

**RAPPORT D'ÉVALUATION DES
POLITIQUES DE SÉCURITÉ SOCIALE**

FINANCEMENT

PLFSS 2022

L'article L0111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que « sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours ».

Les six rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), qui prennent la suite des programmes de qualité et d'efficience (PQE), sont ainsi destinés à mesurer la performance des politiques de sécurité sociale et leur impact sur les conditions de vie des Français. Ils se composent de trois parties :

- une synthèse qui rappelle les objectifs assignés aux politiques de sécurité sociale dans chacun des domaines couverts, résume les principaux résultats obtenus, et précise les actions mises en œuvre par le Gouvernement et les acteurs du système de sécurité sociale afin de poursuivre ou d'infléchir ces résultats ;
- des indicateurs de cadrage permettant d'appréhender l'évolution des politiques structurantes de chaque domaine, au regard du contexte économique, sanitaire, social et financier ;
- des indicateurs objectifs/résultats qui détaillent les évolutions observées au regard de chacun des objectifs.

Le présent rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, consacré au « financement » est élaboré par la Direction de la sécurité sociale, en collaboration avec l'ensemble des institutions et régimes partenaires produisant les données statistiques et financières (ACOSS, CADES, DG Trésor, DREES, FRR, MSA, CNAF).

SOMMAIRE

SYNTHESE	7
Chiffres clés	15
1. Données de cadrage	17
1.1. Situation financière de la sécurité sociale	18
1.1.1. Situation financière de la sécurité sociale, de l'État et des collectivités locales	18
1.1.2. Solde structurel des administrations de sécurité sociale	21
1.1.3. Dépenses des administrations publiques consacrées à la protection sociale et à la santé	25
1.2. Financement de la protection sociale	28
1.2.1. Prélèvements obligatoires finançant la protection sociale	28
1.2.2. Financement de la protection sociale en comparaison internationale	30
1.3. Structure des recettes de la sécurité sociale	33
1.3.1. Recettes des administrations de sécurité sociale par nature (cotisations, CSG, transferts, etc.)	33
1.3.2. Recettes des quatre branches par nature (cotisations, CSG, impôts, transferts, etc.)	35
1.3.3. Recettes par assiette économique (revenus d'activité, de remplacement, du capital, et consommation)	37
1.4. Principaux financeurs de la sécurité sociale	39
1.4.1. Principaux financeurs des administrations de sécurité sociale (ménages, entreprises, administrations publiques)	39
1.4.2. Principaux financeurs des régimes de base et du FSV (ménages, employeurs)	41
1.5. Cotisations sociales et CSG	44
1.5.1. Valeur du point de CSG et des points de cotisation du régime général	44
1.5.2. Evolution de la masse salariale et recettes du régime général	45
1.6. Caractère redistributif du système français de protection sociale et de son financement	48
1.7. Coût du travail	51
1.7.1. Coût du travail : comparaisons européennes	51
1.7.2. Coût du travail en fonction du niveau de rémunération des salariés	54
1.7.3. Coût du travail en fonction du statut d'emploi : les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants	57
1.7.4. Allègements du coût du travail au niveau du Smic et selon le niveau de salaire	60
1.8. Dispositifs d'exonération en faveur de l'emploi	62
1.8.1. Exonérations compensées et non compensées par l'État	62
1.8.2. Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé par secteur d'activité	64
1.8.3. Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé par taille d'établissement	66
1.9. Fraude aux cotisations sociales	68
2. Objectifs / Résultats	71
Objectif n°1 : Revenir progressivement à l'équilibre financier des régimes de base	75
2.1. Equilibre financier de la sécurité sociale et du FSV	75
2.1.1. Equilibre financier du régime général de la sécurité sociale et du FSV	75
2.1.2. Equilibre de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et du FSV	77
2.2. Veiller à l'efficacité de la gestion financière de l'URSSAF caisse nationale (ex-ACOSS)	78
2.3. Suivre la compensation par l'État des dispositifs supportés pour son compte par la sécurité sociale	82
2.3.1. Taux de couverture des mesures ciblées d'exonérations	82
2.3.2. Taux de couverture instantané des dépenses de prestations	84
2.3.3. Situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale	86
2.4. Garantir la neutralité des relations financières de la sécurité sociale et de ses partenaires	87
2.4.1. Neutralité des relations financières de l'Urssaf Caisse Nationale et de ses partenaires	87
2.4.2. Neutralité des relations financières de la CCMSA et de ses partenaires	90
2.5. Réduire la dette des organismes de sécurité sociale	92
2.5.1. Dette globale des organismes de sécurité sociale	92
2.5.2. Dette reprise par la CADES, montant restant à amortir, amortissements annuels et intérêts versés par la CADES	94
2.5.3. Perspectives d'extinction de la dette sociale de la CADES	96
2.5.4. Dette « courante » des organismes de sécurité sociale (non reprise par la CADES)	97
2.5.5. Couverture du passif et performance du Fonds de réserve pour les retraites	98

Objectif n°2 : Veiller à l'équité du prélèvement social	100
2.6. Viser des prélèvements sociaux sur les ménages globalement proportionnels aux revenus mais limités sur les bas salaires et les revenus de remplacement	100
2.7. Limiter les exemptions de cotisations sociales	102
Objectif n°3 : Concilier le financement de la Sécurité sociale et la politique de l'emploi	105
2.8. Limiter les prélèvements effectifs à la charge de l'employeur, notamment au niveau du Smic	105
2.9. Assurer un revenu disponible croissant avec les revenus d'activité.....	108
Objectif n°4 : Simplifier les procédures de financement	112
2.10. Promouvoir l'utilisation des procédures dématérialisées.....	112
2.11. Réduire la complexité du calcul des cotisations sociales pour les entreprises	116
Objectif n°5 : Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement	119
2.12. Réduire le coût du recouvrement des prélèvements sociaux.....	119
2.13. Réduire le reste à recouvrer des URSSAF	121
2.14. Améliorer le ciblage de l'activité de contrôle	123
2.15. Augmenter les montants redressés au titre des contrôles contre le travail dissimulé	125
<i>Liste des sigles utilisés</i>	<i>129</i>

Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale

SYNTHESE FINANCEMENT

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

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

- 1/ Revenir progressivement à l'équilibre financier de la sécurité sociale ;
- 2/ Veiller à l'équité du prélèvement social ;
- 3/ Concilier le financement de la sécurité sociale et la politique de l'emploi ;
- 4/ Simplifier les procédures de financement ;
- 5/ Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement.

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

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

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

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

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

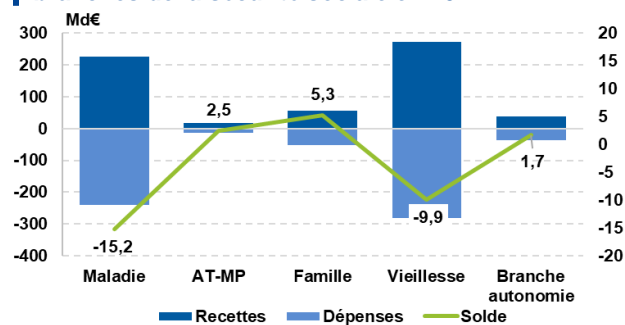
base et du FSV serait plus dégradé que celui du RG (13 Md€ à horizon 2025), et se redresserait moins nettement sur la période, en raison du déficit croissant de la CNRACL.

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

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

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

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



Sources : PLFSS pour 2022

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

Un premier ensemble de réformes a conduit à **diminuer le coût du travail, tout en maintenant les ressources de la sécurité sociale**, les allègements de cotisations étant pris en charge par l'Etat. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS, pour le secteur non lucratif), mis en place à compter de 2013, sont transformés depuis janvier 2019 en **baisse pérenne de cotisations sociales pour les employeurs**. Cela s'est traduit par une réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic. **À partir d'octobre 2019, les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires ont par ailleurs été renforcés, en y intégrant les contributions**

d'assurance chômage. Au total, le coefficient maximal de réduction au titre des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires a été relevé de 10 points au niveau du Smic, soit une hausse de 4 points des allègements compte tenu de la suppression concomitante du CICE.

Par ailleurs, **de nouveaux allègements de cotisations salariales ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des actifs.** Les salariés et les travailleurs indépendants bénéficient ainsi à compter de 2018 de baisses de cotisations salariales en contrepartie d'un relèvement de la CSG de 1,7 %. Pour préserver le pouvoir d'achat des retraités modestes, la hausse de CSG n'a concerné que les retraités aux revenus les plus élevés. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2019, **les heures supplémentaires sont exonérées de cotisations salariales d'assurance vieillesse de base et complémentaire et d'impôt sur le revenu** (en dessous d'un plafond de 5 000 €). La loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018 a également instauré une **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée de cotisations et contributions sociales.** Le dispositif a été reconduit jusqu'en mars 2022. Cette prime exceptionnelle a été versée dans plus de 400 000 établissements à environ 5 millions de salariés et a atteint en moyenne près de 400 euros en 2019.

Enfin, **plusieurs mesures récentes visent à simplifier le recouvrement des prélèvements sociaux et à lutter contre la fraude.** La LFSS pour 2020 prévoit ainsi le transfert d'ici 2025 aux Urssaf du recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales pour la quasi-totalité des salariés (à l'exception des salariés agricoles pour qui le recouvrement restera réalisé par la MSA). Le transfert de la collecte des cotisations de retraite complémentaire prévu au 1^{er} janvier 2022 est reporté au 1^{er} janvier 2023 et devrait permettre de simplifier considérablement les démarches des entreprises. La dématérialisation croissante des échanges entre les administrations de sécurité sociale et les entreprises, ainsi que la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) depuis le 1^{er} juillet 2017 s'inscrivent également dans cette perspective de simplification.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



P : prévisions
Source : PLFSS pour 2022.

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

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

Avant la crise sanitaire, la dette restant à amortir s'établissait fin 2020 à un peu plus de 93 Md€ (*cf. graphique 3 et indicateur n°2-5-2*). Les lois organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont organisé de nouveaux transferts de dette à la CADES, à hauteur de 136 Md€, repoussant à 2033 l'extinction de la dette. Ces transferts correspondent à :

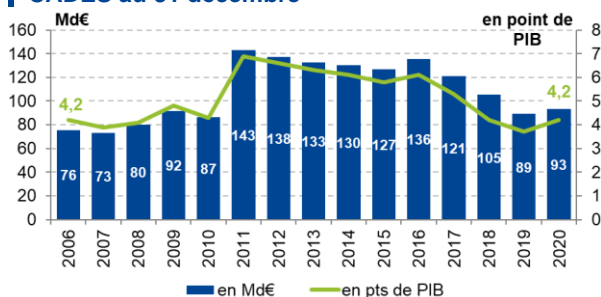
- 31 Md€ au titre des déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche maladie du régime général, du FSV, de la branche vieillesse du régime des non-salariés

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

- 92 Md€ permettant de couvrir les déficits prévisionnels des exercices 2020 à 2023 des branches du régime général – à l'exception de la branche accidents du travail et maladies professionnelles – ainsi que la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles ;
- 13 Md€ correspondant à la couverture d'un tiers des emprunts contractés à fin 2019 par les établissements de santé relevant du service public hospitalier.

Du fait de la création de la nouvelle branche autonomie de la sécurité sociale, le texte prévoit par ailleurs l'affectation au soutien à l'autonomie, à partir du 1^{er} janvier 2024, d'une fraction de 0,15 point de contribution sociale généralisée actuellement attribuée à la CADES, soit environ 2,3 Md€. Il prolonge également l'affectation des recettes de CSG et de CRDS à la CADES au-delà de 2024 et prévoit que le versement annuel en provenance du FRR sera diminué de 2,1 Md€ à 1,5 Md€ à compter de cette date (*indicateur n°2-5-3*).

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



Source : CCSS, septembre 2021.

En tenant compte des mesures de reprises de dettes successives, la dette portée en trésorerie par l'Urssaf Caisse nationale (ex : ACOSS) au titre du régime général et du FSV a atteint près de 43 Md€ à fin 2020 (*indicateur n°2-5-4*). Avec la crise sanitaire et le choc sur les recettes de la sécurité sociale et sur les dépenses d'assurance maladie, les besoins de financement de l'Urssaf Caisse nationale se sont fortement accrus en 2020, nécessitant de relever à deux reprises son plafond d'emprunts. Initialement fixé à 39 Md€ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, celui-ci avait fait l'objet de deux relèvements à 70 Md€ puis 95 Md€ (*indicateur n°2-2*).

Les enjeux de gestion de trésorerie de la sécurité sociale

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

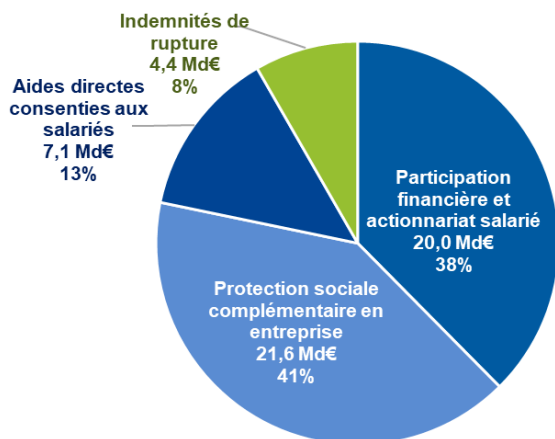
(programme 360), abondé à hauteur de 3,3 Md€ de crédits budgétaires. Ces crédits se sont avérés supérieurs à la dépense 2020 (2,1 Md€). En effet, une montée en charge progressive de l'application de ces mesures dans les déclarations effectuées par les employeurs et les modalités de déclaration des travailleurs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

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

Historiquement, le financement de la sécurité sociale repose de façon prépondérante sur des taux de prélèvement proportionnels aux assiettes déclarées par les cotisants. Cependant, des taux réduits de cotisations sociales patronales ont été progressivement mis en place sur les bas salaires, tandis que des taux réduits ou une exonération totale de CSG sont applicables aux pensions modestes. Ainsi, le taux de prélèvement social est moindre sur les bas revenus : en 2018, il représente 14 % pour les 10 % de ménages les moins aisés, croît ensuite sur la première moitié de la distribution des revenus avant d'atteindre un plateau au-delà (les 10 % de ménages les plus aisés acquittent un taux moyen de prélèvements sociaux de 55 %, *cf. indicateur n°2-6*). Il convient de remarquer que le montant des prestations est également dégressif en fonction du revenu.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositifs de rémunération spécifique ou accessoire mise en place par les employeurs au bénéfice des salariés sont exclus de l'assiette des cotisations sociales. Ils peuvent toutefois supporter des prélèvements spécifiques, notamment la CSG et le forfait social. Les plus importants en valeur concernent les versements au titre de la prévoyance complémentaire, de la participation et de l'intéressement. La perte d'assiette consécutive aux exemptions de cotisations et contributions sociales dont bénéficient ces versements est évaluée à un peu plus de 53 Md€ en 2019, soit près de 9 % de la masse salariale (*indicateur n°2-7, cf. graphique 4*).

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



Source : PLFSS pour 2022

Objectif n° 3 : Concilier le financement de la sécurité sociale et la politique de l'emploi

La structure du financement de la sécurité sociale a été adaptée de manière à ne pas défavoriser l'emploi, en particulier l'emploi faiblement rémunéré, pour lequel la décision d'embauche est la plus sensible au coût du travail. Le taux de prélèvement net global est stable entre 2020 et 2021 au niveau du Smic. Toutefois, en 30 ans, le niveau des prélèvements effectifs dont s'acquittent les employeurs au niveau du Smic a été quasiment divisé par sept, pour les entreprises de plus de 50 salariés : leur part dans le salaire brut est ainsi passée de 45,6 % en 1988 à 6,8 % en 2021.

La mise en œuvre du pacte de responsabilité au 1^{er} janvier 2015 a renforcé les dispositifs d'allègement du coût du travail, en exonérant, au niveau du Smic, l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale¹, la contribution de solidarité pour l'autonomie et le versement au fonds national d'aide au logement (FNAL). Ainsi, à ce niveau de rémunération, le taux de cotisations de sécurité sociale patronales, pour les entreprises de moins de 10 salariés au régime général, est limité à 1,54 % en 2021 (contre 4,69 % avant la mise en place du pacte, *indicateur n°2-8*).

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

Au-delà des mesures générales d'abaissement du coût du travail pour l'ensemble des bas salaires, des exonérations spécifiques existent également en faveur de certains publics fragiles et de secteurs d'activité ou de zones géographiques déterminés. Cette politique donne lieu à des compensations financières de la part de l'État qui se sont généralisées à partir de la loi du 25 juillet 1994 et dont le principe a été réaffirmé dans le cadre de la loi du 13 août 2004 réformant l'assurance maladie. Les exonérations qui ne donnent pas lieu à compensation, soit parce qu'elles sont antérieures à 1994, soit parce que le Parlement a

explicitement décidé de faire exception à la règle de compensation, ne représentent plus que 2,1 Md€, soit 3 % du total des exonérations, le champ des mesures donnant lieu à une compensation ayant été élargi en 2020 (*indicateur n°1-8-1*).

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

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

Objectif n°4 : Simplifier les procédures de financement

Le recouvrement des prélèvements sociaux doit s'insérer de la manière la plus cohérente et la plus simple possible dans le cadre des actes de gestion d'une entreprise, d'un employeur ou d'un indépendant. La simplification des procédures constitue un objectif majeur des pouvoirs publics et de son opérateur dans ce domaine, l'Urssaf Caisse nationale chargée de gérer le financement des différentes branches du régime général de la sécurité sociale. Cet engagement figure ainsi dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et l'Urssaf Caisse nationale pour la période 2018-2022, qui poursuit les actions de simplification du droit et des procédures opérationnelles engagées dans la précédente COG (2014-2017).

La possibilité de gérer l'ensemble des relations avec les Urssaf de manière dématérialisée a constitué une avancée notable, et les objectifs de recours des particuliers employeurs aux procédures dématérialisées ont été atteints au terme de la précédente COG.

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

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

Simplification continue des déclarations à la charge des cotisants

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) depuis le 1^{er} janvier 2017 a simplifié les démarches pour toutes les entreprises en leur permettant de réaliser dans une déclaration unique et dématérialisée la quasi-totalité des déclarations sociales et en réduisant le nombre des données produites et transmises par l'employeur, notamment les plus complexes. Fondée sur un déploiement progressif lancé depuis 2013, la DSN couvre l'ensemble des salariés du secteur privé.

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

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

Le suivi des entreprises en redressement négatif (c'est-à-dire ayant déclaré un niveau de cotisations trop élevé) dans le cadre de contrôles par les Urssaf est un exemple d'indicateur permettant de suivre la complexité de la législation. En 2020, bien que la proportion d'entreprises en redressement négatif soit nettement inférieure au niveau enregistré en 2008 (de 4 points), elle concerne toutefois plus d'une entreprise sur quatre et progresse légèrement par rapport à 2018 (*indicateur n°2-11*).

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

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

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

D'une façon générale, le coût des opérations de recouvrement et de contrôle menées par l'Urssaf Caisse nationale a diminué régulièrement (-29 % entre 2009 et 2019). Il augmente légèrement en 2020 et s'établit à 28 centimes pour 100 euros recouverts en 2019 (*indicateur n°2-12*).

Les délais dans lesquels ces cotisations sont recouvrées dépendent non seulement de la conjoncture économique, mais encore du statut du cotisant et de la taille des

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

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

Le montant des redressements opérés dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé demeure toutefois à un niveau élevé en 2020 puisqu'il atteint 606 M€, seulement légèrement inférieur à l'objectif fixé à 614 M€ pour cette même année. L'année 2020 est particulière en raison de la crise sanitaire et la tendance depuis 2008 est à l'augmentation des montants notifiés. Ces résultats sont à mettre en regard de l'efficacité du ciblage des activités de contrôle : 91 % des actions de contrôle ont abouti à un redressement en 2019, un taux qui a augmenté de 32 points depuis 2008 (*indicateur n°2-15*).

Conclusion

Les indicateurs présentés dans ce rapport d'évaluation soulignent le rôle déterminant des actions visant à sécuriser le financement de la sécurité sociale, en l'articulant avec les enjeux de soutien au pouvoir d'achat des actifs et de relance de la compétitivité et de l'emploi en France.

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

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

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

Enfin, les indicateurs présentés ici rendent compte du caractère équitable du prélèvement social, condition essentielle de l'acceptabilité du prélèvement, et reflètent l'amélioration constante de l'efficacité du recouvrement ainsi que de la gestion financière des organismes de sécurité sociale.

La branche Recouvrement face à la crise sanitaire

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

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

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

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

Le déficit des régimes obligatoires de base et fonds de solidarité vieillesse est de 34,8 Md€ en 2021

(29,6 Md€ en 2010)

Fiche 1.1



**529
Md€**

de recettes pour les régimes obligatoires de base et fonds de solidarité vieillesse en 2021

Fiche 2.1.1



**564
Md€**

de dépenses pour les régimes obligatoires de base et fonds de solidarité vieillesse en 2021

Fiche 2.1.1



1,54 %

taux de cotisations patronales de sécurité sociales au niveau du SMIC

(- 2,84 points par rapport à 2010)

Fiche 2.8

Les prélèvements sociaux représentent 12 % du niveau de vie des ménages modestes contre 34 % en moyenne pour l'ensemble de la population

Fiche 2.6



**6 %
du PIB**

poids de la dette de la sécurité sociale portée par la CADES en 2021

(comme en 2010)

Fiche 2.5.2

Recouvrer 100 € coûte 28 centimes d'euros aux URSSAF

(33 centimes en 2010)

Fiche 2.12

Les principaux financeurs de la sécurité sociale sont :



54 %

les employeurs (entreprises et administrations)



46 %

les ménages

Fiche 1.4.1

1. DONNEES DE CADRAGE

1.1. Situation financière de la sécurité sociale

1.1.1. Situation financière de la sécurité sociale, de l'État et des collectivités locales

L'épidémie de COVID-19 a eu un impact sans précédent depuis l'instauration de la sécurité sociale par son intensité et ses conséquences économiques et sociales.

En 2020, le déficit du régime général et du FSV s'élève à 38,7 Md€, reposant sur une baisse en volume du PIB de 8,2 % et une diminution de la masse salariale de 5,7 %. Toutes les branches de la sécurité sociale sont concernées, la branche maladie, en contribuant au déficit à hauteur de 30,4 Md€, est la plus affectée à la fois en recettes et en dépenses, là où les autres branches subissent surtout les conséquences d'un affaiblissement de leurs recettes. Les tendances des années passées permettent de saisir l'importance d'un tel déficit : il s'agit du plus élevé depuis 1945.

En 2021, alors qu'une diminution du déficit était envisagée, la troisième vague épidémique et les dépenses exceptionnelles (tests, vaccination, nouvelles mesures en faveur des établissements de santé et médico-sociaux) n'ont pas été compensées par l'augmentation des recettes liée à la reprise de l'activité. Le déficit s'est stabilisé pour la seconde année consécutive à un niveau élevé (38,4 Md€).

En 2020, les dépenses des APUC et des ASSO augmentent, celles des APUL diminuent

Dépenses des administrations centrales (APUC)

Les dépenses des APUC s'élèvent à 589,3 Md€ en 2020, soit 25,6 % du PIB (cf. graphique 1). Ces dépenses ont progressé de 5,8 points entre 2019 et 2020. La croissance de ces dépenses (+7,9 %) se rapproche de son niveau de 2010 (+8,7 %) alors qu'elle était relativement stable depuis 2011 (entre 0 % et 3 %).

Dépenses des administrations locales (APUL)

Les dépenses des APUL s'élèvent à 269,8 Md€ en 2020, soit 11,7 % du PIB. Elles diminuent de -0,9 % en 2020, en raison d'une baisse de l'investissement des communes (fin du cycle électoral et report des élections) et des périodes de confinement (contraction des achats des établissements culturels, sportifs, de loisirs et des services de restauration des communes). Ces dépenses étaient en augmentation depuis 2017, portées par un investissement soutenu après plusieurs années marquées par un resserrement de la contrainte budgétaire entre 2014 et 2016.

Dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Les dépenses des ASSO s'élèvent à 661,3 Md€ en 2020, soit 28,7 % du PIB. Les ASSO regroupent en particulier les régimes de sécurité sociale, l'assurance chômage, les régimes obligatoires de retraite complémentaire et les hôpitaux publics (hors hôpitaux militaires) (cf. précisions méthodologiques). Conséquence de la crise sanitaire, les dépenses des ASSO ont progressé trois fois plus vite qu'en 2019 (+6,4 % contre +2,1 %) portées par la hausse des prestations sociales (+6,8 %) et des dépenses de fonctionnement (+5,3 %).

En 2020, les recettes des administrations de sécurité sociale chutent fortement (-3,7 % après +2,5 %). Les cotisations sociales diminuent pour la troisième année consécutive (-4,2 % après -4,6 % en 2019 et -1,5 % en 2018) en raison principalement de la baisse de l'activité

économique et de la masse salariale privée (-5,7 % en 2020 après +3,1 % en 2019), après deux années marquées par la transformation du CICE en allègements généraux pour les entreprises. Enfin, le rétablissement d'un taux de CSG à 6,6 % (au lieu de 8,3 % initialement) pour les retraités dont les pensions sont inférieures à 2 000 euros, dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales, contribue au ralentissement des recettes, tout comme l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires.

Depuis 1980, les dépenses des ASSO se sont accrues de 9 points de PIB. Cette hausse n'est pas continue sur l'ensemble de la période, mais résulte de l'alternance de périodes d'augmentation de la part du PIB consacrée aux dépenses des administrations de sécurité sociale et de périodes de légère diminution.

Le déficit public s'établit à 212 Md€ en 2020, représentant 9,2 % du PIB

Le déficit (ou besoin de financement) des administrations publiques, autrement appelé *déficit public au sens de Maastricht* (cf. précisions méthodologiques), atteint 212 Md€ en 2020, soit 9,2 % du PIB ou encore 14,9 % des dépenses publiques (cf. graphique 2). Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, stipule que le déficit des administrations publiques ne doit pas dépasser le seuil de 3 % du PIB (soit un déficit public maximal de 69 Md€ en 2020 correspondant à 4,9 % des dépenses publiques).

Le déficit public est obtenu à partir de la somme des soldes des administrations centrales (APUC), des administrations locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Le solde des ASSO, croissant depuis 2010 et excédentaire depuis 2017, connaît une inflexion en 2020 et s'élève à -48,8 Md€. Le solde des APUL, est également déficitaire (-4,2 Md€). Le solde des APUC se porte à -159 Md€ (contre -85,9 Md€ en 2019), soit l'équivalent de 6,9 % du PIB. Cette détérioration est liée à une baisse des recettes (due notamment à l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales dans le cadre de l'activité partielle, à une baisse de la production et des revenus de la propriété entraînée par la réforme du barème de l'impôt sur le revenu prévu par la loi de finances 2020).

Le solde des ASSO connaît un déficit de 48,8 Md€ alors qu'il était excédentaire de 14,1 Md€ en 2019. Cette situation s'explique par une forte diminution des recettes (-3,7 %) combinée à une augmentation conséquente des dépenses (+6,4 %) du fait de la crise sanitaire. Sur le long terme, le solde des administrations de sécurité sociale fluctuait à proximité de l'équilibre, en étant toutefois plus souvent déficitaire qu'excédentaire.

Enfin, le solde des administrations locales est négatif (-4,2 Md€) pour la deuxième année consécutive, alors qu'il était positif depuis 2016. Depuis 2017, la croissance des dépenses (de +2,2 % en 2017 à +4,5 % en 2019) traduisait un investissement local dynamique permis par une hausse des recettes liée à l'accroissement des prélèvements obligatoires (transfert de TVA aux régions notamment), en 2020 ces dépenses diminuent (-0,9 %), à cause d'une diminution des recettes.

La dette publique atteint 115,1 % du PIB en 2020

La dette publique au sens de Maastricht, qui combine celles des APUC, des APUL et des ASSO, s'élève à 2 650 Md€ en 2020, soit 115,1 % du PIB (cf. graphique 3). La dette publique connaît une hausse de 6,1 points de PIB par rapport à 2019, portée principalement par l'Etat et les ASSO.

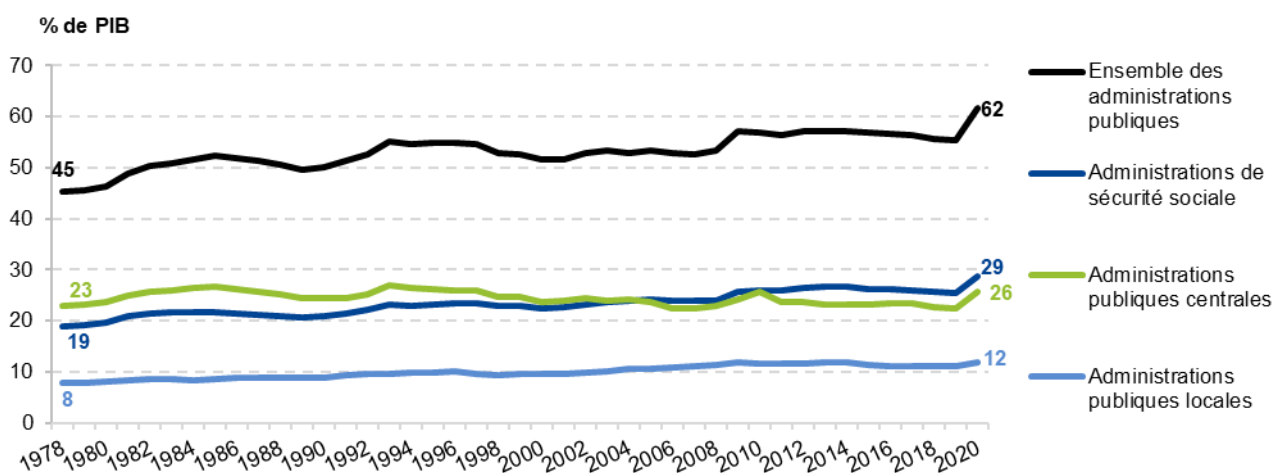
Sur le long terme, le déficit des APUC est persistant, tandis que le solde des autres administrations publiques demeure relativement proche de l'équilibre. En conséquence, les administrations centrales concentrent quasiment la totalité du déficit public alors qu'elles

représentent moins de la moitié des dépenses publiques. La contribution de l'État à la dette publique s'établit à 2 151,8 Md€, en hausse de 175,9 milliards.

La contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique augmente de nouveau (+75,2 Md€ d'euros, après -10,9 Md€ en 2019) et leur endettement s'établit à 268,4 Md€ fin 2020). L'ACOSS, la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et l'Unedic accroissent leur endettement en titres obligataires pour respectivement +31,4 Md€, +41 Md€ et +16 Md€.

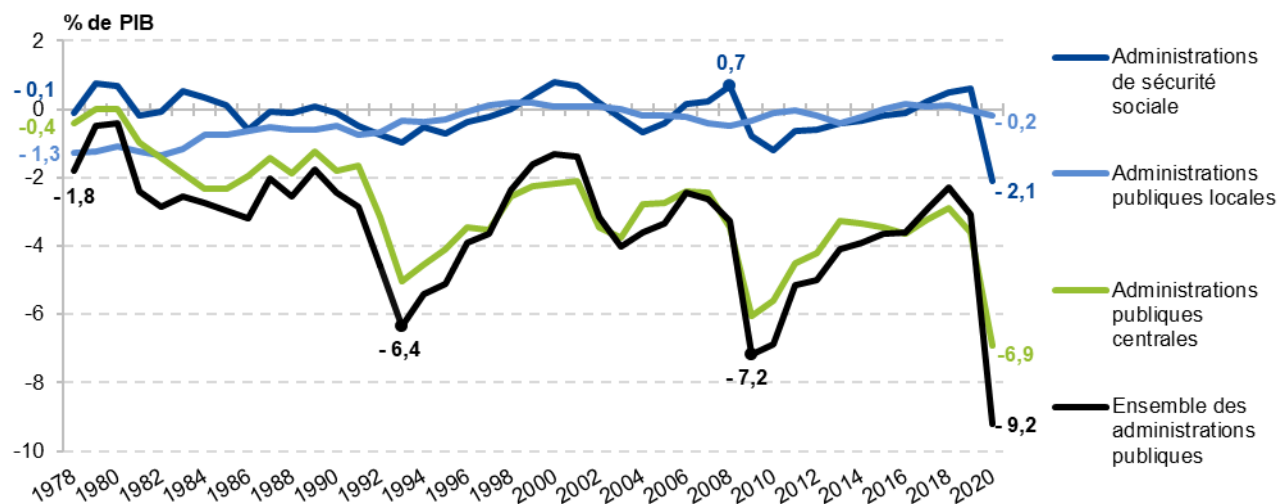
Enfin, la contribution des administrations publiques locales à la dette atteint 230 Md€ fin 2020, en hausse de 19,6 milliards par rapport à 2019.

Graphique 1 • Dépenses des administrations publiques



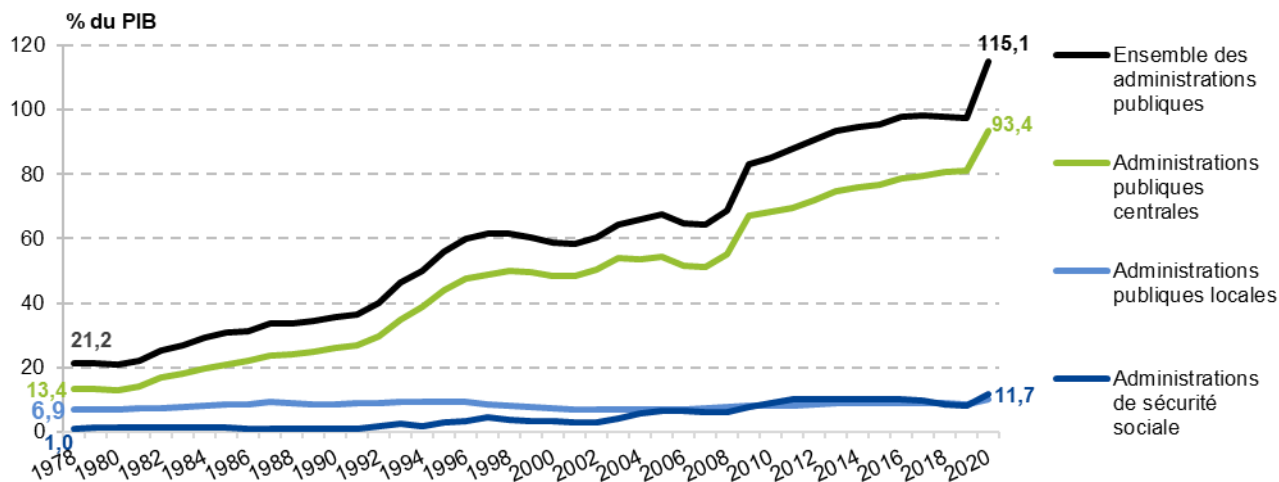
Source : Insee – Comptes nationaux base 2014.

Graphique 2 • Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques



Source : Insee – Comptes nationaux base 2014.

Graphique 3 • Dette des administrations publiques



Source : Insee – Comptes nationaux base 2014.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Le secteur des administrations publiques (APU) des comptes nationaux comprend 3 sous-secteurs :

- les administrations publiques centrales (APUC), c'est-à-dire l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), dont le Fonds national d'aide au logement et quelques 800 organismes auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national ;
- les administrations publiques locales (APUL), c'est-à-dire les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ;
- les administrations de sécurité sociale (ASSO), c'est-à-dire les régimes de base de sécurité sociale, l'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire, les fonds spéciaux concourant au financement des dépenses sociales et le secteur public hospitalier (hors hôpitaux militaires).

Les montants de dépenses et recettes des différents sous-secteurs des administrations publiques présentés ici sont consolidés des transferts internes à chaque sous-secteur des administrations publiques (c'est-à-dire que les transferts internes ne sont pas matérialisés ici, pour ne pas augmenter artificiellement les dépenses et recettes).

En revanche, les dépenses et recettes du secteur des administrations publiques, pris dans son ensemble, sont consolidées à la fois des transferts internes à chaque sous-secteur et des transferts entre les différents sous-secteurs des administrations publiques. L'ensemble présenté ici n'est donc pas égal à la somme de ses sous-parties. Cette présentation donne une image exhaustive des dépenses et des recettes de chaque sous-secteur pris isolément, mais ne permet pas de comparer les sous-secteurs à l'ensemble du secteur des administrations publiques.

La consolidation n'impacte jamais le solde (déficit ou excédent) des sous-secteurs, car tout transfert consolidé est ôté simultanément des dépenses et des recettes du sous-secteur versant ce transfert, ce qui est toujours neutre sur l'écart entre dépenses et recettes.

Définition :

La *capacité ou le besoin de financement* des administrations publiques est le solde du compte non financier, égal aux recettes diminuées des dépenses. Il correspond au déficit public au sens du traité de Maastricht.

Sources des données :

Les données présentées ici sont provisoires et sont issues des comptes nationaux de l'Insee.

Pour aller plus loin :

Barry V. *et al.*, « Les comptes des administrations publiques en 2020 », Insee Première, n° 1859, 2021.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.1.2. Solde structurel des administrations de sécurité sociale

La détermination d'une trajectoire de solde structurel des ASSO

On définit le solde structurel des administrations de sécurité sociale (ASSO) comme leur besoin de financement corrigé des effets de la conjoncture. En effet, un niveau du PIB inférieur à son niveau potentiel induit une perte de recettes sociales et fiscales et un surplus de dépenses, liées notamment à l'indemnisation du chômage. Au contraire, lorsque le PIB effectif est supérieur à son potentiel, on enregistre toutes choses égales par ailleurs un surplus de recettes sociales et fiscales et des dépenses plus faibles.

Pour réduire durablement le besoin de financement des ASSO, il faut améliorer le solde structurel. Cela suppose, soit d'augmenter de manière permanente la composante structurelle des recettes (ce qui accroît les prélèvements obligatoires), soit de maintenir une progression des dépenses inférieure à la croissance potentielle. Toutefois, l'indicateur de solde structurel, dont des évaluations sont déjà couramment réalisées pour l'ensemble des administrations publiques (APU), doit être interprété avec une certaine prudence lorsqu'il est calculé sur un sous-secteur des administrations publiques. En effet, certains éléments, comme les transferts entre administrations publiques, peuvent peser sur le solde structurel d'un sous-secteur, alors qu'ils sont neutres sur l'ensemble des APU. Cette prudence doit encore être renforcée dans l'analyse du solde structurel du régime général (RG+FSV¹), puisqu'aux liens financiers avec d'autres sous-secteurs des APU s'ajoutent des transferts intra sectoriels entre le RG+FSV et d'autres régimes appartenant aux ASSO (cf. « *Précisions méthodologiques* »).

La gouvernance renouvelée des finances publiques a renforcé la place du solde structurel dans le pilotage des finances publiques. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques consacre ainsi la prééminence des notions de solde structurel et d'ajustement structurel qui révèlent, mieux que les grandeurs nominales, l'ampleur des ajustements effectués. Les lois de programmation des finances publiques déterminent ainsi des orientations pluriannuelles de finances publiques et une trajectoire de soldes annuels effectifs et structurels, dans le but d'atteindre l'objectif à moyen terme défini par le traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entré en vigueur le 1er janvier 2013 (limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB).

La série de PIB potentiel utilisée est celle intervenant dans le calcul du solde et de l'effort structurel des administrations publiques dans le projet de loi de finances pour l'année 2022. Cette série est susceptible d'être révisée, y compris sur le passé. Du fait de ces révisions, l'analyse est plus robuste en variation qu'en niveau. Néanmoins, les résultats sont également présentés en niveau pour en améliorer la lisibilité.

Enfin certaines recettes, dépenses ou économies revêtent un caractère ponctuel et temporaire (« one-off ») et sont donc de ce fait retraitées du solde structurel. Par cohérence avec les soldes structurels présentés dans le

Rapport Économique, Social et Financier (RESF), les one-off retenus pour les ASSO ne le sont que s'ils ont un impact dans une perspective toutes APU. Au contraire, les one-off retenus pour le RG+FSV, détaillés ci-dessous, se placent dans la perspective de ce seul régime.

Une année 2020 marquée par une dégradation record du solde des ASSO et du régime général de la sécurité sociale sous l'effet de la crise économique et sanitaire

L'analyse des graphiques 1 et 2 permet de distinguer quatre grandes périodes :

- la crise financière initiée à la mi-2008 crée un choc négatif sur le solde en 2009 et 2010, avant une reprise sur les quatre dernières années. Le choc conjoncturel de la crise a lieu en 2008, mais il se fait sentir pleinement sur l'activité en 2009. Le PIB recule de 2,8 % en valeur et la masse salariale, fait inédit, perd plus de 1 % sur le champ ACOSS. La nette dégradation du solde des ASSO en 2009 (-1,5 point de PIB) est pour moitié d'origine conjoncturelle. La dégradation du solde des ASSO s'est poursuivie en 2010 mais a ralenti ;

- entre 2011 et 2016, les comptes sociaux se redressent avec l'affectation de ressources nouvelles à la CNAF en contrepartie du transfert d'une fraction de CSG à la CADES. Le solde structurel continue de s'améliorer en lien avec la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, les nouveaux modes d'indexation des pensions de base et des retraites complémentaires, le ralentissement des prestations d'indemnisation du chômage en 2014 et les efforts réalisés en dépenses en 2016 (Ondam à 1,8 % respecté, mesures d'économie sur les prestations familiales, faible progression des pensions de retraite) ;

- en 2017, le solde des comptes sociaux est redevenu excédentaire pour la première fois depuis 2008. Entre 2017 et 2019 le solde structurel des ASSO continue de s'améliorer grâce à la maîtrise des revalorisations des prestations, l'Ondam est maîtrisé à +2,3 % en moyenne sur cette période. Par ailleurs, l'embellie de la conjoncture en 2017 et 2018 et dans une moindre mesure en 2019 permet au solde de s'améliorer, via un dynamisme des recettes porté par les cotisations sociales et les prélèvements sociaux sur le revenu et le patrimoine.

- En 2020 le solde effectif des ASSO a atteint un niveau record de -2,1 % du PIB principalement porté par le régime général sous l'effet de la crise économique et sanitaire, soit une variation de -2,7 % par rapport à 2019. L'importante dégradation conjoncturelle en est la principale cause, -2,6 %, en raison d'une forte diminution des recettes des ASSO due à une baisse des cotisations sociales. L'effet des one-off joue pour -1 % du PIB, principalement en dépenses pour plus de 25 Md€ dont près de 14 Md€ de dépenses exceptionnelles sous ONDAM liées à la Covid-19, le reste porte sur les mesures d'urgence et de soutien à l'économie (activité partielle,

¹ Fonds de Solidarité Vieillesse

prolongation des droits des chômeurs, année blanche pour les intermittents et décalage de la réforme de l'assurance chômage). L'analyse du solde structurel sur une année aussi particulière nécessite des hypothèses et son interprétation doit être réalisée avec précaution. Le solde structurel ressort à +1,2 % du PIB en 2020, une forte

amélioration par rapport à 2019 qui ne doit pas être sur-interprétée. Elle est en effet liée au traitement des mesures d'urgence de 2020 en mesures ponctuelles et temporaire. Prises ensemble, les variations structurelles et one-off contribuent à une dégradation du solde public pour 0,1 % du PIB.

Tableau 1 • Décomposition de la variation du solde des ASSO

points de PIB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde des ASSO	-0,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,2	0,5	0,6	-2,1
Variation du solde des ASSO	-1,5	-0,4	0,5	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	-2,7
Variation du solde conjoncturel	-0,7	0,4	0,2	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	-2,6
Variation de l'effet des one-off	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,0
Variation du solde structurel	-0,7	-0,8	0,3	0,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,9

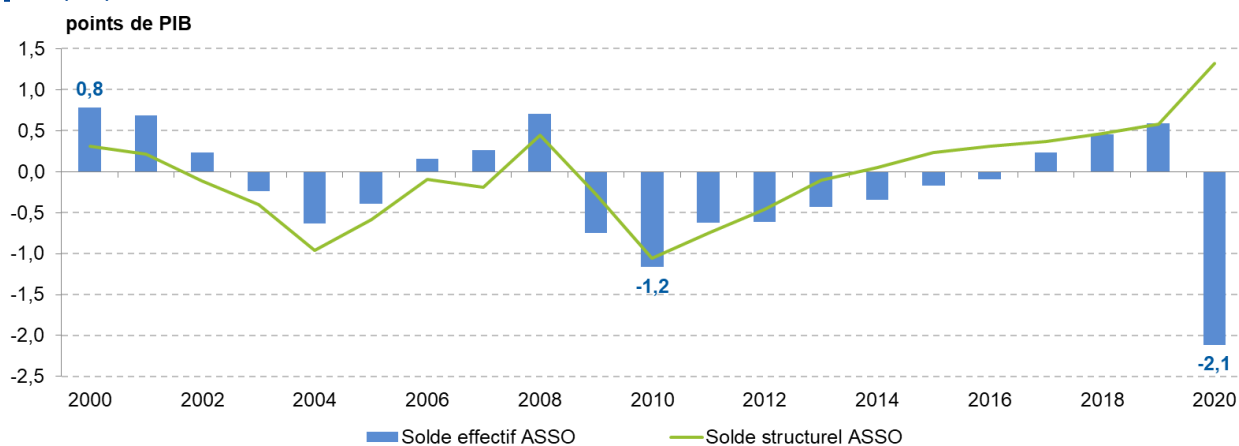
Source : Comptes nationaux, base 2014, Insee, calculs DG Trésor.

Tableau 2 • Recettes, dépenses ou économies exceptionnelles ou non récurrentes ("one off")

Année	Mesure	Montant	Année	Mesure	Montant
2010	Contribution exceptionnelle grippe A	300	2017	Affectation réserves FSV section 3	875
2014	Produits exceptionnels CSSS affectés au FSV	1 050	2017	Prélèvement à la source des caisses congés payés	-493
2014	Affectation des excédents de la CAMIEG au RG	170	2017	Changement fait générateur de la TVS	160
2015	Prélèvement à la source des caisses congés payés	1 166	2017	Perte TVA	-1 200
2016	Prélèvement à la source des caisses congés payés	-673	2020	Contribution exceptionnelle OC	1 000
2016	Produit exceptionnel CSG	700	2020	One-off Ondam Covid	12 300

Source : Direction de la Sécurité sociale.

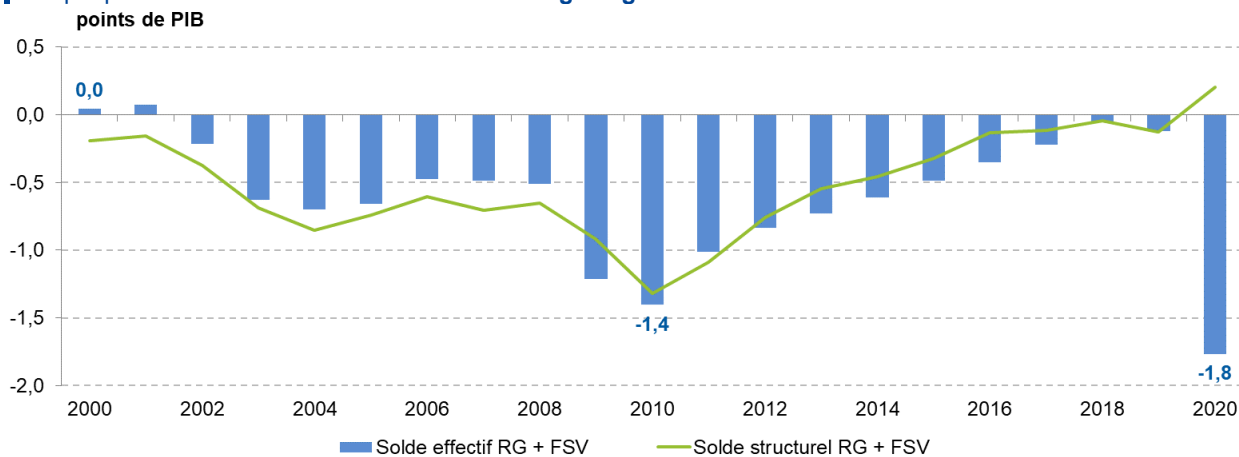
Graphique 1 • Soldes effectif et structurel des ASSO



Source : Comptes nationaux, base 2014, Insee, calculs DG Trésor.

Note : On présente par ailleurs le solde structurel sur le champ du régime général de la sécurité sociale et du FSV, sur la base des données financières exposées dans les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Graphique 2 • Soldes effectif et structurel du régime général de la Sécurité sociale et du FSV



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, calculs DG Trésor.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Pour le calcul du *solde structurel*, la première étape consiste à identifier les recettes et dépenses dont le niveau, toutes choses égales par ailleurs, est sensible à la conjoncture. On retient ici les prélèvements obligatoires et les dépenses d'indemnisation du chômage. La deuxième étape consiste à déterminer l'impact, sur ces flux, de la conjoncture ; cette dernière est assimilée à l'écart du PIB au PIB potentiel (appelé écart de production). L'impact proprement dit se calcule alors en multipliant l'écart de production par une élasticité, c'est-à-dire un coefficient mesurant la sensibilité de telle ou telle variable à la conjoncture. Si, à long terme, les prélèvements obligatoires pris dans leur ensemble réagissent avec une élasticité unitaire au PIB, à court terme, et selon le type de prélèvement, elles peuvent être différentes. Dans ce cadre, les estimations économétriques de la Commission Européenne suggèrent que les cotisations sociales sont relativement inertes, avec une élasticité inférieure à l'unité¹. Principal impôt au sein des recettes sociales, la CSG a en revanche une élasticité très forte, estimée à 1,9 dans le cadre du Système Européen des Comptes (SEC) au sein duquel se place cet indicateur (ce niveau constitue une des limites de l'indicateur – cf. *infra*). Enfin, la TVA, qui constitue désormais une ressource importante des administrations de sécurité sociale, possède, comme les autres taxes de moindre importance, une élasticité unitaire.

S'agissant des dépenses, l'indemnisation du chômage, la seule réputée sensible à la conjoncture, présente une très forte élasticité, toujours à l'écart de production, avec -3,2 (nettement supérieure à 1 en valeur absolue).

Ainsi, on en déduit la proportion des recettes et dépenses observées qui est due à la conjoncture : quand le PIB effectif est supérieur au PIB potentiel, le montant des prélèvements est plus élevé que son niveau structurel, le montant des dépenses chômage plus faible. À cette première composante conjoncturelle vient s'en ajouter une deuxième, plus simple : certaines recettes, dépenses ou économies revêtent un caractère exceptionnel et non récurrent, et sont tout simplement additionnées telles quelles (ces recettes ou dépenses sont qualifiées de « *one-off* »). C'est le cas par exemple du prélèvement sur les réserves du FSV en 2017, qui ne constitue naturellement pas une ressource durable. Ayant mesuré la composante conjoncturelle des dépenses et recettes, on en déduit le solde structurel par différence au solde observé.

L'indicateur présente des limites qui appellent à le lire avec une certaine prudence :

Certaines dépenses sociales pouvant présenter une composante conjoncturelle n'ont pas pu être prises en compte. Il s'agit par exemple des dépenses des prestations famille sous conditions de ressources (qui croissent dans les périodes de basse conjoncture), pour lesquelles il n'a pas été statistiquement possible de déterminer une élasticité entre leurs évolutions et celles du PIB. En effet, les évolutions de ces dépenses sont affectées par des changements législatifs concernant les prestations et leur barème (notamment, sur la période récente, les réformes affectant les prestations de garde pour les familles ou encore la modulation des allocations familiales en fonction des revenus). Par ailleurs, même s'il est difficile de les assimiler à des *one-offs*, la variabilité des transferts intersectoriels, voire, dans le cas du régime général, intra-sectoriels, peuvent affecter la lisibilité des soldes structurels (et mêmes des soldes nominaux). En ce qui concerne les élasticités à l'écart de production, le niveau de celle de la CSG est vraisemblablement excessif. En effet, bien que son caractère proportionnel la rende similaire à une cotisation, elle est assimilée, dans le cadre du SEC, à un impôt sur le revenu et donc est dotée artificiellement d'un caractère progressif qui surestime vraisemblablement son élasticité à la conjoncture. Enfin, l'effet du nombre de jours ouvrés sur les dépenses de santé pourrait sans doute être considéré comme conjoncturel, ce qui n'est pas le cas dans le calcul actuel. En effet, le PIB potentiel est corrigé des jours ouvrés, ce qui n'est pas le cas des dépenses de soins bien qu'elles puissent connaître des évolutions haussières ou baissières liées à ce seul facteur.

Pour aller plus loin :

Pour plus de précisions, consulter le document de travail de la Direction Générale du Trésor, n°2009/12 « Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation » par Emmanuel Bretin et Raphaël Soullignac.

¹Economic Papers n° 536 de la Direction Générale pour les Affaires Economiques et Financières de la Commission Européenne, « *Adjusting the budget balance for the business cycle : the EU methodology* », Gilles Mourre, Caterina Astarita et Savina Princen, novembre 2014.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DG Trésor

1.1.3. Dépenses des administrations publiques consacrées à la protection sociale et à la santé

Une structure des dépenses relativement stable au sein du secteur public

En 2019, les administrations publiques (APUC, APUL et ASSO) ont versé 692 Md€ de prestations sociales, soit 91 % de l'ensemble des prestations (cf. graphique 1). Sur l'ensemble de la dépense, 71 % des prestations sont versées par les administrations de sécurité sociale (ASSO), 14 % par les administrations centrales (APUC), 5 % par les administrations locales (APUL) et 9 % par le secteur privé. Depuis 1990, la structure de financement a peu évolué : la part des prestations sociales versées par les ASSO, mais également celle versée par les administrations centrales, sont restées relativement stables. Toutefois, l'ensemble des prestations versées par les APUL a augmenté, passant de 2 % en 1990 à 5 % en 2019.

Les administrations de sécurité sociale ont versé 549 Md€ de prestations en 2019.

Les APUC versent 108 Md€ de prestations de protection sociale en 2019. Ces acteurs interviennent à double titre dans la couverture des risques. En tant qu'employeur, l'État verse à ses agents certaines prestations sociales, qu'il s'agisse de prestations légales (pensions civiles et militaires) ou extra-légales. En tant que puissance publique garante de la solidarité nationale, les administrations centrales versent des prestations sans conditions de contribution ou d'affiliation à des régimes sociaux.

Les administrations publiques locales versent 35 Md€ de prestations de protection sociale en 2019.

