

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

A la suite de 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 entre 2012 et 2014, progressant en moyenne de 0,3% par an. L'année 2015 amorce une accélération de la croissance avec une progression prévue de 1%, qui se confirmerait en 2016 (1,5%). Pour autant, au deuxième trimestre 2015, le PIB n'a dépassé que de 2% le niveau qu'il avait quatre ans auparavant.

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 -12,8 Md€ en 2014, en diminution de plus de 3 Md€ par rapport à 2013. En 2015, le déficit devrait à nouveau diminuer et s'établir à 12,4 Md€.

Sur la base des perspectives de reprise économique, la France maintient l'objectif d'un déficit public ramené à moins de 3% du PIB en 2017. Pour atteindre cet objectif, un programme d'économies de 50 Md€ sur la période 2015-2017 a été présenté en loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019. Les administrations de Sécurité sociale (ASSO), qui constituent le principal secteur des administrations publiques en termes de dépenses (27% du PIB en 2014), participeront à cet effort à hauteur de 20 Md€, l'État et les collectivités locales contribuant respectivement à hauteur de 19 Md€ et de 11 Md€.

Ces efforts d'économies en dépenses ont d'ores et déjà été engagés en 2015. Le programme de stabilité 2015-2018, présenté par la France en avril, fixe la cible de déficit public à 3,8% du PIB pour cette année. Pour y parvenir, 4 Md€ d'économies supplémentaires en dépenses s'ajouteront en 2015 aux économies initialement prévues en LPFP pour 2014-2019, l'inflation plus faible qu'anticipé entraînant des pertes par rapport au plan initial d'économies en dépenses. Les dépenses de santé et de protection sociale participeront pour 1 Md€ à cet effort supplémentaire, principalement *via* la maîtrise des dépenses de santé dans le champ de l'ONDAM. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie devrait être une nouvelle fois tenu en 2015, et son taux de progression s'établirait à +2,0% (contre +2,5% en 2014). Dans le champ de la politique familiale, les mesures engagées en 2014 et 2015 (modulation des allocations

familiales en fonction des ressources, recentrage des dispositifs vers les familles les plus modestes) contribuent également aux économies en dépenses et au redressement des comptes de la branche famille.

Pour 2016, le programme de stabilité prévoit également des mesures complémentaires de ralentissement de la dépense de l'ensemble des administrations publiques, à hauteur de 5 Md€. L'effort attendu des régimes de sécurité sociale s'appuie en premier lieu sur une maîtrise renforcée et amplifiée des dépenses d'assurance maladie. A compter de 2016, le taux de progression de l'ONDAM est ainsi abaissé à +1,75%.

À moyen terme, les réformes structurantes engagées dans le domaine des retraites, notamment par 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 4,5 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% des recettes du régime général en 2014 (*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.

L'année 2016 sera marquée par la mise en œuvre de la deuxième étape du pacte de responsabilité et de solidarité. Celui-ci a pour objectif, avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi créé en 2013, de restaurer la compétitivité des entreprises. En 2015, le coût du travail au niveau du SMIC a été 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 cotisations a été harmonisé pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille.

Les travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs à 140% du plafond de la sécurité sociale ont bénéficié d'une exonération de 3,1 points de leurs cotisations personnelles.

A partir du 1^{er} avril 2016, la baisse des cotisations d'allocations familiales sera étendue aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 fois le SMIC. Par ailleurs, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dont la suppression est programmée pour 2017 sera à nouveau réduite en 2016 après une première étape en 2015.

Au total, les mesures du deuxième volet du pacte représenteront un effort supplémentaire de 4,1 Md€ à destination des entreprises. Elles répondent à un double objectif : favoriser la création d'emplois et soutenir la production et l'investissement. Comme en 2015, elles seront intégralement compensées à la sécurité sociale, le présent PLFSS en précisant les modalités pour l'année 2016.

Par ailleurs, l'impôt sur les sociétés diminuera : la contribution exceptionnelle sera supprimée et le taux normal abaissé. Outre les mesures du pacte de responsabilité et du CICE, des mesures de soutien à l'investissement seront destinées aux très petites et moyennes entreprises.

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.

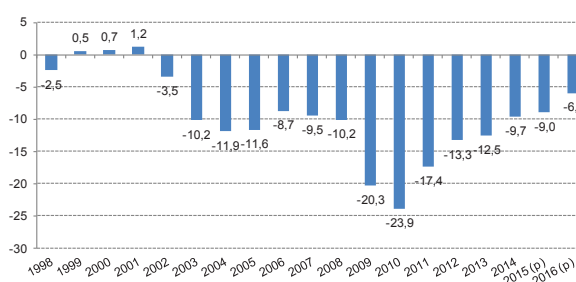
Objectif n°1 : garantir la viabilité financière des régimes de base

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*). Après avoir marqué le pas en 2013 en raison d'un ralentissement de la progression des recettes, dans un contexte de ralentissement de la masse salariale, le déficit du régime général est passé sous la barre des 10 milliards d'euros en 2014 grâce à une évolution très contenue des dépenses (+2,2%). En 2015, le besoin de financement diminuerait légèrement malgré une forte décélération des charges. Il s'établirait à 9 Md€, soit un taux d'adéquation des dépenses par les recettes de 97,4%.

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



Source : CCSS

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 poursuit les efforts de redressement des comptes de la Sécurité sociale dans le cadre du plan d'économies des dépenses publiques prévues à l'horizon 2017. Il vise à ramener le déficit du régime général à 6 Md€ en 2016.

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 2014, la situation nette de l'État vis-à-vis des régimes de Sécurité sociale est proche de l'équilibre (*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 2,3 M€ (*indicateur n°1-5*).

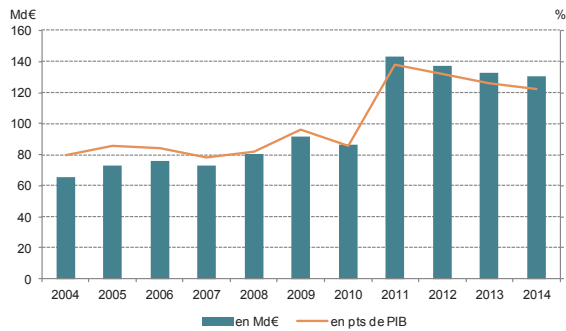
Le suivi du montant de la dette sociale portée par la CADES permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la Sécurité sociale.

Le montant cumulé de la dette reprise par la CADES depuis sa création s'élèvera à fin 2014 à près de 237 Md€ (*indicateur n°1-6*), dont 110 Md€, soit près de 47%, auront déjà été amortis. La dette restant à amortir s'établit ainsi à

127 Md€, en diminution de près de 4 Md€ par rapport à 2014.

Compte tenu des montants effectivement transférés à la caisse et du dynamisme de ses ressources, la CADES maintient la prévision d'extinction de la dette sociale à 2024.

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



Source : CCSS.

Le présent PLFSS prévoit la suppression du plafond annuel de reprise de dette afin de tirer avantage des conditions favorables d'emprunt sur les marchés obligataires. En tenant compte des mesures de reprises de dette successives, la dette portée en trésorerie par l'ACOSS au titre du régime général et du FSV atteindrait 20,9 Md€ à fin 2016 (cf. *indicateur n°1-2*). Le coût du financement associé à ces besoins de trésorerie devrait s'élever à environ 44 M€ en 2014, un montant trois fois plus élevé qu'en 2012, en raison de l'augmentation 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*).

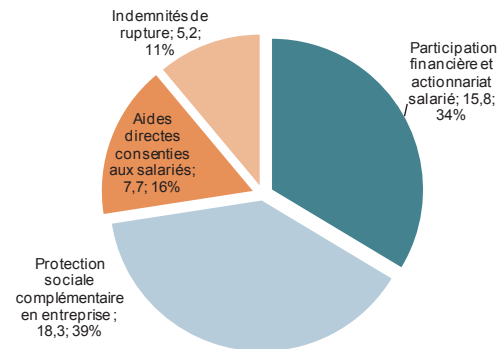
Objectif n°2 : veiller à l'équité du prélèvement social

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 47 Md€ pour 2015, 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.

