

ÉCONOMIE SOCIALE
ET SOLIDAIRERÉFORME DE
LA TAXE SUR LES
SALAIRES : UN
ENJEU SYSTÉMIQUE

La taxe sur les salaires est devenue l'un des impensés les plus coûteux du pacte fiscal applicable aux entreprises de l'ESS. Conçue en 1958 comme un impôt de substitution à la TVA, elle frappe une part importante de l'emploi d'utilité sociale parce qu'il se déploie dans des activités peu ou pas soumises à la logique marchande. La question n'est donc pas seulement budgétaire : elle est politique, juridique, économique et sociale.



AUTEUR Colas Amblard
TITRE Docteur en droit, avocat associé,
NPS consulting, président de l'Institut ISBL

AUTEUR

David Cluzeau

TITRE

Président de l'UDES



© Hugo Lebrun

La **taxe sur les salaires** est due par les employeurs établis en France qui versent des rémunérations et qui ne sont pas assujettis à la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précé-

dente. Son taux normal est de 4,25 %, avec des taux majorés de 8,50 % et 13,60 % sur les rémunérations brutes imposables versées aux salariés, tandis que les **organismes sans but lucratif** (OSBL) – associations, fondations, fonds de dotation – et certains autres organismes de l'**économie sociale et solidaire** (ESS) bénéficient d'un abattement annuel fixé à 24 256 euros pour les salaires versés en 2026¹. Le droit positif atteint ainsi mécaniquement des structures dont l'activité, parce qu'elle est exonérée ou hors champ de TVA, relève souvent de l'intérêt général.

UNE TAXE ANCIENNE
DEVENUE CONTRAIRE
À LA LOGIQUE DE L'ESS

C'est là que se noue la contradiction : la loi du 31 juillet 2014² définit l'ESS par un but autre que le seul partage des bénéfices, **par** une gouvernance démocratique et une gestion orientée vers le maintien ou le développement d'activités d'utilité sociale³, voire d'intérêt général⁴. Or la taxe sur les salaires ne distingue pas l'emploi classique de l'emploi de solidarité. Dès lors, elle ajoute un coût fiscal équivalent à des organisations qui mobilisent du travail humain pour produire du soin, de l'éducation, de la culture, de l'insertion, de l'accompagnement social ou de la médiation territoriale. L'incohérence est accentuée par les politiques récentes d'allègement des

impôts de production, notamment la trajectoire de réduction de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE), sans mécanisme équivalent pour les employeurs non lucratifs majoritairement soumis à la taxe sur les salaires⁵. Il en résulte une ●●●

1. CGI, art. 231 et 1679 A ; impots.gouv.fr, « Mon association peut-elle être redevable de la taxe sur les salaires ? », **mis à jour le** 11 févr. 2026.

2. L. n° 2014-856 du 31 juill. 2014, JO du 1^{er} août, art. 1^{er}.

3. V. JA 2016, n° 546, p. 24, étude C. Am-

blard in dossier « Rapports et réglementation – Travaux d'intérêt général » ; v. égal. *Recma* 2024/1-2, n° 372-373, p. 196.

4. CGI, art. 200 et 238 bis.

5. DGFiP, « Baisse des impôts de production – CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) », document fis-

cal rappelant l'allègement des impôts de production et la trajectoire de réduction de la CVAE ; economie.gouv.fr, « Qu'est-ce que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ? », **13 févr. 2026**.

■ Dans le secteur non lucratif, la taxe sur les salaires renchérit le coût du travail et alimente une forme de circularité des financements publics.

■ Un allègement ou une exonération ciblée pourrait dégager un montant comparable à la baisse des financements publics dénoncée pour le tissu associatif.

●●● rupture d'équité : les entreprises de l'ESS, intensives en travail humain et engagées dans des missions de cohésion sociale, restent exposées à un impôt de production assis sur les rémunérations.

