

ÉTAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

INTRODUCTION

Chaque année, conformément à sa mission, le HCFiPS réalise un état des lieux du financement de la protection sociale tenant compte des évolutions intervenues durant l'année. Depuis sa création, le HCFiPS fait ainsi le point sur la cohérence entre le financement de la protection sociale et son évolution d'un côté, et les dépenses de protection sociale de l'autre, au regard de quelques grands principes de cohérence et de lisibilité¹.

Un de ces grands principes réside dans la distinction entre des régimes sociaux dont les prestations ont une vocation universelle justifiant un financement majoritaire par la voie d'impositions de toutes nature, et des régimes dont les prestations ont une nature contributive, qui ont logiquement vocation à être essentiellement financées par des cotisations assises sur les revenus d'activité.

L'importance qu'il convient d'accorder à ces principes pour faire évoluer le système de protection sociale est fondamentale du point de vue du fonctionnement démocratique, afin que chaque acteur puisse bénéficier d'une bonne lisibilité des prélèvements sociaux et de ne pas fragiliser le consentement au prélèvement.

Lors du dernier exercice, un travail plus approfondi qu'habituellement a été réalisé par le haut conseil, en raison des mesures très structurantes pour le financement de la protection sociale prises dans le cadre des lois financières pour 2018².

Le travail mené cette année ne nécessite pas de revenir en détail sur l'ensemble de ces éléments. Il s'agit donc essentiellement de prolonger les travaux de mai dernier, en présentant tout d'abord le contexte économique et financier qui prévalait au moment de la présentation des lois financières, et celui qui prévaut aujourd'hui, puis en déclinant les principales questions découlant des mesures récentes affectant le financement de la protection sociale.

¹ Haut conseil du financement de la protection sociale, « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale », 7 juin 2013.

² Haut conseil du financement de la protection sociale, « Rapport sur l'état des lieux et les enjeux pour le financement de la protection sociale », mai 2018.

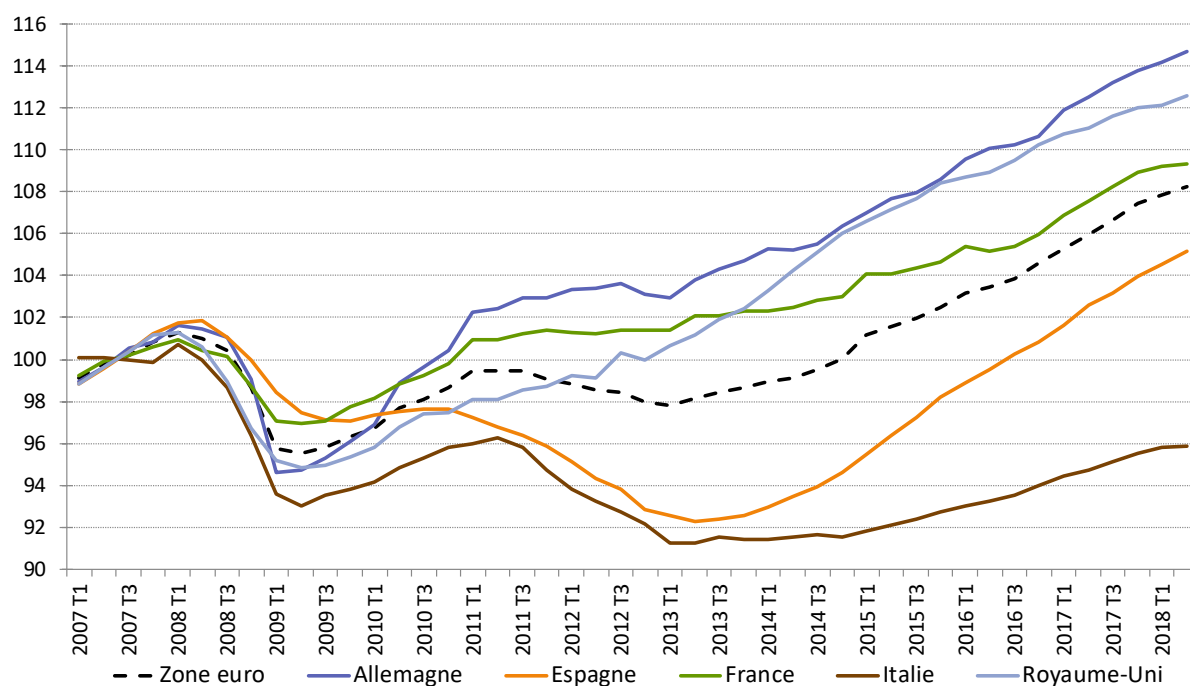
1 LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

1.1 UNE CONJONCTURE MACROECONOMIQUE JUGEE PLUTOT FAVORABLE A L'ETE 2018

L'environnement macroéconomique apparaissait relativement porteur au moment de stabiliser les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles allaient être construites les trajectoires financières sous-jacentes à la LFSS pour 2019.

La croissance du PIB a atteint 2,3% en 2017, soit une progression quasiment inédite depuis la crise économique et financière de 2008-2009 (ce taux a été approché une fois seulement, en 2011, au moment du rebond postérieur à cette crise) : depuis 2007, le taux de croissance annuel moyen n'a été que de 0,8%. Sur le temps long, si l'économie française a retrouvé son niveau d'activité d'avant crise dès le début de l'année 2011 alors qu'il a fallu attendre la fin de l'année 2014 en moyenne dans la zone euro, l'écart de croissance avec l'Allemagne et le Royaume-Uni a été particulièrement marqué entre 2013 et 2016 (croissance annuelle moyenne de 1% en France, contre 1,7% en Allemagne et 2,3% au Royaume-Uni). *A contrario*, en 2017, la croissance française (2,3%) a été identique à celle de l'Allemagne et supérieure à celle du Royaume-Uni (1,8%).

Évolution trimestrielle du PIB en volume dans quelques pays européens (base 100 = 2007)



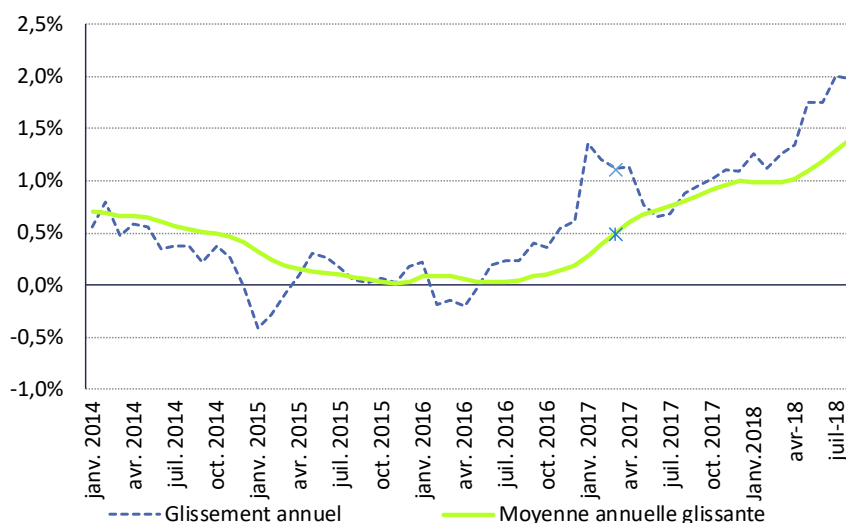
Source : Eurostat

À la fin de l'été 2018, les données disponibles pour le début de l'année faisaient toutefois état d'une progression moins significative du produit intérieur brut, avec une croissance trimestrielle de 0,2% seulement sur les deux premiers trimestres 2018 ; l'acquis de croissance n'était ainsi que de 1,3% à la fin du premier semestre, et la perspective d'atteindre la croissance attendue au moment de la construction du programme de stabilité envoyé par le Gouvernement à la Commission européenne en avril 2018 (+2%) ne paraissait plus réaliste.

Dans ce contexte, le Gouvernement a révisé en septembre sa prévision de croissance pour 2018 à 1,7%, soit une progression identique à celle qui avait été escomptée au moment de l'élaboration des lois financières pour 2018 à l'automne 2017, et qui nécessitait, pour être atteinte, une progression trimestrielle du PIB de 0,6 point aux troisième et quatrième trimestres (soit un rythme trimestriel légèrement inférieur à ce qui avait été observé entre le dernier trimestre 2016 et le dernier trimestre 2017). Cette prévision était par ailleurs conforme à celles de l'Insee (note de conjoncture du 19 juin), de la Commission européenne, et légèrement inférieure à celle de la Banque de France (1,8%)³.

Au vu des données mensuelles du premier semestre 2018, la prévision d'inflation pour 2018 a progressivement été relevée : en moyenne annuelle, l'indice des prix à la consommation hors tabac atteignait 1% en avril 2018 (soit la prévision retenue pour le programme de stabilité), 1,1% en mai, 1,3% en juillet et 1,4% en août. Les lois financières pour 2019 ont donc été construites sur une hypothèse de progression de l'indice des prix de 1,6% sur 2018 (hypothèse conforme à celle de l'Insee).

Évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac



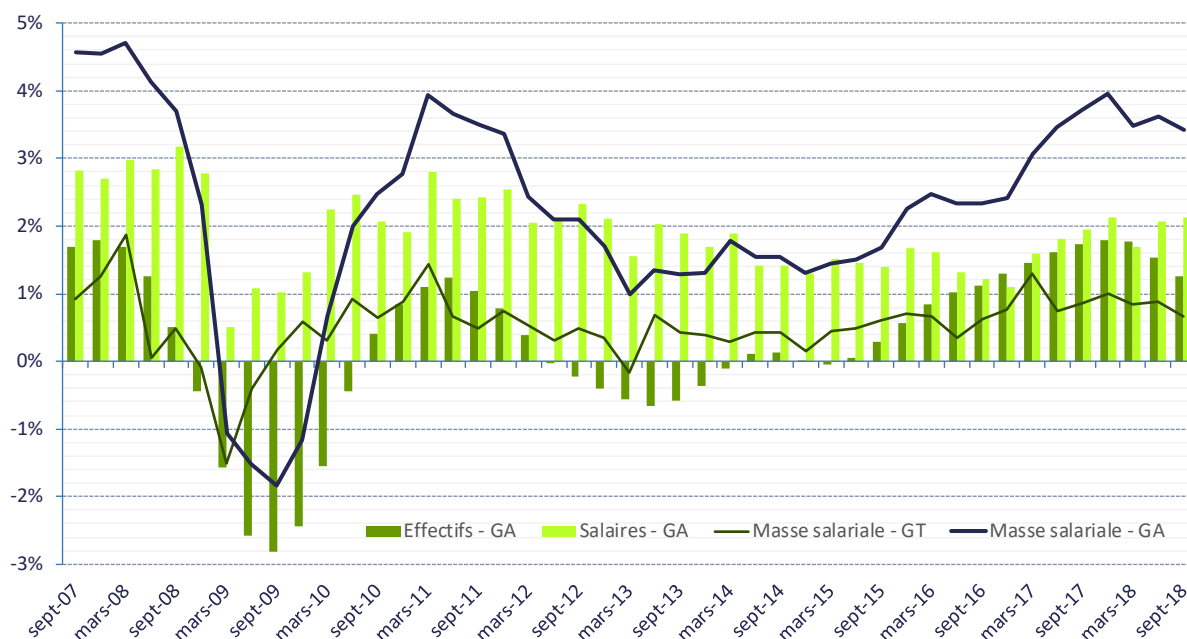
Source : Insee

De la même manière, la masse salariale du secteur privé a progressé en 2017 de 3,5%, soit un rythme rarement observé sur la précédente décennie : depuis 2007, le taux de croissance

³ Projections macroéconomiques France, juin 2018.

annuel moyen était plutôt de l'ordre de 2%. Par ailleurs, cette croissance en 2017 était essentiellement tirée par l'emploi, qui a progressé de 1,6% (et une progression du salaire moyen de 1,9%). Sur les deux premiers trimestres 2018, la croissance trimestrielle de la masse salariale était de 0,9%, portant l'acquis de croissance à fin juin à 2,9%. L'hypothèse retenue lors du programme de stabilité d'une progression annuelle de 3,9% n'apparaissait toutefois pas aisément atteignable, puisqu'il aurait fallu que la croissance trimestrielle soit supérieure à 1% sur les deux derniers trimestres. Le Gouvernement a donc retenu pour 2018 une progression de la masse salariale du secteur privé de 3,5%, qui nécessitait une croissance trimestrielle comprise entre 0,7 et 0,8% sur les deux derniers trimestres. Cette prévision, identique à celle de l'Acoss, s'appuyait sur une décomposition entre emplois et salaires assez similaire à 2017, avec une croissance de l'emploi de 1,5% et une progression du salaire moyen de 2%.

Évolution de la masse salariale du secteur privé



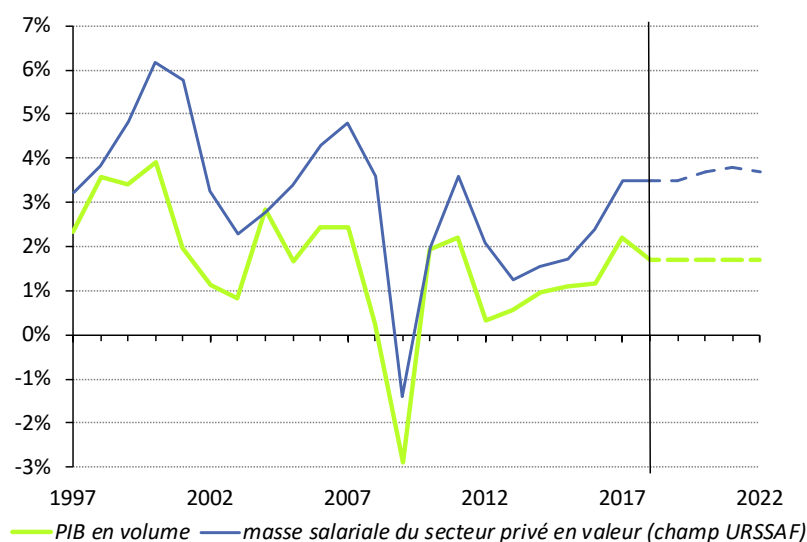
Source : Acoss

Note : les séries présentées ici sont des glissements annuels (GA), soit la progression entre un trimestre et le même trimestre de l'année précédente. L'évolution de la masse salariale est également présentée en glissement trimestriel (GT), soit la progression entre un trimestre et le trimestre précédent.