À l'instar de l'action de l'État, celles des départements, des régions et des communes visent majoritairement à répondre à des besoins de solidarité. Les APUL financent aussi les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Près de 10 % de l'ensemble des prestations de protection sociale sont versées par le secteur privé

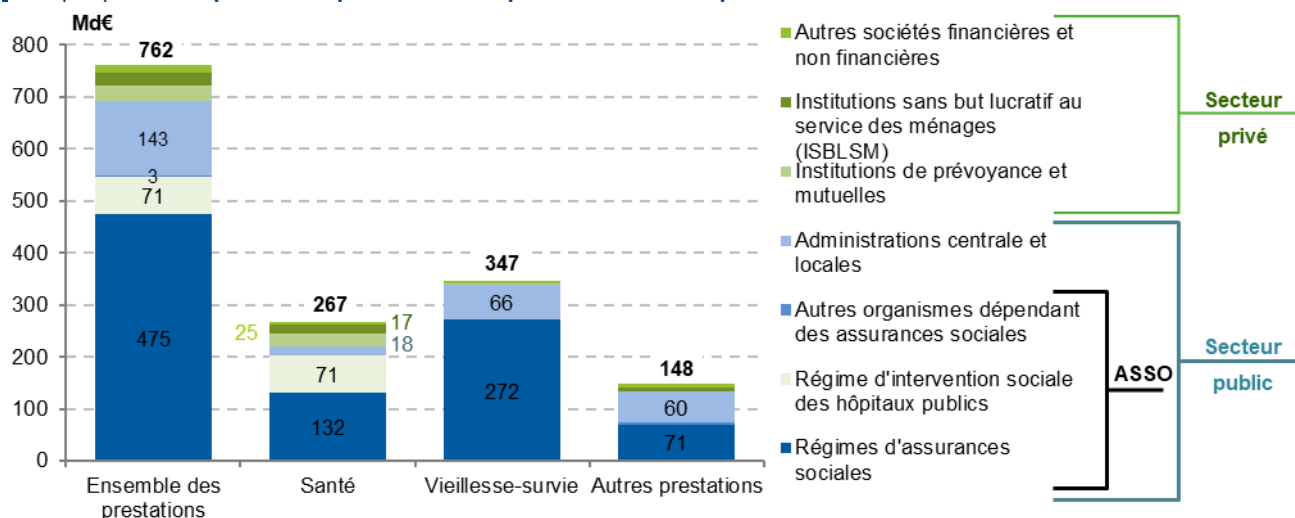
Si la protection sociale est assurée majoritairement par les administrations publiques, certaines interventions de la sphère privée sont également considérées comme de la protection sociale, soit qu'elles répondent à des besoins de personnes fragiles (pour les ISBLSM), soit qu'elles suivent une logique de prévoyance collective (pour les sociétés financières et non financières).

Les ISBLSM, organismes privés non lucratifs, versent ainsi 26 milliards de prestations de solidarité en 2019. Les prestations que les mutuelles et institutions de prévoyance versent à leurs adhérents s'élèvent à 29 Md€ en 2019, soit 4 % de l'ensemble des prestations. Enfin, les prestations versées directement par les entreprises totalisent 14 Md€ en 2019, soit 2 % du total. Il s'agit soit de prestations versées par des entreprises à leurs salariés en complément des prestations légales, soit de prestations versées par certaines grandes entreprises (comme la RATP) qui gèrent elles-mêmes la protection sociale de leurs salariés en lieu et place du régime général. Tandis que la part des prestations versées par les mutuelles et les institutions de prévoyance a augmenté depuis 1990 (+1 point), celle des entreprises a baissé (-3 points).

Les prestations de protection sociale représentent la moitié des dépenses publiques

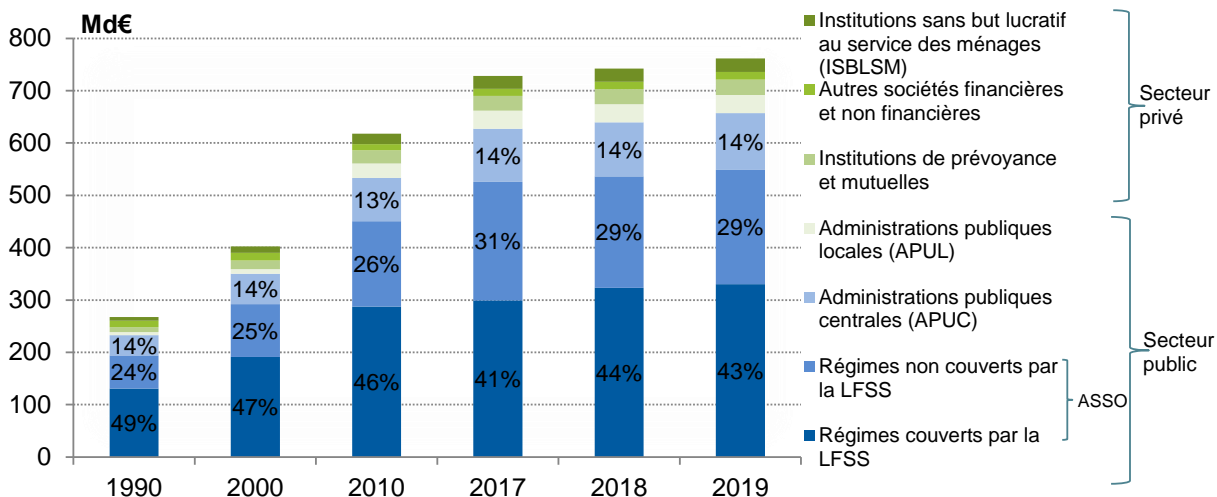
51,3 % des dépenses des administrations publiques sont des prestations de protection sociale (cf. graphique 3). En 2019, les dépenses publiques représentent 55,6 % du PIB et, parmi elles, les prestations de protection sociale représentent 28,5 %. Une partie des autres dépenses publiques est également liée à la protection sociale : gestion des prestations, définition des politiques publiques, investissements, transferts vers le secteur privé pour financer des prestations, etc.

Graphique 1 • Dépenses de prestations de protection sociale par secteur institutionnel en 2019



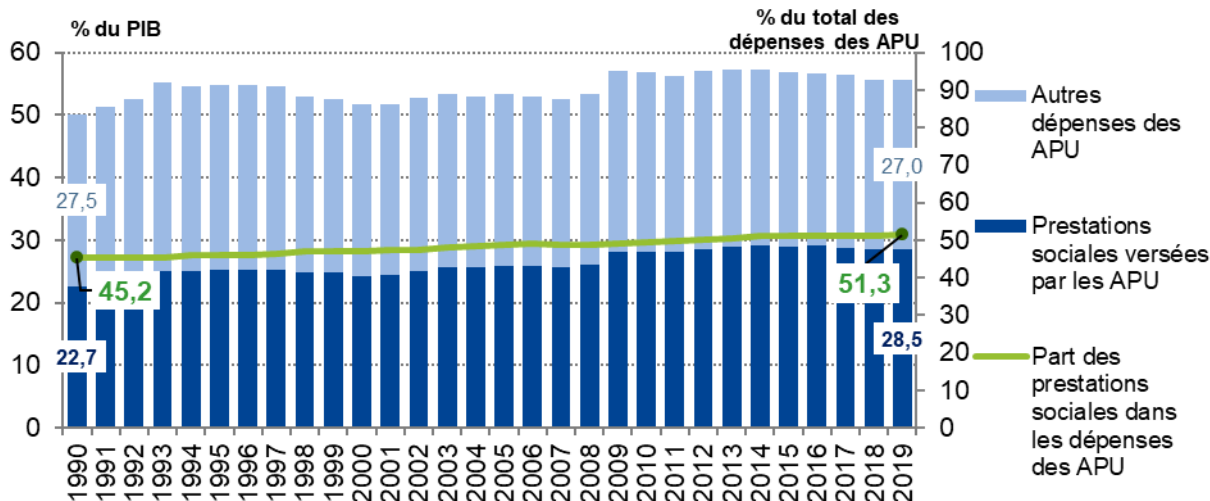
Note : Les autres prestations recouvrent les prestations versées au titre des risques famille, emploi, logement et pauvreté-exclusion sociale.
Source : Comptes de la protection sociale, Drees.

Graphique 2 • Dépenses de prestations de protection sociale par secteur institutionnel



Source : Comptes de la protection sociale, Drees.

Graphique 3 • Part des prestations de protection sociale dans les dépenses des administrations publiques



Note : Les prestations sociales sont rapportées à l'ensemble des dépenses (hors éléments imputés) consolidées des transferts internes.
Sources : Comptes de la protection sociale, Drees ; Comptes nationaux, Insee.

Depuis 1990, l'ensemble des dépenses publiques a augmenté de 5,9 points de PIB : cela correspond à la progression des prestations versées par les administrations publiques dans le PIB, la part des autres dépenses publiques (éducation, défense, etc.) étant plus faible en 2019 qu'en 1990 (7 % contre 7,5 %). La part des prestations de protection sociale dans le total des dépenses publiques est ainsi passée de 45 % en 1990 à 51 % en 2019, faisant de la protection sociale un enjeu majeur de maîtrise de la dépense publique, au-delà de son rôle stabilisateur et redistributif.

La France est le pays européen où les administrations publiques dépensent le plus en part de PIB

En 2019, la France fait partie des pays de l'Union européenne pour lesquels la part des dépenses publiques est la plus élevée dans le PIB (56 %) (cf. graphique 4). Elle se situe au premier rang européen, devant la Finlande, la Belgique et le Danemark.

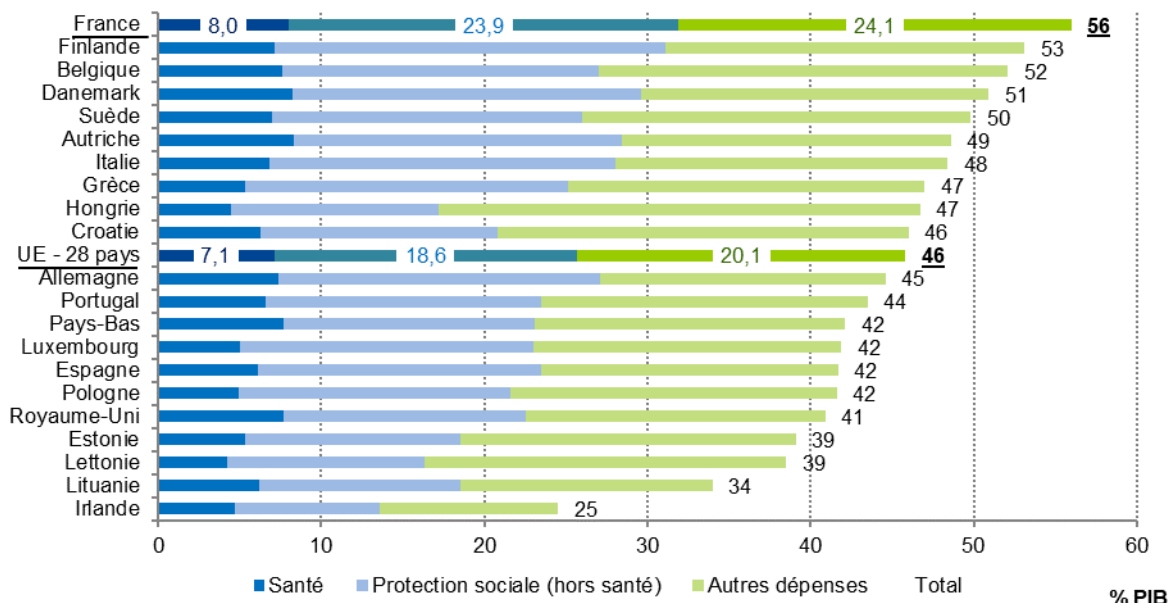
Huit des dix pays présentant des parts de dépenses des administrations publiques dans le PIB plus élevées que la

moyenne européenne (46 %) font partie de l'Europe des 15.

La part des dépenses sociales dans le PIB atteint 32 % en France en 2019 (dépenses de santé et de protection sociale selon la classification des fonctions des administrations publiques – cf. précisions méthodologiques). Ainsi, la France est en première position, devant la Finlande (31 %). Les dépenses sociales dans le PIB s'échelonnent de près de 14 % en Irlande à plus de 30 % du PIB en France et en Finlande. Les écarts entre pays de l'Europe des 15 et nouveaux États-membres sont plus marqués encore pour les dépenses sociales que pour le reste des dépenses publiques.

Cependant, ce classement comporte des limites : d'une part, les dépenses sociales ne tiennent pas compte des réductions d'impôts et autres aides fiscales à vocation sociale, car la majorité de ces aides ne sont pas comptabilisées en dépenses mais en moindres recettes (seuls les crédits d'impôts sont désormais considérés comme des dépenses de prestations). D'autre part, les dépenses sociales retracées ici sont brutes, et ne tiennent pas compte de l'imposition des prestations sociales.

Graphique 4 • Dépenses des administrations publiques dans le PIB dans l'Union européenne en 2019



Source : Eurostat – Dépenses des administrations publiques par fonction (COFOG).

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Sont utilisées dans les trois premiers graphiques les données des comptes de la protection sociale publiés par la Drees, qui permettent d'analyser finement les dépenses de protection sociale effectuées par tous les secteurs institutionnels.

Les dépenses de protection sociale correspondent aux dépenses assurant la couverture sociale des risques maladie-invalidité-accidents du travail, vieillesse-survie des conjoints, famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale.

Dans les deux premiers graphiques sont distingués les régimes couverts par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et les régimes non couverts. Les régimes relevant du champ LFSS sont le régime général de la sécurité sociale, les régimes spéciaux de salariés, les régimes des non-salariés, les régimes de base des non-salariés et l'ensemble des fonds spéciaux. Les régimes non couverts par la LFSS sont les régimes d'indemnisation du chômage, les régimes complémentaires (retraite, maladie, etc), les hôpitaux publics et les autres organismes dépendants des assurances sociales (Pôle Emploi, œuvres sociales de la Cnaf, ATIH, etc).

Il faut noter que cette distinction n'est opérée qu'au sein du sous-secteur des ASSO : par conséquent, le régime des agents de l'État, qui fait partie du sous-secteur des administrations centrales, n'est pas compris dans l'item « régimes couverts par la LFSS ».

Par ailleurs, les hôpitaux publics, qui forment un régime à part entière au sens de la comptabilité nationale, ne sont pas non plus intégrés dans le champ « régimes couverts par la LFSS », bien qu'ils soient majoritairement financés par l'assurance maladie.

Choix de la nomenclature internationale :

Les dépenses des administrations publiques sont ventilées suivant une nomenclature internationale : la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). Cette nomenclature répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services généraux des administrations publiques ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs ; culture et culte ; enseignement ; protection sociale.

Les comparaisons menées par Eurostat portent ainsi sur un champ plus large que celui représenté dans le graphique. La classification des fonctions des administrations publiques de l'ensemble des dépenses par fonction est différente de celle retenue dans les comptes de la protection sociale par secteur institutionnel conformément aux comptes nationaux.

Pour aller plus loin :

La protection sociale en France et en Europe en 2019 – édition 2021, Drees.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.2. Financement de la protection sociale

1.2.1. Prélèvements obligatoires finançant la protection sociale

La crise sanitaire, les confinements et les mesures de restriction des activités mises en place pour lutter contre la COVID-19 ont fortement impacté les prélèvements en 2020. Le Programme de Stabilité 2021 estime une baisse du PIB en volume de 8,2 % et une contraction de la masse salariale du secteur privé de 5,7 %, conduisant à une diminution conséquente des prélèvements. En 2021, PIB et masse salariale devraient connaître un rebond (+5 % et +4,8 % en volume), les prélèvements pourraient augmenter, sans toutefois retrouver leurs niveaux d'avant crise.

Un taux de prélèvement obligatoire en augmentation, atteignant 44,5 % en 2020

Le taux de prélèvements obligatoires est défini comme l'ensemble des impôts et des cotisations sociales effectives perçus par les administrations publiques, rapporté au PIB.

Les prélèvements obligatoires s'établissent à 44,5 % du PIB en 2020 contre 44 % en 2019.

Après une période de stabilité à la fin des années 1960, le taux de prélèvements obligatoires a fortement augmenté suite aux chocs pétroliers, passant de 34 % du PIB en 1974 à 39 % en 1979 puis 42 % en 1987. Ce taux a connu des fluctuations comprises entre 41 % en 1992 et 44,9 % en 2013. Ces évolutions sont liées à la conjoncture économique qui impacte les recettes fiscales et à la recherche de ressources nouvelles afin de financer la hausse des dépenses publiques. La baisse observée en 2014 et 2015 (-0,1 point puis -0,3 point, cf. graphique 1) est due notamment à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et aux effets du pacte de responsabilité et de solidarité, dont la seconde phase est mise en œuvre en 2016. Ces mesures, qui tendent à alléger les prélèvements, font plus que contrebalancer les effets haussiers de certaines mesures nouvelles (hausse des taux de TVA en 2014, majoration de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises, hausse de la fiscalité écologique et des cotisations d'assurance vieillesse). La diminution observée en 2019 (-0,9 point par rapport à 2018) s'explique par des mesures non compensées qui ont pesé sur la dynamique des recettes : exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (-1,7 Md €), rétablissement du taux de CSG à 6,6 % sur les pensions intermédiaires (-1,5 Md €), allègements sur le forfait social votés dans la loi PACTE (-0,5 Md €), baisses de cotisations pour certains régimes afin de compenser aux employeurs, relevant de ces régimes, la perte du CICE (-0,6 Md €), et lissage des effets de seuils de la CSG sur les pensions (-0,2 Md €).

En 2020, l'augmentation du taux de prélèvement obligatoire (+0,7 point par rapport à 2019) s'explique par une diminution conséquente du PIB suite à la COVID-19, plus forte que celle des prélèvements obligatoires.

Une stabilité des prélèvements obligatoires finançant la protection sociale depuis 2014

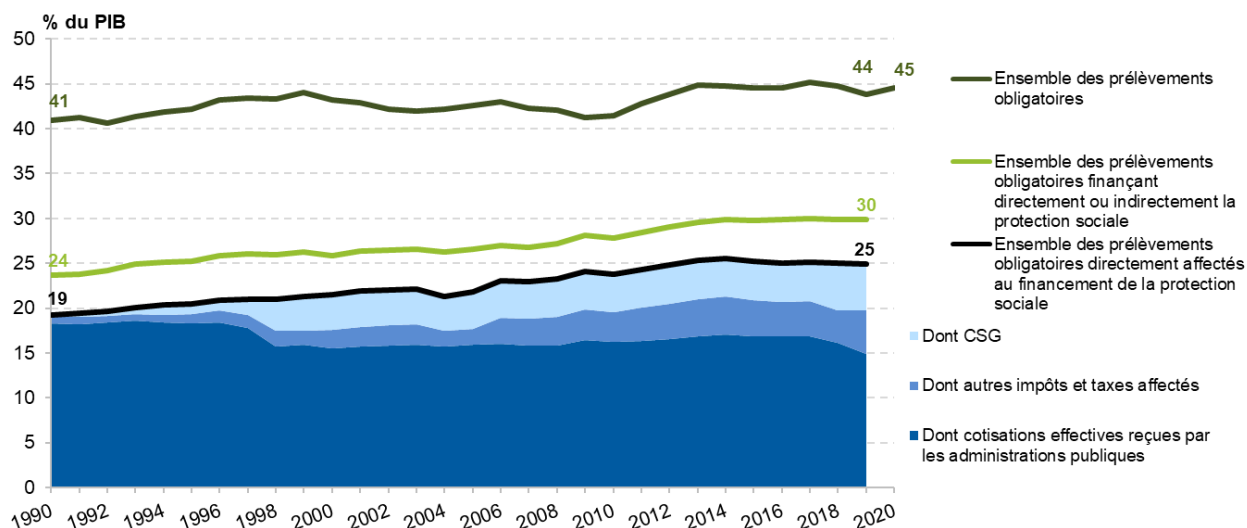
En 2019, 68 % des prélèvements obligatoires financent la protection sociale (contre 58 % en 1990). Les prélèvements obligatoires finançant la protection sociale représentent 30 % du PIB en 2019. Ils croissent depuis le début des années 1990 et progressent de 0,5 point en 2013 et de 0,3 point en 2014 grâce à de nouvelles mesures comme la hausse de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, la hausse des taux de cotisation vieillesse, etc. Après un léger recul en 2015 (-0,1 point), ils augmentent légèrement en 2016 (+0,2 point) et en 2017 (+0,1 point). Depuis 2018, ils diminuent de -0,1 point par an.

Parmi l'ensemble des prélèvements obligatoires finançant la protection sociale, 84 % la financent directement et 16 % participent à son financement plus implicitement.

La première catégorie regroupe des cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques (notamment les administrations de sécurité sociale) et des impôts et taxes affectés à la protection sociale. La part de ces prélèvements obligatoires directement affectés à la sécurité sociale s'élève à 25 % du PIB en 2019, soit 6 points de PIB de plus qu'en 1990. Leur composition a été fortement modifiée au cours des dernières décennies, en raison notamment de la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, de son élargissement (hausse du taux et de l'assiette), de la création de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996, et de la compensation des allègements de cotisations par des impôts et taxes affectés. En 1990, les cotisations sociales représentaient 95 % des prélèvements obligatoires directement affectés ; les impôts et taxes affectés représentaient les 5 % restants. En 2019, les cotisations sociales ne représentent plus que 60 % de ces prélèvements, contre 21 % pour la CSG et 19 % pour les autres impôts et taxes affectés.

La deuxième catégorie concerne les prélèvements obligatoires qui financent indirectement la protection sociale. En effet, toute dépense des administrations publiques financée sur le budget global (pensions de retraite des agents de l'État ou allocation aux adultes handicapés par exemple) est en grande partie financée par des prélèvements obligatoires. Ces prélèvements indirectement affectés à la protection sociale représentent 4,9 % du PIB en 2019.

Graphique 1 • Part des prélèvements obligatoires dans le PIB



* Les impôts et taxes affectés (ITAF) sont des prélèvements obligatoires explicitement affectés au financement de la protection sociale. On dénombre une cinquantaine d'ITAF, parmi lesquels la cotisation sociale généralisée (CSG) qui concentre à elle seule plus de la moitié du rendement des ITAF, et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Il s'agit d'un ensemble hétérogène et mouvant.
Sources : Drees-Comptes de la protection sociale, Insee-Comptes nationaux.

• Précisions méthodologiques

Sources des données :

Le taux de prélèvements obligatoires est calculé par l'Insee. Il consiste à rapporter au PIB la valeur de l'ensemble des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire des impôts et cotisations sociales effectives reçus par les administrations publiques et les institutions européennes.

Les prélèvements obligatoires directement affectés au financement de la protection sociale sont les cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les impôts et taxes affectés à la protection sociale. Pour l'élargissement à l'ensemble des prélèvements obligatoires finançant directement ou indirectement la protection sociale, on considère l'ensemble des contributions publiques versées à la protection sociale et des cotisations imputées des administrations publiques (source : Comptes de la protection sociale, Drees).

Pour aller plus loin :

« La Protection Sociale en France et en Europe en 2018 – édition 2020 », Collection « Panoramas », Drees - cf. fiche 2 et 3 « Les ressources de la protection sociale en France ».

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.2.2. Financement de la protection sociale en comparaison internationale

La France est le deuxième pays européen en termes de part de PIB consacrée au financement de la protection sociale

En 2018, le financement de la protection sociale représente 34 % du PIB français, faisant de la France le deuxième pays européen en termes de part de richesse nationale consacrée au financement de la protection sociale, après le Danemark (cf. *graphique 1*). La part du PIB consacrée au financement de la protection sociale va de 15 % en Lettonie et en Roumanie à 36 % au Danemark, avec une moyenne européenne de 29 % (UE 28).

Les pays pour lesquels la part de richesse nationale consacrée au financement de la protection sociale est supérieure à la moyenne européenne sont les pays nordiques, les 6 pays fondateurs de l'Union européenne (hormis le Luxembourg) et le Royaume-Uni. Les 15 pays consacrant la plus faible part de leur richesse nationale au financement de la protection sociale sont l'Espagne, l'Irlande et les 13 derniers pays ayant rejoint l'Union européenne après sa création.

L'effort qu'un pays consacre au financement de sa protection sociale ne traduit qu'imparfaitement le niveau de protection offert par son système de protection sociale. En effet, le financement peut dépasser ou ne pas couvrir entièrement les dépenses courantes. La France est en 2016 le premier pays européen en termes de part des dépenses de protection sociale dans le PIB et le deuxième en termes de part du financement de la protection sociale dans le PIB.

Une diversité des structures de financement des systèmes de protection sociale au sein de l'Union européenne

Les systèmes de protection sociale sont conventionnellement classés en deux groupes. D'une part, les systèmes de tradition bismarckienne reposent surtout sur des mécanismes d'assurance sociale, essentiellement financés par des cotisations, en fonction desquelles sont généralement définies les prestations. D'autre part, les systèmes de tradition beveridgienne reposent essentiellement sur des aides universelles ou centrées sur les plus démunis, principalement financées par l'impôt.

La frontière entre ces deux groupes devient de plus en plus floue. Les systèmes de protection sociale en Europe fonctionnent selon des logiques hybrides, lesquelles varient selon le risque social considéré. De plus, la structure de financement est affectée par la démarcation entre prestations sociales, contrats d'assurance et coûts reposant sur la personne elle-même.

Près de 60 % des recettes de la protection sociale française reposent sur les cotisations sociales

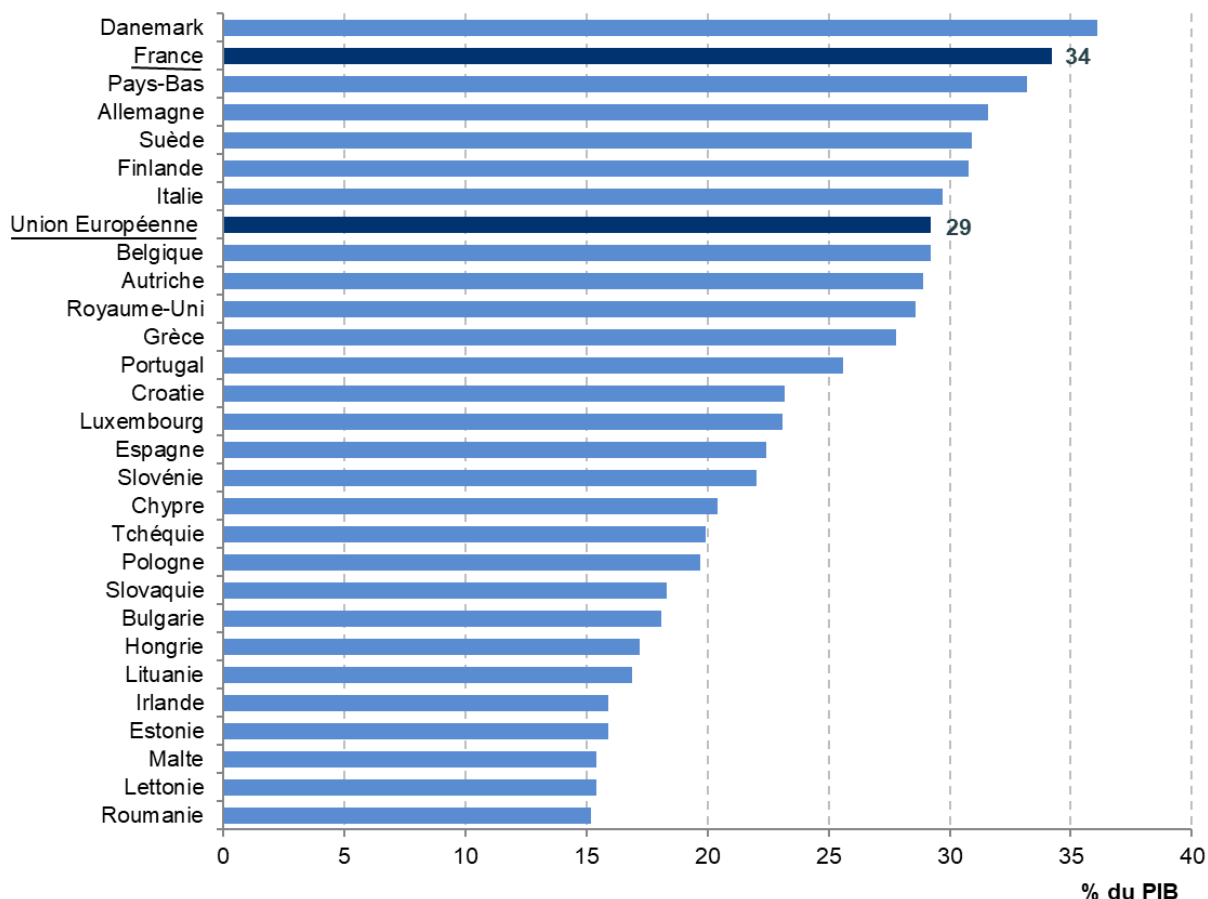
En 2018, la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale varie de 19 % au Danemark à 81 % en Estonie, avec une moyenne européenne de 55 % (cf. *graphique 2*). La France, pays de tradition bismarckienne, a une proportion de cotisations sociales (58 %) plus forte que la moyenne européenne. Si les contributions publiques (y compris impôts et taxes affectés et autres recettes) ne représentent que 42 % du financement de la protection sociale française, celles-ci progressent significativement depuis le début des années 1990.

Depuis le début des années 2000, la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale des pays de l'Union européenne à 25 (c'est-à-dire hors Roumanie, Bulgarie et Croatie) a fortement diminué, de 61 % en 2000 à 55 % en 2017. En particulier, cette part a diminué à Malte (-30 pts), au Royaume-Uni (-15 pts), au Pays-Bas (-12 pts), au Danemark (-11 pts) et en Espagne (-9 pts) entre 2000 et 2017. Cette part a augmenté en Bulgarie, en Lituanie, en Irlande, à Chypre, au Luxembourg, en Hongrie et en Slovaquie durant cette période.

Parmi ces cotisations 71 % sont des cotisations patronales

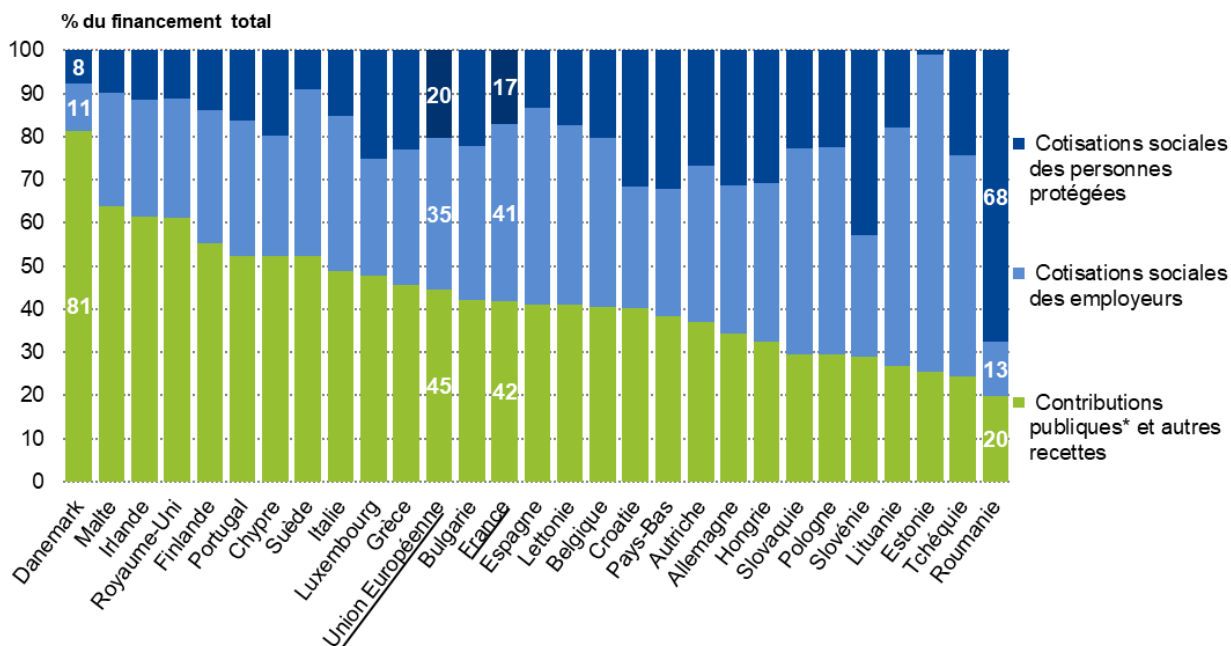
La part des cotisations patronales au sein des cotisations sociales est de 71 % en France en 2018, et varie de 16 % en Roumanie à 99 % en Estonie, avec une moyenne européenne de 64 %. Sur l'ensemble des pays de l'Union européenne à 25 (hors Roumanie, Bulgarie et Croatie), la part des cotisations patronales au sein des cotisations sociales est stable dans le temps : 64 % en 2017 comme en 2000. Les écarts entre pays européens se réduisent : la part des cotisations patronales au sein des cotisations sociales tend souvent à diminuer dans les pays où cette part est supérieure à la moyenne européenne et à augmenter dans les pays où cette part est inférieure à la moyenne européenne.

Graphique 1 • Ressources des systèmes de protection sociale des pays de l'Union européenne en 2018



Source : Eurostat.

Graphique 2 • Structure de financement des systèmes de protection sociale des pays de l'Union européenne en 2018 par type de financement



* Les impôts et taxes affectés sont ici inclus dans les contributions publiques.
Source : Eurostat.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

La nomenclature européenne classe les sources de financement des systèmes de protection sociale en quatre catégories :

- les *cotisations patronales* sont l'ensemble des cotisations sociales des employeurs, ce qui regroupe les cotisations employeurs effectives et les cotisations employeurs imputées. Les cotisations effectives sont les cotisations versées aux organismes de protection sociale, tandis que les cotisations imputées correspondent au montant des prestations versées directement par les employeurs à leurs salariés ;
- les *cotisations sociales des personnes protégées* regroupent les cotisations salariales, les cotisations des travailleurs indépendants, les cotisations des personnes pensionnées et autres personnes protégées ;
- les *contributions publiques* regroupent la protection sociale assurée directement par les administrations publiques nationales, locales ou d'États fédérés ; les impôts et taxes affectés directement au financement de la protection sociale ; les transferts versés aux régimes de protection sociale par les administrations publiques nationales, locales ou d'États fédérés ;
- les *autres recettes* regroupent notamment les ventes de biens et services, les loyers perçus sur les biens immobiliers appartenant aux régimes de protection sociale, les produits financiers, les indemnités d'assurance, la coopération internationale, les amendes et pénalités perçues, les dons reçus, etc. Ici, ces autres recettes ne sont pas distinguées des contributions publiques.

Pour aller plus loin :

« La protection sociale en France et en Europe en 2018 – édition 2020 », coll. Panoramas, Drees, juin 2020 – fiche 8.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.3. Structure des recettes de la sécurité sociale

1.3.1. Recettes des administrations de sécurité sociale par nature (cotisations, CSG, transferts, etc.)

La crise sanitaire a eu un impact important sur les recettes de l'année 2020. Le Programme de Stabilité 2021 estime une baisse en volume du PIB de 8,2 % et une diminution de la masse salariale du secteur privé de 5,7 %.

Les cotisations sociales constituent la principale recette des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Les cotisations sociales représentent 56 % des recettes des administrations de sécurité sociale en 2020 (hors transferts internes, cf. graphique 1). Les cotisations à la charge des employeurs en représentent la plus grande part (39 % des recettes totales), suivies des cotisations à la charge des salariés (13 % des recettes, sur les 17 % qu'acquittent au total les personnes protégées).

Les impôts et taxes affectés sont des prélèvements obligatoires explicitement affectés au financement de la sécurité sociale. Ils représentent 36 % des recettes des administrations de sécurité sociale en 2020. Les impôts et taxes affectés sont composés principalement de la contribution sociale généralisée (CSG, 20 % des recettes). Les contributions publiques, au sens des transferts reçus des administrations publiques centrales et locales, représentent 3 % des recettes. Enfin, les transferts consolidés et autres recettes représentent 5 % des recettes.

Au cours des dernières années, l'élément le plus remarquable dans l'évolution de la structure des recettes des ASSO est l'importance croissante de la part des impôts et taxes affectés, qui a pour corollaire une réduction de la part des cotisations employeurs. Toutefois, au-delà de considérations juridiques sur la nature du prélèvement, ce changement mérite d'être relativisé puisque la principale recette fiscale est la CSG, instaurée en 1991 et dont le taux a été augmenté à plusieurs reprises. Or la CSG, introduite en contrepartie d'une baisse des cotisations sociales, est aussi pour une large part prélevée sur les salaires (le taux de prélèvement sur les revenus d'activité est de 9,2 % en 2020). Elle présente de ce fait des caractéristiques économiques similaires à celles des cotisations sociales. La substitution partielle de CSG à des cotisations employeurs a donc un effet assez comparable à celui qu'aurait le remplacement de cotisations employeurs par des cotisations portant sur les salaires et les revenus de remplacement.

Le poids des cotisations patronales diminue au profit de celui de la CSG dans les recettes des régimes de base et du FSV

Sur le champ des régimes de base, le poids des cotisations sociales est de 58 %, celui des contributions, impôts et taxes de 37 % (dont 19 % de CSG) et des transferts de 3 % (cf. graphique 2). Le moindre poids des cotisations, relativement au champ ASSO, s'explique par l'inclusion dans celui-ci du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire, qui sont financés exclusivement par les cotisations sociales.

La structure des recettes des régimes de base et du FSV a connu de profondes transformations, initiées au début des années 1990 et poursuivies ensuite, avec une forte augmentation de la part des impôts et taxes affectés et une diminution de la part des cotisations sociales et des

contributions publiques. Les évolutions de la structure des recettes sont très proches dans le champ des régimes de base et dans celui des ASSO, puisque les mesures ayant affecté le financement des ASSO ont été concentrées sur les régimes de base.

Une tendance de long terme à la diminution des cotisations sociales

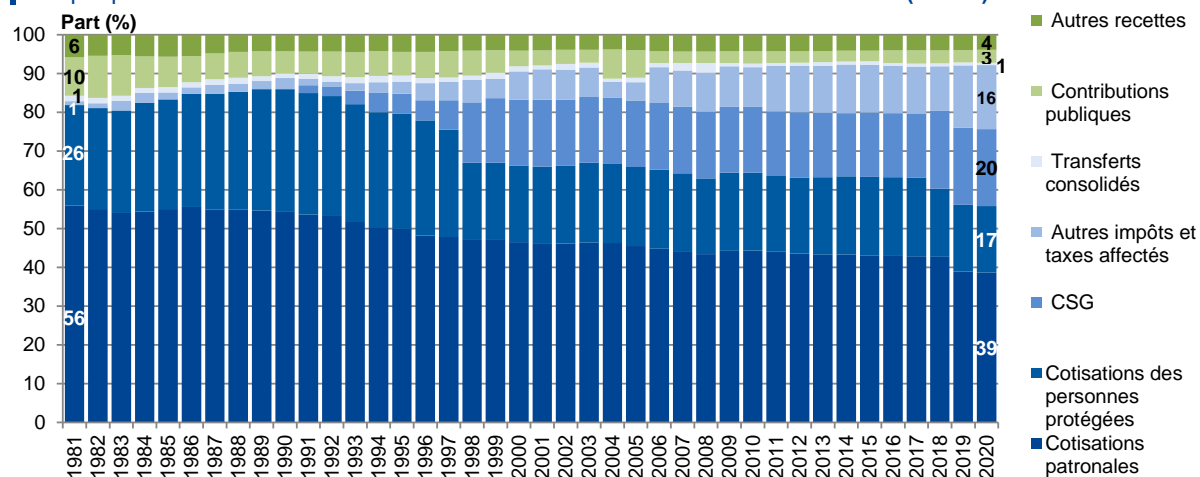
En 2020, la part des cotisations patronales dans l'ensemble des recettes des régimes de base et du FSV s'établit à 35 %, et celle des cotisations salariales à 10 %, le poids des cotisations sociales diminuant de 2 points au global par rapport à 2019.

Depuis 30 ans, la baisse de la part des cotisations sociales s'explique par les exonérations de cotisations patronales mises en place depuis le début des années 1990, notamment par l'application des politiques générales d'exonérations sur les bas salaires à partir de 1993 et par la mise en place de la réduction du temps de travail à partir de 1998. Ces exonérations ont été financées par l'État jusqu'en 1999 au moyen de dotations budgétaires. Depuis 2000, les exonérations sont compensées par l'affectation d'impôts et taxes aux administrations de sécurité sociale, à l'exception des années 2004 et 2005 lors desquelles les compensations se sont effectuées de nouveau au moyen de transferts budgétaires.

De 2006 à 2010, un panier de recettes fiscales a été affecté aux organismes de base de sécurité sociale pour compenser les allègements généraux de cotisations. Depuis 2011, les allègements ne sont plus compensés par ce panier, les recettes qui le composaient (droits de consommation des tabacs et alcools, taxe sur les salaires...) ayant été définitivement affectées aux caisses de sécurité sociale selon une clé spécifique. De même, les allègements afférents aux heures supplémentaires, initialement mis en œuvre dans le cadre de la loi TEPA en 2007 (travail, emploi et pouvoir d'achat), et dont le champ a été réduit en 2013 aux seules cotisations patronales des entreprises de moins de 20 salariés, étaient compensés jusqu'en 2015 par l'affectation d'impôts et taxes (TVA brute avant 2013, remplacée par l'affectation d'une part de TVA nette jusqu'en 2015, dotation budgétaire de l'État ensuite).

Depuis le 1er janvier 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été transformé en un allègement de cotisations sociales pérennes et à effet immédiat. Cet allègement contribué à la réduction de la part des cotisations patronales dans les recettes des administrations de Sécurité sociale qui diminue de 3 points entre 2018 et 2019.

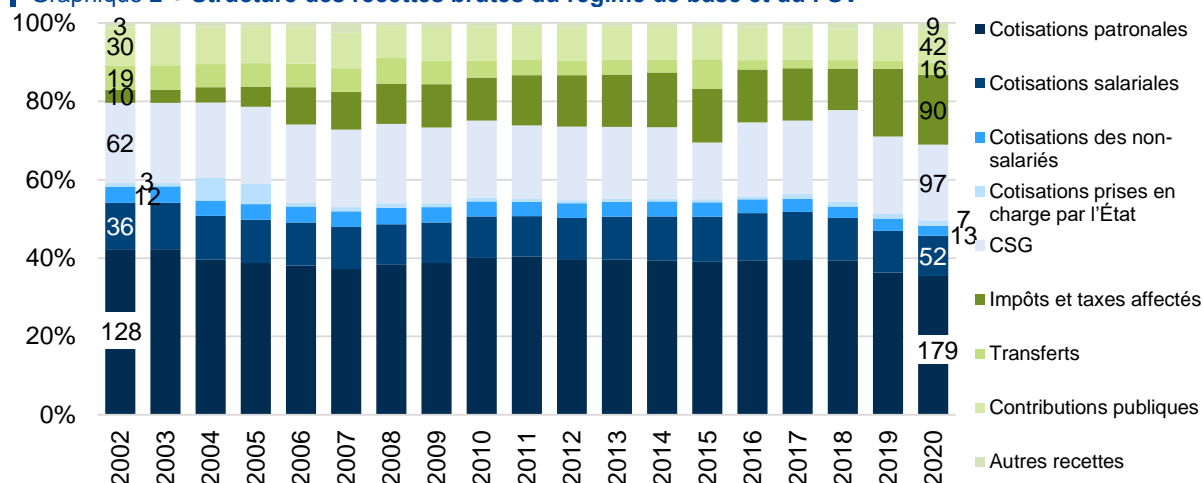
Graphique 1 • Structure des recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)



Sources : Insee – Comptes nationaux ; Drees, Comptes de la protection sociale pour la CSG depuis 1991.

Champ : Recettes du secteur institutionnel des administrations de Sécurité sociale (ASSO), consolidées des transferts internes.

Graphique 2 • Structure des recettes brutes du régime de base et du FSV



Source : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale

Champ : Robss et FSV

• Précisions méthodologiques

Définition :

Le secteur institutionnel des administrations de sécurité sociale (ASSO) comprend l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, l'assurance chômage, les régimes de retraite complémentaire, le secteur public hospitalier, ainsi que certains fonds spéciaux concourant au financement des dépenses sociales comme le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Construction de l'indicateur :

Pour la décomposition des recettes des ASSO, ont été retenues les conventions suivantes (les codes entre parenthèses renvoient à la nomenclature INSEE de la comptabilité nationale) : les *cotisations sociales employeurs* correspondent aux cotisations patronales effectives et imputées (D611 + D612). Les cotisations imputées sont la contrepartie des prestations de protection sociale que l'employeur verse lui-même à ses salariés ou ayants-droit ; les *cotisations des personnes protégées* correspondent aux cotisations salariales, cotisations des travailleurs indépendants, cotisations sur prestations... (D613) ; les *autres impôts et taxes affectés* correspondent aux impôts sur la production et les importations (D2), aux impôts en capital à recevoir (D91r), aux transferts de recettes fiscales (D733), aux impôts et cotisations dus non recouvrables nets (D995r) ; les *contributions publiques* correspondent aux transferts en provenance des administrations publiques centrales et locales (D731) ; les *transferts consolidés* correspondent aux transferts courants (D7 hors D73) et aux transferts en capital (D9r hors D91r, D995r).

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.3.2. Recettes des quatre branches par nature (cotisations, CSG, impôts, transferts, etc.)

La structure des recettes nettes diffère assez fortement en fonction de la nature des risques sociaux couverts

Les branches accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) et vieillesse couvrent des risques étroitement liés à l'exercice d'une activité professionnelle et sont donc majoritairement financées par des cotisations assises sur les salaires.

S'agissant des branches maladie et famille, si elles se sont construites à l'origine selon une logique professionnelle (le droit aux prestations étant conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle), elles ont progressivement évolué vers une logique de droits fondés sur la seule résidence. De ce fait, leur financement a été progressivement élargi à des ressources basées sur des assiettes plus larges que les salaires. La contribution sociale généralisée (CSG), instaurée en 1991 a ainsi été dès l'origine affectée à la branche famille, puis étendue à la branche maladie en 1997. Elle finance également les avantages non contributifs de retraite *via* le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), et la prise en charge de la perte d'autonomie *via* la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Branche accidents du travail - maladies professionnelles

La part des cotisations dans les ressources de la branche AT-PM du régime général s'élève à 95 % en 2020 (94 % pour l'ensemble des régimes de base, ou 96 % avec les contributions d'équilibre des employeurs *cf. graphique 1*). Dans le cas des accidents du travail - maladies professionnelles, les cotisations sont intégralement à la charge des employeurs, et dépendent plus ou moins directement de la taille, de la sinistralité observée au niveau de chaque entreprise et de celle de leur secteur d'activité (*cf. indicateur n°2-4 du rapport AT-MP*).

Branche retraite

Les cotisations, affectées à la Cnav, représentent 59 % des recettes de la branche retraite sur le champ du régime général et du FSV (30 % sont des cotisations patronales, 26 % des cotisations salariales et 3 % des cotisations non salariales) et 55 % des recettes de l'ensemble des régimes de base et du FSV. Ce dernier pourcentage s'élève néanmoins à 72 % si l'on ajoute les contributions d'équilibre des employeurs. La CSG, affectée au FSV, représente quant à elle 12% des recettes de la branche vieillesse sur le champ du régime général et du FSV.

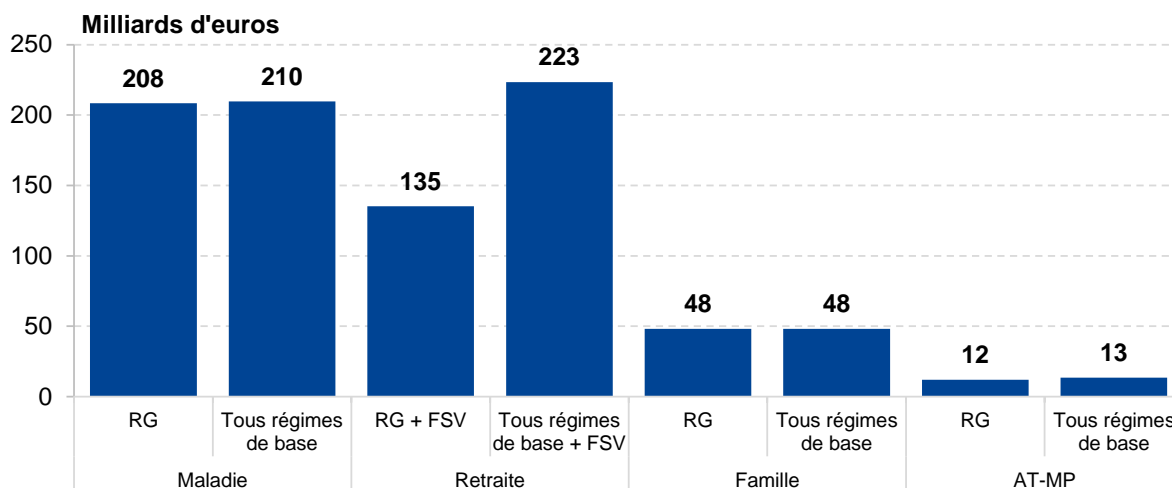
Branches maladie et famille

La proportion de cotisation dans les recettes des branches maladie et famille s'élèvent respectivement à 30 % et 56 % pour le régime général (31 % et 58 % pour l'ensemble des régimes de base). La CSG représente quant à elle 33 % des ressources de la branche maladie et 24 % de celles de la branche famille pour le régime général comme pour l'ensemble des régimes de base.

Les recettes destinées à compenser les allègements généraux, sont, depuis 2011, directement affectées aux branches famille, maladie et vieillesse de sécurité sociale selon des clés de répartition fixées en Loi de Finance de la sécurité sociale (LFSS). Les branches du régime général bénéficiaient jusqu'en 2016 de recettes fiscales destinées à la compensation à l'euro près des allègements en faveur de l'emploi à domicile (déductions forfaitaires). A partir de 2016, ces exonérations ont été directement prises en charge par l'État, via des dotations budgétaires, à l'instar des autres dispositifs d'allègements de cotisations. Les principales recettes sont la taxe sur les salaires, les droits de consommation sur les alcools et les taxes sur le tabac. La Cnam reçoit, en plus des recettes fiscales spécifiques telles que des taxes à la charge de l'industrie pharmaceutique, une fraction de TVA. De son côté, la Cnav est destinataire d'une partie du rendement de la C.S.S.S et du forfait social. Au total en 2020, les branches maladie, famille et vieillesse du régime général et du FSV ont une part de leur financement assise sur des recettes fiscales respectivement égale à 29 %, 14 % et 12 %.

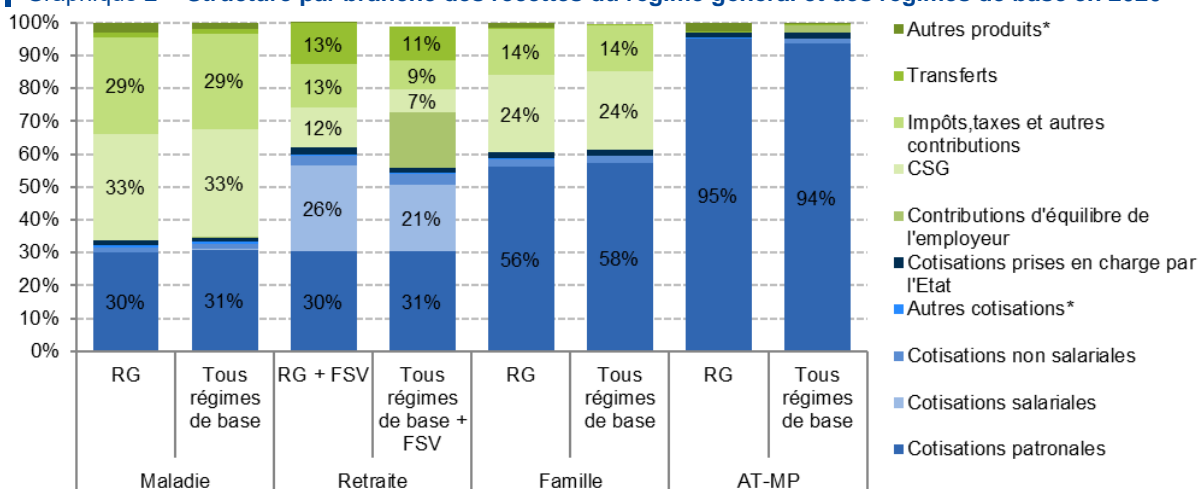
Certaines branches bénéficient en outre de transferts versés par d'autres branches ou régimes. C'est en particulier le cas de la branche vieillesse, qui bénéficie de transferts de la Cnaf au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer, ou de l'Agirc-Arrco au titre des majorations de pensions pour enfants à charge. Les transferts constituent 13 % des ressources de la branche retraite sur le champ du régime général et du FSV et 11 % des recettes de l'ensemble des régimes vieillesse de base et du FSV.

Graphique 1 • Recettes du régime général et des régimes de base en 2020



Sources : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale pour les données du régime général ; Annexe C au PLFSS pour 2021 pour les données portant sur l'ensemble des régimes de base.

Graphique 2 • Structure par branche des recettes du régime général et des régimes de base en 2020



Sources : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale pour les données du régime général ; Annexe C au PLFSS pour 2021 pour les données portant sur l'ensemble des régimes de base.

* Cf. précisions méthodologiques

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

- Les montants de cotisations portés sur le graphique correspondent à la somme des cotisations sociales effectives acquittées par les employeurs, les salariés, les non-salariés et les titulaires de revenus de remplacement (ces deux dernières catégories étant présentées dans le poste « autres cotisations ») ; ils incluent également les cotisations prises en charge par l'État dans le cadre de la compensation des exonérations ciblées de cotisations sociales accordées à des secteurs ou des publics particuliers, et qui se matérialisent par des dotations budgétaires.
- La contribution sociale généralisée (CSG) est la somme des prélèvements sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine et des placements et les jeux prévus à l'article L. 136-1 et suivants du code de la Sécurité sociale.
- Les autres impôts et taxes affectés au régime général correspondent notamment aux recettes fiscales qui, depuis 2011, sont directement affectées aux régimes de sécurité sociale selon des clés de répartition fixées en LFSS (anciennement, ces recettes étaient destinées à la compensation des allègements sur les bas salaires) et au panier de recettes fiscales servant à compenser les allègements de cotisations sociales consentis aux entreprises (loi TEPA). Ils englobent également diverses recettes fiscales affectées au régime général : droits de consommation sur les tabacs, prélèvement sur les revenus du patrimoine et des placements, taxes sur les industries médicales et pharmaceutiques.
- Les transferts reçus par les branches du régime général peuvent provenir d'autres branches, à l'instar des versements de la Cnaf à la Cnav au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer, ou d'autres régimes ou fonds, comme les versements du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) à la Cnav.
- Les autres produits comprennent principalement les produits financiers et les montants recouverts au moyen des procédures de recours contre tiers.

Organismes responsables de la production de l'indicateur : DSS

1.3.3. Recettes par assiette économique (revenus d'activité, de remplacement, du capital, et consommation)

La part financée par les revenus d'activité a baissé de plus de 12 points depuis 2002

Le financement des régimes de base et du FSV est principalement assis sur les revenus d'activité. Leur contribution s'élève à 81,0 % en 2020, incluant pour la maladie, le champ de la protection universelle maladie (PUMa) (cf. graphique 1). Les contributions des autres assiettes économiques sont plus modestes : 11,5 % pour la consommation, 4,6 % pour les revenus de remplacement et 2,9 % pour les revenus du capital.

La structure des ressources classées par assiette économique a quelque peu évolué depuis le début des années 2000. La part des revenus d'activité dans le financement de la protection sociale a reculé à la faveur d'assiettes économiques alternatives. En 2002, la contribution des revenus d'activité était de 93,1 % contre 3,2 %, 3,1 % et 0,6 % respectivement pour les revenus de remplacement, du capital et de la consommation.