Les données Insee Flores 2022 recensent 2 825 819 postes salariés dans l'économie sociale, dont 2 111 792 dans les associations⁶. Son rendement global n'est pas résiduel : les documents budgétaires annexés au **projet de loi de finances (PLF) pour 2026** évaluent son produit brut à 17,357 milliards d'euros en exécution 2024, 17,561 milliards d'euros en prévision d'exécution 2025 et 17,877 milliards d'euros en prévision 2026⁷. Refuser d'en débattre revient donc à laisser peser une charge structurelle sur un gisement d'emplois non délocalisables.

UN IMPÔT QUI BROUILLE LES SIGNAUX ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

Une association exonérée de TVA en raison de la nature de son activité peut être redevable de taxe sur les salaires, alors même qu'elle n'est pas soumise aux impôts commerciaux. L'administration fiscale le rappelle expressément⁸. Plus une structure demeure dans le champ non lucratif, moins elle récupère la TVA et plus elle risque de subir un impôt assis sur les rémunérations. La fiscalité influe alors sur les arbitrages d'organisation, de tarification et de professionnalisation. Dans son référé de 2018, la Cour des comptes a relevé que le barème progressif, appliqué par salarié et fondé sur des seuils annuels non proratisés selon la durée d'emploi, pouvait inciter au temps partiel ou à la rotation rapide des salariés⁹. L'enjeu est aussi salarial : l'ESS connaît déjà un différentiel d'attractivité, avec un salaire annuel moyen brut en équivalent temps plein (ETP) inférieur de 14,7 % au secteur privé hors ESS et de 6 % au secteur public ; dans les associations, il atteint 30 229 euros contre 38 669 euros dans le privé hors ESS¹⁰. Toute taxe assise sur la masse salariale réduit les marges de négociation de branche, de revalorisation conventionnelle, de passage au temps plein et de sécurisation des **contrats à durée indéterminée** (CDI) dans un secteur où les femmes représentent une part majoritaire de l'emploi.

La Cour des comptes a également souligné la « circularité » de la taxe¹¹ : elle est payée pour une grande partie par des organismes financés majoritairement par fonds publics, soit 50 000 rede-

vables acquittant 6,3 milliards d'euros dans ce périmètre. Pour l'ESS subventionnée, une fraction des concours publics destinés à soutenir l'emploi et les missions sociales repart donc vers les finances publiques sous la forme d'une taxe sur ces mêmes emplois. Cette circularité réduit l'effet utile du financement public.

RÉFORMER SANS FRAGILISER : LES CONDITIONS D'UNE SOLUTION JURIDIQUEMENT SOUTENABLE

Une réforme sérieuse ne peut pas uniquement se limiter à un mot d'ordre d'exonération générale. Elle doit préserver le financement de la protection sociale, sécuriser l'emploi d'utilité sociale et éviter les effets d'aubaine.

Un premier scénario robuste combine des instruments ciblés : relèvement et lissage de l'abattement, simplification du barème, neutralisation de certaines ressources publiques dans le rapport d'assujettissement et modernisation déclarative par la **déclaration sociale nominative** (DSN). La Cour des comptes envisageait déjà deux directions techniques : maintenir une progressivité corrigée par des tranches situées au-dessus du Smic et proratisées selon la quotité de travail, ou adopter un taux unique ajusté par les franchises et abattements¹². Les bénéficiaires pourraient être définis par un faisceau cumulatif : appartenance à l'ESS ou au champ des OSBL, gestion désintéressée, affectation majoritaire des excédents à l'objet social, absence de distribution patrimoniale et affectation de l'avantage à des activités non lucratives¹³. Cette méthode éviterait une exonération fondée sur la seule forme juridique. Pour les ressources publiques, il ne s'agirait pas de neutraliser toute subvention, mais seulement les concours affectés à des missions non lucratives¹⁴, en excluant les prix de prestations individualisées, les compléments de prix et les recettes concurrentielles.

