

État des lieux actualisé du financement de la protection sociale

La présente note actualise l'état des lieux du financement de la protection sociale régulièrement présenté dans les rapports du Haut Conseil.

Comme à l'accoutumée, cette actualisation s'attache tout d'abord à décrire l'environnement économique et financier dans lequel la protection sociale a évolué en 2014 et 2015 (I). Elle porte une attention particulière à l'évolution récente du coût du travail en France, comparée aux autres pays développés, dans le contexte du déploiement des dispositions (CICE, pacte de responsabilité et de solidarité) qui visent à améliorer la compétitivité de l'économie française et l'emploi en agissant sur le coût du travail (II). Elle évoque enfin les évolutions du financement de la protection sociale qui interviendront en 2016, sous l'effet notamment de la mise en œuvre des mesures adoptées ou en cours d'adoption dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016 (III).

I. Le contexte économique et financier de la protection sociale en 2014 et 2015

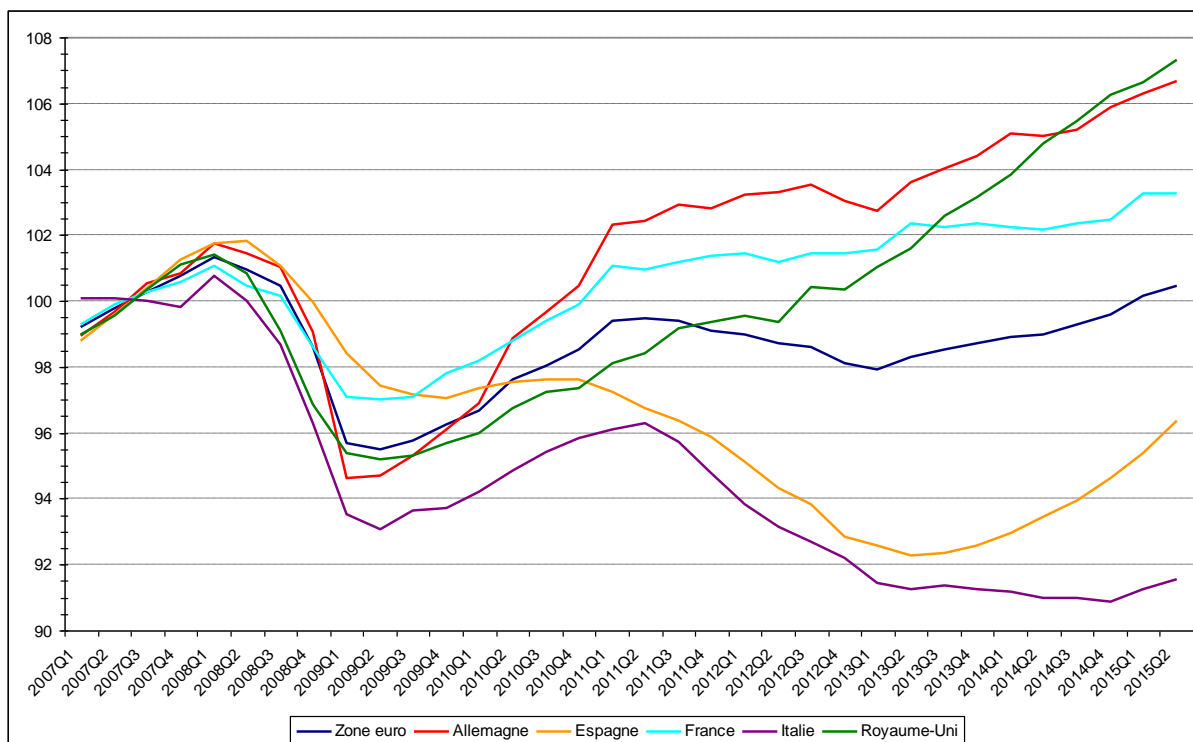
Les tendances de l'activité économique et de l'emploi (I.1) ont eu au cours des dernières années une incidence directe sur les conditions de l'équilibre financier des régimes de protection sociale (I.2).

I.1. La conjoncture de l'économie française depuis le déclenchement de la crise économique et financière en 2007

Alors qu'à la fin 2014 le produit intérieur brut de la France en volume n'excédait que d'à peine 2% son niveau de l'année 2007, l'activité économique connaît une certaine accélération depuis le premier trimestre 2015. A la fin du troisième trimestre de cette année, l'acquis de croissance du PIB est de 1,1%, soit d'ores et déjà la réalisation de la prévision de l'Insee d'octobre¹, après trois années de progression très faible (0,2% en 2012, 0,7% en 2013, 0,2% en 2014). Sur une période plus longue, et par comparaison avec ses principaux partenaires, la situation de la France apparaît un peu meilleure que celle de la zone euro prise dans son ensemble, qui rattrape en 2015 les points de croissance perdus depuis 2007. Cependant, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne connaissent quant à eux une croissance soutenue depuis 2012-2013 (cf. graphique 1). Compte tenu de la progression régulière de la population, le produit intérieur brut par habitant de la France n'avait cependant pas retrouvé en 2014, en euros constants, son niveau de 2007.

¹ « La demande reste bien orientée, l'activité progresse par à-coups », *Point de conjoncture*, Insee, octobre 2015.

Graphique 1
Évolution trimestrielle du PIB en volume dans quelques pays européens
(base 100 en 2007)

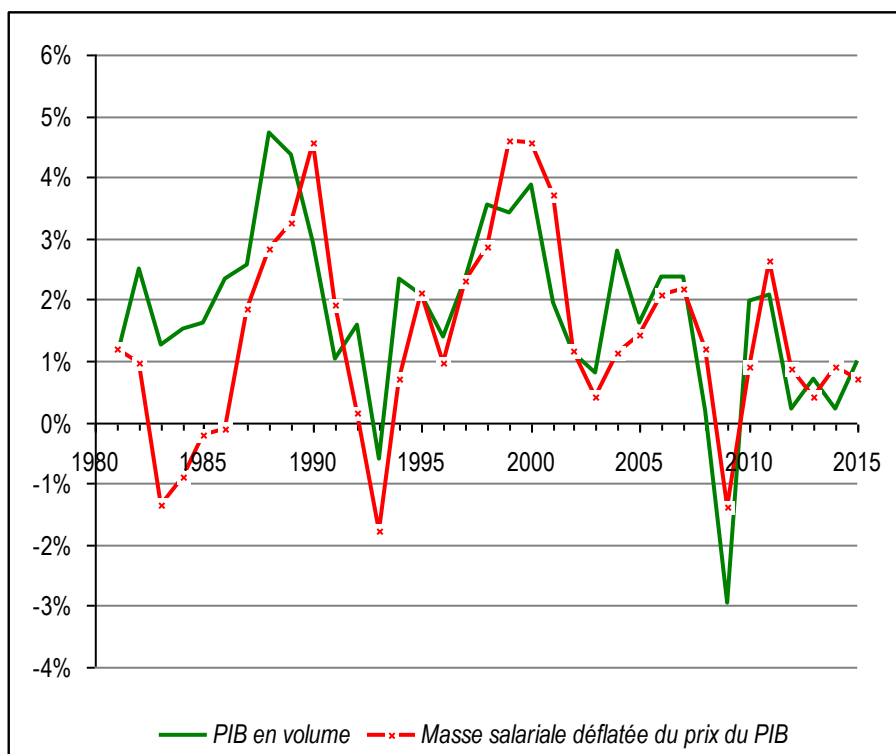


Note : données désaisonnalisées et corrigées des jours ouvrables.

Source : Eurostat.

Hormis en 2010 et en 2011, l'emploi salarié des branches marchandes non agricoles a été défavorablement orienté depuis le début de la crise : 550 000 emplois ont été perdus entre la fin 2007 et la fin 2014. Cependant, en 2015, selon le point de conjoncture de l'Insee d'octobre 2015, l'emploi salarié marchand non agricole devrait progresser d'environ 40 000 unités en 2015. Selon les prévisions les plus récentes du Gouvernement, la masse salariale du secteur privé (champ ACROSS) progresserait de 1,7%, soit moins rapidement que le produit intérieur brut en valeur (2,0%). Le pouvoir d'achat du salaire moyen par tête augmenterait de 1,5%, soit un peu plus rapidement qu'en 2014 (+1,2%), en raison d'un nouveau ralentissement de l'indice des prix à la consommation hors tabac (+0,1% en 2015, après +0,4% en 2014). La masse salariale du secteur privé, principale assiette des ressources des régimes de protection sociale, conserverait ainsi un rythme de croissance inférieur à 1% en termes réels (déflatés de l'indice du prix du PIB) et à 2% en valeur, contre plus de 4% dans la période antérieure à la crise (cf. graphique 2).

Graphique 2
Évolutions comparées du PIB et de la masse salariale



Source : Insee, Acoss ; prévision pour 2015.

1.2. La situation financière des régimes de protection sociale

Indépendamment des mesures prises au fil du temps en matière de dépenses et de recettes, ce contexte macro-économique influe sur l'équilibre financier des régimes de protection sociale. Depuis 2009, année où la crise économique et financière a culminé, et où les déficits des administrations publiques en général, et des administrations de sécurité sociale² en particulier, ont atteint un niveau très important, les comptes sociaux ont amorcé un redressement régulier, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'établissant à 0,4 point de PIB en 2014, contre 0,8 en 2009 (cf. Graphique 4). Cette amélioration progressive intervient dans un contexte de faible croissance de l'activité économique au cours des années 2012 à 2014, qui a affecté l'évolution spontanée des recettes des régimes de protection sociale. Elle traduit ainsi pour partie l'impact des mesures visant à accroître les recettes des régimes sociaux (majoration du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, hausses des taux de cotisation aux régimes de retraite de base et complémentaires) ainsi qu'à ralentir leurs dépenses (inflexion du rythme de progression des dépenses d'assurance maladie, effet des réformes des retraites). Les recettes des administrations de sécurité sociale ont ainsi progressé en termes réels de 2,1% en 2013 et de 2,0% en 2014, tandis que les dépenses ont fortement ralenti (+1,4% et +1,7% respectivement en 2013 et 2014, à comparer avec un taux de croissance annuel moyen de 2,5% entre 1997 et 2007, cf. Encadré 1 suivant).

² En comptabilité nationale, les administrations de sécurité sociale regroupent les régimes de base de sécurité sociale et les fonds de financement (y compris la Caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES – et le Fonds de réserve des retraites – FRR), le régime d'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire obligatoires et les hôpitaux publics.

Encadré 1

Les prestations de protection sociale en 2014

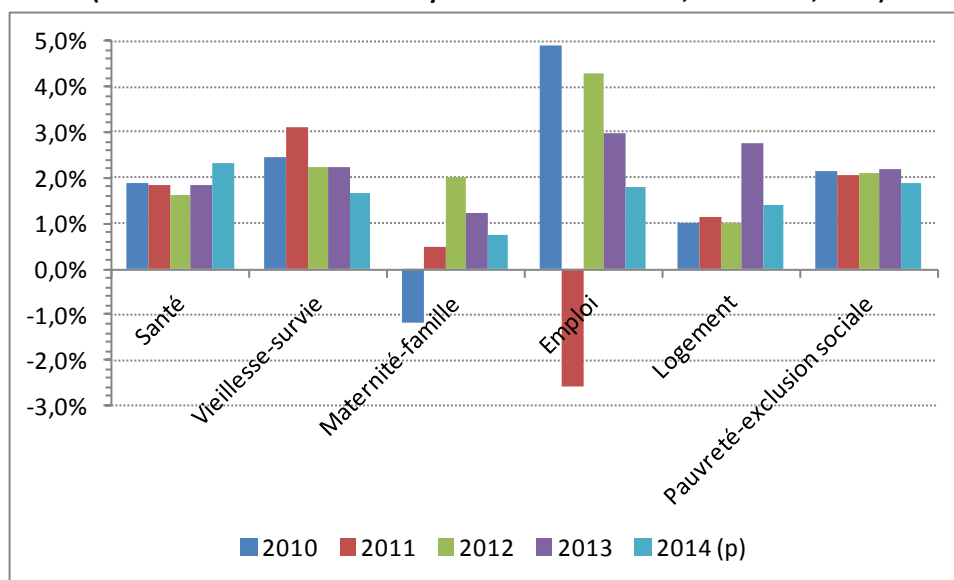
La Drees a rendu publiques dès novembre 2015 de premières données relatives aux prestations de protection sociale en 2014³. Ces données couvrent non seulement les prestations versées par les administrations de sécurité sociale, mais également celles financées par l'État et les collectivités locales, ainsi que des dispositifs facultatifs (prestations extra-légales d'employeurs, versements des mutuelles et des institutions de prévoyance, secours assurés par des organismes caritatifs).

Dans ce champ élargi, l'ensemble des prestations de protection sociale atteindrait en 2014 un montant de 688,9 Md€, soit 32,3% du PIB. Elles ont progressé de 2,5% en valeur (1,9% en volume, déflaté par l'indice de prix du PIB), ce qui confirme la tendance au ralentissement par rapport à des évolutions respectivement de 2,2% et 2,1% en volume en 2013 et 2012).

Le graphique 3 suivant présente les évolutions en volume des dépenses au titre de chacun des risques entre 2010 et 2014. Il apparaît que ce sont surtout les dépenses au titre de la vieillesse et de la survie (46% de l'ensemble des dépenses) qui ont contribué au ralentissement d'ensemble. Dans le domaine de la santé (35% des dépenses totales), qui inclut ici les prestations maladie des régimes obligatoires et complémentaires, ainsi que l'invalidité et les accidents du travail-maladies professionnelles, la tendance est plutôt à la stabilisation du rythme de croissance. Un ralentissement s'observe pour les risques « maternité-famille » et « emploi » (respectivement 8% et 6% de l'ensemble des dépenses), avec des irrégularités d'une année sur l'autre. Les dépenses au titre du logement et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale suivent quant à elles des évolutions relativement régulières d'une année sur l'autre.