Sur le moyen terme, les prévisions retenues par le Gouvernement étaient relativement similaires à 2019 : entre 2020 et 2022, la croissance attendue du PIB serait de 1,7% par an, tandis que la progression escomptée de la masse salariale était supérieure à 3,7% entre 2020

et 2022. Ces hypothèses, présentées par le Gouvernement au Haut conseil des finances publiques (HCFP), ont été jugées crédibles par ce dernier⁴.

Prévisions pluriannuelles d'évolution du PIB et de la masse salariale du secteur privé retenues pour la construction des trajectoires financières associées au PLFSS pour 2019



1.2 CET ENVIRONNEMENT PORTEUR DEVAIT SE TRADUIRE PAR UNE NETTE AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE DES ASSO

Le contexte macroéconomique a une influence déterminante sur les équilibres financiers des régimes de protection sociale ; il joue directement sur les recettes, qui sont principalement assises sur la masse salariale du secteur privé, mais également sur les dépenses : à titre d'exemple, une faible inflation se traduit par une moindre revalorisation annuelle des prestations qui sont réglementairement indexées sur cette grandeur⁵ (pensions de retraite et d'invalidité, prestations familiales, notamment). Par ailleurs, au-delà des évolutions démographiques (croissance de la population, vieillissement), qui jouent un rôle majeur dans la dynamique de certaines prestations (retraites, prestations familiales, et dans une moindre mesure, dépenses de soins), les prestations servies par l'assurance chômage (et dans une moindre mesure certaines prestations de la branche famille) dépendent également de la conjoncture économique, par le biais de l'évolution de l'activité ou par celle des revenus. Les

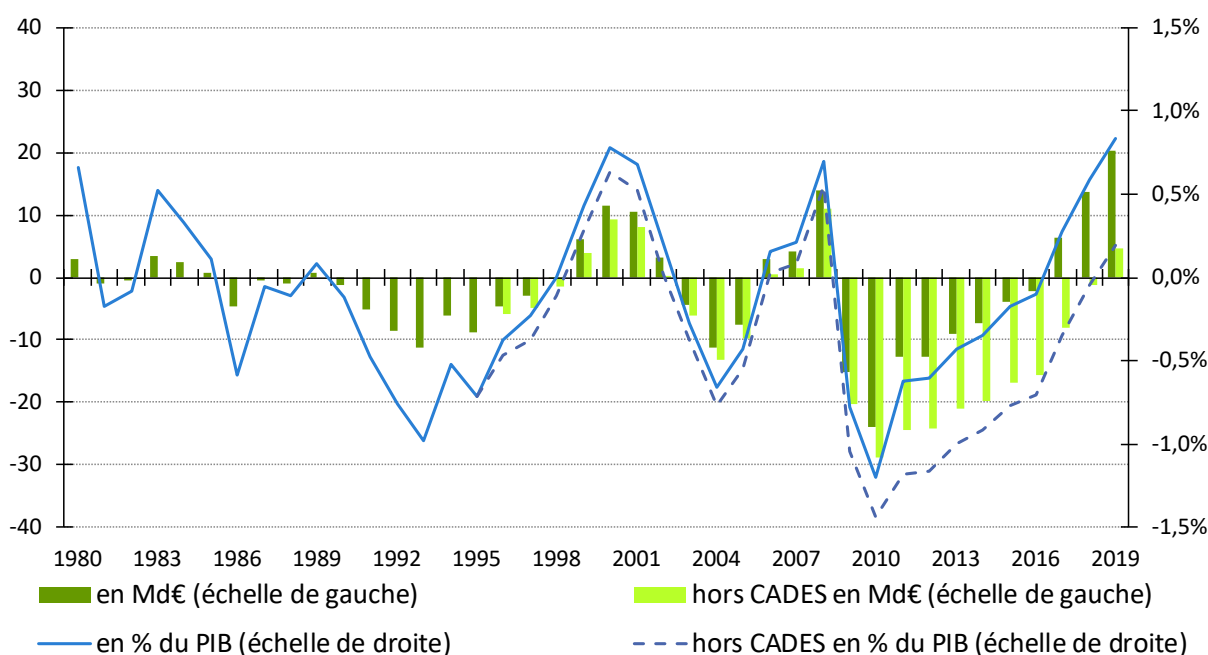
⁴ Avis 2018-03 du HCFP, 19 septembre 2018.

⁵ Une analyse produite en juin 2015 pour la commission des comptes de la sécurité sociale a montré que 45 % des prestations sociales servies par le régime général étaient mécaniquement indexées sur l'inflation. Cf. « Inflation et sécurité sociale », *Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale*, juin 2015, pp. 110-115. L'effet mécanique de l'inflation sur la revalorisation des pensions est toutefois désormais décalé d'un an, puisque depuis 2016, les pensions sont indexées sur l'inflation constatée en N-1 et plus sur l'inflation prévisionnelle.

équilibres financiers des régimes sont également déterminés par les mesures nouvelles prises au fil du temps en dépenses et en recettes.

Alors qu'elles dégageaient encore une capacité positive de financement en 2008 (de +0,7 point de PIB), les administrations de sécurité sociale (ASSO⁶) ont vu leur situation financière devenir très fortement déficitaire en 2009, puis en 2010, année où leur besoin de financement a atteint un niveau, inégalé par le passé, de 1,2 % du PIB (23,2 Md€, cf. *infra*). Depuis ce point bas, la situation financière des administrations de sécurité sociale s'est améliorée de façon progressive, mais sensible : leur besoin de financement a été ramené à 0,1 point de PIB en 2016 (2,2 Md€), un excédent de 0,3 point de PIB a été observé en 2017 (6,3 Md€). Selon les prévisions associées aux lois de finances pour 2019, cet excédent devrait croître en 2018 et 2019, pour atteindre respectivement 0,6% puis 0,8% du PIB (soit 13,8 Md€ et 20,2 Md€).

Besoin (-) ou capacité (+) de financement des administrations de sécurité sociale



Source : Insee, comptes nationaux, et RESF 2019

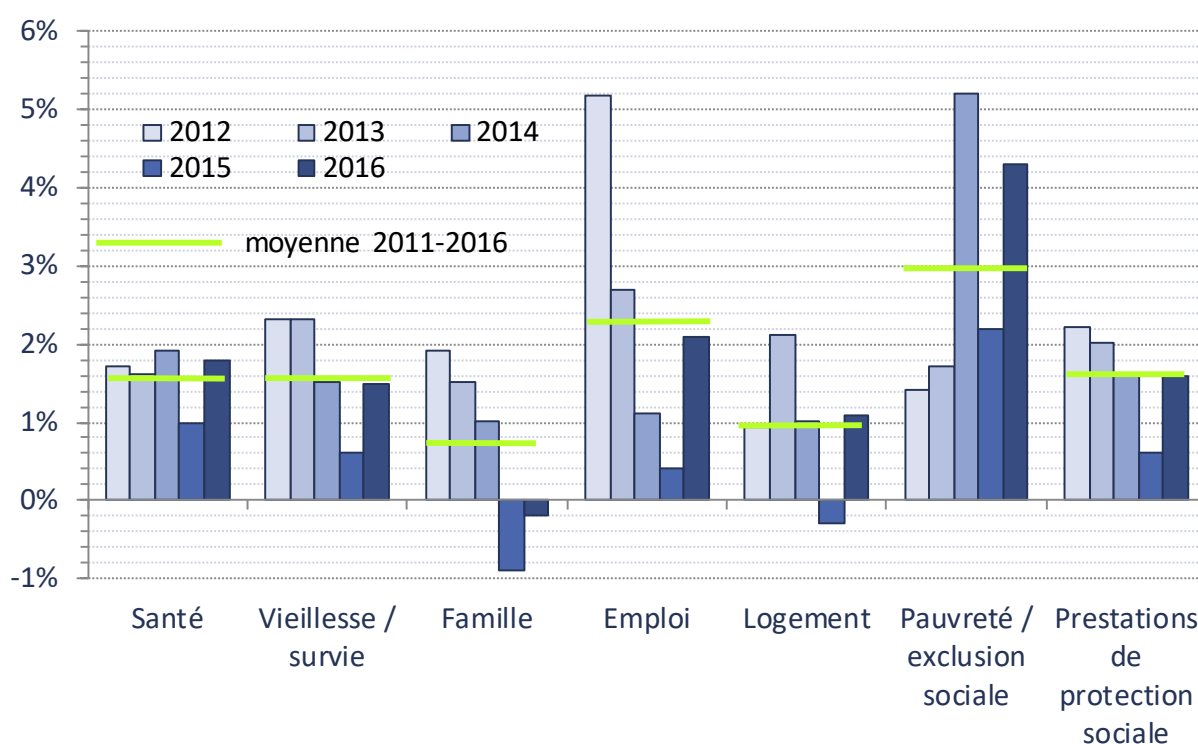
Ce rétablissement des comptes sociaux s'est initialement effectué dans un contexte de faible progression spontanée des recettes. Il est donc largement imputable aux mesures prises de 2011 à 2016, d'une part, pour accroître les ressources des régimes sociaux (majoration du taux

⁶ En comptabilité nationale, les administrations de sécurité sociale regroupent les régimes de base de sécurité sociale (à l'exception du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État), la CNSA et les fonds de financement (y compris la caisse d'amortissement de la dette sociale – Cades – et le fonds de réserve pour les retraites – FRR), le régime d'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire obligatoires et les hôpitaux publics.

des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, sur le forfait social, hausses des taux de cotisation aux régimes de retraite de base et complémentaires...) et, d'autre part, pour freiner le rythme de progression de leurs dépenses, quelle que soit la branche. De ce fait, la croissance annuelle moyenne des recettes (2,3%) a été supérieure à celle des dépenses (1,9%).

- En moyenne, sur la période 2011-2016, les recettes des administrations de sécurité sociale ont connu une progression moyenne annuelle de 2,3% ; alors que la masse salariale du secteur privé, qui constitue la principale assiette des recettes de la sécurité sociale, n'a augmenté que de 1,8% par an en moyenne.
- Les efforts en dépenses ont permis de limiter leur progression spontanée, avec une croissance moyenne annuelle de 1,9%. La croissance en volume des prestations de protection sociale (y compris les prestations versées par l'État ou par les organismes complémentaires non obligatoires) a été maintenue autour de 1,6% en moyenne.

Évolution en volume des dépenses de prestations sociales servies par les ASSO depuis 2011



Source : Drees, comptes de la protection sociale, et PLFSS 2019

Sur la période 2017-2019, la dynamique des recettes, sensiblement supérieure à celle des dépenses (3% contre 1,9%), est en revanche liée à l'amélioration de la conjoncture économique plus qu'à l'apport de recettes nouvelles (plus de hausse des taux de cotisations d'assurance vieillesse, pertes de recettes liées à des mesures d'exonération ou de baisse de

prélèvements obligatoires non compensés...) ; de fait, la progression des recettes des ASSO (3%) est inférieure à celle de la masse salariale du secteur privé (3,5%).

Au-delà des évolutions du solde, cette phase de rétablissement des comptes s'est par ailleurs inscrite dans un contexte économique marqué par une politique de réduction du coût du travail, qui s'est matérialisée par une diminution des prélèvements sur les revenus d'activités, dont le coût a fait l'objet d'une compensation par transferts de recettes ou de dépenses, en vertu de la doctrine issue de la loi « Veil » de 1994. Cette politique de réduction du coût du travail, destinée à renforcer la compétitivité de l'économie française, s'est matérialisée par la création du CICE en 2013, par les mesures d'allègements de cotisation du pacte de responsabilité et de solidarité entrées en vigueur en 2015, et, plus récemment, par la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisation et le renforcement futur des allègements généraux au niveau du SMIC⁷. Elle aura naturellement eu des impacts significatifs sur la structure du financement de la protection sociale (*cf. infra*).

La capacité de financement des administrations de sécurité sociale, évaluée à 6,3 Md€ en 2017 dans les comptes nationaux provisoires rendus publics en septembre 2018, recouvre des situations contrastées selon les organismes :

- un besoin de financement, encore relativement important, du régime général de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (5,2 Md€ exprimés dans les normes de la comptabilité nationale⁸) et surtout, si on le rapporte au total de ses charges, du régime d'assurance chômage (3,2 Md€, soit plus de 8% des dépenses d'indemnisation du régime) ;
- pris globalement, les autres régimes de sécurité sociale de base, les régimes complémentaires et les organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (essentiellement les hôpitaux et Pôle Emploi) présentaient une situation financière légèrement excédentaire (2,1 Md€) ;
- une capacité de financement de 12,5 Md€ dégagée par les autres fonds, parmi lesquels la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le fonds de réserve pour les retraites (FRR). À elle seule, la Cades a dégagé en 2017 une capacité de financement de 14,3 Md€, correspondant au montant de la dette sociale qu'elle a amorti durant l'année.

⁷ Cf. Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale, HCFIPS, mai 2018.

⁸ L'arrêté des comptes dans les caisses de sécurité sociale fait état d'un solde de -5,1 Md€.

Cades, dette sociale et conventions comptables

La CADES occupe une place très particulière dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale, compte tenu des conventions comptables en vigueur au sein de la zone euro. Ainsi, alors que l'intégralité des produits de CSG et de CRDS dont bénéficie la CADES sont bien considérés comme des produits, le remboursement de la dette sociale ne constitue pas une charge au sens de la comptabilité maastrichtienne, cette dette résultant de dépenses passées non couvertes mais déjà comptabilisées. **L'amortissement de la dette de la sécurité sociale transférée à la Cades est, pour cette dernière, une opération de bilan qui n'emporte pas d'inscription au compte de résultat.** Seules sont considérées comme des charges comptables le paiement des intérêts courants sur cette dette.

