

# PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

## DU PROGRAMME DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE « FINANCEMENT »

En 2008, les dépenses des administrations de sécurité sociale, qui comprennent dans les comptes nationaux, non seulement les régimes obligatoires de base de sécurité sociale entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, mais aussi les hôpitaux publics, l'assurance chômage et les régimes complémentaires obligatoires de retraite, représentent 42 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques. Elles dépassent celles de l'État et de ses établissements publics (38 %) et celles des collectivités locales (20 %). En ce qui concerne les dépenses des administrations publiques au titre des fonctions « Santé » et « Protection sociale », la part des administrations de sécurité sociale est logiquement encore plus déterminante (80 %), les administrations publiques centrales et locales pesant respectivement pour 14 % et 7 % de l'ensemble des dépenses relevant de ces deux fonctions. Les dépenses consolidées de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale représentent 414 milliards d'euros en 2008, soit 21,2 % du produit intérieur brut, dont 303 milliards d'euros pour le régime général à lui seul.

Revenir à l'équilibre des comptes des régimes de sécurité sociale est donc une condition impérative de la préservation de la cohésion sociale et entre générations, compte tenu du poids déterminant que représentent les prestations sociales dans la richesse nationale (28%) et dans le revenu disponible brut ajusté des ménages (34 %), et des pressions à la hausse qui existent sur ces dépenses, du fait notamment du vieillissement de la population. Il importe également de veiller à ce que les prélèvements sociaux imposés aux ménages soient répartis de telle sorte qu'ils n'aggravent pas les inégalités de revenus. De plus, l'ampleur des masses financières en jeu est telle qu'elle implique d'évaluer avec précision les conséquences macro-économiques des mesures prises chaque année

pour ajuster les recettes des régimes de sécurité sociale. En particulier, la structure du financement de la sécurité sociale peut exercer des effets négatifs sur l'emploi si elle pèse trop fortement sur les salaires. C'est la raison pour laquelle d'importants dispositifs permettant de limiter les prélèvements sociaux sur les salaires ont été mis en œuvre depuis une vingtaine d'années : allègements des cotisations sociales sur les bas salaires depuis la fin des années quatre-vingt, création en 1991 de la contribution sociale généralisée, qui pèse sur l'ensemble des revenus des ménages. Par ailleurs, il importe que le recouvrement des prélèvements affectés au financement de la sécurité sociale ne soit pas une source de complexité excessive pour les agents économiques, notamment pour les entreprises, et qu'il soit réalisé dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité.

Les indicateurs associés au programme de qualité et d'efficacité « Financement » s'efforcent d'illustrer les enjeux précédents dans toute leur diversité. Cinq objectifs majeurs sont ainsi distingués :

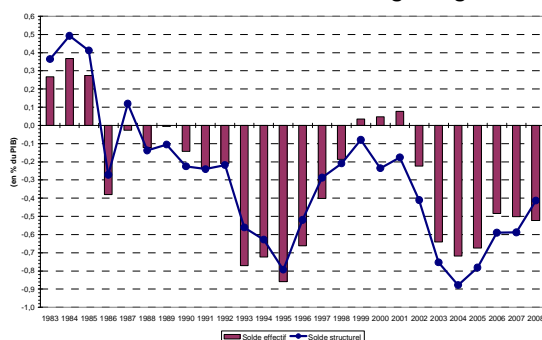
- Garantir la viabilité financière des régimes de base.
- Veiller à l'équité du prélèvement social.
- Concilier le financement de la sécurité sociale et la politique de l'emploi.
- Simplifier les procédures de financement.
- Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement.

Les résultats obtenus par les politiques de financement de la sécurité sociale seront successivement examinés au regard de ces cinq objectifs.

## Objectif n° 1 : garantir la viabilité financière des régimes de base

Pour apprécier l'écart à la soutenabilité financière des régimes de sécurité sociale, l'indicateur n° 1-1 retient, plutôt que le solde courant des régimes de sécurité sociale, le taux d'adéquation des recettes aux dépenses, soit le ratio entre les premières et les secondes. En 2008, 97,6 % des dépenses de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale sont couvertes par les recettes. Pour le seul régime général, ce ratio est revenu à 96,6 %. L'année 2008 a donc vu une simple consolidation du redressement amorcé en 2006 et 2007, ce toutefois dans le contexte des premières conséquences sur les recettes du ralentissement de l'activité économique. Les perspectives pour 2009 et 2010 sont en revanche très défavorables : le taux d'adéquation des recettes aux dépenses du régime général devrait passer à 92,5 % en 2009 et à 90,4 % en 2010, en raison de la forte dégradation des recettes sous l'effet de la crise économique et financière (respectivement, -0,7 % et -1,1 % pour l'évolution des produits nets du régime général en valeur).

