Extrait du Rencontres Sociales

http://rencontres-sociales.org/spip/spip.php?article3162

Les aides directes aux salariés en France

- Interviews et textes de références -

Date de mise en ligne : lundi 24 octobre 2011

Description :

Nous publions ici une note de conjoncture sociale et politique qui circule actuellement sur une situation préoccupante

Rencontres Sociales

Nous publions ici une note de conjoncture sociale et politique qui circule actuellement sur une situation préoccupante

Les aides directes aux salariés (titres-restaurant, chèques emploi service universel, chèques-vacances, aides des Comités d'Entreprise et primes de transports) font, depuis quelques années, l'actualité : modification du périmètre d'utilisation du titre-restaurant, réforme de l'ANCV et étatisation progressive des organismes paritaires régulateurs, volonté des pouvoirs publics de dématérialisation des supports...

Tous ces sujets traités un à un ne permettent pas de mettre en perspective ce qui constitue, de façon délibérée ou non, un risque de remise en cause de leur nature sociale et de leur fiscalité. Cette note a vocation à faire le lien entre ces différents sujets de façon à éclairer les enjeux actuels.

Aides directes aux salariés : du paritarisme à une emprise progressive de l'Etat

Les aides directes aux salariés ont, depuis leur origine, été caractérisées par un mode d'administration d'inspiration paritaire permettant de répondre de façon concertée aux attentes des partenaires sociaux et des différentes parties prenantes.

Ainsi, les titres-restaurant sont placés sous l'égide de la Commission Nationale des Titres-Restaurant (CNTR) dont le Conseil d'Administration est composé à 25% par les syndicats de salariés, les chèques-vacances sont émis par l'Agence Nationale pour les Chèques Vacances (ANCV) dont le CA compte 10 représentants des syndicats de salariés (7) et des employeurs (3) sur 22 membres.

Néanmoins, ce mode de gestion et l'autonomie de ces structures sont progressivement remis en cause. Déjà, en 2005, la création de l'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP) avait marqué un fort déséquilibrage conduisant à une prépondérance des représentants de l'Etat et une sous-représentation des organisations syndicales (5 membres au CA sur 50). De même, l'ANCV a été marquée depuis quelques années par un renforcement de la place de l'Etat au sein de sa gouvernance et par un financement du tourisme social à la seule charge de l'ANCV (et donc des partenaires sociaux).Aujourd'hui, les pressions sont très importantes sur le statut de la CNTR qui voit son rôle de régulateur remis en cause par l'Etat3.

Il convient donc de veiller à cette reprise en main progressive de l'Etat qui affaiblit la capacité des partenaires sociaux à peser sur les grands enjeux qui concernent ces aides : modification de leur nature sociale, dématérialisation des supports...

Dénaturation des aides directes aux salariés : l'affaiblissement des politiques publiques

Historiquement, chaque aide directe aux salariés reflète une politique sociale répondant à un besoin spécifique : pause repas des salariés, droit aux vacances et soutien au tourisme social, accès à la culture, aux loisirs et plus

Copyright © Rencontres Sociales

globalement aux oeuvres sociales versées par les CE, développement du secteur des services à la personne et aide à la conciliation vie privée/vie professionnelle.

C'est ainsi, qu'aujourd'hui, plus de 3,5 millions de salariés bénéficient quotidiennement de titres-restaurant, 3,4 millions détiennent des chèques-vacances et plus d'1 million utilisent des CESU préfinancés.

La justification d'une exonération liée à chaque aide ne peut alors être trouvée que dans son objet social restreint et dédié. Or les orientations actuelles, qui privilégient un élargissement du périmètre d'utilisation des titres de services matérialisant ces aides directes, et qui pourraient paraître à première vue pour des évolutions favorables aux salariés, peuvent dénaturer l'esprit de ces titres.

En effet, sans frontières clairement délimitées sur son périmètre, le titre-restaurant pourrait par exemple s'assimiler à un titre-alimentation qui serait utilisé pour l'achat de denrées dans les super et hypermarchés. Nous pourrions ainsi revenir au temps de « la gamelle » qui a justement justifié le système du titre-restaurant...
C'est la raison pour laquelle la CNTR a lutté contre les abus d'utilisation des titres- restaurant, notamment au travers d'une charte signée en 2010 avec la Fédération du Commerce et de la Distribution visant à encadrer les procédures d'utilisation dans les grandes et moyennes surfaces et mettre fin aux abus. La CNTR s'est aussi fermement opposée à l'élargissement du périmètre du titre-restaurant alors que le gouvernement a adopté la démarche contraire en publiant le décret sur l'ouverture aux achats de fruits, légumes et produits laitiers. Accepter l'alimentarisation du titre-restaurant c'est ainsi oublier sa nature sociale et donc risquer sa remise en cause.