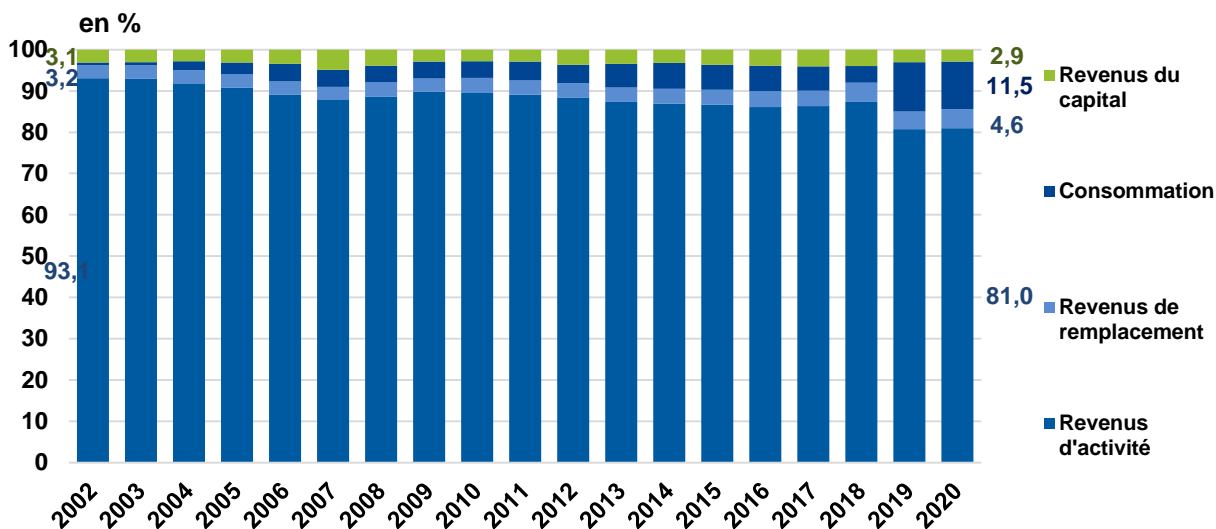
La contribution de la consommation au financement du régime général s'est fortement accrue et s'explique essentiellement par la forte hausse de la fraction de TVA affectée à la CNAM en compensation de la transformation du CICE en allègements de cotisations en 2019. Cela provient aussi des relèvements successifs des taxes sur les tabacs et les alcools. Il s'explique également par les dynamiques des recettes de la TVA

(TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques jusqu'en 2012 et TVA nette à compter de 2013) et de la taxe sur les primes d'assurance automobile. L'impact de la CSG sur les jeux dont l'assiette a été élargie à deux reprises, en 2005 et 2010, reste modéré.

La dynamique des cotisations et contributions sur les revenus de remplacement, qui concerne surtout la CSG mise en place en 1991, reste relativement stable jusqu'en 2010, son poids s'accroît ensuite dans la deuxième partie de la décennie 2020 avec l'augmentation de 1,7 point du taux d'imposition en 2018 et l'année suivante en 2019. La contribution des revenus de remplacement au financement du régime général a également été affectée par l'évolution des cotisations sociales sur les revenus de remplacement et dans une bien moindre mesure, par l'instauration de contributions sur les avantages de préretraite à partir de 2004.

Les prélèvements sur les revenus du capital ont quant à eux progressé en raison de plusieurs relèvements du taux de la CSG et des hausses des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. L'instauration en 2011 du prélèvement au fil de l'eau sur les supports en euros et la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation ont aussi contribué à sa progression. En 2012, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont été de nouveau relevés de 2 points, à 5,4 %.

Graphique 1 • Structure des recettes du régime général par assiette économique



Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

* La mise en place de la protection universelle maladie (PUMa) en 2016 a conduit à agréger, dans les comptes de la caisse nationale d'assurance maladie, et donc du régime général, l'essentiel des cotisations, impôts, taxes et contributions des autres régimes d'assurance maladie. Toutefois, afin d'assurer la comparabilité des exercices, le compte du régime général est aussi présenté sur un périmètre comparable à 2015 (dénommé « certifié », car il correspond au compte Cnam certifié par la Cour des comptes).

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Les conventions retenues pour répartir les recettes entre les quatre catégories d'assiettes économiques (revenus d'activité, de remplacement, du capital, consommation) sont les suivantes.

Les cotisations des salariés et des employeurs pèsent directement sur les revenus d'activité, celles des retraités et des chômeurs sur les revenus de remplacement.

Les produits de la CSG assis sur les revenus d'activité, de remplacement et du capital sont prélevés sur chaque assiette correspondante. Celui assis sur les revenus des jeux est prélevé sur la consommation.

Concernant les autres impôts et taxes affectés :

- les droits de consommation sur les tabacs et les alcools, la TVA, les contributions sur les jeux et la contribution tarifaire d'acheminement sont supposés peser sur la consommation totale des ménages,

- le prélèvement social sur les revenus du capital et du patrimoine, le prélèvement « au fil de l'eau » sur les supports en euros et la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation et les prélèvements sur les stock-options et attributions gratuites d'actions sont prélevés sur le capital,

- la taxe sur les salaires, les prélèvements sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions, ainsi que le forfait social sont assimilés à des prélèvements sur les revenus d'activité. Sont également pris en compte la contribution sociale de solidarité sur les bénéficiaires (C3S), les taxes médicaments, la taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie (TSCA).

Les cotisations prises en charge par l'Etat sont considérées comme des cotisations prélevées sur les revenus même si elles ne sont pas directement payées par les salariés.

Enfin, les transferts en provenance d'autres régimes et fonds sont considérés comme étant issus de l'activité.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.4. Principaux financeurs de la sécurité sociale

1.4.1. Principaux financeurs des administrations de sécurité sociale (ménages, entreprises, administrations publiques)

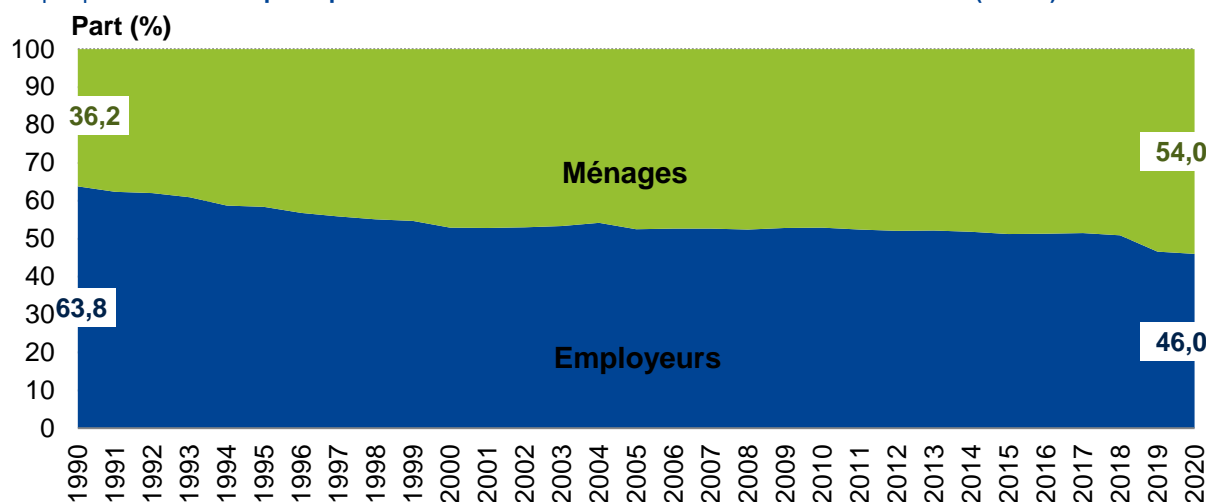
Les ménages sont les principaux financeurs des administrations de sécurité sociale

En 2019, les administrations de sécurité sociale (ASSO) sont financées à hauteur de 54 % par des prélèvements sur les ménages, qui correspondent essentiellement à des impôts et taxes affectés (34 % des ressources des ASSO) et aux cotisations sociales des assurés (20 %). Les employeurs (entreprises et administrations publiques) assurent pour leur part 46 % du financement des administrations de sécurité sociale, la plus grande partie sous forme de cotisations patronales (38 % des ressources des ASSO).

La part financée par les ménages s'est accentuée depuis 1990

Entre 1990 et 2020, la part de la contribution des ménages au financement des administrations de sécurité sociale s'est accrue de 18 points. Cette évolution, intervenue au cours des années 1990, s'explique par la montée en charge de la CSG et des exonérations de cotisations sociales patronales, compensées à la sécurité sociale par l'affectation de recettes fiscales le plus souvent à la charge des ménages. Depuis 2000, les parts des différents financeurs sont plus stables, avec néanmoins une tendance à un léger accroissement de la part des ménages. En 2019, la part des ménages augmente en raison de la transformation du crédit d'impôt compétitivité (CICE) en baisse de cotisations pour les employeurs.

Graphique 1 • Part des principaux financeurs des administrations de sécurité sociale (ASSO)



Champ : Administrations de sécurité sociale (ASSO). Décomposition des ressources hors transferts.
Sources : Drees-Comptes de la protection sociale, Insee-Comptes nationaux annuels et trimestriels.

• Précisions méthodologiques

Sources des données :

La répartition des recettes du régime général et des administrations de sécurité sociale (ASSO) est effectuée à partir, respectivement, des comptes des régimes de sécurité sociale présentés à la Commission des comptes de la sécurité sociale et des Comptes de la protection sociale établis par la Drees.

Construction de l'indicateur :

Les principales hypothèses retenues sont les suivantes :

- les *cotisations sociales patronales* sont principalement payées par les entreprises. On impute toutefois aux administrations publiques les cotisations qu'elles acquittent en tant qu'employeurs au sein du régime général mais aussi les cotisations que les administrations publiques acquittent en tant qu'employeur pour les régimes particuliers et les régimes complémentaires des salariés des collectivités publiques et locales (Caisse nationale militaire de sécurité sociale, Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, Retraite additionnelle de la fonction publique). De même, on attribue aux ménages les cotisations employeurs versées par les ménages en tant qu'employeurs (employeurs de personnel de maison) ;
- les *cotisations sociales salariales*, les cotisations des travailleurs indépendants et les cotisations prélevées sur les prestations sont acquittées par les ménages ;
- les *impôts et taxes affectés* sont principalement payés par les ménages, en particulier ceux prélevés sur la consommation (tabac, alcool...), les taxes de type TVA et les impôts sur le revenu et le patrimoine (CSG, CRDS, prélèvement social de 2 %, etc.). Les impôts liés à la production sont toutefois à la charge des entreprises, ainsi que les taxes sur les médicaments (sur la publicité pharmaceutique et sur les grossistes répartiteurs). En outre, la taxe sur les salaires est financée à hauteur de 60 % par les entreprises (part payée par les banques, les assurances, les cliniques et laboratoires...), et à hauteur de 40 % par les administrations publiques (part payée par les caisses de sécurité sociale, les hôpitaux, etc.).

Les recettes des ASSO ne prennent en compte ni les transferts internes aux ASSO ni les autres transferts provenant des autres secteurs institutionnels. Les évolutions des transferts peuvent ainsi modifier sensiblement les recettes enregistrées par les ASSO comme en 2004 lors de la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

Compte tenu des conventions sous-jacentes, cet exercice ne doit être considéré que comme une évaluation approchée. D'une part, cette répartition se fonde sur l'observation du financement direct, sans chercher à remonter à celui du deuxième ou troisième ordre. Par exemple, on considère que les contributions publiques relèvent de l'État en tant que puissance publique, sans s'intéresser en propre à ses financeurs. D'autre part, on ne cherche pas à évaluer les impacts économiques ou les conséquences indirectes des prélèvements : ainsi on considérera par exemple qu'un alourdissement des taxes sur la consommation (alcool, tabac, etc.) est payé par les ménages, alors qu'il peut en pratique être partiellement absorbé par une baisse de la marge des entreprises.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.4.2. Principaux financeurs des régimes de base et du FSV (ménages, employeurs)

L'analyse des ressources des régimes de base et du FSV selon leur structure juridique (cotisations sociales, contributions publiques, ressources de nature fiscale et transferts en provenance d'autres régimes et de fonds (cf. indicateur n°1-4) peut être complétée par une approche par financeur, qui distingue la contribution des ménages (y compris travailleurs indépendants) de celle des employeurs. Ces derniers regroupent les entreprises et les administrations publiques (État, collectivités locales, autres administrations de sécurité sociale dont les hôpitaux), soit les secteurs institutionnels au sens de la comptabilité nationale. Cependant, compte tenu des conventions sous-jacentes, cet exercice ne doit être considéré que comme une évaluation approchée (cf. précisions méthodologiques).

Baisse de 4 points du financement des régimes de base et du FSV par les entreprises entre 2014 et 2019

En 2020, les recettes des régimes de base et du FSV proviennent pour 45 % des ménages et pour 55 % des entreprises et administrations publiques (cf. graphique 1).

La part des ménages dans le financement des régimes de base et du FSV a connu un accroissement progressif entre 2014 et 2019, avec une hausse de 4 points de la contribution relative des ménages à périmètre constant des régimes de base et du FSV.

Le pacte de responsabilité et la transformation du CICE en allègement de cotisation ont réduit fortement le financement par les entreprises

La structure des recettes a été profondément transformée dans le cadre du pacte de responsabilité mis en œuvre par les LFSS pour 2015 et pour 2016 et par la transformation du CICE en allègement de cotisation. Ils comportaient plusieurs mesures visant à réduire le coût du travail. Les allègements généraux en faveur des bas salaires ont été renforcés au 1^{er} janvier 2015 et élargi aux contributions de retraite complémentaire et à la contribution patronale chômage en 2019 afin que le barème procure une exonération complète au niveau du Smic des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette exonération est dégressive et s'annule pour des salaires supérieurs ou égaux à 1,6 Smic.

De plus, le pacte de responsabilité a mis en œuvre une baisse de 1,8 point du taux de cotisations patronales famille pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic, en 2015, et pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic à compter du 1^{er} avril 2016. Les travailleurs non-salariés dont les revenus sont inférieurs à 140 % du plafond de la sécurité sociale ont bénéficié, quant à eux, d'une exonération de 3,1 points de leurs cotisations famille. Cet allègement pour les non-salariés a été complété par la baisse de 7 points du taux de cotisation maladie des exploitants agricoles, dès 2016 dans un plan de soutien à la filière agricole, et une réduction de celui des travailleurs indépendants mis en œuvre par la LFSS pour 2017. La contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) a, enfin, été progressivement supprimée pour les petites et moyennes entreprises pour un coût total de 2,1 Md€.

Enfin, en 2019, la diminution de 6 points du taux de cotisations patronale d'assurance maladie s'est traduite par une baisse des cotisations patronales pour un montant

estimé à 22,2 Md€. L'ensemble de ces mesures a réduit sensiblement le financement par les entreprises

La compensation des allègements par la TVA augmente la part financée par les ménages

Le transfert de dépenses au budget de l'Etat a été le principal vecteur de la compensation des pertes de recettes s'agissant du pacte de responsabilité. En 2015, les pertes ont été compensées en premier lieu par le transfert à l'Etat du financement de la fraction des aides personnalisées au logement (APL) destinée aux familles jusqu'alors financée par la CNAF. En 2016, l'aide au logement pour les familles (ALF) a été transférée en compensation des pertes de recettes de cette année-là. En sens inverse, l'assurance maladie a pris en charge le financement du fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) en 2017. Au total, le périmètre des dépenses de la sécurité sociale s'est réduit de 8,0 Md€.

La compensation a également pris la forme de recettes supplémentaires pour la sécurité sociale. Ainsi, la fraction de TVA affectée au financement de la sécurité sociale a progressivement été ajustée dans l'objectif d'équilibrer chaque année les opérations de transfert de dépenses et de recettes entre l'Etat et la sécurité sociale. La transformation du CICE en allègement général de cotisations patronales, décidé en LFSS pour 2019, a conduit à accroître le poids des ménages dans le financement de la sécurité sociale et à diminuer d'autant celui des entreprises. En effet, la diminution de 6 point du taux de cotisations patronale d'assurance maladie a été compensée par une forte hausse de la fraction de TVA. Entre 2015 et 2019, la fraction de TVA affectée au financement de la sécurité sociale est ainsi passée de 11,0 Md€ à 41,0 Md€ en 2019.

La récession provoquée par crise sanitaire a infléchi la tendance

En 2020, la structure des recettes a été bousculée par la récession provoquée par la crise sanitaire.

Le recul des cotisations patronales (relativement aux cotisations salariales) a été freiné par la baisse très marquée des allègements sur les bas salaires. Les salariés avec un niveau de rémunération proche du Smic ont été très affectés par les conséquences de la crise sanitaire et donc davantage concernés par l'activité partielle. En conséquence, l'assiette de la réduction générale de cotisation patronales, qui concerne les salaires inférieurs à 1,6 Smic, a connu un recul bien supérieur à celui de la masse salariale globale.

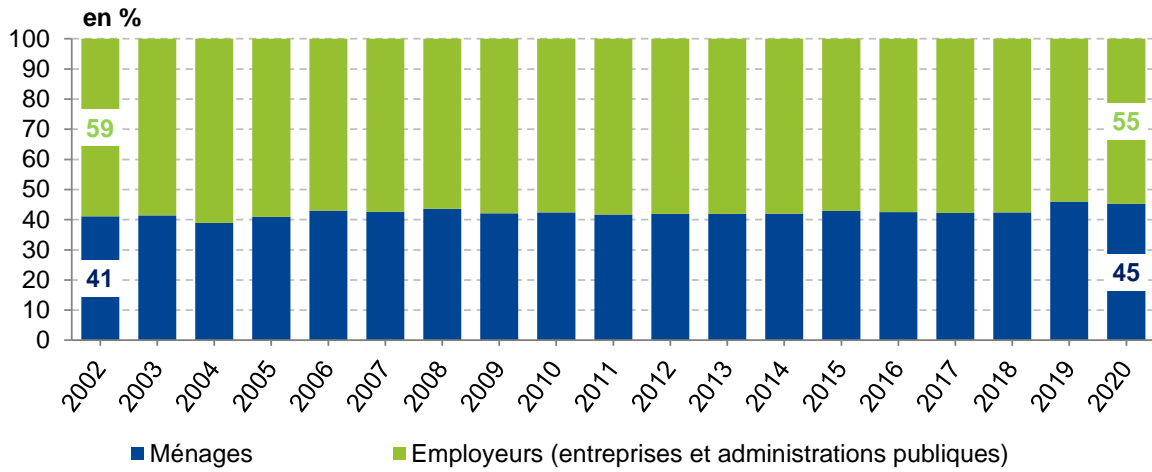
A cet effet s'ajoute d'une part le recul important de l'assiette de la TVA (-12,3%) du fait de la baisse de la consommation. Au global, le poids des ménages dans le financement de la sécurité sociale a diminué de 1 point et le poids des employeurs a augmenté d'autant.

Une répartition des recettes contrastée selon les branches des régimes de base et du FSV

Cette répartition est toutefois contrastée selon les branches des régimes de base et du FSV : en 2020, la contribution relative des employeurs est majoritaire pour le financement des risques accidents du travail et maladies professionnelles (98 %), famille (73 %) et vieillesse (63 %)

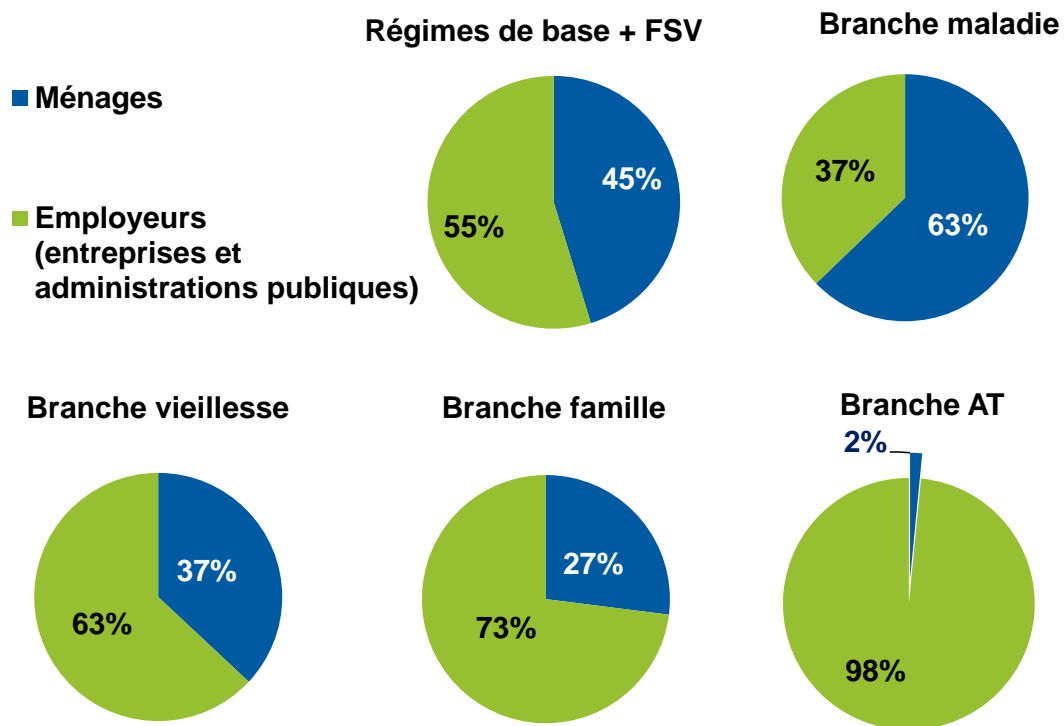
alors qu'elle est minoritaire pour la branche maladie (37 %) (cf. graphique 2)..

Graphique 1 • Part des principaux financeurs des régimes de base et du FSV



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

Graphique 2 • Structure des recettes des branches des régimes de base et du FSV, par catégorie de financeur, en 2020



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

• Précisions méthodologiques**Construction de l'indicateur :**

Les recettes des régimes de base et du FSV qui ont été affectées au financement de la sécurité sociale, ou continuent à l'être, sont réparties comme suit :

- Les recettes acquittées par les **ménages** incluent les cotisations sociales des assurés, la CSG, la TVA, le prélèvements social et de solidarité sur les revenus du capital, la contribution sur les paris et jeux, les taxes sur les tabacs, alcools et produits alimentaires et la contribution tarifaire d'acheminement. Elles incluent aussi les transferts reçus des régimes de base et des fonds de financement.
- Les recettes en provenance des **employeurs** (entreprises et des administrations publiques) comprennent les cotisations patronales, les cotisations prises en charges par l'Etat, les cotisations d'équilibre de l'employeur, le forfait social, le prélèvement sur stock-options et attributions gratuites d'actions, les contributions sur avantages de retraite et de préretraite, la taxe sur le CA santé des organismes complémentaires, la CSSS, la taxe sur les salaires, les taxes médicaments, la taxe sur les véhicules de société, la contribution exceptionnelle à la prise en charge des dépenses liées au Covid-19, les transferts reçus de l'Etat ainsi que les autres produits nets.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.5. Cotisations sociales et CSG

1.5.1. Valeur du point de CSG et des points de cotisation du régime général

L'assiette de la CSG est plus large que celle des cotisations sociales

La valeur d'un point de contribution sociale généralisée (CSG) affectée au régime général a été de 14,0 Md€ en 2020 (cf. graphique 1). Ce rendement important tient au fait que la CSG repose sur une assiette large : les revenus d'activité représentent 66 % de son rendement, le reste étant assis sur les revenus de remplacement (24 %), les revenus du patrimoine et de placement (10 %) et les revenus des jeux (0,4 %). Cette valeur de point est en recul par rapport à 2019 (14,5 Md€) en raison de la récession économique provoquée par la crise sanitaire.

Les valeurs de point de cotisation sont essentiellement assises sur les revenus d'activités et sont en conséquence moins élevées que celle de la CSG, à laquelle sont soumis d'autres éléments de rémunération tels que l'épargne salariale ou la protection sociale en entreprise.

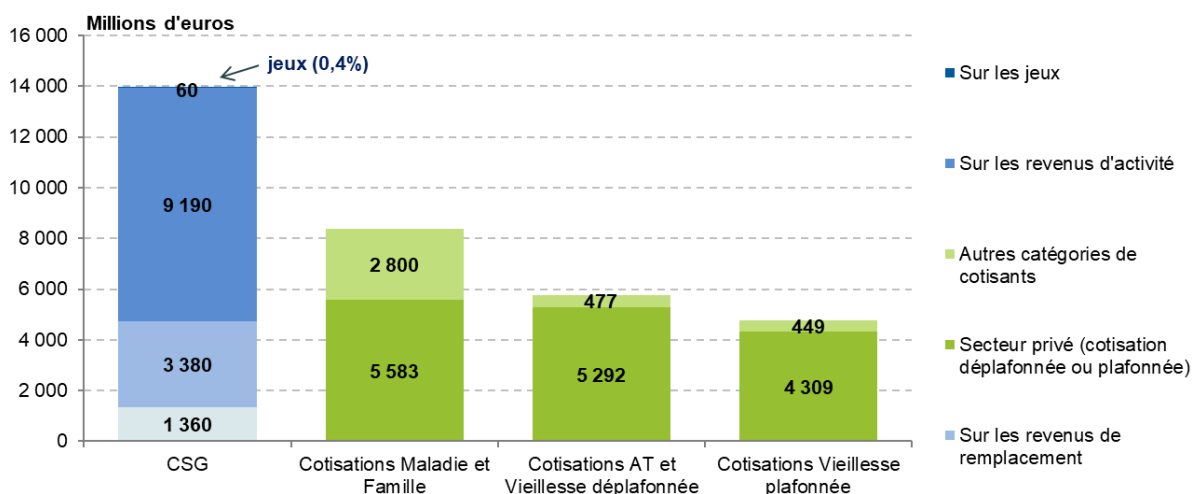
Les écarts entre les différentes valeurs de points de cotisation ont plusieurs explications :

- L'effet lié au plafonnement de certaines cotisations : contrairement aux autres cotisations de sécurité

sociale, les cotisations vieillesse sont pour l'essentiel calculées dans la limite d'un plafond. La valeur d'un point de cotisation vieillesse plafonnée s'est établie en 2020 à 4,8 Md€, tandis que celle d'un point de cotisation vieillesse déplafonnée a atteint 5,8 Md€.

- L'effet lié aux périmètres couverts : la valeur d'un point de cotisation maladie et famille est par définition plus élevée car le champ des assurés relevant de ces branches est plus large que celui des assurés des branches AT-MP et vieillesse. Depuis 2016, le champ des assurés relevant de la branche maladie s'est étendu avec la mise en place de la protection universelle maladie (PUMa) et est devenu quasiment identique à celui de la famille, en 2020 le rendement du point de cotisation déplafonnée atteint 8,4 Md€. Enfin les valeurs de point des cotisations vieillesse et AT-MP, qui représentent respectivement 43 % et 6 % des cotisations de sécurité sociale, s'appliquent en quasi-totalité au seul secteur privé et sont en conséquence moins élevées.

Graphique 1 • Valeurs du point de CSG et des points de cotisation en 2020



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Les valeurs de point des cotisations et de la CSG sont calculées en rapportant le rendement constaté aux taux en vigueur. Le libellé « autres catégories de cotisants » regroupe les catégories suivantes :

- pour la valeur de point de la cotisation maladie : les titulaires des administrations et des collectivités territoriales, certaines grandes entreprises (EDF, La Poste...), les étudiants, les praticiens et auxiliaires médicaux ;
- pour la valeur de point de la cotisation famille : *idem* plus les travailleurs indépendants.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.5.2. Evolution de la masse salariale et recettes du régime général

La masse salariale se contracte fortement sous l'effet de la crise sanitaire

En 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face, le PIB a connu un recul historique de -8,0 % (cf. graphique 1). Le 1^{er} confinement du 17 mars au 11 mai a entraîné une contraction de l'activité de -5,9 % au 1^{er} trimestre, puis de -13,2 % au 2^e trimestre. Au 3^e trimestre, suite à la levée des restrictions, la croissance a fortement rebondi (+18,5 %), avant de baisser de -1,5 % au 4^{ème} trimestre avec la mise en place du 2^e confinement (moins strict que celui du printemps). A fin 2020, la perte d'activité s'élève à -4,6 % par rapport à son niveau d'avant crise.

Dans cet environnement économique fortement dégradé, la chute de l'emploi s'est avérée relativement modérée par rapport à celle de l'activité en raison des mesures de soutien et notamment du recours massif au dispositif d'activité partielle. Après une légère baisse au 1^{er} trimestre (-0,2 %), les effectifs salariés trimestriels moyens se sont contractés de 4,2 % au 2^{ème} trimestre. Par la suite ils ont progressé de 2,4 % au 3^{ème} trimestre, puis de 0,5 % au 4^{ème} trimestre. Sur l'année, le recul des effectifs salariés est de 1,5 %, soit une destruction nette de près de 300 000 emplois.

Le salaire moyen par tête (SMPT), qui donne une vision des salaires soumis à cotisations versés par les entreprises, a diminué de 4,4 % en 2020. Cette baisse est à mettre en lien avec le fort recours à l'activité partielle, et dans une moindre mesure aux arrêts maladie notamment pour garde d'enfant. En effet, ces dispositifs donnent lieu à des indemnités considérées comme des revenus de remplacement qui ne sont pas soumis à cotisations. Le SMPT a reculé de 2,5 % au premier trimestre avant de chuter de 11,3 % au 2^{ème} trimestre. Au 3^{ème} trimestre il a rebondi de 14,8 % avant de reculer à nouveau de 1,5 % au 4^{ème} trimestre.

Au total, la masse salariale du secteur concurrentiel, principal facteur de l'évolution des encaissements de cotisations et de contributions sociales du secteur privé, a chuté de 5,7 % en 2020.

L'impact des exonérations sur les encaissements de cotisations du régime général des URSSAF

Les encaissements des URSSAF au titre du secteur privé reflètent globalement l'évolution de la masse salariale privée. Ils peuvent également être affectés par l'évolution des allègements de cotisations ou par des modifications réglementaires (variation des taux de cotisations, par exemple) ou encore par l'évolution de la recouvrabilité. Sur le graphique 1, qui se limite aux encaissements de cotisations du régime général, la zone (aire gris clair) située entre la courbe bleu foncé (évolution des « encaissements Urssaf régime général secteur privé ») et la courbe bleu clair (évolution des « encaissements Urssaf régime général secteur privé + exonérations ») illustre notamment l'impact des exonérations sur l'évolution des encaissements. L'exonération des cotisations a, toutes choses égales par ailleurs, un impact négatif sur les encaissements, la courbe bleu clair est alors au-dessus de celle en bleu foncé. Ce fut le cas par exemple en 2000 et 2001 avec la mise en place des dispositifs de RTT, en 2007 avec leur remplacement par les allègements dits « Fillon » et en 2008 avec l'instauration des exonérations sur les heures supplémentaires. À l'inverse, quand les

exonérations baissent, elles favorisent les encaissements (toutes choses égales par ailleurs) et la courbe bleu foncé passe alors au-dessus de celle en bleu clair. C'est notamment le cas depuis la fin 2012 avec les modifications apportées par la loi de finances rectificative (LFR) d'août 2012 aux exonérations sur les heures supplémentaires. En 2014, la loi de finances a introduit un recentrage des exonérations dont bénéficient les employeurs dans les DROM et une dégressivité pour les bénéficiaires du dispositif « organismes d'intérêt général en zone de revitalisation rurale » (ZRR OIG) qui ont contribué à limiter les montants d'exonération. A l'inverse, le dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes a été assoupli. Au total, les deux courbes sont assez proches en 2014. La première phase du pacte de solidarité et de responsabilité renforce en 2015 les allègements généraux en faveur des bas salaires faisant passer la courbe bleu foncé au-dessous de la courbe bleu clair. La réduction générale des cotisations sur les bas salaires reste dynamique en 2016 et en 2017 malgré la fin des effets de la première phase du pacte de responsabilité et de solidarité. Ce dynamisme serait notamment lié à de fortes créations d'emploi dans des secteurs d'activité à plus faible niveau de salaire, tels que le secteur intérimaire. En 2018, les deux courbes sont très proches. En 2019, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements généraux de cotisations au moyen d'une baisse du taux des cotisations maladie de 6 points pour les salaires inférieurs à 2,5 SMIC a un effet massif à la baisse sur les exonérations, ces 6 points n'étant plus à exonérer. La dynamique des rémunérations en dessous de 1,6 SMIC atténue néanmoins cet effet. En revanche, le graphique se limitant aux cotisations du régime général, l'extension de la réduction générale aux cotisations chômage à partir du 1^{er} octobre n'est pas visible. L'effet de la baisse de 6 points des cotisations maladie est matérialisé par l'écart entre la courbe bleu clair et la courbe en pointillés (aire gris foncé). En 2020, la forte contraction de la masse salariale entraîne mécaniquement une réduction des cotisations exonérées. Néanmoins, la création de l'exonération et de l'aide au paiement en faveur des secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire vient contrebalancer cette baisse. En outre, l'impact de la baisse du taux de cotisation maladie et celui de l'exonération des cotisations salariale sur les heures supplémentaires, toutes deux instaurées en 2019, continuent d'augmenter sur l'année en raison du décalage d'un mois entre la période d'emploi sur laquelle est calculée l'exonération et la période de réception des cotisations en Urssaf.

Mesurés en glissement annuel, les encaissements du secteur privé et la masse salariale se rapprochent début 2012, l'effet des limitations apportées à plusieurs dispositifs d'exonérations et de la hausse de 0,1 point du taux des cotisations accidents du travail intervenues en 2011 s'atténuant. À partir du deuxième semestre de 2012, la limitation des exonérations sur les heures supplémentaires introduite par la LFR d'août 2012 et la hausse du taux des cotisations vieillesse instaurée par le décret sur les retraites anticipées de juillet 2012 entraînent une accélération des encaissements et à nouveau un écart de dynamique avec la masse salariale. Cet écart s'est maintenu jusqu'à la fin de l'année 2013, période à partir de laquelle il s'est réduit, avec l'atténuation de ces effets. La nouvelle hausse des taux vieillesse à partir du 1^{er} janvier 2014 (compensée pour la part patronale par une baisse équivalente du taux famille) a pour effet d'augmenter à nouveau légèrement la différence entre les

rythmes de progression. Au 1^{er} semestre 2015, les encaissements ralentissent fortement avec la baisse des taux de cotisations familiales pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC et l'élargissement de la réduction générale des cotisations sociales instaurée par la première phase du pacte de solidarité et de responsabilité (compensés par la nouvelle hausse des taux vieillesse à partir du 1^{er} janvier 2015). Au 2^{ème} semestre 2015, leur évolution devient plus dynamique que celle de la masse salariale sous l'effet principalement des modifications instaurées par la loi de financement de la Sécurité Sociale (LFSS) pour 2015 sur le paiement des cotisations sur les caisses de congés payés. Ces effets perdurent jusqu'au 1^{er} semestre 2016. A partir du 1^{er} avril 2016, les encaissements ralentissent avec l'entrée en vigueur de la seconde phase du pacte de solidarité et de responsabilité qui élargit la baisse des taux de cotisations familiales aux salariés dont la rémunération est comprise entre 1,6 et 3,5 fois le smic. Ces effets perdurent jusqu'au 1^{er} trimestre 2017 et les encaissements accélèrent ensuite sur le reste de l'année 2017. La croissance des encaissements en 2018 est portée par la dynamique de la masse salariale mais également par la hausse du taux de CSG de 1,7 % qui joue pleinement à partir du 2^{ème} trimestre. La suppression des cotisations salariales maladie modère toutefois cette progression. En 2019, les encaissements de cotisations du régime général pour le secteur privé sont en très net repli en raison principalement de la baisse de 6 points de cotisations maladie instaurée dans le cadre de la transformation du CICE en allègements généraux de cotisations. En 2020, alors que les encaissements connaissent une forte contraction, le montant des cotisations exonérations continue quant à lui d'augmenter. Cette progression résulte de l'instauration de l'exonération et de l'aide au paiement en faveur des secteurs impactés par la crise. Par ailleurs, la création de la baisse de taux maladie et de l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires en 2019 impactent encore l'évolution des cotisations exonérées en janvier 2020.

La récession et les mesures pour atténuer ses impacts entraînent une forte baisse des encaissements du secteur privé

Après un recul de 4,7 % en 2019, les encaissements du secteur privé chutent de 10,1 % en 2020 (cf. tableau 1).

Cette diminution résulte en premier lieu de la récession que la crise sanitaire a engendrée. Ainsi, après une hausse de 3,1 % en 2019, la masse salariale s'est contractée de 5,7 % en 2020 sous l'effet du recul de l'emploi mais surtout du recours massif au chômage partiel (les indemnités versées par les employeurs étant considérées comme un revenu de remplacement, elles ne sont pas intégrées dans l'assiette dé plafonnée).

Après prise en compte du décalage d'un mois entre la période d'emploi et de son impact sur les encaissements de cotisations, l'effet de la baisse de la masse salariale est de - 5,3 points sur l'évolution des encaissements du secteur privé. En outre, l'assiette plafonnée, sur laquelle est assise une part des cotisations vieillesse et des contributions au titre du FNAL, connaît un recul plus prononcé encore (-7,3 %) contribuant pour -0,1 point à l'évolution des encaissements.

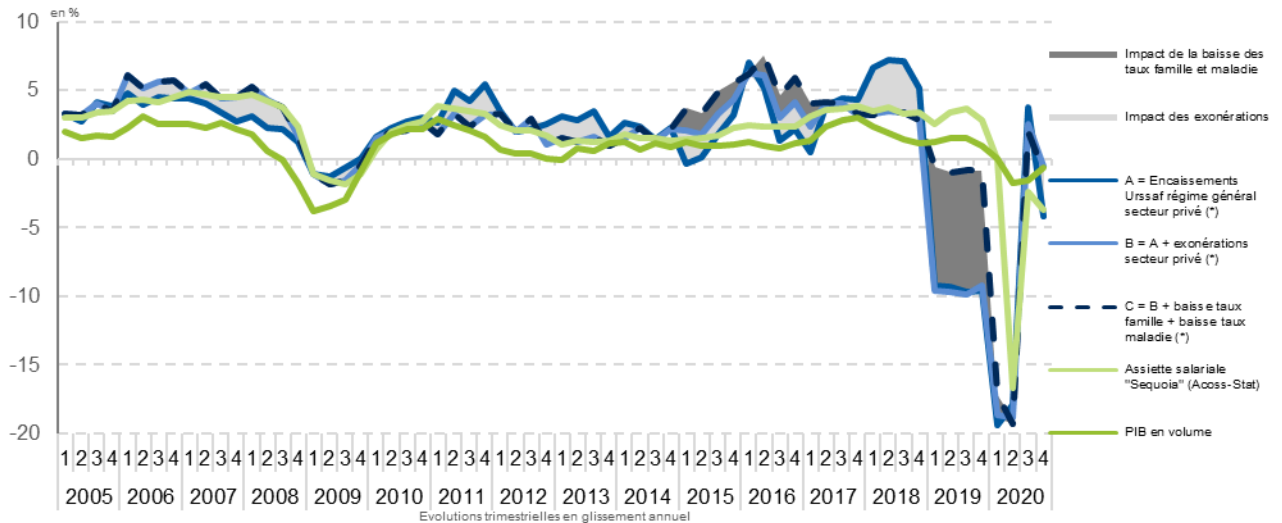
La baisse des encaissements du secteur privé résulte également des mesures prises par le gouvernement afin d'atténuer les impacts de la baisse d'activité. En effet, des mesures de reports d'échéances ont été mises en place de mars à juin (à partir de l'échéance du 15 mars) puis de novembre à décembre. Elles ont donné lieu à des reports de paiement massifs qui ont pesé sur les encaissements. En outre, les mesures d'aides et d'exonérations prises en faveur des entreprises appartenant aux secteurs particulièrement touchés par la crise, ont entraîné une réduction des montants à récupérer sur les échéances reportées. Par conséquent, à fin 2020, le taux de reste à recouvrer des entreprises du secteur privé atteint un niveau inhabituellement élevé : 4,3 % contre 0,7 % à fin 2019. La recouvrabilité contribue ainsi pour - 3,6 points aux encaissements du secteur privé.

Dans le même temps, d'autres mesures ont impacté l'évolution des encaissements en 2020 :

- La baisse du taux de cotisation patronal d'assurance maladie, issue de la transformation du CICE en allègements généraux en 2019, joue encore pour - 0,3 point en 2020.
- L'évolution du montant des exonérations du secteur privé, hors mesure de réduction du taux de cotisations Maladie et hors exonération Covid, contribue également pour - 0,6 point sur l'année.
- La loi PACTE, relevant le seuil d'assujettissement des entreprises pour la contribution FNAL au taux réduit (de 20 à 50 salariés) joue également pour - 0,1 point sur l'évolution des encaissements du secteur privé.

En prenant du recul sur l'ensemble de la période ouverte depuis le déclenchement de la crise économique et financière à l'automne 2007, on observe que depuis 2008 la masse salariale du secteur privé a connu une croissance constamment inférieure à son rythme moyen au cours des dix années précédant la crise (4,1 % sur la période 1998-2007). En cumul sur les douze exercices de 2008 à 2020, ce sont ainsi plus de 32 points de croissance de la masse salariale qui manqueraient en 2020 par rapport à une situation de croissance annuelle égale à cette moyenne sur la période 1998-2007, soit une perte de recettes d'un peu plus de 64,1 Md€, dont 19,7 Md€ sur la seule année 2020.

Graphique 1 • Encaissements des URSSAF (cotisations du régime général uniquement) et de la masse salariale du secteur privé



(*) les séries d'encaissement sont décalées d'un mois, afin de se rapprocher de l'évolution en période d'emploi de la masse salariale
 Source : ACOSS, base Sequoia (masse salariale) et Sicomor (encaissements et exonérations comptabilisés) ; Insee, comptes trimestriels.
 Champ : régime général, cotisants privés, hors cotisations chômage.

Tableau 1 • Décomposition de la croissance des encaissements du secteur privé (yc cotisations chômage)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prov)
effet masse salariale	3,6	2,1	1,2	1,5	1,7	2,4	3,6	3,5	3,1	-5,7
effet champ (a)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	-0,1
effet plafond (b)	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
effet décalage (c)	-0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,1	0,4
effet exonérations	1,3	0,5	1,0	0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1	0,2	-0,6
effet mesures nouvelles	0,2	0,3	0,6	0,5	-0,2	-0,8	-0,7	-0,4	-0,3	0,0
effet baisse du taux maladie de 6 points									-6,2	-0,3
effet transfert recouvrement Unedic	13,9	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
effet assiette CSG (d)	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-0,2	0,0
effet recouvabilité	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	-0,2	0,0	0,3	-3,6
effet mensualisation								1,6	-1,5	0,0
effets divers + défaut de bouclage	-0,1	-0,2	0,9	-0,1	-0,4	-0,3	0,2	0,0	-0,3	-0,1
Evolution des encaissements en Urssaf du secteur privé (en %)	18,9	4,6	3,9	2,0	1,0	1,7	3,1	4,7	-4,7	-10,1

(a) : la masse salariale présentée ici est celle publiée dans les ACOSS Stat. Elle est calculée sur un champ un peu différent de celui du secteur privé considéré par ailleurs pour les encaissements, dont certaines grandes entreprises nationales (GEN) sont exclues ; l'effet « champ » en mesure l'impact de cette différence de champ.

(b) : l'effet plafond correspond à l'impact de l'évolution de l'assiette plafonnée par rapport à l'assiette totale.

(c) : l'effet "décalage" traduit le décalage temporel entre le versement du salaire et l'acquittement des cotisations. Il correspond à 1/12e des encaissements pour les cotisants mensuels et ¼ pour les trimestriels.

(d) : l'effet « assiette CSG » correspond à l'impact de l'évolution de l'assiette CSG par rapport à l'assiette totale. Il mesure la différence de dynamique entre les éléments de rémunération entrant dans l'assiette déplaçonnée et ceux inclus en plus dans l'assiette CSG (intéressement et participation en particulier). La CSG sur revenus de remplacement n'est pas prise en compte dans les encaissements du secteur privé présentés ici.

Source : ACOSS.

• Précisions méthodologiques

Sources des données

Concernant la masse salariale, les données de l'indicateur sont issues d'une part de la base Sequoia de l'ACOSS (système pour l'étude quantitative et l'observation des assiettes), qui centralise les déclarations mensuelles et trimestrielles faites par les employeurs dans leurs déclarations sociales nominatives. Les encaissements et exonérations comptabilisés proviennent de la base Sicomor (système intégré de comptabilité des organismes du recouvrement), qui centralise les montants comptabilisés dans les comptes des organismes. Les cotisations dues au titre de la période d'emploi du mois M sont dues et encaissées le mois M+1.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : ACOSS

1.6. Caractère redistributif du système français de protection sociale et de son financement

Le fait d'acquitter des prélèvements sociaux crédite les assurés de droits sociaux supplémentaires. La contribution au niveau de vie des ménages des prélèvements payés nets des prestations présentes et futures peut être positive, notamment lorsque les prélèvements sociaux sont proportionnels aux revenus d'activité et que les prestations associées sont essentiellement forfaitaires – l'assurance maladie par exemple – ou comportent des éléments de redistribution. En particulier, les personnes à revenu modeste sont susceptibles d'être bénéficiaires nets : les transferts sociaux qu'ils reçoivent excèdent le montant de leur contribution.

Cependant, la construction d'un indicateur mesurant la contributivité du système français de protection sociale est malaisée. Observer de façon statique la corrélation entre revenus, prélèvements et prestations au niveau des individus à un moment donné est insuffisant, car les prestations reçues varient avec l'âge (du fait notamment des mécanismes de solidarité entre générations à l'œuvre dans les systèmes de retraite, ou de la variation selon l'âge des dépenses d'assurance maladie). Une solution serait d'observer de façon longitudinale les prélèvements acquittés et les prestations reçues par les individus tout au long de leur vie. Cependant, de telles données longitudinales ne sont pas disponibles, et des calculs sur cas-types seraient trompeurs, car les paramètres futurs des régimes sociaux sont inconnus.

Il est toutefois possible d'observer une année donnée le bilan des prélèvements sociaux et des prestations sociales pour l'ensemble des individus en fonction de leur revenu, de leur âge ou d'autres caractéristiques socio-économiques. Le graphique ci-après présente, pour l'année 2020, les divers prélèvements acquittés et les prestations reçues par les ménages en fonction de l'âge de la personne de référence. Les calculs n'incluent ni les prestations d'assurance maladie, ni les cotisations les finançant (cf. *précisions méthodologiques ci-après*). Sur ce point, on peut se référer à l'indicateur n°1-9 du REPSS Maladie : *La redistribution verticale opérée par l'Assurance Maladie*.

Dans les ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans, les prestations sociales perçues (hors prestations d'assurance maladie) sont en moyenne inférieures aux prélèvements acquittés (y compris cotisations sociales à la charge des employeurs). En équivalent personne seule, en moyenne par an, les prestations sont inférieures à 4 100 euros et même à 3 000 euros entre 40 et 54 ans. Les prélèvements acquittés, eux, approchent les 4 000 euros en moyenne par an lorsque la personne de référence a entre 20 et 24 ans et augmentent avec l'âge pour atteindre 10 000 euros entre 55 et 59 ans.

Au-delà de la soixantaine, le bilan des transferts sociaux s'inverse nettement, en raison de la perception des retraites. Toujours en équivalent personne seule, les prestations perçues grimpent à près de 13 000 euros en moyenne par an quand la personne de référence a entre 60 et 64 ans, et à plus de 20 000 euros aux âges plus élevés. Parallèlement, les prélèvements acquittés diminuent nettement avec l'âge : proches de 7 000 euros annuels quand la personne de référence a entre 60 et 64 ans, ils descendent à 3 200 euros entre 65 et 69 ans et à moins de 2 000 euros après 75 ans.

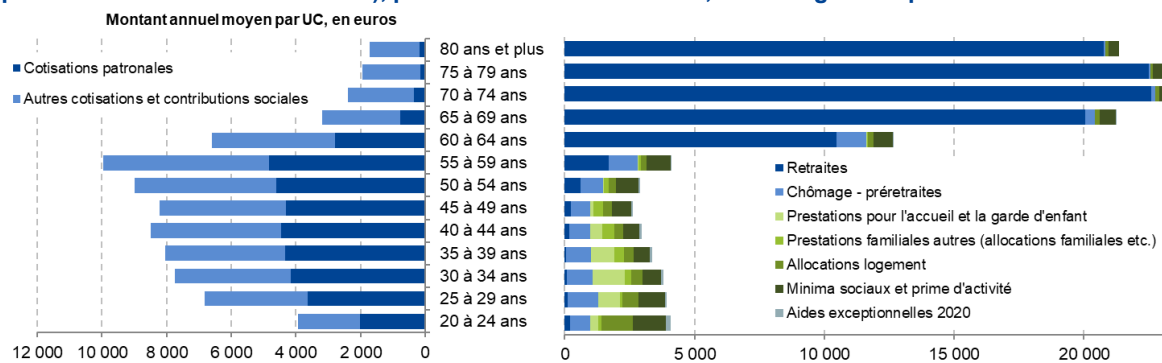
Ces données ne fournissent pas par elles-mêmes une mesure de la contributivité du système de protection sociale, si ce n'est qu'elles montrent que les prélèvements et les prestations accompagnent les individus tout au long de leur vie. Ces résultats seraient renforcés en prenant en compte les prestations maladie : le gain net des groupes les plus âgés serait en effet plus important car ils sont structurellement en plus mauvaise santé.

L'inflexion aux âges de la retraite des montants de prélèvements nets des prestations reçues s'observe quel que soit le quartile de niveau de vie considéré (cf. graphique 2). Elle est toutefois d'autant plus marquée que le niveau de vie est élevé.

Ainsi lorsque la personne de référence du ménage a 65 ans ou plus, les prestations reçues, largement supérieures en moyenne aux prélèvements acquittés, le sont d'autant plus que le ménage est aisé. C'est le contraire aux âges actifs : en moyenne, les prélèvements sociaux dépassent largement les prestations pour les 25 % de personnes les plus aisées (appartenant au 4^{ème} quartile de la distribution des niveaux de vie dans leur catégorie d'âge) tandis que les 25 % les plus modestes supportent moins de prélèvements qu'elles ne perçoivent de prestations. Cela constitue un premier indice qualitatif du degré de contributivité du système français de protection sociale.

En ne considérant que les prestations contributives, c'est-à-dire en se restreignant aux retraites et aux prestations chômage, les personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est âgée de 30 à 60 ans sont contributeurs nets quel que soit le quartile de niveau de vie considéré, même si l'écart entre les cotisations acquittées et les prestations reçues est faible pour les plus modestes. Symétriquement, les plus âgés bénéficient d'autant plus des prestations qu'ils sont aisés, du fait du caractère contributif de celles-ci.

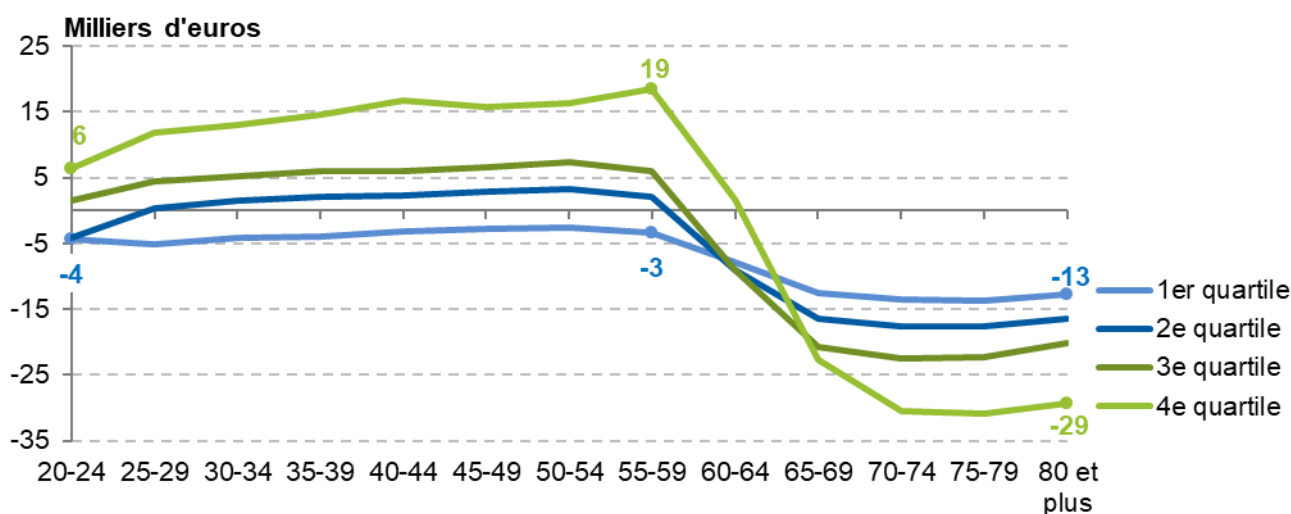
Graphique 1 • Cotisations et contributions sociales acquittées et prestations perçues (hors financement et prestations d'assurance maladie), par unité de consommation, selon l'âge de la personne de référence, en 2020



Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020) ; modèle Ines 2020 provisoire, calculs Drees.

Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Graphique 2 • Écart annuel entre les cotisations et contributions acquittées et les prestations perçues, par UC, selon le niveau de vie et l'âge de la personne de référence, en 2020

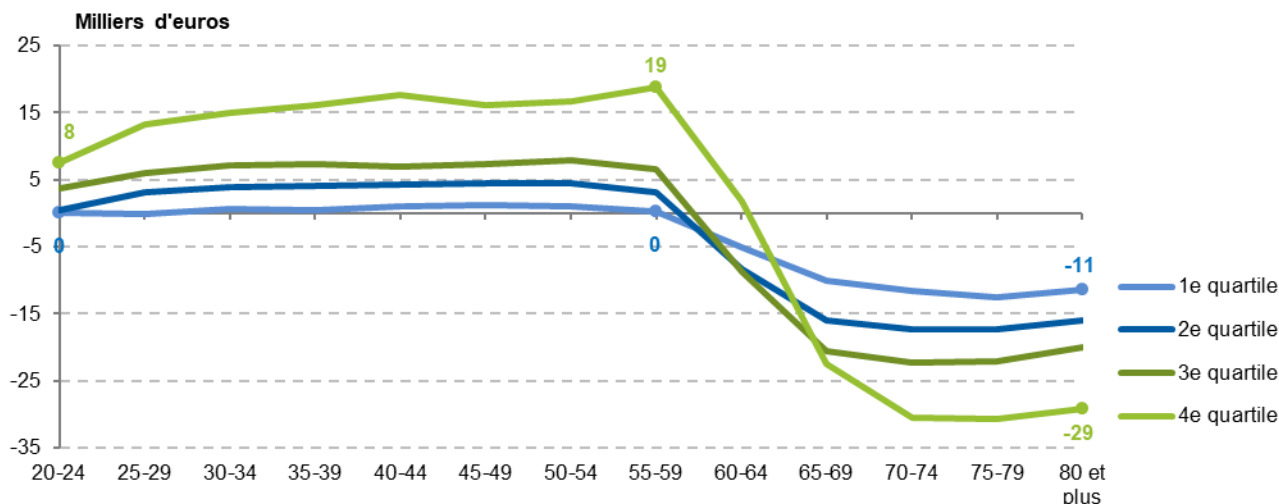


Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020) ; modèle Ines 2020 provisoire, calculs Drees.

Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note de lecture : en 2020, au sein des ménages dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans, les 25 % de personnes les plus modestes (appartenant au premier quartile de la distribution des niveaux de vie pour cette tranche d'âge) perçoivent davantage de prestations qu'elles n'acquittent de cotisations et contributions sociales (CSG, CRDS...) : l'écart moyen entre cotisations et contributions versées et prestations perçues (hors assurance maladie) est négatif, égal à -4314 € par unité de consommation (UC) en 2020. À l'inverse, dans cette même tranche d'âge, les 25 % de personnes les plus aisées (4ème quartile) acquittent plus de cotisations et contributions sociales qu'elles ne reçoivent de prestations : en 2020, l'écart s'élève en moyenne à 6402 € par unité de consommation.

Graphique 3 • Écart annuel entre les cotisations et contributions acquittées et les prestations contributives perçues, par UC, selon le niveau de vie et l'âge de la personne de référence, en 2020



Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020) ; modèle Ines 2020 provisoire, calculs Drees.

Note : voir précisions méthodologiques pour la définition des prélèvements et des prestations prises en compte.

Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note de lecture : en 2020, au sein des ménages dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans, les 25 % de personnes les plus aisées (appartenant au 4ème quartile de la distribution des niveaux de vie pour cette tranche d'âge) versent davantage de cotisations et contributions sociales (hors assurance maladie) qu'elles ne perçoivent de prestations contributives (chômage, retraite et préretraite) : en 2020, l'écart entre cotisations et contributions versées d'une part, prestations contributives perçues de l'autre, s'élève en moyenne à 7620 € par unité de consommation (UC). À l'inverse, parmi les ménages dont la personne de référence a entre 65 et 69 ans, les 25 % de personnes les plus aisées acquittent moins de cotisations et contributions sociales qu'elles ne reçoivent de prestations contributives : l'écart moyen entre cotisations et prestations est négatif, égal à -22 451 € par unité de consommation en 2020.

• Précisions méthodologiques

Source des données :

Les éléments représentés par les graphiques précédents ont été estimés à l'aide du modèle de microsimulation Ines. Développé conjointement par la Drees, l'Insee et la Cnaf, le modèle Ines 2020 encore provisoire applique à une population représentative des ménages « ordinaires » (c'est-à-dire ne vivant ni en habitation mobile ni en collectivité) de France métropolitaine la législation socio-fiscale de 2020. Le modèle Ines est adossé aux enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) réalisées par l'Insee, la DGFIP, la Cnaf, la Cnav et la MSA, qui appartiennent aux caractéristiques sociodémographiques des ménages de l'Enquête Emploi aux fichiers administratifs de déclarations fiscales et sociales. Le millésime 2020 du modèle Ines intègre les conséquences de la crise sanitaire et du chômage partiel sur les revenus d'activité.

Construction de l'indicateur :

Les prélèvements pris en compte sont les cotisations sociales à la charge des salariés, des non-salariés, des titulaires de revenus de remplacement et des employeurs, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), divers prélèvements sur les revenus du patrimoine, la contribution exceptionnelle de solidarité pour les titulaires de la fonction publique ainsi que la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA). Dans le cas des salariés, les cotisations à la charge des employeurs ont été intégrées aux calculs car elles constituent une composante du financement des diverses prestations et de la rémunération totale du travail. Cela permet aussi de ne pas biaiser l'analyse selon que les ménages comportent des salariés ou des non-salariés. Par ailleurs, dans la mesure où les prestations de l'assurance maladie ne sont pas intégrées ici aux prestations sociales, les cotisations (salariales et patronales) et les contributions sociales qui les financent (une partie de la CSG) sont exclues du champ des prélèvements considérés. Les montants de cotisations sont donc parfaitement comparables aux prestations versées.

Les prestations sociales prises en compte sont : les prestations familiales dévolues à l'accueil et à la garde d'enfants, les autres prestations familiales (allocations familiales, complément familial...), les aides personnelles au logement lorsque le ménage est locataire ou accédant à la propriété, les minima sociaux, la prime d'activité, les aides exceptionnelles versées en 2020 aux ménages modestes dans le cadre de la crise sanitaire ainsi que les retraites (pensions, retraites, rentes viagères à titre gratuit) et les allocations d'indemnisation du chômage, relevant du régime d'assurance et du régime de solidarité.

Les prélèvements acquittés et les prestations reçues par les ménages sont ramenés en équivalent personne seule, en divisant les montants perçus par le nombre d'unités de consommation représentatif de la composition du ménage. On attribue une unité à la personne de référence du ménage, 0,5 unité aux autres personnes âgées de 14 ans et plus, et 0,3 unité aux enfants âgés de moins de 14 ans. Les montants ainsi calculés expriment l'incidence, respectivement positive et négative, des prestations et des prélèvements sociaux sur le niveau de vie des personnes, rendus comparables malgré les différences de taille des ménages.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DREES

1.7. Coût du travail

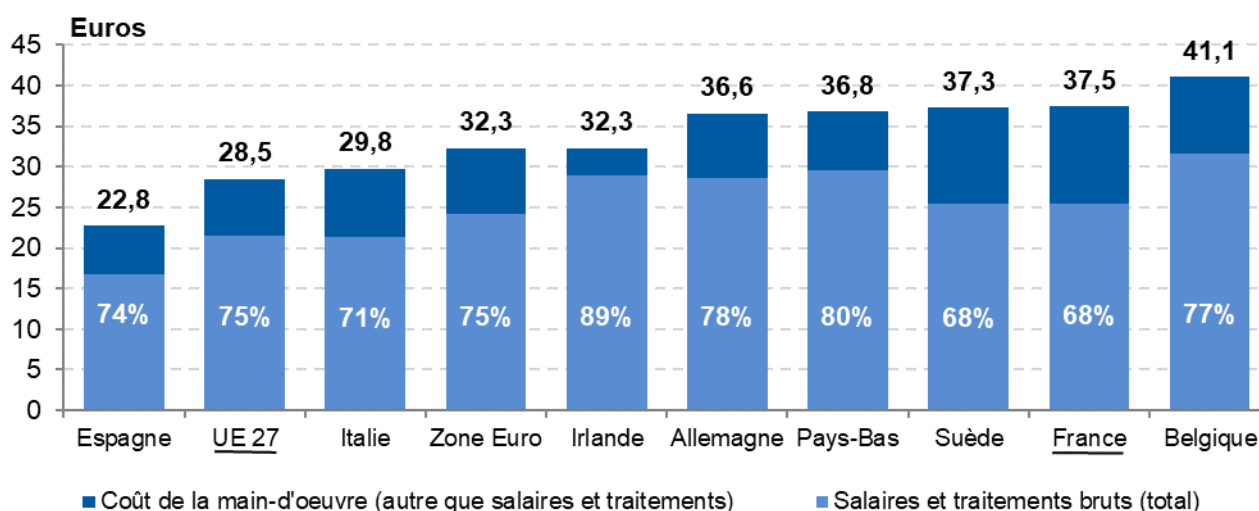
1.7.1. Coût du travail : comparaisons européennes

Les coûts de la main d'œuvre sont plus élevés en France qu'en moyenne dans la zone euro

En 2020, le coût horaire de la main d'œuvre s'élève à 37,5 € en France, ce qui la situe au 2^{ème} rang des 8 pays observés, après la Belgique (cf. graphique 1). Dans cet échantillon, le pays dont le coût horaire moyen de la main d'œuvre est le plus bas est l'Espagne (22,8 €) et le plus élevé en Belgique (41,1 €). Dans les 19 pays de la zone euro, il s'établit en moyenne à 32,3 € et à 28,5 € pour les 27 pays de l'Union européenne. Ce coût est composé, d'une part, des salaires et des traitements bruts et, d'autre part, des cotisations sociales et des autres prélèvements assis sur les salaires à la charge des employeurs. Le poids respectif de ces deux composantes varie en fonction des pays. Les salaires et traitements bruts des cotisations

sociales salariales représentent de 68 % du coût horaire de la main d'œuvre en France à 89 % en Irlande. Pour la zone euro comme pour l'Union européenne à 27, les salaires et traitements bruts constituent les trois-quarts du coût total. Ces différences s'expliquent essentiellement par les modalités de financement de la protection sociale de chaque État. Ainsi, sans reposer sur une seule assiette, ce financement est principalement assuré par des cotisations patronales en France, alors que d'autres pays ont opté pour un financement plus largement assuré par des cotisations salariales (cas de l'Allemagne et des Pays Bas par exemple) ou l'impôt (Suède notamment, cf. indicateur n°16).

Graphique 1 • Coût horaire moyen de la main d'œuvre en 2020 dont part des salaires et traitements bruts



Source : Insee, Eurostat.

Depuis 2009 l'augmentation des charges patronales est moindre en France que dans l'Union Européenne prise dans son ensemble

L'indice du coût du travail mesuré par l'Insee et transmis à Eurostat à des fins de comparaison internationale permet d'apprécier les différences d'évolution entre les pays (cf. précisions méthodologiques et graphique 2).

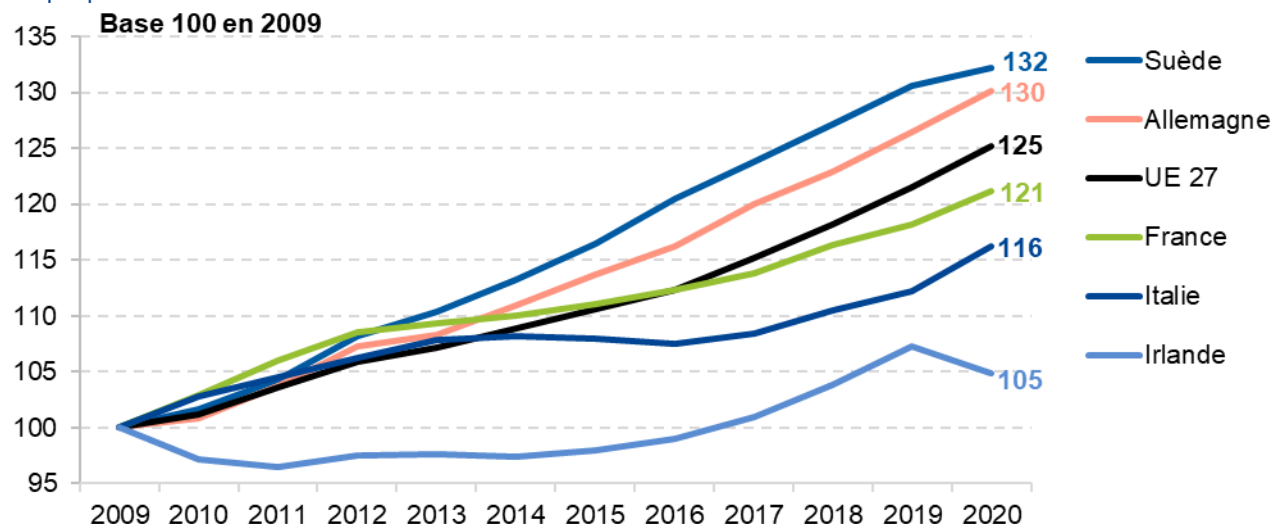
Entre 2009 et 2020, l'indice a progressé de 21 points en France, et de 25 points pour l'ensemble de l'Union européenne à 27. C'est en Suède et en Allemagne que la croissance a été la plus dynamique (respectivement +32 et +30 points) tandis que le l'Irlande est le pays où la hausse a été la plus modérée (+5 points).

L'analyse de ces évolutions comparées peut être affinée en distinguant la progression des salaires et traitements bruts de celle des cotisations et autres prélèvements à la charge des employeurs. En France, le coût moyen des cotisations sociales et prélèvements à la charge de l'employeur avait diminué de -4,2 % entre 2012 et 2016 contre une augmentation de 3,3 % pour l'ensemble de

l'Union européenne (cf. graphique 3). Cette différence s'expliquait principalement par l'entrée en vigueur du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en France en 2014, qui avait conduit à une baisse des prélèvements acquittés par l'employeur. En revanche, entre 2016 et 2020, c'est une augmentation de 6 % des coûts extra salariaux qui est observée en France. Elle s'explique notamment par la diminution du taux du CICE de 7 % à 6 % en 2018. La progression est cependant moindre que dans l'ensemble de l'Union Européenne dans la même période (+10 %).

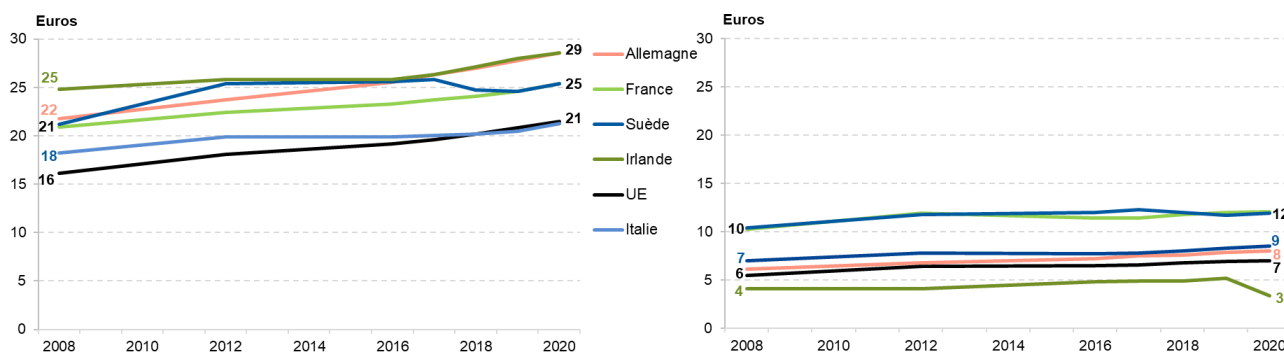
Les niveaux et les évolutions des rémunérations horaires étant définies comme brutes des cotisations salariales, leur traduction en terme de salaire horaire net pour le salarié varie selon les pays, en raison des divers taux de cotisations salariales d'un pays à l'autre. Par exemple, si les Pays Bas ont des charges patronales moindres qu'en France (20 % contre 32 %), les charges salariales sont en revanche plus importantes.

Graphique 2 • Indice du coût horaire du travail



Source : Insee, Eurostat.

Graphique 3 • Coût horaire des salaires et traitements et du coût de la main d'œuvre hors salaires et traitement



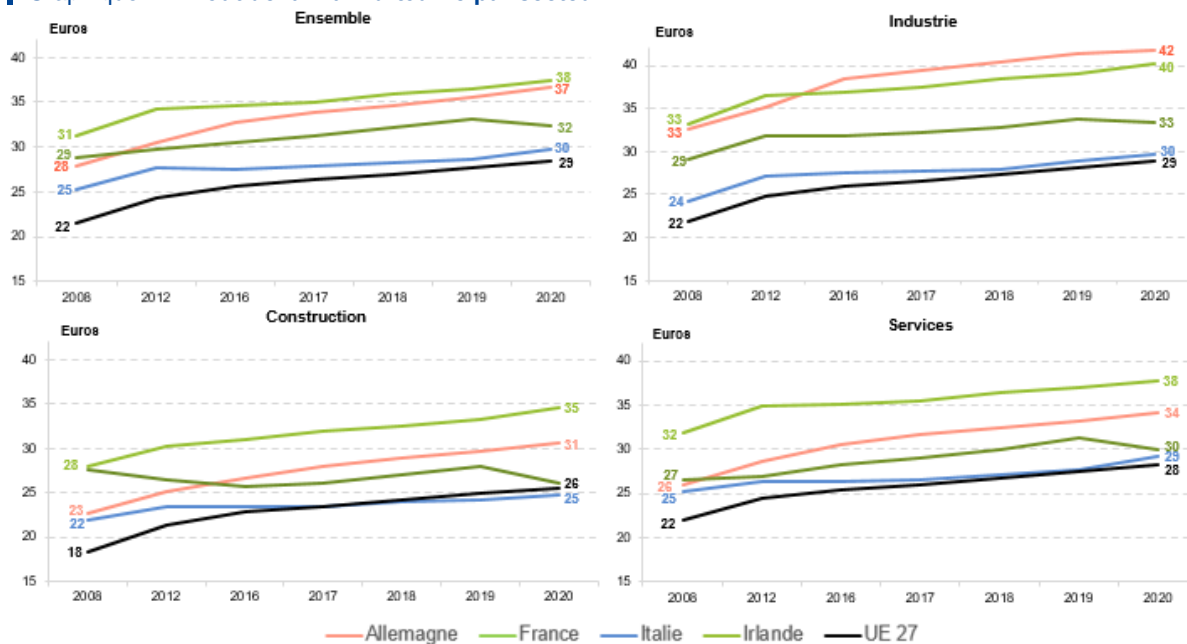
Source : Insee, Eurostat.

Un coût du travail plus élevé en France dans les secteurs de la construction et des services

Une analyse par secteur d'activité montre que dans l'industrie en 2020, le coût horaire du travail en France (40,2 €) est inférieur au coût horaire du travail en Allemagne (41,8 €) alors qu'en 2012, le coût français (36,4 €) excédait de 1,2 € le coût allemand (35,2 €). En Italie et en Irlande, le coût dans le secteur industriel reste en revanche significativement plus faible qu'en France et en Allemagne (29,7 € en Italie et 32,3 € en Irlande) (cf. graphique 4).

Dans le secteur de la construction et dans celui des services, le coût horaire moyen est plus élevé en France que dans les autres pays retenus ici. Néanmoins, la progression modérée du coût du travail en France dans ces deux secteurs sur la période 2008-2020 (croissance de +1,8 % par an en moyenne dans le secteur de la construction et de +1,4 % dans celui des services) a permis de réduire l'écart avec l'Allemagne. En effet, la croissance annuelle moyenne en Allemagne était de +2,5 % dans le secteur de la construction et de +2,3 % dans celui des services entre 2016 et 2020.

Graphique 4 • Coût de la main d'œuvre par secteur



Source : Insee, Eurostat.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Les 19 pays qui constituaient la zone euro en 2020 sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Grèce, la Slovénie, Chypre, Malte, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Les données relatives à l'Union européenne (UE) sont calculées pour les 27 États membres.

L'enquête sur le coût du travail (« Labour Cost Survey » - LCS) fournit des informations structurelles sur les coûts de la main-d'œuvre. Il s'agit d'une enquête quadriennale dont la vague la plus récente a été réalisée en 2016. Elle couvre les entreprises de plus de 10 employés et toutes les activités économiques, à l'exception de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, l'administration publique, les ménages privés et les organisations extraterritoriales.

Le coût du travail par heure de la LCS est calculé de la manière suivante: *Rémunération des salariés + formation professionnelle + coûts des autres dépenses + Taxes - Subventions.*

L'indice du coût du travail (ICT, en anglais « Labour Cost Index » - LCI) est un indicateur conjoncturel de l'évolution des coûts salariaux horaires supportés par les employeurs. Il est calculé en divisant les coûts de main-d'œuvre par le nombre d'heures travaillées. Il porte sur l'ensemble des entreprises, quel que soit le nombre de salariés, et sur toutes les activités économiques, à l'exception de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, les ménages privés et les organisations extraterritoriales. Le coût du travail est constitué du coût des salaires et traitements, ainsi que des coûts non salariaux tels que les cotisations sociales patronales. Ils ne comprennent pas les frais de formation professionnelle ou d'autres dépenses telles que les frais de recrutement, les dépenses en vêtements de travail, etc. L'indice est égal à 100 en 2009. Il est calculé de la manière suivante : *Rémunération des salariés + impôts - subventions*

La décomposition par secteur d'activité correspond à la nouvelle réglementation d'Eurostat (NACE Rév 2) adoptée depuis décembre 2006. Elle comporte 21 catégories de secteurs. Les données relatives à la France utilisées par Eurostat sont produites par l'Insee. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) étant calculé sur la masse salariale, il est assimilé à une subvention au bénéfice de l'employeur.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.7.2. Coût du travail en fonction du niveau de rémunération des salariés

Dans le cas d'un salarié passé aux 35 heures au 1^{er} janvier 2000 et travaillant dans une entreprise de plus de 50 salariés, le coût horaire réel du travail (déduction faite des exonérations de cotisations sociales, cf. *précisions méthodologiques*) a augmenté en moyenne annuelle sur la période 1980-2021 de 0,6 % au niveau du Smic, de 1,4 % pour les rémunérations équivalentes au plafond de la Sécurité sociale (1P) et de 1,8 % au niveau de deux plafonds (2P). Au 1^{er} juillet 2021, le coût horaire du travail atteint ainsi 10,9 € au niveau du Smic, 31,9 € à 1P et 66,9 € à 2P (cf. *graphique 1*). Néanmoins, les évolutions n'ont pas été homogènes sur l'ensemble de la période.

1982-1991 : un coût du travail progressant au même rythme pour les salariés rémunérés au Smic et à un plafond, et plus rapidement pour les salariés rémunérés à deux plafonds

Entre 1982 et 1991, le coût salarial réel a progressé globalement au même rythme pour les salariés rémunérés au Smic et au plafond (respectivement 1,0 % et 1,1 % de croissance annuelle moyenne sur la période), tandis qu'il a augmenté plus rapidement pour les salariés rémunérés à deux plafonds (+1,9 % par an en moyenne). D'un côté, les fortes revalorisations nominales du Smic et du plafond au début de la période (revalorisations moyennes annuelles de 10,2 % entre 1982 et 1984) ont été partiellement compensées en termes réels, en raison de la très forte inflation observée sur cette période. D'un autre côté, les cotisations de sécurité sociale sous le plafond ont diminué, passant de 34,4 % en 1982 à 30,4 % en 1991, en contrepartie de mesures de déplafonnement. Ces dernières expliquent ainsi le dynamisme du coût du travail à 2 plafonds.

1991-1999 : un coût du travail stable pour les salariés rémunérés au Smic et en forte croissance pour les salariés rémunérés à un ou deux plafonds

La période 1991-1999 a été caractérisée par une croissance annuelle de l'ordre de 2 % du coût du travail pour les salariés rémunérés à un ou deux plafonds (respectivement 1,8 % et 2,1 %), tandis que le coût du travail au niveau du Smic est resté stable. Les revalorisations salariales moins prononcées traduisent en effet une inflation modérée, tandis que les taux de cotisations patronales ont évolué différemment selon le niveau de rémunération. Au niveau de deux plafonds, le taux des cotisations patronales est passé de 39,6 % à 45,6 % sur la période, notamment du fait de l'augmentation des taux de cotisations pour la retraite complémentaire au-dessus du plafond (Agirc), ce qui explique qu'à ce niveau de rémunération, le coût salarial ait progressé plus rapidement que le salaire brut (+1,6 % l'an). Au niveau du plafond, l'augmentation des charges patronales a été beaucoup moins sensible ; celles-ci n'ont augmenté que de 3 points entre 1991 et 1999. L'augmentation du coût du travail à un plafond sur la période a donc été proche de celle du montant du plafond. L'évolution du coût salarial au niveau du Smic a été en

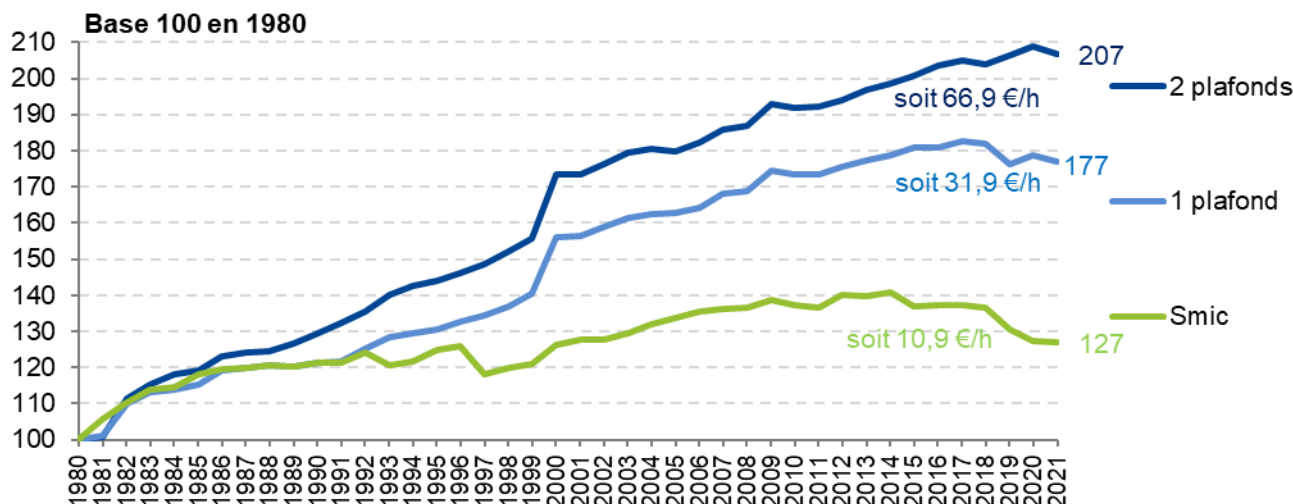
revanche très inférieure à celle du salaire minimum (0 % contre 1,4 % en moyenne par an), en raison des mesures d'allègements généraux de cotisations sociales mises progressivement en place à partir de 1993 (exonération de 5,4 points des cotisations d'allocations familiales, remplacée en 1996 par une réduction dégressive des cotisations patronales de 12,8 points au niveau du Smic). En 1999, le taux d'exonération pour les entreprises qui n'avaient pas réduit leur durée du travail atteignait 18,2 % au niveau du Smic.

1999-2012 : des évolutions du coût du travail proche pour l'ensemble des salariés, mais moins soutenues au niveau du Smic

La période 1999-2012 a été marquée par l'abaissement de la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés. À cette date, et sans tenir compte des revalorisations légales, la rémunération horaire brute des salariés concernés a augmenté de 11,3 % à tous les niveaux de revenus. La mesure générale d'exonération dite Aubry II, ouverte aux seuls salariés ayant réduit leur durée du travail, a permis d'atténuer l'effet de la hausse de la rémunération brute sur l'évolution du coût du travail. Toutefois, cette exonération étant dégressive avec le niveau de salaire (cf. *Précisions méthodologiques*), les effets de la réduction du temps de travail se sont répercutés plus fortement à des niveaux de salaire relativement hauts (1P et 2P) qu'au niveau du Smic. Le coût réel du travail a ainsi augmenté au 1^{er} juillet 2000 de 4,5 % au niveau du Smic, et de respectivement 11,1 % et 11,4 % pour des salaires supérieurs à 1 plafond et 2 plafonds.

Sur l'ensemble de la période 1999-2012, l'écart entre les évolutions du coût réel du travail au niveau du Smic et d'1 ou 2 plafonds a été cependant moins important qu'au cours des années 1991-1999 (croissance de 1,0 % par an en moyenne au niveau du Smic et de 1,7 % par an à 1P et 2P). Cela n'a pas résulté d'une évolution différente des salaires, puisque le salaire brut réel a progressé de manière comparable au Smic, à 1P et 2P (respectivement +1,4 % et +1,6 % par an en moyenne). La modération salariale qui a suivi le passage aux 35 heures a en effet été observée à tous les niveaux de rémunération, même si elle a été initialement (entre 2001 et 2003) plus visible au niveau du Smic, du fait des progressions plus lentes des garanties mensuelles de rémunérations (GMR). Entre 2004 et 2006 en revanche, la progression du Smic a été plus rapide (+1,1 % par an en moyenne) que celle du plafond (+0,4 %), en raison de l'unification des différentes GMR et du Smic. L'écart de 0,6 point entre les dynamiques du coût du travail au niveau du Smic et de 1P et 2P sur la période 1999-2012 s'explique donc par l'abaissement des cotisations patronales pesant sur les bas salaires. D'une manière générale, au niveau du Smic, l'augmentation du coût du travail induite par la réduction du temps de travail a donc été tempérée par les mesures d'allègements généraux sur les bas salaires.

Graphique 1 • Coût horaire réel du travail pour un salarié passé aux 35 heures au 1^{er} juillet 2000 travaillant dans une entreprise de plus de 20 salariés



Source : calculs DSS.

Note de lecture : en 2021, le coût horaire d'un salarié passé aux 35 heures au 1^{er} juillet 2000 travaillant dans une entreprise de plus de 20 salariés rémunérés au Smic d'élève à 10,9 €, il est de 66,9 €/h pour un salarié rémunéré au niveau de 2 fois le plafond de la Sécurité sociale (soit 4,42 Smic).

Différents travaux ont tenté d'évaluer *ex post* l'impact sur l'emploi des dispositifs successifs d'allègement des cotisations sociales patronales sur les bas salaires. Étant donné que ces dispositifs sont concentrés sur les bas salaires, le fait de diminuer le montant des cotisations sociales au moyen d'un allègement a un impact favorable sur l'emploi peu qualifié qui transite par deux effets : l'effet « substitution » et l'effet « volume » :

- l'effet « substitution » : la baisse du coût du travail peu qualifié incite les employeurs à substituer du travail peu qualifié à du travail qualifié et/ou du capital ;
- l'effet « volume » : la baisse du coût de production, si elle est répercutée par les employeurs sur leur prix de vente, a des effets positifs sur leur volume de production *via* un accroissement de la demande de biens qui leur est adressée, conduisant ainsi les entreprises à accroître leur demande de facteurs de production et en particulier leur demande de travail peu qualifié.

L'effet des allègements généraux sur les bas salaires a été évalué sur deux périodes distinctes¹ : la période 1993-1997 et la période 1997-2009. Pour la première période, au vu de l'éventail relativement large des résultats des différentes études sur le sujet, il semble raisonnable, selon la Dares, de retenir une fourchette large, tant pour les effets sur l'emploi que pour le rendement de ce dispositif : le coût brut par emploi créé aurait ainsi été compris entre 20 000 € et 40 000 €, pour 200 000 à 400 000 emplois créés ou sauvegardés. Le coût net (en tenant compte du surcroît de cotisations sociales apporté par les emplois créés, ainsi que des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage) serait quant à lui compris entre 8 000 € et 28 000 € environ.

Sur la période 1997-2009, la conjonction, à partir de 1998, de l'extension des allègements et d'autres mesures de politique économique (réduction du temps de travail, puis convergence du Smic et des garanties mensuelles de rémunération) complique l'évaluation des effets du dispositif et rend particulièrement difficile l'estimation de

l'effet sur l'emploi qui résulterait d'une suppression totale des allègements aujourd'hui.

En supposant que les effets des allègements de la première période de 1993 à 1997 se reproduisent sur la période de 1998 à 2005, soit avec une hypothèse de « rendements constants » des politiques d'allègements, la Dares estime que 0,6 à 1,1 million d'emplois seraient détruits en quelques années si les allègements généraux étaient totalement supprimés. Cette extrapolation repose cependant sur des hypothèses fortes : en particulier, elle suppose des « rendements constants » dans les effets des allègements sur l'emploi alors même que le barème des allègements a été significativement étendu entre 1997 et 2008. Barlet, Blanchet et Le Barbanchon (2010) proposent ainsi un modèle dans lequel les effets des allègements sur l'emploi peuvent ne pas être complètement linéaires ; dans leurs simulations, le rendement des allègements aurait ainsi été diminué de moitié entre la première et la deuxième vague. À titre illustratif, sous l'hypothèse d'un coût par emploi créé pour la deuxième vague des allègements multiplié par deux, ce qui correspond à la diminution de moitié du rendement des allègements évaluée par Barlet et *alii*, l'estimation précédente du nombre d'emplois détruits consécutivement à leur suppression totale serait ramenée dans une fourchette allant de 400 000 à 800 000.

2012-2021 : baisse du coût du travail au niveau du Smic, et hausse de ce coût à deux plafonds

Enfin, sur la période 2012-2021, de nouvelles dispositions sont entrées en vigueur afin de réduire le coût du travail et de restaurer la compétitivité des entreprises : le crédit d'impôt pour l'emploi et la compétitivité (CICE) qui a été mis en place en 2013 et dont le taux, initialement fixé à 4 %, est passé à 6 % en 2014, à 7 % en 2017 avant d'être ramené à 6 % en 2018, les mesures du pacte de responsabilité et de solidarité depuis le 1^{er} janvier 2015 (renforcement des allègements généraux de cotisation et baisse de la cotisation famille de 1,8 point pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic étendue aux salaires inférieurs à 3,5

¹ « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires de 1993 à 2009 », Document d'études Dares, n°169, février 2012.

Smic à compter du 1^{er} avril 2016) puis en 2019 la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations (baisse de 6 points de la cotisation maladie et allègements généraux étendus aux cotisations Agirc-Arrco au 1^{er} janvier 2019 et aux cotisations chômage au 31 octobre 2019). Ces mesures se sont traduites par une baisse du coût réel du travail au niveau du Smic de -1,1 % par an en moyenne sur la période 2012-2021. A l'inverse, le coût réel du travail est resté stable pour les rémunérations à 1P. Cela s'explique par le fait que les mesures d'allègements étant dégressives jusqu'à 1,6 Smic, elles jouent fortement au niveau du Smic et ne concernent donc

pas les rémunérations égales au plafond de la sécurité sociale (soit un salaire équivalent à 2,21 Smic en 2021). Néanmoins, l'extension de la réduction du taux de cotisation d'allocations familiales aux salaires jusqu'à 3,5 Smic a permis d'alléger le coût du travail pour les salariés rémunérés au plafond en 2016, expliquant ainsi l'évolution différenciée du coût du travail en 2016 entre les salariés rémunérés à 1P et les salariés rémunérés à 2P. Quant au CICE jusqu'en 2018 puis la baisse de la cotisation maladie qui lui succède, ils s'appliquent aux rémunérations allant jusqu'à 2,5 Smic et concernent donc également les salariés rémunérés au niveau du plafond.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Le coût horaire du travail est ici égal à la somme du salaire brut horaire et de l'ensemble des cotisations patronales (sécurité sociale, assurance chômage, retraite complémentaire, contribution de solidarité pour l'autonomie, ainsi que les taxes diverses – apprentissage, formation continue, versement transport...). Il est calculé pour des cas-types spécifiques (salariés rémunérés à 1 Smic, 1 plafond de sécurité sociale et 2 plafonds).

Les taux retenus pour le calcul des cotisations patronales sont ceux d'une entreprise de plus de 50 salariés basée en région parisienne. Les taux des cadres sont appliqués pour les salaires supérieurs ou égaux à 1P. Du montant de ces prélèvements, sont déduites les exonérations accordées au titre des mesures générales d'allègement. Cet indicateur ne tient pas compte des indemnités diverses et des majorations versées au titre des heures supplémentaires. Il tient compte de l'incidence du CICE (cf. indicateur n°1-7-3).

Le coût salarial est calculé au 1^{er} juillet de chaque année, et les séries indicielles déflatées ont été établies en utilisant l'inflation hors tabac en glissement annuel de juillet à juillet publiée par l'Insee.

Le salaire horaire brut au niveau du plafond est égal au montant mensuel réglementaire du plafond (3 428 € bruts en 2021) divisé par la durée légale du travail (169 heures jusqu'en 2000, puis 151,67 heures par la suite). Il est par conséquent fait l'hypothèse que la durée de travail des cadres est soumise à une convention de forfait en heures (de 151,67 heures par mois) plutôt qu'en jours. Pour mémoire, la revalorisation du montant du plafond tient compte de l'évolution moyenne des salaires estimée par le projet de loi de finances.

Il est fait l'hypothèse d'une réduction du temps de travail à partir du 1^{er} janvier 2000. De ce fait, entre le 1^{er} juillet 2000 et le 1^{er} juillet 2004 (dernière année avant l'achèvement du processus d'unification des Smic), l'indicateur tient compte de la garantie mensuelle de rémunération accordée aux salariés dont le temps de travail a été réduit entre le 1^{er} juillet 1999 et le 30 juin 2000 afin de maintenir leur rémunération mensuelle constante en dépit de la baisse du temps de travail (GMR2 de 7,02 €/h au 1^{er} juillet 2000, revalorisée annuellement jusqu'en juillet 2005).

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.7.3. Coût du travail en fonction du statut d'emploi : les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants

Les prélèvements sociaux sont les cotisations et contributions sociales obligatoires qui permettent de financer la protection sociale.

Cette fiche présente les spécificités des prélèvements sociaux assis sur les revenus des travailleurs indépendants (artisans et commerçants), fournit leurs taux de prélèvements effectifs en fonction de leur niveau de revenus, et propose une comparaison des taux de prélèvement entre salariés et travailleurs indépendants.

Des modalités de prélèvements sociaux spécifiques pour les travailleurs indépendants

Les prélèvements sociaux dont s'acquittent les salariés du secteur privé sont assis sur une base unique, le salaire brut. Les cotisations et la CSG/CRDS de la plupart des travailleurs indépendants (hors microentrepreneurs, cf. précisions méthodologiques) sont appliqués sur deux assiettes sociales distinctes.

Leurs cotisations sociales sont calculées à partir du revenu d'activité annuel « net », servant également pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Plus précisément, l'assiette sociale des travailleurs indépendants (TI) est obtenue en déduisant du chiffre d'affaires ou des recettes d'activité les frais et charges réels¹, y compris les prélèvements sociaux (cf. schéma 1).

L'assiette de CSG et de CRDS est plus large : elle correspond au chiffre d'affaires (ou recettes d'activité)

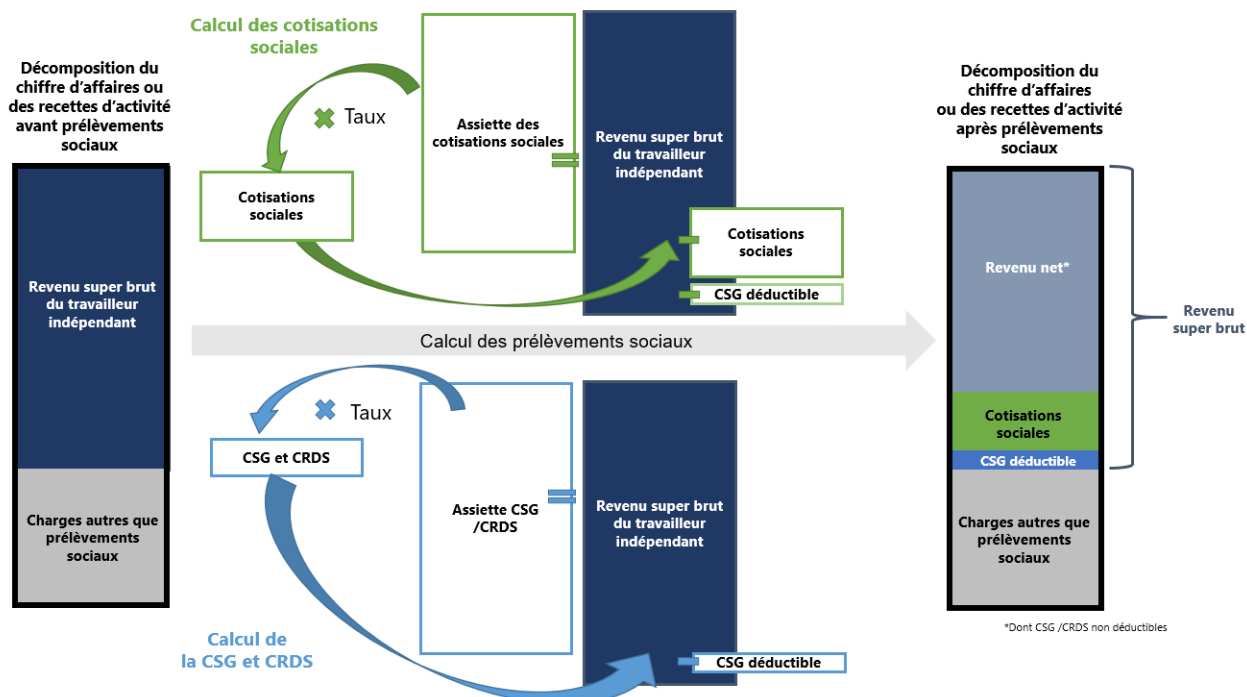
diminué des charges autres que les prélèvements sociaux et de la part déductible de la CSG.

Concrètement, les professionnels sont redevables de prélèvements provisionnels assis sur les derniers revenus professionnels connus. Les cotisations et contributions sociales font ensuite l'objet d'une régularisation sur la base des revenus professionnels réellement perçus.

Les taux de prélèvement diffèrent également entre salariés et travailleurs indépendants, et ces derniers sont tenus de verser des cotisations minimales en cas de revenus faibles, nuls, ou même en situation de déficit (**assiettes minimales**). Cette contribution minimale vient en contrepartie du bénéfice des prestations en nature de sécurité sociale (ce principe de contribution minimale étant assuré pour les actifs salariés par l'existence du Smic). Elles permettent en outre au cotisant d'ouvrir des droits minimaux au titre des prestations de sécurité sociale en espèces : indemnités journalières en cas de maternité ou de maladie, pension minimale en cas d'invalidité, assurance décès et validation d'au moins 3 trimestres d'assurance retraite par année d'activité.

Le montant de l'assiette minimale en-deçà duquel les TI sont soumis à la cotisation minimale varie en fonction des risques : il est de 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) pour les indemnités journalières et de 11,5 % du PASS pour l'assurance vieillesse de base et l'invalidité décès (cf. précisions méthodologiques : tableau des taux applicables en 2021).

Schéma 1 • Modalités de calcul des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants



Source : DSS

¹ Certains dispositifs fiscaux ne sont pas retenus dans l'assiette (plus et moins-values professionnelles, report déficitaire, certaines exonérations

d'impôt, déduction forfaitaire pour frais professionnels de 10 % et part de dividendes assujettis à cotisations).

Les taux effectifs de prélèvements s'écartent des taux faciaux, en raison notamment de la multiplicité des assiettes

Compte tenu de ces différentes assiettes (cotisations, CSG/CRDS, minimales) et de l'existence d'exonérations dégressives, les taux effectifs de prélèvement peuvent s'écarter significativement de la simple somme des taux « faciaux » théoriques.

Le tableau 1 permet de comparer les taux théoriques des différents prélèvements sociaux à leur taux effectif en se ramenant à une assiette unique, celle des cotisations, soit un « revenu net ».

Pour un revenu fiscal net annuel correspondant au revenu médian d'un artisan ou d'un commerçant (environ 18 850 € annuels, soit 45 % du plafond de la sécurité sociale), le taux facial de CSG-CRDS, est de 9,7 %, et le taux effectif de prélèvement de 12,7 %. Le taux de prélèvement facial, correspondant à la somme des taux

fixés par les textes, s'établit, pour ce niveau de revenu d'activité, à 40,85 %. Cependant, le rapport des montants de prélèvements acquittés au revenu net conduit à un taux effectif de cotisations supérieur : 44,15 % (cf. tableau 1).

Avec les assiettes minimales, et en dépit d'exonérations dégressives applicables aux cotisations d'allocation familiale et d'assurance maladie, plus le revenu est faible et plus le taux effectif de prélèvement augmente. Ainsi, pour un niveau de revenu net annuel égal à 4 200 € (10 % du PASS), le taux effectif de cotisations de sécurité sociale s'élève à 26,70 %, contre un taux facial de 21,29 %.

Pour ce niveau de revenu net, le taux effectif de CSG-CRDS s'établit à 12,97 %.

Finalement, le professionnel percevant un revenu correspond à 10 % du PASS a un taux effectif de prélèvement (49,17 %) supérieur à celui d'un professionnel percevant 45 % du PASS (44,15 %), malgré un taux facial inférieur (38,24 % contre 40,85 %).

Tableau 1 • Ecart entre les taux faciaux et effectifs pour des revenus équivalents à 45 % et 10 % du PASS

Revenu net fiscal	45 % du PASS (18 846€)		10 % du PASS (4 188€)	
	Taux faciaux	Taux effectifs par rapport au revenu net	Taux faciaux	Taux effectifs par rapport au revenu net
Cotisations de sécurité sociale	23,90%	23,90%	21,29%	26,70%
Maladie, maternité	3,40%	3,40%	0,79%	0,79%
Indemnités journalières	0,85%	0,85%	0,85%	3,40%
Vieillesse plafonnée	17,75%	17,75%	17,75%	20,41%
Vieillesse déplafonnée	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%
Invalidité-décès	1,30%	1,30%	1,30%	1,50%
Allocations familiales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Autres cotisations	7,25%	7,56%	7,25%	9,50%
Formation professionnelle	0,25%	0,56%	0,25%	2,50%
Retraite complémentaire	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
CSG et CRDS	9,70%	12,70%	9,70%	12,97%
CSG déductible	6,80%	8,90%	6,80%	9,09%
CSG non déductible	2,40%	3,14%	2,40%	3,21%
CRDS non déductible	0,50%	0,65%	0,50%	0,67%
Total des prélèvements sociaux	40,85%	44,15%	38,24%	49,17%

- Effet assiettes minimales
- Effet cotisation forfaitaire
- Effet assiette CSG/CRDS

Lecture : le tableau compare, pour deux niveaux de revenus (45 % du PASS et 10 % du PASS) les taux faciaux, c'est-à-dire les taux théoriques issus des barèmes réglementaires, et les taux effectifs, obtenus comme le montant de la cotisation rapporté au revenu net. Il différencie les effets des assiettes minimales (en vert : pour un TI dont les revenus sont équivalents à 10% du PASS, le taux facial de cotisations de sécurité sociale s'élève à 21,29 % et le taux effectif à 26,70 %), les effets des cotisations forfaitaires (en turquoise ; le taux facial de contribution à la formation professionnelle est fixé à 0,25 %, mais le taux effectif s'établit à 2,50 %) et l'effet de la réintégration des cotisations dans l'assiette de CSG-CRDS (en bleu ; si le taux facial de ces contributions s'établit à 9,70 %, leur rendement représente 12,97 % des revenus nets TI).

Des prélèvements sociaux moins élevés pour les travailleurs indépendants que pour les salariés, sauf pour les revenus faibles

Compte tenu des règles d'assiettes, des taux nominaux de cotisations, et des diverses exonérations, les taux effectifs de prélèvements sociaux, diffèrent selon le revenu net disponible, et peuvent s'éloigner sensiblement des taux effectifs applicables pour les salariés du secteur privé. On procède ici à une comparaison sur la base de taux de prélèvements basés sur le revenu net des salariés et des travailleurs indépendants (cf. précisions méthodologiques).

On peut distinguer trois tranches de revenus nets donnant lieu à des niveaux de prélèvements différents :

- Pour les rémunérations inférieures ou égales au SMIC (37 % du PASS), le taux effectif de prélèvements pour les salariés est relativement faible, de l'ordre de 29 % du revenu net, compte tenu des allègements généraux dont bénéficient les employeurs (cf. graphique 1).

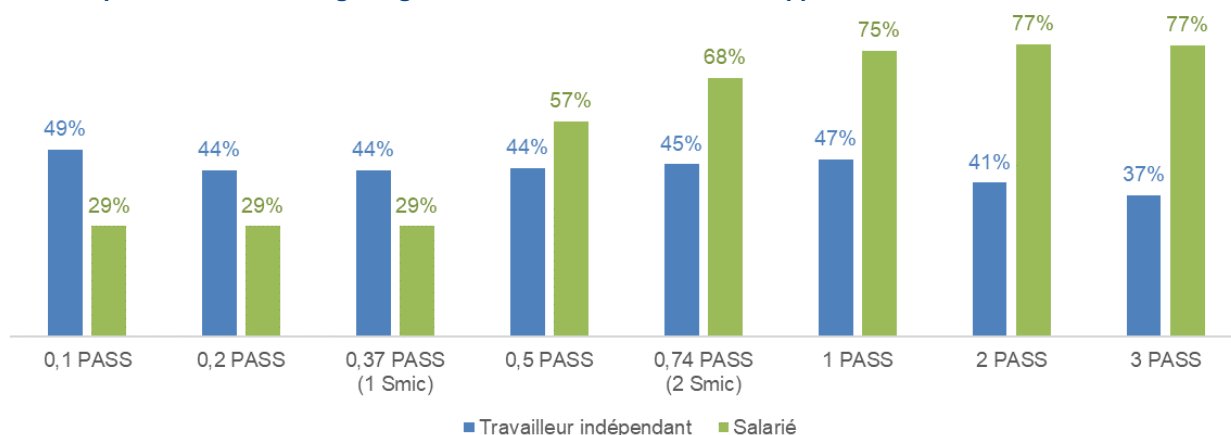
Il s'établit à un niveau significativement plus élevé pour les indépendants, qui s'acquittent de cotisations minimales (49 % pour un revenu net de 10 % du PASS cf. tableau 1) ; ces taux très élevés diminuent fortement dès que la rémunération se rapproche du SMIC, mais même à ce niveau, il existe un différentiel important entre salariés (29 %) et TI (44 %).

- Pour les rémunérations comprises entre le SMIC et le PASS : le taux effectif de cotisation des salariés progresse fortement en raison de la dégressivité des allègements généraux, passant de 29 % à 75 %, tandis que celui des indépendants se stabilise autour de 45 %.

- Pour les rémunérations supérieures au PASS, le taux effectif des salariés se stabilise autour de 77 %, tandis que celui des travailleurs indépendants décroît (passant de 47 % pour des revenus égaux au PASS à 37 % pour des revenus équivalents à 3 PASS).

Ces différentiels de taux effectifs peuvent avoir des conséquences notables sur les droits sociaux accordés en contrepartie du versement des cotisations (cf. **Pour aller plus loin**).

Graphique 1 • Comparaison des taux de prélèvements sociaux effectifs des travailleurs indépendants « classiques » relevant du régime général et des salariés en 2021, rapportés à différents revenus nets



Source : DSS

Lecture : le graphique ci-dessous compare, pour différents niveaux de revenus exprimés en proportion du PASS (soit 41 136 € en 2021), les taux de prélèvements effectifs des travailleurs indépendants et des salariés du secteur privé, sur un périmètre comparable (les cotisations et contributions au titre des accidents du travail et maladies professionnelles, du chômage, de l'apprentissage, du logement, de la construction, et le versement transport ne sont donc pas comptabilisés dans les taux de prélèvements applicables aux salariés). Pour un niveau de revenu net équivalent à 0,5 PASS, le taux effectif de prélèvement social des TI s'établit à 44 %, quand celui des salariés s'élève à 57 %.

• Précisions méthodologiques

Champ : Cet indicateur couvre le champ des artisans et commerçants « classiques », c'est-à-dire non microentrepreneurs exerçant sous forme d'entreprise individuelle, relevant fiscalement du régime BIC/BNC et déclarant leurs frais professionnels au réel et affiliés au régime général.

Construction de l'indicateur : L'exercice de comparaison des taux effectifs de prélèvements entre catégories d'indépendants et avec les salariés n'est pas un exercice aisé. Il nécessite un certain nombre de conventions et de choix méthodologiques. Les résultats doivent de ce fait être traités avec précaution.

Le choix a été fait de comparer des revenus nets disponibles avant impôts identiques entre les différentes catégories d'assurés, car c'est ce qui se rapproche le plus et de l'assiette des cotisations des indépendants « classiques », et du salaire net des salariés. Il a également été décidé de calculer le taux des prélèvements effectifs dus par les assurés (et leurs employeurs s'agissant des salariés), au regard du revenu net. A des fins de comparaisons, les cotisations au titre des accidents du travail et maladies professionnelles, les cotisations chômage, les contributions au titre de l'apprentissage, du logement et de la construction, et le versement transport ne sont pas comptabilisés dans les taux de prélèvements applicables aux salariés du secteur privé.

Les données présentées dans le tableau 2 et le graphique 2 illustrent les taux effectifs appliqués à un commerçant en 2021 (seul le taux de cotisation au titre de la formation professionnelle diffère entre artisans et commerçants, cf. tableau ci-dessous)

Tableau : Barème 2021 des cotisations sociales des travailleurs indépendants relevant du régime général

Assiettes et taux de cotisations 2021		
Cotisation	Base de calcul	Taux / montant annuel
Maladie 1	Revenu inférieur à 0,4 PASS	Taux progressif de 0 à 3,17 %
	Revenu compris entre 0,4 et 1,1 PASS	Taux progressif de 3,17 à 6,35 %
	Revenu compris entre 1,1 et 5 PASS	6,35%
	Part des revenus supérieure à 5 PASS	6,50%
Maladie 2 (indemnités journalières)	Revenus dans la limite de 5 PASS Assiette minimale : 0,4 PASS	0,85 % Cotisation minimale : 142 €
Retraite de base	Revenu dans la limite de 1 PASS Assiette minimale : 0,115 PASS	17,75 % Cotisation minimale : 855 €
	Part des revenus supérieure à 1 PASS	0,60%
	Revenu dans la limite du plafond spécifique des indépendants (38 493 € en 2021)	7,00%
Retraite complémentaire	Revenus compris entre le plafond spécifique des indépendants et 4 PASS	8,00%
	Invalidité - décès	Revenu dans la limite de 1 PASS Assiette minimale : 0,115 PASS
Allocations familiales	Revenu inférieur à 1,1 PASS	Taux nul
	Revenu compris entre 1,1 et 1,4 PASS	Taux progressif de 0 à 3,10 %
	Revenu supérieur à 1,4 PASS	3,10%
CFP - Contribution formation professionnelle	Contribution assise sur une base forfaitaire égale à 1 PASS (≠ cotisation minimale)	Commerçant 0,25%, soit une cotisation forfaitaire de 105 € Artisan : 0,29 %, soit une cotisation forfaitaire de 121 €
	CSG - CRDS	Revenu + cotisations sociales obligatoires

Note : Le tableau ci-dessus présente les taux qui s'appliquent à compter de la 3^{ème} année d'exercice. Les modalités d'application des prélèvements sociaux sont différentes pour les deux premières années d'exercice des TI.

Pour aller plus loin :

HCFIPS – rapport sur la protection sociale des travailleurs indépendants, septembre 2020

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.7.4. Allègements du coût du travail au niveau du Smic et selon le niveau de salaire

Une tendance à l'allègement du coût du travail au niveau du Smic amorcée en 1993

Les premières mesures visant à alléger le coût du travail à travers une exonération de cotisations sociales patronales sur les bas salaires ont été mises en œuvre au début des années 1990. Depuis, ces allègements ont été modifiés et progressivement étendus.

Le dispositif initial, instauré en 1993, prenait la forme d'une exonération de 5,4 points de cotisations au niveau du Smic pour toutes les entreprises (cf. *graphique 1*), cette exonération étant dégressive et s'annulant à 1,2 Smic.

En 1996 le taux d'exonération au niveau du Smic a été porté à 18,2 points et le dispositif a été étendu, avec une diminution progressive jusqu'à 1,33 Smic de la part exonérée des salaires, ramenée à 1,3 Smic en 1998.

En 2000, le renforcement du dispositif d'allègements visait à compenser l'impact du passage de 39 heures à 35 heures de la durée de travail hebdomadaire, qui s'était mécaniquement traduite par une hausse du salaire horaire. Le taux d'exonération au niveau du Smic a été porté à 26 points et le champ d'application du dispositif a été élargi à des niveaux de salaires supérieurs, l'exonération s'éteignant à 1,7 Smic, ramenés ensuite à 1,6 Smic.

Un dispositif unique d'allègements a progressivement été mis en place sur les années 2003-2005 pour neutraliser l'impact sur le coût du travail de la convergence vers le haut des minimas salariaux. En 2007, le taux d'exonération a été porté à 28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés.

Le pacte de responsabilité et de solidarité, dont le 1^{er} volet est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2015, a réduit davantage le coût du travail sur les bas salaires. Le dispositif d'allègements généraux a été renforcé, de sorte que l'exonération au niveau du Smic concerne la totalité des charges recouvrées par les Urssaf, soit l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale (dans la limite de 0,84 point sur le risque des accidents du travail en 2018), la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et le versement au fonds national d'aides au logement (Fnal).

