

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).

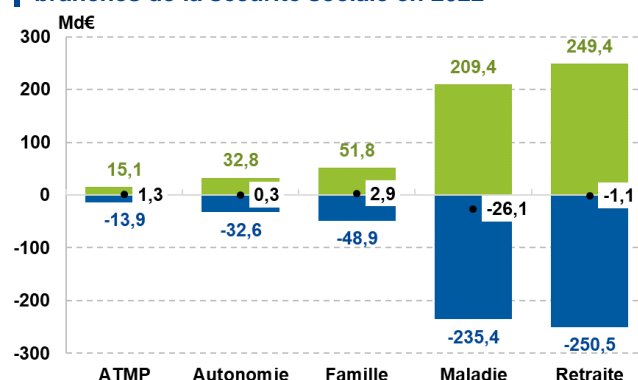
Un déficit de 24,3 milliards d'euros en 2021

Le déficit de l'ensemble des régimes de base et du FSV s'élève à 24,3 Md€ en 2021. Le solde reste marqué par la crise sanitaire même si le déficit se résorbe : il était de 39,7 Md€ en 2020 et devrait atteindre -17,8 Md€ en 2022 selon la CCSS de septembre 2022. 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). Cette amélioration est permise par le rebond de l'activité économique et par la disparition progressive des surcoûts liés à la crise sanitaire. En 2022, les recettes des régimes de base de la sécurité sociale et du fond de solidarité vieillesse atteindraient 572 Md€, en hausse de 5,3 %.

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 leur part dans le financement de la sécurité sociale, passée de 64 % en 1990 à 47 % en 2021 (*indicateur n°1-3-1*).

Graphique 1 • Prévission de recettes/dépenses par branches de la sécurité sociale en 2022



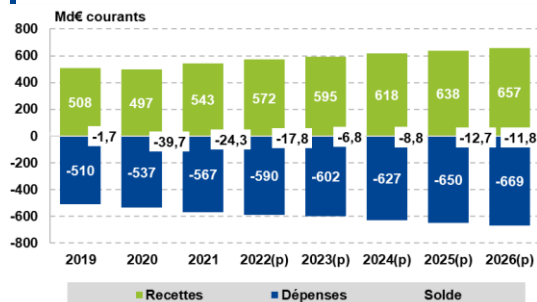
Source : PLFSS pour 2023 – Annexe 3 – Tableau 1

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

En 2021, le solde des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) reste fortement marqué par la crise sanitaire et s'est établi à -24,3 Md€ (*indicateur n°2-1* et *graphique 2*). Le déficit devrait ensuite progressivement se résorber, mais demeurerait à un niveau élevé : 17,8 Md€ en 2022 et 6,8 Md€ en 2023 attendus dans le cadre du PLFSS 2023, et 11,8 Md€ à horizon 2026 selon les projections de son annexe B. La branche retraite demeurerait à cet horizon en déficit élevé (15,9 Md€, hors FSV) et dans une moindre mesure la branche maladie (-2,6 Md€). A l'inverse, les branches famille, autonomie et AT-MP connaîtraient des excédents croissants sur la période.

Graphique 2 • Régimes de base et fonds de solidarité vieillesse



P : prévisions

Source : PLFSS pour 2023 – Annexe B.

Un remboursement de la dette de la sécurité sociale repoussé à 2033

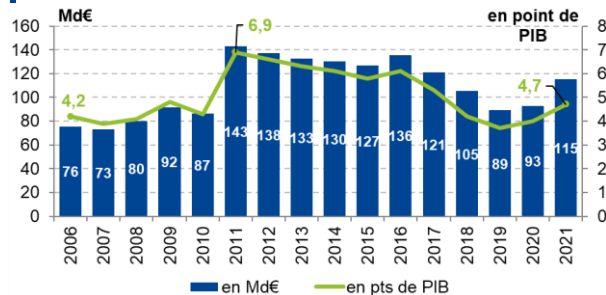
La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée en 1996 pour apurer les dettes du régime général de la sécurité sociale. Ainsi, sa mission consiste à rembourser la dette sociale à un horizon limité dans le temps afin d'éviter qu'elle ne pèse sur les générations futures, et garantir par là-même la crédibilité d'un équilibre financier durable du système.

Avant la crise sanitaire, la dette restant à amortir s'établissait fin 2019 à 89 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. La dette restant à amortir a ainsi augmenté à 93 Md€ fin 2020 et 115 Md€ fin 2021.

À fin 2022, tenant compte du nouveau transfert de 40 Md€ à la CADES au titre des déficits des branches maladie (32,3 Md€), vieillesse (1,5 Md€) du régime général, du FSV (1,2 Md€) et de la dotation au titre du désendettement pour favoriser les investissements dans les établissements de santé assurant le service public hospitalier (5 Md€), le montant de dette transférée s'élèverait à 360,5 Md€.

A partir du 1^{er} janvier 2024, d'une fraction de 0,15 point de contribution sociale généralisée (CRDS), actuellement attribuée à la CADES, soit environ 2,3 Md€ sera affectée à la branche autonomie et le versement annuel en provenance du Fond de Réserve pour les Retraites (FRR) sera diminué de 2,1 Md€ à 1,5 Md€ (indicateur n°2-5-3).

Graphique 3 • Dette restant à rembourser par la CADES au 31 décembre



Source : CCSS, septembre 2022.

