

LES PRELEVEMENTS SUR LES REVENUS D'ACTIVITE DU REGIME GENERAL

Avertissement : depuis le 1^{er} janvier 2006, les exonérations générales de cotisations patronales ne sont plus prises en charge par l'Etat mais compensées par une affectation de recettes fiscales. Dès lors, les caisses de sécurité sociale enregistrent depuis 2006 des produits de recettes fiscales venant remplacer les prises en charge de cotisations par l'Etat, et sortant du champ d'analyse de cette fiche. Les analyses ci-dessous se limitent à l'agrégat des cotisations et contributions sur les revenus d'activité et en excluent les prises en charge de cotisations. Elles n'intègrent pas non plus la taxe sur les salaires (faisant partie du panier de recettes fiscales depuis le 1^{er} janvier 2006).

Les produits sur revenus d'activité continueraient de progresser nettement moins vite que la masse salariale du secteur privé en 2008

Dans la mesure où un peu plus des trois quarts (77%) des recettes sur revenus d'activité proviennent du secteur privé, la croissance de la masse salariale de ce secteur est généralement le principal déterminant des évolutions des recettes du régime général assises sur les revenus d'activité²³.

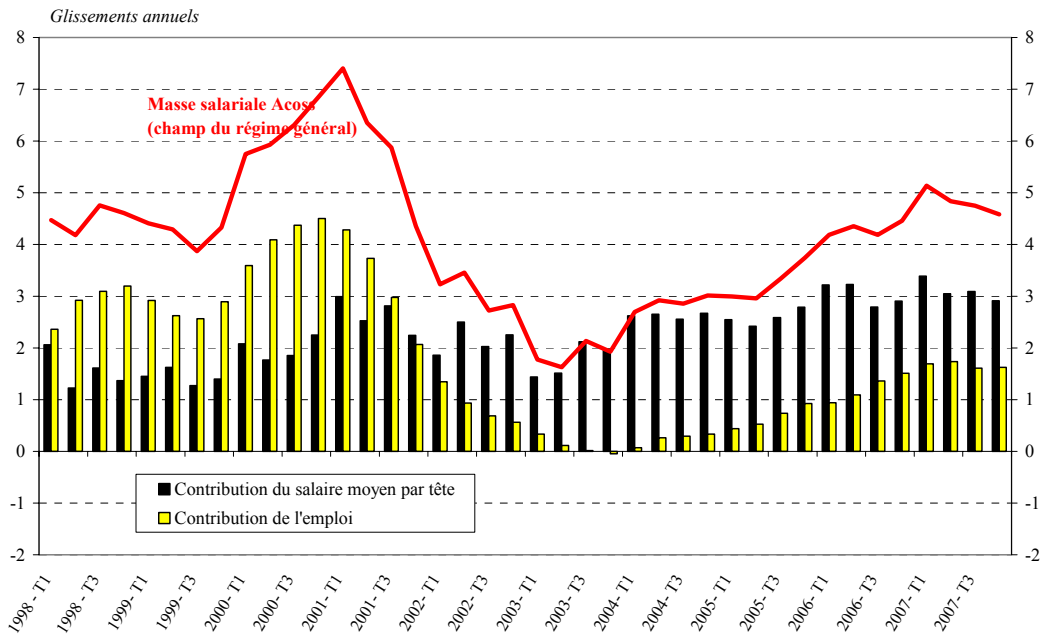
La masse salariale du secteur privé (sur le champ de recouvrement des Urssaf et à l'exclusion des particuliers employeurs et des grandes entreprises nationales) croîtrait de 4,5% en 2008 (soit 0,3 point de moins qu'en 2007) et ralentirait sensiblement en 2009 (+3,5%). Ce ralentissement résulte des évolutions de l'emploi (+1,7% en 2007 puis +0,9% en 2008 et +0,2% en 2009) alors que la progression des salaires soutiendrait davantage la croissance de la masse salariale en 2008 en raison de l'accélération de l'inflation (+2,9%) qui pousse les salaires à la hausse (+3,6% en 2008 contre 3,2% en 2007 ; la progression des salaires serait de 3,3% en 2009).