Le danger existe également pour les autres aides directes aux salariés. A titre d'exemple, en 2009 lors des débats sur le projet de loi de développement et de modernisation des services touristiques l'ensemble des organisations syndicales avait publié un communiqué de presse marquant leur opposition à tout nouvel élargissement de l'utilisation des chèques-vacances pour d'autres catégories d'activités que celles liées aux vacances. En effet, à force d'être rendus trop généralistes les titres de services perdent leur caractéristique « d'aide » et pourraient être apparentés à du salaire. Afin de garantir leur pérennité, une attention particulière doit donc être pointée sur l'objet social particulier de chacune d'elle et ce d'autant plus que le risque de modification de la nature des titres de services pourrait être facilité par leur dématérialisation.

Dématérialisation des titres de services : les risques d'une monétarisation

Les récentes orientations gouvernementales en matière de dématérialisation des titres de services (c'est à dire leur transfert sur support électronique) annoncent une période charnière pour la préservation des intérêts des bénéficiaires. Pourtant, le gouvernement semble vouloir précipiter les choses. Le 19 mai dernier Christine LAGARDE annonçait la dématérialisation du titre-restaurant et quelques semaines plus tard un parlementaire UMP faisait voter en commission un amendement proposant d'intégrer dans le code du travail la dématérialisation du titre-restaurant... alors qu'aucune consultation n'avait été officiellement lancée sur le sujet. Le même empressement se fait au sujet des chèques vacances. Le gouvernement prend ainsi le risque d'édicter des règles sans passer par la concertation.

Pourtant la dématérialisation nécessite que soient étudiés en détails les impacts juridiques, techniques, financiers et sociaux afin que les salariés, au vu notamment de la souplesse d'utilisation que permet le support papier, n'aient pas plus à perdre qu'à gagner dans le passage au numérique. Des larges consultations seront donc essentielles pour mettre en oeuvre des cadres adaptés. Outre les investissements techniques et les nouveaux modes de gestion à définir, la dématérialisation fait peser de nouveaux risques sur les salariés à travers une utilisation moins souple et plus intrusive des titres de services.

Copyright © Rencontres Sociales

Les tolérances d'usage actuelles pourraient être minorées (durée, zone géographique de validité...) et les données personnelles pourrait être exploitées.

Au-delà, l'étendue et la complexité des chantiers de transformation vont faire émerger de nouveaux risques sur les dispositifs, comme celui de la requalification en monnaie électronique.

Ainsi, le caractère non-monétaire des aides directes aux salariés doit être défendu. En effet, ils sont aujourd'hui qualifiés de titres spéciaux de paiement dédiés à l'acquisition d'un bien ou d'un service spécifique, dans une durée limitée, et ne peuvent faire l'objet d'aucun remboursement ou même d'un rendu de monnaie. Ce sont notamment ces spécificités économiques et sociales qui justifient l'existence des exonérations de cotisations sociales et fiscales qui leur sont liées.

Si les titres de services dématérialisés étaient considérés comme de la monnaie électronique, cela pourrait revenir à les assimiler à du salaire. Ils seraient donc soumis à cotisations et impôts. Il est important de noter que la qualification de monnaie électronique impose la possibilité pour le bénéficiaire de se faire rembourser la valeur du titre s'il le souhaite. Or, les titres n'ouvrent pas cette possibilité puisqu'ils sont fondés sur des exonérations sociales et fiscales. Demander le remboursement, même partiel, d'un titre de service exonéré fiscalement reviendrait alors à créer un « trou d'air » fiscal.

Les velléités incessantes de remise en cause des exonérations sociales et fiscales

La préservation de l'objet et de la finalité première des dispositifs est d'autant plus importante que l'absence de prélèvement sur les aides directes aux salariés est remise en question.

