

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

Suite à la crise économique et financière de 2009, les comptes publics ont connu une dégradation sans précédent. Le déficit des régimes de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a ainsi atteint un niveau historique de 29,6 Md€ en 2010, en raison de la chute des recettes, qui reposent pour l'essentiel sur les revenus d'activité. Depuis, les comptes ont amorcé un redressement malgré une conjoncture économique défavorable. Après deux années de rebond (+2,0% en 2010 et +2,1% en 2011) consécutif au fort recul de 2009 (-2,9%), la croissance du produit intérieur brut en volume est restée très modeste en 2012 et 2013 (+0,3% chaque année) et ne devrait pas dépasser 0,4% en 2014. Fin 2013, la richesse nationale n'était encore que très légèrement supérieure – de l'ordre de 2% – au niveau qui était le sien juste avant le déclenchement de la crise.

Dans ce contexte peu favorable, la sécurité sociale a, par une maîtrise résolue de sa dépense, combinée à l'apport de recettes nouvelles, engagé la réduction de son déficit : le solde des régimes obligatoires de base de sécurité et du FSV a été ramené à -16,0 Md€ en 2013, l'amélioration observée en 2013 ayant été de même ampleur qu'en 2012 (un peu plus de 3 Md€ chaque année). Avec un déficit de -15,4 Md€, l'année 2014 devrait cependant marquer un temps d'arrêt dans la réduction des déficits.

Compte tenu de perspectives de reprise économique encore très graduelles (+1,0% de croissance du PIB en 2015, +1,7% en 2016), la France a dû adapter sa stratégie budgétaire, en portant à 2017 l'objectif d'un déficit public ramené à 3% du PIB. Pour atteindre cet objectif, les administrations publiques mettront en œuvre un programme d'économies de 50 Md€ à cet horizon. Les administrations de Sécurité sociale (ASSO), qui constituent le principal secteur des administrations publiques en termes de dépenses (27% du PIB en 2013), participeront à cet effort à hauteur de 21 Md€, l'État et les collectivités locales contribuant respectivement à hauteur de 18 Md€ et de 11 Md€.

L'effort attendu des régimes de sécurité sociale s'appuiera en premier lieu sur une maîtrise renforcée et amplifiée des dépenses d'assurance maladie. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) verra ainsi son taux d'évolution abaissé à 2% en moyenne sur la période 2015-2017, ce qui représente un effort global d'économies de 10 Md€ sur trois ans. Dans le champ de la politique familiale, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 comprend un volet de 700 M€ d'économies sur les prestations de la branche famille, qui s'ajouteront à celles déjà mises en œuvre en 2014. La maîtrise de frais de gestion administrative des caisses de Sécurité

sociale devrait par ailleurs permettre de dégager 1,2 Md€ d'économies d'ici 2017.

À moyen terme, les réformes structurantes engagées dans le domaine des retraites, notamment avec la loi portant réforme des retraites de 2010 et la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites de 2014, concourront également au rééquilibrage du solde structurel des administrations publiques. S'agissant des régimes obligatoires de base et du FSV, l'ensemble des actions mises en œuvre crédibilisent une perspective de déficit ramené à 4 Md€ en 2018.

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 78,3% des recettes du régime général en 2013 (*indicateur de cadrage 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.

Mis en œuvre par la loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2014, le pacte de responsabilité a pour objectif, avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi créé en 2013, de restaurer la compétitivité des entreprises, atteinte, comme l'avait notamment montré le rapport de M. Louis Gallois (2012), par dix ans d'érosion continue. En 2015, le coût du travail au niveau du SMIC sera réduit au moyen d'une exonération complète des cotisations que les employeurs acquittent aux URSSAF, dans le cadre d'un renforcement des allègements existants, ainsi que par une baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC. En complément, le niveau des allègements de cotisation est harmonisé pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille. A partir du 1^{er} janvier 2016, la baisse des cotisations d'allocations familiales sera étendue aux salaires inférieurs ou égaux à 3,5 fois le SMIC. Les travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs à 140% du plafond de la sécurité sociale bénéficieront d'une exonération de 3,1 points de leurs cotisations personnelles. Enfin, la

contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sera progressivement supprimée d'ici 2017 avec une première étape dès 2015 centrée sur les petites et moyennes entreprises. Ces mesures, qui représentent un effort de 17 Md€ à l'horizon 2017, répondent à un double objectif : favoriser la création d'emplois et soutenir la production et l'investissement. Elles seront intégralement compensées à la sécurité sociale, le présent PLFSS en précisant les modalités pour l'année 2015.