La forte augmentation des exonérations en 2008 limite celle des cotisations dues par les employeurs

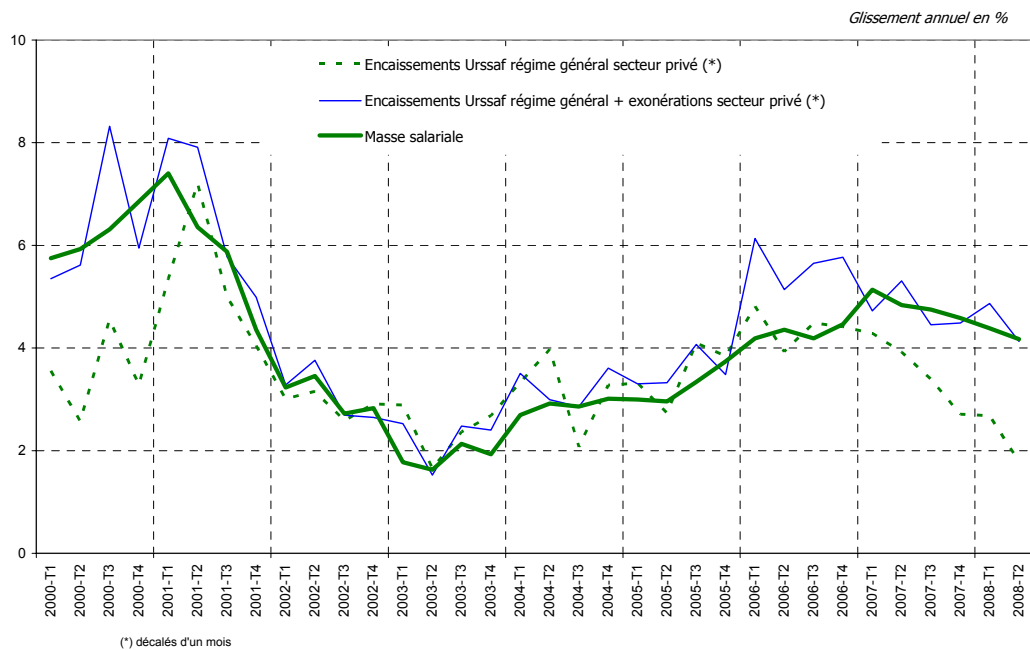
Malgré le dynamisme de l'assiette du secteur privé, la croissance des produits de cotisations et contributions sur les revenus d'activité serait limitée à 3,5% en 2008 (soit un point de moins que l'augmentation de la masse salariale privée), principalement en raison de la forte progression des exonérations de cotisations.

A taux de cotisation et assiette de prélèvement constants, la progression de l'agrégat constitué des produits de cotisations et des exonérations s'approche de celle de la masse salariale (voir graphique 2). En revanche, la dynamique des deux termes de cet agrégat, cotisations d'une part, et exonérations d'autre part, peut être très différente comme cela a été le cas en 2007 et l'est à nouveau en 2008 : la forte augmentation des exonérations (liée à des phénomènes de régularisations portant sur les exonérations générales et à la montée en charge de nouvelles exonérations, notamment celles portant sur les heures supplémentaires et complémentaires, créées par la loi « travail, emploi et pouvoir d'achat » - voir fiche 6-2) freine le rythme de croissance des cotisations dues par les entreprises, les cotisations progressant moins rapidement que l'assiette.

²³ Le reste de ces recettes se partage entre le secteur public, les travailleurs indépendants, les particuliers employeurs, les grandes entreprises nationales, les salariés agricoles ... (voir tableau 1).

Graphique 1 - Evolution de l'emploi et de la masse salariale du secteur privé

Source ACOSS

Graphique 2 – Evolutions comparées de la masse salariale et des encaissements du secteur privé (régime général)

Source ACOSS

Le graphique fait clairement apparaître, à partir du dernier trimestre 2007, la montée en charge des exonérations heures supplémentaires, qui se matérialise par un écart croissant entre la courbe en pointillés (représentant les encaissements) et la courbe en trait plein et fin (représentant l'agrégat encaissements + exonérations). L'écart entre ces mêmes courbes, sur la première partie de l'année 2007 est principalement lié à des régularisations d'exonérations générales en faveur des entreprises d'intérim (en 2006, les courbes de la masse salariale, d'une part, et des cotisations + exonérations, d'autre part, sont éloignées en raison de la hausse des taux de cotisations au 1er janvier 2006).