Ce dispositif conduisait alors à un taux d'exonération au niveau du Smic en 2018, de 28,14 points pour les entreprises d'au moins 20 salariés et de 28,54 points pour les entreprises de moins de 20 salariés. Cet écart de taux de 0,4 point était uniquement lié à l'existence de taux de contribution au Fnal différenciés pour ces deux catégories d'entreprises (0,5 % pour la première et 0,1 % pour la seconde) ; l'application d'un dispositif plus favorable dans les entreprises de moins de 20 salariés, telle que prévue en 2007, a donc été supprimée.

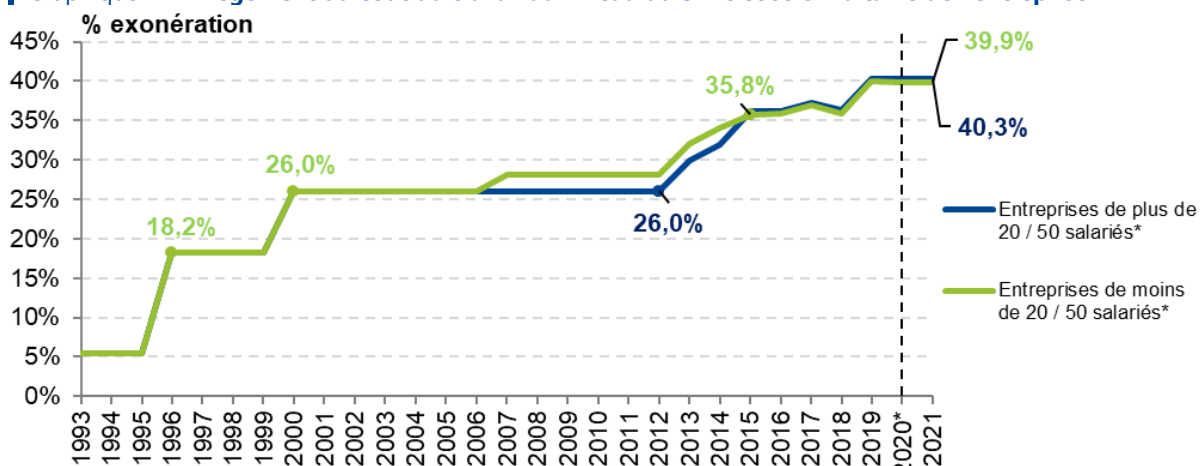
Un allègement du coût du travail pour des niveaux de salaires jusqu'à 3,5 Smic

Le 1^{er} volet du pacte de responsabilité a réduit le taux de cotisation d'allocations familiales de 1,8 point pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic depuis le 1^{er} janvier 2015. Depuis le 1^{er} avril 2016, dans le cadre de la 2^{ème} phase du pacte de responsabilité, la réduction de 1,8 point du taux de cotisation d'allocations familiales a été entendue aux salaires jusqu'à 3,5 Smic.

Au dispositif d'allègement général sur les bas salaires s'ajoutait, jusqu'en 2018, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mis en place en 2013, qui bénéficiait à l'ensemble des entreprises employant des salariés, imposées à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR). Initialement, le crédit d'impôt était égal à 4 % de la masse salariale pour les salaires inférieurs à 2,5 Smic. Ce taux a été porté à 6 % au 1^{er} janvier 2014, à 7 % au 1^{er} janvier 2017 et a été ramené à 6 % au 1^{er} janvier 2018. En 2019, il est remplacé par une baisse de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic et par le renforcement des allègements généraux étendus aux cotisations de retraite complémentaire (6,01 %) au 1^{er} janvier puis aux cotisations chômage (4,05 %) au 1^{er} octobre 2019.

Le taux maximum des allègements généraux s'établit, en 2021, à 32,06 % pour les entreprises de moins de 50 salariés et à 32,46 % pour les entreprises de plus de 50 salariés. Au total, la réduction du coût du travail au niveau du Smic est, au 1^{er} janvier 2021, de 39,9 points pour les entreprises de moins de 50 salariés, et 40,3 points pour les entreprises de plus de 50 salariés (cf. *graphique 2*)

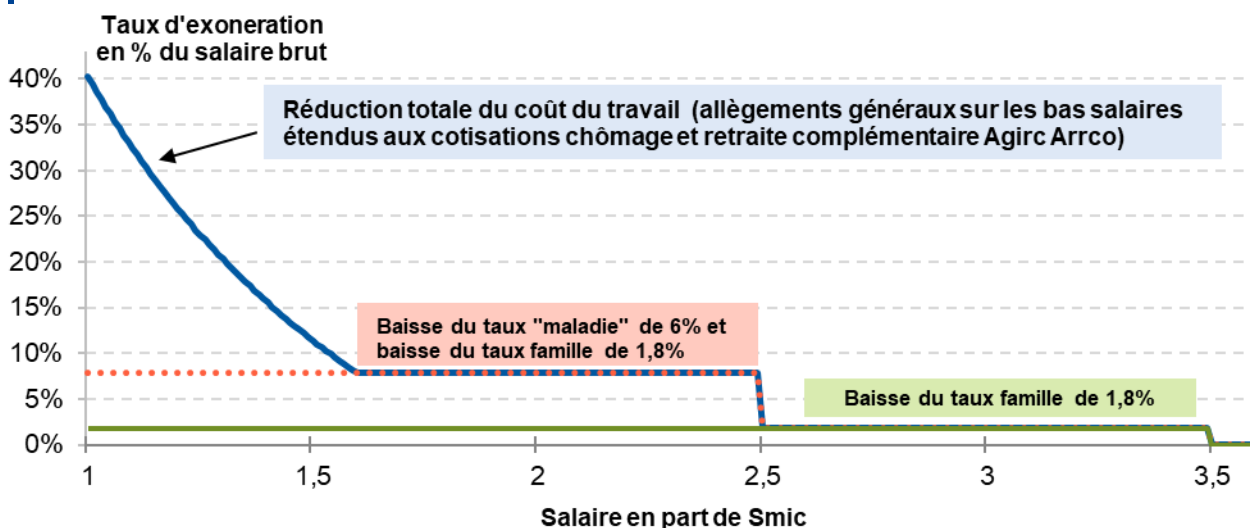
Graphique 1 • Allègement du coût du travail au niveau du Smic et selon la taille de l'entreprise



Source : calculs DSS.

Note : * à compter de 2020, les seuils d'effectifs retenus pour les prélèvements sociaux ont été uniformisés, et sont passés de 20 à 50 salariés

Graphique 2 • Allègement du coût du travail en 2021 selon le niveau de salaire pour les entreprises de plus de 50 salariés



Source : calculs DSS.

Note de lecture : en cumulant la baisse du taux de cotisation famille, du taux de cotisation d'assurance maladie et le renforcement des allègements lié au pacte de responsabilité, la réduction du coût du travail atteint 40,26 % au niveau du Smic dans une entreprise de 50 salariés et plus au 1^{er} janvier 2021. Cette réduction atteint 7,80 % entre 1,6 Smic et à 2,5 Smic et 1,80 % au-delà de 2,5 Smic et jusqu'à 3,5 Smic.

• Précisions méthodologiques

Précisions législatives :

Le taux d'exonération au titre des allègements généraux correspond à une réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale en fonction de la rémunération annuelle du salarié. La réduction maximale en 2021 est de 32,46 % pour un Smic annuel dans les entreprises de plus de 50 salariés et de 32,06 % dans les entreprises de moins de 50 salariés. L'exonération devient nulle pour une rémunération égale à 1,6 Smic. La formule du calcul du taux d'exonération est la suivante depuis le 1^{er} janvier 2018 :

$$\text{pour les entreprises de moins de 50 salariés : } \frac{0,3206}{0,6} \times \frac{1,6 \times \text{Smic horaire} \times (1820 \text{ heures} + \text{nombres d'heures supplémentaires et complémentaires})}{\text{Rémunération annuelle brute}} - 1$$

- pour les entreprises de plus de 50 salariés :

$$\frac{0,3246}{0,6} \times \frac{1,6 \times \text{Smic horaire} \times (1820 \text{ heures} + \text{nombres d'heures supplémentaires et complémentaires})}{\text{Rémunération annuelle brute}} - 1$$

Les bénéficiaires du dispositif d'allègement général sur les bas salaires sont les employeurs du secteur privé soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, ceux des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires, ainsi que certains employeurs du secteur parapublic (société d'économie mixte, entreprise nationale où le secteur public détient au moins 30 % du capital social, EPIC des collectivités territoriales). Les particuliers employeurs, l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs, les employeurs relevant des autres régimes spéciaux (en ce qui concerne les salariés affiliés à ces régimes) ne peuvent pas en bénéficier.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

1.8. Dispositifs d'exonération en faveur de l'emploi

1.8.1. Exonérations compensées et non compensées par l'État

L'objectif de cet indicateur est d'apprécier l'évolution du coût global des dispositifs d'exonération ainsi que leur répartition par nature.

En 2020, le montant total des exonérations de cotisations atteint 67,5 Md€, en diminution de 1,5% par rapport à 2019. Cette baisse résulte essentiellement de la diminution des allègements généraux sous l'effet du net recul de la masse salariale du secteur privé (-5,7%). Elle a toutefois été partiellement compensée par la mise en place d'exonérations et d'aides au paiement exceptionnelles pour les employeurs du secteur privé et les travailleurs indépendants les plus touchés par la crise.

La structure des exonérations est la suivante en 2020 tous régimes confondus :

- les mesures d'allègements généraux et modulations des taux représentent 84,7 % des mesures d'exonération. Elles sont en diminution de 7,0 % par rapport à 2019 du fait de la contraction brutale de la masse salariale (-5,7%), conséquence du recours massif à l'activité partielle et des pertes d'emploi. Ce recul a été particulièrement fort pour les salariés rémunérés à proximité du Smic. ;
- les déductions sur les heures supplémentaires diminuent de 7,3 % en 2020 en raison de la crise sanitaire ;

- le coût des mesures d'exonérations ciblées sur des publics particuliers (compensées et non compensées) représente 2,6 % du total des exonérations ;
- les mesures en faveur de certains secteurs d'activité (compensées et non compensées), représentent 4,9 % du total des exonérations ;
- les mesures ciblées sur certains secteurs géographiques (compensées et non compensées) représentent 2,3 % du total des exonérations ;
- la part des exonérations relatives au COVID (hors aides au paiement) est de 5,2%.

Les mesures non compensées chutent de 0,2Md€ et s'élèvent à 1,9 Md€, soit 2,9 % du total des exonérations.

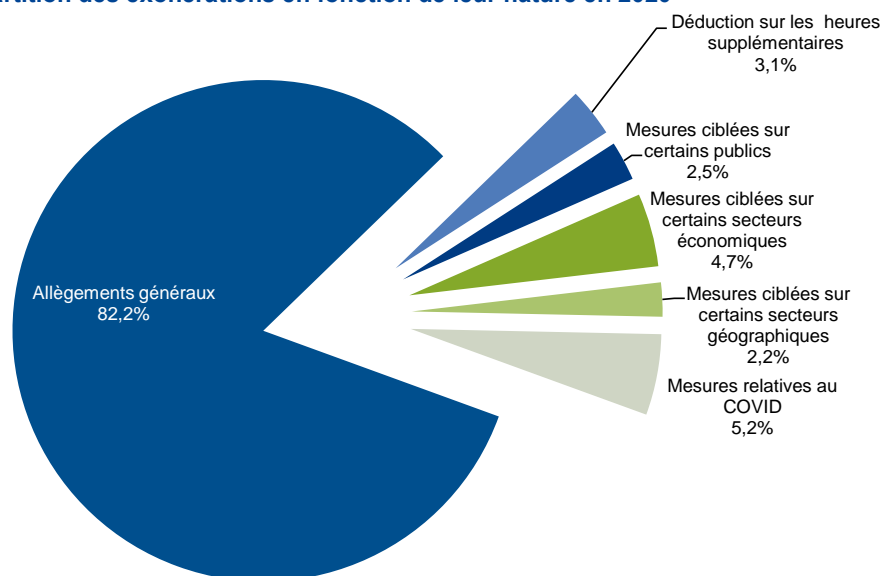
En 2021, le montant total des exonérations de cotisations et des aides au paiement est estimé à 72,7 Md€, en forte hausse par rapport à 2020 du fait de la reprise économique – la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations augmenterait de 6,6% - et du prolongement des mesures exceptionnelles mise en place en 2020 pour faire face à la crise sanitaire.

Tableau 1 • Montant des exonérations

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (p)	Évolution 2020/ 2019	Évolution 2021(p)/ 2020
Allègements généraux et modulations des taux	29,5	31,5	33,0	59,7	55,5	60,1	-7,0%	8,3%
Total des allègements généraux sur les bas salaires		23,1	23,8	27,8	25,8	28,5	-7,5%	10,7%
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales des salariés		7,2	7,5	7,7	7,2	7,7	-6,2%	6,0%
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales travailleurs indépendants**		1,0	1,1	0,8	0,7	0,7	-17,6%	6,0%
Baisse du taux de cotisations maladie des travailleurs indépendants		0,1	0,6	0,8	0,8	0,8	5,6%	-11,0%
Réduction de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie des salariés				22,2	20,6	22,1	-6,9%	7,0%
Baisse du taux de cotisation maladie de 6 points pour les régimes spéciaux				0,3	0,3	0,3	-5,3%	2,6%
Exonérations ciblées compensées	4,0	6,9	6,3	6,7	8,1	8,5	20,4%	4,6%
dont déductions sur les heures supplémentaires	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	-12,8%	15,0%
dont exonérations relatives au COVID					1,5	2,6		
dont autres exonérations ciblées	3,5	6,4	5,8	6,1	6,1	5,3	-1,2%	-12,6%
Exonérations ciblées non compensées	3,7	1,4	0,9	2,1	1,9	2,2	-8,5%	11,4%
Aides au paiements de cotisations					2,0	2,0		-0,1%
Total des exonérations	37,3	39,8	40,3	68,5	67,5	72,7	-1,5%	7,7%

Source : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2021
(p) : prévision

Graphique 1 • Répartition des exonérations en fonction de leur nature en 2020



Source : Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2021

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

Les montants mentionnés ci-dessus correspondent à ceux des exonérations pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale. Ils ont été transmis par les régimes et concernent à la fois les exonérations compensées (soit par le budget de l'État, soit par transfert de recettes fiscales) et les exonérations non compensées.

Les montants d'exonérations sont ventilés entre cinq catégories synthétiques. Elles se décomposent comme suit :

- les allègements généraux sur les bas salaires ;
- l'exonération sur les heures supplémentaires et complémentaires ;
- les mesures d'exonération en faveur de publics particuliers (jeunes, chômeurs de longue durée) ;
- les mesures d'exonération en faveur de secteurs d'activités (secteur agricole, aide à domicile...);
- les mesures d'exonération en faveur de secteurs géographiques (zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, départements d'Outre-mer, ...).

Il convient de noter que les données présentées ici et extraites du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2021 sont présentées en droits constatés.

Organismes responsables de la production de l'indicateur : DSS

1.8.2. Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé par secteur d'activité

Deux indicateurs appréhendent l'intensité du recours aux exonérations :

- le taux d'exonération rapporte les cotisations exonérées à l'assiette salariale pour le secteur concurrentiel ;
- un second ratio rapporte les cotisations exonérées aux cotisations dues dans le secteur concurrentiel.

Le taux d'exonération est élevé dans les secteurs de l'hébergement – restauration et des autres activités de services

Le taux d'exonération apparent rapporte le montant total des exonérations à l'assiette des cotisations du régime général. Cet indicateur s'interprète comme étant le taux moyen d'exonération sur l'ensemble des salariés du régime général (cf. *Précisions méthodologiques de l'indicateur n°1-8-3*). Il s'élève en moyenne sur le secteur concurrentiel à 4,8 % en 2020, en hausse de 0,5 point par rapport à 2019 (cf. tableau 1). Cette hausse conséquente s'explique par l'augmentation des cotisations exonérées et par la diminution de l'assiette salariale. L'augmentation des exonérations s'explique essentiellement par la mise en place de l'exonération de cotisation Covid 19 (2,3 milliards d'euros). Sans cette exonération « de crise », le taux serait resté sensiblement égal à celui de 2019. La diminution de l'assiette salariale s'explique par la baisse d'activité enregistrée en 2020 (confinements et

restrictions d'ouverture dans certains secteurs) et la mise en place du chômage partiel (non pris en compte dans cette analyse).

Le taux d'exonération apparent est très variable selon les secteurs économiques : le secteur « hébergement et restauration » affiche un taux élevé (15 %). A l'inverse, le taux est plus bas pour le secteur de l'énergie et celui des activités financières. Plusieurs raisons expliquent ces disparités :

- les exonérations sont généralement décroissantes avec le niveau de salaire. En effet, elles sont principalement constituées d'allègements généraux eux même dégressifs avec les salaires. Ainsi, plus les salaires sont élevés dans un secteur donné plus le taux d'exonération est faible. Dans le secteur de l'« hébergement et restauration », dont le taux d'exonération apparent est important, le salaire brut moyen mensuel est relativement faible ;
- les « autres activités de services », qui comprennent les services à la personne, bénéficient d'allègements spécifiques. D'autres allègements sont essentiellement liés aux zones géographiques (DROM, zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale).

Le ratio d'exonération (cotisations exonérées/cotisations dues) s'élève à 10,9 % sur le secteur concurrentiel. Il fait apparaître les mêmes disparités sectorielles que le ratio analysé ci-dessus

Tableau 1 • Taux d'exonération apparent par secteur d'activité dans le secteur concurrentiel en 2020

	Cotisations exonérées (Md€)	Assiette salariale (Md€)	Taux d'exonération apparent sur le champ total des exonérations (%)	Part des allègements généraux dans le total des exonérations (%)	Salaire mensuel moyen du secteur (euros)	Structure effectifs salariés (%)	Part cotisations exonérées / cotisations dues (%)
C1 Industries agro-alimentaires	0,9	14,7	6,2	88,3	2 410	2,8	14,8
C2 Cokéfaction et raffinage	0,0	0,5	0,5	90,2	4 880	0,1	1,0
C3 Équipements électriques, électroniques, informatiques	0,3	17,0	1,7	90,3	3 530	2,2	3,6
C4 Fabrication de matériels de transport	0,2	15,0	1,2	92,3	3 590	1,9	2,4
C5 autres produits industriels	1,4	48,7	2,9	90,7	2 950	7,6	6,3
DE Industries extractives, énergie, eau	0,2	14,5	1,7	81,4	3 570	1,9	4,4
Sous-total Industrie (C1 : DE)	3,0	110,5	2,7	89,3	3 090	16,4	6,1
FZ Construction	2,5	39,4	6,4	92,6	2 220	8,1	14,9
GZ Commerce	5,2	86,7	6,0	90,6	2 360	16,9	14,4
HZ Transports	2,3	41,5	5,5	89,7	2 470	7,7	15,1
IZ Hébergement et restauration	2,6	17,2	15,0	65,9	1 310	6,0	47,6
JZ Information et communication	0,7	38,6	1,9	56,5	3 970	4,5	4,2
KZ Activités financières et d'assurance	0,4	39,5	1,1	86,1	4 360	4,2	2,0
LZ Activités immobilières	0,3	8,4	3,2	85,2	2 750	1,4	7,5
MN Activités scientifiques et techniques ; soutien et services administratifs	5,2	107,1	4,8	89,6	2 740	18,0	11,3
OQ Administrations publiques, défense, enseignement, santé humaine et action sociale	3,2	56,2	5,7	75,1	2 010	12,8	10,7
RU autres activités de services	1,4	16,5	8,8	62,4	1 840	4,1	22,8
Sous-total secteur Tertiaire (GZ : RU)	21,3	411,8	5,2	81,7	2 500	75,5	11,8
Total secteur concurrentiel	26,8	561,6	4,8	83,6	2 570	100,0	10,9

Source : Urssaf Caisse Nationale (ex-ACOSS).

• Précisions méthodologiques

Définition :

Le *taux d'exonération* rapporte les cotisations exonérées à l'assiette salariale sur le secteur concurrentiel. Les données sont en période de versement de salaires et ont été mises à jour en juillet 2021.

Source des données :

Les indicateurs sont calculés à partir des données des déclarations des cotisants et concernent la France entière sur le seul secteur concurrentiel (nouveau champ).

En juin 2017, l'ACOSS a modifié le champ du secteur privé, dans ses publications d'évolution d'assiette et d'effectifs salariés, dans le cadre d'une harmonisation avec l'Insee. Les indicateurs REPSS présentés ci-dessus sont calculés sur le nouveau champ secteur privé pour la première année. Les tendances restent les mêmes. Cependant, des modifications impactent les chiffres présentés ci-contre : ainsi, l'agriculture, qui a été retirée du champ de publication du secteur privé, n'apparaît plus dans le tableau.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse Nationale

1.8.3. Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé par taille d'établissement

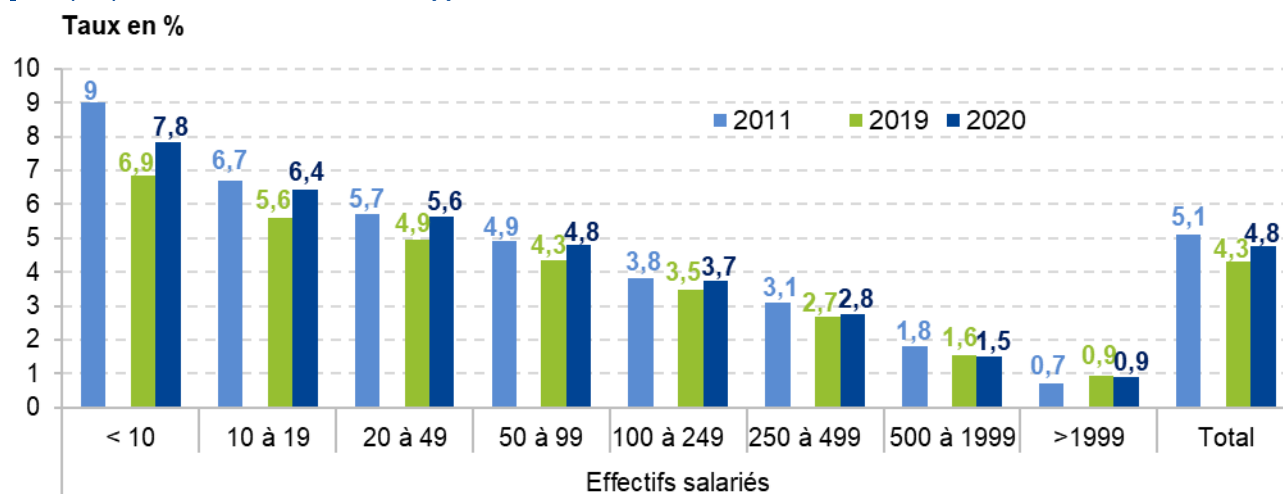
Le taux d'exonération apparent décroît avec la taille de l'établissement

Le taux d'exonération apparent est décroissant avec la taille de l'établissement. Égal en moyenne à 4,8 % dans le secteur concurrentiel en 2020, il varie selon les tranches d'effectifs : de 7,8 % pour les entreprises de moins de 10 salariés à 0,9 % pour les entreprises de 2000 salariés et plus (cf. graphique 1). Les montants des exonérations accordées et notamment des allègements généraux décroissent avec le salaire. Le salaire brut mensuel moyen étant relativement faible pour les établissements plus petits (2 060 € tandis qu'il est de 2 540 € en moyenne sur l'ensemble des établissements du secteur concurrentiel

en 2020), le taux d'exonération y est plus élevé que pour les autres catégories d'établissements (cf. tableau 1).

Le taux d'exonération apparent, globalement en baisse entre 2011 et 2019 (-0,8 point), augmente en 2020 : passant de 4,3 % en 2019 à 4,8 %. Il augmente davantage dans les petits établissements (de +1 point pour les établissements de moins de 10 salariés à +0,5 points pour les établissements comptant 20 à 49 salariés) que dans les grandes structures (taux stable pour les établissements de 250 salariés et plus). L'augmentation des exonérations s'explique principalement par la mise en place de l'exonération Covid 19 (2,3 milliards d'euros en 2020) pour aider les entreprises à traverser la crise sanitaire.

Graphique 1 • Taux d'exonération apparent dans le secteur concurrentiel en 2020



Source : Urssaf Caisse Nationale – données en période d'emploi mises à jour en juin 2021.

Tableau 1 • Salaire brut moyen par tête dans le secteur concurrentiel, cotisations exonérées selon la taille de l'établissement

Tranche de taille d'établissement	Salaire brut moyen par tête (euros)		effectifs moyens 2020 (millions)	%	Montant des cotisations exonérées 2020 (M€)
	2019	2020			
0 à 9 salariés	2 230	2 060	4 153	23%	8 053
10 à 19 salariés	2 490	2 300	2 211	12%	3 934
20 à 49 salariés	2 580	2 440	3 228	18%	5 336
50 à 99 salariés	2 670	2 490	2 426	13%	3 498
100 à 249 salariés	2 910	2 660	2 767	15%	3 292
250 à 499 salariés	3 090	2 860	1 616	9%	1 530
500 à 1999 salariés	3 760	3 490	1 514	8%	965
2000 et plus	4 180	4 010	475	3%	205
Secteur concurrentiel	2 730	2 540	18 390	100%	26 812

Source : Urssaf Caisse Nationale – données en période d'emploi - mises à jour en juin 2021.

• Précisions méthodologiques

Sources des données :

Les données correspondent aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale (maladie, famille, vieillesse, accident du travail) accordées aux employeurs du régime général. Elles sont issues des déclarations des cotisants (données en période d'emploi). *A noter que ce champ est plus restrictif que le champ des allègements du coût de travail.*

Ainsi, notre périmètre actuel n'inclut pas la réduction de 1,8 point du taux de cotisations famille au 1er janvier 2015, la réduction de 6 points du taux cotisations Maladie au 1er janvier 2019, l'extension de la réduction générale aux cotisations de retraite complémentaire Agirc Arcco au 1er janvier 2019, aux cotisations chômage au 1er octobre 2019, le CICE.

A la différence des données comptables définitives après la clôture de chaque exercice, les données issues des déclarations sont révisées avec l'ajout d'exonérations pouvant être affectées aux périodes antérieures. Ceci explique les révisions des données relatives aux années antérieures à 2017. Toutefois, la relative instabilité des données du fait de ces corrections permet de mieux appréhender la réalité économique des exonérations.

Les données de masse salariale sont issues de la base SEQUOIA (système pour l'étude quantitative et l'observation des assiettes) de l'ACOSS, qui centralise les déclarations mensuelles et trimestrielles faites par les employeurs sur les bordereaux récapitulatifs de cotisations.

Construction de l'indicateur :

Le secteur concurrentiel comprend tous les secteurs d'activité économique sauf les administrations publiques, l'éducation non marchande (établissements relevant de l'État ou des collectivités locales), la santé non marchande et l'emploi par les ménages de salariés à domicile. De ce fait, les mesures « particuliers employeurs de personnel de maison » et les cotisations prises en charge par la Cnaf pour la garde à domicile ne sont pas prises en compte dans l'indicateur. Sont également exclues de celui-ci les données concernant les travailleurs indépendants.

Les secteurs d'activité sont issus de la nomenclature agrégée en 17 positions (NA17). Pour une présentation de cette nomenclature, on se reportera au site internet de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/information/2016811>

Les différents taux calculés (taux d'exonération apparent par tranche de taille ou secteur) correspondent au ratio entre la somme des cotisations exonérées et l'ensemble de l'assiette dé plafonnée du secteur considéré.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse Nationale

1.9. Fraude aux cotisations sociales

Cet indicateur propose une évaluation de la fraude aux cotisations sociales. Il est réalisé à partir d'un échantillon de contrôles représentatifs permettant de produire une estimation nationale du taux de fraude et du montant de cotisations éludées. Il constitue un enjeu majeur pour les ressources de la sécurité sociale. En effet, dans un contexte où le réseau des URSSAF recouvre la quasi-totalité des cotisations sur les assiettes connues (cf. *Indicateur n°2-5-2*), les marges de collecte se situent sur l'identification des assiettes inconnues et le recouvrement des cotisations afférentes. L'indicateur résulte d'une méthode innovante mise en œuvre par l'URSSAF Caisse nationale et son réseau consistant à réaliser des contrôles

aléatoires. Initiée en 2004 dans le cadre des contrôles de lutte contre le travail illégal (LCTI), cette méthode est depuis 2011 également appliquée aux contrôles comptables d'assiettes (CCA).

Le tableau présente une évaluation du taux de cotisations et contributions sociales éludées dans le secteur privé, réalisée à partir des résultats des contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, 2016-2018 et CCA 2019. L'application de ce taux au montant des cotisations et contributions sociales de 2020, fournit une évaluation du montant (en Md€) du manque à gagner sur le secteur privé en 2020.

Tableau 1 • Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2020

	Taux de manque à gagner *	Montant (Md€)	
		Champ Urssaf hors assurance chômage	Champ Urssaf y compris assurance chômage
Travail dissimulé (LCTI)	1,6% à 2,1%	3,6 à 4,5	4,0 à 5,0
Hors travail dissimulé (CCA)	0,5% à 0,6%	1,1 à 1,4	1,3 à 1,5
dont Redressements	0,7% à 0,8%	1,6 à 1,7	1,7 à 1,9
dont Restitutions	-0,2% à -0,1%	-0,42 à -0,33	-0,45 à -0,35
Manque à gagner total	2,2% à 2,7%	4,7 à 6,0	5,2 à 6,6

* ratio entre le montant des cotisations éludées et le montant total des cotisations déclarées et éludées

Source : ACOSS, contrôles aléatoires LCTI 2011-2013, 2016-2018, et CCA 2019 ; champ : secteur privé, recouvrement Urssaf.

L'estimation du manque à gagner total sur le champ des employeurs du secteur privé est comprise entre 5,2 et 6,6 Md€ pour ce qui concerne les cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf (y compris assurance chômage), soit entre 2,2 et 2,7 % des cotisations et contributions dues. Sur le champ du travail dissimulé, l'estimation du montant de fraude est comprise entre 4,0 et 5,0 Md€, soit entre 1,6 et 2,1 % des cotisations et contributions dues.

• Précisions méthodologiques

Construction de l'indicateur :

L'évaluation de l'évasion sociale proposée ici repose sur une extrapolation des résultats issus de contrôles effectués par les inspecteurs des Urssaf. Ceux-ci procèdent principalement à deux types de contrôle :

- le contrôle comptable d'assiette (CCA), qui est un examen planifié et contradictoire de l'ensemble de la situation de l'entreprise au regard de la législation sociale ;
- le contrôle de lutte contre le travail illégal (LCTI), qui consiste à déceler le travail dissimulé, plus particulièrement dans le cadre d'actions inopinées.

Ainsi, l'évaluation du manque à gagner se décompose en deux estimations distinctes :

- 1- une estimation de la fraude liée au travail dissimulé, qui repose sur une extrapolation des résultats des contrôles LCTI, et qui constitue l'essentiel de la fraude,
- 2- une estimation du manque à gagner hors travail dissimulé, qui repose sur une extrapolation des résultats des CCA, qu'ils soient en faveur des Urssaf ou des entreprises, qu'il s'agisse de fraude ou non.

L'évaluation est réalisée sur le champ des cotisations et contributions recouvrées par les Urssaf, hors et y compris assurance chômage. En outre, une estimation est fournie sur un champ plus large, incluant les cotisations de retraite complémentaire, sous l'hypothèse que les cotisations de retraite complémentaire représentent 18,0 % des cotisations recouvrées par l'Urssaf

Estimation de la fraude liée au travail dissimulé

Tant dans la démarche que dans l'objectif poursuivi, les contrôles LCTI aléatoires se différencient des opérations traditionnelles de lutte contre la fraude. En effet, alors que les contrôles LCTI sont généralement réalisés à la suite d'un signalement ou d'un plan de ciblage spécifique, les opérations aléatoires impliquent qu'aucune recherche préalable sur les cotisants dans le système d'information des Urssaf ne soit effectuée en vue de préparer les opérations de terrain. De même, les informations issues de signalements (que ceux-ci émanent des services de l'Urssaf ou de ses partenaires) ne doivent pas non plus être exploitées. L'objectif de la démarche aléatoire n'est pas de maximiser les redressements, mais d'obtenir la représentation la plus fidèle des pratiques de terrain afin de fournir une évaluation de l'ampleur de la fraude dépourvue de tout biais de sélection.

Dans un premier temps ciblés sur des secteurs d'activité spécifiques (Hôtels-café-restaurants, commerce de détail alimentaire, puis commerce de détail non alimentaire), les contrôles aléatoires ont concerné en 2011 et 2012 un ensemble large de secteurs d'activité, excluant néanmoins certaines activités nécessitant une méthodologie de contrôle particulière. Ainsi, les contrôles aléatoires ont porté sur le BTP en 2013 et sur le gardiennage en 2014. En 2015 et 2016, c'est le secteur du transport routier qui a été concerné ; en 2017 celui de la restauration et en 2018 celui de la réparation automobile. En 2019, une campagne de contrôles aléatoires a été menée dans le secteur du nettoyage mais les résultats se sont avérés inexploitablement pour l'évaluation du montant de fraude compte tenu du nombre insuffisant de salariés auditionnés. En 2020, le contexte sanitaire n'a pas permis de mener des contrôles aléatoires.

Ces opérations sont menées dans des établissements de 50 salariés au plus, de façon à permettre la réalisation de contrôles inopinés par un nombre d'inspecteurs restreint.

L'évaluation ici présentée exploite les résultats des contrôles aléatoires réalisés entre 2011 et 2013 et ceux des contrôles aléatoires entre 2016 et 2018. Les résultats issus des contrôles sur le secteur du gardiennage n'ont pas été intégrés en raison d'une méthodologie trop singulière dans ce secteur (cf. Rapport d'activité thématique 2015 « le contrôle et la lutte contre la fraude », ACOSS). Il en est de même pour les résultats des contrôles aléatoires opérés sur le secteur du gardiennage en 2019.

Le montant des cotisations et contributions éludées est estimé par secteur d'activité, à partir du taux de salariés dissimulés constaté lors des contrôles, ainsi que des effectifs salariés et du salaire moyen observés dans les déclarations aux Urssaf.

Les contrôles aléatoires ne portant que sur une partie du champ des employeurs du secteur privé, des hypothèses sont posées afin d'extrapoler les résultats au champ des établissements de plus de 50 salariés, d'une part, et aux secteurs non contrôlés, d'autre part.

Estimation du manque à gagner hors travail dissimulé

Depuis 2011, la branche du Recouvrement réalise chaque année un plan de contrôles comptables d'assiettes (CCA) aléatoires. Les résultats de cette opération peuvent être mobilisés pour évaluer le manque à gagner hors travail illégal.

Le plan aléatoire CCA porte chaque année sur environ 7 000 entreprises de moins de 250 salariés, soit environ 10 % des CCA annuels. L'échantillon des contrôles aléatoires est tiré pour chaque région sur la population des entreprises de moins de 250 salariés. Il est stratifié selon la taille de l'entreprise (0 à 4, 5 à 9 et plus de 10). Le manque à gagner est estimé par extrapolation des résultats du contrôle de l'échantillon à laquelle s'ajoutent les résultats des contrôles des entreprises de plus de 250 salariés.

Une estimation imparfaite

L'estimation réalisée à partir des contrôles aléatoires LCTI présente plusieurs limites dont la plupart conduit à penser que cette évaluation constitue plutôt un minorant de la fraude aux cotisations et contributions sociales (cf. Rapport d'activité thématique 2015 « le contrôle et la lutte contre la fraude », ACOSS). En particulier, les contrôles aléatoires LCTI sont principalement axés sur la détection de la dissimulation totale d'emploi salarié et sous estiment donc les cas de dissimulation partielle (sous-déclaration). Par ailleurs, ils portent essentiellement sur des établissements déclarés, ce qui limite les cas de détection d'activité dissimulée.

de la dissimulation totale d'emploi salarié et sous estiment donc les cas de dissimulation partielle (sous-déclaration). Par ailleurs, ils portent essentiellement sur des établissements déclarés, ce qui limite les cas de détection d'activité dissimulée.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : URSSAF

2. OBJECTIFS / RESULTATS

LISTE DES INDICATEURS D'OBJECTIFS/RÉSULTATS

Objectif	Indicateurs	Cibles	Producteurs techniques	Responsables administratifs portant les politiques à titre principal	
1 - Revenir progressivement à l'équilibre financier des régimes de base	Soutenabilité financière				
	2-1 - Equilibre financier de la Sécurité sociale et du FSV 2-1-1 - Du régime général de la sécurité sociale et du FSV 2-1-2 - De l'ensemble des régimes de base de Sécurité sociale et du FSV	Équilibre	DSS	DSS	
	Gestion de la trésorerie de la Sécurité sociale				
	2-2 – Veiller à l'efficience de la gestion financière de Urssaf Caisse Nationale (ex-ACOSS)	Emprunt inférieur au plafond autorisé	Urssaf Caisse Nationale CCMSA	Urssaf Caisse Nationale CCMSA	
	2-3 - Suivre la compensation par l'État des dispositifs supportés pour son compte par la sécurité sociale 2-3-1 - Taux de couverture des mesures ciblées d'exonérations 2-3-2 - Taux de couverture des dépenses de prestations 2-3-3 - Situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale	100 % 100 % Nette ou <0	DSS	DSS	
	2-4 - Garantir la neutralité des relations financières de la Sécurité sociale et de ses partenaires 2-4-1 - Neutralité des relations financières de l'Urssaf Caisse Nationale et de ses partenaires 2-4-2 - Neutralité des relations financières de la CCMSA et de ses partenaires	Renforcement de la neutralité	Urssaf Caisse Nationale CCMSA	Urssaf Caisse Nationale CCMSA	
	Dettes de la Sécurité sociale				
	2-5 - Réduire la dette des organismes de sécurité sociale 2-5-1 - Dette globale des organismes de sécurité sociale 2-5-2 - Dette reprise par la CADES, montant restant à amortir, amortissements annuels et intérêts versés par la CADES 2-5-3 - Perspectives d'extinction de la dette sociale de la CADES 2-5-4 - Dette «courante» des organismes de sécurité sociale (non reprise par la CADES) 2-5-5 - Couverture du passif et performance du Fonds de réserve pour les retraites	Réduction de l'endettement Extinction de la dette Non report de la date d'extinction Solde positif ou nul Performance la plus élevée possible	DSS	CADES DSS DSS FRR	
	2 - Veiller à l'équité du prélèvement social	2-6 - Viser des prélèvements sociaux sur les ménages globalement proportionnels aux revenus mais limités sur les bas salaires et les revenus de remplacement	Prélèvement proportionnel, mais limité sur les bas salaires et les revenus de remplacement	Drees	DSS

Objectif	Indicateurs	Cibles	Producteurs techniques	Responsables administratifs portant les politiques à titre principal
	2-7- Limiter les exemption de cotisations sociales	Limitation de l'impact pour la Sécurité sociale	DSS	DSS
3 - Concilier le financement de la Sécurité sociale avec la politique de l'emploi	Allègement du coût du travail			
	2-8 - Limiter les prélèvements effectifs à la charge de l'employeur, notamment au niveau du Smic	Limitation des prélèvements	DSS	DSS
	2-9 - Assurer un revenu disponible croissant avec les revenus d'activité	Assurer un revenu disponible croissant	CNAF	DSS
4 - Simplifier les procédures de financement	2-10 - Promouvoir l'utilisation des procédures dématérialisées	DSN : 100 % ETI : 96 % CESU : 85 % (2020)	Urssaf Caisse Nationale	Urssaf Caisse Nationale
	2-11 - Réduire la complexité du calcul des cotisations sociales pour les entreprises	Diminution des redressements négatifs	Urssaf Caisse Nationale	DSS
5 - Améliorer l'efficience de la gestion financière du recouvrement	Efficience du recouvrement			
	2-12 - Réduire le coût du recouvrement des prélèvements sociaux	Diminution	Urssaf Caisse Nationale	Urssaf Caisse Nationale
	2-13 - Diminuer les taux de restes à recouvrer par les Urssaf	Diminution	Urssaf Caisse Nationale	Urssaf Caisse Nationale
	Lutte contre l'évasion des contributions et cotisations sociales			
	2-14 - Améliorer le ciblage de l'activité de contrôle	Augmentation du taux de couverture 4,6 % de Siren contrôlés	Urssaf Caisse Nationale	Urssaf Caisse Nationale
	2-15 - Augmenter les montants recouverts au titre des contrôles contre le travail dissimulé	614 M€ en 2020	Urssaf Caisse Nationale	Urssaf Caisse Nationale

2.1. Equilibre financier de la sécurité sociale et du FSV

2.1.1. Equilibre financier du régime général de la sécurité sociale et du FSV

Finalité Le premier sous-indicateur, qui mesure le taux d'adéquation des dépenses et des recettes du régime général de la sécurité sociale et du Fonds de Solidarité Vieillesse, synthétise ceux présentés pour chacune des branches de la protection sociale examinées dans les différents rapports d'évaluation de politiques de sécurité sociale. Il vise à apprécier l'équilibre financier global du régime général et du FSV et à comparer la situation financière des différentes branches. Le second sous-indicateur, qui apprécie l'adéquation des recettes aux dépenses pour l'ensemble des régimes de base et du FSV, généralise le précédent et donne par là-même une vision plus complète de la situation financière de la Sécurité sociale.

Résultats L'équilibre global réalisé et projeté pour le régime général de la sécurité sociale est le suivant :

Tableau 1 • Taux d'adéquation des dépenses avec les recettes du régime général de la sécurité sociale et du FSV

	2018	2019	2020	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	Objectif
Dépenses du régime général et du FSV(Md€)	395,8	404,5	429,4	456,3	459,8	466,9	479,7	492,8	Équilibre
Recettes du régime général et du FSV (Md€)	394,6	402,6	390,8	421,7	438,2	452,4	466,7	479,6	
Solde Régime général et FSV (Md€)	-1,2	-1,9	-38,7	-34,6	-21,6	-14,6	-13,0	-13,3	
Recettes / dépenses du régime général et du FSV	100%	100%	91%	92%	95%	97%	97%	97%	
Solde du régime général (Md€)	0,5	-0,4	-36,2	-32,3	-20,0	-13,6	-12,4	-13,0	
dont maladie	-0,7	-1,5	-30,4	-30,0	-19,7	-13,7	-14,8	-14,8	
dont AT/MP	0,7	1,0	-0,2	0,6	1,3	1,6	2,1	2,5	
dont vieillesse	0,2	-1,4	-3,7	-3,7	-2,5	-4,2	-5,8	-7,6	
dont famille	0,5	1,5	-1,8	1,2	1,7	3,6	4,5	5,4	
dont autonomie				-0,4	-0,9	-0,8	1,6	1,7	
Solde du FSV	-1,8	-1,6	-2,5	-2,4	-1,6	-1,0	-0,6	-0,3	

Source : PLFSS pour 2021.

En 2018, le régime général a renoué avec les excédents après 18 années, son solde s'est établi à +0,5 Md€. Cependant, en ajoutant le FSV, le déficit de la sécurité sociale s'est établi à -1,2 Md€.

En 2019, la situation financière globale du régime général et du FSV s'est légèrement dégradée : si le déficit du FSV s'est légèrement résorbé, le solde du régime général s'est trouvé de nouveau en déficit (-0,4 Md€). D'une part le contexte macroéconomique a été moins favorable en raison d'un environnement international moins porteur, d'autre part, la non compensation à la sécurité sociale des mesures d'urgence économique et sociale (MUES) ont pesé sur les comptes sociaux à hauteur de 2,8 Md€. S'y ajoutent d'autres pertes de recettes non compensées par l'Etat : exonérations sur le forfait social, baisse des taux de cotisation maladie des régimes spéciaux d'entreprise notamment. Aussi, en dépit d'une maîtrise des dépenses qui s'est poursuivie (ONDAM en évolution de 2,6 %, revalorisation des prestations légales limitée à 0,3 %), le solde du régime général et du FSV s'est établi à -1,9 Md€ après -1,2 Md€ en 2018.

En 2020, le déficit agrégé du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est établi à -38,7 Md€. Cet effondrement reflète l'effet de ciseaux de la crise sanitaire et de la récession qui l'accompagne, qui ont pesé à la baisse sur les recettes et à la hausse sur les charges. Ces dernières ont progressé de 6,2%, reflétant le surcroît de dépenses du champ de l'ONDAM liées à la crise sanitaire (18,9 Md€) et, dans une moindre mesure, les premières revalorisations décidées dans le cadre du Ségur de la santé. Les prestations maladie ont ainsi bondi de 8,4% et les transferts versés de 28%, tirés par la dotation de 4,8 Md€ à Santé publique France. Parallèlement, les autres prestations ont été tirées par une revalorisation plus forte qu'en 2019 (+0,8% en moyenne après 0,3%), en raison de la revalorisation différenciée selon le niveau de pension et plus sur la totalité des pensions. Deux facteurs ont limité la hausse des dépenses du régime général et du FSV : des dépenses de prestations familiales stables et la chute de la charge de compensation démographique de la Cnav.

Parallèlement, les recettes du régime général et du FSV se sont élevées à 390,8 Md€, en recul de -2,9% par rapport à 2019. Les cotisations sociales ont diminué de 5,8%. Les cotisations des salariés se sont repliées (-4,4%) sous l'effet de la contraction de la masse salariale du secteur privé, et en dépit d'un secteur public dynamique (+2,2%) En parallèle, les cotisations brutes des non-salariés se sont effondrées (-27,0%), en raison des reports octroyés en réponse à la chute brutale d'activité. La mise en place d'exonérations et d'aides au paiement exceptionnelles de prélèvements sociaux dans le cadre de la crise, pour 4,1 Md€ au total en 2020 pour le seul régime général (dont 0,7 Md€ seront enregistrés *in fine* dans les comptes 2021), renforce la baisse des cotisations ; ces exonérations et aides au paiement sont toutefois compensées par l'Etat, et donc neutres sur le solde. Le contexte économique a aussi eu pour conséquence la très forte hausse des charges liées au non recouvrement, qui se sont élevées à 5,5 Md€. Cette hausse résulte de l'enregistrement d'une provision au titre du risque de non recouvrement des créances découlant de la crise. Les recettes de CSG se sont aussi nettement repliées (-3,5%) mais dans une proportion moindre que les cotisations sociales en raison de la hausse sensible des produits de CSG remplacement (+5,8%), sous l'effet du recours à l'activité partielle, de la hausse du chômage, et, dans une moindre mesure, du surcroît d'indemnités journalières. Enfin, les transferts reçus par le régime général ont connu une très nette hausse en 2020 ; ils ont plus que doublé par rapport à 2019. La CNAV a en effet bénéficié du transfert exceptionnel de 5,0 Md€ en provenance du Fonds de réserve des retraites au titre de la soulte des industries électriques et gazières.

En 2021, le dynamisme retrouvé des recettes peinerait à couvrir les dépenses supplémentaires dues à la poursuite de la crise sanitaire et aux mesures nouvelles du Ségur de la santé. La résorption du déficit du régime général et du FSV serait modérée (4,0 Md€, soit une prévision de déficit de 34,6 Md€). Les recettes connaîtraient un rebond sous l'effet de la reprise économique, soutenue par les mesures de soutien aux entreprises et par le plan de relance. Les cotisations sociales du secteur privé et la CSG augmenteraient fortement, tirées par le dynamisme attendu de la masse salariale soumise à cotisations du secteur (+6,2 %). Au total, les recettes du régime général et du FSV augmenteraient de +6,6 % à périmètre constant.

S'agissant des dépenses, celles de la branche maladie ont été très fortement affectées par la crise sanitaire et leur dynamisme se poursuit au-delà de celle-ci compte tenu des décisions plus structurelles décidées dans le cadre du Ségur de la santé. Ainsi, l'ONDAM a progressé de 9,4 % en 2020, et progresserait encore de 7,4 % en 2021.

En 2022, le déficit du régime général et du FSV atteindrait 21,6 Md€, en très nette amélioration par rapport à 2021 (+13,0 Md€). Les dépenses nettes consolidées du régime général et du FSV ne progresseraient que de 0,8 %, sous l'effet notamment de la forte baisse des dépenses sanitaires directement liées à la Covid. Parallèlement, les recettes du régime général et du FSV croîtraient de 3,9 %, soutenues par le rebond de la masse salariale du secteur privé (+6,1%) qui entraînerait une hausse des cotisations sociales et de la CSG (+5,0%). Enfin, l'ensemble des impôts, taxes et contributions sociales hors CSG progresseraient de 2,7%, soit un rythme inférieur à celui du PIB, en raison de la fin de l'effet favorable temporaire des mesures de restriction de déplacement sur le rendement des taxes sur les tabacs et de la non reconduction de la contribution exceptionnelle des organismes d'assurance maladie complémentaire (0,5 Md€ en 2021), visant à prendre en charge une partie des dépenses auxquelles l'assurance maladie obligatoire fait face dans le cadre de la gestion de l'épidémie.

Dans les projections pluriannuelles, la progression des dépenses serait proche ou légèrement inférieure à celle de l'activité à compter de 2023, hormis pour les prestations vieillesse, tirées par la reprise de l'inflation.

En 2023, le déficit du régime général et du FSV poursuivrait son redressement, à 14,6 Md€. Les recettes (+3,2%) seraient encore dynamiques du fait de la conjoncture économique (croissance de 1,6%), à l'image des cotisations sociales qui croîtraient de 3,5%. A partir de 2023, l'évolution des dépenses ne serait plus liée à la crise sanitaire, ni portée par la montée en charge des revalorisations du Ségur : les dépenses retrouveraient un rythme lié à la démographie et au niveau des revalorisations annuelles. Aussi, les prestations de retraite progresseraient d'environ 2,0 % par an en volume et les prestations familiales croîtraient à un rythme proche de celui de l'inflation.

En 2024, les recettes progresseraient légèrement moins rapidement, en lien avec le ralentissement de la progression attendue de la masse salariale, alors que les dépenses suivraient les mêmes déterminants qu'en 2023. En conséquence, le solde du régime général et du FSV se porterait à -13,0 Md€, en amélioration de 1,6 Md€.

En 2025, le solde serait quasiment stable (-13,3 Md€), les recettes n'accélérant pas alors que les dépenses sont tirées à la hausse par la progression de l'inflation.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.1.2. Equilibre de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et du FSV

Résultats

Tableau 1 • Taux d'adéquation des dépenses avec les recettes de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale

	2018	2019	2020	2021 (p)	2022 (p)	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	Objectif
Dépenses des régimes de base et du FSV (Md€)	500,0	509,7	537,0	564,1	569,8	579,3	594,5	610,5	Équilibre
Recettes des régimes de base et du FSV (Md€)	498,6	508,0	497,2	529,3	547,2	563,3	579,7	595,2	
Solde (Md€)	-1,4	-1,7	-39,7	-34,8	-22,6	-16,0	-14,8	-15,3	
Recettes / dépenses	100%	100%	93%	94%	96%	97%	98%	97%	
Solde des régimes de base (Md€)	0,3	-0,2	-37,3	-32,5	-21,0	-15,0	-14,1	-15,0	
dont maladie	-0,8	-1,5	-30,5	-30,0	-19,7	-13,7	-14,8	-14,8	
dont AT/MP	0,7	1,1	-0,1	0,7	1,4	1,7	2,2	2,5	
dont vieillesse	-0,1	-1,3	-4,9	-4,0	-3,6	-5,7	-7,6	-9,7	
dont famille	0,5	1,5	-1,8	1,2	1,7	3,6	4,5	5,4	
dont branche autonomie				-0,4	-0,9	-0,8	1,6	1,7	
Solde du FSV	-1,8	-1,6	-2,5	-2,4	-1,6	-1,0	-0,6	-0,3	

Source : PLFSS pour 2022.

Le passage en « tous régimes de base et FSV » est porteur d'un effet de champ d'une ampleur variable d'une branche à l'autre : nul, s'agissant de la branche famille depuis 2014, et quasiment nul pour la branche maladie depuis 2016, il est de l'ordre de 15 % pour les charges et produits de la branche AT/MP et représente un quasi doublement s'agissant de la branche vieillesse. Par ailleurs, des mécanismes assurent automatiquement l'équilibre de certains régimes autres que le régime général (intégrations financières, affectation de taxes, subventions de l'État).

La trajectoire financière de l'ensemble des régimes de base suit logiquement la dynamique du régime général et reflète donc aussi l'impact de la crise sanitaire et économique sur les comptes sociaux. En 2020, le solde de l'ensemble des régimes de base et du FSV s'est ainsi élevé à -39,7 Md€

Pour la branche vieillesse, pour laquelle l'écart est le plus marqué (-1,2 Md€), la différence de solde entre l'ensemble des régimes de base et le régime général provient quasi exclusivement du régime des fonctionnaires des collectivités locales et des hôpitaux (CNRACL) dont le déficit s'est établi à -1,5 Md€ en 2020. Ce déficit reflète le ralentissement des recrutements, et donc des cotisations sociales, et le flux de liquidation élevé compte tenu de la structure démographique de ce régime. En sens inverse, les régimes des professions libérales (CNAVPL), des clercs de notaires (CRPCEN) et des industries électriques et gazières (IEG) sont excédentaires (+0,1 Md€ chacun).

A l'horizon 2025, le solde de l'ensemble des régimes de base et du FSV atteindrait -15,3 Md€, la trajectoire financière étant guidée par les mêmes facteurs mais dégradée par la situation de plus en plus déficitaire de la CNRACL (-3,4 Md€ à cet horizon).

Construction des sous-indicateurs Fondé sur les comptes consolidés du régime général (maladie, accidents du travail – maladies professionnelles, vieillesse, famille, autonomie à compter de 2021) et du FSV, le premier sous-indicateur rapproche, année après année, le total des charges supportées au total des produits et apprécie l'écart éventuel entre ces deux grandeurs. Le second sous-indicateur est construit de manière similaire, mais sur le champ de l'ensemble des régimes de base et du FSV. Dans les deux cas, l'équilibre est apprécié sous les hypothèses du scénario macroéconomique sous-jacent à celui retenu dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Par construction, ce scénario inclut les mesures nouvelles et diffère de ce fait des prévisions publiées dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Précisions méthodologiques Les sous-indicateurs sont exprimés en milliards d'euros courants et portent sur le champ du régime général de la sécurité sociale et du FSV (*indicateur n°2-1-1*) et de l'ensemble des régimes de base et du FSV (*cf. indicateur n°2-1-2*).

Dans les deux cas, les charges et produits présentés ici sont cohérents avec la définition retenue pour la LFSS : il s'agit d'agrégats nets. Ainsi, les charges nettes sont diminuées des reprises de provisions sur prestations et n'intègrent pas les dotations aux provisions et les admissions en non-valeur (ANV) sur actifs circulants (annulation de créances qui n'ont plus de chances raisonnables d'être recouvrées). Les produits nets ne prennent pas en compte les reprises de provisions sur prestations et sont diminués des dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants (*cf. annexe 4 au PLFSS pour 2022*).

Il est à noter que si les soldes globaux du régime général et des régimes de base s'obtiennent par une simple addition des soldes des différentes branches, ce n'est pas le cas pour le total des charges et des produits car il s'agit de comptes consolidés (les transferts entre branches y sont donc neutralisés).

