

### FINANCEMENT

**Les comptes des régimes de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) se sont redressés depuis 2010 grâce à une maîtrise résolue des dépenses combinée à l'apport de recettes nouvelles.** La maîtrise des dépenses de santé via l'ONDAM, de prestations familiales (recentrage de plusieurs prestations vers les familles les plus modestes en 2014 et 2015) et de retraites au travers des réformes de 2010 et 2014, a concouru au rééquilibrage du solde des régimes de base et du FSV, qui a atteint -1,7 Md€ en 2019 (indicateur n°1-1-2).

**Ces derniers mois, la France a fait face à une épidémie d'une ampleur sans précédent** depuis la mise en place de la Sécurité sociale. L'état d'urgence sanitaire a été déclaré du 16 mars au 10 juillet 2020 et un confinement strict a été instauré du 17 mars au 11 mai. De nombreuses mesures ont été mises en place pour faire face aux tensions dans le système de soins et accompagner entreprises et salariés confrontés à des chutes brutales d'activité. Le Gouvernement a mis en œuvre dès le printemps des mesures de baisses de prélèvements sociaux en faveur des entreprises. Il a de plus annoncé début septembre un plan de relance d'un montant de 100 Md€.

Ces mesures ont des conséquences massives pour les finances publiques, tandis que **la diminution de l'activité économique se traduira par une baisse très significative des cotisations perçues par la Sécurité sociale en 2020** et, dans une moindre mesure, lors des années suivantes.

En effet, **les ressources de la Sécurité sociale proviennent pour une large part des revenus d'activité, qui ont beaucoup souffert de la crise** : 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 76 % des recettes du régime général en 2019 (*indicateur n°1-3-1*). Les 24 % restants concernent principalement d'autres impôts et taxes, ainsi que des contributions de l'État et des transferts d'autres organismes.

Dès le mois de mars et jusqu'en mai, **le paiement des échéances de cotisations a été massivement reporté** pour toutes les entreprises qui le souhaitaient. Cette possibilité a été prolongée pendant l'été sous condition de demande préalable.

**Les travailleurs indépendants**, particulièrement vulnérables face au ralentissement de l'économie, **ont bénéficié d'un report d'office de tous leurs prélèvements de mars à août 2020**. Afin d'éviter que ce report conduise à alourdir le montant des échéances restantes (septembre à décembre), celles-ci ont été calculées sur la base d'un revenu minoré, correspondant à 50% du revenu 2019. Une régularisation sera ensuite effectuée mi-2021, sur la base du revenu 2020 réellement perçu.

Par ailleurs, l'ensemble des entreprises a bénéficié de la suspension des délais applicables aux procédures de contrôle, de contentieux et de recouvrement.

**De plus, le recours à l'activité partielle a été massif**, le Gouvernement ayant assoupli ses conditions d'accès et amélioré son indemnisation pour permettre aux entreprises de faire face au confinement et à la crise sanitaire en préservant les emplois. L'indemnité d'activité partielle étant exonérée de cotisations sociales et soumise à un taux de CSG minoré (6,2% contre 9,2% sur les revenus d'activité), il en a résulté des pertes de recettes très conséquentes pour la Sécurité sociale.

Enfin, **la 3<sup>ème</sup> loi de finances rectificative (LFR3) a instauré une exonération de cotisations et contributions sociales patronales, associée à une aide au paiement des cotisations.** Ces mesures doivent permettre notamment aux TPE et PME des secteurs de l'hôtellerie-restauration, de la culture, de l'événementiel, du sport, du transport aérien, aux entreprises dépendant de ces activités et aux TPE ayant été frappées d'une interdiction d'accueil du public de réduire leurs passifs sociaux. Ce dispositif, dont le coût est évalué à 5,2 Md€ au total, ne pèsera toutefois pas sur le solde de la Sécurité sociale, puisqu'il est compensé par l'État. La LFR3 prévoit également la conclusion de plans d'apurement à des conditions facilitées et pour une durée importante.