Ainsi, un transfert de dette accompagné des ressources annuelles destinées à son amortissement contribue à dégager une capacité de financement de la CADES d'autant plus forte que ce transfert est important. L'importante réduction du besoin de financement des ASSO entre 2010 et 2011 résulte notamment de la reprise de dette décidée dans le cadre de la LFSS pour 2011, et qui s'est accompagnée d'une hausse substantielle de ses recettes ; en effet, tout comme la situation des ASSO s'est amélioré grâce à la création de la CRDS en 1996, le besoin de financement des ASSO s'est réduit en 2011 car la CADES (et donc le secteur des ASSO) a reçu des financements nouveaux (une fraction de CSG en provenance de la CNAF, qui a reçu en contrepartie des recettes fiscales nouvelles). Si le transfert de dette prévu par la LFSS pour 2019 était confirmé, il en découlerait également une amélioration de la capacité de financement de la CADES, probablement d'ampleur moindre puisque les recettes qui lui seraient transférées seraient étalées entre 2020 et 2022. Les recettes nouvelles apportées dans ce schéma de reprise de dette étant prélevées sur celles des régimes de sécurité sociale, le transfert sera en revanche neutre sur la capacité de financement des ASSO.

À l'inverse, l'extinction de la CADES après 2024 aura une incidence forte sur la situation financière des ASSO : que ces ressources soient « supprimées » pour baisser le taux des prélèvements obligatoires, ou qu'elles soient recyclées pour financer de nouveaux besoins (avec par ricochet une hausse du poids des dépenses publiques), la capacité de financement de la CADES disparaîtra en 2024 lorsque toute la dette sociale aura été remboursée et, toutes choses égales par ailleurs, l'excédent des ASSO sera réduit d'autant.

C'est un paradoxe que la « bonne gestion » de la dette sociale, qui doit conduire à un remboursement intégral d'ici 2024 grâce à la création de la CADES et à l'affectation de ressources dédiées à cette mission, conduise à une dégradation de la capacité de financement des ASSO une fois cette échéance passée.

L'ampleur de l'excédent des ASSO résulte ainsi principalement du résultat dégagé par la CADES depuis 2011. La progression attendue sur 2018 et 2019 illustre en revanche essentiellement l'amélioration de la situation financière du régime général et du FSV.

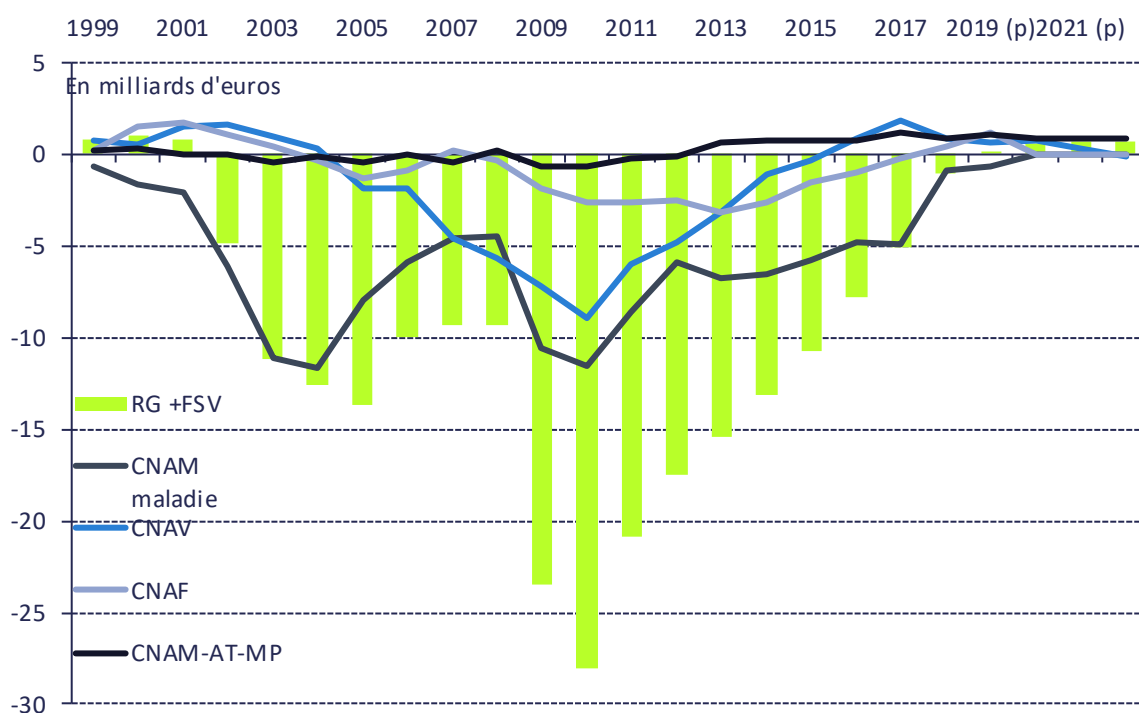
1.3 L'ANNEE 2019 DEVAIT MARQUER LA FIN DU « TROU DE LA SECURITE SOCIALE »

Sur la base des hypothèses mentionnées ci-dessus, le retour à l'équilibre du régime général et du FSV, dont les dépenses représentent trois-cinquièmes de celles des ASSO, était ainsi attendu dès 2019, le solde passant d'un déficit de 5,1 Md€ en 2017, à un déficit de 1 Md€ en 2018, et un léger excédent de 0,1 Md€ en 2019⁹.

En dehors de la période comprise entre 2001 et 2003, le solde du régime général et du FSV a toujours été déficitaire depuis 1990.

La situation serait toutefois assez contrastée selon les branches. Les branches AT-MP et famille seraient largement excédentaires, à hauteur de 1,1 Md€ chacune. La CNAV seule serait également légèrement excédentaire (0,6 Md€), mais le déficit du FSV (2Md€) ne permet pas à la branche vieillesse dans son ensemble d'afficher un solde équilibré. Enfin, l'assurance maladie serait encore déficitaire (0,7 Md€).

Évolution des soldes du régime général et du FSV depuis 1999



⁹ L'excédent attendu pour 2019 lors de la construction du PLFSS était de 0,7 Md€, mais les amendements adoptés au cours des débats parlementaires ont conduit à réduire cet excédent de 0,6 Md€.

1.4 QUELQUES MOIS PLUS TARD, CES PERSPECTIVES DOIVENT ETRE TEMPEREES

Deux aléas majeurs pèsent toutefois sur ces perspectives.

1.4.1 UN MOUVEMENT SOCIAL DE GRANDE AMPLEUR

Le mouvement social des « gilets jaunes », entamé le 17 novembre 2018, a conduit le Gouvernement à prendre des mesures d'urgences destinées à répondre à certaines revendications exprimées. À la suite de l'intervention présidentielle du 10 décembre 2018, la loi portant mesures d'urgence économique et sociale (MUES) a été promulguée le 24 décembre 2018, quelques jours après le vote de la LFSS.

La loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)

Le projet de loi a été présenté en conseil des ministres le 19 décembre, discuté au Parlement les 20 et 21 décembre, et publié au journal officiel le 24 décembre 2018. La loi comporte quatre mesures destinées à améliorer le pouvoir d'achat de certaines populations, notamment les plus modestes, en réponse à certaines revendications exprimées au cours des manifestations se déroulant depuis le 17 novembre. Ces mesures ont d'importantes répercussions sur le système de protection sociale.

L'article 1 prévoit l'exonération de toutes les cotisations et contributions sociales (et d'impôt sur le revenu) dans la limite de 1 000 euros des primes versées aux salariés percevant un salaire annuel inférieur à 3 SMIC, si elles sont versées avant le 31 mars. L'objectif est d'inciter les entreprises à verser une prime pour améliorer le pouvoir d'achat de leurs salariés. Un encadrement des conditions de versement des primes était prévu pour limiter le risque de substitution à des salaires ou des primes qui auraient été versés en l'absence d'exonération (versement rapide, attribution à tous les salariés, encadrement de la modulation du montant de la prime). L'hypothèse retenue étant qu'il n'y aurait pas de substitution avec des éléments de rémunérations assujettis¹⁰, donc pas d'effet d'aubaine, cette mesure n'a pas d'impact direct sur les finances sociales¹¹.

L'article 2 anticipe au 1^{er} janvier l'entrée en vigueur de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires prévue en LFSS et prévoit une exonération d'impôt sur le revenu dans la limite de 5 000 euros. Il s'agit d'anticiper et de renforcer les gains de pouvoir d'achat permis par la mesure initiale, pour un coût de 1,3 Md€ en termes de cotisations sociales uniquement en 2019 (puisque la mesure était déjà prévue en année pleine à compter de 2020) et de 2 Md€ côté fiscal.

¹⁰ Cette hypothèse peut éventuellement se défendre dans le cas d'une annonce exceptionnelle et non anticipée. En revanche, il est évident que dans le cas d'une reconduction, voire d'une pérennisation, l'effet de substitution ne pourrait être que massif et très préjudiciable à l'assiette des cotisations et des prestations de sécurité sociale.

¹¹ L'impact sur les finances publiques correspond à l'impôt sur les sociétés qui aurait été acquitté sur les bénéfices que l'ensemble des primes versées viendra réduire.

L'article 3 rétablit un taux de CSG de 6,6% au lieu de 8,3% pour les pensionnés percevant des rémunérations inférieures à un certain seuil de RFR. Ce seuil correspond, pour un retraité célibataire n'ayant pour ressource que sa pension de retraite, à une pension de 2 000 euros. L'objectif est d'annuler l'impact de la hausse du taux de CSG sur les plus faibles revenus parmi les pensionnés ayant supporté la hausse de la CSG instaurée en 2018. Au final, seuls 30% des retraités seront concernés par cette hausse du taux de CSG. L'impact pour les finances publiques est estimé à 1,3 Md€.

Enfin, l'article 4 prévoit la remise d'un rapport sur le relèvement de la prime d'activité de 100 euros pour un salarié au SMIC sans impact pour les employeurs, qui accompagne la décision de relèvement de la prime d'activité prise parallèlement par voie réglementaire, et dont le coût pour les finances publiques est estimé à 2 Md€.

Si l'on tient compte de la suppression de la hausse des taxes sur le carburant annoncée quelques semaines plus tôt, l'ensemble des mesures destinées à répondre aux préoccupations exprimées par le mouvement des « gilets jaunes » aura ainsi un coût important pour les finances publiques, estimés à plus de 10 Md€.

Le coût final pour les finances sociales est toutefois difficile à préciser : les mesures de la loi MUES ayant un impact sur les recettes des régimes de sécurité sociale (l'anticipation au 1^{er} janvier de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires et la création d'un taux intermédiaire de CSG sur les revenus de remplacement) ont été discutées et votées dans le cadre d'un projet de loi ordinaire, le Gouvernement n'ayant pas choisi de procéder à une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Compte tenu du cadre juridique existant et du monopole des LFSS en matière de non-compensation des pertes de recettes, l'impact financier des mesures de la loi MUES doit donc être compensé à la sécurité sociale. Il reviendra toutefois au Parlement de confirmer, dans le cadre de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale (LFSS rectificative pour 2019 ou LFSS pour 2020 au plus tard), cette éventuelle compensation et d'en préciser les modalités, ou bien d'écarter, dans le cadre organique applicable, ce principe de compensation par une disposition expresse.

1.4.1 UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE QUI A CONNU UN FLECHISSEMENT EN FRANCE, MAIS MOINS ACCENTUE QUE DANS D'AUTRES PAYS

L'environnement macroéconomique est rapidement apparu moins porteur que ce qui avait été envisagé à l'été 2018. Les données relatives à la masse salariale du troisième trimestre faisaient ainsi état d'une progression trimestrielle moins dynamique que lors des 8 trimestres précédents, avec une croissance de 0,7%. La croissance de la masse salariale du 4^{ème} trimestre, a toutefois été de 1%, en dépit des signaux négatifs attendus sur l'activité économique. Au final, la croissance de la masse salariale en 2018 s'est révélée conforme à la prévision (3,5%).

De la même manière, dans son point de conjoncture du 21 décembre 2018, l’Insee anticipait une progression trimestrielle du PIB de seulement 0,2% au dernier trimestre 2018, et révisait sa prévision de croissance annuelle de -0,2 point (soit 1,5% en 2018). Au final, la croissance du PIB sur les deux derniers trimestres aura été de 0,3%, permettant une croissance annuelle du PIB de 1,6%, soit 0,1 point de moins que la prévision retenue à l’automne.

Au-delà des impacts sur les agrégats macroéconomiques de 2018, ce ralentissement de l’activité économique en fin d’année, et la poursuite du mouvement des gilets jaunes au début de 2019, laissaient présager d’un environnement macroéconomique national un peu moins porteur pour l’exercice 2019. Par ailleurs, la conjoncture internationale n’est pas non plus extrêmement favorable, ni en Europe avec la quasi-récession en Allemagne, les incertitudes liées au Brexit au Royaume-Uni, ou encore les tensions budgétaires en Italie, ni aux États-Unis tenté par un repli protectionniste, ni en Chine avec le ralentissement de l’économie. En février 2019, la commission européenne¹² prévoyait par exemple une croissance du PIB français de seulement 1,3% en 2019, soit une progression équivalente à celle de la zone euro.

Les nouvelles hypothèses macroéconomiques retenues pour la construction du programme de stabilité, confirment la dégradation de conjoncture économique, mais dans des proportions moins importantes que ne le craignait la Commission européenne : la prévision de croissance du PIB est ramenée à 1,4% par an sur toute la période 2019-2022 (contre 1,7% en PLF/PLFSS), soit une prévision identique à celle publiée par la Banque de France en mars 2019¹³, tandis que la progression de la masse salariale serait de 3,1% en 2019 (contre 3,5% prévu en PLFSS). Selon le FMI¹⁴, les perspectives de croissance en France (+1,3%) se situent dans la moyenne de la zone euro, tandis que les perspectives pour le Royaume-Uni (1,2%), l’Allemagne (0,8%), et surtout l’Italie (0,1%) apparaissent moins favorables.