Un second scénario, plus offensif, consisterait à supprimer la taxe sur les salaires pour les employeurs ESS/OSBL remplissant ces critères cumulatifs. Il ne s'agirait pas d'une exonération de forme, mais d'un pacte fiscal conditionnel : isolement des activités lucratives, non-distribution patrimoniale et affectation de l'économie obtenue au maintien ou à la création d'emplois, à la revalorisation salariale ou à la continuité des missions d'intérêt général¹⁵. L'ordre de grandeur rend la piste crédible : **l'Union des employeurs de**

6. Insee, « L'économie sociale en 2022 – Fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié (Flores) », 3 sept. 2025, [tableau 1](#).

7. Gouvernement, « Annexe au projet de loi de finances pour 2026 – Bilan des relations financières entre l'État et

la protection sociale », ann. 1, 2026.

8. [impots.gouv.fr](#), « Mon association peut-elle être redevable de la taxe sur les salaires ? », préc. ; BOFiP-impôts, BOI-TPS-TS-30 du 24 juin 2020.

9. C. comptes, [référé S2018-2263](#), 25 juill. 2018, p. 2.

10. ESS France, « Travailler dans l'ESS », janv. 2024 ; [v. égal. ess-france.org](#), « Égalité Femmes Hommes ».

11. C. comptes, [référé S2018-2263](#), préc., p. 5.

12. *Ibid.*, p. 3-4.

13. BOFiP-impôts, BOI-IS-CHAMP-

10-50-10-10 du 16 avr. 2025.

14. BOFiP-impôts, BOI-IS-CHAMP-10-50-10-10 du 7 juin 2017.

15. BOFiP-impôts, BOI-IS-CHAMP-10-50-10-10, préc. ; TFUE, art. 107, § 1 ; règl. (UE) n° 2023/2831 du 13 déc. 2023.

16. Sénat, « Comptes rendus de la

■ **Simplification du barème, lissage de l'abattement ou encore meilleure prise en compte des subventions d'intérêt général sont des pistes de réforme concrètes.**

“ La taxe sur les salaires n'est pas seulement un sujet technique : elle révèle la manière dont la puissance publique considère l'emploi non lucratif et l'utilité sociale ”

l'économie sociale et solidaire

(UDES) évalue le coût de la taxe pour les employeurs de l'ESS à 5,2 milliards d'euros et son impact potentiel sur près de 170 000 emplois¹⁶, alors que l'ESS a perdu 10 447 emplois nets en 2025¹⁷ et que Le Mouvement associatif chiffre à 2,2 milliards d'euros les pertes associatives subies en 2024, puis à 1 milliard supplémentaire celles qui résulteraient du **projet de loi de finances pour 2026**¹⁸. A minima, cette suppression pourrait être articulée avec le rétablissement de l'exonération de taxe d'apprentissage ou son imputation, depuis que les associations, fondations, fonds de dotation, congrégations et syndicats non lucratifs y sont assujettis, c'est-à-dire mars 2026¹⁹.

Reste le droit de l'Union européenne : la suppression ciblée ESS/OSBL est cohérente avec l'objectif poursuivi, mais sensible si elle procure un avantage sélectif à des entités exerçant une activité économique. Elle doit donc reposer sur des critères objectifs et cumulatifs, l'isolement comptable des activités lucratives, la traçabilité de l'économie fiscale et, selon les cas, un encadrement de minimis, un régime exempté ou une logique de **service d'intérêt économique général** (SIEG)²⁰. La suppression générale – moins exposée à l'article 107, paragraphe 1 du **traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE) car non sélective – serait fiscalement plus coûteuse puisqu'elle profiterait à tous les redevables. Un compromis soutenable consisterait donc à assumer une suppression conditionnelle, plafonnée ou progressive, éventuellement articulée avec l'imputation de la taxe d'apprentissage.