### Soldes effectif et structurel du régime général



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale ; calculs Drees.

Cette approche instantanée de la soutenabilité financière de la sécurité sociale doit toutefois être relativisée, et rapprochée des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. A cet égard, l'indicateur de cadrage n° 3 propose une mesure du solde structurel des régimes de base, abstraction faite des fluctuations de la conjoncture. Selon cet indicateur, les administrations de sécurité sociale seraient redevenues légèrement excédentaires en 2007, une fois neutralisés les facteurs conjoncturels qui ont affecté au cours de l'année les dépenses et les recettes sociales, et l'année 2008 confirme cette tendance à l'amélioration, avec un solde structurel égal à +0,4 point de PIB. En ce qui concerne le seul

régime général, l'équilibre structurel n'est pas atteint en 2008. Cependant, le solde structurel s'est amélioré de 0,2 point par rapport à 2007, pour atteindre -0,4 point de PIB.

Les comptes des régimes de sécurité sociale ont subi en 2009 un choc négatif sur leurs recettes d'une ampleur inégalée au regard des évolutions passées. Toutefois, le ralentissement structurel des dépenses amorcé à partir de 2005 s'est poursuivi jusqu'en 2008. La maîtrise des dépenses sociales, et tout particulièrement des dépenses d'assurance maladie, est à l'origine de cette évolution favorable.

Une attention particulière doit être prêtée à l'évolution de la dette courante des organismes de sécurité sociale ainsi qu'à celle qui bénéficie d'un portage par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). L'ensemble de ces deux dettes représente en effet un risque global de report sur les générations futures de dépenses sociales courantes qui devraient, au nom de l'équité inter-générationnelle, être financées par les générations présentes d'assurés. En application de l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, la CADES a repris la dette cumulée à fin 2008 de la CNAMTS, de la CNAV et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour un montant total de 27 Md€, répartis en 10 Md€ sur l'exercice 2008 et 17 Md€ sur l'exercice 2009. Compte tenu des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la Sécurité sociale qui prévoient que « tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse pour ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale », la CADES s'est vue attribuer en 2009 0,2 point de CSG antérieurement affectés au FSV, afin de couvrir l'amortissement de cette nouvelle reprise de dette. En définitive, la dette restant à amortir par la CADES devrait s'élever à 92 Md€ au 31 décembre 2009, soit 4,8 % du PIB (indicateur n° 1-3). L'indicateur n° 1-2, quant à lui, fait état d'une stabilisation de la dette courante du régime général (26,6 Md€ prévus au 31 décembre 2008). Ce résultat tient compte de la reprise par la CADES des déficits cumulés du régime général jusqu'en 2008 (cf. supra), mais est également tributaire du besoin de financement prévu pour 2009 (23,5 Md€). Par ailleurs, l'Etat a repris à sa charge les déficits cumulés du FFIPSA à fin 2008 (8,0 Md€).

La clarification des comptes concerne aussi le règlement des sommes dues par l'Etat à la sécurité sociale : en 2007, l'ensemble des créances du

régime général sur l'Etat s'était réduit en fin d'année à 3,0 Md€, contre 7,0 Md€ en 2007, en conséquence de l'opération d'apurement intervenue en octobre 2007. La situation ne s'est pas sensiblement modifiée au cours de l'exercice 2008, la dette de l'État envers les régimes de sécurité sociale atteignant 3,5 Md€ au 31 décembre 2008 (*indicateur n° 1-4*).