Comme lors de la crise économique et financière de 2008, **la Sécurité sociale a ainsi joué un rôle d'amortisseur économique et social, atténuant l'effet de la crise sanitaire.** Les prélèvements, proportionnels au niveau d'activité, se sont réduits alors que les dépenses ont été maintenues (retraites et prestations familiales) voire augmentées pour soutenir les plus fragiles et le système de santé (prestations sous condition de ressources, aides exceptionnelles ou dépenses de santé). La crise sanitaire a ainsi eu pour conséquence une forte dégradation du solde de la Sécurité sociale : le déficit du régime général et du FSV devrait atteindre 44,4 Md€ en 2020. Il restera négatif pour les années à venir et les prévisions font état d'un déficit persistant, qui pourrait encore dépasser 20 Md€ à horizon 2024. Cette prévision demeure toutefois très incertaine, puisqu'elle dépend de l'évolution de la situation sanitaire et de la vigueur de la reprise économique au cours des prochains mois. Pour autant, quelle que soit l'ampleur de la reprise, les recettes sociales pourraient être durablement et substantiellement plus faibles que le niveau prévu avant la crise, ce qui pose la question de la trajectoire de retour progressif à l'équilibre des comptes sociaux.

**Parvenir à cet objectif nécessite dans un premier temps de soutenir massivement l'économie pour surmonter la crise et préserver le potentiel de croissance français.** Les mesures d'urgence mises en œuvre dès le mois de mars ont ainsi permis de préserver les revenus des ménages afin d'éviter des effets économiques durables sur le capital productif et la détérioration des compétences de salariés éloignés de l'emploi. Le plan de relance présenté par le Gouvernement début septembre vise à permettre à la France de retrouver dès 2022 le niveau d'activité de 2019. Sans nouvelles mesures, la France sortirait en

effet de la crise fin 2021 avec un écart de richesse par rapport à 2019 de 4 points de pourcentage de PIB, soit 100 Md€ de richesse manquante, qui détériorerait très significativement les perspectives de retour à l'équilibre de la Sécurité sociale.

A l'issue de cette phase de relance, il conviendra de rechercher des solutions permettant de renforcer la maîtrise de l'évolution des dépenses sociales, notamment en renforçant leur efficacité et en améliorant leur utilisation au profit en particulier des différentes catégories de personnes vulnérables.

La crise engendrée par l'épidémie depuis le début de l'année 2020 renforce l'intérêt de veiller à l'atteinte des grands objectifs assignés au financement de la Sécurité sociale : l'équité du prélèvement social ; sa conciliation avec la politique de l'emploi ; la simplification des procédures de financement ; l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement.

Tout d'abord, **la structure du prélèvement social doit 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. Dans cette perspective, **plusieurs mesures entrées en vigueur en 2018 ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des actifs**. Les salariés ont bénéficié de la suppression des cotisations salariales maladie (-0,75 point de cotisations au 1<sup>er</sup> janvier 2018) et chômage (via une baisse de 1,45 point de cotisations au 1<sup>er</sup> janvier et de 0,95 point au 1<sup>er</sup> octobre 2018) en contrepartie d'un relèvement de la CSG de 1,7 point. Les travailleurs indépendants ont bénéficié quant à eux d'une baisse de leurs cotisations d'allocations familiales et du renforcement de leurs exonérations de cotisations d'assurance maladie.

**Pour préserver le pouvoir d'achat des retraités modestes, la hausse de CSG n'a concerné que les retraités aux revenus les plus élevés** (taux plein fixé désormais à 8,3 % contre 9,2 % pour les actifs). Les retraités modestes ont conservé le bénéfice du taux réduit de 3,8 % ou de l'exonération totale de CSG, tandis que 5 millions de retraités au revenu fiscal de référence inférieur à 22 580 € pour une personne seule (34 636 € pour un couple) bénéficient depuis janvier 2019 du rétablissement du taux à 6,6 %, en application de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES). En outre, afin de neutraliser les conséquences d'une hausse ponctuelle de revenus sur le taux de CSG applicable, l'assujettissement aux taux supérieurs au taux réduit nécessite désormais de dépasser le seuil de revenus correspondant pendant deux années successives.

Enfin, toujours dans la perspective de soutenir le pouvoir d'achat des actifs, **les heures supplémentaires sont exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales salariales vieillesse de base et complémentaire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019**. La loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018 a également instauré une **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée de cotisations et contributions sociales**, ainsi que d'impôt sur le revenu, dans la limite de 1 000 euros, en la réservant aux salariés avec un revenu inférieur à 3 Smic (3 600 euros par mois). Cette prime exceptionnelle a été versée dans plus de 400 000 établissements à environ 5 millions de salariés et a atteint en moyenne près de 400 euros. Ce dispositif est

reconduit en 2020, en conditionnant les exonérations et avantages fiscaux à l'existence ou la mise en place d'un accord d'intéressement.