Cet effet pèserait sur la croissance de l'ensemble des produits du régime général sur les revenus d'activité pour 0,9 point en 2008 (près de 1,4 point en 2007). Ce sont les recettes sur les revenus d'activité de la branche retraite qui sont les plus marquées par ce phénomène (particulièrement en 2008), comparativement aux autres branches, car elles comprennent une part importante de cotisations salariales, fortement exonérées dans le cadre des nouveaux allègements de charges portant sur les heures supplémentaires. A l'inverse, les produits de cotisations de la branche AT-MP accélèreront fortement en 2008 sous l'effet de la suppression, à compter du 1^{er} janvier, des exonérations ciblées, compensées ou non, sur les cotisations AT-MP.

En 2009, la situation s'inverserait. Les exonérations progresseraient moins vite que l'assiette de cotisations notamment parce que les exonérations heures supplémentaires auront achevé leur montée en charge en 2008. Les exonérations Fillon augmenteraient également modérément (voir fiche 6-2).

D'autres éléments conduisent l'évolution des produits sur revenus d'activité à s'écarter de celle de la masse salariale du secteur privé

Ces éléments, détaillés dans le tableau 2, peuvent avoir un impact différencié selon les branches et viennent alors modifier leur dynamique respective.

La progression des produits de cotisations en 2007 a été légèrement majorée par des erreurs d'estimation des produits à recevoir (PAR)

S'agissant des cotisations, les PAR désignent les cotisations exigibles lors d'un exercice mais correspondant à une période d'emploi d'un exercice antérieur. En pratique, la majeure partie des sommes perçues par les Urssaf pendant le mois de janvier doit être rattachée comptablement à l'exercice précédent. Lors de la clôture des comptes, le montant des PAR ne peut être connu avec certitude ce qui peut entraîner une sur ou sous estimation des produits de l'exercice concerné et de l'exercice suivant. Ce fut notamment le cas en 2006 où les PAR furent sous-estimés (principalement sur la branche retraite). En conséquence une partie des encaissements du début de l'année 2007 dont le fait générateur appartenait à 2006 ont été de fait rattachés (à tort) à 2007 : les produits 2006 du régime général s'en trouvèrent légèrement sous-estimés par rapport à la croissance de l'assiette et, à l'inverse, les produits de cotisations 2007 enregistrés dans les comptes se retrouvent majorés d'autant. Cet effet aurait contribué à la croissance des produits pour 0,15 point en 2007. Il jouerait, pour partie, en sens opposé en 2008 (-0,05 point).

La branche maladie du régime de la Banque de France est intégrée au régime général à compter de 2008

Les charges et produits de ce régime seront désormais retracés dans les comptes de la CNAM maladie. Ce changement de périmètre contribue à la croissance des produits sur les revenus d'activité de la CNAM en 2008 : environ 70 M€ de cotisations et 45 M€ de CSG en plus en contrepartie de charges supplémentaires de prestations maladie de l'ordre de 100 M€ et de la perte de la recette de compensation bilatérale versée par la Banque de France pour 15 M€.

L'évolution de la CSG sur les revenus d'activité du secteur privé affectée à la CNAM est structurellement déconnectée de celle de la masse salariale

Cette déconnexion s'explique d'une part par la dynamique spécifique de la part des revenus salariaux soumis à CSG mais non inclus dans l'assiette des cotisations, et d'autre part par le mécanisme de répartition de la CSG maladie entre régimes.

Tableau 1 - Evolution des produits sur revenus d'activité par catégorie de cotisants champ régime général (hors exonérations)

	Poids	2006	2007	2008	2009
Secteur salarié privé (hors secteur agricole)	77%	4,3%	3,3%	3,2%	4,0%
Secteur public	15%	4,6%	4,8%	3,2%	2,0%
Travailleurs indépendants	4%	6,8%	3,4%	8,3%	0,6%
Particuliers employeurs	1%	4,7%	12,9%	11,0%	6,4%
Grandes entreprises nationales	1%	-0,8%	1,6%	4,1%	1,3%
Autres (dont salariés agricoles)	1%	2,7%	7,7%	0,9%	2,1%
Ensemble	100%	4,4%	3,6%	3,5%	3,5%

Source : DSS

Note : la progression significativement plus forte des produits en provenance des grandes entreprises nationales en 2008 s'explique par l'intégration de la Banque de France au régime général.

