pour l'association Attac, **les « niches », sociales et fiscales, comme toutes les aides publiques aux entreprises, doivent être conditionnées** sur des critères sociaux (emplois créés par exemple), économiques (on ne peut pas bénéficier d'une aide destinée à pallier des difficultés si on distribue des dividendes), et environnementaux.

Plus largement, s'agissant du rapport « coût/efficacité » des « niches » proprement dites, **il faut de toute évidence procéder à une « revue » de l'ensemble des niches** afin de revenir sur ces dispositifs qui créent des effets pervers et/ou sont trop peu efficaces pour dégager des ressources afin de financer la Sécurité sociale.

Un renforcement des contrôles est par ailleurs indispensable, tant au sein de la Direction générale des finances publiques s'agissant des « niches fiscales » qu'au sein des URSSAF s'agissant des « niches sociales ». Enfin, un réel suivi de ces dispositifs doit être mis en œuvre pour stopper les dérives actuelles et empêcher leur contournement et leurs effets pervers à l'avenir. Sur cette base, il est parfaitement réaliste et possible et souhaitable de dégager plusieurs dizaines de milliards d'euros à court et moyen terme.

Ces mesures doivent s'accompagner **d'un changement dans la structure du financement de la Sécurité sociale**. Certes, diminuer le coût des niches sociales dégagerait mécaniquement une hausse des recettes sociales. Si ce surplus serait très utile, il ne doit pas empêcher une évolution des recettes sociales. Celles-ci pourraient provenir des cotisations sociales, notamment pour la part dite contributive (comme les pensions de retraite par exemple). Mais on peut également élargir l'assiette des recettes sociales pour faire contribuer l'ensemble des richesses, notamment pour financer les prestations universelles.

Enfin, il faut revoir la contribution sociale généralisée, premier prélèvement sur le revenu loin devant l'impôt sur le revenu, afin de rendre le financement de la sécurité sociale plus progressif. De la sorte, pour reprendre une formule parlante, le capital participerait au financement de la sécurité sociale, ce qui permettrait un meilleur partage des richesses et une plus grande socialisation de la richesse créée. Et ce, pour une prise en charge des besoins sociaux conforme au « 100% Sécu ».

Annexe : quand les rapports officiels épinglent les “niches sociales”

En 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires relevait ainsi déjà que « La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a prévu une évaluation systématique du coût et de l'efficacité des dépenses fiscales et des niches sociales, au plus tard le 30 juin 2011. Des travaux de revue générale des dispositifs dérogatoires sont en cours à cette fin¹³ ». Le rapport critiquait déjà le manque d'efficacité de ces dispositifs, leur complexité et leur illisibilité.

En 2014, une mission relative aux “exonérations et exemptions de charges sociales (sic) spécifiques” a été confiée à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales. Celle-ci a identifié alors 92 dispositifs et a procédé à une revue « associant de nombreux critères permettant d'évaluer leur efficacité et leur plus-value réelle par rapport aux allègements généraux de charges entrés en vigueur ces dernières années ». Selon la mission, « A l'issue de ces travaux la mission recommande de revoir l'encadrement et la gouvernance des niches sociales afin notamment d'améliorer le calibrage des dispositifs ».

En 2019, la Cour des comptes estimait que les « niches sociales » étaient des dispositifs dont le coût ne cessait de croître et qu'il fallait mieux encadrer et « rationaliser » (traduire : en réduire le coût et le nombre¹⁴). En 2024, elle préconisait à nouveau de revoir certaines niches sociales afin d'en limiter le coût et les effets pervers.

Elle préconisait notamment de « mettre en place un pilotage interministériel des exemptions et exonérations de cotisations sociales qui tienne compte de leur soutenabilité financière, des enjeux économiques associés, et de l'équité du prélèvement social ; évaluer les effets de substitution entre salaire et compléments de salaire induits par les taux de prélèvements non homogènes » et de « limiter les effets de cumul des exemptions de cotisations sociales et de substitution sur le long terme aux salaires de base¹⁵ ». En 2025, elle insistait en préconisant un meilleur pilotage de ces dispositifs tout en déplorant que leur coût fragilise les finances de la Sécurité sociale¹⁶. Elle proposait d'en réduire le coût budgétaire.

D'autres travaux vont dans le même sens. Un rapport récent de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales propose une évaluation des niches sociales par France stratégie, sur le modèle du comité de suivi du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE¹⁷). Dans une tribune, un haut fonctionnaire et un économiste constatent que ces dispositifs avaient échoué à atteindre leurs objectifs et proposent d'en supprimer la plupart¹⁸.

13 Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, Entreprises et niches, fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux, octobre 2010

14 Rapport de 2019 précité.

15 Rapport de 2024 précité.

16 Rapport de la Cour des comptes “Sécurité sociale 2025”, chapitre “Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la Sécurité sociale,” mai 2025.

17 Rapport de l'IGF et de l'IGAS, “Evaluation 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.

18 Tribune de Robert André et Rémi Darfeuil, “Échouant à relancer l'activité, la “politique de l'offre” n'a d'offre que le nom”, Le Monde, 10 octobre 2025