**Les prélèvements sociaux ne doivent pas peser excessivement sur l'emploi, en particulier l'emploi peu qualifié, ni pénaliser la compétitivité de l'économie française**. Dans cette optique, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), créé en 2013, ainsi que le pacte de responsabilité et de solidarité mis en place en 2015, poursuivaient l'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 Smic, étendue aux salaires inférieurs à 3,5 Smic en avril 2016. Par ailleurs, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) a été réduite en 2015 puis en 2016.

**Afin de pérenniser ces allègements en faveur des entreprises, le CICE et le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) pour le secteur non lucratif sont transformés depuis janvier 2019 en baisse pérenne de cotisations sociales pour les employeurs**. Cela se traduit par une réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic. **À partir d'octobre 2019, les allègements dégressifs de cotisations sociales patronales ont par ailleurs été renforcés au niveau du Smic, en y intégrant les contributions d'assurance chômage**. Pour les salariés éligibles à la déduction forfaitaire spécifique, la réduction de charges est désormais plafonnée à 130 % du montant de la réduction qui aurait dû s'appliquer, à salaire identique, pour un salarié ne bénéficiant pas de cette déduction. Au total, le coefficient maximal de réduction au titre des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires a été relevé de 10 points au niveau du Smic.

Enfin, **le recouvrement des prélèvements sociaux ne doit pas constituer une source de complexité excessive pour les agents économiques**, et doit être réalisé dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité. La dématérialisation croissante des échanges entre les administrations de sécurité sociale et les entreprises, ainsi que la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017 s'inscrivent dans cette perspective. Elles répondent à l'enjeu de lisibilité et de simplification des prélèvements sociaux, qui sont essentiels à l'adhésion des entreprises et des citoyens au système de protection sociale et à son financement.

Dans un objectif de modernisation et de simplification de la gestion de la collecte des cotisations sociales, **la LFSS pour 2020 prévoit le transfert d'ici 2025 aux URSSAF du recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales pour la quasi-totalité des salariés** (à l'exception des salariés agricoles pour qui le recouvrement restera réalisé par la MSA). Le transfert de la collecte des cotisations de retraite complémentaire sera effectif dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et devrait permettre de simplifier considérablement les démarches des entreprises.

Par ailleurs, le Gouvernement a engagé, en même temps que la suppression du régime social des

indépendants (RSI), un chantier de simplification du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants. Cette simplification repose notamment sur l'ajustement des cotisations provisionnelles au plus près des revenus via le dispositif de déclaration du revenu estimé, l'expérimentation de l'auto-liquidation et surtout la fusion dès 2021 des déclarations sociales et fiscales.

Les indicateurs associés au présent rapport d'évaluation visent à illustrer la diversité de ces enjeux. Cinq objectifs majeurs sont ainsi distingués :

- 1/ revenir progressivement à l'équilibre financier des régimes de base ;
- 2/ veiller à l'équité du prélèvement social ;
- 3/ concilier le financement de la Sécurité sociale et la politique de l'emploi ;
- 4/ simplifier les procédures de financement ;
- 5/ 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 rapport.

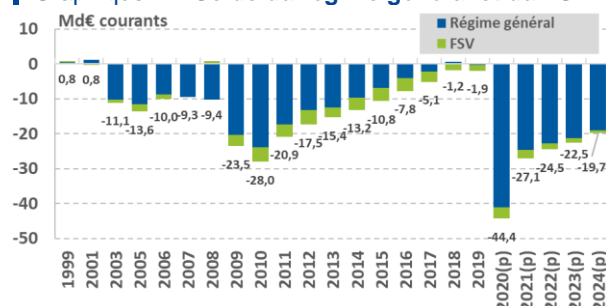
### Objectif n°1 : Revenir progressivement à l'équilibre financier des régimes de base

La crise économique et financière de 2008 s'était traduite par une dégradation du solde de la Sécurité sociale. Le déficit du régime général et du FSV est ainsi passé de 9,4 Md€ en 2008 à 28,0 Md€ en 2010, soit un taux de couverture des dépenses par les recettes de seulement 91 % (indicateur n°2-1 et graphique 1).