		2018	2019	2020	2021	2022
Croissance du PIB en volume	PLFSS	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
	Pstab	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Croissance de la masse salariale	PLFSS	3,5%	3,5%	3,7%	3,8%	3,7%
	Pstab	3,5%	3,1%	2,9%	3,1%	3,4%

1.4.2 DES TRAJECTOIRES QUI SERONT PROBABLEMENT MOINS FAVORABLES

Compte tenu de ces éléments, la trajectoire financière pourrait être significativement dégradée, comme cela avait été annoncé par la ministre des Solidarités et de la santé le 22 janvier dernier lors de ses vœux à la presse¹⁵. Le tableau ci-dessous illustre ce que pourrait être la trajectoire financière du régime général et du FSV, en partant de la trajectoire votée en LFSS et en retenant quelques hypothèses nécessairement conventionnelles.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_forecast_winter_07_02_19_fr_en.pdf

¹³ <https://www.banque-france.fr/economie/projections-macroeconomiques-france>

¹⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>

¹⁵ A. Buzyn avait alors admis que le retour à l’équilibre en 2019 était compromis, et que le calendrier du retour à l’équilibre devait être révisé.

Avertissement

Il n'est pas du ressort du HCFiPS de présenter une nouvelle trajectoire financière construite sur ces nouvelles hypothèses macroéconomiques, ni sur le champ du régime général et du FSV, et encore moins sur le champ des ASSO.

Le programme de stabilité 2019-2022 prévoit une capacité de financement des ASSO de 0,5% du PIB en 2018 et 2019 (contre 0,6% et 0,8% dans le RESF annexé au PLF 2019), de 0,8% en 2020, 1% en 2021, et 1,2% en 2022, mais les trajectoires de dépenses, recettes et soldes ne sont pas détaillées. L'actualisation de la prévision pour 2019 sera effectuée dans le cadre de la CCSS de juin prochain, et la trajectoire pluriannuelle dans le cadre du prochain PLFSS.

Les éléments présentés ci-dessous ne sont donc qu'une actualisation théorique de la trajectoire votée en LFSS au vu des éléments rendus publics par ailleurs (impact de la loi MUES, nouvelles hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité et sensibilité des recettes à la progression de la masse salariale).

- Ainsi, s'il était décidé dans la future loi de financement que l'impact des mesures de la loi MUES ne devait pas être compensé à la sécurité sociale, le solde du régime général et du FSV en 2019 ne serait pas de 0,7 Md€ comme anticipé au moment du PLFSS, ni même de 0,1 Md€ tel qu'il ressort de la promulgation de la LFSS le 22 décembre 2018, mais de -2,5 Md€¹⁶. Dans un tel scénario, la dégradation serait en revanche moins marquée à compter de 2020, puisque l'impact de l'anticipation de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires n'aurait d'effet qu'en 2019 ; le régime général et le FSV continueraient toutefois à enregistrer des déficits sur la période 2020-2022 (-0,8 Md€).
- La clôture des comptes de la sécurité sociale pour l'exercice 2018 fait état d'un déficit de 1,2 Md€ sur le champ du régime général et du FSV, soit un niveau très proche de ce qui était prévu lors de la LFSS (1,0 Md€) ; on suppose ici que les écarts à la prévision étant minimes, il n'y a pas d'effet base à prendre en compte pour les exercices suivants.
- En intégrant les effets potentiels de la dégradation de l'environnement macroéconomique¹⁷, et uniquement à titre d'exemple, le déficit pourrait atteindre 3,4 Md€ en 2019, et progresser ensuite pour atteindre 5,9 Md€ en 2022.

¹⁶ On ne prend pas en compte ici l'impact de la censure par le Conseil constitutionnel de la mesure prévoyant une sous-revalorisation de certaines prestations en 2020 ; cette mesure devait engendrer des économies de l'ordre de 1,8 Md€ sur le champ de l'ensemble des régimes de base en 2020, et jouer ensuite en base sur les exercices suivants. Il conviendrait donc théoriquement de dégrader d'autant les soldes issus du vote de la LFSS. Mais les annonces du président de la République le 25 avril dernier laissent entendre que cette mesure sera à nouveau proposée pour 2020 dans le cadre des prochaines lois financières, uniquement pour les pensions supérieures à 2000€ par mois. Les détails quant à l'impact de ces différentes mesures ne sont toutefois pas connus à ce stade.

¹⁷ En s'appuyant sur les données de sensibilité des prévisions aux hypothèses macroéconomiques présentées dans le rapport de la CCSS de septembre 2018, une variation de 0,1 point de la croissance de la masse salariale entraîne une variation de 230 M€ des recettes du régime général.

- La trajectoire financière votée l'automne dernier intègre les effets de transferts de recettes du régime général vers l'État d'une part, le Gouvernement ayant appliqué le principe de la participation de la sécurité sociale aux efforts de la baisse des prélèvements, et vers la CADES d'autre part, afin de permettre le financement de la reprise de dette. En revenant sur ces transferts, le régime général et le FSV pourraient à nouveau enregistrer des excédents à compter de 2021, mais l'objectif d'un équilibre dès 2020 nécessite des mesures supplémentaires pour 1,8 Md€ (en plus du financement de la réindexation des pensions inférieures à 2000€ annoncée par le Président de la république le 25 avril 2019).

Trajectoires financières possibles du régime général et du FSV en fonction de diverses hypothèses conventionnelles (milliards d'euros)

	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)	2020 (p)	2021 (p)	2022 (p)
Solde RG+FSV PLFSS initial	-7,8	-5,1	-1,0	0,7	1,2	1,3	1,3
Amendements votés en court de débats				-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
<i>dont exonération "De Ruyter" *</i>				-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<i>dont renforcement des exonérations ciblées</i>				-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<i>dont révision de la fraction de CSG affectée à l'UNEDIC</i>				-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<i>dont autres (cotisation subsidiaire, congé paternité...)</i>				0,0	0,0	0,0	0,0
Solde RG+FSV LFSS votée	-7,8	-5,1	-1,0	0,1	0,6	0,6	0,6
Loi MUES				-2,6	-1,4	-1,4	-1,5
<i>dont anticipation des exonérations sur les heures supplémentaires</i>				-1,3	0,0	0,0	0,0
<i>dont création d'un taux intermédiaire de CSG sur les revenus de remplacement</i>				-1,4	-1,4	-1,4	-1,5
Solde RG+FSV après LFSS et MUES	-7,8	-5,1	-1,0	-2,5	-0,8	-0,8	-0,8
Aléa possible lié aux hypothèses macroéconomiques				-0,9	-2,8	-4,4	-5,1
Solde RG+FSV après LFSS et MUES, yc. clôture des comptes 2018 et nouvelles hypothèses macroéconomiques	-7,8	-5,1	-1,2	-3,4	-3,6	-5,2	-5,9
Rappel : transferts Etat					1,5	3,5	5,0
Solde RG+FSV après LFSS et MUES, yc. clôture des comptes 2018 et nouvelles hypothèses macroéconomiques, hors transferts Etat	-7,8	-5,1	-1,2	-3,4	-2,1	-1,7	-0,9
Rappel : transferts CADES					1,6	3,4	5,1
Solde RG+FSV après LFSS et MUES, yc. clôture des comptes 2018 et nouvelles hypothèses macroéconomiques, hors transferts Etat et CADES	-7,8	-5,1	-1,2	-3,4	-0,5	1,8	4,2

Source : secrétariat général du HCFIPS.

* : l'exonération « De Ruyter », du nom de l'arrêt de février 2015 rendu par la Cour de justice de l'Union Européenne, correspond à une exonération de CSG et de CRDS pour les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'UE.

Note : les soldes présents ici sont purement illustratifs. La prévision pour 2019 sera actualisée dans le cadre de la CCSS de juin, et la nouvelle trajectoire pluriannuelle dans le cadre du prochain PLFSS.

2 LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ISSUES DES LOIS FINANCIÈRES POUR 2019

Les actualisations annuelles de l'état des lieux du financement de la protection sociale sont l'occasion pour le Haut Conseil de faire le point sur les évolutions décidées chaque année dans le cas des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. À la date de rédaction de la présente note, il est possible de prendre en compte dans les développements qui suivent les dispositions adoptées par le Parlement dans les lois de financement de la sécurité sociale pour 2018 et 2019, le projet de loi de finances pour 2019 et le projet de loi de finances rectificative pour 2018. Le présent document s'efforce de tenir compte, selon certaines conventions, du projet de loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (loi MUES), présenté par le Gouvernement en urgence le 19 décembre 2018 pour mettre en œuvre les annonces présidentielles qui ont suivies le mouvement social des « gilets jaunes », et adopté définitivement le 21 décembre 2018.

Plusieurs dispositions, qu'il n'est pas question de décrire précisément ici¹⁸, ont un impact direct sur le financement de la protection sociale. À cet égard, les évolutions qui en découlent font ressortir quatre aspects saillants.

2.1 SUITE A LA TRANSFORMATION DU CICE EN ALLEGEMENT PERENNE DE COTISATIONS, ET AUX IMPLICATIONS QUI EN DECOULENT, LA TVA DEVIENT UNE DES PRINCIPALES RECETTES DE LA SECURITE SOCIALE

Les lois financières de l'automne 2017 avaient déjà prévu la suppression du CICE, sa transformation en allègement de cotisations à compter de janvier 2019 et le renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC, de manière à ne pas enchérir le coût du travail pour les entreprises et à ce qu'il n'y ait plus de cotisations sociales au niveau du SMIC. Concrètement, la suppression du CICE s'accompagne donc :

- d'une réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC, de manière à accorder le même bénéfice que dans le cadre du CICE, mais de manière immédiate et non plus avec un décalage d'un an ;
- d'un relèvement d'environ 6 points du coefficient maximal de réduction de l'allègement général sur les bas salaires, afin de maintenir le niveau global des allègements au SMIC. Ce relèvement du coefficient est opéré par l'intégration des cotisations d'assurance vieillesse complémentaires dans le calcul de la réduction, soit 6,01 points au niveau du SMIC.
- d'un renforcement du coefficient maximal des allègements généraux de 4,05 points, en intégrant les contributions d'assurance chômage.

¹⁸ Ces mesures font l'objet d'études d'impact détaillées dans l'annexe 9 du PLFSS et dans le projet de loi MUES. Les études d'impact de l'annexe 9 décrivent toutefois les mesures telles qu'elles étaient construites dans le projet de loi initial, et ne tiennent pas compte ni des amendements ni des impacts de la loi MUES.

Par ailleurs, la LFSS pour 2018 prévoyait qu'un examen approfondi des dispositifs d'exonérations ciblées serait réalisé au cours de l'année 2018, en vue d'une refonte de ces dispositifs dans le PLFSS pour 2019.

Enfin, la LFSS pour 2018 précisait que les impacts financiers pour les organismes sociaux feront l'objet d'une compensation des pertes de recettes dont les modalités seront précisées dans le cadre des lois financières pour 2019.

Les lois financières pour 2019 apportent donc les précisions évoquées ci-dessus. Elles procèdent par ailleurs à une modification du calendrier initialement prévu. Comme prévu, le CICE est bien supprimé pour les rémunérations courant à compter de janvier 2019 et remplacé par une réduction du taux de cotisation d'assurance maladie de 6 points pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC et par un relèvement du coefficient maximal des allègements généraux de 6,01 points, prenant en compte les cotisations d'assurance vieillesse complémentaire à compter de cette même date. En revanche, le renforcement supplémentaire des allègements généraux de 4,05 points au niveau du SMIC (en intégrant dans le calcul les cotisations d'assurance chômage) n'entre en vigueur, dans le cas général, que pour les rémunérations dues au titre des périodes d'activité courant à compter d'octobre 2019. Ce décalage permet de réduire, à hauteur de 2,5 Md€ en 2019, le coût de ce renforcement des allègements généraux pour les finances publiques, estimé à 3,5 Md€ en année pleine.

Du point de vue du financement de la protection sociale, ces dispositions ont quatre implications majeures.

2.1.1 UNE IMBRICATION RENFORCEE ENTRE ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

Une première conséquence qui découle de cette modification du calcul des allègements généraux réside dans l'imbrication croissante des processus de recouvrement entre les principaux organismes de protection sociale que sont le régime général de la sécurité sociale, la MSA, les régimes d'assurance vieillesse complémentaire des salariés (Agirc-Arrco), et le régime d'assurance chômage (Unedic).

En l'état actuel du droit, cette évolution n'aura pas directement d'impact s'agissant des cotisations d'assurance chômage, déjà recouvrées par les Urssaf depuis 2011 : les Urssaf pourront ainsi établir en aval le coût respectif pour l'Unedic et pour la sécurité sociale de la nouvelle réduction générale, sans que l'employeur ait à calculer lui-même en amont la part respective des deux organismes. En revanche, ce n'est pas le cas pour les cotisations d'assurance vieillesse complémentaire, collectées par les organismes gestionnaires de la retraite complémentaire. Du point de vue des entreprises, il y aura donc toujours deux circuits de collecte, mais avec un unique calcul pour la réduction générale qui aura un impact sur les

montants de cotisations acquittés dans les deux circuits. Les Urssaf devront donc fournir aux employeurs les éléments du calcul permettant d'imputer la réduction générale sur les cotisations dues à la sécurité sociale et à l'Unedic d'une part, et à l'Agirc-Arrco d'autre part.

Conformément aux annonces faites au moment de la présentation de la LFSS pour 2018, des évolutions du cadre réglementaire applicable aux allègements généraux ont donc été opérées¹⁹ de manière à garantir une simplicité de mise en œuvre de la mesure et une sécurisation juridique maximale pour les employeurs. Ce rapprochement entre les deux réseaux vise plus largement à assurer une unicité d'interlocuteur à différentes étapes clés du recouvrement.