### **Objectif n° 2 : veiller à l'équité du prélèvement social**

La structure du prélèvement social doit s'efforcer de concilier une exigence de rendement permettant de couvrir les dépenses, avec un principe d'équité entre ménages ou groupes de cotisants, ce afin de préserver la légitimité et l'acceptabilité de ce prélèvement. D'une manière générale, le financement de la sécurité sociale repose de façon importante sur des taux de prélèvement proportionnels aux assiettes déclarées par les cotisants, qui se justifient par la proportionnalité de certaines prestations (pensions de retraite, indemnités journalières...) aux revenus. Ce principe est cependant tempéré pour le combiner avec des objectifs de soutien de la compétitivité de l'économie et de promotion de l'emploi. Au total, le taux de prélèvement social apparaît donc réduit sur les bas revenus, croissant sur la première moitié de la distribution des revenus et proportionnel au niveau de vie au-delà, bien que les 10 % de ménages les plus aisés acquittent un taux moyen de prélèvements sociaux légèrement plus faible que les revenus immédiatement inférieurs en raison du poids important dans leurs ressources des revenus du patrimoine, moins sollicités par les cotisations et contributions sociales que les revenus du travail (*indicateur n° 2-1*).

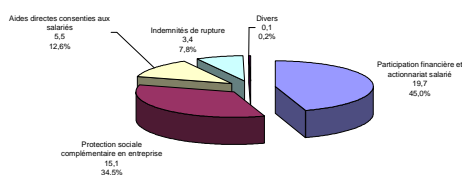
Il apparaît souhaitable que le prélèvement social porte sur l'assiette la plus large possible, de manière à écarter les risques d'une pénalisation de l'emploi en cas de concentration de cette assiette sur les seuls revenus du travail. Tel a été l'objectif des politiques menées depuis de nombreuses années, notamment avec les opérations de déplafonnement des cotisations des années 1960 à 1980, la création de prélèvements portant principalement sur les revenus du capital des ménages ou sur les produits des jeux et de la contribution sociale généralisée (CSG) au début des années 1990. Poursuivant cette démarche, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 comporte plusieurs dispositions visant à

élargir l'assiette du financement de la sécurité sociale et à le rendre plus juste : il est ainsi proposé d'accroître la contributivité des « retraites – chapeau », de supprimer le seuil de cession de valeurs mobilières en-deçà duquel les plus-values sont exonérées de prélèvements sociaux, et de soumettre à ces prélèvements les revenus des contrats d'assurance vie en unités de compte et multi-supports à la succession du contractant.

Un certain nombre de dérogations d'assiette des cotisations sociales, consenties notamment en faveur notamment des sommes versées au titre de la participation et de l'intéressement des salariés, de la protection sociale complémentaire en entreprise, de diverses aides aux salariés (titres restaurants, chèques vacances, avantages accordés par les comités d'entreprise, CESU préfinancé), des indemnités en cas de licenciement ou de mise à la retraite, contreviennent également à l'exigence de justice du prélèvement social. La perte d'assiette consécutive aux exemptions de cotisations sociales dont bénéficient ces versements a été évaluée à 43,8 Mds€ en 2008, soit 9,4 % de la masse salariale, contre 8,7% en 2007 (*indicateur n° 2-2*), sachant de plus qu'ils bénéficient d'une variété de régimes favorables d'assujettissement à la CSG et à la CRDS.

Compte tenu de la nécessité de sécuriser les recettes de la sécurité sociale, et d'adapter l'assiette du prélèvement social sans remettre en cause des exemptions d'assiette des cotisations sociales qui visent à favoriser les dividendes du travail, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 propose de relever de 2 % à 4 % le taux du forfait social institué en 2009 sur certaines de ces « niches sociales » (intéressement, participation, épargne salariale, retraite supplémentaire), dont l'objectif est d'éviter que les nouveaux avantages qui seront consentis aux salariés et aux employeurs sous forme de revenus exonérés (intéressement, participation) ne se traduisent par un manque à gagner supplémentaire pour la sécurité sociale.

## Principales exemptions d'assiette des cotisations sociales (milliards d'euros et répartition en %)



Source : calculs DSS.

Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 prévoit que le Gouvernement fixe chaque année un objectif de coût des exonérations, réductions ou abattements d'assiette de cotisations sociales et met en place de nouvelles règles de gouvernance : toute création ou extension d'une mesure d'exonération ou de réduction des cotisations sociales devra donc être compensée par une suppression ou une diminution d'un montant équivalent.

