

PRESENTATION STRATEGIQUE

En 2009, la crise économique s'est traduite en France, comme dans l'ensemble des pays européens, par une dégradation sans précédent des finances publiques, qui n'a pas épargné les comptes des régimes de Sécurité sociale. En 2010, le déficit des régimes de base de sécurité sociale a ainsi atteint un niveau historique de 25,5 Md€, en raison de la chute de leurs recettes, qui reposent pour l'essentiel sur les revenus d'activité. Après un redressement de l'activité économique en 2010 et 2011, les conditions économiques se sont à nouveau dégradées. La France a connu une croissance nulle en 2012, les pays de la zone euro enregistrant même une récession en moyenne (-0,6% après +1,4% en 2011). En 2013, la France renouerait avec une croissance légèrement positive, le PIB en volume progressant de +0,1%. Le déficit des régimes de base atteindrait 14,5Md€ en 2013.

Face à l'approfondissement de la crise économique, la France a dû adapter sa stratégie budgétaire, en portant à 2015 l'objectif de déficit public sous la barre de 3% du PIB. Le Gouvernement entend en effet préserver les chances de retour à la croissance, et ne pas ajouter l'austérité à la détérioration de la situation économique, sans pour autant remettre en cause le sérieux budgétaire ; la cible d'un retour à l'équilibre structurel des comptes publics d'ici à la fin de la législature est maintenue.

Les pouvoirs publics engageront ainsi dès 2014 des efforts importants pour réduire le déficit public de 3,7% à 3,6% du PIB. Ces efforts s'appuient notamment sur une prévision de croissance du PIB de 0,9% en 2014 confortée par les signes encourageants de reprise perceptibles en France et en Europe depuis le milieu de l'année 2013.

Chacun des sous-secteurs des administrations publiques devra contribuer au redressement. Les Administrations de Sécurité sociale (ASSO), qui constituent la principale composante des dépenses publiques en termes de dépenses (27% du PIB en 2012), regroupent les régimes de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement, l'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire et les hôpitaux publics.

En 2014, sur un effort total en dépenses prévu de 15 Md€ d'économies, les ASSO contribueront ainsi à hauteur de 6 Md€

d'économies dont plus de 4 Md€ sur le champ des régimes de base de Sécurité sociale. Cette contribution de 4 Md€ reposera notamment sur la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses d'assurance maladie, sur des économies en dépenses de prestations vieillesse ainsi que sur la maîtrise de frais de gestion administrative des caisses de Sécurité sociale.

Sur le champ des recettes, la sécurité sociale bénéficiera en 2014 de la rétrocession des gains liés à l'abaissement du plafond du quotient familial (1 Md€) et du rendement de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des abondements des employeurs sur les contrats de couverture complémentaire santé (1 Md€), via un transfert de l'État sous forme de TVA nette.

À moyen terme, les réformes structurantes engagées dans le domaine des retraites et de la famille concourront également au rééquilibrage du solde structurel des administrations publiques.

Par ailleurs, dans le cadre du pilotage renforcé des finances publiques, il revient désormais au Haut Conseil des finances publiques, installé en mars 2013, d'apprécier la cohérence entre les différents exercices des lois financières et la trajectoire de redressement. Ce dernier rendra des avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et les éventuelles lois rectificatives. En cas d'écart entre l'exécution budgétaire et les orientations pluriannuelles de solde structurel identifiées par le Haut conseil, le Gouvernement devra déclencher un « mécanisme de correction ».

Pérenniser le financement de notre système de protection sociale requiert tout à la fois des actions de maîtrise structurelle des dépenses et de sécurisation des recettes. Ces dernières proviennent pour une large part des revenus d'activité : les cotisations sociales, patronales et salariales, et la contribution sociale généralisée (CSG) - dont le rendement repose pour près des deux tiers sur les revenus d'activité - représentent en effet près de 80% des recettes du régime général en 2012 (*indicateur n°4*). Les 20% restant concernent principalement d'autres impôts et taxes ainsi que des contributions de l'État et des transferts d'autres organismes.

La structure du prélèvement social doit s'efforcer de concilier une exigence de rendement avec un principe d'équité entre les différents groupes de cotisants, afin de préserver l'acceptabilité et l'efficacité du prélèvement. Par ailleurs, elle doit veiller à ne pas menacer l'emploi, en particulier l'emploi peu qualifié, ni pénaliser la compétitivité de l'économie française.