Le renforcement du rôle de la branche recouvrement dans le calcul et le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse complémentaire s'inscrit dans une logique plus globale de renforcement du rôle de l'Acos, amorcée depuis plusieurs années (cf. encadré)

Principales étapes de l'élargissement du périmètre de la collecte par les URSSAF

- L'interlocuteur social unique (ISU), créé en 2008 et placé sous la responsabilité du RSI mais étroitement lié au réseau des URSSAF, a été remplacé en 2017 par un service spécifique destiné au recouvrement des prélèvements sociaux dus par les travailleurs indépendants placé sous la double tutelle du RSI et des URSSAF. La suppression du RSI en janvier 2018 conduit à confier intégralement cette collecte à la branche recouvrement du régime général.
- Les cotisations d'assurance chômage sont recouvrées depuis 2011 par les URSSAF, en application de la loi de 2008 portant réforme de l'organisation du service public de l'emploi.
- Différents travaux²⁰ se sont penchés sur la pluralité des réseaux de recouvrement, et ont identifié des pistes d'amélioration possible, en s'appuyant sur le réseau des URSSAF pour concentrer l'activité de recouvrement des prélèvements portant sur les salaires. Cela doit permettre d'offrir au cotisant une unicité d'interlocuteur et donc une simplification des démarches et une sécurisation juridique renforcée d'une part, et de profiter d'un coût marginal de collecte extrêmement bas proposé par la branche recouvrement, afin d'améliorer l'efficacité de gestion du système de collecte d'autre part.
- Ces pistes de réflexion ont été identifiées dans le cadre du plan Action Publique 2022, et le ministre de l'action et des comptes publics a même proposé une réflexion sur la faisabilité – totale ou partielle et en tout état de cause progressive- de créer une agence unique du

¹⁹ La doctrine, la jurisprudence et les circulaires sur les allègements généraux seront désormais opposables aux organismes gérant la protection complémentaire, la position de l'Acos en cas de désaccord sur le calcul des allègements entre les deux réseaux primera sur la position des organismes gestionnaires de la retraite complémentaire, une convention entre les deux réseaux prévoira les modalités de coopération permettant de garantir l'unicité de l'information et des procédures applicables dans les deux réseaux...

²⁰ Cour des comptes, « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », 20 juillet 2016 ; Haut conseil du financement de la protection sociale, « Rapport sur les relations des entreprises avec les organismes de protection sociale », juillet 2017. Ces travaux portent toutefois essentiellement sur le secteur non agricole, le rôle de la MSA dans la gestion de la protection sociale des exploitants et salariés agricoles étant très spécifique (organisme intégré faisant office d'interlocuteur unique, gérant deux régimes de base et un régime complémentaire, ainsi que l'intégralité des branches associées, y compris l'activité de recouvrement).

recouvrement, se substituant aux services actuellement dédiés aux prélèvements fiscaux (douanes, DGFIP) et sociaux (Urssaf, Agirc-Arrco...), sujet qui soulève de très lourdes questions qui ne peuvent être abordées ici.

- D'autres transferts du recouvrement, d'ampleur plus modestes mais parfois très techniques, sont en cours : cotisations et contributions sociales des artistes-auteurs, des VRP, des marins, de la contribution due à l'AGEFIPH (association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), taxe d'apprentissage, contribution à la formation professionnelle...

Compte tenu de ce contexte, la question de l'existence même de deux réseaux de collecte des cotisations sociales est à nouveau posée. Comme cela avait été évoqué par le HCFIPS dans son rapport de juillet 2017, une telle évolution suppose que les données agrégées sur lesquelles s'appuient les Urssaf d'un côté, et les données individuelles de salaires utilisées par l'Agirc-Arrco pour le calcul des droits individuels aux prestations retraite de l'autre, fassent l'objet de rapprochements et de fiabilisation ; ces travaux, rendus possibles et facilités par la généralisation de la DSN depuis 2017-2018, constituent un axe important de la branche recouvrement. La question de la collecte des cotisations d'assurance vieillesse sera par ailleurs naturellement et directement évoquée dans le cadre de la future réforme des retraites.

Au-delà du calcul des allègements et des procédures de collecte, l'imbrication entre organismes sera d'autant plus renforcée que c'est l'Acoss qui procédera, au moins en 2019, à la compensation financière des pertes de recettes pour ces organismes.

2.1.2 UN SCHEMA DE COMPENSATION PROVISoire ET COMPLEXE

Compte tenu de leur ampleur, les pertes de recettes associées à la modification du calcul des allègements généraux doivent nécessairement être compensées. En 2019, on estime ainsi que la modification du calcul des allègements généraux et leur renforcement viendra minorer les recettes de l'Agirc-Arrco de 5,1 Md€, celles de l'Unedic de 1 Md€ en 2019 (3,5 Md€ en année pleine), et celles du régime général de 17,4 Md€ :

	Coût (-) / Gain (+)
Réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie	-22,6
Renforcement des allègements généraux	-0,9
<i>dont impact pour le régime général</i>	5,1
<i>dont impact pour l'Agirc-Arrco</i>	-5,1
<i>dont impact pour l'Unedic</i>	-1,0

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la LFSS pour 2018, ces pertes de recettes donnent lieu à compensation. Le schéma mis en place est toutefois est relativement complexe, et soulève d'importantes questions.

La complexité résulte de la conjonction de plusieurs éléments :

- la compensation globale de ce dispositif passe par le transfert d'une recette unique, *via* une fraction supplémentaire de TVA, déterminée en tenant compte des impacts de la mesure sur les allègements généraux, mais également d'autres dispositions des lois financières (refonte des exonérations ciblées, transfert du produit du prélèvement social sur les revenus du capital, effet en année pleine de la mesure de suppression des cotisations salariales d'assurance chômage...);
- la fraction affectée à la sécurité sociale est déterminée en loi de finances, en ne distinguant que deux organismes, l'Acoss pour accomplir ses missions de compensation vis-à-vis des régimes d'assurance vieillesse complémentaire (mais pas au titre de sa mission de compensation des pertes de recettes de cotisations patronales pour l'Unedic) et la CNAM pour le reste, impliquant ensuite une réaffectation de recettes entre organismes sociaux pour neutraliser l'impact financier prévisionnel pour chaque organisme.

Concrètement, les pertes de recettes liées au renforcement des allègements généraux pour les régimes d'assurance vieillesse complémentaire, seront intégralement compensées par l'Acoss, qui se voit affecter directement une fraction de TVA nette de 2,87 points en contrepartie. Cette fraction devrait engendrer un produit estimé à 5,1 Md€ sur la base des prévisions de rendement de la TVA nette estimées au moment des lois financières à l'été 2018, soit le coût prévisionnel pour l'Agirc-Arrco du renforcement des allègements généraux. En cas d'écart entre le rendement de la fraction de TVA affectée à l'Acoss et le coût pour l'Agirc-Arrco, le solde sera imputé dans le compte de résultat de la branche vieillesse du régime général.

Les pertes de recettes pour le régime d'assurance chômage liées au renforcement des allègements généraux seront également intégralement compensées par l'Acoss. En revanche, cette fois, l'Acoss se voit affecter à ce titre une fraction de la taxe sur les salaires de 10,78 points, et non de la TVA. Cette fraction devrait engendrer un produit estimé à 1 Md€ sur la base des prévisions de rendement de la taxe sur les salaires estimées au moment des lois financières à l'été 2018, soit le coût prévisionnel pour l'Unedic du renforcement des allègements généraux. En cas d'écart entre le rendement de la fraction de taxe sur les salaires affectée à l'Acoss et le coût pour l'Unedic, le solde sera réparti entre les quatre branches du régime général.

Ce schéma soulève par ailleurs d'importantes questions,

- Il introduit indirectement une nouvelle mission pour la branche recouvrement du régime général, désormais chargé de servir de « chambre de compensation » entre le budget général de l'État d'un côté et des organismes sociaux de l'autre, organismes n'entrant par ailleurs pas dans le champ des LFSS et/ou pour lesquelles les Urssaf ne sont pas chargées de la collecte des prélèvements.

- Ces schémas entraineront mécaniquement des impacts sur les comptes du régime général du fait de ces opérations concernant d'autres organismes n'entrant pas dans le champ des LFSS. En effet, il y aura nécessairement un écart en 2019 entre le montant de la compensation servie par l'Acoss sur la base des pertes de recettes réelles découlant de la modification du mode de calcul des allègements généraux (qui dépendent de l'évolution de la masse salariale, de la déformation des salaires et de la structure de l'emploi) d'une part, et le produit de TVA qui sera comptabilisé par l'Acoss au titre de la fraction qui lui revient (et qui dépend donc principalement de la consommation des ménages) d'autre part.

L'étude d'impact de la mesure annexée au PLFSS évoque ainsi une mesure transitoire pour le volet regardant l'assurance vieillesse complémentaire, annonçant une nécessaire clarification dans le cadre de la réforme des retraites. Une telle précision n'est pas apportée à ce stade concernant la compensation à l'Unedic.

2.1.3 UNE REFORME INABOUTIE DES DISPOSITIFS D'EXONERATIONS CIBLEES DE COTISATIONS SOCIALES

Le renforcement des allègements généraux rendait par ailleurs nécessaire une rationalisation des dispositifs ciblés d'exonération, dont certains deviennent *de facto* moins intéressants que le droit commun, au moins pour les faibles rémunérations.

Certains dispositifs ont ainsi été supprimés, les employeurs ayant intérêt à recourir aux allègements généraux renforcés, plus avantageux pour les rémunérations inférieures à 1,1 ou 1,2 SMIC, soit pour l'essentiel des salariés ouvrant droit à ces dispositifs. Il s'agit des exonérations prévues dans le cadre de l'alternance et de l'apprentissage, et des exonérations applicables au secteur de l'insertion par l'activité économique et de certains contrats aidés. Le secteur public ne peut bénéficier des allègements généraux, aussi ces dispositifs ont été maintenus au seul profit des employeurs publics.

Certains dispositifs sont restés inchangés, alors même qu'ils offrent un avantage pour des rémunérations bien supérieures aux allègements généraux et qu'ils ont été, pour certains, jugés largement inefficients. Il s'agit notamment des exonérations dites « zonées » : BER, ZRR, ZRD. Ainsi, les employeurs concernés pourront optimiser en recourant aux allègements généraux pour leurs salariés percevant moins de 1,2 SMIC, tout en continuant de bénéficier de ces dispositifs spécifiques pour des rémunérations supérieures. Le dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI) n'a pas non plus été modifié, mais les caractéristiques et objectifs de cette exonération étant assez distincts des autres exonérations ciblées, le renforcement des allègements généraux n'impliquait pas avec la même urgence une éventuelle modification du dispositif. Par ailleurs, celui-ci avait fait l'objet d'une évaluation positive par la mission IGAS-IGF de 2015.

Enfin, d'autres ont été modifiés, de manière à tenir compte du renforcement des allègements généraux au niveau du SMIC, en essayant parallèlement de les améliorer en corrigeant certaines imperfections identifiées par les corps d'inspection. L'objectif était notamment de rendre ces aides plus dégressives, en concentrant l'effort financier sur les rémunérations proches du SMIC, là où l'effet sur l'emploi est le plus efficace. Les solutions proposées initialement par le Gouvernement, décrites dans l'annexe 9 du PLFSS, ont toutefois été assez sensiblement modifiées par amendement au cours des débats parlementaires.

- Dans le secteur des services à la personnes, l'exonération accordée aux aides à domicile intervenant auprès d'une personne fragile correspondait à une exonération des seules cotisations de sécurité sociale (28,7%) sans limitation de rémunération. Il a été proposé de transformer cette aide en une exonération de cotisations identique aux allègements généraux renforcés (40,4%) pour les rémunérations inférieures à 1,1 SMIC, puis dégressive jusqu'à 1,6 SMIC. Ce nouveau dispositif était construit à coût constant pour les finances publiques. Les amendements votés en cours de débat au Parlement ont conduit à maintenir une exonération totale jusqu'à 1,2 SMIC.
- Dans le secteur agricole, l'exonération accordée aux employeurs de travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi correspondait à une exonération totale de cotisations employeurs, y compris retraites complémentaires, jusqu'à 1,25 SMIC et dégressive ensuite jusqu'à 1,5 SMIC. Il a été proposé de supprimer ce dispositif devenu moins avantageux que le droit commun pour tous les secteurs de l'activité agricole, à l'exception de deux secteurs : la filière viticole et les cultures spécialisées. Le dispositif TODE, avec une exonération totale jusqu'à 1,15 SMIC, a finalement été maintenue.
- Dans les départements d'outre-mer, il était prévu de rationaliser un ensemble très complexe d'exonérations (9 barèmes différents), offrant des exonérations dégressives jusqu'à des niveaux de rémunération parfois très élevés (4,5 SMIC). Il s'agissait donc d'aligner l'exonération maximale sur les allègements généraux, de réduire le nombre de barèmes à trois, de concentrer l'effort sur les rémunérations proches du SMIC et dans les secteurs jugés stratégiques. Les amendements votés au Parlement ont toutefois conduit à créer un quatrième barème, à modifier la répartition sectorielle et à étendre les exonérations que le PLFSS proposait de réduire.

Au final, alors que l'objectif initial du Gouvernement était de s'appuyer sur le renforcement des allègements généraux pour réduire le nombre et le coût des dispositifs ciblés, conformément aux préconisations effectuées depuis plusieurs années par des corps d'inspection²¹ afin de simplifier le paysage, de réduire les coûts global et de concentrer les efforts financiers sur les rémunérations proches du SMIC, cette démarche apparaît – suite aux débats parlementaires - inaboutie. Elle s'est par ailleurs avérée coûteuse, même pour les finances sociales en dépit du principe réaffirmé d'une stricte compensation par dotations budgétaires des pertes de recettes liées aux exonérations ciblées (*cf. infra*).

²¹ IGAS-IGF, « Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques », juin 2015.