En 2008, dans le cadre de la discussion sur la mise en place du forfait social, un compromis s'est fait jour pour distinguer et préserver les dispositifs touchant directement à la consommation des salariés réinjectée dans l'économie réelle. Ceux se rapportant à leur épargne (intéressement, participation, épargne salariale, retraite supplémentaire) et jusqu'alors exonérés de cotisations de Sécurité sociale (tout en étant assujetties à la CSG) ont été incluses dans le forfait social (2% en 2009, 4% en 2010, 6% en 2011 et 8% annoncé pour 2012). Les aides directes aux salariés ont toujours été écartées du forfait social dans le cadre de ce compromis.
Aujourd'hui, ce dernier est remis en cause puisque la Cour des comptes et certains parlementaires préconisent d'inclure les aides directes aux salariés dans ce forfait social et de le relever jusqu'à 19% et de les assujettir à la CSG-CRDS.

Plus globalement, un rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) de juin 2011 sur « l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » vient donner la note de 0 aux aides directes aux salariés sous prétexte qu'elles ne répondraient plus à des objectifs sociaux et qu'elles se substitueraient à du salaire.

Sur ce point la nature sociale des aides directes aux salariés est de plus en plus remise en cause sémantiquement. Le sénateur Philippe MARINI, dans un rapport d'information sur les allègements de prélèvements obligatoires de juin 2011, qualifie de « salaires affectés » toutes les aides directes aux salariés.

Peu avant, la Cour des Comptes avait qualifié la participation employeur aux titres-restaurant « d'élément constitutif des revenus ». Pour justifier sa proposition, la Cour des Comptes précisait : « Ce forfait social devrait être élargi aux rémunérations affectées (titres restaurant, chèques vacances, etc.), totalement exonérées de prélèvement sociaux

Copyright © Rencontres Sociales

jusqu'à présent, alors même que leur usage s'élargit progressivement et qu'il s'écarte de leur finalité première du fait d'un usage progressivement élargi ». Le lien entre dénaturation (élargissement du périmètre et monétarisation) et taxation des aides directes aux salariés est ainsi évident et il est plus facile alors pour certains d'invoquer des raisons d'équilibre budgétaire.

A ce titre, l'IGF dans son rapport de juin 2011, de son aveu même, n'a mené son évaluation qu'au regard d'une simple approche quantitative (« manque à gagner ») et n'a pas mené d'étude qualitative notamment sur les conséquences sociales et économiques d'une remise en cause des aides directes aux salariés. De plus, l'IGF précise que ces dernières ne font pas partie d'une mission d'évaluation approfondie. La véritable évaluation sociale et économique des aides directes aux salariés reste à mener.

Le « coût » des aides directes aux salariés a été estimé pour 2011 à une fourchette large entre 2 et 4,5 milliards d'euros, mais ces évaluations ont pour point commun d'alimenter les tentations de taxation et de ne pas prendre en compte les recettes sociales et fiscales générées par ces dispositifs. Pourtant, les aides directes aux salariés, à la différence d'autres niches, sont affectées à la consommation et produisent des recettes induites parfois supérieures aux coûts. A titre d'exemple, les chèques-vacances générèrent une consommation touristique de plus de 5 milliards d'euros et les titres-restaurants produisent plus de 1,5 milliard d'euros de recettes fiscales et sociales.

Au-delà et en sus des recettes financières, les aides directes aux salariés apportent à l'Etat des bénéfices sociaux (outils de dialogue social et de bien-être des salariés au sein des entreprises, dispositifs de santé publique et d'accession à la culture, aux loisirs et aux vacances, conciliation vie privée/vie professionnelle ...) et économiques (amélioration de la performance des entreprises, soutien aux commerces de proximité...).

Ainsi, toute taxation des aides directes aux salariés entraînerait une détérioration du climat social au sein d'entreprises et de collectivités qui seraient ainsi sanctionnées pour avoir mis en place une politique sociale pour leurs salariés.

Conclusion

Les aides directes aux salariés ont fait la démonstration de leur utilité sociale auprès des entreprises et des salariés. Mais la logique comptable primant sur la logique sociale, la volonté des pouvoirs publics de les réduire inexorablement se fait de plus en plus pressante. Ainsi, la double dénaturation (« élargissement » et « monétarisation ») des titres de services fait courir le risque d'une remise en cause de leurs natures juridique et sociale. Aussi l'évolution de la législation dans ces domaines doit-elle être regardée de très près et être systématiquement le fruit de larges concertations pour que les aides directes aux salariés ne soient pas remises en cause et ne perdent pas, notamment dans le passage du papier au numérique, leur nature sociale.

Copyright © Rencontres Sociales