La mise en œuvre du pacte de responsabilité au 1^{er} janvier 2015 a renforcé les dispositifs d'allègement du coût du travail. Désormais, sont exonérés au niveau du SMIC, l'ensemble des cotisations patronales 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), la contribution de solidarité pour l'autonomie et le versement au fonds national d'aide au logement (FNAL). A ce niveau de rémunération, le taux de prélèvement au titre des cotisations de sécurité sociale acquittées par les employeurs, n'est ainsi plus que de 1,44% contre 4,69% en 2014 (*indicateur n°3-1*). Le prélèvement total supporté par les employeurs, qui s'étage entre 12,82% et 16,44% des salaires bruts, est donc constitué à plus de 90% 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.

Enfin, même s'il n'est juridiquement pas de même nature, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi constitue, sur le plan économique, une baisse du coût du travail pour les entreprises. Initialement égal à 4% de l'assiette des rémunérations brutes inférieures à 2,5 smic en 2013, son taux s'établit à 6% depuis 2014. Au total, l'effort public en faveur des allègements de cotisation, qui était de 21 Md€ pour l'ensemble des régimes en 2014

(indicateur de cadrage n°12), sera porté à environ 50 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'élèveraient à près de 3,7 Md€ en 2014, 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).

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 au terme de la précédente COG. De marges de manœuvre existent concernant les travailleurs indépendants : ils sont 55% à avoir payé leurs cotisations via des procédures dématérialisées, cette proportion atteignant moins de 30% pour ceux relevant de l'interlocuteur social unique. L'objectif est de porter le taux global à 80% en 2017. Par ailleurs, 57% des utilisateurs du chèque emploi universel (CESU) déclarent les heures effectuées et payées de leurs salariés par internet. Si ce taux progresse régulièrement depuis plusieurs années, des marges de progression subsistent pour atteindre l'objectif de 66% en 2017 (indicateur n°4-1).

Par ailleurs, le suivi des entreprises en redressement négatif (c'est-à-dire s'étant trompées en leur défaveur lors de leur déclaration de cotisations) dans le cadre de contrôles par les URSSAF est un exemple d'indicateur permettant de suivre la complexité des procédures. En

2014, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif est nettement inférieure au niveau enregistré en 2009 (de près de 10 points), elle concerne tout de même près d'une entreprise sur quatre (23%, *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 ainsi que 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 diminue régulièrement depuis 2009 pour s'établir à 28,1 centimes pour 100 euros recouverts en 2014 (*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 2014, si seulement 0,83% des cotisations dues restait à recouvrer dans le secteur privé en métropole (2,7% pour les entreprises de moins de 10 salariés), ce taux atteignait 11,3% pour les employeurs et travailleurs indépendants (ETI). Bien que très élevé, il est cependant en recul depuis 2011 (14,7%), 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 7,7% en 2014, en baisse de 1,2 point par rapport à 2013.

En revanche les taux de reste à recouvrer restent très importants dans les départements d'outre mer : il atteint 9,1% pour les entreprises du secteur privé et 34,1% 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 11,7% en 2014, en légère augmentation par rapport à 2013 (+0,3 point), après s'être quelque peu érodé depuis 2010 (*indicateur n°5-3*).

Par ailleurs, le montant des redressements opérés en 2014 dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé atteint 400 M€ (y.c. UNEDIC), en progression de 25% par rapport à 2013. Ces résultats sont à mettre en regard de l'efficacité du ciblage des activités de contrôle : plus de 80% des actions de contrôle ont abouti à un redressement en 2014 (*indicateur n°5-4*).

*

**

Synthèse

Dans un contexte de croissance économique faible, 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 récemment engagées avec 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 général 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 Michel Brault, directeur de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- 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) ;