### Objectif n° 3 : concilier le financement de la sécurité sociale et la politique de l'emploi

La structure du financement de la sécurité sociale a été adaptée de manière à être plus incitative à l'emploi, en particulier au niveau des faibles rémunérations que perçoivent les personnes potentiellement les plus exposées au chômage. Les cotisations patronales de sécurité sociale ont été en quasi-totalité exonérées au niveau du SMIC : les mesures générales d'exonération allègent le taux de prélèvement au titre des cotisations de sécurité sociale de 26 à 28,1 points selon la taille de l'entreprise, le ramenant en 2008 à un taux effectif compris entre 2,28 % et 4,38 % au niveau du SMIC (*indicateur n° 3-1*). À ce niveau de rémunération, le prélèvement total supporté par les employeurs allant de 13,9 % à 20,5 % des salaires bruts est donc constitué aux quatre cinquièmes environ de cotisations qui visent à financer des dispositifs autres que ceux relevant des régimes de base de la sécurité sociale : assurance chômage, retraites complémentaires... Cette politique d'allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs menée depuis le début des années 1990 a également permis de contenir les évolutions du coût du travail induites par les « coups de pouce » sur le

montant du SMIC et la réduction du temps de travail.

Au-delà des mesures générales d'abaissement du coût du travail pour l'ensemble des bas salaires, des exonérations ont également été mises en place en faveur de certains publics fragiles, de secteurs d'activité ou de zones géographiques déterminées (ZFU, ZRU...). La loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) a permis d'alléger les charges sociales sur les heures supplémentaires. Le nombre d'heures supplémentaires ayant bénéficié de cet allègement a connu une progression significative tout au long de l'année 2008 (*cf. indicateur de cadrage n° 9*).

Afin de ne pas pénaliser financièrement la sécurité sociale, cette politique donne lieu à des compensations financières de la part de l'État qui se sont généralisées à partir de la loi du 25 juillet 1994 et dont le principe a été réaffirmé dans le cadre de la loi du 13 août 2004 réformant l'assurance maladie. Seules quelques exonérations ciblées ne donnent pas lieu à compensation, soit parce qu'elles sont antérieures à 1994, soit parce que le Parlement a explicitement décidé que la compensation n'avait pas lieu d'être, et leur montant évolue peu. En 2008, les exonérations de cotisations sociales prises dans leur ensemble ont fait l'objet d'une compensation à hauteur de 97 % de leur montant (*indicateur n° 3-2*).

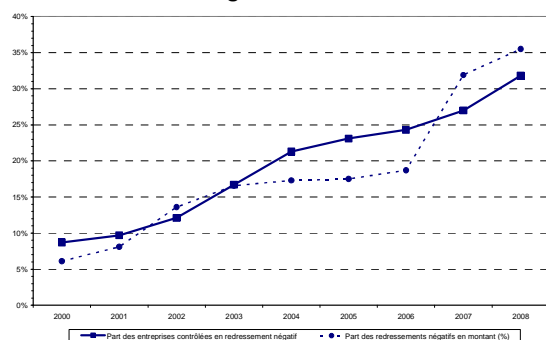
### Objectif n° 4 : simplifier les procédures de financement

Le recouvrement des prélèvements sociaux constitue un ensemble de formalités fréquemment décrites comme pesantes pour les chefs d'entreprise. Un objectif important des politiques menées en matière de financement de la sécurité sociale est la simplification des procédures en la matière. La convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'État et l'ACOSS pour la période 2006-2009 comportait plusieurs engagements visant à réaliser cette simplification, qu'il s'agisse de procédures allégées en faveur de certains cotisants, ou de mise à disposition de procédures dématérialisées. *L'indicateur n° 4-1* montre une progression rapide depuis le début de la présente décennie de tous les dispositifs de déclaration simplifiée, notamment pour la prestation d'accueil du jeune enfant et le chèque emploi service universel (CESU). En matière de dématérialisation, la proportion d'entreprises du

secteur privé qui y recourent pour leurs déclarations de cotisations sociales est proche de 40 % en 2008. En ce qui concerne les paiements de cotisations, 88% des montants sont encaissés par voie dématérialisée.

Simplifier effectivement les procédures suppose également de garantir une certaine stabilité et une lisibilité du calcul et de recouvrement des cotisations et des contributions sociales, en limitant au maximum sa complexité. La mesure de la complexité de la législation sur les prélèvements sociaux et de son évolution n'est cependant pas évidente : un des indicateurs peut être le montant des remboursements réalisés par les Urssaf en faveur des entreprises à la suite de contrôles. A cet égard, l'indicateur n° 4-2 montre que l'année 2008 a vu une nouvelle augmentation du nombre d'entreprises qui ont bénéficié d'un remboursement de la part des Urssaf, comme du montant de ces redressements négatifs.