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.

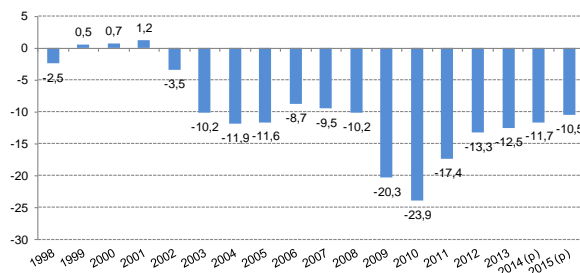
Les résultats obtenus par les politiques de financement de la sécurité sociale seront successivement examinés au regard de ces cinq objectifs. Ils reposeront sur l'analyse de l'évolution des indicateurs présentés dans la suite du programme.

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

La crise économique et financière déclenchée à l'automne 2008, 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, abaissant le taux d'adéquation des dépenses par les recettes à 92,3%. En 2011 et 2012, la croissance de la masse salariale privée et l'apport substantiel de recettes supplémentaires ont permis de redresser ce ratio à 95,9% en 2012 (*indicateur n°1*). La réduction du déficit du régime général a marqué le pas en 2013 (12,5 Md€) en raison d'un ralentissement des produits du régime général, et notamment de ceux assis sur la masse salariale privée, qui n'a crû que de 1,2%, après 2,1% en 2012. En 2014, le besoin de financement du régime général serait ramené à 11,7 Md€ grâce à une évolution très contenue des dépenses (+2,3%). En conséquence, le

taux d'adéquation des dépenses par les recettes remonterait à 96,6%.

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



Source : CCSS

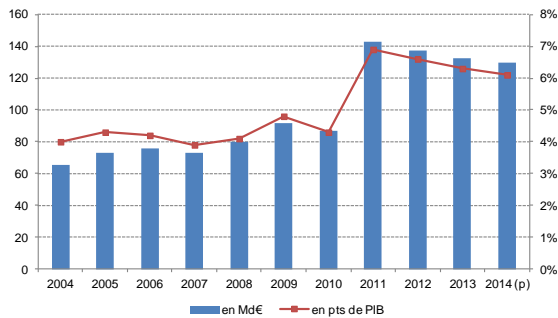
Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 poursuit les efforts de redressement des comptes de la Sécurité sociale et constitue la première étape du plan d'économies des dépenses publiques prévues à l'horizon 2017. Il vise à ramener le déficit du régime général à 10,5 Md€ en 2015.

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 2013, la situation nette de l'État vis-à-vis des régimes de Sécurité sociale s'améliore, traduisant l'équilibre des relations entre sous-secteurs des administrations publiques (*indicateur n°1-4*), 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 0,7 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 2014 à près de 227 Md€ (*indicateur n°1-6*), dont 96,7 Md€, soit près de 43%, 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 : CCSS.

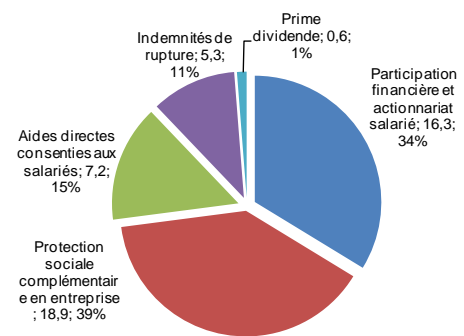
Suite aux mesures de reprises de dette successives, la dette portée en trésorerie par l'ACOSS au titre du régime général et du FSV atteindrait 38,2 Md€ à fin 2015 (cf. indicateur n°1-2). Le coût du financement associé à ces besoins de trésorerie devrait s'élever à environ 26 M€ en 2013 en forte hausse par rapport à 2012 (15 Md€) en raison du doublement du montant moyen d'emprunt. Les frais financiers restent cependant contenus grâce à un taux de financement de l'ACOSS très favorable sur les marchés financiers (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 48,3 Md€ pour 2014, soit environ 9% de la masse salariale (indicateur n°2-2).

Principales exemptions d'assiette des cotisations sociales estimées en 2014 (en Md€)



Source : 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.