Graphique 3

Evolution des dépenses afférentes aux différents risques de la protection sociale
(taux de croissance annuel moyen en euros constants, 2010-2014, en %)

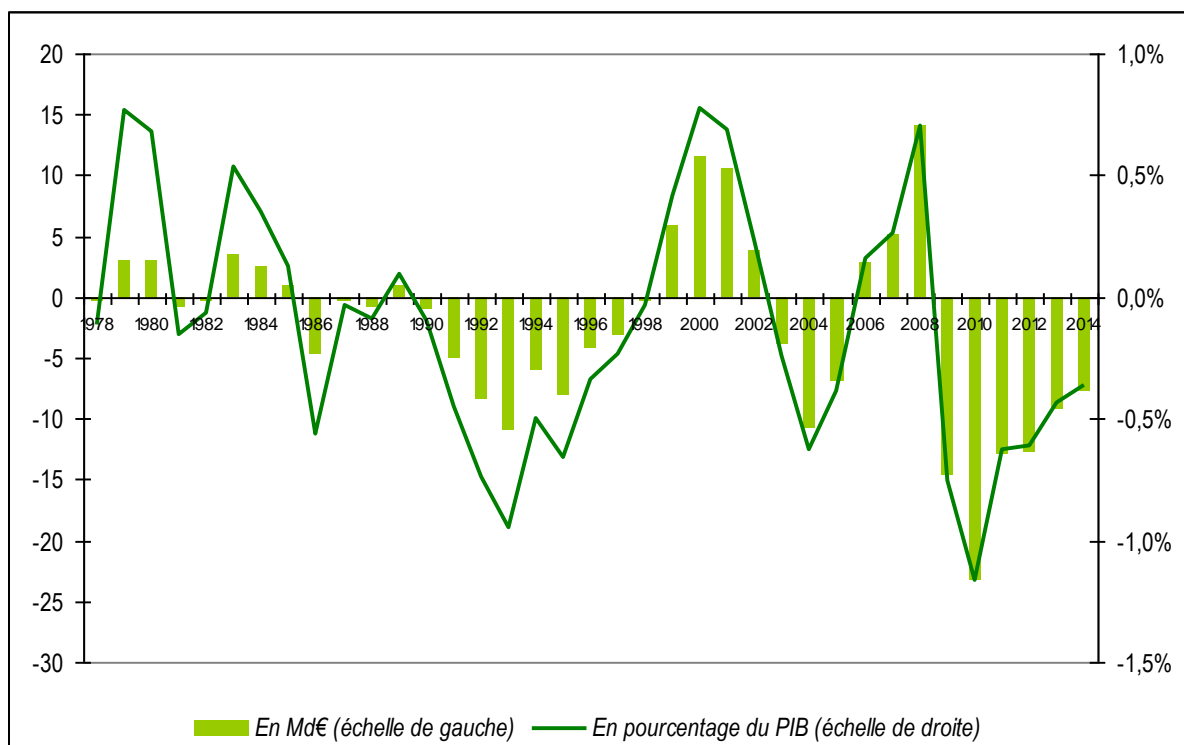


Source : Drees, comptes de la protection sociale.

(p) : provisoire.

³ M. Mikou (avec la participation de Th. Barnouin), « Compte provisoire des prestations de protection sociale : première estimation pour 2014 », *Études et Résultats*, n° 941, Drees.

Graphique 4
Besoin (-) ou capacité (+) de financement
des administrations de sécurité sociale (en Md€ et en points de PIB)

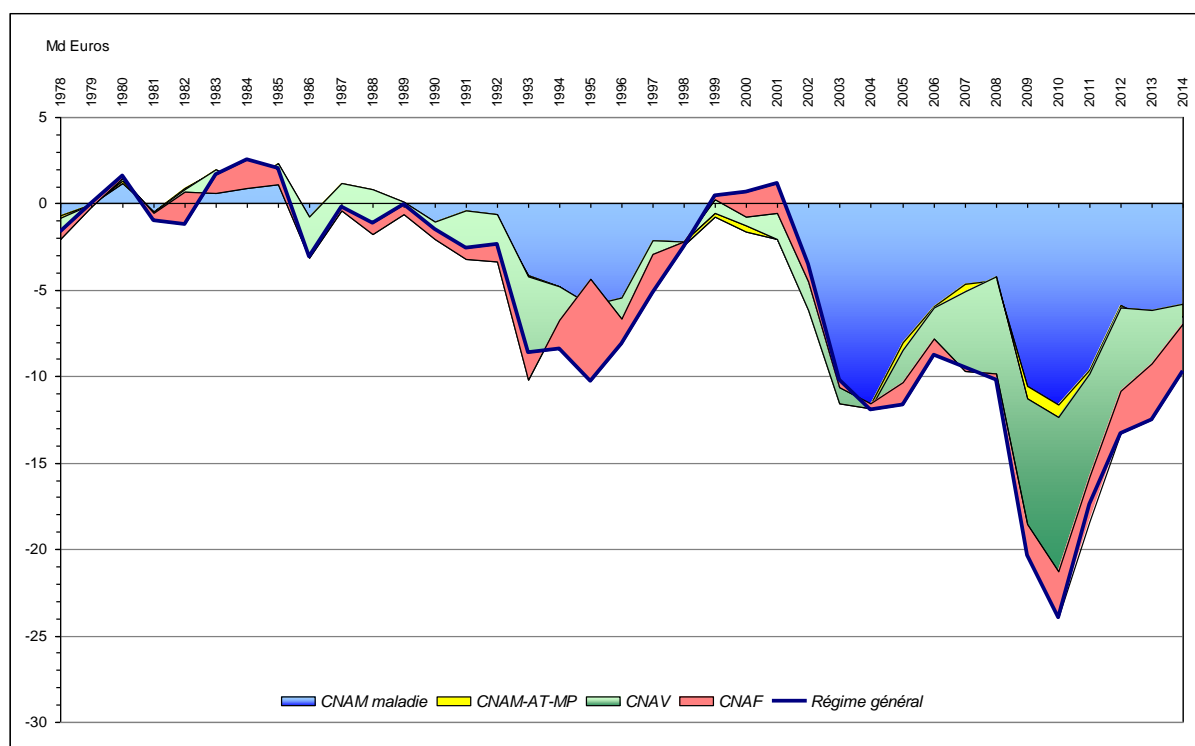


Source : Insee, comptes nationaux.

Cette évolution s'observe également dans les tendances récentes du solde du régime général, principal régime de protection sociale. Au terme de l'exercice 2014, le régime général présentait un solde déficitaire de 9,7 Md€, contre 23,9 Md€ en 2010 (cf. graphique 5). L'amélioration a été surtout sensible pour les branches maladie et vieillesse, sous l'effet des mesures de dépenses et de recettes évoquées ci-dessus. En consolidant l'ensemble « régime général + Fonds de solidarité vieillesse (FSV) », le déficit atteint toutefois 13,2 Md€ en 2014, en raison du déséquilibre persistant du FSV, lui-même lié à la situation de l'emploi (cf. *infra*).

Pour 2015 et 2016, les prévisions gouvernementales associées aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, qui sont fondées sur une hypothèse de progression de la masse salariale du secteur privé (champ ACOSS) de respectivement 1,7% et 2,8% en valeur (+0,7% et +1,8% en termes réels), prévoient une poursuite du redressement des comptes sociaux. Le déficit du régime général atteindrait selon ces prévisions 9 Md€ en 2015 et 6 Md€ en 2016 (12,8 Md€ et 9,7 Md€ si l'on y ajoute le Fonds de solidarité vieillesse, cf. Tableau 1). En 2016, les branches accidents du travail-maladies professionnelles et vieillesse seraient en léger excédent, et la branche famille en léger déficit, de sorte que la totalité du déficit global du régime serait portée par la branche maladie. Par ailleurs, dans le champ de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016 prévoit le retour à un léger excédent de l'ensemble du sous-secteur (+0,1 point de PIB, après -0,3 en 2015). Ces objectifs financiers sont conditionnés à l'adoption et la mise en œuvre des mesures présentées dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016, qui sont présentées dans la partie III de la présente note.

Graphique 5
Evolution du solde du régime général



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2015) ; (p) : prévisions.

Tableau 1
Soldes du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse
(réalisations pour 2014, prévisions pour 2015 et 2016)

	2014	2015(p)	2016(p)
Régime général	-9,7	-9,0	-6,0
Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	-3,5	-3,8	-3,7
Régime général + FSV	-13,2	-12,8	-9,7

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ; (p) : prévisions.

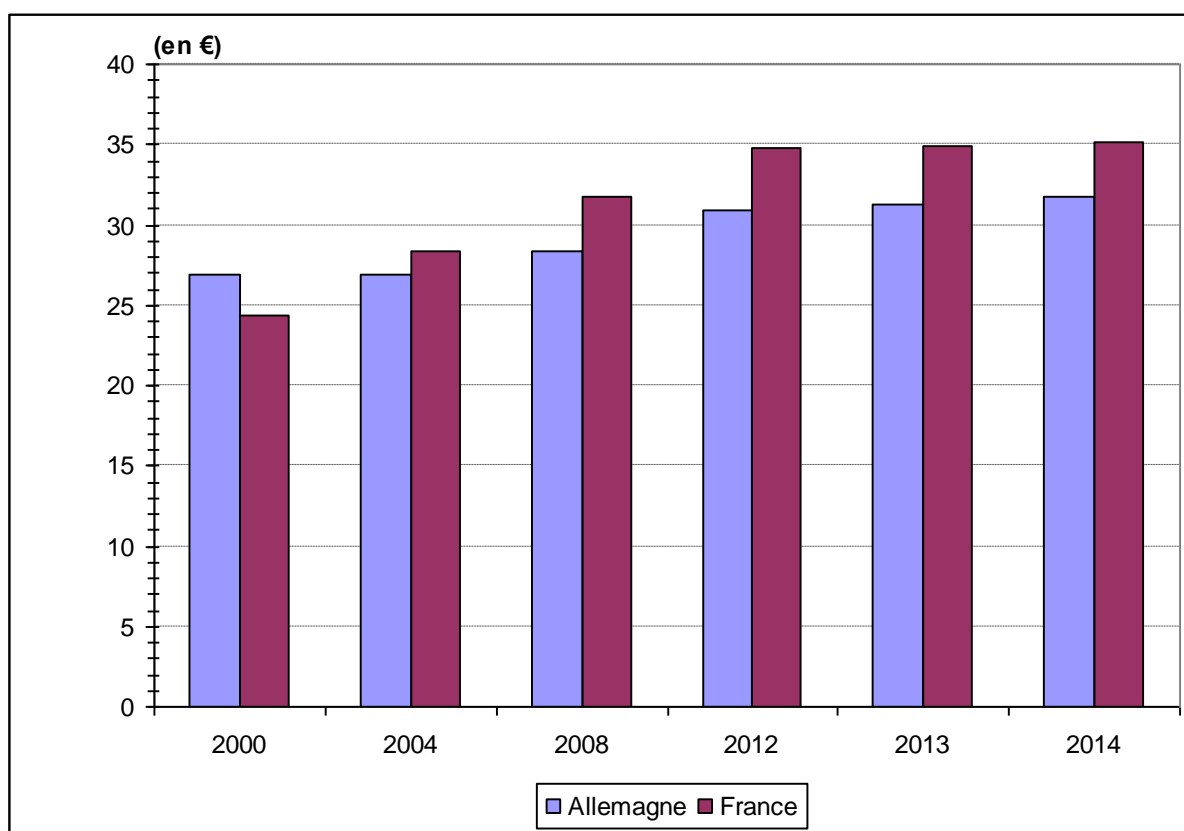
La conjoncture défavorable pèse d'un autre côté fortement sur les recettes et les dépenses du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de l'assurance chômage. En 2014, le déficit du Fonds de Solidarité Vieillesse s'est accru de 0,6 Md€, passant à 3,5 Md€, et devrait s'accroître encore en 2015 (3,8 Md€) avant de se réduire légèrement en 2016 (3,7 Md€). Outre les effets de la conjoncture sur les recettes du Fonds, la hausse des transferts au titre des cotisations chômage a contribué à dégrader sa situation financière. Le régime d'assurance chômage présente quant à lui des perspectives financières du même ordre, soit un déficit de 3,8 Md€ en 2014 qui s'aggraverait en 2015 (4,3 Md€) avant de revenir à 3,8 Md€ en 2016. Les réformes des retraites ont également pu affecter l'emploi et le chômage des 50 ans et plus et peser sur les charges du régime d'assurance chômage. Il est à noter que l'UNEDIC retient une hypothèse de progression de la masse salariale du secteur privé identique à celle du Gouvernement en 2015 (+1,7% en valeur), mais plus prudente en 2016 (+2,2%, contre +2,8%). Pour l'ensemble du sous-secteur des administrations de sécurité sociale, les prévisions tracées dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016 font état, sous les hypothèses gouvernementales, d'une amélioration du solde en 2015 (-0,3% du PIB contre -0,4% en 2015) et d'un retour à l'équilibre en 2016 (+0,1% du PIB). Ce solde inclut toutefois l'excédent courant important de la CADES, de l'ordre de 13 Md€ ou 0,6% du PIB, qui permet

d'amortir la dette constituée par les déficits passés de la sécurité sociale, et qui disparaîtra à l'extinction, prévue en 2024, de cette dette.