Tableau 2 – Décomposition de la croissance des produits sur revenus d'activité

	(taux de croissance en %)			
	2006	2007	2008	2009
croissance de la masse salariale du secteur privé	4,3	4,8	4,5	3,5
effet hausse de taux (retraite +0,2 et AT-MP +0,1 au 01/01/06)	0,63		0,06	
effet intégration Banque de France				
effet exonérations	-1,03	-1,39	-0,93	0,44
<i>dont exonérations compensées par dotations budgétaires</i>	-0,17	-0,34	0,08	0,30
<i>dont exonérations générales</i>	-0,74	-0,64	-0,15	0,14
<i>dont exonérations heures supplémentaires</i>	0,00	-0,31	-1,06	-0,04
<i>dont exonérations non compensées</i>	-0,11	-0,10	0,20	0,04
effet erreurs de PAR	-0,09	0,15	-0,05	
effet plafond	0,06	0,01	-0,02	0,01
effet répartition et assiette CSG	0,08	0,02	0,06	0,03
effet autres catégories de cotisants	0,36	0,12	-0,09	-0,40
<i>dont effet secteur public (agents titulaires et non titulaires)</i>	0,05	-0,01	-0,19	-0,24
autres effets (contrôles, tarification AT-MP ...)	0,05	-0,10	0,01	-0,02
croissance des produits sur les revenus d'activité (régime général)	4,4	3,6	3,5	3,5
masse des cotisations et contributions (en Md€)	198,1	205,3	212,5	220,0

Notes : les différents éléments expliquant l'écart entre la croissance de la masse salariale du secteur privé et celle des produits du régime général sur revenus d'activité sont décrits tout au long de la fiche.

D'autres mécanismes interviennent (sommés dans la ligne « autres effets » du tableau) et ne sont pas détaillés soit parce que leur impact sur les comptes est marginal, soit parce qu'en pratique il est impossible à mesurer. On peut citer notamment :

- les crédits non répartis : ces montants correspondent à des versements pour lesquels le bordereau récapitulatif de cotisations (support déclaratif associé au versement des cotisations) n'a pas été reçu ou n'a pu être exploité, empêchant la répartition des versements entre les attributaires au moment de l'encaissement. Ces crédits font l'objet d'une répartition statistique dans la comptabilité des caisses nationales, une fois par an, avant la clôture des comptes. Cette répartition peut être un peu différente de la juste répartition obtenue une fois la pièce déclarative définitive connue et peut conduire à ce que des produits soient provisoirement mal répartis entre certains attributaires, en particulier entre le régime général et les organisme tiers (FNAL, IRCEM, Unédic...) pour lesquels les Urssaf assurent des opérations de recouvrement ;
- les régularisations : des régularisations tardives peuvent être apportées par les cotisants dans leur déclaration, apparaissant dans les comptes de l'exercice où elles sont connues des Urssaf, exercice qui peut-être différent de celui du fait générateur « économique » du paiement.
- la tarification des AT-MP : les mécanismes de fixation des taux de prélèvement d'une année à l'autre sont fondés sur les dépenses passées ce qui distend leur lien avec la croissance de la masse salariale.

L'assiette CSG sur les revenus d'activité comprend l'assiette salariale à laquelle s'ajoutent essentiellement les primes liées à la participation et l'intéressement ainsi que les contributions au financement des prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire. Sur les années récentes, ces derniers éléments ont crû plus rapidement que la masse salariale, qui ne mesure que l'assiette soumise à cotisations.

De manière non anticipée, ce phénomène ne semble pas s'être produit en 2007, l'écart entre les taux de croissance de ces assiettes étant négligeable (selon une mesure directe de l'ACOSS sur la base des bordereaux récapitulatifs de cotisations).

Les prévisions 2008 et 2009 retiennent l'hypothèse d'un différentiel de 0,3 point entre l'assiette de CSG sur les revenus d'activité du secteur salarié privé et celle des cotisations.