2.1.4 LA TVA DEVIENT UNE RECETTE ESSENTIELLE DE LA SECURITE SOCIALE

Conformément aux engagements du Gouvernement et aux nouvelles modalités encadrant les relations entre le budget général de l'État et la sécurité sociale, les pertes de recettes pour les organismes sociaux liées à ces mesures ont fait l'objet d'une compensation financière. Compte tenu des mouvements issus de la modification du calcul des allègements généraux et à leur renforcement, ainsi qu'aux mouvements indirectement liés à la refonte des dispositifs ciblés d'exonération, le montant de cette compensation s'est révélé particulièrement élevé. La compensation a donc été opérée par l'affectation directe à la sécurité sociale d'une fraction de TVA, définie en loi de finance.

La détermination de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale ne découle cependant pas uniquement des pertes de recettes liées aux exonérations. Le graphique ci-dessous illustre le passage entre le produit de TVA affecté en 2018 et le produit attendu en 2019.

■ Détermination de la clé de TVA affectée à la sécurité sociale en 2019 (Md€)



■ Source : Annexe 9 au PLFSS pour 2019 et calculs HCFiPS

- L'impact direct de la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations, par le biais d'une réduction de 6 points du taux de la cotisation d'assurance maladie, était ainsi estimé à un peu moins de 22,6 Md€, tandis que le renforcement des allègements généraux à compter d'octobre était évalué à près de 1 Md€.

- La refonte des exonérations ciblées se traduit par l'affectation d'une fraction de TVA lorsqu'un dispositif anciennement compensé est supprimé (alternance, apprentissage, insertion par l'activité économique...), ou lorsque la refonte envisagée donne lieu à un surcoût (TODE, outre-mer, services à la personne). L'ensemble de ces effets était estimé à 1,2 Md€ en PLFSS.
- A ces effets s'ajoute l'impact en année pleine de la mesure de suppression progressive de la cotisation d'assurance chômage, estimé à 4,1 Md€.
- Enfin, une première étape de la rationalisation du partage de recettes entre le budget général et la sécurité sociale se traduit par l'affectation au budget général de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus du capital à l'exception de la CSG, indiscutablement liée à la sécurité sociale, et de la CRDS, qui doit demeurer affectée à la CADES. Ce transfert correspond à un montant de 7,4 Md€.

Alors que la sphère sociale percevait en 2018 une fraction de TVA nette égale à 5,99%, soit un montant prévisionnel de 10,5 Md€, la fraction est portée en 2019 à 26%, pour un rendement prévisionnel de 46,1 Md€ (après prise en compte des amendements).

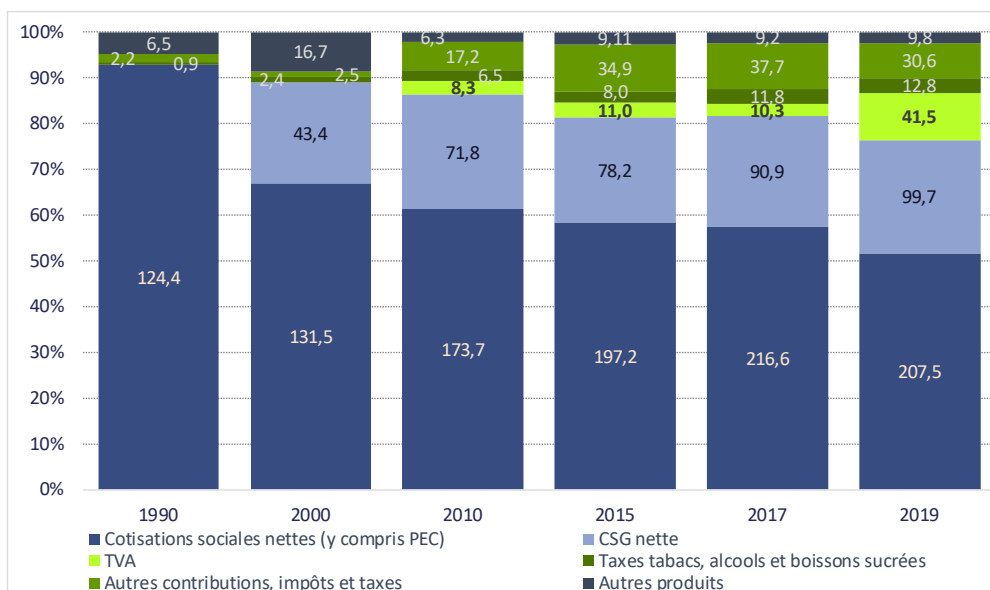
Tableau : Répartition de la TVA nette depuis 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget général de l'Etat	93,79%	91,81%	92,71%	92,81%	92,89%	94,01%	74,00%
Organismes de sécurité sociale	6,21%	8,19%	7,29%	7,19%	7,11%	5,99%	26,00%
<i>dont CNAM</i>	5,88%	7,85%	7,10%	7,19%	7,11%	0,35%	23,13%
<i>dont régimes de sécurité sociale au titre de la compensation d'exonérations ciblées</i>	0,33%	0,34%	0,19%	0,00%	0,00%		
<i>dont AcoSS au titre de ses missions de compensation à des organismes hors sécurité sociale</i>						5,64%	2,87%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : annexe 6 au PLFSS pour 2019, LFI pour 2019

Sur le temps long, la TVA fait désormais figure de recette majeure pour la sécurité sociale : alors que le financement du régime général et du FSV était quasiment exclusivement assuré par les cotisations sociales en 1990 (92,8%), et que l'ensemble composé des cotisations sociales et de la CSG représentait encore 89% des recettes en 2000, cette part a progressivement baissé pour atteindre 81,7% en 2017. En 2019, l'ensemble des cotisations sociales et de la CSG ne représenterait plus que trois quarts des recettes du régime général et du FSV, alors que la TVA correspondrait à plus de 10% des recettes.

Graphique : Évolution de la structure du financement du régime général et du FSV depuis 1990 (Md€)



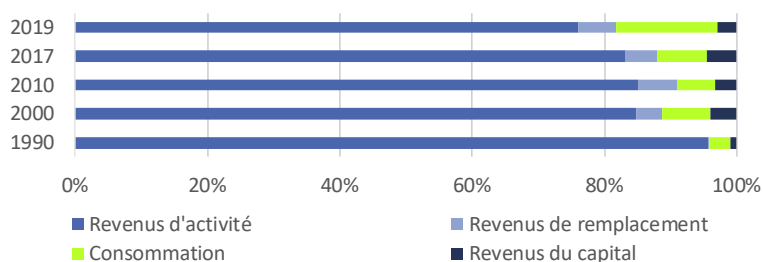
Source : HCFiPS, sur la base des CCSS et des annexes au PLFSS pour 2019

Le produit de TVA affecté à la sécurité sociale est équivalent par exemple à :

- la moitié des impositions de toutes nature (hors CSG) affectées à la sécurité sociale ;
- près du double du produit de la CSG sur les revenus de remplacement ;
- plus de 80% des ressources de la branche famille.

Cette évolution modifie profondément la structure du financement de la sécurité sociale selon l'assiette économique du prélèvement, les prélèvements pesant sur la consommation constituant désormais une fraction importante des recettes.

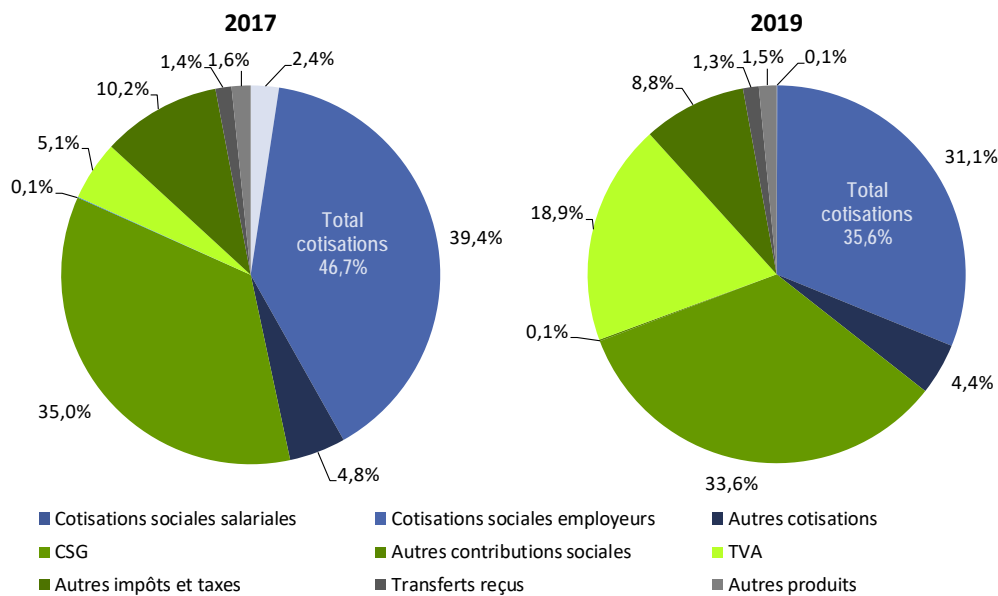
Évolution de la structure du financement par assiette de prélèvements



Source : PQE financement annexé au PLFSS pour 2019, et calculs HCFiPS

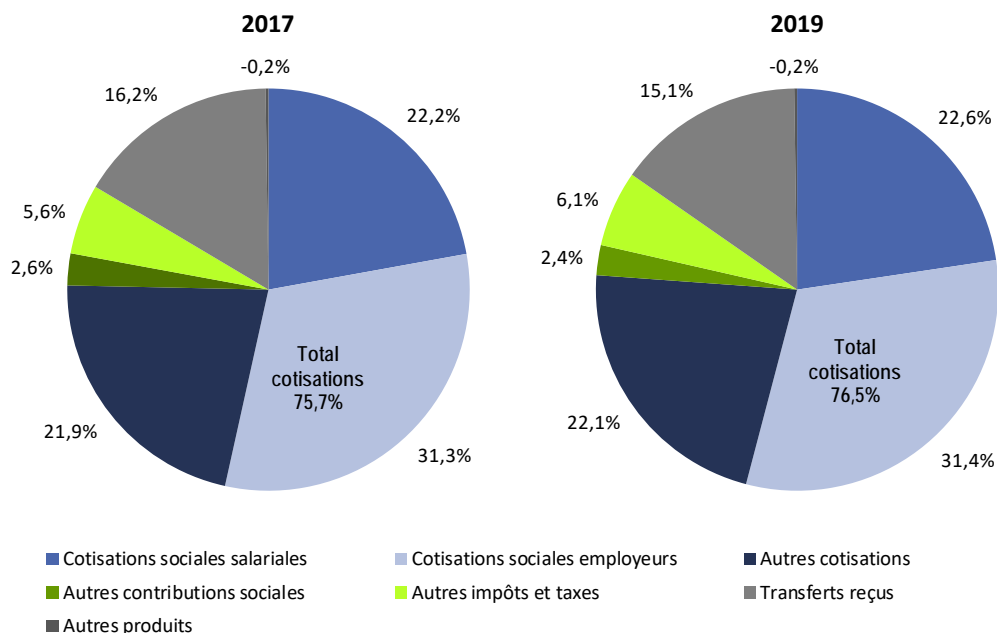
Enfin, après prise en compte des transferts de recettes entre organismes et entre branches prévus en LFSS (pour tenir compte notamment du fait que la TVA affectée à la sécurité sociale –hors fraction revenant à l'Acoss- est, en pratique, attribuée intégralement à la CNAM), ces évolutions conduisent à changer la structure du financement de chaque branche.

Structure du financement de la branche maladie



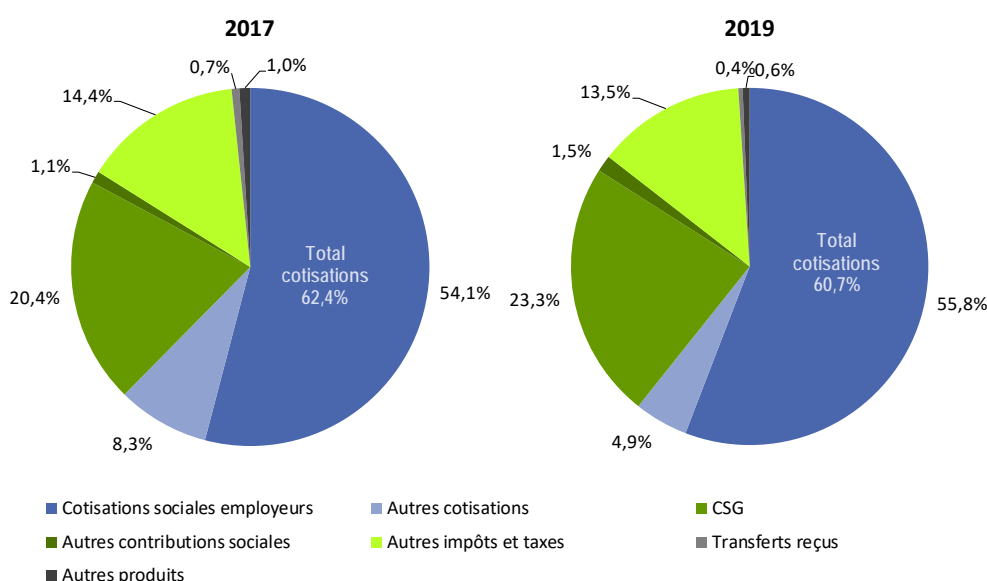
Le financement de la branche maladie sera ainsi assuré pour un gros tiers par des cotisations sociales (contre près de la moitié en 2017) et pour un tiers par la CSG, tandis que la part de la TVA passe de 5% à près de 20% des recettes.

Structure du financement de la branche vieillesse



La structure du financement de la branche vieillesse n'est quasiment pas modifiée, le poids des cotisations dans le financement total progressant très légèrement, notamment sous l'effet de la baisse des transferts reçus en provenance du FSV (baisse progressive de la prise en charge du MICO).

Structure du financement de la branche famille



Le poids des cotisations finançant la branche famille diminue légèrement entre 2017 et 2019, notamment suite à la baisse du taux des cotisations dues par les travailleurs indépendants accordée en 2018 pour compenser la hausse de la CSG. Le poids de la CSG passe dans le même temps de 20% à 23,3% du financement de la branche.