En tenant compte des mesures de reprises de dettes successives, la dette portée en trésorerie par l'Urssaf Caisse nationale au titre du régime général et du FSV a atteint près de 30 Md€ à fin 2021 (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, le besoin de financement moyen de l'urssaf caisse nationale a légèrement augmenté en 2021 : 44,2 Md€ contre 42,5 Md€ en 2020. Ces montants restent très élevés en comparaison de ceux observés avant la crise (18,2 Md€ en 2019, cf. 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.

En 2021, le taux de couverture des crédits ouverts en loi de finances initiale est en forte hausse par rapport à 2020 (91 % en 2021 contre 78 % en 2020). Le taux de couverture initial de 2020 s'expliquait principalement par l'inévitable écart créé par les mesures prises en cours d'exercice en réponse à la crise sanitaire et qui n'étaient évidemment pas prévisibles au moment de l'ouverture des crédits budgétaires.

Les exonérations de cotisations et contributions sociales compensées par crédits budgétaires représentent un coût de 10,4 Md€ en 2021 (+2,3 Md€ par rapport à 2020) pour les organismes de sécurité sociale. En 2021, ces dépenses ont principalement concerné les exonérations de cotisations employeurs (2 Md€) et le dispositif d'aide au paiement (2,3 Md€) mis en place dans le cadre du plan d'urgence déployé pour faire face à la crise sanitaire, les exonérations au titre de l'emploi d'aides à domicile auprès de personnes fragiles (1,8 Md€), les entreprises implantées dans les DOM (1,1 Md€), l'apprentissage (0,6 Md€), les rémunérations au titre des heures supplémentaires (0,6 Md€) ainsi que l'aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprise – ACCRE (0,6 Md€, cf. indicateur n°2-3-2). En neutralisant les effets de l'indemnité inflation, l'État reste créditeur vis-à-vis des organismes de sécurité sociale au 31 décembre 2021, mais sa créance est en baisse de 78 % par rapport à 2020 : elle s'élève à 76 M€ (indicateur n°2-3-3).

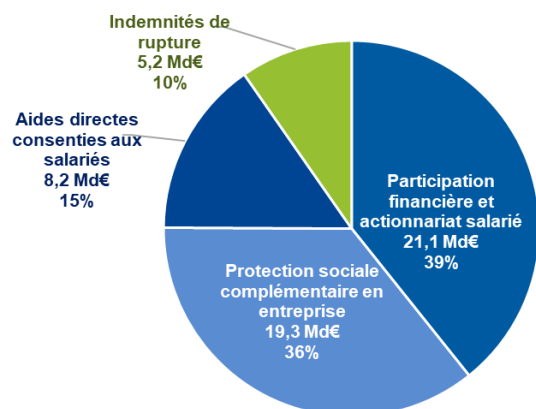
Objectif n°2 : Veiller à l'équité du prélèvement social

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 2020, il représente 14 % pour les 12 % 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 noter que le montant des prestations est également dégressif en fonction du revenu.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositifs de rémunération spécifique ou accessoire mis 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 54 Md€ en 2020, 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 2021



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 2022 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 6,9 % en 2022.

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 1,64 % en 2022 (contre 4,69 % avant la mise en place du pacte, cf. *indicateur n°2-8*).

Le montant total des exonérations de cotisations est estimé à 73,8 Md€ en 2020, soit une hausse de 9,2 % par rapport à 2020 impulsée par l'augmentation des allègements généraux (+8,6 %) sous l'effet du rebond de la masse salariale du secteur privé (+8,9 %) rendu possible grâce au redémarrage de l'activité économique (*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 rénové 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 rénovés 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, à l'origine 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

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, 87 % des particuliers employeurs ont effectué une déclaration sur internet à l'aide du dispositif de déclaration simplifiée du chèque emploi universel (CESU) et 91 % des travailleurs indépendants ont déclaré leur cotisation en ligne (*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 2021, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif soit nettement inférieure au niveau enregistré en 2008 (de 5 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'efficience de la gestion financière et du recouvrement

Le dernier axe majeur structurant ce rapport d'évaluation est l'amélioration de l'efficience 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 (-25 % entre 2009 et 2021). En 2021, le coût de 100 euros encaissés s'établit à 34,6 centimes (*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. Les restes à recouvrer avaient fortement progressé en 2020 sous l'effet des mesures décidées par le Gouvernement pour venir en aide aux entreprises touchées par la crise sanitaire. En 2021, les taux, s'agissant du secteur privé (20,8 %) et des travailleurs indépendants (19,1 %), diminuent après le pic de 2020 sans retrouver leur niveau des années précédentes. Ils sont plus élevés dans les DROM qu'en France métropolitaine (*indicateur n°2-13*).

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. Après une diminution de la part des entreprises contrôlées en 2020 (-4,3 points par rapport à 2019), l'année 2021 est marquée par une reprise progressive des contrôles avec 7,1 % des Siren contrôlés (+2 points) (*indicateur n°2-14*).

Le montant des redressements opérés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé atteint 789 M€ en 2021, en progression par rapport à 2019 (708 M€). Ces résultats sont à mettre en regard de l'efficacité du ciblage des activités de contrôle : 82 % des actions de contrôle ont abouti à un redressement en 2021, un taux qui a augmenté de 30 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.

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'efficience du recouvrement ainsi que de la gestion financière des organismes de sécurité sociale.