Le mécanisme de répartition de la CSG maladie entre régimes contribue à la déconnexion entre la croissance de la masse salariale et l'évolution de la CSG affectée à la CNAM. Depuis 2000, les montants annuels de CSG que doit percevoir chaque régime d'assurance maladie autre que la CNAM sont établis de manière définitive au début de chaque année, la CNAM percevant le solde entre le montant comptable total de CSG recouvrée et les sommes attribuées aux autres régimes²⁴.

Ce mécanisme se traduit par des décalages entre l'évolution des revenus et celle des montants de CSG affectés aux régimes (décalage temporel et écart de champ). Ainsi, à législation constante, alors que le rendement total de la CSG maladie sur revenus d'activité évolue comme son assiette lors de l'exercice N, la part des régimes autres que le régime général évolue comme l'assiette des revenus d'activité et de remplacement en N-2. C'est donc la part de CSG maladie revenant à la CNAM qui « absorbe » l'intégralité du différentiel entre ces deux taux.

Ce différentiel a pu avoir un effet significatif par le passé, particulièrement en cas de retournement conjoncturel brutal. Depuis 2005, dans un contexte d'accélération progressive de la masse salariale, cet effet est demeuré très limité. Il devrait en être de même en 2008. En 2009 toutefois cet effet devrait s'inverser, la progression de la masse salariale s'infléchissant nettement, perdant 1 point.

Les cotisations retraite du régime général, assises pour l'essentiel sur une masse salariale plafonnée, voient leur croissance dépendre des évolutions du plafond de la sécurité sociale

Le plafond de la sécurité sociale a été revalorisé de 3,6% au 1er janvier 2007, soit 0,4 point de plus que la croissance du salaire moyen. Ce différentiel a contribué à une légère accélération de la masse salariale plafonnée par rapport à la masse salariale totale (+4,9% contre +4,8%).

Au 1er janvier 2008, le plafond a été revalorisé de 3,4% soit 0,2 point de moins que l'hypothèse de croissance du salaire moyen pour 2008 (+3,6%). En l'absence de distorsion significative de l'échelle des salaires, on s'attend à ce que la masse salariale sous plafond progresse cette fois légèrement moins vite que la masse salariale totale (+4,7% contre +4,8%).

En 2009, le plafond et le salaire moyen progresseraient de 3,4% et 3,3% respectivement ; l'effet plafond serait en conséquence très limité.

²⁴ Elles sont calculées à partir des montants affectés lors de l'exercice précédent que l'on fait évoluer en fonction du dernier taux de croissance connu de l'assiette de la CSG maladie sur les revenus d'activité et de remplacement (taux de croissance entre les exercices N-3 et N-2).

Encadré 1 - La revalorisation du plafond de la sécurité sociale

La procédure de fixation du plafond de la sécurité sociale est définie par les articles D.242-16 à D.242-19 du Code de la sécurité sociale. L'indice utilisé depuis 1984 pour la revalorisation du plafond au 1^{er} janvier N est le salaire moyen par tête (SMPT) du secteur marchand non agricole qui figure pour l'année N-1 dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances.

En 2008 le plafond de la sécurité sociale s'établit à 33 276 euros pour l'ensemble de l'année, contre 32 184 euros en 2007, soit une augmentation de 3,4%. Il a été fixé en tenant compte de l'estimation effectuée à la rentrée 2007 du salaire moyen par tête (SMPT) pour 2007, soit +3,3% et d'une régularisation au titre de 2006 de +0,1 point, qui correspond à l'écart entre l'estimation à cette date du taux de croissance du SMPT en 2006 (+3,4%) et celle qui figurait dans le RESF annexé au projet de loi de finances de fin 2006 (+3,3%).

En 2009, le plafond serait revalorisé de 3,4% (3,6% au titre de la prévision de la croissance du SMPT pour 2008 et -0,2% de régularisation au titre de la progression du SMPT en 2007).