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.2. Veiller à l'efficacité de la gestion financière de l'URSSAF caisse nationale (ex-ACOSS)

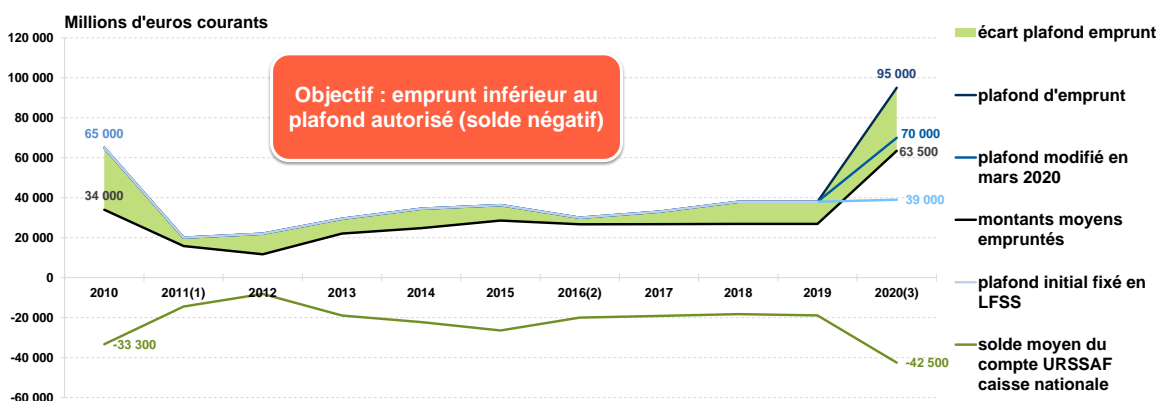
Finalité Le présent indicateur permet de suivre le niveau de trésorerie de l'URSSAF caisse nationale (ex-ACOSS) ainsi que les taux auxquels elle se finance. Ainsi, il rend compte du respect des limites fixées à l'URSSAF caisse nationale par la loi de financement de la sécurité sociale dans l'exercice de sa mission de financement et de gestion commune des besoins de trésorerie du régime général et des régimes qui ont recours à elle dans le cadre de leurs ressources non permanentes (notamment la CCMSA). Il présente le coût de financement des besoins de trésorerie et de son évolution, qui sont liés, au-delà du taux d'intérêt et de la qualité de signature de la caisse nationale, d'une part aux modalités conventionnelles de financement accordées à l'URSSAF caisse nationale par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et d'autre part, aux choix effectués par l'URSSAF caisse nationale au vu des besoins de financement prévisionnels entre les différents types de financements proposés par ses partenaires bancaires et ses instruments de marché (*Negotiable european commercial papers ou NeuCP* – anciennement billets de trésorerie –, *Euro commercial papers ou ECP*). Il permet ainsi de s'assurer que les choix opérés par l'URSSAF caisse nationale en matière de financement ne conduisent pas à des coûts déconnectés des conditions de marché.

Résultats Jusqu'en 2019, les résultats de cet indicateur s'inscrivent dans la continuité des évolutions observées depuis 2010 s'agissant de la structuration du financement de la trésorerie de l'URSSAF caisse nationale, et notamment de l'augmentation de la part des titres de créances négociables dans l'emprunt global. Cette augmentation s'accompagne d'un renforcement de la politique de gestion des risques financiers et de l'approbation chaque année par les tutelles, de la stratégie d'émission de la caisse en application des dispositions de l'article L. 139-3 du code de la sécurité sociale. En revanche, les résultats de cet indicateur pour 2020 ont connu une évolution sans précédent. En effet, la crise sanitaire a entraîné une hausse massive du besoin de financement de l'URSSAF caisse nationale et une modification de la structure de celui-ci, laissant une place plus large aux financements bancaires. Le plafond de recours par l'URSSAF caisse nationale aux ressources non permanentes a été maintenu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 à son niveau de 2020. Initialement fixé à 39 Md€ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, celui-ci avait fait l'objet de deux relèvements à 70 Md€ puis 95 Md€.

Pour l'année 2020, le niveau d'emprunt maximal de l'URSSAF caisse nationale a initialement été fixé par le législateur à 39 Md€, contre 38 Md€ en 2019 et en 2018. Il a néanmoins été relevé par décrets à 70 Md€ en mars¹ puis à 95 Md€ en mai². Les points bas de trésorerie ont été, pour chacune des années présentées, inférieurs aux plafonds votés en loi de financement de la sécurité sociale.

Le besoin de financement moyen de l'URSSAF caisse nationale a fortement augmenté en 2020 : 42,5 Md€ contre 18,9 Md€ en 2019, avec un point bas de 89,7 Md€ en « brut », c'est-à-dire comprenant les financements liés à la gestion des risques financiers et les avances aux tiers (CNRACL et CANSSM), en-dessous du plafond de trésorerie fixé en « brut » à 95 Md€ pour cette période.

Graphique 1 • Montant moyen emprunté au regard du plafond fixé en LFSS



2011(1) : 58 000 jusqu'au 31 mai 2011; 2016(2) : 40 000 de janvier à fin juillet 30 000 d'août à décembre ; 2020(3) : 39 de janvier à mars, 70 000 de mars à mai, 95 000 de mai à décembre

Source : URSSAF caisse nationale

¹ Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale

² Décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond du recours aux ressources non permanentes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

Tableau 1 • Indicateurs de gestion financière de l'URSSAF caisse nationale

En millions d'euros	2011	2013	2015	2017	2019	2020	Objectif
Plafond initial fixé en LFSS	20 000 58 000 jusqu'au 31 mai	29 500	36 300	33 000	38 000	95 000 39 000 jusqu'au 24 mars et 70 000 du 25 mars au 20 mai	Pas de dépassement
Plafond rectifié	18 000						
Point bas de trésorerie	-49 500 de janvier à fin mai	-29 300	-35 100	-32 740	-33 100	-89 700	
	-97 09 de juin à fin décembre						
Solde moyen du compte URSSAF caisse nationale	-14 400	-18 962	-26 400	-19 100	-18 900	-42 500	
Montants moyens empruntés	15 800	22 044	28 600	26 800	26 900	63 500	
Répartition du financement							
Encours moyen Caisse des dépôts et consignations	6 734	2 097	4 600	500	600	6 300	
Encours moyen de NeuCP/dépôts "sphère publique"	3 983	4 291	5 331	1 350	1 100	1 100	
Encours moyen de Negotiable european commercial papers (NeuCP)	2 105	4 232	4 084	6 300	5 200	21 500	
Encours moyen d'Euro commercial papers (ECP)	3 004	8 321	14 600	19 700	20 100	34 500	
Maturité moyenne des NeuCP en jours	13,9	33	20	16	13,4	62,6	
Part taux fixe (TF)/ taux variable (TV)	71%/29%	70%/30%	83%/17%	89%/11%	80%/20%	63%/37%	
Maturité moyenne des ECP en jours	63,8	95	81	89	44	106	
Taux moyen annuel de financement							
Taux moyen annuel de financement	1,014%**	0,137%**	-0,062%**	-0,655%**	-0,630%**	-0,339%**	
Taux moyen annuel d'emprunt	0,98%	0,14%	-0,06%	-0,65%	-0,63%	-0,34%	
Taux moyen annuel EONIA* linéaire	0,87%	0,09%	-0,11%	-0,35%	-0,39%	-0,46%	
Taux moyen annuel EONIA pondéré des montants	0,78%	0,09%	-0,11%	-0,35%	-0,39%	-0,46%	
Taux intérêt moyen des NeuCP/ECP :							
ECP	0,76%	0,07%	-0,17%	-0,58%	-0,53%	-0,51%	
NeuCP TF	0,70%	0,09%	0,07%	-0,44%	-0,48%	-0,46%	
NeuCP TV	0,88%	0,20%	-0,06%	-0,25%	-0,26%	-0,21%	
Coût de financement net							
Coût de financement net	142,9	26	-16,4	-125,8	-119,9	-143,4	
dont charges débitrices	154,5	28	-31,7	-142,7	-140,8	-239,9	
dont intérêts créditeurs	11,6	2	15,3	16,9	20,9	97,5	
Marge moyenne au-dessus de l'EONIA (en points de base)							
Marge moyenne au-dessus de l'EONIA (en points de base)	19,7	4,3	4,5	-23,9	-24	13	La plus basse possible
dont marge sur les NeuCP (en points de base)	0,97	1,78	4,4	-6	-2	17,3	
dont marge sur les ECP (en points de base)	-6,7	-2,2	6,2	-23	-14	-4,7	

*Eonia (European over night interest average) correspond à la moyenne pondérée des taux sur le marché monétaire au jour le jour sur le marché européen (l'Eonia moyen sur l'année 2019 s'établit à -0,39 %). ** sur une base 365 jours.
Source : URSSAF caisse nationale

Les données retracées dans le tableau ci-dessus illustrent par ailleurs la modification de la structure de financement de l'URSSAF caisse nationale et la place plus large faite à la mobilisation de la trésorerie disponible des autres organismes de la sphère sociale et aux instruments de marché. Néanmoins, le contexte de crise a conduit l'URSSAF caisse nationale à privilégier à certaines périodes de l'année un recours plus étendu aux financements bancaires à des conditions financières moins favorables.

La stratégie développée par l'URSSAF caisse nationale, en vue de la sécurisation de la couverture des besoins, et plus particulièrement de l'échéance mensuelle du versement des pensions, est fondée sur la hiérarchisation suivante des outils :

- les prêts « pensions vieillesse » spécifiquement mobilisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour assurer la couverture des pics mensuels des besoins de trésorerie. Ces financements spécifiques pour l'échéance du versement des pensions vieillesse prennent la forme de NeuCP CDC depuis la convention 2015-2018 liant l'URSSAF caisse nationale et la CDC. Ce dispositif a été reconduit dans la convention 2019-2023 ;
- l'optimisation des trésoreries publiques et sociales (avec un effet vertueux sur l'endettement maastrichtien), *via* la souscription de billets de trésorerie et le dépôt de disponibilités, est réalisée avec la Caisse d'amortissement de la dette sociale, l'Agence France Trésor, ou encore la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : l'encours moyen à ce titre s'élève à 1,1 Md€ en 2020 ;
- les financements de marché, pour des maturités plus longues qu'avec les autres instruments, de façon à éviter une exposition non contrôlée au risque de liquidité de très court terme : la maturité moyenne pour les ECP s'établit à 106 jours en 2020 (supérieure aux 44 jours en moyenne en 2019) et celle des NeuCP à 62,6 jours (en forte hausse par rapport aux 13,4 jours en moyenne en 2019), traduisant une démarche de sécurisation des financements, accrue dans un contexte de crise sanitaire et économique. La part des ECP dans les financements de marché, et partant dans l'ensemble des instruments de financement (54 %), reste élevée compte tenu de la maturité plus longue offerte par ces instruments, des taux plus favorables que ceux des NeuCP, et d'une capacité plus importante de ce marché à absorber les transactions portant sur des montants importants. Cependant, elle a diminué par rapport à 2019 (74 %) en raison du recours plus important au financement bancaire et aux NeuCP souscrits sur les marchés financiers (22 % en 2020 contre 19 % en 2019).

Enfin, le taux moyen annuel de financement de l'URSSAF caisse nationale, qui est déterminé en rapportant le coût de financement de l'URSSAF caisse nationale au montant moyen emprunté durant l'année, marque une forte inflexion à la baisse sur la période 2011-2017 (avec des niveaux de taux particulièrement bas ces quatre dernières années) par rapport aux années précédentes où ce taux moyen s'établissait autour de 4 %. En 2020, ce taux est négatif en moyenne sur l'année (-0,339 %), en lien avec les taux d'intérêt du marché, légèrement moins favorable qu'en 2019 (-0,630 %) en raison d'une augmentation des taux d'intérêt au début de la crise sanitaire.

La mobilisation des instruments de marché, dans un contexte marqué par une demande très soutenue de titres de court terme et d'une appétence forte des investisseurs pour la qualité, comme les années précédentes, a permis à l'URSSAF caisse nationale d'obtenir des marges négatives sur les ECP et les NeuCP (*cf.* tableau 1), ce qui conduit à constater des produits financiers sur les emprunts (239,9 M€) et des charges sur les placements et dépôts de marché ainsi que sur les soldes créditeurs quotidiens (97,5 M€).

Par conséquent, le coût de financement s'est établi à -142,4 M€ en 2020 contre -119,9 M€ en 2019, c'est-à-dire que les opérations de financement des besoins de trésorerie du régime général et d'autres régimes obligatoires de base ont généré des intérêts positifs et *in fine* un résultat positif à hauteur de 143,4 M€¹, permettant ainsi de redistribuer comme en 2020 des produits d'intérêt aux branches du régime général. Cette augmentation s'explique principalement par un effet volume, avec une forte augmentation des sommes levées sur les marchés.

Il convient de noter que l'ensemble des données présentées doit être analysé en tenant compte de l'effet très déformant des taux d'intérêt négatifs qui inversent la compréhension des indicateurs.

Mutualisation des trésoreries sociales : Les dispositions de l'article L. 225-1-4 du code de la sécurité sociale ouvrent la possibilité pour l'URSSAF caisse nationale d'octroyer, contre rémunération et selon certaines limites de maturité, des avances de trésorerie aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale habilités par la loi à recourir à l'emprunt. Cet article consacre l'URSSAF caisse nationale comme premier emprunteur des besoins courants des organismes de base de sécurité sociale, comme la CNRACL et la CCMSA qui en sont les principaux bénéficiaires en 2020.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'URSSAF caisse nationale assure le financement intégral des besoins de trésorerie des régimes agricoles de base. Cependant, au regard de la crise sanitaire, l'URSSAF caisse nationale n'a pas pu assurer la totalité de la couverture des besoins de trésorerie de la CCMSA. Dans un objectif de diversité des financements de la sphère sociale, la direction de la Sécurité sociale a demandé à la CCMSA qu'elle se refinance *via* son pool bancaire à compter de fin avril 2020. Sur l'année 2020, la CANSSM, la CNRACL, la CNIIEG et la CPRP SNCF ont bénéficié d'avances de trésorerie de l'URSSAF caisse nationale pour un encours moyen de 1,1 Md€. A noter qu'en contrepartie, la CNIIEG effectue sur certaines périodes des dépôts de disponibilités courantes sur le compte de l'URSSAF caisse nationale. De plus, en raison de la crise sanitaire, le montant cumulé des avances de trésorerie à la CNRACL a fortement augmenté et s'est élevé à 114,1 Md€ en 2020 contre 12,8 Md€ en 2019.

Compte tenu du taux de financement négatif de l'URSSAF caisse nationale, le taux de rémunération appliqué aux avances de trésorerie en 2020 est nul.

¹ La différence entre le coût de financement net étant lié aux produits financiers issus des relations avec les tiers, notamment l'UNEDIC.

Tableau 2 • Encours moyens des avances octroyées par l'URSSAF caisse nationale

Encours moyen des avances, en milliards d'euros	2016	2017	2018	2019	2020
CCMSA	3,0	3,5	3,5	3,5	1,0
CANSSM	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
CNIEG	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CNRACL				0,1	0,7
CPRP SNCF				0,0	0,0
Ensemble	3,1	3,7	3,9	3,9	2,1

Source : URSSAF caisse nationale

Construction de l'indicateur Les données nécessaires au renseignement des items suivis dans le cadre de cet indicateur sont fournies par l'URSSAF caisse nationale.

Jusqu'en 2010, le taux moyen annuel de financement présenté dans le tableau était déterminé en rapportant les frais financiers nets au solde moyen du compte URSSAF caisse nationale (avant financements externes) selon la convention de la base monétaire, c'est-à-dire sur une base de nombre de jours de 360. À partir de 2011, il est calculé de la même manière mais sur une base de 365 jours.

Le taux moyen annuel d'emprunt est déterminé en rapportant les seules charges débitrices (sans tenir compte des intérêts créditeurs par ailleurs enregistrés dans le cadre de la politique de placement des excédents ponctuels de trésorerie) aux montants totaux empruntés sur une base de nombre de jours exacte de 360.

Précisions méthodologiques Le taux moyen annuel servant de base de comparaison est la moyenne de l'European over night interest average (Eonia) journalier pondéré des avances mobilisées chaque jour par l'URSSAF caisse nationale. Il est calculé comme le rapport entre la somme des produits des emprunts journaliers par le taux journalier et la somme des emprunts.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : URSSAF caisse nationale

2.3. Suivre la compensation par l'État des dispositifs supportés pour son compte par la sécurité sociale

Finalité L'Etat verse les compensations financières à la sécurité sociale. Ces versements visent principalement à compenser les baisses et exonérations de cotisations sociales accordées par l'Etat et qui constituent une diminution de financement pour la sécurité sociale. L'indicateur permet de rendre compte de la mise en œuvre du principe de couverture intégrale par crédits budgétaires du coût des exonérations et réductions de cotisations ciblées compensées par l'État¹ (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale) ainsi que du principe de neutralité des flux de trésorerie dans les relations financières entre l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (article L. 139-2 du code de la sécurité sociale).. Les deux premiers sous-indicateurs présentent le taux de couverture au titre de ces deux catégories de dispositifs. Le dernier sous-indicateur fait état de la dette ou de la créance de l'État au 31 décembre du dernier exercice clos. On rappelle que les éventuels écarts à la neutralité n'ont d'impact sur le solde comptable des organismes qu'à travers des charges financières qu'ils entraînent (cf. *indicateur n°2-5*).

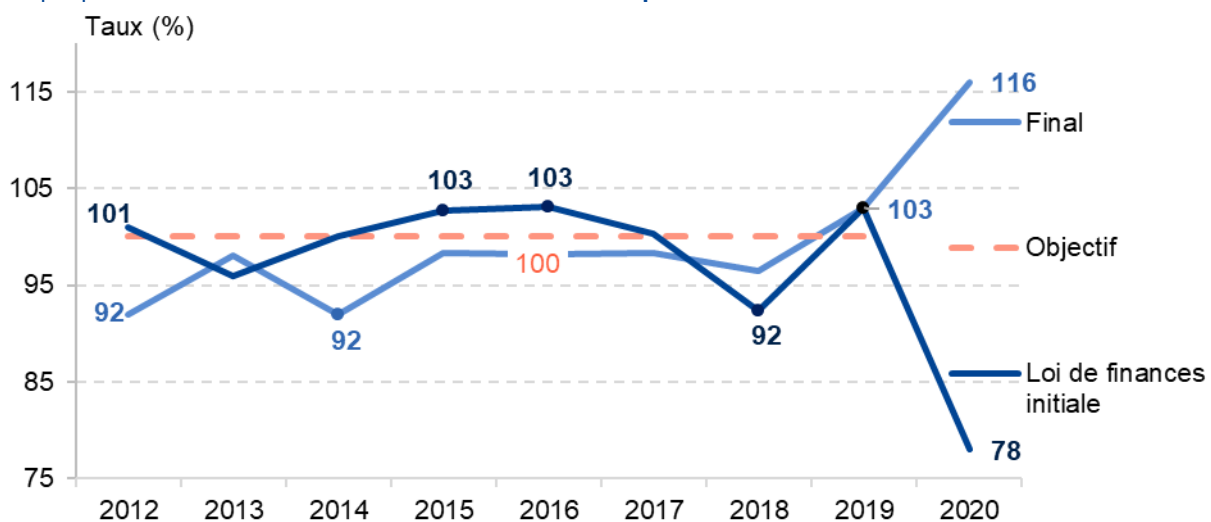
2.3.1. Taux de couverture des mesures ciblées d'exonérations

Résultats Le taux de couverture des exonérations à compenser par les dotations votées en loi de finances initiale s'établit à 97 % en moyenne de 2012 à 2020, variant entre 78 % en 2020 et 103 % en 2015, 2016 et 2019. Dans le cas où l'évolution des prévisions en cours d'année l'impose, des crédits budgétaires peuvent être ouverts ou annulés en loi de finances rectificative. Il est à noter que les remboursements de l'État réalisés tiennent compte des ouvertures de crédit en loi de finances rectificative.

En 2020, le taux de couverture des crédits LFI connaît une forte baisse (78 %), le taux de couverture découlant des dotations effectivement versées aux organismes de sécurité sociale est quant à lui en hausse (116 %), et supérieur à la moyenne des exercices 2012 à 2019 (qui sont de 100 % pour le taux de couverture LFI et 97 % pour le taux de couverture final).

Ce taux de couverture initial faible (78 %) s'explique principalement par les mesures prises en cours d'exercice en réponse à la crise sanitaire. La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a ainsi prévu la création d'un programme budgétaire dédié à la « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » (programme 360), abondé à hauteur de 3,3 Md€ de crédits budgétaires qui se sont avérés supérieurs à la dépense 2020 (2,1 Md€). En effet, une montée en charge progressive de l'application de ces mesures dans les déclarations effectuées par les employeurs et les modalités de déclaration des travailleurs indépendants ont conduit à une sous-exécution en 2020. Cet excédent de financement au titre de l'exercice 2020, qui a vocation à se résorber en 2021, constitue la raison principale du taux élevé de couverture finale (116 %).

Graphique 1 • Taux de couverture des exonérations compensées



Sources : Régimes de base.

¹ Hors compensation pour solde de tout compte par affectation de recettes fiscales

Tableau 1 • Montant des exonérations compensées

Milliards d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Exonérations *	3,1	3,2	3,1	3,4	3,6	6,2	6,6	5,7	8,1
Remboursements de l'État prévu en LFI **	3,1	3,0	3,1	3,5	3,8	6,2	6,1	5,9	6,3
Remboursements de l'État réalisés ***	2,8	3,1	2,9	3,3	3,6	6,1	6,3	5,9	9,4

Sources : Régimes de base.

* Montants d'exonération constatés au cours de l'exercice, calculés en comptabilité de caisse.

** Montants des dotations retenues en loi de finances initiale (LFI) de l'année.

*** Montants des compensations d'exonérations effectivement versées aux régimes de base (montants figurant dans l'état semestriel des montants restant dus par l'État aux régimes obligatoires de base), correspondant aux versements effectués sur les dotations votées en LFI et les abondements éventuels votés en loi de finances rectificative (LFR).

À fin 2020, une créance de l'État de 1,1 M€ est constatée sur les exonérations couvertes, soit une forte évolution par rapport à 2019 (27 M€). Les années précédentes, des créances de l'État étaient observées, pour 158 M€ en 2018 et 39 M€ en 2017. À fin 2020, les dettes les plus importantes sont concentrées sur les dispositifs suivants : 305 M€ au titre de l'ACRE, 15 M€ au titre du dispositif en faveur des travailleurs indépendants dans les DOM et 170 M€ au titre du dispositif TO-DE. Parallèlement, des créances importantes sont enregistrées : 755 M€ au titre du dispositif d'aide au paiement (plan d'urgence), 553 M€ au titre de l'exonération de cotisations employeurs (plan d'urgence), 232 M€ au titre du dispositif de déduction forfaitaire des particuliers employeurs et 113 M€ au titre de l'exonération relatives aux entreprises implantées dans les DOM.

Construction de l'indicateur Cet indicateur rapproche les dotations destinées à compenser les exonérations telles que votées en LFI ainsi que, dans un second temps, les sommes effectivement versées par l'État au titre de cette compensation, y compris les éventuels versements complémentaires votés en Loi de Finances Rectificative (LFR) et les montants facturés par les régimes. Il reflète le niveau de compensation des exonérations atteint.

Précisions méthodologiques Les montants d'exonération mentionnés pour un exercice donné représentent les pertes de cotisations et contributions enregistrées en caisse par les régimes du 1^{er} janvier au 31 décembre de cet exercice.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.3.2. Taux de couverture instantané des dépenses de prestations

Finalité Le présent indicateur fournit le niveau de compensation financière, par l'État, de certaines mesures ayant un impact sur les dépenses ou les recettes de la sécurité sociale et évalue le « taux de couverture » qui découle de ces dotations financières de l'État à la sécurité sociale. L'objectif est d'atteindre un taux de couverture de 100 %.

Résultats Le taux de couverture des prestations est de 87 % en 2020 en baisse par rapport aux années antérieures ce qui l'éloigne de l'objectif de couverture intégrale.

Tableau 1 • Taux de couverture instantané des dépenses de prestations

Prestations (en Md€)*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Objectif
Coût des mesures(**)	19,3	19,8	20,9	26,3	33,2	34,6	34,4	38,9	42,6	100%
Remboursements de l'État prévus en LFI (***)	19,5	19,7	20,4	25,6	29,3	33,3	33,8	34,7	37,2	
Remboursements de l'État réalisés (****)	19,3	19,7	20,6	25,8	32,6	34,3	34,3	38,8	42,7	
Taux de couverture LFI	101%	99%	98%	97%	88%	96%	98%	89%	87%	100%
Taux de couverture final	100%	99%	99%	98%	98%	99%	100%	100%	100%	

Source : DSS. Champ : tous régimes de base.

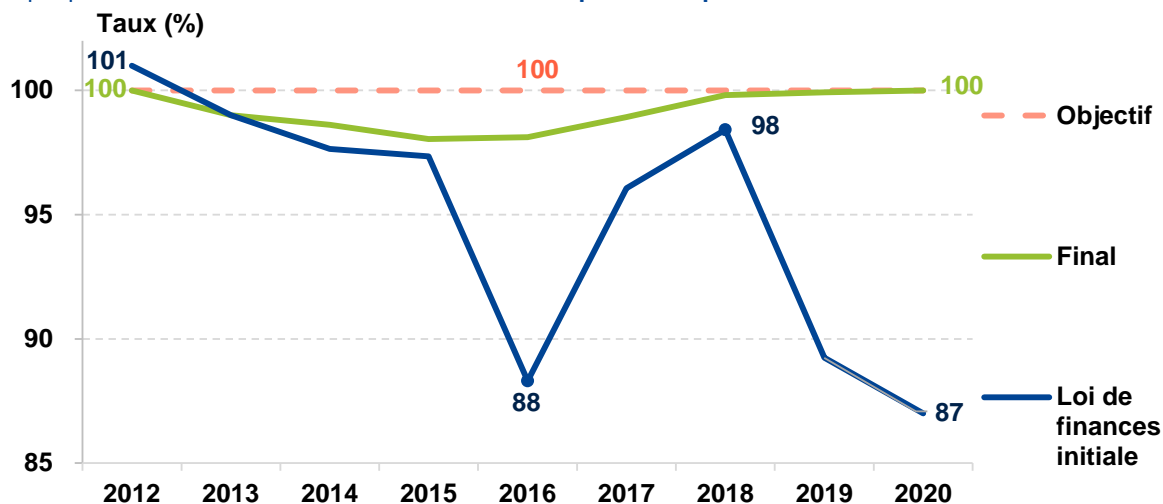
(*) Périmètre retenu pour le calcul : AAH, ASI, AME, FNSA, Prime d'activité (depuis 2016), FNAL, ALT, aide exceptionnelle de solidarité.

(**) Montants des dépenses exécutées de prestations gérées pour le compte de l'État au cours de cet exercice.

(***) Montants des dotations ouvertes en LFI.

(****) Montants des versements aux régimes effectués par l'État au titre de l'exercice comprenant les versements faits en application de la loi de finances rectificative (LFR) de l'année.

Graphique 1 • Taux de couverture instantané des dépenses de prestations



Source : DSS. Champ : tous régimes de base.

Les versements de l'État retenus pour calculer le « taux de couverture LFI » prennent en compte les montants des dotations initiales votées en LFI. Ils n'intègrent pas les éventuelles opérations réalisées en fin de gestion (notamment des redéploiements et des ouvertures de crédits en décret d'avance ou en LFR), ni les montants de crédits mis en réserve. En revanche, les coûts des mesures prennent en compte les coûts définitifs enregistrés par les régimes de sécurité sociale au titre de chaque exercice, en encaissement/décaissement.

Ainsi en 2020, le montant des remboursements de l'État prévus en LFI permettait de couvrir 87 % du coût des prestations gérées par la sécurité sociale pour le compte de l'État. La création, dans le contexte de crise sanitaire, d'une aide exceptionnelle de solidarité à destination des jeunes de moins de 25 ans et des ménages les plus précaires dont le coût s'est élevé à 1,9 Md€ est la principale explication de la faiblesse de ce ratio. Il s'explique dans une moindre mesure également par le report de la réforme du calcul des allocations logement en temps réel (APL, ALS, ALF) au 1^{er} janvier 2021 et par là-même du décalage des économies afférentes.

Le « taux de couverture final ou réalisé » *post* loi de finances rectificative, qui tient compte des débloquages éventuels de crédits supplémentaires en décret d'avance ou en LFR afin de financer les dépenses de l'exercice est de 100 %, taux légèrement supérieur à ceux observés durant la période 2013 à 2017. On note toutefois une stabilité des taux de couverture des dépenses de prestations depuis 2018. La dette de l'État, qui atteint 848 M€ au titre des prestations en 2020, baisse légèrement pour la première fois depuis 2013, date à laquelle elle atteignait 306 M€.

Construction de l'indicateur Les prestations concernées servies par les organismes de sécurité sociale sont principalement l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'aide médicale de l'Etat (AME), les allocations logement, l'aide au logement temporaire (ALT), l'allocation supplémentaire invalidité (ASI), les prestations financées par le fonds national des solidarités actives (FNSA) et la prime d'activité qui a remplacé le RSA activité au 1^{er} janvier 2016.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.3.3. Situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale

Finalité L'indicateur présente la « situation nette » de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale au 31 décembre de chacun des exercices concernés. La « situation nette » correspond aux sommes restant dues après déduction des versements éventuels de l'État intervenus pour apurer les dettes des exercices précédents, notamment en application de dispositions de lois de finances rectificatives. L'objectif fixé est la neutralité des relations financières de l'État envers la sécurité sociale.

Résultats La situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale s'est nettement améliorée à compter de 2010 par jusqu'à s'approcher de l'équilibre en 2015. Néanmoins, à compter de 2016, la dette de l'État a crû assez fortement. Elle s'est élevée à 743 M€ à la fin de l'année 2019. Pour l'exercice 2020, la situation nette fait apparaître une créance cumulée de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale de 373 M€.

Tableau 1 • Situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale par régime

en M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Objectif
CNAM-AM	-139	-87	-40	14	-9	-243	-209	-21	60	-362	-643	Situation nette : Total tous régimes = 0
CNAM AT-MP	-63	-33	-43	-35	-44	-45	-48	-97	-124	-147	-60	
CNAV	-77	147	-36	74	-6	-15	-52	-43	68	629	306	
CNAF	-217	-262	-291	59	45	259	459	550	720	683	518	
Total régime général	-496	-235	-409	112	-14	-19	151	389	723	803	-380	
CCMSA salariés	-23	83	12	-3	146	67	60	92	145	-12	-10	
CCMSA exploitants	-6	1	5	4	15	28	13	-33	-42	-42	-13	
SSI (ex-RSI)	30	-25	107	110	-11	16	46	56	1	-1	0	
Autres	3	-14	40	-21	-32	-33	101	118	44	-5	30	
Total tous régimes	-492	-189	-244	202	104	59	371	621	871	743	-373	

Source : états semestriels au 31 décembre

Note de lecture : En 2012, l'État avait une créance de 244 millions d'euros envers la sécurité sociale

La variation de 1,1 Md€ par rapport à 2019 s'explique principalement par la création d'une créance de 1,3 Md€ au 31 décembre 2020 (cf. indicateur 2.3.1) au titre des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations sociales pour soutenir les entreprises les plus affectées par la crise sanitaire (cf. indicateur 2.1.1). Cette créance a toutefois vocation à se résorber dans la mesure où elle reflète la montée en charge progressive de l'application de ces mesures dans les déclarations effectuées par les employeurs.

En 2015, le transfert à l'État de la totalité du financement de l'aide personnelle au logement et l'augmentation des dépenses de prestations telles que l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont conduit à une augmentation des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale. Cette dynamique a été amplifiée, en 2016 avec le transfert à l'État de l'allocation de logement familiale (+4 Md€) et la création de la prime d'activité (+2,6 Md€), et en 2017, l'entrée dans le champ de la compensation de nouvelles exonérations telles que les exonérations relatives aux associations intermédiaires, aux ateliers et chantiers d'insertion, à l'aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise (ACCRES), ainsi que des dispositifs relatifs aux aides à domicile, pour un total de 1,9 Md€. En 2020, les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale ont fortement augmenté par rapport à 2017 et 2018 (44 Md€) et 2019 (47 Md€) pour atteindre 54,1 Md€. Cette hausse concerne autant les dépenses de prestations (42,6 Md€ en 2020 contre 38,9 Md€ en 2019), que les dispositifs d'exonérations (8,1 Md€ en 2020 contre 5,7 Md€ en 2019). Cela s'explique principalement par la création de dispositifs liés aux conséquences de la crise sanitaire : l'aide exceptionnelle de solidarité aux jeunes de moins de 25 ans et aux ménages modestes (1,9 Md€), les dispositifs d'exonérations de cotisations employeurs (1,1 Md€) et l'aide au paiement de cotisations (1 Md€).

Cette créance de l'État se compose d'une dette principalement portée par la CNAF (518 M€ à fin 2020 contre 550 M€ en 2017) et la CNAV (306 M€ en 2020 contre 68 M€ en 2018). La situation de la CNAF s'explique principalement par le sous-financement de la prime d'activité observé en 2016 et 2017 qui a généré un stock de dette de l'État non résorbé à fin 2019 et qui s'accroît en 2020 (373 M€ contre 268 M€ en 2017), et des prestations d'aide au logement, financées par l'État au travers du Fonds national d'aide au logement pour 275 M€ à fin 2020.

À l'inverse, l'État dispose d'une créance de 703 M€ vis-à-vis de la CNAM, essentiellement due à la mesure de déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs (205 M€), à la mauvaise imputation des versements de crédits budgétaires au titre du dispositif ACCRES (261 M€) en 2018 et à la créance au titre du dispositif d'exonération de cotisations employeurs (193 M€). L'État présente par ailleurs une créance vis-à-vis des régimes agricoles (23 M€) alors qu'une dette (103 M€) était constatée à fin 2018. La dette globale de l'État atteint 0,8 Md€ au titre des prestations. En revanche, on constate une créance de l'État au titre des dispositifs d'exonérations compensées par crédits budgétaires de 1,1 Md€. Il est par ailleurs à noter que l'État détient toujours une créance importante (143 M€) au titre de dispositifs éteints, pour lesquels aucun financement n'est intervenu en 2020.

Construction de l'indicateur Cet indicateur est construit à partir des éléments figurant dans l'état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale dont la transmission au Parlement est prévue par l'article L.O. 111-10-1 du code de la sécurité sociale.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.4. Garantir la neutralité des relations financières de la sécurité sociale et de ses partenaires

2.4.1. Neutralité des relations financières de l'Urssaf Caisse Nationale et de ses partenaires

Finalité Le principe de neutralité en trésorerie des relations financières entre l'État et la sécurité sociale est posé par l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale. De façon générale, il y a spontanément neutralité financière quand les dépenses (ou pertes de cotisations) opérées par le régime général pour le compte d'un partenaire et leur remboursement par ce même partenaire ont lieu le même jour pour le même montant, symétrie parfaite qui n'arrive en pratique jamais. L'indicateur permet d'évaluer l'écart à cette neutralité financière stricte des flux échangés avec un partenaire, en termes d'impact sur le profil de trésorerie et sur le résultat financier de l'Urssaf Caisse Nationale. Il permet également d'apprécier l'évolution du comportement de paiement des contreparties engendrant cet écart, exprimé en jours d'écart (JDE).

Résultats En 2020, la compensation ou le remboursement par l'État ont été opérés avec un retard moyen de 1 jour par rapport à la date de l'exonération de cotisations accordée aux entreprises ou de paiement des prestations par le régime général. Le coût de ce retard pour la sécurité sociale est estimé à 148 M€ et le profil de la trésorerie, c'est-à-dire le niveau de l'ensemble des disponibilités, est impacté à hauteur de 16,4 Md€.

Le tableau suivant décrit l'écart à la neutralité financière pour les trois principaux partenaires du régime général :

- **l'État** au titre du financement des exonérations compensées et du remboursement de certaines prestations servies par le régime général, notamment l'Aide Personnalisée au Logement (APL), la Prime d'activité et l'Allocation de Logement Sociale (ALS) via le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) ;
- **les conseils départementaux** au titre du financement du RSA socle, RSA majoré et RSA DOM ;
- **le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV)** au titre de la prise en charge du minimum vieillesse, des majorations de pension pour enfants et conjoints à charge, du minimum contributif et de la validation de trimestres pour les périodes de chômage et d'arrêts de travail.

Tableau 1 • Indicateurs sur la neutralité des relations financières de l'Urssaf Caisse Nationale et de ses partenaires

Partenaire	JDE (jours)			Coût Urssaf CN (M€)			Impact profil (Md€)			Objectif
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	
État	4	2	-1	-0,2	-1,9	-2,3	0,4	0,2	-0,2	Renforcement de la neutralité
dont exonérations de cotisation	4	4	-22	-1,4	-1,5	-2,4	0,1	0,1	-0,4	
dont prestations remboursée par l'État	2	0	3	-0,5	-1,4	-0,1	0,1	0,0	0,2	
dont prestations remboursées par le FNAL	6	3	2	1,6	1,0	0,2	0,3	0,1	0,1	
Départements	-20	-19	-14	-4,2	-3,8	-1,5	-0,6	-0,6	-0,5	
FSV	-183	-253	-328	-77,9	-88,4	-143,7	-11,2	-13,0	-15,8	
Total				-82,3	-94,0	-147,6	-11,5	-13,4	-16,4	

Source : Urssaf Caisse Nationale

Note de précision du tableau : la stricte neutralité se traduirait par des valeurs 'zéro' pour les trois paramètres (JDE, coût Urssaf CN, impact profil) ;

- les flux État ont été versés en moyenne avec 1 jour d'écart (JDE) de retard (signe -) en 2020, entraînant une dégradation du solde journalier moyen de l'Urssaf Caisse Nationale de 0,2 Md€ et des produits financiers de 2,3 M€ ;

- le champ n'intègre pas les exonérations non compensées ni les allègements généraux de cotisations (qui sont compensés par l'affectation de recettes fiscales jusqu'en 2010 s'agissant des allègements dits « Fillon » - et non par des dotations budgétaires). Il n'intègre pas les dettes ou les créances des mêmes partenaires vis-à-vis du régime des salariés agricoles financièrement intégré au régime général ;

- le coût Urssaf CN tient compte de la capitalisation quotidienne des intérêts depuis 2003 ainsi que du remboursement exceptionnel par l'État de 158 M€ en 2007 au titre de la compensation des intérêts induits par la dette de l'État fin 2006 ; en revanche, l'impact sur le profil ne tient pas compte du cumul des charges financières au titre des années antérieures ;

- le coût est calculé sur la base du coût de financement annuel moyen de l'Urssaf Caisse Nationale, soit Eonia -27,5 bp en 2018 pour un prix moyen de -0,637 %, Eonia -24 bp en 2019 pour un prix moyen de -0,631 % et Eonia +13 bp en 2020 pour un prix moyen de -0,331 % (cf. sous-indicateur n°1-2).

Si l'Urssaf Caisse Nationale a bénéficié depuis 2008 de la baisse des taux d'intérêts à court terme (l'Eonia est passé en moyenne de 3,86 % en 2008 à -0,461 % en 2020), la décroissance très importante des charges financières dues aux écarts à la neutralité depuis 2007 s'explique essentiellement par l'assainissement des relations financières entre l'État et les organismes de sécurité sociale. Pour 2020, le taux Eonia moyen négatif de -0,461 % s'est traduit, compte tenu de la marge de financement positive de 13 bp¹, par un prix moyen de -0,331 % permettant de dégager des produits financiers.

En 2020, la compensation ou le remboursement par l'État (dont le FNAL) ont été opérés avec un retard moyen de 1 jour par rapport à la date de l'exonération de cotisations accordée aux entreprises ou de paiement des prestations par le régime général (contre 2 jours d'avance en 2019 et 4 jours d'avance en 2018). Ainsi, les paiements de l'État ont en moyenne dégradé le solde journalier moyen de l'Urssaf Caisse Nationale de -0,2 Md€. Étant donné l'existence exceptionnelle d'un taux moyen de financement négatif, les financements nécessaires pour couvrir le flux de dette de l'État depuis 2015, en tenant compte des intérêts débiteurs capitalisés liés au stock de dette de l'État au titre des

¹ bp = « point de base ». En langage financier, un point de base représente un centième de pourcentage.

exercices antérieurs, ont induit des produits financiers à hauteur de 2,3 M€. Concernant la compensation des exonérations de cotisations, après une amélioration de +0,1 Md€ sur les exercices 2018 et 2019, on constate une dégradation, avec un impact moyen sur le solde Urssaf CN de -0,4 Md€.

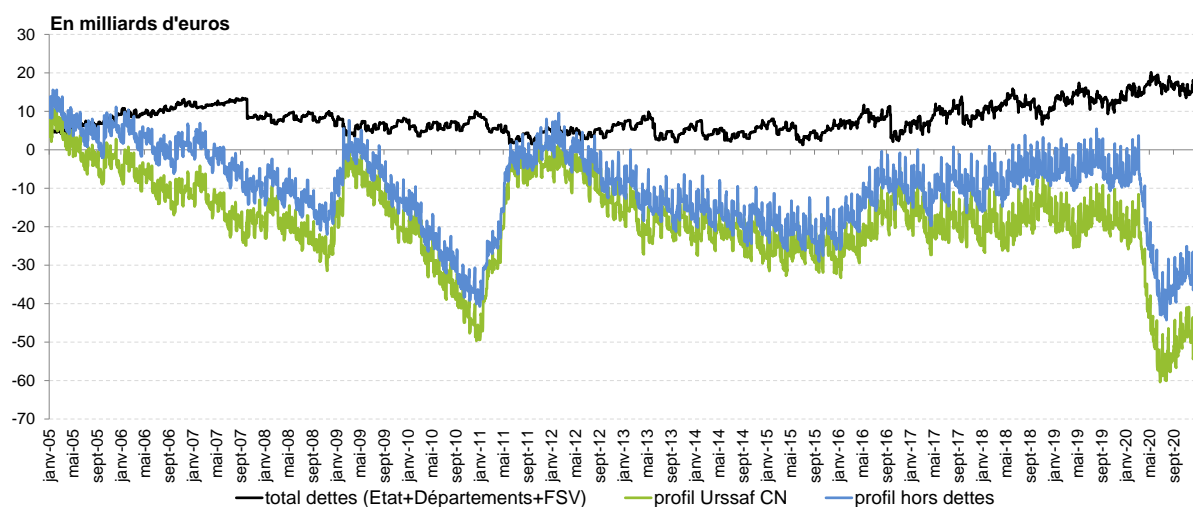
Sur les exercices 2010 et antérieurs, la dette de l'État se traduisait pour l'Urssaf Caisse Nationale par une mobilisation complémentaire de financements afin d'équilibrer sa trésorerie (cf. graphique 1 sur l'impact quotidien des écarts à la neutralité sur le profil de trésorerie de l'Urssaf Caisse nationale sur la période 2005-2020). Cette situation concernant l'État est en très nette amélioration depuis 2011 par rapport aux exercices 2010 et antérieurs (cf. graphique 2 sur l'évolution des dettes sur la période 2005-2020), ce qui résulte notamment des évolutions suivantes :

- une réduction progressive de la dette cumulée par l'État à l'égard du régime général, compte tenu d'une part d'une amélioration de la budgétisation en lois de finances initiales de la compensation des exonérations et des prestations servies par le régime, et d'autre part des opérations d'apurement organisées en lois de finances rectificatives ;
- la contractualisation des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale : les échéanciers de versements sont prévus de façon à garantir, sous réserve de leur respect en cours d'année, la neutralité en trésorerie.

En raison d'un déficit important depuis l'année 2011 et d'une absence d'habilitation à emprunter, le FSV avait déjà constaté en 2016 et 2017 une dégradation du montant moyen quotidien de dettes vis-à-vis du régime général qui passait de 4,4 Md€ en 2015 à 13,0 Md€ en 2019. Cette dégradation s'est poursuivie sur l'exercice 2020 qui enregistre un montant moyen quotidien de dettes de 15,8 Md€. Il s'est ainsi écoulé en moyenne 328 jours entre les dépenses avancées par la branche retraite et les remboursements du Fonds. La détérioration de la situation tient au rythme de remboursements effectués principalement sur le second semestre 2020. En effet, depuis 2016, le FSV est principalement financé par affectation de prélèvements sociaux dont les remontées sont constatées essentiellement sur les mois de septembre et octobre. Toutefois, du fait d'un coût de financement négatif, des produits financiers sont constatés pour 143,7 M€ (cf. *supra*, un signe négatif correspondant à un gain).

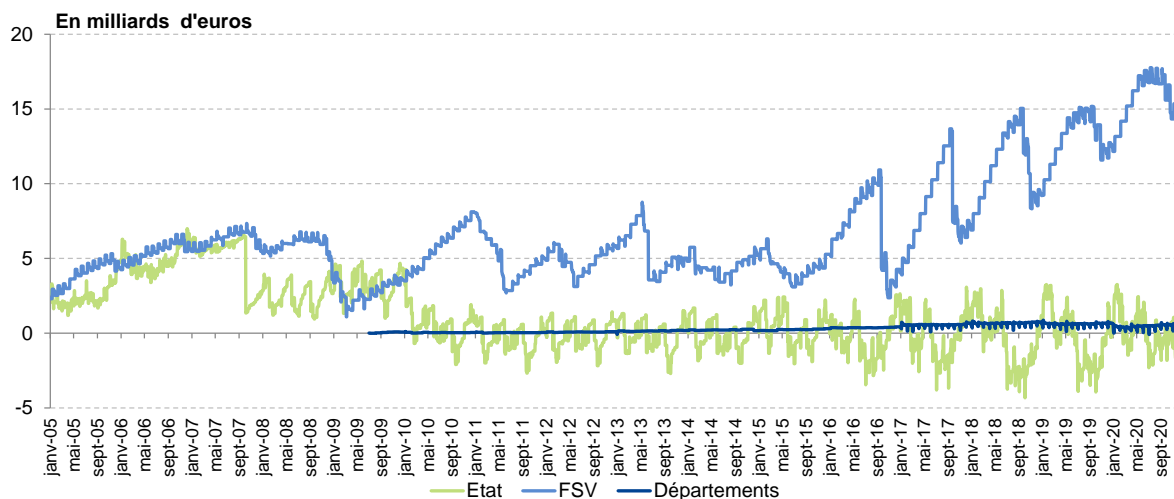
Concernant les départements, un remboursement doit être opéré chaque mois aux CAF au titre des prestations RSA versées par ces dernières le 5 de chaque mois. Ainsi, les CAF ont enregistré en 2020 un montant moyen quotidien de dettes de 0,5 Md€ ce qui s'est traduit pour l'Accoss par un retard moyen de 14 jours (en amélioration cependant par rapport à 2019) entre les prestations versées et les remboursements. De même, du fait d'un coût de financement négatif (cf. *supra*), des produits financiers sont constatés pour 1,5 M€.

Graphique 1 • Compte Urssaf CN avec et hors dettes



Source : Urssaf Caisse Nationale

Graphique 2 • Évolution des dettes



Source : Urssaf Caisse Nationale

Note de lecture : le graphique met en évidence la dette de l'État, du FSV et des Départements en trésorerie vis-à-vis du Régime général. En moyenne sur l'année 2020, les versements de l'État ont été inférieurs aux dépenses de 0,2 Md€, avec une dette sur le régime général à fin décembre 2020 à 0,06 Md€.

Construction de l'indicateur Il y a neutralité financière quand les dépenses opérées ou les pertes de cotisations subies par le régime général au titre d'un partenaire et leur remboursement par ce même partenaire ont lieu le même jour pour le même montant. Ce jour est la date de référence ; celle-ci peut différer de la date réglementaire (ou conventionnelle). A titre d'illustration, pour une prestation supportée par le régime général dont la date de versement aux prestataires serait fixée au 5 de chaque mois et dont la date de remboursement par l'État serait à échéance du 30 du mois considéré, il sera généré mécaniquement un écart à la neutralité financière de 25 jours.

Quand la neutralité financière n'est pas strictement respectée, l'Urssaf Caisse Nationale emprunte auprès de la Caisse des Dépôts, ou auprès des marchés financiers sous forme de NeuCP (*Negotiable European Commercial Paper*), anciennement billets de trésorerie, ou d'ECP (*Euro Commercial Paper*), la somme due par le partenaire de façon à ce que son compte bancaire soit équilibré. Cette « sur-mobilisation » (ou, symétriquement, ce moindre emprunt dans le cas d'anticipation de paiement) a un impact financier sur le régime général.

Le coût en termes d'intérêts d'emprunt, valorisé au taux de financement moyen annuel de l'Urssaf Caisse Nationale (cf. indicateur n°1-2), est évalué en fonction de la « sur mobilisation » imputable au retard de paiement. Les variables retenues pour mesurer le principe de neutralité financière entre l'Urssaf Caisse Nationale et chaque partenaire sont les suivantes :

- la variable JDE correspond au nombre moyen de jours entre les dates de référence et les dates de paiement par le partenaire. Elle est négative quand le paiement a lieu en retard et positive quand le paiement est anticipé ;
- le coût pour l'Urssaf CN correspond à l'impact financier sur le régime général (avec capitalisation des intérêts) du fait de la « sur mobilisation » de fonds. Il est indiqué en millions d'euros, un signe négatif indiquant un gain ;
- hors capitalisation des intérêts, l'impact annuel sur le profil traduit le montant moyen quotidien des besoins de financement en plus ou en moins induits par le non-respect de la neutralité financière par le partenaire. Il est indiqué en milliards d'euros.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse Nationale

2.4.2. Neutralité des relations financières de la CCMSA et de ses partenaires

Finalité Le principe de neutralité en trésorerie des relations financières entre l'État et la sécurité sociale est posé par l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale. De façon générale, il y a neutralité financière quand les dépenses (ou pertes de cotisations) opérées par les régimes agricoles (exploitants et salariés) pour le compte d'un partenaire et leur remboursement par ce même partenaire ont lieu le même jour pour le même montant. L'indicateur permet d'évaluer l'écart à cette neutralité financière stricte des flux échangés avec un partenaire, en termes d'impact sur le profil de trésorerie et sur le résultat financier de la MSA. Il permet également d'apprécier l'évolution du comportement de paiement des contreparties générant cet écart, exprimée en jours d'écart.

Résultats le tableau suivant retrace, pour le régime des exploitants agricoles et pour le régime des salariés agricoles, les écarts à la neutralité financière des principaux partenaires de ces régimes (État et FSV) :

Tableau 1 • Ecarts à la neutralité financière des principaux partenaires pour les régimes des exploitants et salariés agricoles

Partenaires	Jours d'écarts			Coût MSA capitalisé (en M€)			Impact Profil (en M€)			Objectif
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	
État	-9,4	-12,5	12,8	0	0,39	-0,14	-41,8	-57,3	57,2	Renforcement de la neutralité (proche de 0 jours d'écarts et 0M€ d'impact profil)
RM/RSA/PRE/PFM salariés	-38,8	-4,8	35,1	0	0,02	-0,05	-14,9	-3	22	
RM/RSA/PRE/PFM exploitants	-28,5	2,7	43,5	0	-0,01	-0,05	-7,6	1,3	21	
AAH exploitants	14,3	26	21,0	0	-0,02	-0,01	1,8	3,3	2,6	
Compensations d'exonérations	-3,2	-26,5	12,9	0	0,35	-0,06	-7,1	-53,2	25	
Rapatriés	0	0	0,0	0	0	0	0,1	0	0	
Enseignement agricole public	-113,5	-84,6	-65,4	0	0	0	-0,8	-0,5	-0,4	
Enseignement agricole privé	0,6	0,5	0,5	0	0	0	0,1	0,1	0,1	
APL salariés	8	3,8	-4,9	0	-0,01	0	3,1	1,5	-1,8	
APL exploitants	11,6	7,9	-0,5	0	-0,01	0	1,5	1	-0,1	
ALS salariés	24,3	38,9	32,8	0	-0,11	-0,03	11,2	16,5	13,7	
ALS exploitants	34,2	53,7	54,2	0	-0,05	-0,02	5,8	7,7	6,9	
IVD	-283,5	-276,6	-292,2	0	0,23	0,08	-35	-32	-31,8	
FSV	37,5	-32,4	-36,4	0	0,03	0,16	10,3	-12,6	-25,9	
FSV salariés	21	-22,8	-5,6	0	0,03	0,01	3,9	-5,8	-3	
FSV exploitants	72,7	-50,5	-130,5	0	0	0,15	6,4	-6,8	-22,9	

Note : le tableau ci-dessus est exprimé :

- hors exonérations non compensées et hors allègements généraux de cotisations.

- sur la base du coût de financement annuel moyen de la CCMSA (taux de financement le plus bas en référence à EONIA = 0,61 %) pour les exploitants « vieillesse » pour 2020.

- Pour le régime « salarié » ainsi que le risque « exploitant » Maladie et Famille, le taux est de -0,23 % pour 2020.

Le montant positif de l'impact financier de l'écart à la neutralité correspond à un excédent de financement, le montant négatif à une insuffisance.

Sur de nombreux dispositifs, les écarts à la neutralité des versements de l'État dépendent du niveau des dotations de l'État votées en LFI et des prévisions initiales de coût des dispositifs. En effet, les flux financiers pour la compensation des exonérations et le remboursement des prestations sont régis par convention, cette convention prévoyant sur la base des montants de dotation LFI le versement d'un ou de trois acomptes à des dates prédéfinies. Les ajustements aux dépenses ou aux moindres recettes sont réalisés en fin d'exercice. Le calcul de ces écarts à la neutralité intègre également les créances ou les dettes au titre des exercices antérieurs.

En 2020, les paiements anticipés de l'État ont entraîné un placement quotidien par la CCMSA de 57,2 M€ en moyenne, contrairement à 2019, où les retards de paiements de l'État avaient entraîné une « sur-mobilisation » quotidienne par la CCMSA de 57,3 M€. Ce placement de fonds auprès des partenaires bancaires a induit plus de 140 000 € d'intérêts créditeurs alors qu'en 2019 les intérêts étaient débiteurs pour 390 000 €.

Entre la date de compensation ou remboursement par l'État, et la date de l'exonération de cotisations accordée aux entreprises ou de paiement des prestations par le régime agricole, il s'est en moyenne écoulé 12,8 jours.

Construction de l'indicateur Il y a neutralité financière quand les dépenses opérées ou les pertes de cotisations subies par les régimes agricoles au titre d'un partenaire et leur remboursement par ce même partenaire ont lieu le même jour pour le même montant. Ce jour est la date de référence ; celle-ci peut différer de la date réglementaire (ou conventionnelle).

Quand la neutralité financière n'est pas strictement respectée, la CCMSA emprunte auprès d'un pool bancaire ou mobilise ses fonds propres. Cette sur-mobilisation (ou, symétriquement, ce moindre emprunt dans le cas d'une anticipation de paiement) a un impact sur les intérêts supportés par les régimes agricoles.

Le coût en termes d'intérêts d'emprunt, valorisé au taux de financement moyen annuel de la CCMSA, est évalué en fonction de la « sur-mobilisation » imputable au retard de paiement. Les variables retenues pour mesurer le principe de neutralité financière entre la CCMSA et chaque partenaire sont les suivantes :

- la variable « jour d'écart » est le nombre moyen de jours entre les dates de référence et les dates de paiement par le partenaire. Il est négatif quand le paiement a lieu en retard et positif quand le paiement est anticipé ;
- le coût pour la CCMSA correspond aux intérêts supportés par les régimes agricoles du fait de la « sur-mobilisation » de fonds ;
- l'impact sur le profil annuel traduit le montant moyen quotidien des besoins de financement en plus ou en moins induits par le non-respect de la neutralité financière par le partenaire.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : MSA

2.5. Réduire la dette des organismes de sécurité sociale

2.5.1. Dette globale des organismes de sécurité sociale

Finalité Assurer le suivi de la dette globale de la sécurité sociale sur le champ des régimes de base, du FSV, de la CADES et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) en retraçant les dettes financières essentiellement portées par l'URSSAF caisse nationale (ex-ACOSS) et la CADES, ainsi que les actifs financiers principalement constitués des actifs du FRR.

Résultats En raison des conséquences économiques liées à la crise sanitaire, et notamment la réduction importante des montants recouverts de cotisations et contributions sociales, l'endettement financier net a fortement augmenté en 2020 et a atteint 110,6 Md€. Une forte dégradation a également fait suite à la crise économique des années 2008-2009 qui a porté l'endettement financier net à plus de 111,2 Md€ en 2011. On observe un ralentissement de la dynamique haussière de 2012 à 2014. Cette décélération a précédé le début de l'amélioration en 2015 marquée par une diminution de 0,5 Md€ de l'endettement financier net (120,8 Md€ à fin 2015 contre 121,3 Md€ à fin 2014). Cette inversion de tendance s'est confirmée en 2016 puis fortement amplifiée à compter de 2017, portant l'endettement financier net de la sécurité sociale à 74,6 Md€ à fin 2019, les capacités d'amortissement de la CADES excédant l'accroissement de l'endettement du régime général.

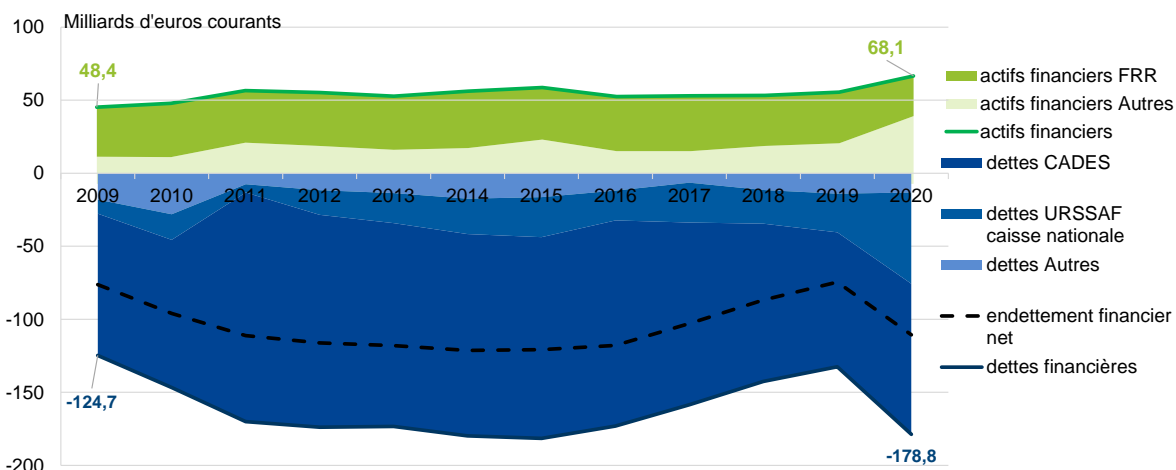
Tableau 1 • Endettement financier de la sécurité sociale

(en milliards d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Objectif
dettes financières	-124,7	-146,8	-170,1	-173,9	-173,4	-179,9	-181,6	-173,1	-158,5	-142,6	-132,5	-178,8	Réduction de l'endettement financier net
dettes Autres	-18,1	-28,1	-7,6	-11,6	-13,6	-17,5	-16,4	-11,9	-6,5	-11,5	-14,0	-13,2	
dettes URSSAF caisse nationale	-9,6	-17,5	-5,6	-16,9	-20,5	-24,2	-27,4	-20,4	-27,3	-23,1	-26,5	-62,5	
dettes CADES	-97,0	-101,2	-156,9	-145,4	-139,3	-138,2	-137,8	-140,8	-124,7	-108,0	-92,0	-103,0	
actifs financiers	48,4	50,8	58,9	57,7	55,4	58,5	60,8	55,1	55,6	55,8	57,9	68,1	
actifs financiers Autres	17,2	16,9	26,0	23,9	21,5	22,6	28,0	20,6	20,7	24,0	25,6	42,8	
actifs financiers FRR	31,2	33,9	32,9	33,8	33,9	35,9	32,8	34,5	35,0	31,8	32,3	25,3	
endettement financier net	-76,3	-96,0	-111,2	-116,2	-118,0	-121,3	-120,8	-118,0	-102,9	-86,8	-74,6	-110,6	
variation N-1/N	-	-19,7	-15,2	-5,0	-1,8	-3,3	0,5	2,8	15,1	16,1	12,2	-36,0	

Notes : Les dettes URSSAF caisse nationale et CADES sont celles représentées par un titre, l'actif FRR renvoie aux valeurs mobilières et titres de placement. L'endettement net correspond à la différence entre le passif financier et l'actif financier

Source : URSSAF caisse nationale

Graphique 1 • Endettement financier de la sécurité sociale



Source : URSSAF caisse nationale

La trajectoire de l'endettement net suit celle du passif (ou de la dette) et traduit la réduction des déficits des régimes de base et du FSV amorcée en 2013 en même temps que la progression de l'amortissement de la dette portée par la CADES.

Le passif financier s'élève à 178,8 Md€ au 31 décembre 2020, en augmentation de 46,3 Md€ par rapport à 2019 en raison principalement d'une augmentation de 36 Md€ de la dette de l'URSSAF caisse nationale liée à l'épidémie de COVID-19. Dans le cadre fixé par la LOLFSS, l'endettement porté par l'URSSAF caisse nationale est exclusivement de court terme, à savoir à un horizon inférieur à un an. Si la dette de l'URSSAF caisse nationale, constituée principalement de titres de créances négociables (*Negotiable european commercial papers* et *euro commercial papers*) augmente sur la période, elle diminue ponctuellement en 2016 de près de 7 Md€, du fait des reprises de dettes opérées par la CADES, puis retrouve en 2017 son niveau de 2015. La baisse observée à fin 2018 est davantage liée à un point bas ponctuel constaté en fin d'année qu'à une diminution du montant moyen emprunté par l'URSSAF caisse nationale au cours de l'année 2018, qui est resté stable par rapport à 2017. La dette de la CADES, émise sous forme de titres (emprunts

obligataires et assimilés et titres de créances négociables), augmente fortement en 2011 essentiellement du fait du financement des reprises de dette votées en LFSS pour 2011. Elle diminue ensuite progressivement entre 2012 et 2015, avant d'augmenter sensiblement en 2016 sous l'effet d'une reprise de 23,6 Md€. Entre 2017 et 2019, elle reprend sa diminution et s'établit à 92 Md€ en 2019 conformément au rythme d'amortissement anticipé. Les reprises de déficits en 2020, soit 20 Md€ sur les 136 Md€ prévus sur la période 2020-2023 par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, ont conduit à une augmentation substantielle de sa dette, de l'ordre de 11 Md€.

Les actifs financiers de la sécurité sociale sont constitués pour l'essentiel de valeurs mobilières et de titres de placement et des encours de trésorerie disponibles, ces titres de placement et disponibilités étant essentiellement détenus par le FRR. Les actifs financiers constatés ont diminué en 2020 (7,0 Md€), principalement en raison du versement de 5 Md€ à la CNAV correspondant au paiement de la soulte CNIEG gérée jusque-là par le FRR pour son compte.

Construction de l'indicateur L'endettement financier net de la sécurité sociale est calculé sur le champ des régimes de base, du FSV, de la CADES et du FRR. Il correspond à la différence entre les passifs financiers ou dettes financières essentiellement portés par la CADES et l'URSSAF caisse nationale, et qui représente le cumul des déficits passés restant à financer, et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, essentiellement constitués des actifs du FRR. Il ne tient pas compte des immobilisations, des capitaux propres négatifs (même si l'endettement financier destiné à financer la dette lui correspond en partie), des provisions pour risque et charge, et enfin des actifs et passifs circulant. Il reflète ainsi une partie de la situation bilantielle ou patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit. Cette situation est présentée de manière exhaustive dans le tableau patrimonial présenté dans l'annexe A à la loi de financement de la sécurité sociale et commentée dans l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Précisions méthodologiques Il a été choisi d'isoler les dettes financières de l'URSSAF caisse nationale et de la CADES ainsi que les actifs financiers du FRR. Il est à noter que les dettes de l'URSSAF caisse nationale et de la CADES sont celles représentées par un titre, à savoir des emprunts obligataires ou assimilés et autres titres de créance négociables comme des *Negotiable european commercial papers* ou des *euro commercial papers*. Il n'est donc pas tenu compte des dettes de l'URSSAF caisse nationale et de la CADES à l'égard d'établissements de crédit comme la Caisse des dépôts et consignations, ni des dépôts de l'URSSAF caisse nationale ni des autres passifs, à savoir essentiellement les dépôts de garantie reçus par la CADES. Par ailleurs, l'actif financier du FRR correspond aux valeurs mobilières et titres de placement détenus par le FRR mais n'intègre pas son encours bancaire.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.5.2. Dette reprise par la CADES, montant restant à amortir, amortissements annuels et intérêts versés par la CADES

Finalité Le suivi du montant de la dette sociale portée par la CADES permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la sécurité sociale, pour la part de la dette sociale dont le financement est assuré en recourant à des emprunts à moyen et long termes. Les ressources propres de la CADES lui permettent d'une part de payer les intérêts dus sur la dette reprise et, d'autre part, d'amortir progressivement le principal. Cet indicateur a pour objet d'apprécier l'effectivité de l'amortissement de la dette sociale, en rapprochant les montants amortis et le montant des intérêts versés par la CADES au cours d'un même exercice.

Résultats Depuis la prise en compte des dispositions des lois organique et ordinaire relatives à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020¹ qui ont organisé la reprise d'une dette par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) d'un montant de 136 Md€ (cf. *infra*), les perspectives d'extinction de la dette s'établissent désormais à 2033 (*indicateur n°2-5-3*). À fin 2020, le montant de la dette portée restant à amortir s'élevait à 93,0 Md€, pour un montant de dette transférée de 280,5 Md€ depuis la création de la caisse. Les ressources de la caisse ayant quasiment doublé à la suite des mesures prises en LFSS pour 2011, et les charges d'intérêts se maintenant à un niveau bas, le ratio dette amortie/ressources affectées a atteint, pour les exercices à 2010-2020, un niveau nettement supérieur à celui observé précédemment, les perspectives d'extinction de la dette s'établissaient à 2024 avant la programmation de nouvelles reprises.

Tableau 1 • Montant de la dette sociale portée par la CADES

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Objectif
Montant de la dette transférée à la CADES	en Md€	134,6	134,6	202,3	209	216,7	226,9	236,9	260,5	260,5	260,5	260,5	280,5	320,5	Extinction
	en pts de PIB	7,1	6,7	9,8	10	10,2	10,6	10,9	11,8	11,4	10,5	10,7	12,2	13,1	
Montant de la dette portée restant à amortir en fin d'année	en Md€	91,8	86,7	142,8	137,5	132,7	130,2	126,7	135,8	120,8	105,3	89,1	93,0	115,6	Extinction
	en pts de PIB	4,8	4,3	6,9	6,6	6,27	6,08	5,81	6,14	5,27	4,20	3,67	4,04	4,74	

Source : CADES.

En 2020, les lois organique et ordinaire relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont organisé un nouveau schéma de reprise de dette à hauteur de 136 Md€ dont :

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

À fin 2021, tenant compte du décret n° 2021-40 du 19 janvier 2021 qui a prévu le transfert de 40 Md€ à la CADES au titre des déficits des branches maladie (24,8 Md€, dont 18,6 Md€ au titre de 2020), vieillesse (1,6 Md€) et famille (0,4 Md€) du régime général, du FSV (6,9 Md€ dont 3,1 Md€ au titre de 2020), de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (1,3 Md€) et de la dotation au titre du désendettement pour favoriser les investissements dans les établissements de santé assurant le service public hospitalier (5 Md€), le montant de dette transférée s'élèverait à 320,5 Md€.

Afin de faire face à cette nouvelle reprise, l'horizon d'amortissement de la CADES a été prolongé jusqu'en 2033. L'affectation de recettes à la CADES a en conséquence été modifiée : à compter de 2025, le versement en provenance du FRR sera diminué et s'élèvera à 1,45 Md€. Parallèlement, à compter de 2024, la fraction de toutes les assiettes de contribution sociale généralisée (CSG) – à l'exception de celle sur le produit des jeux – sera diminuée de 0,15 point à compter de 2024 (soit 0,45 contre 0,60 auparavant).

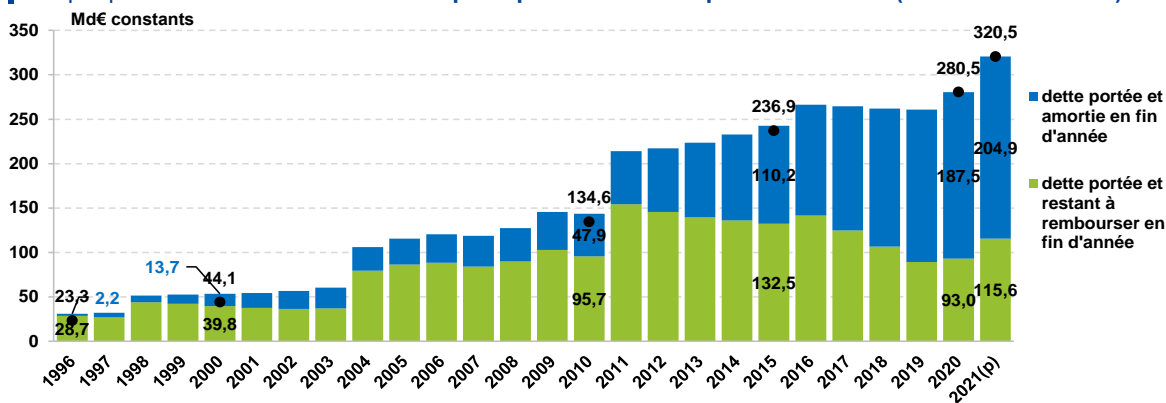
Dans ces conditions, la capacité prévisionnelle d'amortissement de la CADES est estimée à 17,4 Md€ en 2021, soit une augmentation de 1,3 Md€ par rapport au résultat obtenu en 2020.

Ces différents éléments conduisent à estimer le montant de dette amortie par la CADES à 204,9 Md€ à fin 2021 soit une fraction égale à 63,9 % de la dette qui lui a été transférée depuis sa création. Le stock de dette restant à amortir à fin 2021 serait de 115,6 Md€.

Le graphique suivant retrace l'évolution du montant de la dette reprise et de la dette d'ores et déjà amortie par la CADES depuis sa création.

¹ Loi n° 2020-992 et loi organique n° 2020-991 relatives à la dette sociale et à l'autonomie

Graphique 1 • Évolution de la dette reprise par la CADES depuis sa création (montants cumulés)



Source : Cades. (p) : prévisionnel.

Tableau 2 • Amortissements annuels et intérêts versés par la CADES

(en milliards d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(p)	Objectif
Montant des ressources affectées (en Md€)	8,1	8,2	15,5	16	15,8	16	16,5	16,8	17,2	17,7	18,3	17,6	18,6	Augmentation du ratio dette amortie/ ressources
Intérêts versés par la Cades (en Md€)	2,8	3	3,8	4,1	3,4	3,2	2,7	2,3	2,2	2,2	2,0	1,5	1,2	
Montant de la dette amortie (en Md€)	5,3	5,1	11,7	11,9	12,4	12,7	13,5	14,4	15	15,4	16,2	16,1	17,4	
Dette amortie/ ressources affectées	65,4%	62,2%	75,5%	74,4%	78,5%	79,4%	81,8%	85,7%	87,2%	87,0%	88,5%	91,4%	93,5%	

Source : CADES. (p) : montants prévisionnels.

Le montant de la dette amortie chaque année ne dépend pas uniquement du rendement des recettes affectées à la CADES. Plusieurs paramètres entrent en jeu, notamment le stock de la dette figurant au passif de la caisse et l'évolution des taux d'intérêt. Les reprises de dette prévues par la LFSS pour 2009, puis par la LFSS pour 2011 ont conduit au quasi doublement des recettes de la caisse. En conséquence et depuis 2011, le ratio dette amortie / ressources affectées est supérieur à 70 % et atteint 91,4 % en 2020. Il devrait atteindre 93,5 % en 2021.

Ces résultats sont la conséquence de la stabilité des ressources de la caisse, associée à la faiblesse des intérêts qu'elle a versés pour financer la dette reprise. En effet, le niveau historiquement bas des taux d'intérêt a permis d'améliorer significativement ses conditions de refinancement sur les marchés. Cette faiblesse relative de ses charges est également visible dans le tableau ci-après, qui retrace l'évolution de la somme des intérêts versés par la CADES depuis sa création, rapportée au montant total de la dette amortie.

Tableau 3 • Ratio intérêts versés/dette amortie par la CADES depuis sa création (en cumulé)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (p)
Intérêts cumulés versés / dette cumulée amortie	64%	63%	62%	56%	53%	49%	46%	43%	40%	37%	35%	33%	31%	29%

Source : CADES. (p) : montants prévisionnels.

L'évaluation des performances de la CADES sur les marchés est par ailleurs en partie assurée par le suivi de son taux de financement, c'est-à-dire du taux moyen de ses emprunts en cours qui demeure orienté à la baisse. Ainsi, il a diminué de 148 points de base entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2015, et s'établit depuis juin 2014 en-dessous de 2,5 %. Après une stabilisation au deuxième semestre 2015, la tendance s'est à nouveau accentuée courant 2016 et une nouvelle baisse a porté le taux de financement à son plus bas historique de 1,6 % au 30 novembre 2016. Il continue de s'établir à des niveaux historiquement bas, malgré une légère remontée à compter de novembre 2016 qui l'avait porté jusqu'à 2,14 %. Au 31 août 2021, il s'élève à 0,92 %. Si cette situation s'explique par des taux d'intérêt faibles, elle résulte aussi de la stabilité des recettes de la CADES, de la qualité reconnue de sa stratégie de financement et du positionnement de sa signature.

Construction de l'indicateur Le montant de la dette sociale portée par la CADES est constitué de la somme des montants dont la charge a été transférée à cette caisse par une disposition législative depuis sa création et dont la reprise est effective au dernier jour de l'exercice concerné. Le montant restant à rembourser résulte de la différence entre le montant de la dette sociale transférée à la CADES à la fin d'un exercice donné et le montant cumulé des amortissements effectués à la fin de l'exercice concerné. Il correspond à la situation nette comptable de la CADES.

Le montant de l'amortissement effectué par la CADES qui s'apparente au résultat net de la caisse est égal à la différence entre les ressources encaissées pendant l'année et les intérêts payés par la CADES. Il est utilisé pour le remboursement du principal.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.5.3. Perspectives d'extinction de la dette sociale de la CADES

Finalité Cet indicateur permet d'apprécier l'évolution de la durée nécessaire à l'amortissement complet de la dette sociale dont le refinancement a été confié à la CADES.

Résultats Sur la base des ressources dont elle dispose et de la dette lui restant à amortir, la CADES est en mesure de réaliser, via son modèle de gestion actif – passif présenté plus bas, différentes simulations d'extinction de la dette sociale, dont les résultats sont retranscrits dans le tableau suivant :

Tableau 1 • Perspectives d'extinction de la dette sociale de la CADES

	5% des scénarios les plus favorables	Scénario médian	5% des scénarios les plus défavorables	Objectif
Date d'extinction prévisionnelle de la CADES	2031	2032	2033	Non report de la date d'extinction de la dette portée par la CADES

Source : CADES.

Le tableau ci-dessus montre que, dans le scénario médian, en intégrant la reprise de 136 Md€ prévue dans les lois d'août 2020, la CADES aura amorti l'intégralité de la dette qui lui aura été transférée au cours de l'année 2032. Selon un scénario optimiste, dit « à 5 % de risque », la CADES pourrait amortir l'intégralité de la dette en 2032, contre 2035 un scénario pessimiste dit à « 95 % » de risque.

Ces résultats indiquent que les ressources transférées à la CADES par les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2011, 2012 et 2019 ainsi que par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie¹ sont suffisamment robustes pour garantir, en prévision, le respect par la caisse de son calendrier d'amortissement.

Pour mémoire, la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale avait dérogé à la règle fixée dans la LOLFSS de 2005 et autorisé la LFSS pour 2011 à reporter de quatre années, en prévision, la date d'extinction de la caisse. Cet aménagement à titre exceptionnel de la règle organique s'était traduit par un report de la date prévisionnelle d'extinction de la CADES de 2021 à 2025. L'élargissement programmé par la LFSS pour 2014 du schéma de reprise inscrit en LFSS pour 2011, et la reprise anticipée effectuée en application de la LFSS pour 2016 n'ont pas eu pour effet de retarder la date d'extinction de la dette. En revanche, la reprise de 136 Md€ de dette prévue dans les lois du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont eu pour effet de repousser l'extinction de la dette sociale à 2033, en affectant les ressources correspondantes à son financement. Les simulations réalisées par la Cades pour définir l'horizon d'extinction de la dette intègrent donc cette nouvelle reprise de dette à partir de 2020.

Construction de l'indicateur La CADES présente au passif de son bilan une dette constituée d'un portefeuille d'instruments financiers souscrits par des investisseurs, et, à l'actif de son bilan l'ensemble de ses ressources (0,5 point de CRDS, 0,6 point de CSG, versement annuel de 2,1 Md€ du Fonds de réserve pour les retraites) qui lui permettent de verser les intérêts et d'amortir cette dette. L'activité de la Cades la place en situation de risque d'inadéquation entre l'actif et le passif. Pour pallier ce risque, inhérent à son activité, la CADES a élaboré un modèle de gestion actif-passif à partir duquel elle détermine une stratégie optimale d'amortissement de la dette. Celui-ci procède en deux étapes :

- Il modélise les facteurs principaux qui gouvernent l'évolution d'éléments représentant son bilan d'une manière synthétique. Ces facteurs sont le taux de croissance du produit intérieur brut, le taux d'accroissement de l'indice des prix hors tabac et la courbe des taux d'intérêt. Leur évolution est représentée par un système d'équations dynamiques. Le modèle peut ainsi générer un grand nombre (8 000) de trajectoires de ces facteurs principaux par une méthode de simulation aléatoire dite « méthode de Monte-Carlo » ;
- Il modélise aussi les éléments synthétiques représentatifs du bilan et leurs évolutions projetées. Ainsi, sont simulés simultanément à l'actif, la chronique des recettes de CRDS et CSG dans le futur, et au passif, l'évolution du portefeuille d'endettement, et des charges résultant de l'activité.

Le bilan peut ainsi être projeté sur un horizon suffisamment long par la méthode de simulation évoquée, afin de déterminer la vitesse d'amortissement de la dette, et en particulier l'intervalle de confiance de la durée d'amortissement.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

¹ Cette loi, en prolongeant l'horizon de la CADES, fixe le versement du FRR à 1,45 Md€ à compter de 2025 et réduit la fraction de toutes les assiettes de contribution sociale généralisée (CSG) – à l'exception de celle sur le produit des jeux – de 0,15 point à compter de 2024.

2.5.4. Dette « courante » des organismes de sécurité sociale (non reprise par la CADES)

Finalité Bien qu'elle en constitue la plus grande part, la dette portée par la CADES ne représente actuellement pas l'intégralité de la dette sociale. Le suivi des déficits cumulés des régimes de base non repris par la CADES ou le cas échéant par l'État permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la sécurité sociale pour la part couverte par le recours à des emprunts de court terme, lesquels ont pour vocation première le financement des décalages frictionnels en trésorerie entre les recettes et les dépenses.

Résultats La dette courante des organismes de sécurité sociale évolue en fonction des déficits annuels et du rythme des reprises de dette par la CADES.

Tableau 1 • Dette « courante » des organismes de sécurité sociale (non reprise par la CADES)

Situation au 31 décembre, en Md€	2013	Reprises de dette en 2014	2014	Reprises de dette en 2015	2015	Reprises de dette en 2016	2016	2017	2018	2019	Reprises de dette en 2020	2020	Objectif
Solde cumulé du régime général net des reprises de dette	-25,8	7,3	-28,2	6,2	-28,9	19,8	-13,2	-15,4	-14,8	-16,3	10,2	-36,5	Solde positif ou nul
Solde cumulé du FSV net des reprises de dette	-2,9	2,7	-3,6	3,8	-3,7	3,8	-3,6	-6,6	-8,3	-9,9	6,2	-6,2	
Solde cumulé du régime des exploitants agricoles* net des reprises de dette	-2,8	0,0	-3,0	0,0	-3,3	0,0	-3,6	-3,8	-3,7	-3,6	3,6	0,0	
Total	-31,5	10,0	-34,8	10,0	-35,9	23,6	-20,3	-25,7	-26,8	-29,8	20,0	-42,7	

*La LFSS pour 2009 a intégré financièrement la branche maladie du régime des exploitants agricoles au régime général. Les soldes repris dans le tableau ci-dessus ne concernent que la branche vieillesse.
 Source : DSS

La LFSS pour 2014 a prévu un élargissement du périmètre de la reprise des dettes du régime général votée en LFSS pour 2011 et ramené le dernier exercice repris de 2018 à 2017. Les déficits maladie et famille des exercices 2012 à 2017 pouvaient désormais être également transférés, toujours dans les limites de 10 Md€ par an et de 62 Md€ sur la période prévue en LFSS pour 2011. En cas de dépassement de ces plafonds, la priorité était donnée aux déficits vieillesse. En conséquence, la CADES a repris en 2014, en sus des déficits 2013 de la CNAV et du FSV, la majeure partie du déficit 2012 de la branche maladie.

Toujours en conformité avec ce nouveau schéma de reprise de dette, la CADES a repris en 2015, après régularisation des montants transférés en 2014, les déficits vieillesse 2014 de la CNAV et du FSV, le reliquat du déficit maladie pour 2012 et le déficit famille 2012 ainsi qu'une partie des déficits maladie 2013.

La LFSS pour 2016 a supprimé le plafond annuel de reprise de dette de 10 Md€, ramené la date du dernier déficit repris à 2015 et ainsi permis la saturation immédiate de l'enveloppe de 62 Md€ prévue par la LFSS pour 2011. Ce nouveau schéma de reprise, dont l'objectif était de profiter du niveau historiquement bas des taux sur les marchés obligataires, a abouti à un transfert anticipé de 23,6 Md€ de déficits du régime général et du FSV à la CADES dès 2016.

Afin de prendre en compte les effets de la crise sanitaire sur les finances sociales, les lois organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont organisé de nouveaux transferts de dette à la CADES, à hauteur de 136 Md€. En 2020, la CADES a ainsi repris 20 Md€ de déficits cumulés au 31 décembre 2019 dont 10,2 Md€ au titre des déficits maladie, 6,2 Md€ au titre des déficits de la CNAV et du FSV et 3,6 Md€ au titre des déficits de la CCMSA. Il est également prévu de reprendre les déficits cumulés des exercices 2020 à 2023.

Après les reprises de dette effectués en 2020, la dette « courante » du régime général, du FSV et de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles atteint 42,7 Md€ en 2020. Le déficit cumulé du régime général s'élève à 36,5 Md€ et le déficit cumulé du FSV à 6,2 Md€. Enfin, le montant de la dette de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles est nul.

Construction de l'indicateur Le niveau de la dette sociale non reprise par la CADES ou par l'État est évalué en faisant la somme des montants des soldes comptables cumulés du régime général, du FSV et de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles et en en déduisant les montants repris par la CADES. Il n'intègre toutefois pas les effets des changements comptables qui peuvent modifier le report à nouveau dans le bilan des organismes.

Précisions méthodologiques Pour le régime général, afin de tenir compte, d'une part, des précédentes reprises de dette et, d'autre part, des transferts d'excédents de la CNAV vers le FRR, la dette non reprise est constituée des déficits cumulés de la CNAM depuis 2007, et des déficits des autres branches depuis 2005. Cette évaluation est conforme aux préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) du Sénat de mai 2006, qui avait relevé l'absence de parfaite cohérence entre la somme des soldes cumulés depuis 1998 et le report à nouveau des branches.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.5.5. Couverture du passif et performance du Fonds de réserve pour les retraites

Finalité Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, afin de gérer les réserves financières destinées à contribuer au financement des besoins à moyen terme des régimes de retraite liés à la transition démographique. L'indicateur vise à apprécier le bon niveau de sécurisation des engagements du Fonds.

Précision sur le dispositif La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 avait précisé l'horizon de décaissement des actifs du Fonds et ainsi clarifié son passif. L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale dispose en effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'en 2024, « *le fonds verse chaque année, au plus tard le 31 octobre, 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale afin de participer au financement des déficits au titre des exercices 2011 à 2018, des organismes chargés d'assurer les prestations du régime de base de l'assurance vieillesse* ».

Ces versements devaient permettre l'amortissement par la caisse des déficits du régime général et du fonds de solidarité vieillesse à hauteur de 62 Md€ supplémentaires sans modifier l'horizon d'amortissement global de la dette sociale.

Pour permettre au FRR d'assurer ces versements annuels dans les meilleures conditions, l'allocation stratégique du fonds a été adaptée. Elle se caractérise par un portefeuille structuré en une poche dite « de couverture », composée d'actifs obligataires, organisant un adossement partiel au passif, et une poche dite « de performance » regroupant des actifs diversifiés (actions, immobilier, dette des pays émergents) visant un surcroît de rendement.

L'ampleur des déficits sociaux constatés à fin 2019 et des déficits prévisionnels futurs ont justifié de prévoir une reprise de dette d'ampleur et une modification de l'horizon d'amortissement global de la dette sociale. La loi organique n° 2020- 991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a donc repoussé de 2025 à 2033 l'horizon d'amortissement de la dette sociale, ouvrant ainsi la possibilité de nouveaux transferts de dettes d'un montant maximal de 136 Md€.

La loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a prolongé après 2024 le versement annuel du FRR à la CADES. A compter de 2025, et jusqu'en 2033, celui-ci s'élèvera à 1,45 Md€. Il est destiné à faire contribuer le FRR au financement des déficits postérieurs à 2018 de la branche vieillesse du régime général et du fonds de solidarité vieillesse.

Le cadre de la gestion des 40 % de la soulte versée par les entreprises électriques et gazières (IEG) lors de l'adossement de leur régime à la CNAV a quant à lui été modifié par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie. L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale prévoyait que ces sommes (augmentées du rendement de leur placement, mais diminuées des frais de gestion engagés par le Fonds) soient intégralement rétrocédées à la CNAV dès 2020. Le FRR a ainsi reversé l'intégralité de la soulte CNIEG de 5 Md€ à l'URSSAF caisse nationale en juillet 2020.

Le présent indicateur permet :

- d'une part, d'apprécier la capacité du Fonds à honorer ses engagements à travers un ratio de couverture du passif (rapport entre l'actif net du FRR et les versements restant à assurer en direction de la CADES. Le ratio de couverture est soumis à deux seuils d'alerte : jusqu'en 2013, si le ratio passait en-deçà de 130 % ou au-delà de 160 %, le comité stratégie investissement du FRR devait se réunir pour étudier les possibilités de rééquilibrage entre la poche de couverture et les actifs de performance, qu'il s'agisse dans le premier cas de sécuriser davantage le passif, ou dans le second cas de mettre à profit les marges de manœuvres dégagées par l'augmentation de la valeur du portefeuille du Fonds. Depuis avril 2014, les seuils d'alerte ne sont désormais plus définis au regard du ratio de financement mais en fonction du montant du surplus (qui doit demeurer depuis 2021 entre 3,5 Md€ et 6,5 Md€). Ces seuils sont actualisés lors de l'analyse de l'allocation stratégique par le conseil de surveillance ;
- d'autre part, de rendre compte de la performance de la gestion financière du FRR, sur un exercice donné ou depuis 2004.

Résultats Le tableau suivant présente l'évolution du ratio de couverture du passif du FRR, la chronique des versements à la CADES, la valeur de marché du FRR depuis 2011, la performance annuelle de ses actifs, ainsi que de leur performance moyenne annualisée depuis 2004.

En application de la LFSS pour 2011, le FRR a effectué son onzième versement de 2,1 Md€ à la CADES le 25 juin 2021, portant le montant cumulé des versements à 23,1 Md€. Au 30 juin 2021, soit postérieurement à cette opération, la valeur de marché des actifs du Fonds s'établit à 25,6 Md€, contre 26,3 Md€ au 31 décembre 2020. Le portefeuille se décompose de la façon suivante : 59,8 % d'actifs de performance et 40,2 % d'actifs de couverture.

Comme tout investisseur de long terme, le FRR s'expose à l'intérieur de sa période de placement à des variations de la valeur de ses actifs liées à celles des marchés financiers qui peuvent être globalement importantes, tant à la baisse qu'à la hausse. La performance globale du Fonds doit donc être mesurée sur une plus longue période. Au 30 juin 2021, la performance globale du FRR en moyenne annuelle depuis sa création s'établit à 4,1 %, soit son niveau de 2019. Ainsi, les effets de la crise sanitaire et le ralentissement de l'activité économique au début de l'année 2020 ont été compensés par la reprise qui a porté les marchés dès la fin du mois de mars 2020 - date à laquelle la performance moyenne avait chuté à 3,16 %. Ainsi, les pertes du 1^{er} semestre 2020 n'ont pas effacé les gains de 2019. Par ailleurs, la trajectoire constatée début 2020 continue d'être observée : l'actif a progressé de 4,9 % au cours des six premiers mois de l'année 2021.

Tableau 1 • Taux de couverture du passif et performance du FRR

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**	Objectif
Ratio de couverture (actif net / passif)		137%	135%	144%	149%	156%	166%	183%	185%	210%	120%	132%	
Montant du surplus (en Md€)	-	-	-	-	12,2	13,1	14,2	16,5	15,1	17,6	4,3	6,1	Entre 3,5 Md€ et 6,5 Md€ depuis le 25 juin 2021
Cumul des versements à la CADES (Md€ courants)		2,1	4,2	6,3	8,4	10,5	12,6	14,7	16,8	18,9	21	23,1	
Valeur de marché du portefeuille au 31/12 (Md€ courants)	37	35,1	35,4	36,3	37,2	36,3	36,0	36,4	32,6	33,7	26,3	25,6	
Performance de placement de l'année	4,2%	0,4%	10,5%	5,0%	8,7%	3,1%	5,0%	7,1%	-5,2%	9,7%	1,0%	4,9%	
Performance moyenne annualisée du FRR*	3,0%	2,8%	3,5%	3,7%	4,2%	4,1%	4,2%	4,4%	3,7%	4,1%	3,9%	4,1%	La plus élevée possible

Sources : FRR/DSS.

* Les mandats ont commencé à être activés à partir du 28 juin 2004.

** Données arrêtées au 30 juin 2021

Le choix de substituer le critère du surplus à celui du ratio de financement s'explique par les hausses mécaniques du ratio de financement à chaque versement vers la CADES au mois d'avril. En effet, ce ratio, qui est le rapport entre l'actif net du FRR et les versements restant à assurer en direction de la CADES, évolue à la hausse à chaque paiement inscrit au passif, même dans de mauvais scénarios de performance. Ainsi, le ratio de financement de 160 % a été atteint dès 2016.

Cet indicateur avait donc perdu toute sa pertinence pour apprécier l'adéquation entre la politique de placement du Fonds au regard des deux objectifs assignés : sécuriser ses engagements vis-à-vis de la CNAV et de la CADES d'une part, optimiser le rendement de ses placements d'autre part. Pour remédier à cette difficulté, les seuils sont désormais exprimés en surplus avec des bornes basses fixées entre 3,5 Md€ et une borne haute fixée à 6,5 Md€ pour 2021. La limite haute de 6,5 Md€ correspond à des scénarios de marché très positifs, situation dans laquelle il conviendrait de convoquer le CSI afin de cristalliser les gains et de modifier en conséquence l'allocation stratégique d'actifs. Les bornes à la baisse comme à la hausse sont redéfinies chaque fois que l'allocation stratégique est revue par le conseil de surveillance. Au 30 juin 2021, le surplus s'établit à 6,1 Md€.

Construction de l'indicateur L'indicateur retenu décrit, année après année :

- le ratio de couverture du passif jusqu'en 2016 et la valeur de marché du portefeuille du FRR qui sont arrêtés au 31 décembre de chaque année, sauf pour l'année en cours pour laquelle ces données sont valorisées au 30 juin ;
- le montant du surplus remplace le ratio de financement, c'est-à-dire l'excédent des actifs sur le passif (versements vers la CADES et, jusqu'en 2019, soulte IEG) ;
- le cumul des versements annuels destinés à la CADES et fixés par la LFSS pour 2011 ainsi que la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie ;
- la performance de l'année des placements financiers effectués par le Fonds ;
- la performance moyenne annualisée du FRR depuis 2004.

Précisions méthodologiques Le ratio de couverture du passif du FRR représente le rapport entre l'actif net du FRR et son passif constitué du total des versements annuels de 2,1 Md€ puis de 1,45 Md€ restant à assurer en direction de la CADES en vue du financement de l'amortissement des dettes de la branche vieillesse, et, jusqu'en 2019, de la soulte IEG.

Le montant du surplus représente la différence entre le montant de l'actif et celui du passif constitué du total des versements vers la CADES et, jusqu'en 2019, de la soulte IEG. Le calcul de la performance annuelle du portefeuille d'investissements du FRR traduit la variation de richesse du portefeuille global (l'actif net du Fonds) entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année, ajustée des éventuels apports de capitaux. Les valeurs des actifs sont fondées sur leur cours de marchés, pour les actifs cotés, ou sur des valorisations d'experts indépendants, pour les actifs non cotés. Le calcul de la performance est effectué selon un rythme hebdomadaire ainsi qu'en fin de mois. Les performances hebdomadaires sont ensuite chaînées pour obtenir la performance cumulée du portefeuille global sur une longue période. La performance moyenne annualisée (c'est à dire rapportée sur une base annuelle) s'obtient par annualisation actuarielle de la performance cumulée.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.6. Viser des prélèvements sociaux sur les ménages globalement proportionnels aux revenus mais limités sur les bas salaires et les revenus de remplacement

Finalité Cet indicateur vise à analyser la façon dont les prélèvements sociaux varient en fonction du niveau de vie des ménages. Ces prélèvements se composent, d'une part, des cotisations patronales, et d'autre part, de l'ensemble des cotisations et contributions sociales (CSG, CRDS...) portant sur les revenus des ménages. Des taux de prélèvement proportionnels aux revenus – éventuellement plafonnés – se justifient par la proportionnalité des prestations aux revenus (prestations de retraite et de chômage, indemnités journalières) et, en maladie, par l'objectif de solidarité excluant une tarification au risque. Toutefois, des politiques d'exonération de cotisations patronales sur les bas salaires et de solidarité (minima sociaux non soumis à cotisations et moindre imposition des revenus de remplacement) conduisent à réduire le niveau des prélèvements sociaux au bas de la distribution des revenus.

Résultats En 2020, les transferts opérés par les prélèvements sociaux représentent en moyenne 34 % du niveau de vie des personnes vivant en ménage ordinaire, 17 % pour les cotisations patronales et 17 % pour les autres cotisations et les contributions sociales. Le champ des ménages dits « ordinaires » exclut les personnes vivant en résidences collectives (foyers d'hébergement, prison...), en habitation mobile ou dans des abris de fortune.

Tableau 1 • Rapport moyen des prélèvements sociaux au niveau de vie des personnes en 2020, selon leur niveau de vie

	Décile de niveau de vie										Ensemble des ménages	Objectif
	< D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	> D9		
Niveau de vie annuel moyen, après transferts (en euros)	9 750	13 830	16 420	18 790	21 110	23 650	26 470	29 920	35 250	59 980	25 520	Un prélèvement proportionnel, mais limité sur les bas salaires et les revenus de remplacement
Cotisations patronales par UC	4%	8%	11%	14%	16%	17%	19%	22%	25%	29%	17%	
Autres cotisations et contributions sociales (CSG, CRDS...) par UC	8%	10%	13%	16%	17%	18%	19%	20%	22%	25%	17%	
Total des cotisations et contributions par UC	12%	18%	24%	30%	33%	36%	39%	42%	47%	55%	34%	

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020) ; modèle Ines 2020 provisoire, calculs Drees.

Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 2020, les 10 % de personnes les plus modestes disposent en moyenne d'un niveau de vie de 9 750 € annuels. Pour cette population, les cotisations patronales (rapportées au nombre d'unité de consommation -UC- du ménage) s'élèvent en moyenne à 4 % du niveau de vie, et l'ensemble des cotisations salariales et des contributions sociales (CSG, CRDS) en représentent en moyenne 8 %.

La part des prélèvements sociaux croît avec le niveau de vie, notamment pour les personnes les plus modestes (situées sous le 3^{ème} décile), en raison des allègements de charges patronales sur les bas salaires et d'une plus forte concentration des titulaires de revenus de remplacement au bas de l'échelle des revenus. Ainsi, les cotisations patronales représentent en moyenne 4 % du niveau de vie des 10 % de personnes les plus modestes et jusqu'à 29 % du niveau de vie pour les personnes situées au-delà du 9^{ème} décile. Les autres cotisations et les contributions sociales s'échelonnent, en moyenne, de 8 % du niveau de vie pour les personnes dont le niveau de vie est inférieur au premier décile à 25 % pour les personnes dont le niveau de vie est supérieur au neuvième décile.

Le rapport des cotisations et contributions sociales au niveau de vie varie aussi selon la situation d'activité de la personne de référence : quand celle-ci occupe un emploi, les prélèvements sociaux représentent en moyenne 45 % du niveau de vie des personnes qui composent le ménage, alors qu'ils n'en représentent que 11 % quand la personne de référence est au chômage. Cela s'explique par la nature des revenus perçus en lien avec l'assiette des prélèvements sociaux. D'une part, les cotisations sociales suivent majoritairement une logique assurantielle (vieillesse, chômage) et portent donc essentiellement sur les revenus d'activité. Ainsi, lorsque la personne de référence du ménage est retraitée, elle ne paie plus de cotisations. D'autre part, les taux de contribution sociale sont plus faibles pour les revenus de remplacement (chômage et retraite) que pour les revenus d'activité. Sous condition de ressources, certains taux sont aussi réduits voire annulés (exonération pour les bas revenus). Les contributions sociales pèsent donc moins fortement sur le niveau de vie des personnes sans emploi que sur celui des personnes qui travaillent. En 2020, le développement du chômage partiel a pu contribuer à limiter les cotisations sociales des actifs occupés, l'indemnisation du chômage partiel étant exclue de l'assiette des cotisations.

Tableau 2 • Rapport moyen des prélèvements sociaux au niveau de vie des personnes en 2020, selon le statut d'activité de la personne de référence du ménage

	Statut d'activité de la personne de référence du ménage				
	active occupée	au chômage	à la retraite	autre inactive (hors études)	ensemble
Niveau de vie annuel moyen, après transferts (en euros)	27 030	15 920	25 400	17 670	25 520
Cotisations patronales par UC	24%	2%	2%	8%	17%
Autres cotisations et contributions sociales (CSG, CRDS...) par UC	22%	9%	9%	9%	17%
Total des cotisations et contributions par UC	45%	11%	11%	17%	34%

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020) ; modèle Ines 2020 provisoire, calculs Drees.

Champ : ménages ordinaires vivant en France métropolitaine dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note de lecture : en 2020, les personnes vivant dans des ménages dont la personne de référence est active occupée disposent en moyenne d'un niveau de vie (après transferts) de 27 030 euros annuels. Pour cette population, les cotisations patronales du ménage (rapportées au nombre d'unité de consommation -UC-) s'élèvent en moyenne à 24 % du niveau de vie ; les autres cotisations et les contributions sociales (notamment CSG et CRDS) en représentent en moyenne 22 %. Pour plus de précisions sur les différents concepts, se référer aux précisions méthodologiques.

Construction de l'indicateur Les prélèvements sociaux ont été estimés à l'aide du modèle de micro-simulation Ines, géré conjointement par la Drees, l'Insee et la Cnaf. Elles résultent de calculs réalisés par la Drees sur une version provisoire du modèle Ines 2020. Les barèmes de la législation 2020 ont été appliqués à une population représentative, à cette date, des ménages ordinaires (ensemble des ménages ne vivant ni dans des habitations mobiles ni en collectivité) en France métropolitaine, dont la personne de référence n'est pas étudiante. Le millésime 2020 du modèle Ines intègre les conséquences de la crise sanitaire et du chômage partiel sur les revenus d'activité.

Les prélèvements sociaux sont calculés en proportion du niveau de vie. Ils sont présentés selon la position des personnes par rapport aux déciles de niveau de vie, et selon le statut d'activité de la personne de référence du ménage. En effet, la structure des prélèvements diffère fortement entre les personnes qui travaillent et les autres, puisque les cotisations sociales pèsent presque exclusivement sur les revenus du travail. On distingue les prélèvements sociaux acquittés par les entreprises (cotisations patronales) de ceux qui sont à la charge des ménages (autres cotisations et contributions sociales, essentiellement la CSG et la CRDS).

Précisions méthodologiques Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages, les revenus de remplacement (notamment les pensions de retraite et les indemnités chômage), les prestations familiales et la majeure partie des prestations et minima sociaux, nets des cotisations, des impôts directs et des contributions sociales. Les impôts directs pris en compte sont l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation. Les contributions sociales sont la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS), divers prélèvements sur les revenus du patrimoine, la contribution exceptionnelle de solidarité pour les titulaires de la fonction publique ainsi que la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA). Le niveau de vie d'un ménage et des personnes qui le composent correspond au revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation. On attribue 1 unité à la personne de référence du ménage, 0,5 unité aux autres personnes âgées de 14 ans et plus, et 0,3 unité aux enfants âgés de moins de 14 ans, selon l'échelle dite « de l'OCDE modifiée ». Le niveau de vie permet de comparer des ménages de taille différente ; il est le même pour toutes les personnes qui composent le ménage.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DREES

2.7. Limiter les exemptions de cotisations sociales

Finalité Depuis quelques années, des réflexions sont menées sur l'intérêt et les modalités d'un encadrement de l'extension des exemptions de cotisations sociales devant permettre de sécuriser les ressources de la Sécurité sociale. Le présent indicateur porte sur le montant (en volume et en part de la masse salariale) des rémunérations extra-salariales, soumises ou non à la CSG, à la CRDS ou à d'autres contributions et échappant à l'assiette des cotisations sociales.

Résultats Les éléments de rémunération présentés dans le tableau 1 sont exclus de l'assiette soumise aux prélèvements sociaux dans le cadre des dispositifs d'exemption d'assiette. Certains d'entre eux sont soumis à la CSG et à la CRDS dès le premier euro (épargne salariale et protection sociale complémentaire), tandis que d'autres en sont partiellement (indemnités de rupture) voire totalement (primes exceptionnelles) exonérés. En 2020, la masse totale de ces éléments de rémunération atteint 59,9 Md€ soit 10,7 % de la masse salariale. Elle est en hausse de 7 % par rapport à 2019, sous l'effet de l'augmentation du recours aux dispositifs de participation financière et d'actionnariat salarié et de l'extension des primes exceptionnelles.

Tableau 1 • Montant des exemptions de cotisations sociales rapporté à la masse salariale

Dispositifs	Mesures soumises à contribution			Masse des éléments de rémunération exclus de l'assiette des cotisations (en Md€)		Montants rapportés à la masse salariale	Objectif
	CSG/CRDS	FS	C. dédiée	2019	2020	2020	
I. Participation financière et actionnariat salarié				20,7	22,8	4,1%	Limitation de l'impact pour la sécurité sociale : total en diminution
Participation	x	x		7,2	8,1	1,4%	
Intéressement	x	x		9,3	10,0	1,8%	
Plan d'épargne en entreprise (PEE)	x	x		2,0	1,9	0,3%	
Stock options et attributions gratuites d'actions			x	2,2	2,9	0,5%	
II. Protection sociale complémentaire en entreprise				21,6	21,6	3,9%	
Prévoyance complémentaire*	x	x		17,8	17,8	3,2%	
Retraite supplémentaire	x	x	x	3,1	3,1	0,6%	
Plan d'épargne retraite collective	x	x		0,7	0,7	0,1%	
III. Aides directes consenties aux salariés				7,4	7,1	1,3%	
Titres restaurant				3,9	3,9	0,7%	
Chèques vacances				0,6	0,6	0,1%	
Avantages accordés par les CE				2,6	2,5	0,4%	
CESU				0,2	0,2	0,0%	
IV. Indemnités de rupture				4,4	4,4	0,8%	
Indemnités de licenciement				2,4	2,4	0,4%	
Indemnités de mise à la retraite			x	0,1	0,1	0,0%	
Indemnités de rupture conventionnelle		x		2,0	2,0	0,4%	
TOTAL EXEMPTIONS				54,1	56,0	10,0%	
PRIMES EXCEPTIONNELLES				1,9	3,9	0,7%	
MASSE TOTALE EXCLUE DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS				56,0	59,9	10,7%	

* : hors indemnités décès versées par les mutuelles.

Sources : DARES – enquête ACEMO-PIPA et Urssaf-Caisse nationale pour les données sur l'épargne salariale (les assiettes de la participation et de l'intéressement présentées ici sont relatives aux exercices comptables 2018 à 2019). Estimations DSS pour la protection sociale complémentaire en entreprise et la retraite supplémentaire à partir des données DREES. Estimations DSS pour les aides directes consenties aux salariés à partir des statistiques publiques fournies par la Commission nationale des titres restaurant, par l'Agence nationale des chèques vacances, par la Direction Générale des Entreprises (CESU préfinancé), par l'INSEE (enquête ECMOSS 2016) et par le rapport de septembre 2007 de la Cour des comptes (avantages accordés par les comités d'entreprise). Estimations DSS pour les indemnités de rupture à partir de données Urssaf – Caisse nationale. Estimation DSS pour le montant des primes exceptionnelles.

Les **dispositifs d'épargne salariale** constituent la principale source de dérogation à l'assiette des cotisations. L'assiette exemptée correspondant à ces dispositifs est estimée à 22,8 Md€ en 2020, soit 38 % du montant total des exemptions d'assiette. Elle est en hausse de 10 % en 2020 sous l'effet combiné de la dynamique de l'épargne salariale et des effets en année pleine de la suppression en 2019, dans le cadre de l'application de la loi PACTE, du forfait social sur l'intéressement et la participation respectivement dans les PME et les entreprises de moins de 50 salariés.

La **protection sociale complémentaire en entreprise** constitue la 2^{ème} source de dérogation à l'assiette des cotisations. L'assiette exemptée correspondant à ce dispositif est estimée à 21,6 Md€ en 2020, soit 36 % du total

des exemptions. La réglementation relative aux plafonds régissant l'exonération de cotisations de ces dispositifs a été profondément modifiée par la loi sur les retraites d'août 2003, afin d'encourager les employeurs à développer des régimes de retraite supplémentaire et des régimes de prévoyance complémentaire remplissant des conditions de sécurité financière et d'équité pour tous les salariés (cf. *annexe 5 du PLFSS 2009*). Ces dispositifs sont moins sensibles à la conjoncture économique et aux résultats des entreprises. Le montant des exemptions correspondant à la protection complémentaire est stable entre 2019 et 2020.

L'assiette exemptée correspondant aux **aides directes consenties aux salariés**, constituée des contributions des employeurs aux titres restaurants, aux chèques vacances, aux Chèques Emploi Service Universel et autres avantages versés *via* les comités économiques et sociaux, est estimé en 2020 à 7,1 Md€ soit 12 % du total des exemptions.

L'assiette des **indemnités de rupture** (licenciement, mise à la retraite, conventionnelle) qui échappent aux cotisations sociales est estimé quant à elle à 4,4 Md€ en 2020 soit 7 % du total des exemptions.

Enfin, les **primes exceptionnelles** mises en place en 2019, dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économique et sociale (MUES) et reconduites en 2020, dans le cadre du PLFSS, sont totalement exonérées de prélèvement sociaux. Leur montant s'est établi à 1,9 Md€ en 2019 et a plus que doublé en 2020, pour s'établir à 3,9 Md€ compte tenu de l'extension du dispositif du fait de la crise sanitaire, et de l'attribution d'une prime exceptionnelle aux agents des administrations publiques mobilisés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Des contributions sociales spécifiques ont été progressivement mises en place sur la plupart de ces assiettes¹² afin de sécuriser les recettes de la sécurité sociale sans remettre en cause ces exemptions d'assiette des cotisations sociales.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a institué un **forfait social** sur l'intéressement, la participation, les abondements employeurs aux plans d'épargne et la retraite supplémentaire, au taux de 2 %. Ce taux a ensuite été fixé à 4 % par la LFSS pour 2010, puis à 6 % par la LFSS pour 2011, à 8 % par la LFSS pour 2012 et à 20 % à compter du 1^{er} août 2012 par LFR pour 2012. Les contributions des employeurs destinées au financement des prestations complémentaires de prévoyance et les indemnités de rupture conventionnelle y sont également assujetties respectivement depuis 2012 et 2013. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a modifié le taux du forfait social pour les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place un dispositif de participation et qui concluent pour la première fois un accord de participation et d'intéressement (taux de 8 %). Par ailleurs, l'abondement des entreprises et les versements des salariés sur les PERCO qui sont investis en titres de PME-ETI sont soumis à un taux dérogatoire de 16 %. L'objectif était de faire en sorte que les nouveaux avantages consentis aux salariés et aux employeurs sous forme de revenus exonérés (intéressement, participation, retraite supplémentaire) ne se traduisent pas par un manque à gagner supplémentaire pour la sécurité sociale. La LFSS pour 2019 a toutefois supprimé le forfait social pour les entreprises de moins de 50 salariés qui ne sont pas soumises à l'obligation de mettre en place un dispositif de participation pour les sommes qu'elles versent au titre de la participation, de l'intéressement, ainsi que celles versées sur un plan d'épargne salariale quel que soit le support (PEE, PEI, PERCO). Le forfait social a également été supprimé pour les entreprises de moins de 250 salariés pour les sommes versées au titre de l'intéressement. Le taux du forfait social est en outre réduit à 10 % pour l'abondement effectué dans le cadre du plan d'épargne d'entreprise (PEE).

Les attributions de stock-options ou d'actions gratuites et les indemnités de mise à la retraite sont quant à elles soumises depuis 2008 à des **contributions patronales spécifiques** dont les taux actuels sont respectivement de 30 %, 20 % et 50 %.

Ces différentes contributions représentent une voie médiane entre l'absence totale d'assujettissement et l'application des taux de droit commun, plus élevés.

¹² A l'exception des aides directes consenties aux salariés totalement exonérés de contributions sociales.

Précisions méthodologiques Les sommes indiquées dans la colonne « montants de la perte d'assiette » du tableau ci-dessus correspondent aux montants versés par les employeurs dans le cadre des divers dispositifs répertoriés dans la première colonne du tableau (cf. dispositions juridiques en annexe 5 du PLFSS).

