

Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale

SYNTHESE FINANCEMENT

La politique de financement de la sécurité sociale comprend l'ensemble des actions allant de la détermination du niveau des cotisations et contributions dues aux actions mises en œuvre pour la collecte de ces ressources. Elle inclut le financement de la trésorerie des régimes, l'atteinte des objectifs de redressement financier et l'amortissement de la dette.

Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale présentent tous les ans les grands objectifs poursuivis par la sécurité sociale et permettent d'identifier les réussites mais également les marges de progrès ou les difficultés rencontrées. Les indicateurs associés au présent rapport d'évaluation visent à illustrer la diversité de ces enjeux. Cinq objectifs majeurs sont assignés à la politique de financement de la sécurité sociale :

- 1/ Revenir progressivement à l'équilibre financier de la sécurité sociale ;
- 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.

La mise en œuvre des actions de recouvrement est assurée, pour la majorité des ressources, par les organismes chargés du recouvrement (Urssaf, CGSS et CMSA pour l'essentiel). L'Urssaf Caisse nationale qui assure la centralisation des flux financiers pour la quasi-totalité des régimes et des branches redistribue ensuite les cotisations et contributions collectées pour financer l'ensemble des prestations (famille, maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, retraite, autonomie).

Avant de présenter les résultats des indicateurs selon ces cinq dimensions, cette synthèse présente l'évolution des recettes de la sécurité sociale et revient sur les mesures récentes et prévues dans le PLFSS 2022 en matière de financement.

Un déficit de 39,7 milliards d'euros en 2020

Le déficit de l'ensemble des régimes de base et du FSV s'élève à 39,7 Md€ en 2020. La crise sanitaire s'est traduite par une baisse des ressources de la sécurité sociale, et, dans le même temps, par une hausse de ses dépenses, afin d'amortir la crise sanitaire et économique (cf. graphique 1).

En 2021, le solde des régimes de base et du FSV se redresserait à -34,8 Md€, soit une amélioration de 5 Md€ par rapport à 2020. Le déficit devrait progressivement se résorber (23 Md€ en 2022 et 15 Md€ en 2025). Cette amélioration est permise par le rebond de l'activité économique, la disparition des surcoûts liés à la crise sanitaire et le transfert de 0,15 point de CSG de la Cades à la CNSA à compter de 2024. Le déficit des régimes de

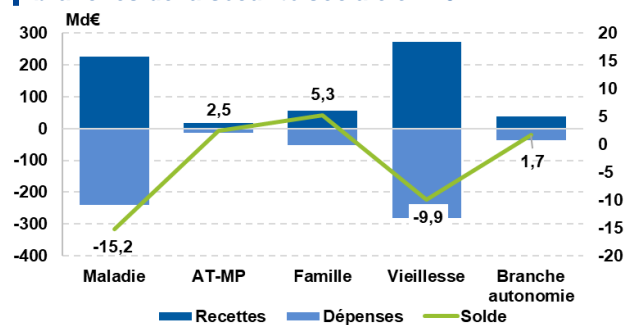
base et du FSV serait plus dégradé que celui du RG (13 Md€ à horizon 2025), et se redresserait moins nettement sur la période, en raison du déficit croissant de la CNRACL.

En 2021, les recettes de la sécurité sociales (ROBSS + FSV) atteindraient 529 Md€, en hausse de 6,4 % (5,4 % à périmètre constant, en neutralisant les transferts liés à la création de la branche autonomie). Sur un champ plus restreint, les ressources affectées au régime général et au FSV se sont élevées à 422 Md€ en 2021, en hausse de 7,9 % (6,6 % à périmètre constant ; cf. indicateur 1-3-1).

Depuis 1945, les financements se sont progressivement diversifiés, notamment avec la mise en place de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et du remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996. De plus, la montée en charge, au cours des 30 dernières années, des allègements de cotisations sociales visant à réduire le coût des emplois à bas salaire a eu pour contrepartie une augmentation de la part du financement de la sécurité sociale assurée par des impôts et taxes affectés.

Les différentes baisses de cotisations se sont traduites par une baisse de la part des entreprises dans le financement de la sécurité sociale, passée de 64 % en 1990 à 47 % en 2020 (cf. indicateur 1-3-1).

Graphique 1 • Prévission de recettes/dépenses par branches de la sécurité sociale en 2021



Sources : PLFSS pour 2022

Des réformes structurantes de la politique de financement de la sécurité sociale

Un premier ensemble de réformes a conduit à **diminuer le coût du travail, tout en maintenant les ressources de la sécurité sociale**, les allègements de cotisations étant pris en charge par l'Etat. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS, pour le secteur non lucratif), mis en place à compter de 2013, sont transformés depuis janvier 2019 en **baisse pérenne de cotisations sociales pour les employeurs**. Cela s'est 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 de cotisations patronales sur les bas salaires ont par ailleurs été renforcés, en y intégrant les contributions**

d'assurance chômage. 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, soit une hausse de 4 points des allègements compte tenu de la suppression concomitante du CICE.

Par ailleurs, **de nouveaux allègements de cotisations salariales ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des actifs.** Les salariés et les travailleurs indépendants bénéficient ainsi à compter de 2018 de baisses de cotisations salariales en contrepartie d'un relèvement de la CSG de 1,7 %. Pour préserver le pouvoir d'achat des retraités modestes, la hausse de CSG n'a concerné que les retraités aux revenus les plus élevés. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2019, **les heures supplémentaires sont exonérées de cotisations salariales d'assurance vieillesse de base et complémentaire et d'impôt sur le revenu** (en dessous d'un plafond de 5 000 €). 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.** Le dispositif a été reconduit jusqu'en mars 2022. 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 en 2019.

Enfin, **plusieurs mesures récentes visent à simplifier le recouvrement des prélèvements sociaux et à lutter contre la fraude.** La LFSS pour 2020 prévoit ainsi 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 prévu au 1^{er} janvier 2022 est reporté au 1^{er} janvier 2023 et devrait permettre de simplifier considérablement les démarches des entreprises. 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^{er} juillet 2017 s'inscrivent également dans cette perspective de simplification.

Pour les travailleurs indépendants, de nombreuses mesures de simplification ont été adoptées depuis 2017 : la suppression du régime social des indépendants (RSI), l'ajustement des cotisations provisionnelles via le dispositif de déclaration du revenu estimé, l'expérimentation de l'auto-liquidation et la fusion depuis 2021 des déclarations sociales et fiscales.

Enfin, **la lutte contre la fraude a été renforcée par la simplification de la procédure de sanction administrative** et la modification du droit de communication pour optimiser les investigations.

Le PLFSS 2022 conforte ce travail de simplification par le transfert du recouvrement des cotisations de la CIPAV aux Urssaf, la simplification des relations entre les Urssaf et leurs partenaires et le développement du versement en temps réel des aides sociales et fiscales des services à la personne.

La suite de cette synthèse revient sur les résultats obtenus par la politique de financement de la sécurité sociale au regard des cinq grands objectifs retenus dans ce rapport.

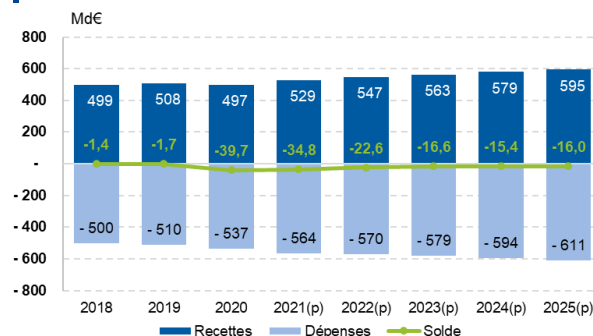
Objectif n°1 : Revenir progressivement à l'équilibre financier

La crise sanitaire et les mesures de restriction des déplacements et des activités décidées pour lutter contre

l'épidémie ont entraîné, en France comme dans de nombreux pays, un recul du PIB. Dans un contexte de très grande incertitude sur l'évolution de la crise sanitaire et son impact sur l'économie, les prévisions économiques ont fait l'objet de révisions successives à l'occasion des lois de finances rectificatives pour 2020 et des lois financières pour 2021. En 2020, le solde des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est établi à -39,7 Md€. Ce déficit, le plus élevé atteint par la sécurité sociale, est la conséquence d'une crise sanitaire brutale, de ses effets sur l'activité économique et des mesures visant à limiter sa propagation et à soutenir entreprises et assurés (*indicateur n°2-2* et *graphique 1*). En dépit du rebond de l'activité économique favorable aux recettes de la sécurité sociale, le déficit des régimes de base et du FSV se réduirait modérément pour atteindre -34,8 Md€ en 2021. La hausse des recettes est contrebalancée par la progression des dépenses engagées pour faire face à la troisième vague épidémique (tests, vaccination) et des mesures nouvelles pérennes de la LFSS pour 2021, principalement en faveur des établissements de santé et médico-sociaux.

Le déficit devrait ensuite progressivement se résorber, mais demeurerait à un niveau élevé à horizon 2025 (15 Md€). La branche maladie demeurerait à cet horizon en déficit élevé (15 Md€), tout comme la branche vieillesse du régime général (8 Md€). A l'inverse, les branches famille, autonomie et AT-MP connaîtraient des excédents croissants sur la période.

Graphique 2 • Régimes obligatoires de base et fonds de solidarité vieillesse



P : prévisions
Source : PLFSS pour 2022.

Un 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 apurer les dettes du régime général de la sécurité sociale. Ainsi, sa mission consiste à rembourser la dette sociale sur une durée limitée afin d'éviter qu'elle ne pèse sur les générations futures et garantir par là-même la crédibilité d'un équilibre financier durable du système.

Avant la crise sanitaire, la dette restant à amortir s'établissait fin 2020 à un peu plus de 93 Md€ (*cf. graphique 3 et indicateur n°2-5-2*). 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€, repoussant à 2033 l'extinction de la dette. Ces transferts correspondent à :

- 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

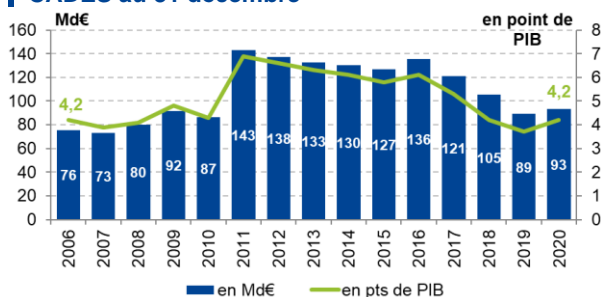
agricoles ainsi que de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

- 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.

Du fait de la création de la nouvelle branche autonomie de la sécurité sociale, le texte prévoit par ailleurs l'affectation au soutien à l'autonomie, à partir du 1^{er} janvier 2024, d'une fraction de 0,15 point de contribution sociale généralisée actuellement attribuée à la CADES, soit environ 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 1,5 Md€ à compter de cette date (*indicateur n°2-5-3*).

Graphique 3 • 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'Urssaf Caisse nationale (ex : ACOSS) au titre du régime général et du FSV a atteint près de 43 Md€ à fin 2020 (*indicateur n°2-5-4*). 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'Urssaf Caisse nationale se sont fortement accrus en 2020, nécessitant de relever à deux reprises son plafond d'emprunts. Initialement fixé à 39 Md€ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, celui-ci avait fait l'objet de deux relèvements à 70 Md€ puis 95 Md€ (*indicateur n°2-2*).

Les enjeux de gestion de trésorerie de la sécurité sociale

Outre la sortie de crise et le rétablissement d'un équilibre entre dépenses et recettes, 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 97 % en moyenne entre 2012 à 2020. Ce taux varie entre 78 % en 2020 et 103 % en 2015, 2016 et 2019. Le taux de couverture initial faible en 2020 (78 %) s'explique principalement par les mesures prises en cours d'exercice en réponse à la crise sanitaire. La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a ainsi prévu la création d'un programme budgétaire dédié à la « compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire »

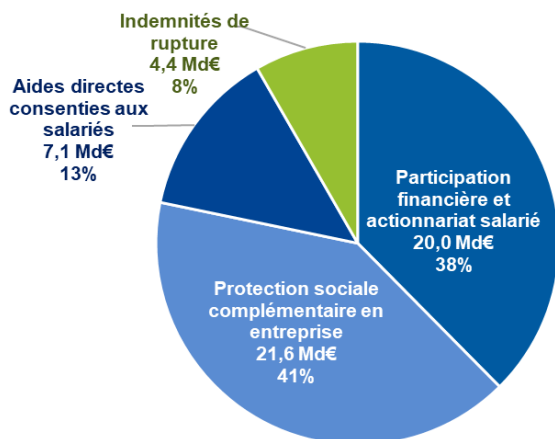
(programme 360), abondé à hauteur de 3,3 Md€ de crédits budgétaires. Ces crédits se sont avérés supérieurs à la dépense 2020 (2,1 Md€). En effet, une montée en charge progressive de l'application de ces mesures dans les déclarations effectuées par les employeurs et les modalités de déclaration des travailleurs indépendants ont conduit à une sous-exécution en 2020. Cet excédent de financement au titre de l'exercice 2020, qui a vocation à se résorber en 2021, constitue la raison principale du taux élevé de couverture finale (116 %) (*indicateur n°2-3*). Le montant des remboursements de l'État prévus en LFI permettait de couvrir 87 % du coût des prestations gérées par la sécurité sociale pour le compte de l'État. La création, dans le contexte de crise sanitaire, d'une aide exceptionnelle de solidarité à destination des jeunes de moins de 25 ans et des ménages les plus précaires dont le coût s'est élevé à 1,9 Md€ est la principale explication de la faiblesse de ce ratio. Il s'explique dans une moindre mesure également par le report de la réforme du calcul des allocations logement en temps réel au 1^{er} janvier 2021 qui devaient initialement générer des économies dès 2020.

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 55 %, *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 de rémunération spécifique ou accessoire mise en place par les employeurs au bénéfice des salariés sont exclus de l'assiette des cotisations sociales. Ils peuvent toutefois supporter des prélèvements spécifiques, notamment la CSG et 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 53 Md€ en 2019, soit près de 9 % de la masse salariale (*indicateur n°2-7, cf. graphique 4*).

Graphique 4 • Principales exemptions d'assiette des cotisations sociales estimées en 2020



Source : PLFSS pour 2022

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 2020 et 2021 au niveau du Smic. Toutefois, 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 50 salariés : leur part dans le salaire brut est ainsi passée de 45,6 % en 1988 à 6,8 % en 2021.

La mise en œuvre du pacte de responsabilité au 1^{er} 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 sociale¹, 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 1,54 % en 2021 (contre 4,69 % avant la mise en place du pacte, *indicateur n°2-8*).

Le montant total des exonérations de cotisations est estimé à 67,8 Md€ en 2020, en baisse de 1,4 % par rapport à 2019. La baisse liée à la diminution de l'activité économique a partiellement été compensée par la mise en œuvre d'un dispositif exceptionnel d'exonérations de cotisation et d'aide au paiement accordé aux entreprises ayant le plus souffert des conséquences de la crise et par l'exonération de cotisations sur le chômage partiel (*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 % du total des exonérations, le champ des mesures donnant lieu à une compensation ayant été élargi en 2020 (*indicateur n°1-8-1*).

Ce paysage a été profondément renoué en 2019, puisqu'un certain nombre de dispositifs d'exonération ciblés ont été supprimés, les allègements généraux de droit commun devenant plus intéressants que ces anciens 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 celles au titre de l'emploi à domicile auprès d'un public fragile, ont été renoués 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^{er} 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'Urssaf Caisse nationale 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'Urssaf Caisse nationale 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.

¹ Dans la limite, cependant, de 0,9 point en 2017 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.

Simplification continue des déclarations à la charge des cotisants

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) depuis le 1^{er} 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 l'ensemble des salariés du secteur privé.

Par ailleurs, 88 % des particuliers employeurs ont effectué une déclaration sur internet à l'aide du dispositif de déclaration simplifiée du chèque emploi universel (CESU) et 92 % des travailleurs indépendants ont déclaré leur cotisation en ligne. Cette montée en charge rapide des procédures dématérialisées dépasse l'objectif fixé pour le CESU (objectif de 85 %). Pour les travailleurs indépendants, l'objectif avait été réévalué pour 2020 à 96 % et n'est pas complètement atteint (*indicateur n°2-10*).

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'Urssaf Caisse nationale 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 2020, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif soit nettement inférieure au niveau enregistré en 2008 (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 les Urssaf.

D'une façon générale, le coût des opérations de recouvrement et de contrôle menées par l'Urssaf Caisse nationale a diminué régulièrement (-29 % entre 2009 et 2019). Il augmente légèrement en 2020 et s'établit à 28 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. En 2020 les niveaux de restes à recouvrer progressent fortement, sous l'effet des mesures décidées par le Gouvernement pour venir en aide aux entreprises touchées par la crise sanitaire. En effet, à compter de mars 2020, le Gouvernement a autorisé les employeurs et travailleurs indépendants à reporter le paiement de leurs échéances de cotisations et contributions sociales. Il en résulte une forte augmentation des restes à recouvrer au terme de l'exercice, malgré le retour progressif à la normale des modalités de paiement pour une part importante des redevables. Ainsi, le taux de restes à recouvrer des employeurs du secteur privé à 18 mois en métropole s'élève à 3,47 % (+3 points par rapport à 2019 en métropole). Les taux des restes à recouvrer des travailleurs indépendants ont augmenté de 18 points passant à 24% en métropole et de 11 points dans les DOM à 57 %. Les travailleurs indépendants et les petites structures (entreprises de moins de 20 salariés particulièrement) ont connu les plus fortes hausses du taux de restes à recouvrer, peut-être parce qu'ils ont plus souffert davantage des confinements successifs. Ainsi, en métropole entre 2019 et 2020, le taux de restes à recouvrer des travailleurs indépendants est passé de 5,4 % à 23,6 %, celui des entreprises de moins de 10 salariés de 1,69 % à 7,36 %. À titre de comparaison, le taux avoisine 1,5 % en moyenne pour les entreprises de plus de 400 salariés.

Dans le cadre de ses missions, l'Urssaf Caisse nationale 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. Celles-ci ont toutefois été perturbées par la crise, notamment les contrôles sur place. Ainsi, 5,1 % des employeurs relevant des Urssaf ont fait l'objet d'au moins une action de contrôle en 2020. La diminution de la part des entreprises contrôlées par rapport à 2019, 8,6 % des entreprises avaient fait l'objet d'un contrôle, s'explique par la suspension de l'activité pendant l'essentiel de l'année (*indicateur n°2-14*).

Le montant des redressements opérés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé demeure toutefois à un niveau élevé en 2020 puisqu'il atteint 606 M€, seulement légèrement inférieur à l'objectif fixé à 614 M€ pour cette même année. L'année 2020 est particulière en raison de la crise sanitaire et la tendance depuis 2008 est à l'augmentation des montants notifiés. 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 (*indicateur n°2-15*).

Conclusion

Les indicateurs présentés dans ce rapport d'évaluation 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.

La branche Recouvrement face à la crise sanitaire

Le Gouvernement a mis en œuvre dès le printemps 2020 des mesures de baisses de prélèvements sociaux en faveur des entreprises. Ces mesures ont eu des conséquences massives pour les finances publiques, tandis que **la diminution de l'activité économique s'est traduite par une baisse très significative des cotisations perçues par la sécurité sociale en 2020 et 2021.**

Afin de limiter les conséquences économiques liées à la crise sanitaire, **le gouvernement a mis en place plusieurs mesures de soutien à l'économie et notamment un dispositif d'exonération de cotisations sociales au bénéfice des entreprises appartenant aux secteurs les plus touchés.** Compte-tenu de l'ampleur sans précédent de la crise, ce dispositif, qui avait été conçu pour ne durer que quelques mois, s'est prolongé dans le temps.

L'ensemble des entreprises a bénéficié de la suspension des délais applicables aux procédures de contrôle, de contentieux et de recouvrement. **Le paiement des échéances de cotisations a été reporté** pour toutes les entreprises qui le souhaitaient. **Les travailleurs indépendants**, particulièrement vulnérables face au ralentissement de l'économie, **ont bénéficié d'un report d'office de tous leurs prélèvements entre avril et août 2020.**

Par ailleurs, **les revenus de l'activité partielle sont exonérés de cotisations et soumis à un taux réduit de CSG. Ils se traduisent par une perte de recettes très importante pour la sécurité sociale. L'activité partielle a été assouplie, son indemnisation améliorée** pour permettre à la fois aux entreprises de faire face au confinement et à la crise sanitaire et aux salariés de limiter la perte de revenu via une indemnité. Selon la DARES, le nombre moyen de salariés en activité partielle entre mars 2020 et juin 2021 était de 3,1 millions (contre 10 000 à 20 000 personnes en moyenne par mois avant la crise).