En 2014, c'est-à-dire avant la mise en œuvre des réductions supplémentaires de cotisation prévues par la loi de financement rectificative de 2014, les cotisations patronales de sécurité sociale étaient déjà largement exonérées au niveau du SMIC : les mesures générales d'exonération réduisent en effet 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 2014 à un taux effectif compris entre 2,58% et 4,68% au niveau du SMIC (indicateur n°3-1). À ce niveau de rémunération, le prélèvement total supporté par les employeurs, qui s'étage entre 14,3% et 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, notamment.

Les mesures du pacte de responsabilité, qui prendront effet dès le 1^{er} janvier 2015, amplifieront ces allègements, puisqu'elles se traduiront par une exonération totale au niveau du SMIC des cotisations de sécurité sociale (dans la limite, cependant, d'un point pour le taux de cotisation relatif aux accidents du travail, qui doit conserver son caractère incitatif à la réduction de la sinistralité au sein des entreprises), de la contribution de solidarité pour l'autonomie et du versement au fonds national d'aide au logement (FNAL). Enfin, même s'il n'est juridiquement pas de même nature, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui atteindra, en 2015, 6% de la masse salariale des entreprises afférente aux rémunérations inférieures à 2,5 fois le SMIC, s'analyse économiquement comme une baisse du coût du travail, équivalente, en montant, aux cotisations dues aux régimes de retraite complémentaire. Au total, l'effort public en faveur des allègements de cotisation,

qui était de 21 Md€ pour l'ensemble des régimes en 2013 (*indicateur de cadrage n°12*), sera porté à 30 Md€ en 2017.

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 3,2 Md€ en 2012, soit 13% du total des exonérations (*indicateur de cadrage n°12*).

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 2014-2017, qui poursuit les actions de simplification du droit et des procédures opérationnelles engagés dans la précédente COG (2010-2013).

Au regard des indicateurs, le bilan à fin 2013 est plutôt satisfaisant. 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 a constitué une avancée notable et les objectifs de recours des particuliers employeurs aux procédures dématérialisées ont été atteints depuis 2011. Quasiment l'ensemble des bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui emploient un assistant maternel ou font garder leurs enfants à domicile ont utilisé une procédure dématérialisée en 2013. Plus de 53% 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 2013, 94% des entreprises utilisaient ce mode

de déclaration (25 points de plus en deux ans) et 97% 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 2013, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif diminue depuis 2009 (de près de 10 points), elle concerne tout de même plus d'une entreprise sur cinq (22%, *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 28,6 centimes pour 100 euros recouverts en 2013 (*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 2013, si seulement 0,86% restait à recouvrer dans le secteur privé en métropole (2,7% pour les entreprises de moins de 10 salariés), ce taux atteignait 12,4% 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 8,9% en 2013, en baisse de 0,5 point par rapport à 2012. 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 9,7% pour les

entreprises du secteur privé et 30,6% 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 11,4% en 2013, en léger reflux depuis 2010 (*indicateur n°5-3*).

Par ailleurs, le montant des redressements opérés en 2013 dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé atteint 290 M€. Ce montant a presque triplé depuis 2008, en lien avec l'amélioration du ciblage des activités de contrôle : près de 80% des actions de contrôle ont abouti à un redressement en 2013 (contre 60% en 2008, *indicateur n°5-4*).

Synthèse

Dans un contexte de croissance économique atone, les perspectives décrites par les indicateurs présentés dans ce programme soulignent le rôle déterminant des actions visant à sécuriser le financement de la sécurité sociale, tout en conciliant ce financement avec les enjeux de relance de la compétitivité et de l'emploi en France. C'est en particulier l'objet des mesures de réduction des prélèvements patronaux prévues par le pacte de responsabilité (renforcement des allègements généraux des cotisations patronales sur les bas salaires, réduction des cotisations d'allocations familiales, suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés), dont les effets en termes de pertes de ressources pour la Sécurité sociale seront compensés.

Enfin, les indicateurs présentés rendent compte du caractère équitable du prélèvement social, condition essentielle de l'acceptabilité du prélèvement, et reflètent l'amélioration constante de l'efficacité du recouvrement ainsi que 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) ;
- Michel Brault, directeur de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- 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).
- Monsieur Alain Vasselle, président du conseil de surveillance du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ;