

## 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, et de l'augmentation en parallèle des dépenses. 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 (PIB) en volume est restée sur une tendance qui n'a pas permis de rejoindre la trajectoire de croissance antérieure à la crise, progressant en moyenne de 0,6 % par an entre 2012 et 2014. La reprise de la croissance en 2015 (+1,3 %) se poursuivrait en 2016 avec un acquis croissance estimé à 1,1 % au terme du 1<sup>er</sup> semestre. En 2017, le taux de croissance serait de 1,5 %.

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 -10,2 Md€ en 2015, en diminution de 2,6 Md€ par rapport à 2014. En 2016, le déficit devrait à nouveau diminuer et s'établir à 6,9 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 2015), participent à cet effort à hauteur de 21 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 permis de ramener le déficit public à 3,5 % en 2015, contre 4 % en 2014. Le programme de stabilité 2016-2019, présenté par la France en avril, fixe la cible de déficit public à 3,3 % du PIB pour cette année et à 2,7 % en 2017.

La maîtrise des dépenses de santé contribue aux efforts de redressement. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) devrait être une nouvelle fois tenu en 2016, et son taux de progression s'établirait à +1,8 % (contre +2,0 % en 2015). Le PLFSS pour 2017 fixe l'ONDAM à 2,1 %.

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.

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 0,5 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 77 % des recettes du régime général en 2015 (*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.

Le pacte de responsabilité et de solidarité mis en place en 2015 qui complète le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi créé en 2013, a pour objectif 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 patronales de sécurité sociale, 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, étendue aux salaires inférieurs à 3,5 SMIC en avril 2016. Les travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs à 54 000 euros (140 % du plafond de la sécurité sociale) ont bénéficié d'une exonération allant jusqu'à 3,1 points des cotisations d'allocations familiales. Par ailleurs, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) a été réduite en 2015 puis en 2016. En parallèle, l'impôt sur les sociétés (IS) a été réduit : la contribution exceptionnelle a été supprimée et le taux normal abaissé.

A fin 2016, les mesures du pacte au titre des allègements de cotisations et contributions sociales et de la C3S ont ainsi représenté un effort supplémentaire de 11 Md€ à destination des entreprises. Ces moindres recettes pour la

sécurité sociale sont intégralement compensées par des recettes de l'État. Au total, avec le CICE (18 Md€) et la baisse de l'IS (3 Md€), les mesures sociales et fiscales de soutien aux entreprises se sont élevées à 32 Md€. Outre les mesures du pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE, des mesures de soutien à l'investissement ont été destinées aux très petites et moyennes entreprises portant ainsi à 36 Md€ l'ensemble de mesures en faveur de l'emploi et de l'investissement.

En 2017, le pacte de responsabilité et de solidarité se poursuit avec le renforcement du CICE dont le taux sera relevé de 6 % à 7 %. Les travailleurs indépendants dont les revenus sont inférieurs à 27 000 euros (70 % du plafond de la sécurité sociale) bénéficieront d'une exonération de cotisations d'assurance maladie allant jusqu'à 3,5 points. Parallèlement, le taux de l'IS sera abaissé pour les PME puis pour l'ensemble des entreprises d'ici 2020.

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.

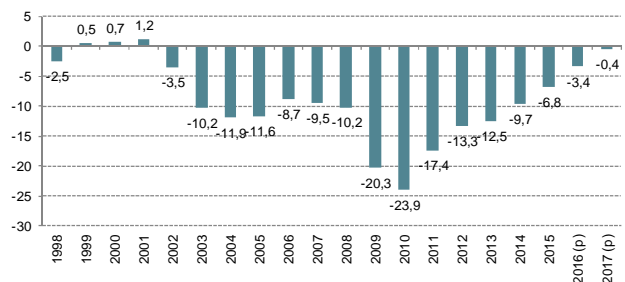
### Objectif n°1 : garantir la viabilité financière des régimes de base

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, en lien avec celui de la masse salariale, le déficit du régime général a été divisé par deux entre 2013 et 2015 grâce à une évolution très contenue des dépenses (+1,6 % par an en moyenne), s'établissant à 6,8 Md€ en 2015. En 2016, le déficit serait ramené à 3,4 Md€, soit un taux d'adéquation des dépenses par les recettes de 99,1 %.

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



Source : CCSS, septembre 2016.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 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 0,4 Md€ en 2017.

La résorption de la dette 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 outre 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 2015, 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'un suivi plus rigoureux des flux entre l'État et la Sécurité sociale. De plus, 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 été réduits, et le coût d'emprunt pour l'agence ramené à 0,4 M€ (contre 2,3 M€ en 2014, *indicateur n°1-5*) grâce à cet effort, conjugué à des taux d'intérêt de marché négatifs.

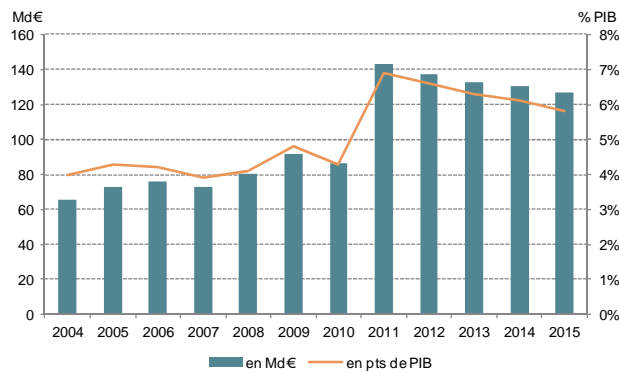
Le suivi du montant de la dette sociale portée par la CADES permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la Sécurité sociale.

Le montant cumulé de la dette reprise par la CADES depuis sa création s'élèvera à fin 2016 à 260 Md€ (*indicateur n°1-6*), dont 124 Md€, soit près de 48 %, auront déjà été amortis. La LFSS pour 2016 a supprimé le plafond annuel de 10 Md€ de reprise de dette afin de tirer avantage des conditions favorables d'emprunt sur les marchés obligataires.

La dette restant à amortir s'établit ainsi en 2016 à près de 136 Md€, en diminution de 9 Md€ par rapport à 2015.

Compte tenu des montants effectivement transférés à la caisse, de la bonne gestion de la caisse, des taux bas et du dynamisme de ses ressources, la CADES maintient la prévision d'extinction de la dette sociale à 2024, en baisse par rapport à la date estimée en 2011 à 2025.

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



Source : CCSS, septembre 2016.

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 20,4 Md€ à fin 2017 (cf. indicateur n°1-2). Les conditions d'emprunt favorables avec des taux moyen d'emprunt négatifs en 2015, ont permis d'engendrer des intérêts positifs de 16 M€ qui seront reversés aux branches du régime général (Indicateur n°1-3).

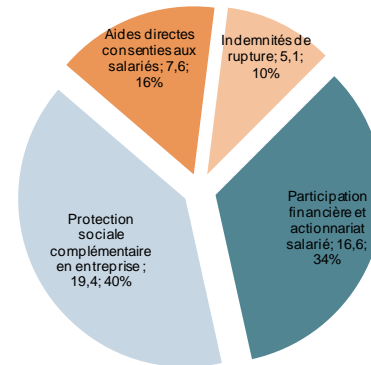
### Objectif n°2 : veiller à l'équité du prélèvement social

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 représente 15 % pour les 10 % de ménages les moins aisés, puis 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 (54 %) 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 au bénéfice des salariés sont exclus de l'assiette des cotisations sociales, tout en supportant souvent des prélèvements spécifiques, notamment le forfait social. 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 et contributions sociales dont bénéficient ces versements est évaluée à 48,7 Md€ en 2015, soit 9 % de la masse salariale (indicateur n°2-2).

### Principales exemptions d'assiette des cotisations sociales estimées en 2015 (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<sup>er</sup> janvier 2015 a renforcé les dispositifs d'allègement du coût du travail. 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 et maladies professionnelles, 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). Ainsi, à ce niveau de rémunération, le taux de prélèvement au titre des cotisations de sécurité sociale acquittées par les employeurs, est limité à 1,45 % en 2015 (il était de 4,69 % avant la mise en place du pacte, indicateur n°3-1). Le prélèvement total supporté par les employeurs, qui s'étage entre 12,80 % et 16,55 % des salaires bruts, est donc constitué à près 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, principalement. Au niveau du plafond de la sécurité sociale (38 616 euros en 2016), le taux de prélèvement global s'établit à 44,97 % en 2016. La part des cotisations du régime général de sécurité sociale représente 65 % des cotisations acquittées : elle a diminué en 2016 de 1,2 point du fait de la baisse de la cotisation famille étendue aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC.

L'effort public en faveur des allègements de cotisations et contributions sociales, s'est ainsi élevé à 25,8 Md€ pour l'ensemble des régimes en 2015 (indicateur de cadrage n°12).

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 et sera relevé à 7 % en 2017.

Au-delà des mesures générales d'abaissement du coût du travail pour l'ensemble des bas salaires, des exonérations spécifiques existent également 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 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 2015, soit 11 % 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 de manière dématérialisée 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. La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) en 2017 va significativement accentuer cette simplification des démarches pour toutes les entreprises en leur permettant de réaliser dans une déclaration unique et dématérialisée la quasi-totalité des déclarations sociales et en réduisant le nombre des données produites et transmises par l'employeur, notamment les plus complexes. Fondée sur un déploiement progressif lancé depuis 2013, la DSN est déjà utilisée par plus de 50 % des entreprises, principalement les plus grandes, qui emploient plus de 15 millions de salariés, à savoir plus de 80 % de la cible.

Des marges de manœuvre existent concernant les travailleurs indépendants : ils sont 61 % à avoir payé leurs

cotisations *via* des procédures dématérialisées en 2015, cette proportion atteignant 34 % pour les auto-entrepreneurs relevant de l'interlocuteur social unique. L'objectif est de porter le taux global à 80 % en 2017. En outre, des avancées majeures en matière de simplification ont été accomplies en faveur des cotisants au RSI, notamment par le déploiement depuis le 1er janvier 2015 du système du « 3 en 1 » permettant d'ajuster de manière anticipée le montant des cotisations dues au plus près des revenus dégagés par le travailleur indépendant. Les règles d'affiliation des travailleurs indépendants exerçant d'autres activités professionnelles ont été simplifiées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Enfin, les offres de services en ligne se sont développées, notamment avec la mise à disposition des cotisants d'un simulateur du montant des cotisations sociales dues et la possibilité d'effectuer un plus grand nombre de démarche *via* leur compte en ligne, notamment depuis avril 2016 le télépaiement des cotisations ou l'accès à l'estimation des droits acquis ainsi que les attestations fiscales, d'affiliation et de radiation.

Par ailleurs, 61,3 % des utilisateurs du dispositif de déclaration simplifiée du chèque emploi universel (CESU) ont déclaré les heures effectuées et payées de leurs salariés par internet. Ce taux progresse régulièrement depuis plusieurs années et se rapproche de l'objectif de 66 % fixé pour 2017 (*indicateur n°4-1*).

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 de la législation. En 2015, 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, (*indicateur n°4-2*). Cela suggère la nécessité d'une poursuite des efforts de simplification et d'un renforcement 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, procédure récemment modernisée et prévoyant notamment la possibilité pour un tiers mandaté et une organisation professionnelle ou syndicale d'introduire une demande 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 : il s'établit à 25,7 centimes pour 100 euros recouverts en 2015, en baisse de 25 % depuis 2009 (*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 2015, si seulement 0,72 % des cotisations dues restait à recouvrer dans le secteur privé en métropole (2,4 % pour les entreprises de moins de 10 salariés), ce taux demeure très élevé pour les employeurs et travailleurs indépendants (ETI), à 12 %. Il est cependant en recul depuis plusieurs années (13,6 % en 2012), 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 5,6 % en 2015, en baisse d'un point par rapport à 2014.

En revanche les taux de reste à recouvrer restent très importants dans les départements d'outre-mer et peinent à diminuer : il atteint 9 % pour les entreprises du secteur privé et représente un tiers des cotisations 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 l'évasion sociale et le travail dissimulé, synonymes de perte de ressources pour la sécurité sociale. Le taux de couverture du fichier des employeurs des URSSAF, toutes actions de contrôle confondues atteint 11,3 % en 2015, pour un objectif fixé à 12 % en 2017 (*indicateur n°5-3*).

Par ailleurs, le montant des redressements opérés en 2015 dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé a atteint 463 M€ (y compris UNEDIC). Il dépasse même de 60M€ le niveau déjà élevé enregistré en 2014. Ces résultats sont à mettre en regard de l'efficacité du ciblage des activités de contrôle : 87 % des actions de contrôle ont abouti à un redressement en 2015, un taux qui a plus que doublé depuis 2006 (*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 mises en œuvre avec le pacte de responsabilité (renforcement des allègements généraux des cotisations patronales sur les bas salaires, réduction des cotisations d'allocations familiales, réduction de la

contribution sociale de solidarité des sociétés), dont les effets en termes de pertes de ressources pour la Sécurité sociale sont 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) ;