L'augmentation de 0,3 point des cotisations vieillesse répartie à parts égales entre les salariés et les employeurs prévue dans le cadre du projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système des retraites présenté en conseil des ministres le 18 septembre 2013, représentera plus de 2 Md€ de recettes supplémentaires en 2014. Le Gouvernement réaffirme toutefois son souhait de préserver la compétitivité, et c'est pourquoi le relèvement de la cotisation patronale sera intégralement compensé par une baisse des cotisations famille afin de ne pas peser sur le coût du travail. Pour autant le gouvernement n'entend pas priver la branche famille de ses ressources propres et cette baisse sera intégralement compensée à la branche.

Par ailleurs, le Gouvernement engagera une réforme globale qui permettra que le financement de la protection sociale pèse moins sur le coût du travail et donc sur l'emploi, dans le prolongement de la mise en place du « Crédit d'impôt compétitivité emploi » (CICE).

Enfin, 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 la diversité de ces enjeux. 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

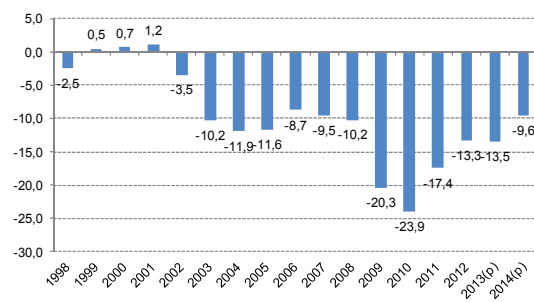
cinq objectifs. Ils reposeront sur l'analyse de l'évolution des indicateurs présentés dans la suite du programme.

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

La crise économique et financière déclenchée à l'automne 2007, s'est traduite par une dégradation considérable du solde des régimes de sécurité sociale. Le déficit du régime général est passé de 10,2 Md€ en 2008 à 23,9 Md€ en 2010. Le taux d'adéquation des dépenses par les recettes s'établissait alors à 92,3%. En 2011 et 2012, l'accélération de la masse salariale par rapport à 2010 et l'apport substantiel de recettes supplémentaires (7 Md€ pour chacune de ces deux années) ont permis de redresser ce ratio à 96% en 2012 (*indicateur n°1*).

En 2013, la masse salariale ralentirait à nouveau (+1,3% après +2,2%), entraînant un ralentissement des produits du régime général qui progresseraient de 3,0% après +4,4% en 2012, soit à un rythme comparable à celui des charges. La réduction du déficit du régime général marquerait le pas en 2013 : il s'établirait à 13,5 Md€, le taux de couverture des dépenses par les recettes serait de 96,0%.

Évolution du solde du régime général en milliards d'euros courants



Source : CCSS

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 poursuit les efforts de redressement des comptes de la sécurité sociale tout en favorisant la reprise de la croissance économique observée depuis le deuxième trimestre 2013. Il vise à ramener le déficit à 9,6 Md€.

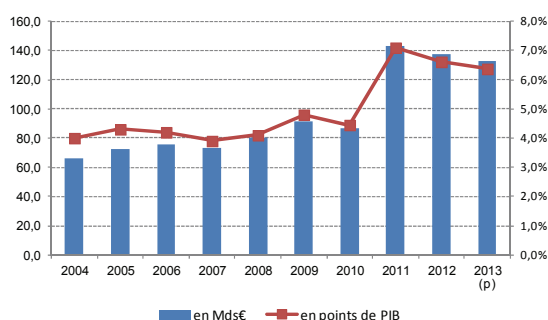
Les recettes supplémentaires prévues résultent principalement des réformes engagées dans le champ des retraites et de la politique familiale (*cf. supra*). L'effort de redressement contenu dans la LFSS pour 2014 représenterait 8,7 Md€ dont plus de 5 Md€ de recettes.

La poursuite de l'amélioration des relations entre l'État et la Sécurité sociale compte aussi parmi les indicateurs traduisant l'assainissement de la situation financière des régimes de Sécurité sociale. Il convient en effet d'assurer la neutralité en trésorerie des flux financiers entre administrations publiques, et par suite de limiter les charges financières qui découleraient d'un écart à cette neutralité. À fin 2012, la situation nette de l'État vis-à-vis des régimes de Sécurité sociale traduit l'équilibre des relations entre sous-secteurs des administrations publiques (*indicateur n°1-4*), dans le prolongement des évolutions acquises en 2010 à la faveur d'une gestion plus rigoureuse des flux entre l'État et la Sécurité sociale. Les décalages de trésorerie entre les versements compensatoires de l'État et l'enregistrement par l'ACOSS des pertes de recettes au titre des exonérations ont, à titre d'illustration, représenté pour l'Agence un coût d'emprunt de 0,8 Md (*indicateur n°1-5*).