Tableau 3 - Evolution des cotisations et contributions sur revenus d'activité pour les différentes branches du régime général (hors exonérations)

	Poids	2006	2007	2008	2009
Maladie	48%	4,1%	3,7%	4,0%	3,4%
AT-MP	4%	6,5%	3,5%	9,9%	3,9%
Famille	19%	4,0%	3,3%	4,4%	3,1%
Retraites	29%	4,9%	3,8%	1,3%	4,1%
Régime général	100%	4,4%	3,6%	3,5%	3,5%

Source : DSS

Les produits de cotisations et de la CSG sur revenus d'activité du régime général ont ralenti en 2007 (-0,8 point de croissance par rapport à 2006). Cette décélération résulte de nombreux facteurs qui ont des impacts contrastés sur les comptes :

- la progression de la masse salariale du secteur privé, plus élevée de 0,5 point en 2007 qu'en 2006 (+4,8% contre +4,3%) ;
- le contrecoup de la hausse des taux de cotisations des branches AT-MP et retraite au 1^{er} janvier 2006 qui avait majoré la croissance des produits 2006 de 0,6 point ;
- la vive croissance des exonérations compensées ou non qui a pesé encore davantage sur les cotisations encaissées en 2007 (-1,4 point) qu'en 2006 (-1,0 point) ;
- les cotisants hors secteur salarié privé ne tirent plus la croissance de l'ensemble des produits sur revenus d'activité en 2007 (contribution inférieure à 0,1 point à la croissance des produits) comme ils l'ont fait en 2006 (contribution d'un tiers de point).

En 2008, les produits sur revenus d'activité ralentiraient encore, leur croissance s'établissant à 3,5% sur le champ du régime général :

- la croissance de la masse salariale fléchirait un peu par rapport à 2007, s'établissant à +4,5% ;
- la progression des exonérations (dynamisée par la montée en charge des exonérations de la loi « TEPA » qui pèse essentiellement sur les cotisations de la CNAV) limiterait pour 0,9 point la croissance des cotisations et contributions ;
- les produits des cotisants hors secteur salarié privé, principalement du secteur public, moins dynamiques que ceux du secteur privé, pèseraient sur la croissance globale des produits (-0,1 point).

En 2009, malgré un net ralentissement de la masse salariale privée (3,5% de croissance), les produits de cotisations et contributions croîtraient au même rythme qu'en 2008 (+3,5%) :

- les exonérations progresseraient modérément, poussant à la hausse les cotisations exigibles (+0,4 point) ;
- cet effet serait néanmoins complètement annulé par la faible croissance des produits hors secteur salarié privé (en particulier le secteur public et les travailleurs indépendants).

Les produits sur revenu d'activité des autres cotisants

Les produits de cotisations et contributions du secteur public (agents titulaires et non titulaires des trois fonctions publiques) ont progressé de 4,8% en 2007 (après 4,6% en 2006). Les prévisions retiennent une progression plus modérée de 3,2% en moyenne en 2008, recouvrant des hypothèses d'évolutions hétérogènes par catégorie (de -1,9% pour les agents de l'Etat à +6,8% pour les agents des collectivités territoriales, notamment en raison de transferts de personnels entre Etat et collectivités locales). Ce ralentissement se poursuivrait en 2009, avec une hypothèse de croissance de 2,0%.

Les taux de croissance annuels observés dans les comptes, s'agissant du secteur public et de ses différentes composantes, sont irréguliers et peuvent être difficiles à interpréter en raison :

- de changements de champ comptable (changement de statut, au regard des catégories comptables, de la Poste, des maîtres et documentalistes de l'enseignement privé ; transfert d'agents de l'Etat vers les collectivités locales...)
- de modifications de circuit de trésorerie (transfert du recouvrement des cotisations famille des fonctionnaires de l'Etat aux Urssaf, ce qui a contribué notamment à observer en 2007 un important différentiel de croissance des cotisations entre les agents de l'Etat d'une part, et les agents des collectivités territoriales d'autre part) ;
- de décalages de versements, particulièrement en fin d'année (paiements anticipés), qui compliquent l'analyse des séries infra annuelles et le calcul des produits à recevoir lors des opérations de clôture des comptes.

Les cotisations famille et la CSG des travailleurs indépendants – environ 4% des produits du régime général sur les revenus d'activité – ont crû de 3,4% en 2007, soit deux fois moins rapidement qu'en 2006 (+6,8%).

A l'inverse des cotisants salariés, les cotisations acquittées par cette catégorie ne peuvent pas être comparées directement aux évolutions de leurs revenus la même année. En effet, compte tenu des mécanismes de recouvrement, il existe un décalage moyen entre les évolutions des revenus et des cotisations de l'ordre d'un an.