II. L'évolution récente du coût du travail en France et en Europe

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale a eu l'occasion d'examiner les données statistiques et les études qui se rapportent au niveau et à l'évolution du coût du travail en France, comparé à celui des principaux partenaires économiques de notre pays, et ce dès son rapport de juin 2013 sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de protection sociale. Une actualisation de ces données a également été réalisée dans le point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale de mars 2014. Ces données et études avaient montré une inversion du rapport entre le coût horaire du travail en France et en Allemagne entre 2000 et 2014 dans l'ensemble des secteurs marchands (cf. Graphique 6) : alors que ce coût horaire était inférieur de 10% en moyenne en France par rapport à son niveau en Allemagne, il était en 2014 supérieur de 10% au niveau allemand. Ce résultat découle d'évolutions identiques dans les différents secteurs productifs mais partant de situations différentes : dans l'industrie (hors construction), l'avantage dont disposait la France en termes de coût du travail s'est trouvé annulé en 2012 (cf. Graphique 7a), tandis que dans les services marchands les coûts horaires étaient supérieurs en France dès 2000 (cf. Graphique 7b)

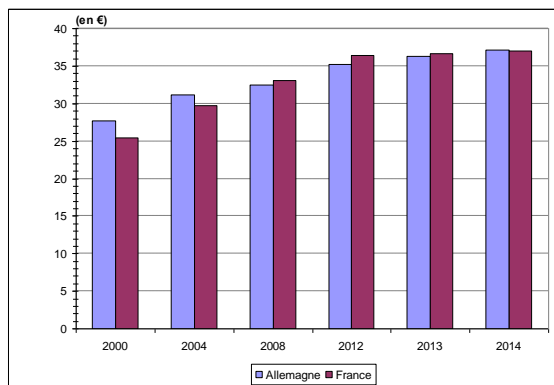
Graphique 6
Coût horaire du travail en Allemagne et en France
dans l'ensemble des secteurs marchands (2000-2014)



Source : Eurostat.

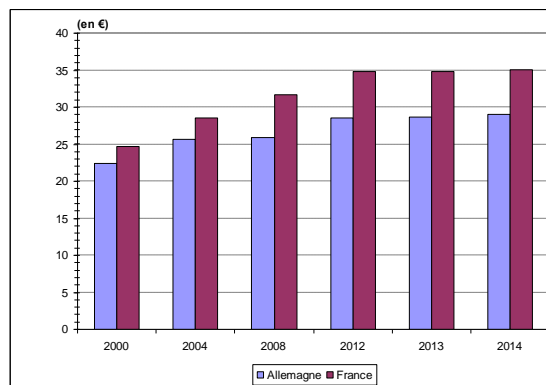
Graphique 7a

Coût horaire du travail en Allemagne et en France dans l'industrie (2000-2014)



Graphique 7b

Coût horaire du travail en Allemagne et en France dans les services marchands (2000-2014)

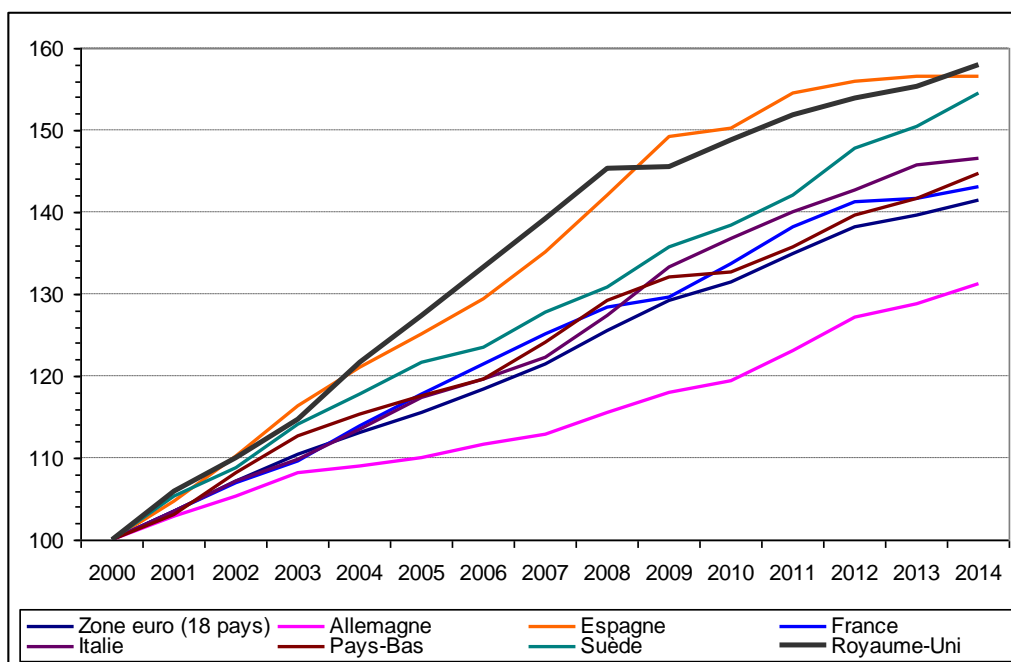


Source : Eurostat.

Il était également établi que, lorsque l'on élargit la comparaison de l'évolution des coûts salariaux horaires à un plus grand nombre de pays européens, c'est la progression particulièrement modeste observée en Allemagne au cours des années 2000 qui paraît atypique. Elle est la conséquence des réformes du marché du travail intervenues au cours de cette période, et en particulier du développement d'emplois à coûts réduits (« Minijobs ») qui a été particulièrement important dans les secteurs de services. L'évolution constatée en France est très proche de celle de l'ensemble de la zone euro, et certains pays ont connu des dynamiques sensiblement plus soutenues de leurs coûts salariaux, comme le Royaume-Uni ou l'Espagne (ce dernier pays se caractérisant toutefois par un net ralentissement depuis 2011).

Graphique 8

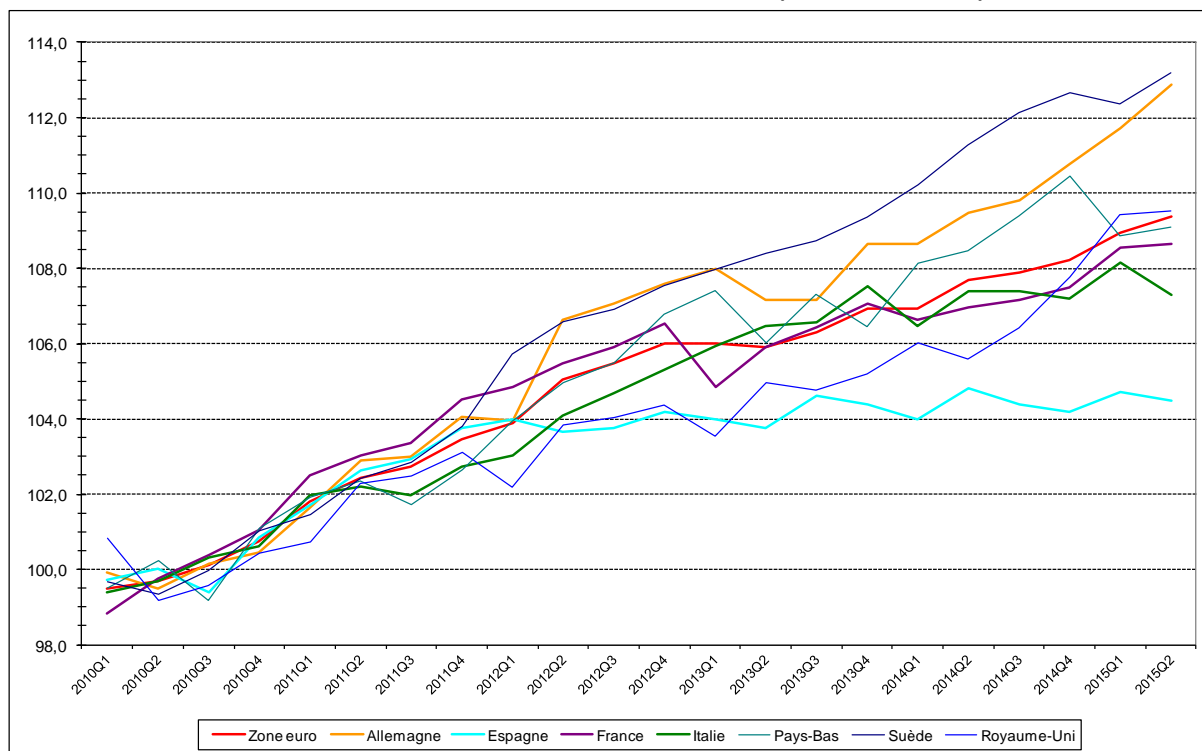
Évolution comparée du coût salarial horaire dans l'ensemble des secteurs marchands (base 100 en 2000)



Source : Eurostat.

Par ailleurs, depuis 2010, l'évolution des coûts salariaux en Allemagne connaît une accélération (cf. Graphique 9). Les données trimestrielles relatives à l'indice du coût de la main-d'œuvre témoignent en effet d'un dynamisme important des coûts salariaux en Allemagne depuis cette date, comparé à la moyenne de la zone euro, tendance que la création d'un salaire minimum national au 1^{er} janvier 2015 pourrait renforcer. A l'inverse, l'Espagne se caractérise par une modération salariale marquée depuis la mi-2011, avec un coût salarial horaire resté stable en valeur nominale depuis cette date. La France, quant à elle, connaît depuis 2010 une évolution des salaires horaires très proche de celle observée dans l'ensemble de la zone euro.

Graphique 9
Evolution trimestrielle du coût horaire du travail (base 100 en 2010)



Source : Eurostat.

Une hausse du coût salarial total peut être due à une progression des salaires bruts, des cotisations sociales à la charge des employeurs ou des autres prélèvements assis sur les salaires. Sur l'ensemble de la période 2000-2014, et dans l'ensemble de la zone euro, la part des cotisations sociales à la charge des employeurs et des autres prélèvements a diminué d'un demi-point (cf. Tableau 2). Ce mouvement de diminution a été plus important en Allemagne (-2,1 points), alors qu'on observe en France une quasi-stabilité de la part des cotisations et prélèvements sur les salaires. Cependant, au total, ces évolutions différentes des cotisations et des prélèvements sur les salaires en France et en Allemagne ne contribuent qu'à hauteur de 15 % aux divergences d'évolution des coûts salariaux entre les deux pays. Sur l'ensemble de la période 2000-2014, c'est la dynamique des salaires horaires bruts, nettement plus favorable en France qu'en Allemagne (+2,6% en moyenne par an en valeur, contre +1,4% en Allemagne), qui en explique la plus grande part. S'agissant plus spécifiquement des cotisations sociales à la charge des employeurs, et sur une période plus récente, les enquêtes sur le coût de la main d'œuvre menées en 2008 et en 2012 montrent que leur part dans le coût salarial

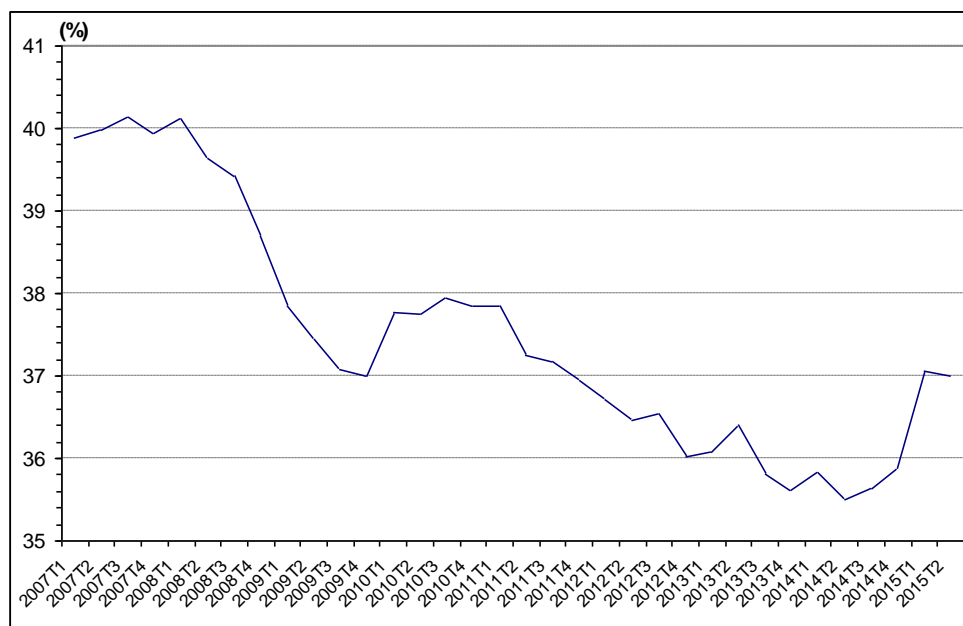
total n'a progressé pendant cette période que de 0,1 point en Allemagne, contre 1,7 point (de 28,3% à 30,0%) en France, en raison des hausses des cotisations vieillesse de base et complémentaire, de la création et de l'augmentation du forfait social, de l'annualisation des allègements « Fillon » et de la suppression des exonérations de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires. Conjuguée au ralentissement observé de la productivité du travail, l'augmentation des cotisations sociales à la charge des employeurs a ainsi pu contribuer à la diminution du taux de marge des entreprises non financières, qui a été de quatre points entre la fin 2007 et la fin 2012 (cf. graphique 10).

Tableau 2
Part des cotisations sociales à la charge des employeurs et des autres prélèvements sur les salaires dans l'ensemble du coût de la main d'œuvre (2000-2014)

	2000	2004	2008	2012	2013	2014
Zone euro (18 pays)	26,6%	27,5%	26,2%	26,3%	26,0%	26,0%
Allemagne	23,8%	23,8%	21,5%	21,7%	21,7%	21,7%
Espagne	25,4%	26,5%	27,0%	26,8%	27,1%	26,7%
France	32,0%	33,1%	32,7%	33,6%	32,4%	32,1%
Italie	30,7%	30,7%	29,0%	27,8%	28,0%	28,1%
Pays-Bas	22,2%	23,5%	22,6%	23,5%	24,2%	24,8%
Suède	31,8%	33,8%	33,1%	31,9%	31,7%	31,6%
Royaume-Uni	14,7%	16,3%	14,7%	15,8%	15,9%	15,8%

Source : Eurostat.