2.2 DES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ÉTAT REINTERROGÉES

La question des relations financières entre le budget général de l'État et la sécurité sociale est ancienne et complexe²². Elle fait l'objet d'une attention renouvelée depuis l'été 2017, compte tenu de deux éléments principaux :

- d'une part, les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont pu être considérées par certains comme une source de complexité, notamment dans un contexte où les montants à compenser liés aux politiques d'allègements de cotisations atteignent des niveaux très élevés.
- d'autre part, la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes sociaux, voire d'excédents croissants, et d'un remboursement intégral de la dette sociale contrastent fortement avec la persistance d'un déficit important du budget général de l'État et un poids important de sa dette.

À partir de ce constat, le Gouvernement a décidé dès l'automne 2017 de mobiliser les excédents potentiels de la sécurité sociale, qui se matérialiserait dès 2020 selon les prévisions retenues à l'époque, pour améliorer la situation des finances publiques²³. Le respect de la

²² Le sujet a été décrit de manière détaillée dans le rapport de mai 2018 du Haut conseil (p. 148).

²³ Cette décision a suscité à l'époque des réactions très vives des partenaires sociaux dans les conseils d'administration des caisses.

trajectoire financière sous-jacente à la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 suppose donc que ces excédents ne soient pas consommés, quoique l'on pense de la pertinence de cette orientation. Plusieurs options auraient pu être envisagées : mise en réserve des excédents, transfert de dépenses du budget de l'État vers la sécurité sociale, transferts de recettes de la sécurité sociale. L'orientation retenue dans le cadre de la LPFP a consisté en un écrêtement des excédents du sous-secteur des administrations de sécurité sociale, maintenus de manière conventionnelle à hauteur de 0,8% du PIB à partir de 2020, afin d'améliorer la situation financière du budget de l'État.

Comme il s'y est par ailleurs engagé, en application de l'article 27 de cette même loi, le Gouvernement a par ailleurs remis au Parlement, le 31 juillet 2018, un rapport relatif à la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

La rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Le rapport remis par le Gouvernement au Parlement n'a pas été rendu public. Le rapporteur général du PLFSS au Sénat, M. J.-M. Vanlerenberghe, en fait toutefois un résumé dans son exposé général²⁴.

Sur la base du double constat évoqué plus haut, le rapport fait trois préconisations majeures :

1) Une nécessaire **simplification et stabilisation des recettes** de la sécurité sociale, qui passe par la définition de ressources propres (cotisations, CSG et fiscalité « légitimement liée à la sécurité sociale » comme les taxes sur les tabacs ou sur l'industrie pharmaceutique) d'une part, et par le transfert au budget général de l'État des autres recettes (taxes sur les salaires, CSSS, TVS... y compris prélèvements sur les revenus du capital mais pour des raisons essentiellement juridiques résultant de l'arrêt « De Ruyter » de la CJUE), en contrepartie de l'affectation d'une fraction supplémentaire de TVA d'autre part.

2) Une **redéfinition des règles de compensation des allègements de cotisations**, en faisant d'abord supporter directement par la sphère concernée les allègements futurs de prélèvement obligatoires, en définissant ensuite une règle particulière pour les allègements de cotisations sur les rémunérations comprises entre 1 et 1,6 SMIC au vu des masses financières en jeu, et en maintenant enfin la règle d'une stricte compensation des allègements ciblés de cotisations pour responsabiliser les prescripteurs de politiques publiques spécifiques.

3) Le **maintien de règles de stricte compensation** pour les administrations de sécurité sociale actuellement en dehors du champ des LFSS (assurance chômage, retraite complémentaire).

Suite à ces travaux, les lois financières pour 2019 mettent en œuvre une partie des préconisations du rapport.

²⁴ Rapport n° 111 (2018-2019) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROCHE, MM. Bernard BONNE, Gérard DÉRIOT, René-Paul SAVARY et Mme Élisabeth DOINEAU, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 7 novembre 2018 ; <http://www.senat.fr/rap/l18-111-1/l18-111-1.html>.

2.2.1 LA COMPENSATION DES DISPOSITIFS CIBLES D'EXONERATION

En vertu de ces nouvelles règles, les dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales continueront à être compensés par dotations budgétaires des ministères prescripteurs. Cette règle s'applique également aux pertes de recettes liées à la bascule dans le champ des allègements généraux de populations qui bénéficiaient de dispositifs ciblés jusqu'ici compensés et désormais supprimés (apprentissage, alternance, insertion par l'activité économique), même si la compensation passe alors par l'affectation d'une fraction de TVA. La logique à l'œuvre derrière cette règle, qui s'inscrit dans la continuité de la loi « Veil » de 1994 et en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, est que les ministères prescripteurs d'une politique spécifique ayant pour incidence de minorer les recettes de la sécurité sociale doivent en assumer le coût.

Ce sont en effet les ministères en charge de ces politiques qui sont les mieux placés pour, si ce n'est procéder directement à l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs, déterminer si cet investissement financier est préférable à un autre ; au vu de cette évaluation, ils pourraient proposer d'augmenter l'enveloppe budgétaire consacrée à ce dispositif ou la réduire pour la redéployer sur d'autres missions jugées plus importantes ou stratégiques²⁵. Dans le cas contraire où cette dépense ne serait pas assumée par le ministre en charge du dispositif, le risque est que toute velléité de réforme visant à faire des économies à ce titre donne lieu à une opposition du ministère compétent.

Pour autant, les pertes de recettes supplémentaires découlant des amendements votés au cours des débats renchérissant le coût des exonérations ciblées en outre-mer, pour les aides à domicile et pour les travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TODE), n'ont pas été intégralement compensées par le budget général : si les dotations budgétaires ont été relevées en conséquence, la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale ayant été révisée à la baisse à due concurrence, c'est bien *in fine* la sécurité sociale, et non les ministères prescripteurs, qui en a supporté le coût, à rebours des principes évoqués dans le rapport. L'impact net de ces opérations se traduit par une perte de recette de l'ordre de 0,2Md€ pour les régimes de sécurité sociale.

Au-delà de l'aspect financier cet épisode interroge quant à l'application réelle du nouveau cadre des relations financières entre l'État et la sécurité sociale : l'affichage d'une compensation budgétaire intégrale des dispositifs évoqués par les ministères compétents est pleinement cohérente avec les principes nouvellement énoncés, mais la réduction parallèle de la fraction de TVA affectée constitue une entorse à ce même principe.

²⁵ Ces propositions font par ailleurs l'objet d'une analyse par la direction de la sécurité sociale, qui dispose à ce titre d'un regard global sur la politique d'exonération indispensable pour en assurer un pilotage unifié.

2.2.2 LA NON COMPENSATION DES NOUVELLES PERTES DE RECETTES

Par ailleurs -vraie rupture par rapport à la période récente-, désormais, les nouvelles pertes de recettes ne donneront plus lieu par principe à une compensation systématique. En vertu de cette nouvelle doctrine, les pertes de recettes suivantes n'ont pas fait l'objet d'une compensation et pèsent donc sur le financement des régimes de sécurité sociale.

Impact financier estimé des mesures prises à l'automne 2018 sur les comptes du régime général et du FSV

Mesures non compensée	Impact estimé pour 2019 (Md€)
Exonération sur les heures supplémentaires	0,6
Exonération/suppression du forfait social	0,6
lissage des seuils de CSG	0,3
Modification des taux de cotisations dans les régimes spéciaux	0,4
Suppression de la taxe sur les farines	0,1
Exonération de CSG-CRDS pour les personnes affiliées dans un autre Etat membre	0,2
Sous-calibrage de la fraction de TVA en cours de débats	0,3
Impact total des mesures non compensées votées en LFSS	2,4
Anticipation de l'exonération sur les heures supplémentaires	1,3
Rétablissement d'un taux intermédiaire de CSG sur les revenus de remplacement	1,4
Impact total en cas de non compensation de l'impact des mesures de la loi MUES	5,2

Source : HCFiPS

Considérées globalement, ces pertes non compensées se traduisent par une diminution des recettes de 2,4 Md€.

Si on ajoute à ces mesures les impacts des dispositions de la loi MUES, dans l'hypothèse d'une non compensation des pertes de recettes, la perte de recettes atteindrait 5,2 Md€.

Ainsi, alors que le rapport du HCFiPS de mai 2018 avait conclu que « ces mesures [d'exonérations de cotisations prises dans le cadre de la politique de l'emploi] ont, de façon globale été compensées par l'État à la sécurité sociale et n'ont donc pas pesé sur ses ressources », les récentes décisions constituent un précédent²⁶, sans qu'apparaisse clairement la philosophie qui présiderait demain à la détermination du choix de compenser ou non une perte de recette nouvelle. Il n'y aurait donc désormais plus de règle pour l'avenir, en

²⁶ Ces mesures ne relèvent toutefois pas toutes de la politique de l'emploi (c'est le cas de l'exonération de CSG-CRDS pour les personnes affiliées dans un autre État membre par exemple), et selon certaines acceptions, n'auraient pas d'un point de vue conceptuel à être supportées uniquement et mécaniquement par le budget de l'État.

contradiction avec les prérequis d'un pilotage par les soldes : si la notion de solde n'interdit pas *a priori* de procéder à certains transferts de recettes ou de dépenses entre les deux sphères, elle supposerait que les conditions dans lesquelles ces transferts sont opérés soient connues et relativement stables, et que cela soit fait de manière cohérente.

2.2.3 UNE RATIONALISATION DES RECETTES ENCORE INABOUTIE

Le rapport transmis au Parlement propose de rationaliser le partage des recettes entre l'État et la sécurité sociale, ce qui ne constitue toutefois qu'une nouvelle étape dans un processus permanent²⁷. Il s'agit d'un côté de définir ce que sont les ressources propres de la sécurité sociale, et d'un autre côté, à « transférer au budget de l'État l'ensemble des recettes qui ne sont ni des cotisations sociales ou de la CSG, ni des recettes visant à se substituer à des cotisations, ni des taxes comportementales ou constitutives de leviers directs sur les politiques de sécurité sociale », en contrepartie d'une fraction de TVA. La TVA deviendrait ainsi la seule imposition de toute nature qui ne serait pas explicitement identifiée comme une recette de la sécurité sociale, et aurait ainsi vocation à être partagée entre le budget général de l'État et la sécurité sociale (et continuerait, comme c'est le cas depuis quelques années, à être la seule imposition dont le produit est partagé entre les deux sphères) Par ailleurs, le Gouvernement avait souhaité amorcer un mouvement plus vaste de suppression des petites taxes, dont le coût de collecte peut être jugé disproportionné par rapport au rendement.

Ce mouvement de rationalisation est porteur de sens. Néanmoins, il reste à ce stade incomplet :

- une seule taxe affectée à la sécurité sociale a été supprimée (la taxe sur les farines de blé tendre, semoules et gruaux), sans compensation à la sécurité sociale ;
- seul le prélèvement social sur les revenus du capital a été transféré au budget général en contrepartie d'un relèvement de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, les autres recettes candidates (taxes sur les salaires, CSSS, contributions sur les jeux et paris...) demeurant affectée à la sécurité sociale ;
- une fraction de CSG a été affectée à l'assurance chômage, alors qu'il s'agit, dès sa création en 1991, d'une recette clairement identifiée comme relevant de la sécurité sociale, et que l'assurance chômage n'entre pas dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

²⁷ La plupart des LFSS votées au cours de la précédente décennie comportent un volet qualifié de « rationalisation des recettes de la sécurité sociale », rationalisation qui a pu être abordée sous des angles différents et complémentaires, mais qui a pu aussi déboucher sur l'annulation de dispositions prises antérieurement et pour autant également motivée par une volonté de « rationalisation » : c'est par exemple le cas des prélèvements sur les revenus du capital, dont le partage entre État et sécurité sociale a été plusieurs fois modifié.

2.2.4 UNE PREEMPTION D'EXCEDENTS ENCORE THEORIQUES

Enfin, alors que cela n'apparaît directement pas dans le rapport remis au Parlement par le Gouvernement, une fraction des recettes de la sécurité sociale sera restituée au budget de l'État à compter de 2020. L'étude d'impact annexée au PLFSS fournit peu de d'informations sur les motivations justifiant ce transfert, et encore moins sur les calculs sous-jacents au quantum de recettes restituées. Une telle évolution apparaît par ailleurs contradictoire avec les principes énoncés par le ministre des comptes publics lors de la première séance d'examen du PLFSS à l'assemblée nationale le 23 octobre 2018, qui évoquait, à propos du rapport préparatoire remis au Gouvernement par la mission Charpy-Dubertret, que « *ces relations doivent être simplifiées, et que ce changement de méthode permettra au contribuable de reconnaître ses petits* ».

La trajectoire votée intègre une baisse du produit de TVA affecté à la sécurité sociale de 1,5 Md€ en 2020, de 3,5 Md€ en 2021 et de 5 Md€ en 2022. Compte tenu des hypothèses macroéconomiques et des mesures proposées dans le projet de loi initial, incluant notamment un transfert de recettes d'une ampleur similaire vers la CADES, il apparaît que cette ponction sur les recettes de la sécurité sociale a été calibrée de manière à transférer au budget général de l'État l'équivalent des excédents prévisionnels de la sécurité sociale qui se matérialiseraient à compter de 2020.

Il appartient légitimement aux pouvoirs publics de prendre une orientation comme celle consistant à ne pas « consommer » les excédents potentiels qui se dégageront dans les années qui viennent, de manière à disposer des marges de manœuvre nécessaires à d'autres objectifs et compte tenu des engagements européens pris en amont²⁸.

L'incertitude sur les recettes à venir rend toutefois les exercices de projection, notamment dans le champ des retraites, qui ont constitué un grand progrès dans le pilotage des finances sociales, ²⁹ extrêmement aléatoires et discutables. Le pilotage par les soldes, en sus des objectifs de dépenses, induit par l'existence même des lois de financement, suppose en effet de disposer d'une certaine lisibilité sur les ressources à venir. Cette visibilité est également indispensable à la confiance dans le système de protection sociale.