Le suivi du montant de la dette sociale portée par la CADES permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la Sécurité sociale.

Le montant cumulé de la dette reprise par la CADES depuis sa création s'élèvera à fin 2013 à près de 217 Md€ (*indicateur n°1-6*), dont 84,2 Md€, soit près de 40%, auront déjà été amortis. Compte tenu des montants effectivement transférés à la caisse et du dynamisme de ses ressources, la CADES estime désormais que la dette sociale pourrait s'éteindre dès 2024.

Montant de la dette restant à rembourser par la CADES au 31 décembre



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, octobre 2012

Suite aux mesures de reprises de dette successives, la dette portée en trésorerie par l'ACOSS au titre du régime général et du FSV atteindrait 32,4 Md€ à fin 2014 (*cf. indicateur n°1-2*). Les charges financières associées à ces besoins de trésorerie devraient s'élever à environ 21,5 M€ en 2013, compte tenu des conditions exceptionnellement favorables

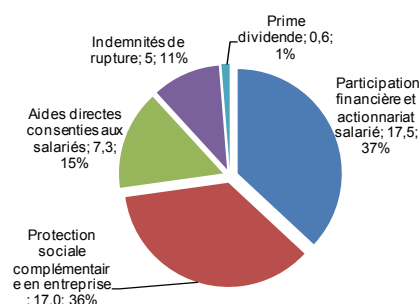
auxquelles se finance l'ACOSS sur les marchés financiers. L'écart entre le taux d'intérêt auquel la dette sociale a été refinancée et le taux du marché est de 1,6 point de base en moyenne en 2012 (*indicateur n°1-3*).

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

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. Du fait des exonérations de cotisations sociales, le taux de prélèvement social apparaît réduit sur les bas revenus. Il croît sur la première moitié de la distribution des revenus et est 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 convient toutefois de remarquer que le montant des prestations est également dégressif en fonction du revenu.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositifs dont bénéficient des salariés sont exclus de l'assiette des cotisations sociales, tout en supportant souvent des prélèvements spécifiques. Les plus importants en valeur concernent les versements au titre de la prévoyance complémentaire, de la participation et de l'intéressement. La perte d'assiette consécutive aux exemptions de cotisations sociales dont bénéficient ces versements est évaluée à 47,4 Md€ en 2013, soit environ 9% de la masse salariale (*indicateur n°2-2*).

Principales exemptions d'assiette des cotisations sociales estimées en 2013 (en Md€)



Source : calculs DSS

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 sur les bas revenus qui risquent d'être davantage touchés par le 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 2013 à un taux effectif compris entre 2,53% et 4,63% au niveau du SMIC (*indicateur n°3-1*). À ce niveau de rémunération, le prélèvement total supporté par les employeurs, qui s'étage entre 14% à 21% des salaires bruts, est donc constitué à près de 80% de cotisations qui visent à financer des dispositifs autres que ceux relevant des régimes de base de la sécurité sociale : assurance chômage, retraites complémentaires. En 2012, les allègements généraux de cotisations sociales en faveur de l'emploi se sont élevés à environ 20 Md€ pour le régime général (*indicateur de cadrage n°12*).

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 déterminés. 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. Les exonérations ciblées de cotisations sociales qui ne donnent pas lieu à compensation, soit parce qu'elles sont antérieures à 1994, soit parce que le Parlement a explicitement décidé que cette compensation n'avait pas lieu d'être, s'élevaient à près de 3,4 Md€ en 2012, soit 12% du total des exonérations (*indicateur de cadrage n°13*).

Objectif n° 4 : simplifier les procédures de financement

Le recouvrement des prélèvements sociaux constitue un ensemble de formalités fréquemment décrites comme pesantes pour les employeurs. Pourtant, la simplification des procédures constitue un objectif majeur des pouvoirs publics et de leur opérateur dans ce

domaine, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), chargée de gérer le financement des différentes branches du régime général de la Sécurité sociale. Cet engagement figure ainsi dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'ACOSS pour la période 2010-2013, qui fixe respectivement des engagements de simplification du droit et des procédures opérationnelles