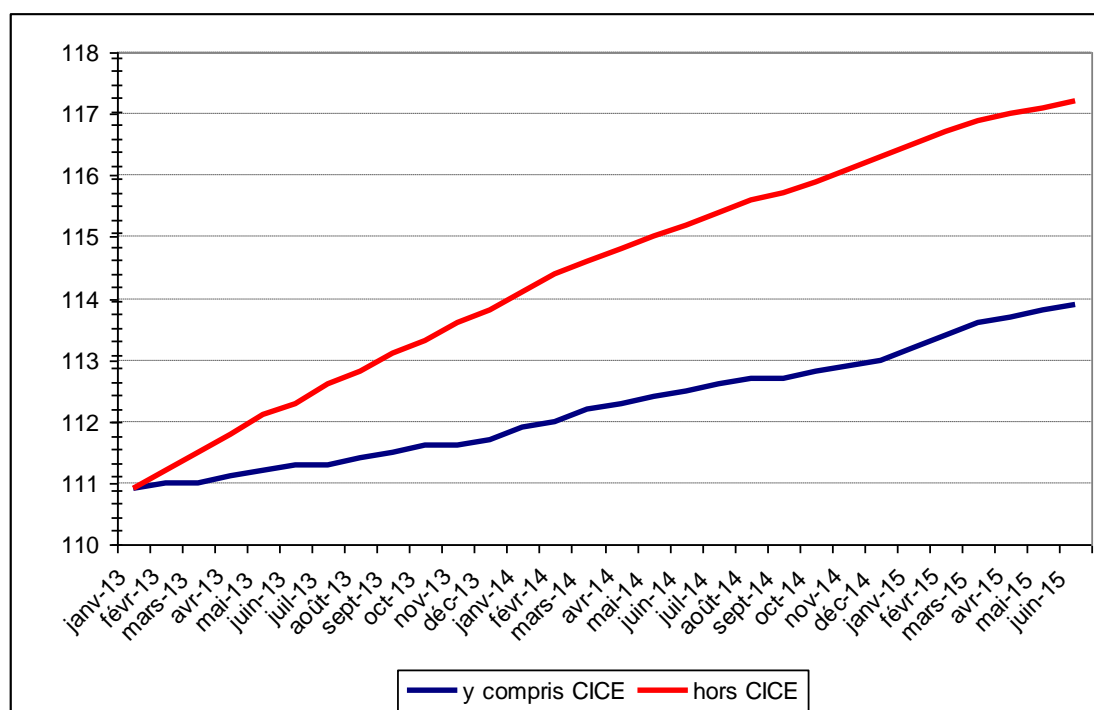
Graphique 10
Évolution du taux de marge des entreprises non financières



Source : Insee, comptes trimestriels.

Depuis 2012, les pouvoirs publics ont engagé des mesures importantes tendant à alléger le coût du travail et à restaurer les marges et la compétitivité des entreprises. La création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013, puis la mise en œuvre du « pacte de responsabilité et de solidarité » à partir de 2015 ont été les principaux instruments de cette démarche (cf. Encadré 2). S'il est trop tôt pour apprécier l'incidence des mesures incluses dans le pacte de responsabilité et de solidarité – dont les modalités de compensation aux régimes de sécurité sociale seront présentées au § III suivant –, les indicateurs économiques les plus récents traduisent un premier impact du CICE sur le coût du travail et les marges des entreprises. Le CICE, qui est traité en comptabilité nationale comme une subvention sur les salaires, ne commence à s'imputer qu'à partir de début 2014 sur les marges des entreprises. Il a toutefois commencé à exercer un impact sur le coût du travail dès sa création en 2013. Depuis cette date, l'Insee détaille l'incidence du CICE dans sa publication relative à l'indice du coût du travail, permettant ainsi de reconstituer un indice « hors » CICE. Ces deux indices sont représentés au graphique 11 ci-après pour l'industrie manufacturière. L'indice ralentit sensiblement depuis 2013 lorsque l'on intègre l'effet du crédit d'impôt.

Graphique 11
Evolution du coût horaire du travail dans l'industrie manufacturière
y compris et hors CICE (indice en base 100 en décembre 2008)



Source : Insee

Les données des derniers trimestres mettent en évidence un impact significatif du CICE sur l'écart de coût salarial horaire entre la France et ses principaux partenaires européens. Le graphique 9 précédent permet ainsi d'identifier une première baisse du coût salarial horaire au 1er trimestre 2013, lors de la création du CICE, puis une deuxième inflexion au 1er trimestre 2014 lors du relèvement de 4% à 6% de son taux. Au total, depuis 2010, la France est, en dehors de l'Espagne, l'un des pays européens dans lesquels le coût horaire du travail progresse le plus modérément. Cette tendance a pu contribuer au redressement récent du taux de marge des entreprises identifié au graphique 10.

Encadré 2

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et le pacte de responsabilité et de solidarité

1. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), créé en 2013, influe sur les coûts qui incombent à l'employeur au titre de la rémunération des salariés. En effet, bien qu'il ne participe pas directement du financement de la protection sociale, puisqu'il s'applique à l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu, ce dispositif peut s'analyser économiquement comme une réduction du coût du travail pour les employeurs, dans la mesure où il est calculé par référence à la masse salariale versée par ces derniers.

La réduction, selon les cas, d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu est égale à 4% en 2013, puis à 6% à partir de 2014, de la masse salariale versée par l'entreprise aux salariés dont la rémunération annuelle n'excède pas 2,5 Smic.

Le rapport du comité de suivi du CICE publié par France Stratégie en septembre 2015⁴ décrit la montée en charge de ce dispositif, qui devrait se traduire par une réduction d'impôt de plus de 18 Md€ en faveur des entreprises au titre des salaires versés en 2015. Le CICE bénéficie relativement plus aux entreprises de petite taille. Ainsi, 40% de l'assiette du CICE estimée par l'ACOSS est localisée dans les entreprises de moins de 50 salariés, où elle représente les trois quarts environ de l'assiette déplafonnée des cotisations sociales. Cela illustre la plus forte part des faibles rémunérations dans les petites entreprises, lesquelles bénéficient de droits à CICE plus importants compte tenu du plafond de rémunération (2,5 SMIC) qui s'applique.

2. Le pacte de responsabilité et de solidarité

Il s'agit d'un ensemble de mesures, notamment en faveur des entreprises, annoncé en avril 2014 par le Premier Ministre, qui comporte de quatre composantes :

- une diminution des cotisations « famille » versées par les employeurs :

Les cotisations « famille » à la charge des employeurs ont été allégées à partir du 1^{er} janvier 2015 de 1,8 points (sur 5,25 points en vigueur en 2014) sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC. Pour 2016 (article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale), le seuil d'application de cette réduction de 1,8 points est porté à 3,5 SMIC, à partir du 1^{er} avril. L'impact financier cumulé de cette mesure pour la branche famille du régime général est évalué par le Gouvernement à 6,2 Md€ en 2016 et à 7,6 Md€ en 2017 (année pleine).

- le renforcement des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires

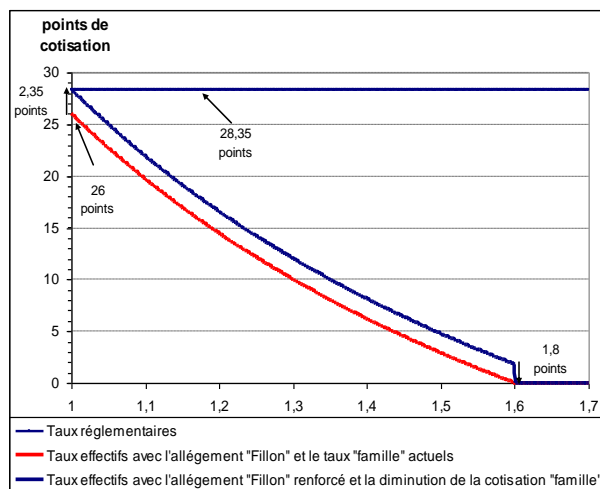
La mesure, qui a été intégralement mise en œuvre en 2015, comportait deux volets :

- une refonte des allègements généraux sur les bas salaires, dits « Fillon », afin de permettre la suppression au niveau du SMIC des cotisations au titre de la maladie, de la vieillesse et de la famille (24,75 points compte tenu de la réduction du taux de cotisation « famille », cf. supra), auxquelles s'ajoutent un point de cotisations d'accidents du travail-maladies professionnelles représentatif de la part des cotisations non liée à la sinistralité propre de l'entreprise, 0,3 point de contribution de solidarité pour l'autonomie et 0,5 point de contribution due pour le financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL), ces deux derniers prélèvements étant également recouverts par les URSSAF ;
- la suppression de la distinction du montant de l'allègement selon la taille de l'entreprise, à l'exception de la contribution au financement du FNAL ; de ce fait, le montant des cotisations exonérées atteindra pour les plus petites entreprises 26,15 points hors allègement des cotisations « famille », et 27,95 points en prenant en compte ce dernier.

⁴ Comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, France Stratégie, rapport 2015, septembre.

Graphique 12

Profil de l'allègement général de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs en 2015 avant et après renforcement (cas d'une entreprise de 20 salariés ou plus)



Source : calculs HCFIPS.

Combinée avec la précédente, cette mesure supprime toute charge de sécurité sociale et assimilée recouvrée par les URSSAF au niveau du SMIC. A cet égard, le graphique 12 ci-dessus présente le profil des allègements de cotisations « URSSAF » en 2015 avant et après renforcement des allègements « Fillon » et diminution des cotisations « famille », pour une entreprise comptant 20 salariés ou plus.

La perte de recettes pour les régimes de sécurité sociale a été évaluée par le Gouvernement à 0,6 Md€ en 2015, s'ajoutant à l'impact mentionné ci-dessus de la baisse uniforme de 1,8 points des cotisations « famille ».

- l'exonération des cotisations sociales personnelles acquittées par les travailleurs indépendants

Par souci d'équité vis-à-vis des travailleurs non salariés, et afin d'alléger les prélèvements sociaux sur les faibles revenus liés à une activité indépendante, le Gouvernement a également décidé l'institution, à partir du 1^{er} janvier 2015, d'une exonération des cotisations « famille » dues par les travailleurs indépendants agricoles et non agricoles. Elle concerne les revenus d'activité indépendante inférieurs à 110% du plafond de la sécurité sociale (soit près de 42 000 € annuels au 1^{er} janvier 2015, ou environ trois fois le montant annualisé du SMIC), et sera égale à 3,1% du revenu assujéti.

La perte de recettes pour la branche famille du régime général consécutive à cette exonération s'est élevée à 1,0 Md€ en 2015 selon l'estimation fournie par le Gouvernement.

- la diminution de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

Le Gouvernement a enfin annoncé l'extinction à l'horizon 2017 de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) acquittée par les entreprises sur leur chiffre d'affaires au-dessus d'un certain montant. Une première diminution de cette contribution est intervenue en 2015, au moyen d'un relèvement à 3,25 M€ du seuil de chiffre d'affaires au-dessus duquel la contribution est due. Ce seuil est porté à 19 M€ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (article 9), engendrant une perte de recettes cumulée de 2 Md€. Le produit restant de C3S (3,5 Md€ en 2016) est réparti entre la CNAM, la CNAV et la MSA depuis l'intégration financière du RSI au régime général intervenue en 2015.

III. Les perspectives d'évolution du financement de la protection sociale issues des textes financiers pour 2016

Les actualisations régulières de l'état des lieux du financement de la protection sociale sont l'occasion pour le Haut Conseil de faire le point sur les évolutions décidées chaque année dans le cas des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. A la date de rédaction de la présente note, il est possible de prendre en compte dans les développements qui suivent les dispositions adoptées par le Parlement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2016.

A cet égard, les évolutions susceptibles d'affecter le financement de la protection sociale en 2016 et au cours des années suivantes ressortissent à six thèmes distincts :

- les évolutions des taux des cotisations et des contributions sociales sur les salaires, à la charge des salariés et des employeurs (III.1) ;
- les évolutions des exonérations et exemptions d'assiettes des cotisations sociales, dans le contexte du réexamen de certaines exonérations ciblées sur des emplois localisés dans des zones particulières, opéré par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (III.2) ;
- l'introduction d'une réduction dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité salariée à titre d'avance sur la prime d'activité, prévue par le projet de loi de finances pour 2016 (III.3);
- les changements apportés au calendrier des reprises par la Caisse d'amortissement de la dette sociale des déficits du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (III.4) ;
- les modifications apportées à l'architecture financière du risque maladie dans le contexte de la création de la protection universelle maladie par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (III.5) ;
- les réallocations de dépenses et de recettes fiscales entre l'État, les régimes de sécurité sociale et les fonds de financement d'une part, et internes aux régimes et aux fonds de financement d'autre part, rendues nécessaires notamment par la deuxième phase du pacte de responsabilité et de solidarité, et par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'assujettissement des résidents en France aux prélèvements sociaux sur les revenus du capital (III.6).

III.1. Les évolutions des taux des cotisations et contributions sociales en 2016

En 2016, les taux des cotisations sociales au titre de la sécurité sociale, des autres régimes de protection sociale, et des dispositifs n'entrant pas dans le domaine de la protection sociale (versement transport, apprentissage, formation professionnelle), assis sur les salaires du secteur privé, resteront pour l'essentiel stables. Deux augmentations sont toutefois à noter :

- en matière d'assurance vieillesse de base, les taux des cotisations salariales et patronales, plafonnées et déplafonnées, augmenteront de 0,05 point chacune, soit une hausse totale de 0,2 point, réparties à parts égales entre le salarié et l'employeur, pour un salarié rémunéré en-deçà du plafond de la sécurité sociale (3 218 € par mois en 2016) ; ces hausses sont la conséquence, d'une part du financement de l'assouplissement des conditions d'accès à la retraite anticipée pour carrières longues mis en œuvre à partir de novembre 2012, d'autre part de l'équilibre financier global de la réforme des retraites issue de la loi du 20 janvier 2014, cette dernière prévoyant une dernière hausse de 0,1 point des cotisations vieillesse déplafonnées au 1er janvier 2017 ;
- en matière de retraite complémentaire des salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO), l'accord interprofessionnel du 30 octobre 2015 étend la cotisation pour l'Association de la gestion du fonds de financement (AGFF) à l'ensemble de la rémunération, alors qu'elle était jusqu'alors prélevée sur la partie de la rémunération inférieure à quatre fois le plafond de la sécurité sociale, au taux de 2,2% (2% sur les salaires inférieurs au plafond) ; cet accord prévoit en outre, à partir de 2019 et dans le cadre de l'unification des régimes AGIRC et ARRCO, une hausse des taux de cotisation sur la partie de la rémunération supérieure au plafond de la sécurité sociale et un relèvement du taux d'appel (majoration du taux contractuel qui n'ouvre pas droit à des points de retraite supplémentaires) de 125% à 127%.