En 2011 et 2012, la croissance de la masse salariale et l'apport substantiel de recettes supplémentaires ont permis de redresser ce ratio à 95 %. Le déficit du régime général et du FSV a ensuite été réduit de 2 à 3 Md€ chaque année, grâce à une évolution contenue des dépenses, pour atteindre 1,2 Md€ en 2018 et 1,9 Md€ en 2019.

La LFSS pour 2020 prévoyait une trajectoire de retour proche de l'équilibre à horizon 2023. La crise sanitaire a toutefois remis en cause cette perspective : la LFSS pour 2021 prévoit désormais que le déficit du régime général et du FSV atteigne 44,4 Md€ en 2020, et qu'il demeure à un niveau élevé au cours des années suivantes (plus de 20 Md€ à horizon 2024).

Graphique 1 • Solde du régime général et du FSV



Source : CCSS, septembre 2021.  
P : prévisions

### Un horizon de remboursement de la dette de la Sécurité sociale repoussé à 2033

La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée en 1996 pour « éponger » les dettes du régime général de la Sécurité sociale. Ainsi, sa mission consiste à apurer la dette sociale sur une durée limitée afin d'éviter qu'elle ne pèse sur les générations futures.

La dette restant à amortir s'établissait fin 2019 à un peu plus de 89 Md€ (cf. graphique 2 et indicateur n°2-5-2) et devait s'éteindre en 2024.

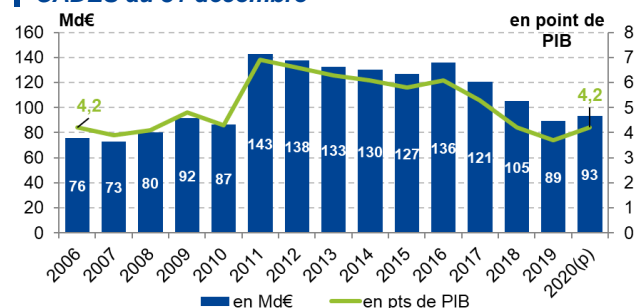
Toutefois, la crise sanitaire ayant pesé lourdement sur les finances sociales, les lois organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont organisé de nouveaux transferts de dette à la CADES à hauteur de 136 Md€, dont :

- 31 Md€ au titre des déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche maladie du régime général, du FSV, de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles ainsi que de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ;
- 92 Md€ permettant de couvrir les déficits prévisionnels des exercices 2020 à 2023 des branches du régime général – à l'exception de la branche accidents du travail et maladies professionnelles – ainsi que la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles ;
- 13 Md€ correspondant à la couverture d'un tiers des emprunts contractés à fin 2019 par les établissements de santé relevant du service public hospitalier.

Afin de faire face à ces nouvelles reprises, l'horizon d'amortissement de la CADES a été prolongé jusqu'en 2033. Dans le cadre de la création de la nouvelle branche autonomie de la Sécurité sociale, le texte prévoit par ailleurs le fléchage vers le soutien à l'autonomie, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, d'une fraction de contribution sociale généralisée de 0,15 point actuellement attribuée à la CADES, soit 2,3 Md€. Il prolonge également l'affectation des recettes de CSG et de CRDS à la CADES au-delà de 2024 et prévoit que le versement annuel en provenance du FRR sera diminué de 2,1 Md€ à 1,45 Md€.

Ces évolutions ont entraîné le report de la date de fin de remboursement de la dette transférée à la CADES (indicateur n°2-5-3).

Graphique 2 • Dette restant à rembourser par la CADES au 31 décembre



Source : CCSS, septembre 2021.

En tenant compte des mesures de reprises de dettes successives, la dette portée en trésorerie par l'Acoss au titre du régime général et du FSV a atteint près de 30 Md€ à fin 2019 (indicateur n°2-5-4). Le besoin de financement moyen de l'ACOSS a légèrement augmenté en 2019 : 18,9 Md€ contre 18,2 Md€ en 2018, avec un point bas de 33,1 Md€ en « brut », c'est-à-dire

comprenant les financements liés à la gestion des risques financiers et les avances aux tiers (CCMSA et CNRACL notamment), en-dessous du plafond de trésorerie fixé en « brut » à 38 Md€ pour cette période (*indicateur n°2-2*). Avec la crise sanitaire et le choc sur les recettes de la sécurité sociale et sur les dépenses d'assurance maladie, les besoins de financement de l'ACOSS se sont fortement accrus en 2020, nécessitant de relever à deux reprises son plafond d'emprunts.

### Les enjeux de gestion de trésorerie de la Sécurité sociale

L'assainissement de la situation financière des régimes de Sécurité sociale nécessite de respecter la neutralité en trésorerie des flux financiers entre administrations publiques. Le taux de couverture des exonérations à compenser par les dotations votées en loi de finances initiale s'établit à 100 % en moyenne de 2012 à 2019, variant entre 92 % en 2018 et 103 % en 2015, 2016 et 2019. Afin de ne pas reconstituer de dette de l'État à l'égard des régimes, le calibrage en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 des dotations destinées à la compensation des exonérations a été réalisé au plus près des prévisions des pertes de recettes des régimes connues au moment de l'élaboration du projet de loi de finances (PLF). Dans le cas où l'évolution des prévisions en cours d'année l'impose, des crédits budgétaires peuvent être ouverts ou annulés en loi de finances rectificative qui sont inclus dans les chiffres présentés (*indicateur n°2-3*).

La compensation ou le remboursement par l'Etat ont été opérés avec une anticipation moyenne de 3 jours par rapport à la date de l'exonération de cotisations accordée aux entreprises ou de paiement des prestations par le régime général (contre 5 jours en 2018 et 1 jour en 2017). Ainsi, les paiements de l'Etat ont en moyenne amélioré le solde journalier moyen de l'ACOSS de 0,3 Md€. En effet, dans le contexte actuel de taux moyen de financement négatif, les financements nécessaires pour couvrir le flux de dette de l'Etat depuis 2015 ont induit des produits financiers à hauteur de 1,1 M€. Concernant la compensation des exonérations de cotisations, on constate que l'amélioration perçue en 2018 se poursuit en 2019, avec un impact moyen sur le solde ACOSS de +0,1 Md€ en 2019 et 2018 contre +0,5 Md€ en 2017 (*indicateur n°2-4*).

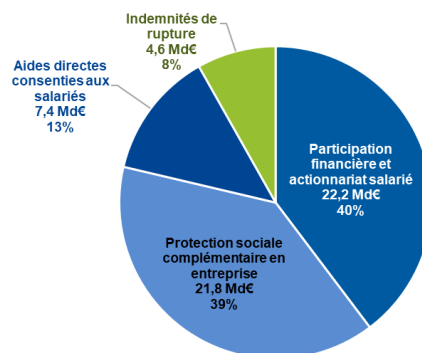
### Objectif n°2 : Veiller à l'équité du prélèvement social

Historiquement, le financement de la Sécurité sociale repose de façon prépondérante sur des taux de prélèvement proportionnels aux assiettes déclarées par les cotisants. Cependant, des taux réduits de cotisations sociales patronales ont été progressivement mis en place sur les bas salaires, tandis que des taux réduits ou une exonération totale de CSG sont applicables aux pensions modestes. Ainsi, le taux de prélèvement social est moindre sur les bas revenus : en 2018, il représente 14 % pour les 10 % de ménages les moins aisés, croît ensuite sur la première moitié de la distribution des revenus avant d'atteindre un plateau au-delà (les 10 % de ménages les plus aisés acquittent un taux moyen de prélèvements sociaux de 54 %, *cf. indicateur n°2-6*).

Il convient 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 la CSG et dans une moindre mesure, 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 un peu plus de 56 Md€ en 2019, soit plus de 10 % de la masse salariale (*indicateur n°2-7, cf. graphique 3*).

Graphique 3 • Principales exemptions d'assiette des cotisations sociales estimées en 2019



Source : CCSS, septembre 2021.

### 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 ne pas défavoriser l'emploi, en particulier l'emploi faiblement rémunéré, pour lequel la décision d'embauche est la plus sensible au coût du travail. Le taux de prélèvement net global est stable entre 2018 et 2019 au niveau du Smic et au niveau du plafond de la Sécurité sociale. En 30 ans, le niveau des prélèvements effectifs dont s'acquittent les employeurs au niveau du Smic a été quasiment divisé par sept : pour les entreprises de plus de 20 salariés, leur part dans le salaire brut est ainsi passée de 45,6 % en 1988 à 6,8 % en octobre 2020.

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, en exonérant au niveau du Smic, l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale<sup>1</sup>, 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 cotisations de sécurité sociale patronales, pour les entreprises de moins de 10 salariés au régime général, est limité à 1,53 % en 2020 (contre 4,69 % avant la mise en place du pacte, *indicateur n°2-8*).

doit conserver son caractère incitatif à la réduction de la sinistralité au sein des entreprises.

<sup>1</sup> Dans la limite, cependant, de 0,9 point en 2017 pour le taux de cotisation relatif aux accidents du travail et maladies professionnelles, qui

Au total, les allègements de cotisations et contributions sociales s'élevaient à 68 Md€ pour l'ensemble des régimes en 2020 (*indicateur n°1-8-1*).

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 et 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 de faire exception à la règle de compensation, ne représentent plus que 2,1 Md€, soit 3,5 % du total des exonérations, le champ des mesures donnant lieu à une compensation ayant été élargi en 2019 (*indicateur n°1-8-1*).

Ce paysage a été profondément rénové en 2019, puisqu'un certain nombre de dispositifs ciblés ont été supprimés, les allègements généraux de droit commun devenant plus intéressants que ces dispositifs pour les rémunérations proches du Smic. Les employeurs bénéficient ainsi des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires en lieu et place des exonérations sur les apprentis et les contrats de professionnalisation, les contrats aidés et l'insertion par l'activité économique. D'autres dispositifs, tels que les exonérations en outre-mer et les exonérations au titre de l'emploi à domicile auprès d'un public fragile, ont été rénovées pour tenir compte du renforcement des allègements généraux et mieux cibler les aides sur les bas salaires.

Par ailleurs, en vue de réduire les niches ou dépenses sociales les moins efficaces, le bénéfice tiré de la déduction forfaitaire spécifique (DFS) a été limité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, afin d'initier son extinction progressive à plus long-terme. Cet abattement d'assiette de cotisations sociales, originellement justifié par l'existence de frais professionnels particulièrement élevés pour les salariés mais désormais sans lien avec ceux-ci, bénéficie à certains secteurs d'activité (transport, construction, aviation, commerce, presse, culture) et conduit à réduire à terme les droits sociaux des salariés (droits à la retraite).

#### **Objectif n°4 : Simplifier les procédures de financement**

Le recouvrement des prélèvements sociaux doit s'insérer de la manière la plus cohérente et la plus simple possible dans le cadre des actes de gestion d'une entreprise, d'un employeur ou d'un indépendant. La simplification des procédures constitue un objectif majeur des pouvoirs publics et de son opérateur dans ce domaine, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) 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'Acos pour la période 2018-2022, qui poursuit les actions de simplification du droit et des procédures opérationnelles engagées dans la précédente COG (2014-2017).

La possibilité de gérer l'ensemble des relations avec les 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.

#### **Une avancée majeure en matière de simplification : la déclaration sociale nominative (DSN)**

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 a simplifié les 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 couvre quasiment 100 % des salariés.

Par ailleurs, 83 % des particuliers employeurs ont effectué une déclaration sur internet à l'aide du dispositif de déclaration simplifiée du chèque emploi universel (CESU) et 90 % des travailleurs indépendants ont déclaré leur cotisation en ligne. Cette montée en charge rapide des procédures dématérialisées dépasse les objectifs fixés tant pour le CESU (objectif de 82 %) que pour les travailleurs indépendants (objectif de 80 %).

Une première étape d'amélioration du recouvrement des cotisations des artisans et commerçants a été réalisée en 2017, avec la mise en place de la nouvelle direction du recouvrement commune à l'Acos et au régime des indépendants (RSI). L'intégration du régime de protection sociale des travailleurs indépendants au régime général depuis janvier 2018 a permis d'engager de nouvelles simplifications.

Le suivi des entreprises en redressement négatif (c'est-à-dire ayant déclaré un niveau de cotisations trop élevé) dans le cadre de contrôles par les Urssaf est un exemple d'indicateur permettant de suivre la complexité de la législation. En 2019, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif soit nettement inférieure au niveau enregistré en 2009 (de 4 points), elle concerne toutefois plus d'une entreprise sur quatre et progresse légèrement par rapport à 2018 (*indicateur n°2-11*).

Les actions préventives à destination des entreprises, notamment lors des contrôles, telles que l'expérimentation dans deux régions (Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes) d'une limitation des temps de contrôle, le déploiement des contrôles à la demande et la suppression des sanctions et pénalités applicables dans le cadre du « droit à l'erreur » contribuent par ailleurs à assurer une meilleure prise en compte des difficultés que peuvent rencontrer les entreprises dans la mise en œuvre de la règle de droit, de même que la mise à disposition récente d'outils de simulation des cotisations dues et d'une information personnalisée en ligne pour les travailleurs indépendants.

#### **Objectif n°5 : Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement**

Le dernier axe majeur structurant ce rapport d'évaluation est l'amélioration de l'efficacité du recouvrement et de la gestion financière effectuée par les opérateurs du financement de la Sécurité sociale, notamment l'Acos et les Urssaf.

D'une façon générale, le coût des opérations de recouvrement et de contrôle menées par l'Acoss a diminué régulièrement (de plus de 29 % depuis 2009) et demeure très faible : il s'établit à 24 centimes pour 100 euros recouverts en 2019 (*indicateur n°2-12*).

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 2019, si seulement 0,5 % des cotisations dues restait à recouvrer dans le secteur privé en métropole (vus à fin juin n+1). Ce taux demeure très élevé pour les travailleurs indépendants (TI), à 5,4 %. La part des indépendants avec un reste à recouvrer progresse en 2019 par rapport à 2018 (+0,6 point) mais la tendance depuis plusieurs années reste à la baisse (la part était de 11,1 % en 2013), en raison notamment de la progression des niveaux de taxation d'office en cas de non déclaration, qui ont incité les indépendants à déclarer plus rapidement (*indicateur n°2-13*). Hors taxations d'office, le taux de reste à recouvrer des indépendants s'établit à 3,6 % en 2019, en hausse de 0,5 point par rapport à 2018 mais en baisse de 2,1 points depuis 2013.

En revanche les taux de restes à recouvrer restent très importants dans les départements d'outre-mer malgré des progrès en 2019 : ils atteignent 8,3 % pour les entreprises du secteur privé (-2,2 points). Les restes à recouvrer des travailleurs indépendants se dégrade en revanche de 1,4 point et s'élève à 27,9 % des cotisations pour les indépendants (hors taxations d'office).

Dans le cadre de ses missions, l'Acoss mène de nombreuses actions de contrôle des cotisations versées par les entreprises, afin de lutter contre l'évasion sociale et le travail dissimulé, synonymes de perte de ressources pour la Sécurité sociale. Ainsi, 8,6 % des employeurs relevant des Urssaf ont fait l'objet d'au moins une action de contrôle en 2019, soit un niveau légèrement inférieur au niveau de 2018 (9,0 %) mais supérieur à l'objectif fixé (8,4 %) (*indicateur n°2-14*).

Le montant des redressements opérés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé demeure à un niveau élevé en 2019 où il atteint 708 M€ dépassant l'objectif fixé à 650 M€ pour cette même année. Ces résultats sont à mettre en regard de l'efficacité du ciblage des activités de contrôle : 91 % des actions de contrôle ont abouti à un redressement en 2019, un taux qui a augmenté de 32 points depuis 2008.

## Conclusion

Les indicateurs présentés dans ce rapport d'évaluation, pour la plupart rétrospectifs, donc décrivant la situation antérieure à la crise sanitaire, soulignent le rôle déterminant des actions visant à sécuriser le financement de la Sécurité sociale, en l'articulant avec les enjeux de soutien au pouvoir d'achat des actifs et de relance de la compétitivité et de l'emploi en France.

Les dernières LFSS ont ainsi introduit des mesures concrètes destinées à soutenir les entrepreneurs (exonérations de cotisations élargies pour soutenir la création d'activité, conversion du CICE en allègements généraux, poursuite de l'alignement de la protection sociale des travailleurs indépendants sur celle des salariés), tout en améliorant le pouvoir d'achat des actifs (baisse des cotisations salariales maladie et chômage, exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires).

L'épidémie de Covid-19 a montré que la Sécurité sociale jouait un rôle majeur d'amortisseur économique et social, atténuant l'effet de la crise sanitaire, en préservant le niveau de vie des assurés et en s'adaptant rapidement pour aider les entreprises à faire face à la crise, notamment via des mesures d'exonération et de report de prélèvements.

Toutefois, ces mesures, associées au ralentissement économique, vont peser durablement sur les comptes de la Sécurité sociale, soulignant tout à la fois la nécessité mais aussi la difficulté de reconstruire une trajectoire de retour durable des comptes sociaux vers l'équilibre.

Enfin, les indicateurs présentés ici 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.