**Part des entreprises contrôlées en redressement négatif et montants associés**



Source : ACOSS.

L'évolution de l'indicateur n° 4-2, qui certes fournit une mesure assez indirecte de la complexité du financement de la sécurité sociale, suggère néanmoins la nécessité d'un renforcement des efforts de simplification et d'un enrichissement du dialogue entre les cotisants et les organismes chargés du recouvrement des prélèvements sociaux. Ce thème devra ainsi constituer une priorité de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS qui prendra effet en 2010.

### **Objectif n° 5 : améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement**

Le dernier axe majeur structurant le programme est l'amélioration de l'efficacité du recouvrement et de la gestion financière effectuée par les opérateurs du

financement de la sécurité sociale dont le plus important est l'ACOSS.

Des actions très importantes sont menées par l'ACOSS pour recouvrer dans les meilleurs délais et le plus complètement possible les sommes dues (indicateur n° 5-3). Les taux de recouvrement au titre de l'année écoulée mesurés au 31 mars de l'année en cours par l'Agence atteignent ainsi des niveaux très élevés, supérieurs à 99 %. De plus, l'opération d'apurement de la dette de l'Etat réalisée en 2007 a permis de réduire l'impact sur la trésorerie des relations financières de l'ACOSS avec ses principaux partenaires en 2008 (indicateur n° 5-1). Parmi ses domaines de compétence, l'ACOSS mène de nombreuses actions qui visent à lutter contre la fraude (indicateurs n° 5-5 et 5-6) et le travail dissimulé (indicateur n° 5-7). Si l'objectif d'un taux de couverture du fichier des employeurs des URSSAF par les contrôles de 11,5 % à l'horizon 2009 sera difficile à atteindre en raison du rythme de déploiement du contrôle sur pièces plus long que prévu, la lutte contre le travail dissimulé est ciblée sur les fraudeurs potentiels, ce qui explique que 58 % des personnes contrôlées aient fait l'objet d'un redressement en 2009.

Au total, il faut souligner le faible coût des opérations de recouvrement et de contrôle menées par l'ACOSS, ramené à 32 centimes pour 100 euros en 2008 (indicateur n° 5-4), ce qui signifie que la quasi-totalité des sommes recouvrées sont effectivement consacrées aux missions essentielles de la sécurité sociale.

Enfin, en matière de gestion financière, des efforts importants sont entrepris par l'ACOSS pour réduire le coût de la dette, l'écart entre le taux d'intérêt auquel la dette sociale est refinancée et le taux du marché étant particulièrement faible : 6,2 points de base en 2008 (indicateur n° 5-2).

\*

\*\*

### **Synthèse**

Au total, le portefeuille d'indicateurs présenté dans le présent programme de qualité et d'efficacité « Financement » permet de dresser un bilan nuancé des résultats obtenus par les politiques relatives au financement de la sécurité sociale :

- la couverture des dépenses de la sécurité sociale par ses recettes s'est stabilisée en

2008, et si l'exercice 2009 est marqué par une forte dégradation de cet indicateur, celle-ci est très largement liée à la faiblesse conjoncturelle des recettes, et ne paraît pas pour l'heure remettre en cause la tendance à l'amélioration structurelle des comptes des administrations de sécurité sociale dans leur ensemble, observée depuis 2005 ;

- s'agissant des exemptions d'assiette des cotisations sociales, l'augmentation observée par rapport à 2007 ne doit pas occulter la détermination du Gouvernement à sécuriser les recettes de la sécurité sociale, ainsi que l'atteste la création en 2009 du forfait social sur ces « niches sociales » ;
- en revanche, la confirmation en 2008 de l'augmentation du nombre d'entreprises contrôlées qui bénéficient d'un remboursement des URSSAF constitue l'indice d'une

complexité excessive de la législation du financement de la sécurité sociale.

\*  
\*\*

Les responsables administratifs portant à titre principal les politiques sous-jacentes au programme « financement » sont les suivants (par ordre alphabétique des institutions concernées) :

- Monsieur Pierre Ricordeau, Directeur de l'agence centrale des organismes de la sécurité sociale (ACOSS) ;
- Monsieur Patrice Ract Madoux, Président du comité de surveillance de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ;
- Monsieur Dominique Libault, Directeur de la sécurité sociale (DSS).