Par ailleurs, deux transferts de 0,05 point de cotisation de la branche accidents du travail-maladies professionnelles vers la branche maladie interviendront, d'abord au 1^{er} janvier 2016⁵, puis au 1^{er} janvier 2017, compte tenu du retour à l'excédent financier de la première et de la persistance du déficit de la seconde. Dans la présentation de cette mesure à l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, le Gouvernement invoque une « approche solidaire entre branches du régime général », dont le principe a été discuté par certains partenaires sociaux.

Des augmentations des taux de cotisation entrent également en vigueur dans les régimes spéciaux de retraite, dont ceux des agents de la fonction publique, au titre des deux dispositions précédentes ainsi que de la convergence des taux de cotisation retraite, à la charge des salariés des secteurs privé et public, vers une valeur de 10,55% en 2020.

Les tableaux 3a et 3b suivants présentent, respectivement pour un salarié non cadre et un salarié cadre, le détail des taux de cotisation qui seront en vigueur le 1er avril 2016, ceci afin de prendre en compte l'entrée en vigueur à cette date de l'extension aux salaires inférieurs à 3,5 SMIC de la réduction de cotisations patronales « famille ».

⁵ Le décret n° 2015-1852 du 29 décembre 2015 procède en fait à une hausse de seulement 0,04 point de la cotisation patronale maladie au 1er janvier 2016, qui est suffisante pour assurer la neutralité de l'opération d'échange de taux de cotisation entre les branches, car, dans le même temps, l'adaptation des allègements « Fillon » dégage une moindre perte de recettes au titre de ces allègements.

Tableau 3a
Taux des cotisations sociales, des contributions sociales
et des taxes assises sur les salaires bruts au 1er avril 2016
(cas d'un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés)

Salariés non cadres	Taux de cotisation (% du salaire brut)		
	Salarié	Employeur	Total
Cotisations de sécurité sociale	8,00%	29,07%	37,07%
<i>dont maladie, maternité, invalidité, décès</i>	0,75%	12,84%	13,59%
<i>dont vieillesse plafonnée</i>	6,90%	8,55%	15,45%
<i>dont vieillesse déplafonnée</i>	0,35%	1,85%	2,20%
<i>dont allocations familiales</i>		3,45%	3,45%
<i>dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen)</i>		2,38%	2,38%
Contributions de sécurité sociale	7,72%	0,30%	8,02%
<i>dont CSG déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	5,01%		5,01%
<i>dont CSG non déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	2,36%		2,36%
<i>dont CRDS (sur 98,25% du salaire brut)</i>	0,49%		0,49%
<i>dont contribution de solidarité pour l'autonomie</i>		0,30%	0,30%
Autres cotisations, contributions ou taxes recouvrées par les URSSAF (hors maladie Alsace-Moselle et chômage)		3,20%	3,20%
<i>dont cotisation FNAL</i>		0,50%	0,50%
<i>dont versement transport (Paris)</i>		2,70%	2,70%
Chômage	2,40%	4,30%	6,70%
<i>dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>	2,40%	4,00%	6,40%
<i>dont Fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>		0,30%	0,30%
Retraite complémentaire	3,90%	5,85%	9,75%
<i>dont ARRCO tranche 1 (jusqu'au plafond SS)</i>	3,10%	4,65%	7,75%
<i>dont ARRCO tranche 2 (de un à trois plafonds SS)</i>	8,10%	12,15%	20,25%
<i>dont AGFF tranche 1 (jusqu'au plafond SS)</i>	0,80%	1,20%	2,00%
<i>dont AGFF tranche 2 (de un à trois plafonds SS)</i>	0,90%	1,30%	2,20%
Contributions diverses (hors dépenses libératoires)		2,15%	2,15%
<i>dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)</i>		0,68%	0,68%
<i>dont participation à la formation professionnelle</i>		1,00%	1,00%
<i>dont participation à l'effort de construction</i>		0,45%	0,45%
<i>dont contribution au financement des organisations syndicales et professionnelles</i>		0,016%	0,016%
Total des cotisations, contributions et taxes	22,02%	44,87%	66,89%

Note : les totaux portent sur les prélèvements au niveau du plafond de la sécurité sociale.

Source : Direction de la sécurité sociale.

Tableau 3b
Taux des cotisations sociales, des contributions sociales
et des taxes assises sur les salaires bruts au 1er avril 2016
(cas d'un salarié cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés)

Salariés cadres	Taux de cotisation (% du salaire brut)		
	Salarié	Employeur	Total
Cotisations de sécurité sociale	2,83%	24,46%	27,28%
<i>dont maladie, maternité, invalidité, décès</i>	0,75%	12,84%	13,59%
<i>dont vieillesse plafonnée</i>	6,90%	8,55%	15,45%
<i>dont vieillesse déplafonnée</i>	0,35%	1,85%	2,20%
<i>dont allocations familiales</i>		5,25%	5,25%
<i>dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen)</i>		2,38%	2,38%
Contributions de sécurité sociale	7,72%	0,30%	8,02%
<i>dont CSG déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	5,01%		5,01%
<i>dont CSG non déductible (sur 98,25% du salaire brut)</i>	2,36%		2,36%
<i>dont CRDS (sur 98,25% du salaire brut)</i>	0,49%		0,49%
<i>dont contribution de solidarité pour l'autonomie</i>		0,30%	0,30%
Autres cotisations, contributions ou taxes recouvrées par les URSSAF (hors maladie Alsace-Moselle et chômage)		3,20%	3,20%
<i>dont cotisation FNAL</i>		0,50%	0,50%
<i>dont versement transport (Paris)</i>		2,70%	2,70%
Chômage	2,42%	4,34%	6,76%
<i>dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>	2,40%	4,00%	6,40%
<i>dont APEC (recouvrée par l'AGIRC de un à quatre plafonds SS)</i>	0,02%	0,04%	0,06%
<i>dont Fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)</i>		0,30%	0,30%
Retraite complémentaire	7,63%	12,22%	19,85%
<i>dont ARRCO tranche A (jusqu'au plafond SS)</i>	3,10%	4,65%	7,75%
<i>dont AGIRC tranche B (de un à quatre plafonds SS)</i>	7,80%	12,75%	20,55%
<i>dont AGIRC tranche C (de quatre à huit plafonds SS)</i>	7,80%	12,75%	20,55%
<i>dont cotisation exceptionnelle temporaire (jusqu'à huit plafonds SS)</i>	0,13%	0,22%	0,35%
<i>dont AGFF tranche A (jusqu'au plafond SS)</i>	0,80%	1,20%	2,00%
<i>dont AGFF tranche 2 (de un à quatre plafonds SS)</i>	0,90%	1,30%	2,20%
Contributions diverses (hors dépenses libératoires)		2,15%	2,15%
<i>dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)</i>		0,68%	0,68%
<i>dont participation à la formation professionnelle</i>		1,00%	1,00%
<i>dont participation à l'effort de construction</i>		0,45%	0,45%
<i>dont contribution au financement des organisations syndicales et professionnelles</i>		0,016%	0,016%
Total des cotisations, contributions et taxes	20,60%	46,66%	67,26%

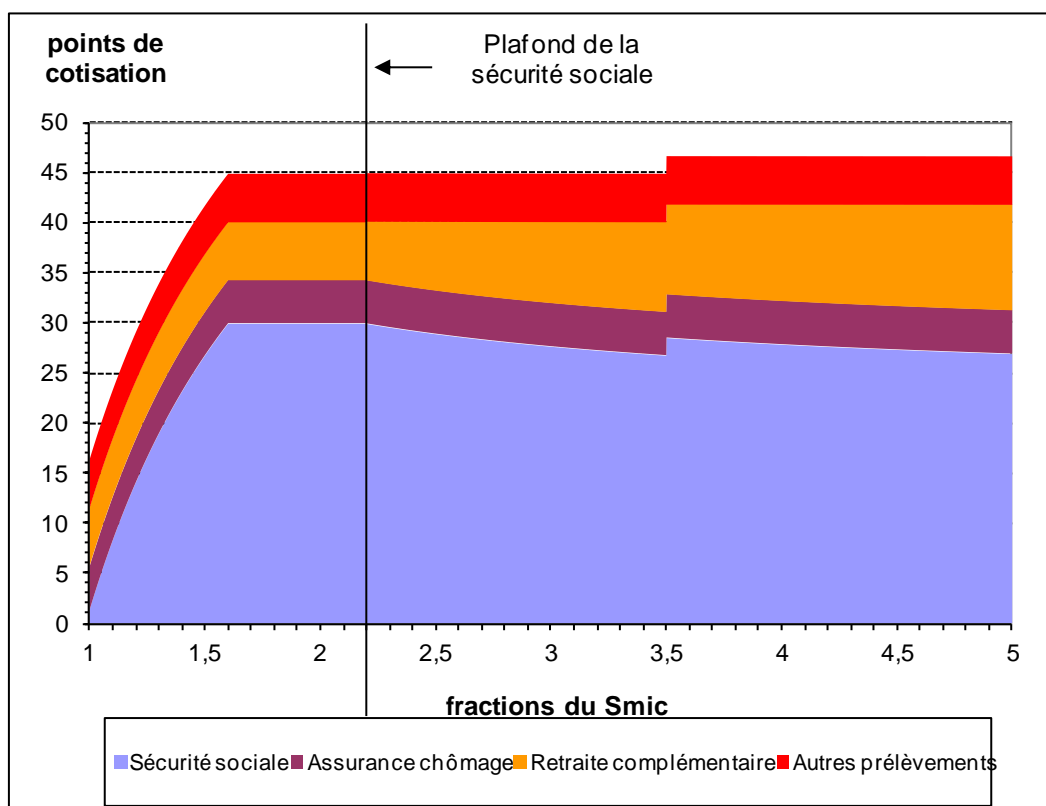
Note : les totaux portent sur les prélèvements moyens au niveau de quatre plafonds de la sécurité sociale, compte tenu des règles de plafonnement.

Source : Direction de la sécurité sociale.

Le graphique 13 ci-dessous présente le profil des taux effectifs moyens de prélèvements sociaux sur les salaires. Il met en évidence la quasi-suppression des cotisations de sécurité sociale et assimilées au niveau du SMIC – seule la part des cotisations des cotisations d'accidents du travail-maladies professionnelles dépendant de la sinistralité individuelle des entreprises restant à leur charge –, et la progressivité importante de ces prélèvements dans la zone des bas salaires.

Graphique 13

Evolution des taux moyens des prélèvements sociaux à la charge des employeurs en fonction de la rémunération (cas d'un salarié d'une entreprise de 20 salariés et plus)



Note : les taux de cotisation de retraite complémentaire « ARRCO » s'appliquent en dessous du plafond de la sécurité sociale, et ceux en vigueur à l'AGIRC au-dessus de ce plafond.

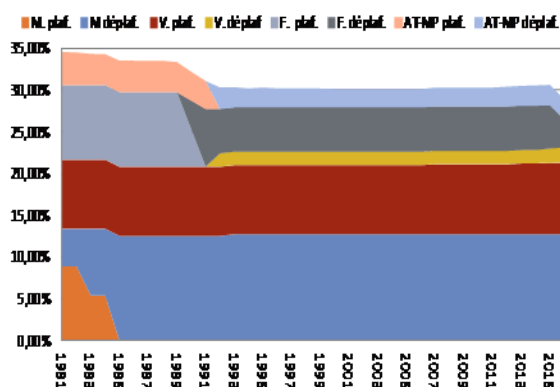
Lecture : pour une rémunération égale au SMIC, l'employeur est redevable de cotisations sociales s'élevant à 16,42% de la rémunération brute, dont 1,44% au titre de la sécurité sociale, 4,30% au titre de l'assurance chômage, 5,85% au titre de la retraite complémentaire ARRCO, et 4,83% au titre des autres prélèvements. A partir de 1,6 SMIC et jusqu'au plafond de la sécurité sociale (environ 2,2 SMIC), le taux des cotisations à la charge des employeurs s'élève à 44,97% de la rémunération brute, dont 29,99% au titre de la sécurité sociale, 4,30% au titre de l'assurance chômage, 5,85% au titre de la retraite complémentaire ARRCO, et 4,83% au titre des autres prélèvements (cf. tableau 3a précédent). Au-delà du plafond, l'impact des cotisations supplémentaires au titre de la retraite complémentaire est presque exactement compensé par la diminution du taux effectif des cotisations de sécurité sociale (du fait de la cotisation vieillesse plafonnée). Enfin, les salaires supérieurs à 3,5 SMIC ne bénéficient plus de la réduction de cotisation « famille ».

Source : Direction de la sécurité sociale, calculs HCFiPS.

Sur longue période, l'évolution des taux réglementaires des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs a été marquée par une stabilisation d'abord, au début des années quatre-vingt-dix, des taux des cotisations de sécurité sociale, puis, plus récemment, des taux des cotisations aux régimes à gestion paritaire et aux autorités organisatrices de transports (cf. Graphiques 14a et 14b).

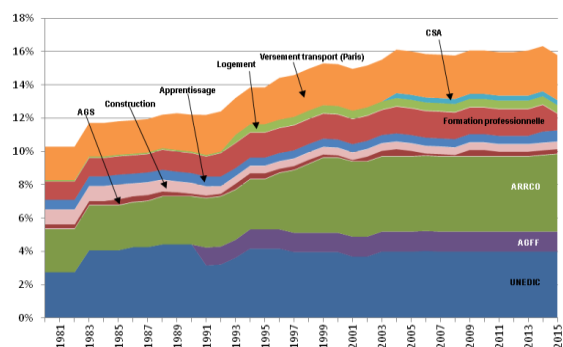
Graphique 14a

Evolution des taux de cotisation de sécurité sociale à la charge des employeurs



Graphique 14b

Evolution des taux des autres cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs)



Source : Eurostat.