Des procédures ont été mises en œuvre afin de simplifier les déclarations des particuliers employeurs. La possibilité de gérer l'ensemble des relations avec l'URSSAF par internet constitue une avancée notable et les objectifs de recours des particuliers employeurs aux procédures dématérialisées ont d'ores et déjà été atteints. Plus de 96% des bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui emploient un assistant maternel ou font garder leurs enfants à domicile utilisaient une procédure dématérialisée en 2012. Près de 51% des utilisateurs du chèque emploi universel (CESU) déclarent les heures effectuées et payées de leurs salariés par Internet (*indicateur n°4-1*). Les entreprises peuvent également utiliser la télé-déclaration ou le paiement de leurs cotisations ou contributions en ligne : en 2012, 89% des entreprises utilisaient ce mode de déclaration (20 points de plus qu'en 2011) et 95% payaient via internet.

Par ailleurs, le suivi des entreprises en redressement négatif (c'est-à-dire s'étant trompées en leur défaveur) dans le cadre de contrôles par les URSSAF est un exemple d'indicateur permettant de suivre la complexité des procédures. En 2012, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif diminue de près de 10 points par rapport à 2009, elle concerne tout de même plus d'une entreprise sur cinq (22,4%, *indicateur n°4-2*). Cela suggère 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. Les actions préventives à destination des entreprises, notamment lors des contrôles, l'instruction des demandes de rescrit, y contribuent, de même que la mise à disposition récente d'outils de simulation des cotisations dues et d'une information personnalisée en ligne.

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 l'ACOSS.

D'une façon générale, le coût des opérations de recouvrement et de contrôle menées par l'ACOSS est très faible et continue de diminuer pour la quatrième année consécutive, pour s'établir à 29 centimes pour 100 euros recouverts en 2012 (*indicateur n°5-1*).

Les délais dans lesquels ces cotisations sont recouvrées dépendent non seulement de la conjoncture économique, mais encore du statut du cotisant et de la taille des entreprises. Ainsi, en 2012, si seulement 0,84% restait à recouvrer dans le secteur privé en métropole (2,7% pour les entreprises de moins de 10 salariés), ce taux atteignait 13,6% pour les employeurs et travailleurs indépendants (ETI). Bien que très élevé, il est cependant en recul depuis 2010 17,8%, ce qui traduit une accélération importante de la régularisation des comptes des cotisants qui se sont vu imposer une taxation d'office sur une assiette très élevée en raison des difficultés de la mise en place de l'interlocuteur social unique à partir de 2008 (*indicateur n°5-2*). Hors taxations d'office, le taux de reste à recouvrer des ETI s'établit à 9,4% en 2012, en baisse de 1,5 point par rapport à 2011. La branche du recouvrement poursuit par conséquent ses efforts de régularisation des cotisants indûment taxés d'office dans le passé, et améliore continuellement le recouvrement des cotisations dues par les travailleurs indépendants. En revanche les taux de reste à recouvrer restent très importants dans les départements d'outre mer : il atteint 11,2% pour les entreprises du secteur privé et 36,9% pour les ETI (hors taxations d'office).

Parmi ses domaines de compétence, l'ACOSS mène de nombreuses actions qui visent à contrôler les cotisations versées par les entreprises et ainsi à lutter contre la fraude à la déclaration et au paiement des cotisations sociales et contre le travail dissimulé, synonymes de perte de ressources pour la sécurité sociale. Le taux de couverture du fichier des employeurs des URSSAF par les contrôles atteint 11,75% en 2012, en léger reflux par rapport à 2011, même s'il a progressé depuis cinq ans (*indicateur n°5-3*).

Par ailleurs, le ciblage des contrôles dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé continue de progresser : 80,5% des personnes

contrôlées ont fait l'objet d'un redressement en 2012 (après 77,1% en 2011). Le montant des redressements opérés en 2012 par la branche du recouvrement atteint ainsi le montant historique de 260 M€, près de 40 M€ de plus qu'en 2011 (*indicateur n°5-4*).

Synthèse

Les perspectives décrites par les indicateurs présentés dans ce programme soulignent le rôle déterminant des actions visant à sécuriser les ressources de la sécurité sociale, en compensant les pertes liées à la conjoncture défavorable par des mesures nouvelles, notamment en matière de réduction des niches sociales.

Ces mesures contribuent au surplus à améliorer l'équité du financement de la Sécurité sociale. Les indicateurs présentés reflètent également la poursuite de l'amélioration de l'efficacité du recouvrement et de la gestion financière des organismes de 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 Jean-Louis Rey, 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 Thomas Fatome, directeur de la Sécurité sociale (DSS).