Les futurs travaux du HCFiPS permettront de faire le point sur ce point.

²⁸ Pour autant, des orientations alternatives à une amputation de la fraction de TVA affectée auraient pu être envisagées : baisses de prélèvements obligatoires au sein de la sphère sociale, mises en réserve des excédents...

²⁹ On peut ainsi considérer que les exercices de projection menés dans le cadre du Conseil d'orientation des retraites ont contribué à l'émergence d'un consensus sur la nécessité de procéder à des réformes successives. À contrario, l'absence d'identification précise de recettes affectées au financement des pensions des fonctionnaires de l'État, et donc d'un solde financier, n'a pas permis de réaliser un diagnostic précis sur la situation financière du « régime » d'assurance vieillesse des fonctionnaires de l'État.

2.3 LES CONSEQUENCES DE CES EVOLUTIONS SUR LES PERSPECTIVES DE RETOUR A L'EQUILIBRE ET SUR LA STRATEGIE DE DESENDETTEMENT

Compte tenu des éléments présentés dans la première partie du document, la perspective d'un retour à l'équilibre en 2019 semble désormais devoir être remise en question.

À moins que l'environnement macroéconomique ne s'améliore sensiblement dans les mois qui viennent, et en se plaçant dans l'hypothèse où les mesures votées dans le cadre de la loi MUES sont effectivement compensées à la sécurité sociale, le solde attendu pour 2019 serait déficitaire.

Dans le cas contraire, des déficits pourraient également persister à moyen terme (et pourraient dépasser 5 Md€ dès 2021, selon les conventions présentées dans la première partie).

Cette perspective soulève un problème d'articulation avec la stratégie de désendettement prévue par la LFSS pour 2019. Elle interroge sur les conséquences qui en découlent à moyen long terme.

La LFSS pour 2019 prévoit de rembourser intégralement la dette sociale, en allant au bout de la logique établie en 1996 au moment de la création de la CADES. Cette logique vise à ne pas transmettre aux générations futures les dettes constituées par le fonctionnement même du système de protection sociale, dont l'essentiel des dépenses correspondent à des transferts n'ayant pas vocation à générer une dette durable.

Or, si l'essentiel de la dette sociale accumulée a bien été transféré à la CADES, l'Acoss présente un solde de trésorerie négatif couvrant en partie des déficits non repris du régime général, du FSV ou d'autres régimes. Cette dette sociale est actuellement financée chaque année par des émissions de dettes de court terme par l'Acoss.

Conformément aux engagements du Gouvernement, la LFSS prévoit donc un transfert de cette dette résiduelle correspondant au passif net des branches prestataires des régimes de base et du FSV, estimée à environ 15 Md€. Plus précisément, une première reprise de dette de 6 Md€ doit être effectuée en 2020, deux tranches de 6 Md€ et 3 Md€ respectivement devant ensuite être transférées ultérieurement.

Les conditions juridiques d'une reprise de dette sont toutefois précises (ordonnance et jurisprudence). L'annexe 9 au PLFSS présente ces conditions, qui sont rappelées pour mémoire ici :

- conformément au cadre organique applicable, une nouvelle reprise de dette sociale par la CADES ne peut avoir pour conséquence d'allonger l'horizon d'apurement de la dette sociale au-delà de 2024, et doit donc s'accompagner d'un transfert de recettes

garantissant l'apurement de cette nouvelle dette (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, considérants 39 et 40) ;

- les recettes transférées doivent être larges, stables et prévisible, et parmi les recettes sociales, seule la CSG répond à cette définition³⁰ ;
- en l'absence d'augmentation du taux de la CSG, il faut donc envisager un transfert de CSG des organismes de sécurité sociale vers la CADES, sans que ce transfert ait pour conséquence une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir » (Décision n° 2010-620 DC du 16 décembre 2010, considérant 6).

En contrepartie de cette reprise de dette, la CADES se verrait affectée une fraction supplémentaire de CSG à compter de 2020 (à hauteur de 1,5 Md€ en 2020, 3,5 Md€ en 2021, et 5 Md€ en 2022). Compte tenu de ces contraintes, l'opération envisagée l'a été car le régime général et le FSV dégagent des excédents prévisionnels sur les années considérées.

Dans l'hypothèse où ces excédents ne seraient pas au rendez-vous, la question du respect des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale serait vraisemblablement posée, sauf à ce que la configuration des relations financières entre l'État et la sécurité sociale sur les prochaines années tienne compte de ce contexte.

2.4 L'IMBRICATION CROISSANTE MAIS IMPARFAITE ENTRE L'ASSURANCE CHOMAGE ET LA SECURITE SOCIALE

L'imbrication entre la sécurité sociale et l'assurance chômage est ancienne, et par certains aspects, naturelle. Cette imbrication a toutefois été significativement renforcée ces derniers mois du fait des réformes engagées.

2.4.1 DE PROFONDES REFORMES DE L'ASSURANCE CHOMAGE SONT EN COURS

Le rapport du HCFiPS de mai 2018 avait rappelé la typologie des différents régimes d'assurance chômage existants, et au regard des évolutions envisagées à l'époque (ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires, aux agents publics ou aux travailleurs indépendants, suppression de la cotisation salariale, possibilité d'une modulation des taux d'assurance chômage en fonction d'un bonus-malus lié au coût pour l'assurance chômage des comportements des employeurs...), et avait précisé que le modèle français pouvait évoluer vers différents modèles possibles.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnelle a toutefois conduit à des modifications d'ampleur modeste du côté des **prestations**.

³⁰ La TVA posséderait également les prérequis, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'une recette « sociale ».

- L'ouverture aux salariés démissionnaires est soumise à des conditions d'ancienneté (5 ans) et à la poursuite d'un projet de reconversion professionnelle nécessitant une formation ou bien s'engager dans la création ou la reprise d'une entreprise.
- L'ouverture aux travailleurs indépendants est également soumise à des conditions précises, relatives à leurs ressources, à la durée antérieure d'activité et des revenus associés, et ne sera accordée que dans les cas où l'entreprise fait l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire. L'indemnité sera alors forfaitaire.

Des évolutions plus structurantes ont été conduites (ou sont en cours) du côté du **financement** et de la **gouvernance** de l'assurance chômage.

- La cotisation salariale a été supprimée en deux temps au cours de l'exercice 2018, la perte de recette ayant été compensée par l'Acoss à l'euro près en 2018. Depuis le 1^{er} janvier 2019, la compensation de la perte de recettes pour l'Unédic est assurée par l'affectation directe d'une fraction de CSG. Le mode de calcul des indemnités versées par l'assurance chômage, prenant en compte les salaires perçus avant la période d'inactivité, demeure inchangé.
- La cotisation due par les employeurs sera intégrée dans la formule de la réduction générale de cotisations sociales sur les bas salaires à compter d'octobre 2019, conformément aux engagements pris dans le cadre de la LFSS pour 2018 et aux dispositions prises par la LFSS pour 2019. La perte de recettes pour l'Unédic sera provisoirement (sur l'exercice 2019) compensée à l'euro près par l'Acoss, qui recevra en contrepartie une fraction de la taxe sur les salaires. Compte tenu du fait que ce schéma de compensation puisse être considéré comme provisoire (*cf. supra*), les lois financières pour 2020 devront préciser la nature du schéma de compensation pérenne qui sera mis en œuvre.
- La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que le Gouvernement adresse aux partenaires sociaux gestionnaires du régime un document de cadrage précisant les objectifs de la négociation en termes de trajectoire financière et d'évolution des règles du régime. À ce titre, le document de cadrage remis le 21 septembre 2018 stipule que des économies doivent être effectuées sur les dépenses à hauteur de 1 Md€ à 1,3 Md€ par an sur les trois prochains exercices. En cas d'échec de la négociation, qui devait initialement se terminer le 26 janvier 2019, le Gouvernement est habilité à prendre un décret de carence permettant de fixer les paramètres du régime. L'échéance initiale a été reportée plusieurs fois, mais les négociations ont échoué le 25 février dernier. Le Gouvernement a présenté, le 26 février 2019, la méthode et le calendrier de la réforme qu'il envisage : après des consultations avec les partenaires sociaux mais

également des associations de chômeurs ou des parlementaires, les nouvelles règles d'indemnisation seraient définies au printemps, pour une mise en œuvre à l'été. Le Gouvernement souhaite également instaurer une modulation des cotisations patronales d'assurance chômage (bonus-malus).

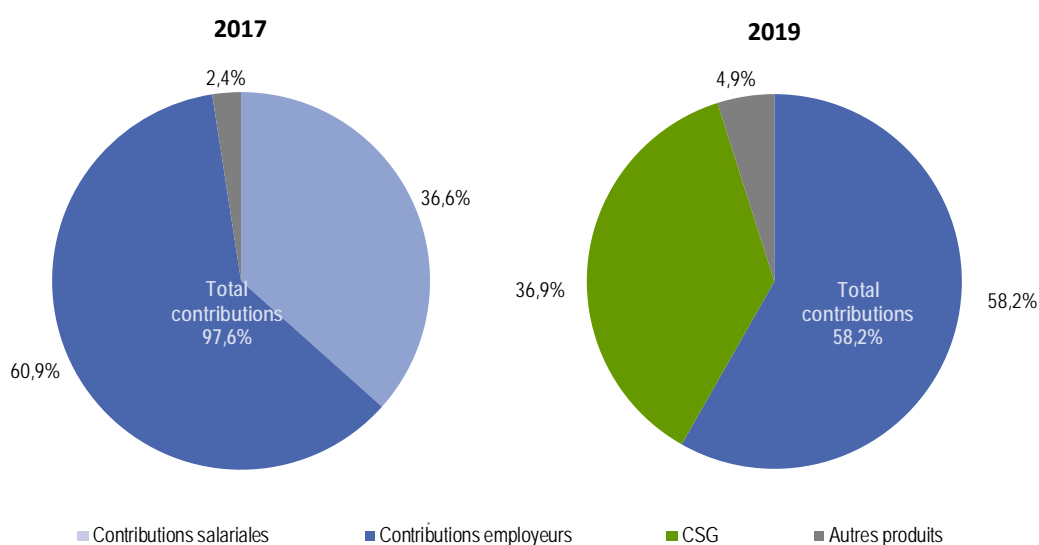
2.4.2 CES EVOLUTIONS SOULEVENT DES INTERROGATIONS

Le rapport du HCFiPS de mai 2018 avait posé la question de la cohérence entre le maintien d'un cadre d'indemnisation essentiellement contributif et un mode de financement qui allait désormais faire une large place aux impositions de toutes natures. Les évolutions confirmées depuis (*cf. supra*) ne permettent pas de lever ces interrogations.

L'affectation d'une fraction de CSG sans commune mesure avec les prestations universelles servies par l'assurance chômage

Ainsi, le régime d'assurance chômage devrait percevoir en 2019 un montant de CSG assise sur les revenus d'activité d'environ 14,2 Md€, soit 37% de ses ressources, en compensation de la perte de recettes liée à la suppression de la cotisation salariale. Pour autant, la nature des dépenses demeure essentiellement contributive, les seules évolutions intervenues étant liées à l'indemnisation forfaitaire des travailleurs indépendants. La fraction de CSG qui finance désormais l'assurance chômage est ainsi sans commune mesure avec la partie « universelle » des dépenses du régime.

Structure du financement de l'assurance chômage



Un partage de la recette entre affectataires dont les déterminants doivent être clarifiés

Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à ce que la recette affectée en remplacement des cotisations salariales compense exactement la perte de recette estimée. Cet engagement a conduit le Gouvernement à relever, par amendement au cours du débat parlementaire³¹, la fraction de la CSG affectée en 2019 à l'assurance chômage, au détriment des autres affectataires de la CSG (au détriment de la CNAM *via* la CSG, puis des caisses du régime général *via* la taxe sur les salaires). Ainsi, la garantie implicite faite aux partenaires sociaux que les recettes de CSG qui se sont substituées à celles des cotisations salariales évolueront à l'avenir comme auraient évolué ces cotisations salariales, conduit à faire supporter aux autres attributaires de la CSG l'effet des chocs positifs ou négatifs des différences de dynamique entre les deux. Une telle évolution pose question si l'on se place du point de vue des autres attributaires, lesquels ont également leurs propres enjeux de financement³². Elle revient à faire assumer aux autres branches une fonction extérieure à leurs missions originelles. La cohérence que le HCFiPS souhaite rappeler aurait ainsi voulu que le niveau de la fraction de CSG affectée au régime d'assurance chômage fût établi en fonction des prestations à vocation universelle que le régime verse, quitte à minorer d'autant les cotisations salariales, plutôt que d'affecter de la CSG en fonction d'objectifs de pouvoir d'achat de certains actifs.

Un schéma encore provisoire de compensation des allègements de cotisations patronales ?

L'intégration des cotisations employeurs d'assurance chômage dans le calcul de la réduction générale pose la question des modalités de compensation (*cf. supra*). À ce stade, le Gouvernement a fait le choix de renvoyer aux prochaines lois financières le soin de préciser quelles seront les modalités durables de compensation, le schéma retenu pour 2019 n'étant pas à ce stade considéré comme définitif. Le HCFiPS estime souhaitable que la question de la cohérence du financement du régime d'assurance chômage par rapport à son objet soit bien prise en compte dans les réflexions à venir.

³¹ Cette modification se justifiait par une actualisation de la prévision de perte des recettes entre le dépôt initial du PLFSS et la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale (*cf.* amendement n° 344 à l'article 19).

³² Cette logique ne peut d'ailleurs pas être envisagée sur le moyen terme : il deviendra très rapidement impossible d'évaluer quelle aurait été l'évolution des cotisations salariales si elles n'avaient pas été supprimées, c'est-à-dire le rendement qu'elles auraient dégagé compte tenu du taux et de la dynamique qui auraient été les leurs en tenant compte du fait que leur existence ou leur suppression ont en eux-mêmes des effets sur ces paramètres.