III.2. Un réexamen de certaines exonérations et exemptions d'assiette des cotisations sociales

En 2015 et en 2016, le montant total des exonérations de cotisations sociales devrait progresser fortement (respectivement +18,7% et +8,0% en euros courants), sous l'effet des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité (cf. Encadré 2 précédent). Ces exonérations entraînent une perte de recettes pour les régimes de sécurité sociale qui est estimée à 33,6 Md€ en 2015 et à 36,3 Md€ en 2016. En leur sein, la part des mesures non compensées est appelée à diminuer sensiblement (13,1% en 2014, 11,3% en 2015, 10,2% en 2016, cf. Graphique 15), en raison des mécanismes de compensation des allègements prévus par le pacte de responsabilité et de solidarité, décrits au § III.6 suivant.

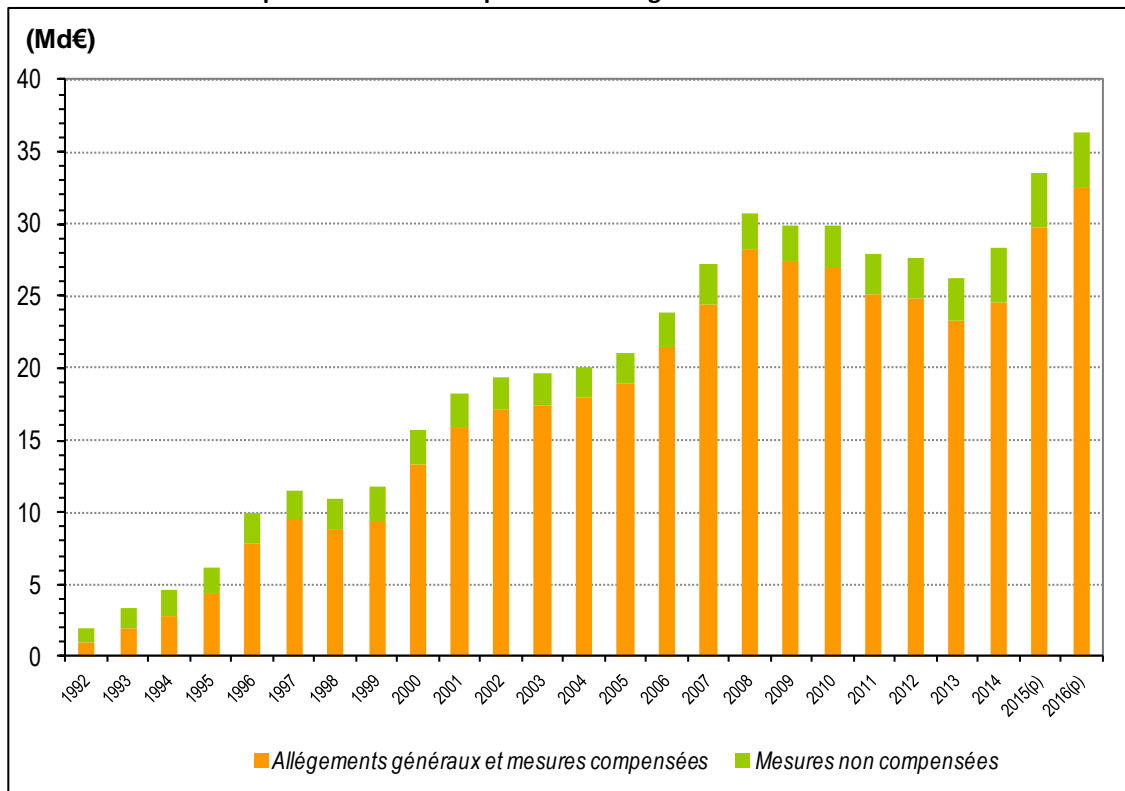
Outre cette évolution du montant global des exonérations, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 opère une révision de l'exonération en faveur des emplois localisés dans départements d'outre-mer. Sans remettre en cause le principe de l'attribution aux entreprises ultramarines d'aides sous forme de réduction des cotisations sociales destinées à compenser les conséquences de l'insularité et de l'étroitesse de leurs marchés, l'article 10 de la loi en restreint les conditions d'éligibilité, en réduisant les seuils de rémunération ouvrant droit à l'exonération et en tenant compte de l'éligibilité des entreprises au CICE. Ce resserrement de l'accès à l'exonération « outre-mer » se traduira par un surcroît de recettes de 75 M€ en 2016, à rapporter à un montant total d'exonérations voisin de 1 Md€ en 2015.

D'une façon plus générale, divers rapports récents⁶ ont mis en question le coût moyen des emplois créés ou sauvegardés dans le cadre des dispositifs d'exonération de cotisations sociales ciblés sur certains territoires. En outre, dans certains cas, les avantages consentis aux entreprises au travers de ces dispositifs sont inférieurs à ceux procurés par les dispositifs généraux (allègement « Fillon », CICE). Le Gouvernement avait ainsi proposé, à l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, la suppression des exonérations en faveur des bassins d'emploi à redynamiser, des zones de restructuration de la défense et des zones de revitalisation rurale, mais cette mesure n'a pas été adoptée par le Parlement.

⁶ Notamment :

- « Évaluation du dispositif de revitalisation rurale », rapport CGDD-CGAAER-IGA-IGAS-IGF, juillet 2014 ;
- « Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées », rapport public thématique de la Cour des comptes, novembre 2015.

Graphique 15
Evolution du montant des exonérations de cotisations sociales
compensées et non compensées aux régimes de sécurité sociale



Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Note : à partir de 2014, les pertes de recettes liées aux exonérations et exemptions d'assiette sont évaluées en droits constatés (le fait générateur étant l'appel des cotisations) et non plus en encaissements-décaissements.

S'agissant en second lieu des exemptions de l'assiette des cotisations sociales, leur incidence est estimée, pour 2016, à 47,4 Md€ en termes d'assiette salariale exemptée, et à 6,4 Md€ en termes de pertes de recettes de cotisations (cf. Tableau 4). Elle est stable en valeur nominale depuis 2014, et orientée en légère baisse en part de la masse salariale (8,9% en 2014). On peut ainsi noter la suppression à partir de 2015 de la prime de partage des profits (dite aussi « prime dividendes »), qui avait été instituée en 2011.

Les montants relatifs à l'épargne salariale – participation, intéressement, épargne d'entreprise, stock-options – sont en légère baisse depuis le début de la présente décennie, alors que ceux afférents à la prévoyance et à la protection complémentaire d'entreprise, aux accessoires de salaires (titres restaurants, chèques vacances, prestations des comités d'entreprises, CESU) et aux indemnités de rupture continuent à progresser. Ces évolutions différenciées peuvent être mises en relation avec la mise en œuvre de la principale mesure décidée au cours des dernières années afin de maîtriser l'évolution des exemptions d'assiette : la création d'un « forfait social » assis sur ces revenus. Depuis le 1^{er} août 2012, le taux de ce prélèvement s'élève à 20% pour l'épargne salariale et la retraite supplémentaire, et à 8% pour la prévoyance complémentaire. Les accessoires de salaire et les indemnités de rupture restent quant à eux exonérés de cotisations sociales (et de CSG pour les premiers), en l'absence de « forfait social » s'appliquant à ces prestations.

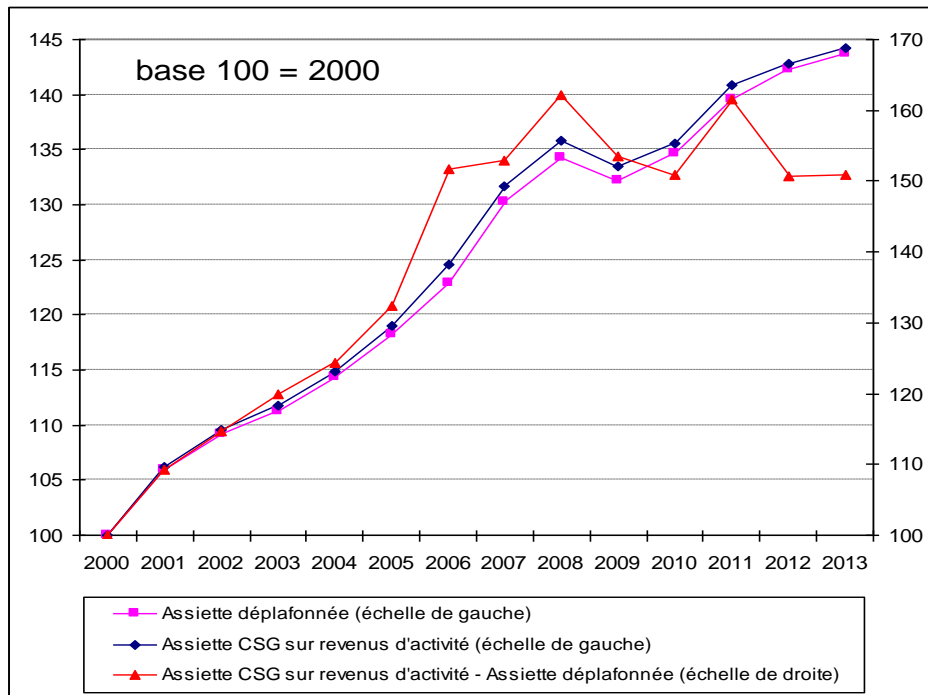
Tableau 4
Les exemptions d'assiette des cotisations sociales

Dispositifs	Montant des assiettes exemptées			Perte de recettes	
	en Md€			Rapportés à la masse salariale (%)	en Md€
	2014	2015(p)	2016(p)	2014	2016(p)
I. Participation financière et actionariat salarié	16,0	15,8	15,7	3,0%	0,3
<i>Dont</i> : Participation	5,7	5,7	5,7	1,1%	0,1
Intéressement	7,6	7,6	7,6	1,4%	0,1
Plan d'Épargne en Entreprises (PEE)	1,5	1,5	1,5	0,3%	0,0
Stock options	1,2	1,1	1,0	0,2%	0,1
II. Protection sociale complémentaire en entreprise	17,9	18,3	18,4	3,4%	2,6
<i>Dont</i> : Prévoyance complémentaire	15,9	16,3	16,4	3,0%	2,7
Retraite supplémentaire	1,7	1,7	1,7	3,0%	-0,1
Plan d'épargne retraite collective	0,4	0,4	0,4	0,1%	0,0
III. Aides directes consenties aux salariés	7,5	7,7	8,0	1,4%	2,4
<i>Dont</i> : Titres restaurant	3,1	3,2	3,2	0,6%	1,0
Chèques vacances	0,9	1,0	1,0	0,2%	0,3
Avantages accordés par les comités d'entreprises	3,2	3,3	3,4	0,6%	1,0
CESU	0,3	0,3	0,4	0,1%	0,1
IV. Indemnités de rupture	5,0	5,2	5,4	0,9%	1,1
<i>Dont</i> : Indemnités de licenciement	4,0	4,3	4,3	0,8%	1,1
Indemnités de mise à la retraite	0,1	0,1	0,1	0,0%	0,0
Indemnités de rupture conventionnelle	0,9	0,9	0,9	0,2%	0,1
V. Prime dividendes	0,6	-	-	0,1%	0,0
TOTAL	47,0	47,0	49,5	8,9%	6,4

Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Le graphique 16 suivant illustre indirectement la dynamique des assiettes exemptées en comparant la progression depuis 2000 de l'assiette des cotisations dé plafonnées et celle de la CSG sur les revenus salariaux. L'écart entre les deux approxime les revenus exemptés de l'assujettissement aux cotisations sociales. Une rupture dans l'évolution de cet écart paraît effectivement s'être produite en 2008, année de l'institution du forfait social, et la diminution de 7% observée en 2012, suivie ensuite par une stabilisation, peut être mise en relation avec les deux hausses de taux (passage à 8% puis 20%) intervenues cette année-là.

Graphique 16
Évolutions respectives des assiettes de la CSG sur les salaires et des cotisations sociales déplafonnées,
et de l'écart entre les deux



Source : ACOSS.

III.3. L'introduction d'une réduction dégressive de CSG sur les revenus d'activité

Au moment de la discussion de la présente note devant le Haut Conseil du financement de la protection sociale (18 décembre 2015), l'Assemblée Nationale avait adopté, par amendement parlementaire en deuxième lecture du projet de loi de finances pour 2016, une réduction dégressive de CSG sur les revenus d'activité salariaux, à titre d'avance sur la prime d'activité, qui visait à rendre plus automatique le bénéfice de ce dispositif.

Cette réduction de CSG devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Elle devait bénéficier aux salariés dont la rémunération est inférieure à 1,34 SMIC, et être perçue directement par le salarié sur son bulletin de paie sous forme d'augmentation de sa rémunération nette. Cette réduction était conçue comme une avance sur la prime d'activité, le nouveau dispositif de soutien aux revenus modestes qui se substitue au revenu de solidarité active « activité » et à la prime pour l'emploi⁷, et dont le montant dépend de la rémunération d'activité des personnes actives au sein de la famille, et de la composition et du revenu global de celle-ci. La prime d'activité à laquelle les ménages sont éligibles aurait ainsi été diminuée des réductions de CSG dont ses membres occupant un emploi auraient bénéficié au cours du trimestre. Le droit à la réduction de CSG prenait par ailleurs en compte le revenu fiscal de référence du foyer.

⁷ La prime d'activité a été créée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (article 57).

Cependant, dans sa décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, considérant qu'elle introduisait une rupture d'égalité entre travailleurs salariés et non salariés, au motif qu'elle ne prévoyait pas le bénéfice de la mesure pour les travailleurs modestes non salariés, sans que cette différence de traitement soit en rapport avec l'objet de la loi, qui visait à améliorer le recours à un dispositif - la prime d'activité - auquel ces catégories de travailleurs sont toutes deux éligibles. Le Conseil ne s'est donc pas, à l'occasion de cette décision, prononcé à nouveau sur la question spécifique de la progressivité des prélèvements sociaux, sur laquelle le Haut Conseil du financement de la protection sociale s'est penché à plusieurs reprises dans ses travaux précédents⁸.