Par ailleurs, les produits qui seront enregistrés lors des exercices 2008 et 2009 seront impactés par la mise en place de l'interlocuteur social unique (ISU) qui va entraîner deux importantes conséquences :

- un fort mouvement de mensualisation des cotisants : selon l'ACOSS, en 2008, le taux de mensualisation a progressé de 25 points sur le champ des artisans et commerçants et de 15 points sur le champ des professions libérales ; la mensualisation s'accompagne d'une hausse des produits pour le régime général, les cotisants acquittant, la première année, 15 mois de cotisations famille et de CSG (12 mois au titre de l'année + le dernier trimestre de l'année précédente) : cet effet contribuerait à l'accélération des produits 2008 pour 5 points environ mais pèserait à l'inverse pour autant sur les produits 2009 (un tel afflux de nouveaux cotisants mensuels ne se reproduisant pas) ;
- le report des régularisations au titre de 2007 en 2009 : dans le cadre des modifications d'échéances induites par la mise en place de l'ISU, la régularisation des cotisations appelées en 2007, qui aurait dû être faite en 2008, est reportée en 2009 pour les cotisants trimestriels, dans les cas où cette régularisation est à leur désavantage. Cet effet jouerait positivement pour environ 2 points sur les produits 2009.

Au final, les produits de cotisations et de CSG des indépendants croîtraient de 8,3% en 2008 et de 0,6% en 2009.

Les cotisations et contributions des particuliers employeurs, qui représentent environ 1% des produits du régime général sur revenu d'activité, ont enregistré une progression de 12,9% en 2007.

Tendanciellement, les produits assis sur les revenus de cette catégorie de cotisants sont stimulés par le dynamisme du secteur de la garde des enfants, lui-même entraîné par :

- une natalité forte (une moyenne de 807 000 naissances par an depuis 2000 contre 762 000 entre 1994 et 1999) ;
- les effets de la prestation d'accueil du jeune enfant qui facilite le recours aux services d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile en proposant une aide financière accrue aux parents d'enfants de moins de 3 ans²⁵ ;
- un ensemble de dispositions fiscales favorables en cas de recours à un mode de garde payant.

L'accélération des produits de cotisations observée en 2007 s'explique en outre par une hausse de 0,1 point du taux de cotisations AT-MP des assistantes maternelles au 1^{er} janvier 2007, et par la dynamique des exonérations de ce secteur d'autre part. Ces emplois bénéficient de l'exonération dite « emplois familiaux » (non compensée) et d'un abattement de 15 points des cotisations dues par les particuliers employeurs mis en place en 2006 (compensé par l'Etat)²⁶.

Au total ces deux dispositifs avaient réduit la croissance des cotisations et contributions des EPM d'environ 6,3 points en 2006 alors que cet effet est pratiquement nul en 2007.

La prévision retient une hypothèse de croissance de l'assiette de +8,0% en 2008 et de 6,0% en 2009. Compte tenu de la baisse prévue des exonérations en 2008 (-2,6%, voir tableau 4) et de leur progression plus modérée que l'assiette en 2009 (+4,7%), les produits de cotisations et CSG progresseraient plus vite que l'assiette (respectivement +11,0% en 2008 et +6,4% en 2009).

Tableau 4 – Exonérations en faveur des particuliers employeurs

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
Emplois familiaux (non compensé)	889	955	7,4	906	-5,1	942	3,9
Abattement de 15 points (compensé)	153	229	++	247	7,7	266	++
Total	1 042	1 184	13,7	1 153	-2,6	1 208	4,7

Source : ACOSS

²⁵ Les prises en charge de cotisations pour l'emploi d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile par les CAF se matérialisent par des encaissements dans les Urssaf, les CAF se substituant aux particuliers employeurs pour le paiement de ces cotisations.

²⁶ D'autres exonérations non compensées existent pour favoriser les emplois de services aux particuliers (exonérations « aide à domicile », chèque emploi service universel) mais elles bénéficient à des entreprises ou associations salariant les aidants à domicile mis à disposition des particuliers. Leurs cotisations ne sont pas intégrées à celles des particuliers employeurs mais fondues dans celles du secteur salarié privé.