Enfin, la méthode de réforme est ici déterminante : elle ne peut pas être conduite comme un simple ajustement de rendement entre administrations financières. Elle doit associer les employeurs de l'ESS, les organisations représentatives du monde associatif, les fondations, les syndicats et les acteurs de la générosité afin de mesurer les effets concrets sur l'emploi, les conventions collectives, les modèles économiques et les territoires²¹.

POUR UN PACTE FISCAL DE COHÉRENCE

Le projet de réforme de la taxe sur les salaires²² doit être replacé dans un pacte fiscal rénové et plus largement applicable à l'ESS. Le régime fiscal des OSBL ne protège pas artificiellement des opéra-

teurs : il reconnaît qu'une organisation qui ne partage pas ses bénéfices, réinvestit ses excédents et répond à des besoins sociaux insuffisamment couverts n'entretient pas le même rapport au marché qu'une entreprise capitalistique. La taxe brouille cette distinction lorsqu'elle augmente le coût du travail dans les structures où la valeur créée est essentiellement humaine, à l'image du dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)²³.

Ce pacte devrait reposer sur trois exigences :

- lisibilité du coût réel de l'emploi ;
- proportionnalité de l'impôt au regard des financements affectés à des missions sociales ;
- traçabilité de l'avantage fiscal, orienté vers l'emploi, la qualité de service, la consolidation des fonds propres ou l'accès des publics bénéficiaires.

Une telle approche permettrait de dépasser deux difficultés :

- présenter toute réforme comme une perte sèche pour les finances sociales, alors qu'un allègement ciblé peut renforcer l'emploi déclaré et l'efficacité de la dépense publique ;
- imposer à l'ESS d'accepter une fiscalité incohérente au motif qu'elle bénéficie d'autres soutiens publics.

CONCLUSION

La taxe sur les salaires n'est pas seulement un sujet technique : elle révèle la manière dont la puissance publique considère l'emploi non lucratif et l'utilité sociale. Réformer cet impôt ne signifie pas affaiblir la protection sociale, mais rendre son financement plus cohérent avec les objectifs d'emploi, de cohésion territoriale et de solidarité que l'État affirme soutenir. Cette réforme devrait désormais faire l'objet d'un calendrier explicite : installation effective du groupe de travail, transmission de données consolidées, évaluation des scénarios avant le prochain cycle budgétaire et traduction législative rapide. Dès lors, une voie constructive consisterait à ouvrir une réforme ciblée, évaluée et juridiquement sécurisée, voire une suppression conditionnelle assumée, afin de rééquilibrer la situation financière des structures de l'ESS et de ne plus taxer indistinctement l'emploi de solidarité. ■

MI prélèvements obligatoires», mai 2026, audition du Mouvement associatif et de l'UDES.

17. Banque des territoires, « En 2025, l'économie sociale et solidaire a perdu 10 400 emplois : un "tournant préoccupant", pour ESS France », C. Megglé pour Localtis, 22 avr. 2026 ; Mediapart,

« 12 305 emplois disparus en un an : dans le secteur associatif, la grande saignée », P. Jequier-Zalc, 14 avr. 2026.

18. Le Mouvement associatif, communiqué du 3 nov. 2025.

19. C. trav., art. L. 6241-1 ; économie.gouv.fr, « Tout savoir sur la taxe d'apprentissage », 6 mai 2026.

20. Règl. (UE) n° 2023/2831, préc. ; règl. (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 ; CGI, art. 231, 7, sur le rattachement du régime ultramarin de taxe sur les salaires au respect de l'article 15 du règl. (UE) n° 651/2014.

21. UDES, Le Mouvement associatif, Centre français des fonds et fon-

dations (CFF), France générosités, communiqué du 4 févr. 2026.

22. Institut ISBL, « Réforme de la taxe sur les salaires : un enjeu systémique au moment où se construit la stratégie nationale ESS », dossier THEMA, févr. 2026.

23. tzcl.d.fr.