III.4. Les adaptations du calendrier des reprises des déficits des régimes de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse par la CADES

L'article 26 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 modifie le mécanisme de reprise des déficits des régimes de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse prévu par l'article 9 de la loi de financement pour 2011. Ce mécanisme, élaboré en coordination avec la réforme des retraites de 2010, visait à programmer jusqu'en 2018 la reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) des déficits de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), compte tenu de la trajectoire de redressement financier que ces deux organismes devaient suivre sous l'effet de la réforme des retraites, qui visait à leur retour à l'équilibre financier en 2020. Les reprises de déficits étaient limités à 10 Md€ par an et leur cumul sur les exercices 2011 à 2018 ne devait pas excéder 62 Md€.

Ce mécanisme a connu un premier aménagement dans la loi de financement pour 2014, qui d'une part a étendu les reprises aux déficits des branches maladie et famille – les plafonds annuel de 10 Md€ et pluri-annuel de 62 Md€ restant inchangés –, et, d'autre part, a avancé d'un an, à 2017, le terme de ce processus. Il s'agissait de tenir compte du fait que les mesures prises pour financer la branche vieillesse et le FSV en 2012 et 2013 avaient fortement réduit leurs déficits respectifs.

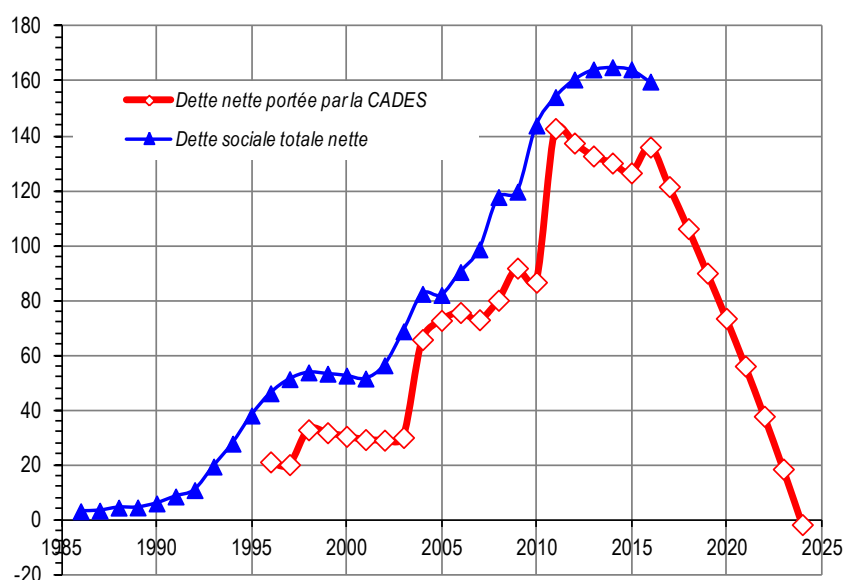
Le faible niveau des taux d'intérêt auquel la CADES se finance aujourd'hui, et l'accumulation des déficits annuels du régime général non repris par la CADES – dont le montant atteindrait 32,5 Md€ fin 2016 – ont conduit les pouvoirs publics à anticiper en 2016 la reprise de l'ensemble des déficits restant à reprendre dans le cadre du dispositif prévu dans la loi de financement pour 2011, dans la limite du plafond pluriannuel de 62 Md€, mais en supprimant le plafond annuel de 10 Md€. 23,6 Md€ de déficits seront ainsi transférés à la CADES en 2016, soit :

- les déficits de la CNAV et du FSV non encore repris pour l'exercice 2015 : 3,7 Md€ après régularisation de la reprise de 2015 ;
- le reliquat du déficit de la CNAMTS pour l'exercice 2013 (une partie de celui-ci ayant déjà été reprise en 2015) et l'intégralité du déficit de la CNAF pour ce même exercice (9,7 Md€) ;
- les déficits de la CNAMTS et de la CNAF pour 2014 (9,2 Md€) ;
- un montant de 1 Md€ au titre d'une partie du déficit prévisionnel de la CNAMTS pour l'exercice 2015.

⁸ Cf. notamment le rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, juillet 2015 (chapitre III).

Cet aménagement n'alourdit pas le montant global de la dette que la CADES est chargée d'amortir puisque, dans un contexte de taux d'intérêt très faibles, il anticipe la reprise totale de 62 Md€ fixée en 2011 pour l'ensemble de la période 2011-2018. Il n'y a donc pas lieu de modifier le montant des ressources dont bénéficie la CADES, et, de fait, les transferts de ressources entre régimes et organismes opérés à l'article 24 de la loi de financement (cf. § III.6 suivant) sont neutres sur les comptes de la CADES. Par ailleurs, les simulations présentées à l'annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoient toujours le respect de l'échéance de 2024 pour l'extinction de l'ensemble de la dette sociale (cf. Graphique 17 ci-dessous). On remarque en outre que la dette sociale totale, cumulant les reprises cumulées de déficits sociaux par la CADES et la dette « courante » des organismes de sécurité sociale (non reprise par la CADES), a amorcé une diminution en encours nominaux à partir de l'exercice 2015.

Graphique 17
Dette sociale nette totale (1986-2016) et portée par la CADES (1986-2016 et prévisions 2017-2024)



Source : annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

III.5. La nouvelle architecture financière du risque maladie

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 comporte une réforme importante de l'accès aux droits aux prestations d'assurance maladie en nature, de leur financement et de leur organisation financière et comptable, qui fait l'objet des articles 32 et 59 de la loi.

Tout d'abord, l'article 59 crée une protection universelle maladie dont l'ambition est de rendre effectif le droit de tout résident régulier en France de bénéficier de ces prestations. En effet, bien que le droit aux prestations en nature d'assurance maladie sur le fondement de la résidence ait été institué par la loi du 27 juillet 1999, son application reposait toujours à titre principal sur l'affiliation des assurés à des régimes d'assurance maladie sur base professionnelle, impliquant des conditions de durée d'affiliation et de cotisation, et à titre subsidiaire sur la couverture maladie universelle (CMU) de base qui garantit le droit aux prestations aux personnes qui ne relèvent d'aucun régime professionnel.

Le Haut Conseil du financement de la protection s'est penché, dans le chapitre IV de son rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux de juillet 2015, sur l'organisation et le financement des prestations maladie en nature, et en a souligné certains inconvénients : flux importants de mutations entre régimes et à l'intérieur d'un même régime générateurs de ruptures des droits des assurés, persistance de situations d'ayants droit et maintiens de droits peu cohérentes avec l'objectif d'un droit universel à l'assurance maladie, etc. Au terme de cette analyse, le rapport du Haut Conseil avait envisagé plusieurs scénarios d'évolution :

- à titre préalable, l'intégration financière de l'ensemble des régimes et la réforme des transferts existant entre eux, pouvant conduire à l'unification comptable sur le modèle de la centralisation opérée par la Caisse nationale des allocations familiales dans la branche famille ;
- un premier scénario de simplification significative des règles d'affiliation ;
- un deuxième scénario plus ambitieux, favorisant le maintien durable de l'affiliation au régime initial, voire désignant à titre prioritaire le régime général sur base de résidence, et ne maintenant les autres régimes que dans des cas précis ou sur option de l'assuré.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 met à cet égard en œuvre l'unification comptable et financière des régimes maladie et la simplification des transferts entre eux, ainsi qu'un substantiel allègement des conditions d'affiliation aux régimes professionnels. L'article 59 comporte ainsi plusieurs dispositions visant à remédier aux dysfonctionnements repérés :

- il définit le périmètre des prestations en nature dont le droit est garanti à tout résident, et organise leur articulation avec les dispositifs spécifiques à certains régimes spéciaux ;
- il simplifie et allège les conditions d'affiliation aux régimes d'assurance maladie, et programme l'extinction à terme de la notion d'ayant droit pour les personnes majeures ;
- il confirme le service des prestations par les régimes professionnels pour les personnes qui y sont affiliées, et délègue au pouvoir réglementaire la tâche de traiter le cas des personnes non affiliées à titre professionnel, en posant le principe du maintien de l'assuré dans le dernier régime où les conditions d'affiliation étaient réunies, et du rattachement au régime général dans les cas où ce dernier régime ne peut être identifié ;

Le volet financier et comptable de la réforme, traité à l'article 32 de la loi, comporte plusieurs mesures :

- en premier lieu, des simplifications des règles d'assujettissement à la cotisation au titre de la CMU de base et à la cotisation étudiante : la cotisation CMU ne sera plus due que par les personnes ne percevant que des revenus d'activité nuls ou faibles, à l'exclusion des titulaires de revenus de remplacement et des étudiants, et portera sur les seuls revenus non professionnels ; les règles d'exonération de la cotisation étudiantes sont clarifiées, pour en faire bénéficier notamment les étudiants exerçant une activité professionnelle ;
- en deuxième lieu, l'ensemble des régimes d'assurance maladie sont intégrés au régime général, qui retracera dans ses comptes l'intégralité des dépenses et recettes du risque maladie, et assurera l'équilibre financier des régimes nouvellement intégrés (clercs et employés de notaire, SNCF, RATP, Mines) ; par suite, les compensations bilatérales entre ces régimes et la CNAMTS seront supprimées ; de même, le mécanisme de répartition de la CSG entre régimes maladie est supprimé, l'ensemble du produit étant inscrit dans les comptes de la CNAMTS, qui reversera aux régimes les montants nécessaires en trésorerie au financement

des prestations sur la base de la CSG acquittée par leurs assurés ; les taux de cotisation des régimes seront ajustés par voie réglementaire afin de tenir de leurs situations particulières (absence de prestations en espèces, existence de réseaux de soins, etc.). Ce schéma cible entrera en vigueur en 2017, les régimes d'assurance maladie autres que la CNAMTS continuant en 2016 à inscrire les opérations relatives aux prestations en nature et à leurs financement dans leurs comptes, et à bénéficier du produit de la CSG ;

- enfin, dans le cas particulier des travailleurs non salariés (agricoles et non agricoles), les cotisations minimales maladie seront supprimées, afin d'étendre à ces régimes le principe d'une assiette de prélèvement basée sur les revenus d'activité réels ; cette harmonisation de prélèvements vise à conforter l'universalisation des droits aux prestations maladie ; elle aura aussi pour effet de réduire l'écart entre les prélèvements dus par les travailleurs indépendants au régime réel de cotisations et ceux ayant opté pour le régime « micro-social ».

III.6. Les transferts de dépenses et de recettes entre l'État, les régimes de sécurité sociale et les fonds de financement

L'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 organise un ensemble de réallocations de dépenses et de recettes entre l'État et la sphère sociale (régimes de sécurité sociale et fonds de financement) d'une part, et internes aux régimes et fonds d'autre part.

Il s'agit tout d'abord de procéder à la compensation pour la sécurité sociale des pertes de recettes consécutives à la poursuite en 2016 de la mise en œuvre des allègements de cotisations sociales annoncés en avril 2014 dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité⁹. Comme cela a été précisé dans l'encadré 2 précédent, la mise en œuvre à partir du 1^{er} avril 2016 de la deuxième phase de ce pacte entraîne une perte de recettes de 4,1 Md€ (dont 3,1 Md€ au titre de l'extension à 3,5 Smic du plafond des rémunérations éligibles à la réduction de 1,8 points des cotisations patronales « famille », et 1,0 Md€ au titre du relèvement de l'abattement d'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés - C3S), auxquels s'ajoute 1,0 Md€ qui résulte de ce que l'une des recettes compensatoires instituées en 2015 – l'anticipation du versement à la branche du recouvrement des cotisations et contributions sociales dues par les caisses de congés payés – ne produit plus qu'une recette de 500 M€ en 2016.

L'essentiel de cette compensation est assuré par la prise en charge par le budget de l'État du coût de l'allocation de logement familiale (4,7 Md€ prévus), jusqu'ici assumé par la branche famille de la sécurité sociale. Après l'allocation de logement sociale et l'aide personnalisée au logement en 2015, c'est donc l'intégralité des aides au logement qui sera transférée au budget de l'État à partir de 2016. D'autres transferts de dépenses à l'État, dont la protection juridique des majeurs, et l'économie réalisée sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées du fait de la création de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, à la charge de l'État, parachèvent la compensation financière aux régimes de protection sociale (y compris le Fonds de solidarité vieillesse), sachant que cette dernière porte aussi, pour 0,3 Md€, sur diverses exonérations instituées dans la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015.

⁹ Cette compensation traduit la mise en œuvre de l'engagement politique pris par le Gouvernement de garantir la neutralité des allègements du pacte de responsabilité et de solidarité sur les finances de la sécurité sociale, alors qu'il n'y est pas juridiquement tenu.

En deuxième lieu, cet article 24 réforme de façon significative l'affectation entre les régimes et les branches de la contribution sociale généralisée (CSG) et des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé le 26 février 2015 (arrêt *de Ruyter*) que, dans la mesure où ces prélèvements financent exclusivement des régimes de sécurité sociale, seules les personnes assujetties à un régime français d'assurance maladie devaient en être redevables, alors qu'en vertu du principe en droit français de territorialité en matière fiscale, tous les résidents en France y étaient assujettis.

Le Gouvernement interprète toutefois le règlement n° 883/2004 de coordination des régimes de sécurité sociale comme permettant de recouvrer ces prélèvements sur l'ensemble des résidents pour autant que le produit recouvré soit directement affecté au financement de prestations à caractère non contributif auxquelles les résidents peuvent prétendre, indépendamment du régime de sécurité sociale auquel ils sont affiliés. Aussi l'assiette des prélèvements sociaux sur les revenus du capital est-elle laissée inchangée, et l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 supprime-t-il l'affectation de la CSG et des prélèvements sociaux sur les revenus du capital aux branches du régime général pour attribuer l'essentiel de son produit (15,5 Md€ sur 18,6 Md€ prévus) au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) au titre du financement du minimum vieillesse et de la prise en charge des cotisations vieillesse des demandeurs d'emploi et des salariés interrompant leur activité pour maladie, et, pour des montants plus faibles, à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Il est possible qu'à la faveur d'un nouveau contentieux, cette réorganisation de l'affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital soit à nouveau examinée par la Cour de justice de l'Union européenne, qui aura alors à se prononcer sur cette interprétation du règlement européen.

En troisième lieu, l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 clarifie le financement de la CNSA et de la CADES :

- en échange de l'attribution d'une partie du produit des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, la CNSA abandonne la fraction de CSG qui lui était affectée, et le versement des régimes de retraite à son profit est supprimé ;
- à l'inverse, la CADES abandonne la partie du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital dont elle bénéficiait, en échange d'une augmentation de 0,12 point (de 0,48 à 0,6 point) de la fraction de taux de la CSG – toutes assiettes – lui revenant.

L'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 procède enfin à des réallocations de recettes fiscales (C3S et taxe sur les salaires) au profit des branches maladie et vieillesse, en provenance du FSV. Ce dernier perd au profit de la branche maladie du régime général la fraction de CSG sur les revenus d'activité et de remplacement dont il bénéficiait. L'ensemble des réaffectations de dépenses et de recettes réalisées à l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 est présenté dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5
Impact des mesures du PLF et du PLFSS 2016
sur les comptes des branches et régimes de sécurité sociale

	Régime général					Ensemble des régimes de base	FSV	CNSA	CADES	Sphère administrations de sécurité sociale
	CNAM maladie	CNAM AT-MP	CNAV	CNAF	Ensemble					
Mesure à compenser	-0,8	0,0	-0,8	-3,3	-5,2	-5,2	-0,1	0,0	0,0	-5,3
- diminution des cotisations employeurs "famille"				-3,1	-3,1	-3,1				-3,1
- abattement de C3S	-0,4	0,0	-0,4	-0,1	-1,0	-0,9	-0,1			-1,0
- extinction de la recette "caisses de congés payés"	-0,4		-0,4	-0,1	-1,0	-1,0	0,0	0,0	0,0	-1,0
- autres mesures (loi croissance et activité)	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,0			-0,2
Mesures compensant le pacte de responsabilité et de solidarité et les autres mesures	0,0	0,0	0,0	5,1	5,1	5,1	0,1	0,0	0,0	5,3
- rebudgétisation de l'ALF				4,7	4,7	4,7				4,7
- autres mesures	0,0			0,4	0,4	0,4	0,1			0,5
Transferts de recettes entre branches et régimes	0,8	0,0	0,7	-1,8	-0,2	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
- CSG capital	-7,1			-1,4	-8,5	-8,5	8,5	-0,1	0,1	0,0
- autres prélèvements sociaux sur les revenus du capital	-4,7		-1,3	-0,3	-6,3	-6,3	6,5	1,4	-1,5	0,0
- contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0,5				0,5	0,5	-0,5			0,0
- taxe sur les salaires	2,3		1,0	0,2	3,6	3,6	-3,6			0,0
- CSG activité, remplacement et jeux	9,9			-0,2	9,7	9,7	-9,9	-1,2	1,4	0,0
- forfait social			1,0		1,0	1,0	-1,0			0,0
- suppression du versement des régimes vieillesse à la CNSA			0,1		0,1	0,1		0,1		0,0
Impact net des mesures du PLF et du PLFSS 2015	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : étude d'impact accompagnant le PLFSS 2016.

Les graphiques 18a, 18b, 19a, 19b, 20a et 20b suivants présentent la structure du financement de la sécurité sociale à l'issue des modifications des barèmes des cotisations et des réaménagements des allègements de cotisations introduits par le pacte de responsabilité et de solidarité, pour les branches maladie, vieillesse et famille du régime général¹⁰. Au total, les évolutions décidées entre 2014 et 2016 paraissent limitées, y compris dans le cas de la branche famille, et ce malgré des allègements importants des cotisations sociales à la charge des employeurs finançant cette branche. Cela tient au fait que, parallèlement à ces allègements, la branche famille a vu ses charges réduites de l'ensemble des aides au logement qu'elle finançait, qui ont été transférées au budget de l'État. Comme cette atténuation de charges s'avère supérieure aux allègements de cotisations sociales liés au pacte de responsabilité et de solidarité, la CSG et les recettes fiscales de la branche famille ont également été diminuées, de sorte que, *in fine*, la part des cotisations sociales dans les ressources de la Caisse nationale des allocations familiales reste constant, au voisinage de 62%, entre 2014 et 2016. Cependant, à l'échelle de la protection sociale dans son ensemble, les éditions à venir des comptes de la protection sociale élaborés par la Drees devraient mettre en évidence une diminution de la part des cotisations sociales dans l'ensemble des ressources hors transferts, de l'ordre d'un point environ, et une augmentation comparable de celle des contributions publiques de l'État.

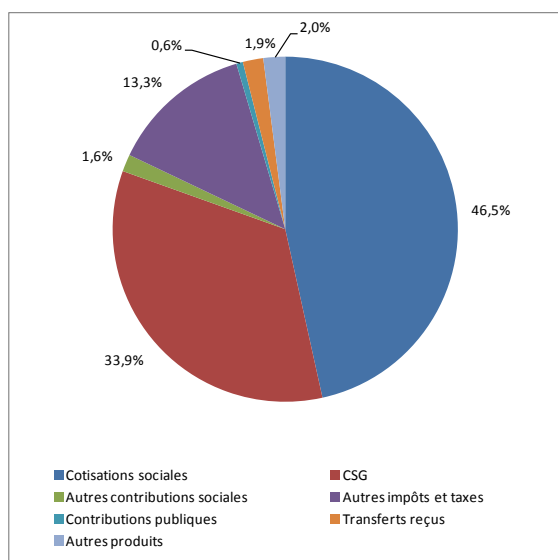
Ces réaffectations de recettes fiscales entre régimes et branches vont plutôt dans le sens d'une clarification du financement de la sécurité sociale, au regard des principes que le Haut Conseil du financement de la protection sociale avait dégagés dans son rapport sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de protection sociale de mai 2013. En effet, l'affectation prioritaire des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au FSV, et secondairement à la CNSA et à la CADES, certes rendue nécessaire par la jurisprudence communautaire, respecte le principe d'affectation de ressources autres que basées sur les revenus d'activité à des régimes ou fonds

¹⁰ La structure du financement de la branche accidents du travail – maladies professionnelles n'est pas présentée, car elle n'a pas été substantiellement modifiée depuis 2014, et repose sur un poids très majoritaire des cotisations sociales.

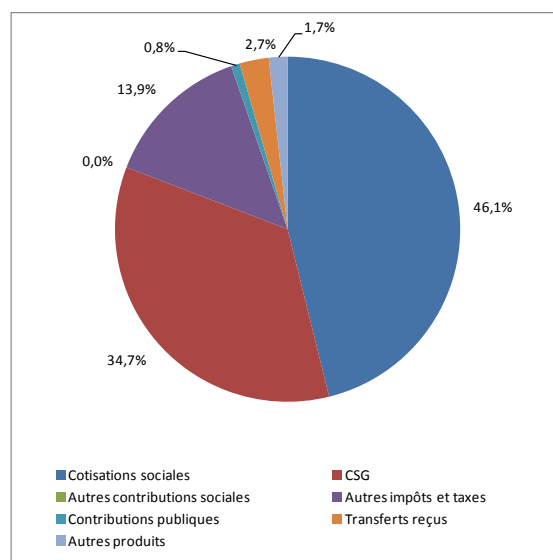
contribuant au financement de dispositifs susceptibles de bénéficier à l'ensemble de la population (en l'occurrence le « minimum vieillesse », les aides à l'autonomie, et l'amortissement de la dette sociale).

La structure de financement de la branche maladie du régime général restera proche en 2016 de celle observée jusqu'ici, car c'est seulement en 2017 que s'appliquera l'intégralité de l'unification financière et comptable de l'ensemble de la branche. Elle progresse cependant dans la voie d'une meilleure adéquation de ses recettes à ses dépenses, avec le maintien d'un montant important de TVA nette et un rapprochement des parts respectives des cotisations sociales et de la CSG qui sont cohérents avec l'universalisation des prestations en nature renforcée en 2016 par la mise en place de la protection universelle maladie (*cf. supra*, § III.5), et d'autre part l'affectation à la CNAMTS de la plus grande part des droits sur les tabacs et les alcools, des taxes pharmaceutiques et de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance santé qui correspondent à une logique de taxation comportementale. L'affectation en 2016 d'une fraction de la taxe sur les salaires ne déroge pas à ce principe, dans la mesure où elle tient lieu de substitut à la TVA pour les entités économiques qui n'y sont pas assujetties, non plus que l'attribution d'un supplément de C3S qui, au surplus, ne sera pas pérenne compte tenu de la perspective de la suppression en 2017 de cette ressource.

Graphique 18a
Structure du financement
de la branche maladie du régime général en 2014

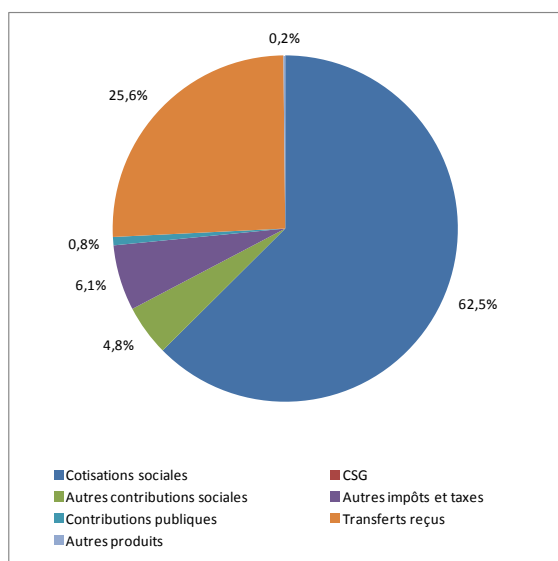


Graphique 18b
Structure du financement
de la branche maladie du régime général en 2016

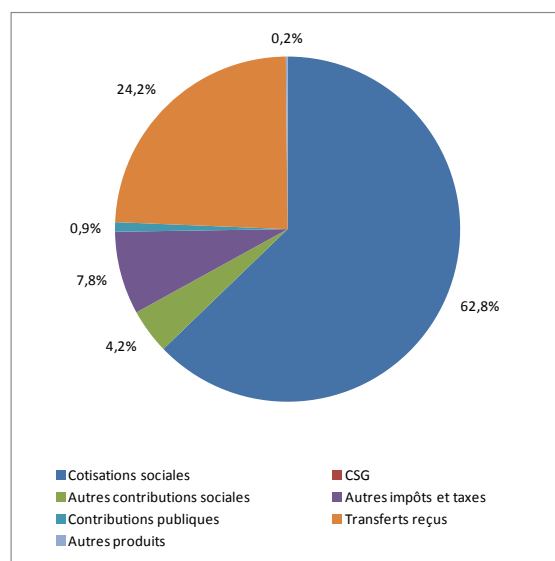


Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

Graphique 19a
Structure du financement
de la branche vieillesse du régime général en 2014

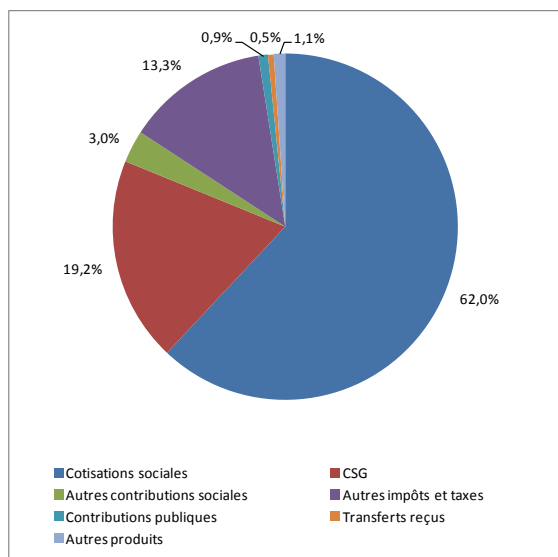


Graphique 19b
Structure du financement
de la branche vieillesse du régime général en 2016

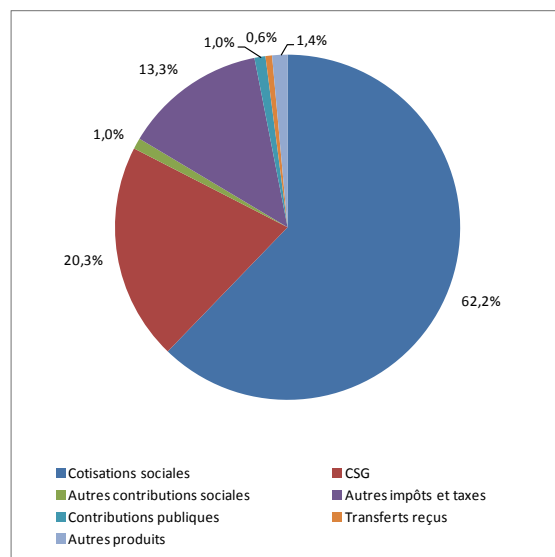


Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

Graphique 20a
Structure du financement
de la branche famille du régime général en 2014



Graphique 20b
Structure du financement
de la branche famille du régime général en 2016



Source : annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

En ce qui concerne la branche vieillesse, les cotisations sociales sont confortées à titre de ressource majoritaire du régime général pour le financement des pensions. On observerait en outre en 2016 une montée de la part de la taxe sur les salaires et un repli de celle du forfait social, dont il paraît difficile de tirer des conclusions, compte tenu du caractère provisoire de l'affectation de C3S. Le financement désormais presque exclusif du FSV par la CSG et les prélèvements sociaux sur les revenus du capital va dans le sens d'une clarification.

S'agissant enfin de la branche famille, au-delà des observations faites précédemment sur la stabilité de la structure du financement de cette branche en dépit du fait qu'elle concentre la plus grande part des allègements consentis dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, les remarques que le Haut Conseil avait formulées dans son rapport de juillet 2015¹¹ restent à l'inverse pertinentes. Les recettes fiscales de la Caisse nationale des allocations familiales continuent en effet à se caractériser par une grande hétérogénéité (prélèvement sur les stock-options, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, droits sur les tabacs, taxe sur les véhicules de société), dont la logique peut être discutée, et qui contraste avec l'ouverture désormais universelle, sous simple condition de résidence, des droits aux prestations familiales.

¹¹ Rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux, juillet 2015 (chapitre I).