L'estimation de l'assiette de l'épargne salariale a été révisée en 2021 à partir de nouvelles données de l'Urssaf Caisse-nationale sur l'épargne salariale. En effet, ces nouvelles données provenant de la DSN, permettent d'estimer de manière plus précise, la part de l'épargne salariale (participation, intéressement, PEE) versée dans les entreprises de moins de 10 salariés. Les montants de l'épargne salariale disponibles dans l'enquête PIPA de la DARES qui ne couvre que les entreprises de 10 salariés et plus sont ainsi corrigés pour couvrir un champ complet.

L'estimation de la perte d'assiette relative à la protection sociale complémentaire en entreprise a été calculée à partir des montants versés par les employeurs et les salariés au titre des contrats de prévoyance complémentaire. L'abondement de l'employeur a été estimé en faisant l'hypothèse qu'il représente environ 56 % du montant total des cotisations (cette hypothèse est conforme à celle retenue par la Cour des Comptes dans son relevé de constatations sur l'assiette des cotisations sociales et fiscales, et est par ailleurs confirmée par une enquête de l'Irdes sur la participation des employeurs au financement de la prévoyance complémentaire, cf. Questions d'économie de la santé n° 181 2012). De même, l'évaluation de l'assiette liée aux dispositifs de retraite supplémentaire est déduite du montant des cotisations versées par les employeurs au titre des contrats de retraite supplémentaire. Les données relatives au montant des cotisations versées ont été collectées par la Drees dans le cadre du suivi statistique de l'épargne retraite. L'abondement de l'employeur à ces dispositifs a été fixé par hypothèse à 60 % du montant total des cotisations versées. Ce taux est conforme à celui repris par la Cour des comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de 2007. La méthode d'estimation de cette assiette a également été modifiée depuis le PLFSS 2010, pour tenir compte du fait que la fraction des cotisations versées par l'employeur excédant un certain seuil (5 % du plafond de la sécurité sociale (PSS) ou 5 % de la rémunération soumise à cotisations sociales dans la limite de 5 fois le PSS) est réintégrée à l'assiette des cotisations sociales.

L'estimation de la perte d'assiette relative aux indemnités de rupture se base sur les montants d'indemnités déclarés par les employeurs dans la Déclaration Annuelle de Données Sociales (DADS) et dans les Déclarations Sociales Nominatives (DSN).

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.8. Limiter les prélèvements effectifs à la charge de l'employeur, notamment au niveau du Smic

Finalité Cet indicateur permet de déterminer le niveau effectif des prélèvements dont s'acquittent les employeurs, en tenant compte des réductions de cotisations accordées au titre des mesures générales d'exonération de cotisations sur les bas salaires et, du crédit d'impôt dont bénéficient les employeurs au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) jusqu'en 2018 où il disparaît et est transformé en réduction pérenne de cotisations. Il vise à mesurer le poids réel des prélèvements à la charge de l'employeur sur le salaire brut. L'indicateur est calculé au niveau du Smic, car c'est à ce niveau de salaire que l'effort d'allègement des cotisations sociales payées par les employeurs est le plus important (au 1^{er} janvier 2020, 13 % des salariés du secteur privé étaient rémunérés à ce niveau d'après la Dares). L'indicateur est également calculé au niveau du plafond de la sécurité sociale (3 428 €/mois en 2021 soit 2,21 Smic brut).

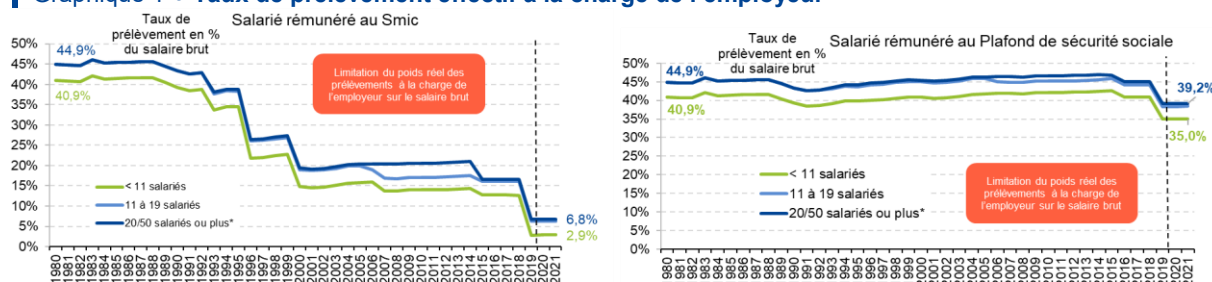
Résultats Le taux de prélèvement global augmente de 0,01 point entre 2020 et 2021 au niveau du Smic et de 0,02 point au niveau du plafond de la sécurité sociale en raison de la hausse du taux de cotisation AT-MP (0,69 % à 0,70 % pour la part mutualisée et 2,22 à 2,24 % pour le taux moyen). La part des prélèvements de sécurité sociale dans l'ensemble des cotisations et contributions augmente par rapport à 2020, passant de 58,94 % à 59,72 %.

Tableau 1 • Décomposition du taux de prélèvement effectif à la charge de l'employeur en 2020 et 2021

	Salarié rémunéré au Smic						Salarié rémunéré au plafond de la sécurité sociale						Objectif
	2020			2021			2020			2021			
	< 11 salariés	11 à 49 salariés	>= 50 salariés	< 11 salariés	11 à 49 salariés	>= 50 salariés	< 11 salariés	11 à 49 salariés	>= 50 salariés	< 11 salariés	11 à 49 salariés	>= 50 salariés	
Taux de prélèvement effectif global	2,93%	6,33%	6,78%	2,94%	6,34%	6,79%	34,98%	38,38%	39,23%	35,00%	38,40%	39,25%	Limitation du poids réel des prélèvements à la charge de l'employeur sur le salaire brut
dont régime général de sécurité sociale	1,53%	1,53%	1,53%	1,54%	1,54%	1,54%	23,12%	23,12%	23,12%	23,44%	23,44%	23,44%	
dont autres cotisations	1,40%	4,80%	5,25%	1,40%	4,80%	5,25%	11,86%	15,26%	16,11%	11,56%	14,96%	15,81%	
UNEDIC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%	4,05%	
AGIRC / ARRCO / AGFF	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,01%	6,01%	6,01%	6,01%	6,01%	6,01%	
Autres	1,40%	4,80%	5,25%	1,40%	4,80%	5,25%	1,80%	5,20%	6,05%	1,50%	4,90%	5,75%	
Part du régime général de la Sécurité sociale dans les prélèvements sociaux, en%	52,29%	24,19%	22,58%	52,45%	24,31%	22,69%	66,10%	60,24%	58,94%	66,98%	61,04%	59,72%	

Source : DSS.

Graphique 1 • Taux de prélèvement effectif à la charge de l'employeur



* à compter de 2020, les seuils d'effectifs retenus pour les prélèvements sociaux ont été uniformisés et sont passés de 20 à 50 salariés

Source : DSS.

En 30 ans, le niveau des prélèvements effectifs dont s'acquittent les employeurs au niveau du Smic a été quasiment divisé par sept, pour les entreprises de plus de 50 salariés : leur part dans le salaire brut est ainsi passée de 45,6 % en 1988 à 6,8 % en 2021. Ces dernières années, les taux de cotisation ont été modifiés à plusieurs reprises.

Concernant les cotisations finançant les branches du régime général de sécurité sociale :

- Hausse du taux d'assurance maladie depuis 2016 de 12,8 % à 13 % en 2018 puis baisse de 6 points au 1^{er} janvier 2019 pour les rémunérations en dessous de 2,5 Smic afin de compenser la disparition du CICE ;
- les récentes réformes des retraites ont programmé l'augmentation des taux de cotisations patronales affectées à la branche vieillesse afin de financer l'élargissement des possibilités de départ en retraite à 60 ans. Le taux plafonné a ainsi été progressivement augmenté de 0,25 point entre 2012 et 2016, tandis que le taux déplafonné a augmenté de 0,3 point entre 2013 et 2017 dans le cadre de la réforme des retraites de 2014. La hausse du taux déplafonné vieillesse intervenue en 2014 a été compensée par une baisse de même ampleur (0,15 point) du taux de cotisation patronale famille ;
- le taux moyen de cotisation AT-MP a été relevé de 0,06 point entre 2012 et 2015. A l'inverse, le taux moyen de cotisation AT-MP a diminué de 0,22 point entre 2015 et 2020 tandis que le taux de cotisation patronale de la

branche maladie a augmenté de 0,2 point sur cette période. En 2021, le taux moyen de cotisation AT-MP a été relevé de 0,02 point.

Concernant les autres cotisations et contributions patronales :

- le taux de cotisation Arrco a été relevé de 0,08 point en 2014, puis de 0,07 point en 2015. En outre, les régimes de retraites Agirc Arcco ont fusionné depuis le 1^{er} janvier 2019. En conséquence le taux de cotisation patronale est passé de 5,85 % en 2018 pour un salarié non cadre et 18,82 % pour un salarié cadre à 6,01 % depuis 2020.
- le taux du versement transport a été relevé de 0,1 point au 1^{er} juillet 2013, de 0,15 point au 1^{er} juillet 2015 et de 0,1 point au 1^{er} avril 2017 (*cf. précisions méthodologiques*) ;
- une contribution de 0,016 % destinée au financement des organisations professionnelles et syndicales a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2015 ;
- la cotisation pénibilité de base de 0,01 % destinée au financement du compte pénibilité, qui avait été mise en place au 1^{er} janvier 2017, a été supprimée au 1^{er} janvier 2018 ;
- une baisse de 0,6 % de la contribution à la formation professionnelle a été appliquée au 1^{er} janvier 2015 pour les entreprises de plus de 20 salariés. Depuis le 1^{er} janvier 2020, ce seuil d'effectifs a été porté à 50 salariés.
- le taux de cotisation au régime de garantie des salaires (AGS) a en outre diminué de 0,05 point au 1^{er} janvier 2016. Des baisses du taux de même ampleur ont été appliquées au 1^{er} janvier 2017 et au 1^{er} juillet 2017. Il est ainsi passé de 0,3 % à 0,15 % entre 2015 et 2017.
- le taux de cotisation d'assurance chômage a été augmenté de 0,05 point au 1^{er} octobre 2017.

La diminution sur longue durée des taux de prélèvements sociaux observée résulte principalement de la mise en place depuis 1993 des mesures d'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires. Elle a été nettement renforcée avec la mise en place du CICE en 2013, du pacte de responsabilité à compter de 2015 puis la transformation du CICE en baisse pérenne de cotisations en 2019, dont les effets ont largement compensé les hausses de taux listées ci-dessus.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, le pacte de responsabilité a en effet réduit fortement les prélèvements sociaux sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic. Deux dispositions sont entrées en vigueur à cette date : une baisse du taux de cotisation patronale famille de 1,8 point, et un renforcement du dispositif d'allègements généraux permettant d'exonérer les entreprises de la totalité des cotisations versées aux Urssaf au niveau du Smic (maladie, vieillesse, famille, AT-MP dans la limite de 0,84 point en 2018, contribution de solidarité pour l'autonomie et contribution au fond national d'aide au logement. Ainsi, sur le champ des cotisations patronales de sécurité sociale, le taux de prélèvement effectif au niveau du Smic avant CICE était de 1,44 % en 2015 contre 4,69 % en 2014. En 2018, ce taux s'établit à 1,38 %. La transformation du CICE en baisse de cotisations a étendu les allègements généraux aux cotisations patronales obligatoires de retraite complémentaire (6,01 %, depuis la fusion des régimes Agirc et Arrco) à partir du 1^{er} janvier 2019 et aux contributions patronales d'assurance chômage (4,05 %) à partir du 1^{er} octobre 2019. Le taux de prélèvement patronal effectif au niveau du Smic s'établissait ainsi à 1,44 % sur le champ de la sécurité sociale. Ce taux a augmenté de 0,09 point en 2020 puis de 0,01 point en 2021, en conséquence de la hausse de la part mutualisée de la cotisation AT-MP en 2020 et en 2021. Le taux de prélèvement patronal effectif au niveau du Smic s'établit ainsi, en 2021, à 1,54 % sur le champ de la sécurité sociale.

Les mesures d'allègements étant dégressives et s'annulant pour les rémunérations équivalentes à 1,6 Smic, elles ne concernent pas les rémunérations égales au plafond de la sécurité sociale (qui s'élève à 3 428 € mensuels bruts en 2021, soit un salaire équivalent à 2,21 Smic). A ce niveau de rémunération, sur le champ des cotisations patronales de sécurité sociale, le taux de prélèvement effectif s'élève à 23,44 % en 2021, soit 8 points de moins qu'en 2015 malgré la hausse des taux de cotisations vieillesse. Cette diminution s'explique par l'application du second volet du pacte de responsabilité qui a étendu la réduction de 1,8 point du taux de cotisation d'allocations familiales aux salaires jusqu'à 3,5 Smic à compter du 1^{er} avril 2016, puis par la baisse de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie depuis le 1^{er} janvier 2019. La part du régime général dans l'ensemble des prélèvements pour une entreprise de plus de 50 salariés reste néanmoins sensiblement supérieure pour les salaires équivalents à un plafond (58,72 %) à celle prévalant au niveau du Smic (22,69 % en 2021).

En 2021, compte tenu de la création de la branche autonomie, la contribution de solidarité pour l'autonomie entre dans le champ de la sécurité sociale. En conséquence, la part des prélèvements de sécurité sociale dans l'ensemble des cotisations et contributions augmente par rapport à 2020, passant de 58,94 % à 59,72 %. (Cet effet de périmètre n'a pas eu d'impact sur le taux de prélèvement patronal effectif total).

Construction de l'indicateur Le taux de prélèvement effectif global est la somme de l'ensemble des cotisations sociales patronales. Le taux de prélèvement effectif du régime général est construit en déduisant le montant de l'exonération calculé au niveau du Smic du taux de cotisation de sécurité sociale tel qu'il est défini dans le barème réglementaire de cotisations. Les taux de cotisation de sécurité sociale sont rapportés à l'ensemble des prélèvements sociaux sur les salaires acquittés par les employeurs, au niveau du Smic et du plafond de la sécurité sociale.

Précisions méthodologiques Les cotisations du régime général regroupent les cotisations maladie, vieillesse, famille, AT-MP (en raison de la variabilité des cotisations AT-MP, le taux utilisé dans la construction du tableau précédent est un taux moyen calculé sur l'ensemble des salariés, égal à 2,22 % en 2018 et 2020 et 2,24 % en 2021), et la contribution de solidarité pour l'autonomie depuis 2021 (0,3 %)

Les cotisations hors champ du régime général de sécurité sociale regroupent les cotisations Assedic (assurance chômage et fonds national de garantie des salariés) et retraite complémentaire (Agirc-Arrco, CEG), et diverses autres taxes (apprentissage, formation professionnelle, construction, versement transport, versement organisations professionnelles et syndicales et fond national d'aide au logement). Sauf mention contraire, bien que le tableau détaille les situations selon la taille d'entreprise, les taux de cotisation commentés concernent des salariés non cadres d'entreprises de plus de 50 salariés domiciliées à Paris (le taux du versement transport est en conséquence particulièrement élevé).

Organisme responsable de la production de l'indicateur : DSS

2.9. Assurer un revenu disponible croissant avec les revenus d'activité

Finalité La mise en œuvre d'une politique de soutien monétaire aux bas revenus implique de réaliser un arbitrage entre trois objectifs constituant un triangle d'incompatibilité pour les économistes : la générosité du montant des prestations, la maîtrise du coût budgétaire, et les incitations au retour à l'emploi (Bozio, Grenet). Il s'agit de trouver un équilibre entre ces trois objectifs. Le but de cette fiche est de s'assurer que le système de redistribution n'est pas désincitatif au travail, c'est à-dire qu'une augmentation de revenu d'activité se traduit effectivement par une augmentation de revenu disponible.

Résultats A configuration familiale et nature de revenu données, chaque euro supplémentaire de revenu d'activité correspond presque toujours à une hausse de revenu disponible, mais de moindre ampleur. Une augmentation de revenu d'activité implique une diminution du montant de prestations versé et une augmentation des prélèvements, mais moindre que l'augmentation des revenus d'activité elle-même. Certaines prestations voient leur montant diminuer dès le premier euro perçu (RSA ou AAH), d'autres s'ajustent à partir d'un certain niveau de ressources (aides au logement). L'ajustement peut être linéaire ou effectué par tranches (Allocations familiales). Seule l'ASF ne dépend pas des ressources des parents¹³. Pour que les foyers gagnent financièrement à la reprise d'un emploi, la prime d'activité commence par croître avec les revenus du travail avant de se réduire progressivement au-delà d'un certain seuil de ressources. Elle peut ainsi compenser de fait la baisse des autres prestations.

Pour une personne seule, 1 euro supplémentaire de revenu d'activité perçu correspond à une augmentation en moyenne de 67 centimes de revenu disponible. Toutefois, selon le niveau de revenu d'activité initial, l'incitation monétaire à l'augmentation de l'activité est d'intensité variable. Les paragraphes suivants illustrent les différents niveaux de gains à l'emploi pour une personne seule pouvant choisir sa quotité de travail selon sa fonction d'utilité sous-jacente :

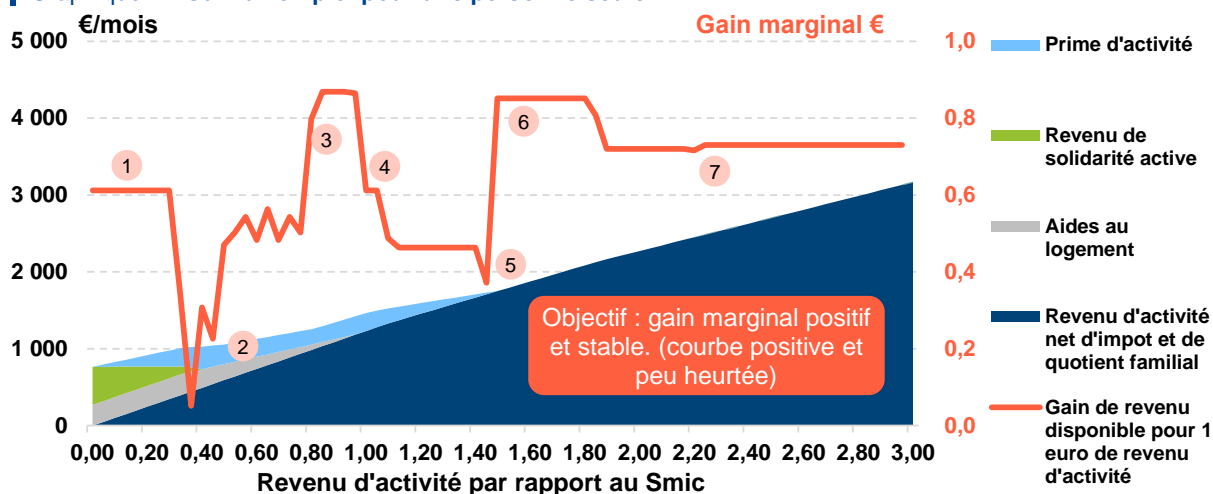
- **Pour une personne seule sans revenu d'activité**, le RSA et les aides au logement lui assurent un revenu disponible de 766 euros (soit 0,62 Smic).
- **Pour les revenus d'activité inférieurs à 0,4 Smic**, elle conserve une partie des prestations sociales lorsque ses revenus d'activité augmentent : à chaque fois que ses revenus d'activité croissent d'un euro, les prestations sociales diminuent d'un montant inférieur à un euro (en moyenne de 39 centimes), et le revenu disponible augmente donc de 61 centimes (point 1, graphique 1). Par construction, le barème du RSA ne crée pas d'incitation monétaire à la reprise d'activité puisque sa finalité est de garantir un niveau de ressources minimum qui dépend uniquement de la configuration du foyer : en conséquence, son montant diminue autant que les revenus d'activité augmentent. C'est la prime d'activité, dont les individus bénéficient dès le premier euro de revenu d'activité, qui permet de compenser la baisse du RSA et de générer ainsi une hausse du revenu disponible en cas d'augmentation du revenu d'activité.
- **A 0,4 Smic**, une personne seule ne perçoit plus le RSA (montant inférieur au seuil de versement de 6 euros). A ce niveau de revenu, le dépassement de ce seuil se traduit par une forte réduction du gain à l'emploi, avec un gain effectif de 5 centimes pour tout euro supplémentaire de revenu d'activité (point 2, graphique 1).
- **Pour les revenus d'activité compris entre 0,4 Smic et 1 Smic**, en revanche, le gain de revenu disponible lié à une hausse de 1 euro du revenu d'activité augmente fortement passant de 5 centimes à 87 centimes grâce à la prime d'activité, soit un niveau supérieur à ceux atteints avec des revenus d'activités plus faibles. Cela est lié au bonus de la prime d'activité que perçoivent les personnes gagnant au moins un demi-Smic et dont le montant maximal – revalorisé au 1^{er} janvier 2019 – est obtenu à partir d'un Smic (point 3, graphique 1). A ce point, le montant de la prime d'activité est également gonflé par la baisse des AL prises en compte dans les ressources de l'individu pour le calcul de ses droits.
- **Entre 1 Smic et 1,5 Smic**, l'accroissement de revenu disponible pour un euro de revenu d'activité supplémentaire est plus faible (autour de 48 centimes) (point 4, graphique 1). Cette diminution de l'incitation monétaire à l'augmentation des revenus d'activité est due à la baisse progressive de la prime d'activité (qui n'est plus versée à partir de 1,5 smic).

¹³ Dans la maquette de la Cnaf, toutes les personnes seules avec au moins un enfant reçoivent le montant maximal d'ASF auquel elles peuvent prétendre (aucune pension alimentaire versée).

- **De 1,5 Smic à 1,9 Smic**, le gain de revenu disponible pour un euro d'activité supplémentaire est très important (85 centimes en moyenne, point 6, graphique 1). Cela correspond à une situation où la hausse de revenu d'activité ne conduit plus à une baisse de prestation, et où l'individu n'est soumis qu'à la première tranche d'imposition sur le revenu.
- **A partir de 1,9 Smic**, l'individu change de tranche et le gain de revenu disponible lié à l'augmentation d'un euro des revenus d'activité s'établit à 72 centimes, au moins pour les revenus atteignant jusqu'à 4 Smic (point 7, graphique 1).

Pour une personne seule, les gains à l'emploi sont presque toujours positifs mais d'importance variable entre 0 et 2 Smic¹⁴. La prime d'activité joue un rôle fortement incitatif à la marge extensive du marché du travail en assurant aux travailleurs modestes un revenu supérieur à ce qu'ils pourraient percevoir en l'absence d'activité professionnelle. Elle joue également un rôle à la marge intensive grâce à son montant qui augmente d'abord avec le revenu d'activité et qui reste élevé grâce à son bonus, revalorisé en 2019. Les incitations monétaires à l'augmentation de l'activité sont cependant modérées par la baisse des prestations qui accompagne l'augmentation du revenu. Quand elles ont un caractère forfaitaire (montant ou seuil de versement), les prestations cessent d'être versées dès que les ressources du foyer dépassent – ne serait-ce que de 1 euro – le plafond réglementaire ou le seuil de non-versement. Dès lors, l'incitation financière peut varier de façon très importante sur une plage de revenus réduite et sans justification économique. Cependant, ces situations ne se rencontrent que pour quelques rares niveaux de revenus, et se voient vite compensées en cas de nouvelles augmentations de revenu d'activité. A titre d'exemple, sans même dépasser le plafond de ressources de la prime d'activité, une configuration de ressources conduisant à un montant de prime d'activité inférieur à 15 euros suffit pour perdre le bénéfice de cette prestation. Dans ce cas, le revenu disponible augmente moins fortement, à la suite de l'obtention d'un euro supplémentaire de revenus d'activité (point 5, graphique 1)¹⁵. Pour les familles, cet effet de seuil se retrouve également pour les prestations familiales forfaitaires. Dès lors qu'un individu atteint le seuil de revenu qui le rend inéligible à une prestation dont il bénéficiait jusqu'alors, tout gain supplémentaire risque d'être contrebalancé par une perte équivalente – voire supérieure – de prestation, conduisant à un impact nul ou négatif sur le revenu disponible malgré une hausse de l'activité.

Graphique 1 • Gain à l'emploi pour une personne seule



Gain marginal : Gain de revenu disponible pour 1 euro de revenu d'activité

Source : cas-types, barèmes juillet 2021, calculs CNAF.

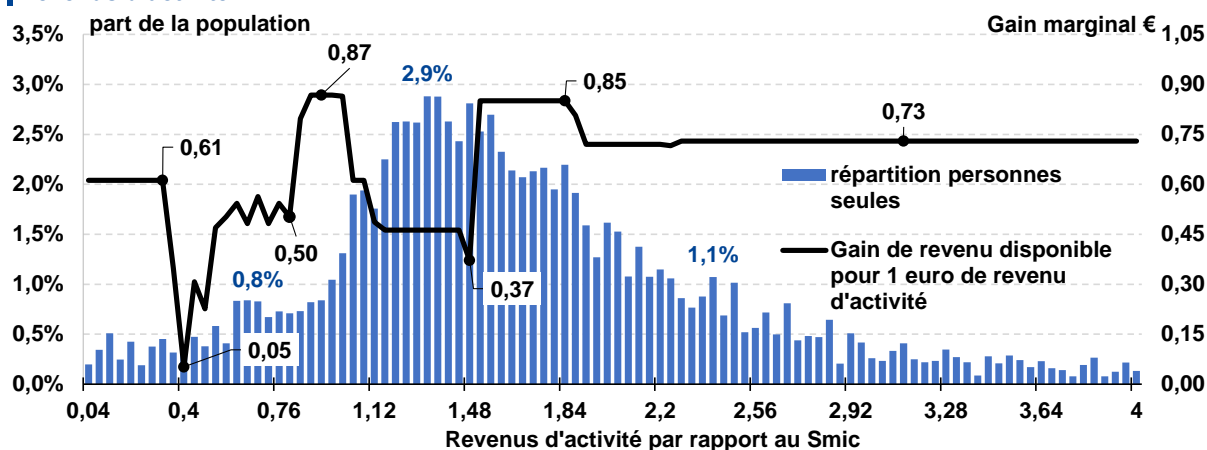
Note de lecture : Lorsque le revenu d'activité est équivalent à 0,2 Smic, le revenu disponible d'une personne seule s'élève à 917 € par mois. Il se décompose en 246 € de salaire, 149 € de prime d'activité, 271 € d'aide au logement et 250 € de RSA (axe des ordonnées de gauche). Lorsque le revenu d'activité d'une personne qui a un salaire de 0,2 Smic croît de 1 €, son revenu disponible augmente de 61 centimes (axe de droite).

¹⁴ L'aspect intégralement positif sur le graphique 1 est lié au choix de l'échelle des abscisses. En effet, les gains à l'emploi sont ici étudiés pour un euro supplémentaire tous les 0,04 Smic, et non pour chaque euro tout au long de la distribution. Si l'échelle était d'un euro, le premier euro aboutissant à l'interruption du versement d'une prestation se traduirait par un gain négatif, qui se retrouve ensuite compensé à mesure que le revenu augmente

¹⁵ Avec une échelle de revenu plus fine, le gain de revenu disponible pour un euro supplémentaire de revenu d'activité serait négatif.

Parmi les personnes seules ayant une activité salariée, 56 % bénéficient de gains marginaux de revenu disponible élevés, supérieurs à 70 centimes pour un euro de revenu d'activité supplémentaire (graphique 2). A contrario, 29 % des personnes seules ont une incitation monétaire à l'accroissement de l'activité professionnelle moins élevée : elles ont au maximum 50 centimes de revenu disponible supplémentaire lorsque leur revenu d'activité augmente d'un euro (graphique 2). 0,4 % des salariés vivant seul (soit 14 000 personnes) ont des revenus proches de 0,4 Smic, et sont concernés par une très faible incitation monétaire à l'augmentation de leurs revenus.

Graphique 2 • Surcroît de revenu disponible et répartition des personnes seules salariées en fonction des revenus d'activité



Gain marginal : Gain de revenu disponible pour 1 euro de revenu d'activité

Champ : Les effectifs sont issus de l'ERFS 2017. Ils prennent en compte les personnes seules, vivant en ménage ordinaire en France métropolitaine, non retraitées et salariées. Le cas type permettant de calculer le gain de revenu disponible ne prend pas en compte les personnes handicapées et les aides au logement sont calculées pour des ménages vivant en zone 2.

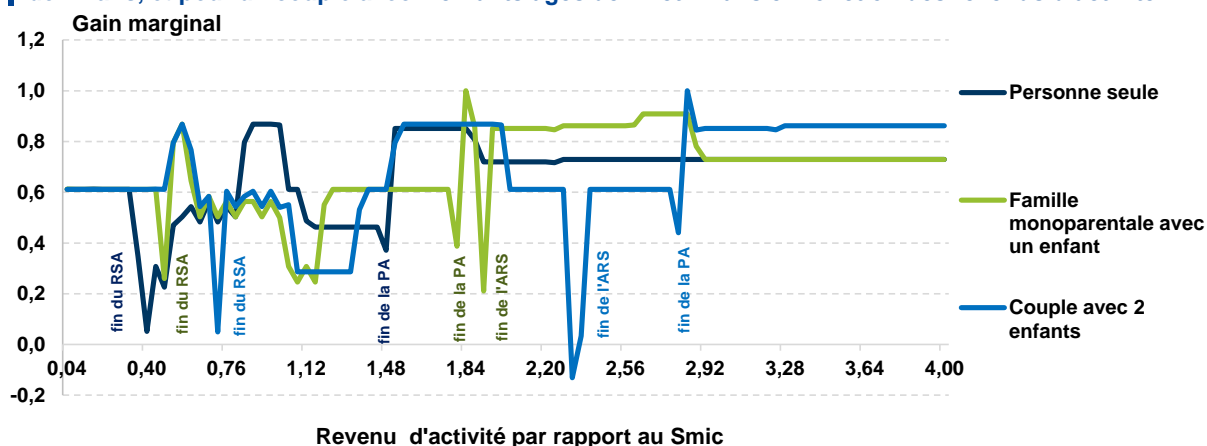
Source : Cas-types, barèmes juillet 2021 et modèle de microsimulation Ines 2019, ERFS 2017, calculs CNAF.

Note de lecture : Parmi les personnes seules salariées, 2,9 % ont des salaires compris entre 1,32 et 1,36 Smic. Pour 1 euro de revenu d'activité supplémentaire, le revenu disponible augmente en moyenne de 46 centimes lorsque le revenu d'activité correspond à 1,36 Smic.

Pour toutes les configurations familiales, le gain de revenu disponible à la suite d'une augmentation de 1 € du revenu d'activité est en moyenne de 67 centimes. Cependant, lorsque les revenus sont inférieurs à 1 Smic, le gain marginal de revenu disponible est en moyenne légèrement inférieur à 60 centimes.

Les variations du gain de revenu disponible sont similaires pour toutes les configurations familiales, mais elles ne surviennent pas aux mêmes niveaux de revenus puisque les points de sortie des prestations diffèrent selon la composition de la famille (graphique 3). Par exemple, le gain de revenu disponible diminue subitement lorsque le RSA n'est plus versé (montant de RSA inférieur à 6 €/mois) : cette diminution survient lorsque les revenus d'activité sont équivalents à 0,4 Smic pour les personnes seules, à 0,52 Smic pour les familles monoparentales avec un enfant et à 0,72 Smic pour les couples avec 2 enfants. L'existence d'allocations différentielles pour certaines prestations, comme l'ARS, contribuent à réduire l'effet désincitatif du passage du seuil d'éligibilité, sans pour autant le neutraliser totalement, en raison notamment de l'existence de seuils de versement (15 euros pour l'ARS). Une fois que le ménage n'est plus éligible aux prestations sociales, son gain marginal de revenu disponible redevient élevé et varie faiblement (seulement, en raison du barème d'impôt sur le revenu). Pour les personnes seules, cette phase est atteinte pour des revenus d'activité d'au moins 1,5 Smic, pour les familles monoparentales avec 1 enfant une fois que les revenus d'activité sont supérieurs à 1,9 Smic et pour les couples avec 2 enfants à partir de 2,9 Smic.

Graphique 3 • Gain à l'emploi pour une personne seule, pour une famille monoparentale avec 1 enfant âgé de 11 ans, et pour un couple avec 2 enfants âgés de 11 et 12 ans en fonction des revenus d'activité



Gain marginal : Gain de revenu disponible pour 1 euro de revenu d'activité

Source : cas-types, barèmes juillet 2021, calculs CNAF.

Note de lecture : Pour un couple avec 2 enfants de 11 et 12 ans dont les revenus d'activité du couple s'établissent à 2 Smic, leur revenu disponible augmente de 87 centimes lorsque les revenus d'activité croissent d'un euro.

Dans le cas-type relatif à un couple avec deux enfants, il est supposé qu'il y a un seul travailleur pour un revenu d'activité allant jusqu'à 100% du Smic. Au-delà, l'un des conjoints perçoit le Smic à temps plein et l'autre le différentiel de revenu salarial.

Pour le revenu égal à 0 (premier point du graphique), le gain de revenu disponible pour 1 euro de revenu d'activité n'est pas calculé car il n'a pas de sens.

Construction de l'indicateur

Hypothèses pour les cas-types : Les cas types sont réalisés à partir du barème en vigueur en juillet 2021.

Dans le cas-type relatif à un couple avec deux enfants, il est supposé qu'il y a un seul travailleur pour un revenu d'activité allant jusqu'à 100 % du Smic. Au-delà, l'un des conjoints perçoit le Smic à temps plein et l'autre le différentiel de revenu salarial.

En outre, pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire, on affecte le montant intermédiaire de cette prestation correspondant aux enfants de 11 à 12 ans. Les personnes handicapées ne sont pas représentées. Les revenus d'activités sont les seuls revenus perçus. L'aide au logement est calculée pour la zone 2.

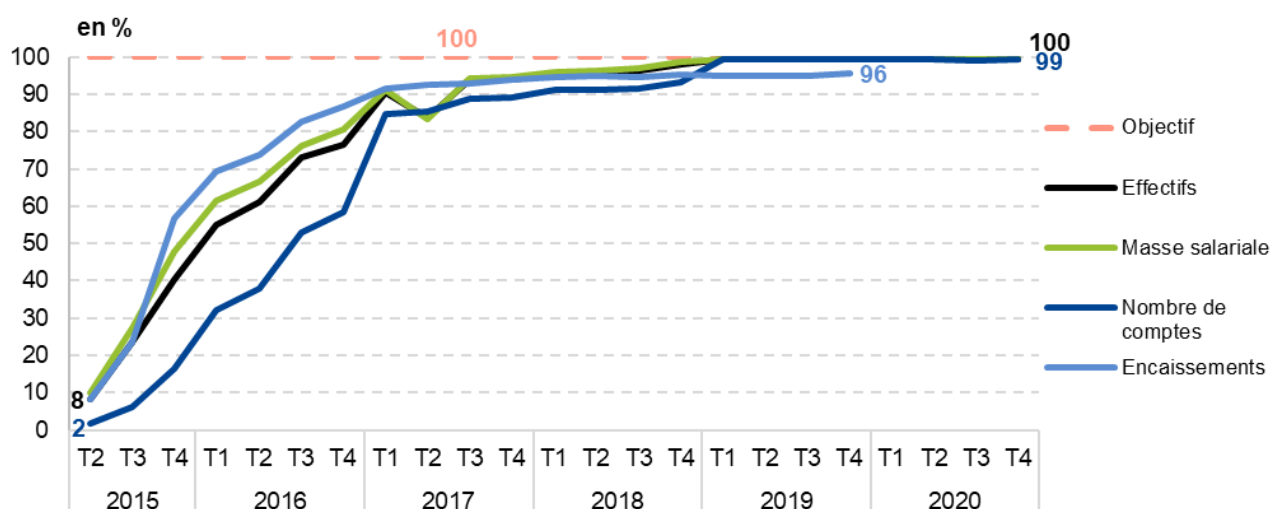
Organisme responsable de la production de l'indicateur : CNAF

2.10. Promouvoir l'utilisation des procédures dématérialisées

Finalité Des solutions de dématérialisation des procédures sont offertes aux cotisants par différents organismes et administrations dans une optique de simplification des démarches. La dématérialisation présente également l'avantage d'assurer une certaine fluidité des échanges et d'être source d'économies de gestion. Cet indicateur vise d'une part à suivre la montée en charge de la déclaration sociale nominative (DSN) et d'autre part à déterminer l'attractivité des procédures dématérialisées offertes aux cotisants, en particulier les catégories non concernées par la DSN.

Résultats Fin 2020, plus de 99 % des comptes cotisants sont en DSN atteignant l'objectif fixé (graphique 1). A compter de 2019, l'enjeu est porté sur le secteur public qui bascule très progressivement dans ce système déclaratif. A fin décembre 2020, 6 % des comptes du secteur public, qui représentent 14,6 % de la masse salariale de ce secteur, sont en DSN (graphique 2). Par ailleurs, 88,3 % des volets sociaux du Cesu sont déclarés sur internet, 92,5 % des cotisants « employeurs et travailleurs indépendants » (TI) ont dématérialisé le paiement de leurs cotisations et 95,3 % des autoentrepreneurs utilisent les procédures dématérialisées.

Graphique 1 • Montée en charge de la DSN depuis 2015 – secteur privé

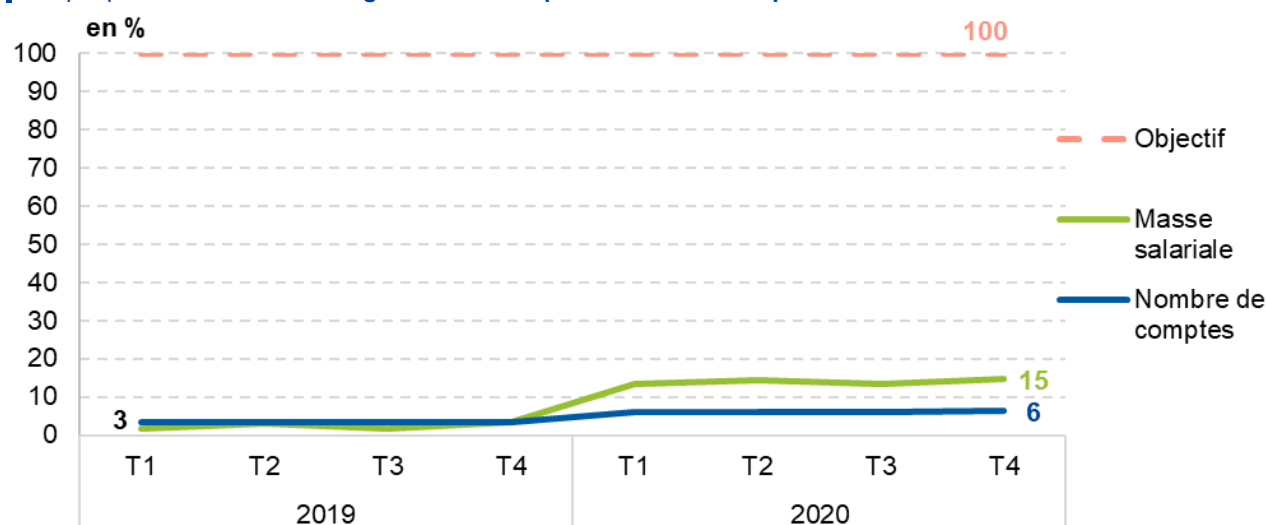


Note: Le 2^{ème} trimestre 2015 correspond au premier trimestre d'application de l'obligation de déclaration via la DSN.

Source : ACOSS-Urssaf

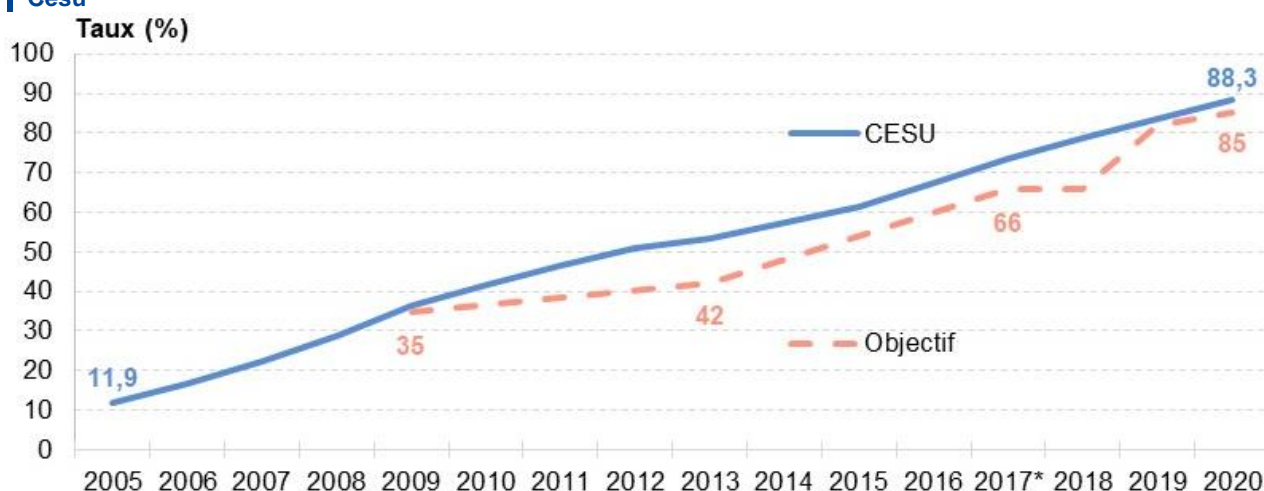
Champ : Régime général (secteur privé).

Graphique 2 • Montée en charge de la DSN depuis 2019 – secteur public



Source : Urssaf caisse Nationale - ACOSS.

Graphique 3 • Part de volets sociaux dématérialisés utilisés par les particuliers employeurs déclarant au Cesu



Données calculées en période d'emploi (cf. précisions méthodologiques).
Source : Urssaf caisse Nationale - ACOSS.

Fin 2020, 88,3 % des volets sociaux du Cesu sont déclarés sur Internet, soit une augmentation de 4,8 points par rapport à l'année précédente (cf. graphique 3). Le taux de dématérialisation décroît avec l'âge de l'utilisateur. Les utilisateurs du Cesu de plus de 80 ans, qui représentent 30,2 % des volets sociaux, ont un taux de dématérialisation de 72 %, très en deçà de celui des 40-59 ans (99 %) (cf. tableau 1). Pour autant, les taux de dématérialisation augmentent régulièrement pour toutes les tranches d'âge.

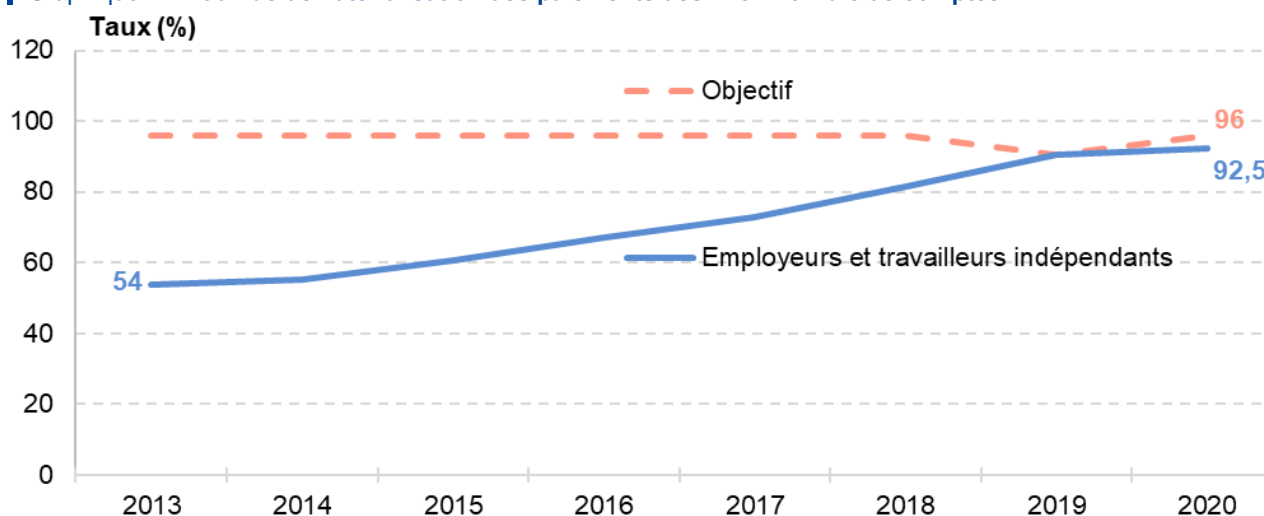
Tableau 1 • Taux de dématérialisation du Cesu à fin décembre 2020 par tranche d'âge

Tranche d'âge utilisateur CESU	< 40 ans	40 à 59 ans	60 à 79 ans	>= 80 ans	Total
Nombre de volets sociaux dématérialisés	124 234	462 396	441 438	333 413	1 361 481
Nombre de volets sociaux totaux	124 579	466 361	485 201	465 988	1 542 129
Taux de dématérialisation	100%	99%	91%	72%	88,3%

Source : Urssaf caisse Nationale - ACOSS.

Fin 2020, 92,5 % des cotisants « employeurs et travailleurs indépendants » (TI) ont dématérialisé le paiement de leurs cotisations (cf. graphique 3). La cible 2020 de la COG fixée à 96 % n'est pas atteinte pour la population des TI hors autoentrepreneurs (AE).

Graphique 4 • Taux de dématérialisation des paiements des TI en nombre de comptes



Source : ACOSS.

Le taux de dématérialisation varie en fonction du type de cotisants. Fin décembre 2020, le taux de dématérialisation en nombre de comptes des artisans-commerçants hors autoentrepreneurs est de 89,9 % (cf. tableau 2). Celui des professions libérales hors AE est de 94,3 %. Ces niveaux de dématérialisation ont été permis par les obligations de dématérialisation pour les TI mises en place en octobre 2014, à partir de 25 000 euros de cotisations en 2013 (ce seuil est tombé à 3 923 euros en 2018 : 10 % du plafond annuel de sécurité sociale 2017).

En 2020, le niveau du taux de dématérialisation des autoentrepreneurs a augmenté par rapport à 2019 : il atteint 95,3 % fin décembre 2020 contre 89,8 % fin décembre 2019. La généralisation au 1^{er} janvier 2019 de l'obligation de déclaration et de paiement par voie dématérialisée à l'ensemble des travailleurs

indépendants, quel que soit le montant le montant des revenus, du chiffre d'affaires ou de recettes déclarés explique la forte croissance enregistrée.

Tableau 2 • Taux de dématérialisation des TI par sous-catégorie à fin décembre 2020

	Nombre de comptes TI	Nombre de	Taux de dématérial
Artisans commerçants	845 990	940 776	89,9%
Artisans commerçants -AE	719 874	764 183	94,2%
Professions libérales	336 620	356 988	94,3%
Professions libérales - AE	390 968	401 357	97,4%
Autres	353 869	364 011	97,2%
Total	2 647 321	2 827 315	93,6%
dont AE	1 110 842	1 165 540	95,3%
TI hors AE	1 536 479	1 661 775	92,5%

Source : Urssaf caisse Nationale - ACOSS.
Champ : Métropole (Urssaf, Lozère et Cnaf).

Précisions sur les dispositifs La DSN remplace l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles et diverses formalités administratives adressées précédemment par les employeurs à une diversité d'acteurs (Urssaf, Cnav, CPAM, Agirc-Arrco, organismes complémentaires, Pôle emploi, Centre des impôts, Caisses régimes spéciaux, etc.). Elle se substitue en particulier aux bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) adressés aux Urssaf par les employeurs relevant du régime général. La montée en charge de la DSN, assurant la transmission de données nécessaires à la gestion de la protection sociale des salariés aux organismes et administrations concernées, est une déclaration dématérialisée qui permet d'atteindre une dématérialisation totale des déclarations des employeurs effectués auprès des Urssaf (hors utilisateurs du titre emploi service entreprise –TESE- et du chèque emploi associatif -CEA). La montée en charge de la DSN, qui se fait par paliers depuis 2015, se poursuivra jusqu'en 2020, avec les déclarations des employeurs relevant du secteur public.

Le premier palier d'obligation a été fixé au 1^{er} avril 2015 (pour les paies effectuées à compter de cette date). Il fait référence à deux seuils au-delà desquels l'obligation, appréciée en fonction du montant de cotisations et de contributions sociales dues par les employeurs du régime général au titre de 2013, s'applique :

- 2 millions d'euros pour les employeurs qui effectuent eux-mêmes les déclarations ;
- 1 million d'euros pour les employeurs ayant recours à un tiers-déclarant, dès lors que ce tiers déclare pour l'ensemble de son portefeuille un montant de 10 millions d'euros.

Le deuxième palier, fixé au 1^{er} juillet 2016 sur la base des montants de cotisations dues au titre de 2014, a abaissé d'une part à 50 000 € par an le seuil de cotisations pour les employeurs qui réalisent eux même leur déclaration et d'autre part à 1 M€ de cotisations du portefeuille du tiers déclarant, lorsque l'employeur recourt à un intermédiaire. La dernière phase, effective depuis le 1^{er} janvier 2017, généralise la DSN à tous les employeurs du régime général et du régime agricole. Dans le même temps, la branche recouvrement poursuit la promotion d'offres de services dématérialisées pour les catégories de cotisants non concernés par la DSN, ou pour lesquels une offre de dématérialisation simplifie l'ensemble des démarches liées à l'emploi de personnel salarié comme le Cesu pour les particuliers employeurs.

La branche recouvrement a, par exemple, développé parallèlement aux modes déclaratifs de droit commun, des modes déclaratifs simplifiés à destination des petites entreprises (Titre emploi service entreprise -TESE), des petites associations (Chèque emploi associatif- CEA), et des particuliers employeurs (Cesu et Pajemploi). Ces dispositifs qui simplifient les déclarations sociales et effectuent le calcul des cotisations à la place des cotisants, accompagnent également ces déclarants dans leur relation de travail en émettant, par exemple, les bulletins de salaire. Ainsi, environ 270 000 assistantes maternelles et 90 000 gardes d'enfant à domicile sont employés par près de 870 000 familles dans le cadre du dispositif Pajemploi, 100 % dématérialisé. Pour les autres catégories de particuliers employeurs, le Cesu, qui est aujourd'hui le dispositif simplifié le plus important avec plus de 1,5 million d'employeurs, voit son taux de dématérialisation augmenter régulièrement.

Précisions méthodologiques Le premier tableau suit la montée en charge de la DSN en mesurant l'évolution de la part déclarée en DSN du nombre de comptes, des effectifs d'entreprises, de la masse salariale et des encaissements, au régime général. Le second tableau mesure la montée en charge de la dématérialisation des déclarations. Il s'agit du nombre de comptes ayant fait au moins une fois l'objet d'une déclaration dématérialisée dans l'année. Le quatrième tableau mesure la montée en charge de la dématérialisation des paiements. Il s'agit du nombre de comptes mouvementés ayant eu au moins un paiement dématérialisé sur l'exercice N / nombre de comptes mouvementés au 31/12/N. L'indicateur porte sur l'ensemble des travailleurs indépendants artisans commerçants et PL, y compris AE. Seules les écritures pour lesquelles le versement est exigible dans l'année sont sélectionnées. Le paiement dématérialisé est identifié par le mode de versement. Les modalités suivantes sont retenues : CB, virement, paiement direct CCP, prélèvement, CB VGA et télé règlement.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse Nationale

2.11. Réduire la complexité du calcul des cotisations sociales pour les entreprises

Finalité La complexité d'une politique peut limiter les apports qui en sont attendus. Certains acteurs peuvent renoncer à utiliser un dispositif trop complexe qui ne produira donc pas tous les effets attendus. Par ailleurs, des modalités trop complexes du calcul des cotisations sociales risquent d'amoinrir l'acceptabilité du prélèvement social.

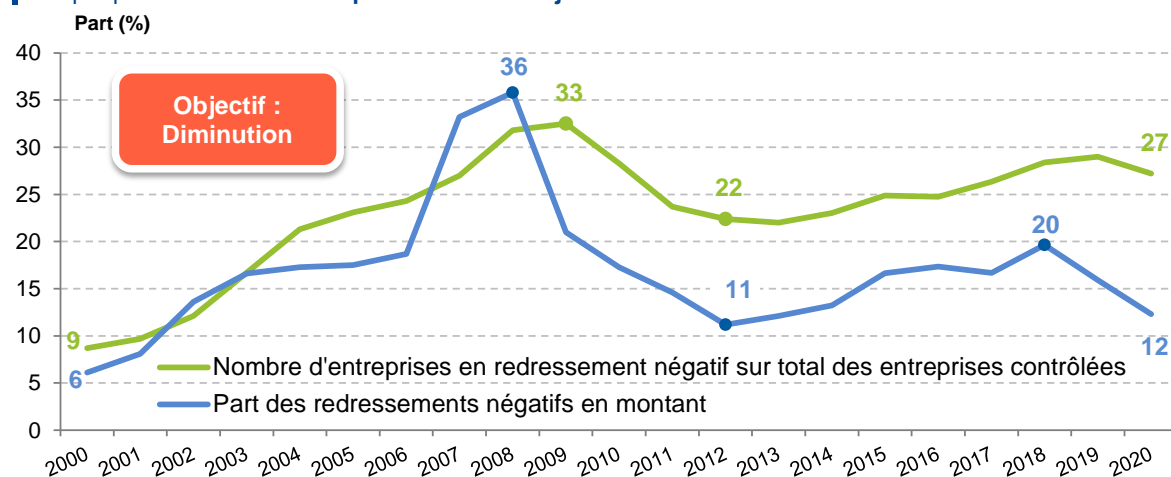
Trois indicateurs mesurent la complexité du calcul des cotisations sociales : la part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à contrôle, le nombre moyen de « codes-type de personnel » par établissement dans la partie agrégée de la DSN et la part des déclarations pour lesquelles le montant de l'assiette déplafonnée dans les données agrégées (DA) est égal à la somme des assiettes déclarées dans les données individuelles (sur l'ensemble des déclarations comportant des DA et des DI)

La part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à contrôle

Le nombre d'entreprises ayant eu au moins une régularisation qui a donné lieu à restitution de la part de l'Urssaf (ce qui signifie que l'entreprise s'est trompée en sa défaveur) ramené au nombre total d'entreprises contrôlées pour une année permet d'obtenir un indicateur qui retrace la complexité du calcul des cotisations sociales. En effet, seule cette complexité peut expliquer l'erreur de l'entreprise en sa défaveur. Le second indicateur, présente le même ratio mais calculé en montant et non en nombre d'entreprise. Ce second indicateur est moins stable dans le temps car il peut être affecté par un fort montant de redressement en faveur d'une seule entreprise une année donnée.

Résultats En 2020, la part des entreprises avec restitution diminue légèrement (27 %), comme la part des montants associée (12 %).

Graphique 1 • Part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à un contrôle



Source : Urssaf Caisse nationale

Entre 2000 et 2009, la part des entreprises bénéficiant d'une restitution à la suite d'un contrôle régularisation au profit de l'entreprise a progressé de façon continue. Elle est passée de 9 % en 2000 à 33 % en 2009. Cette période a été marquée par une instabilité réglementaire des mesures d'exonération, avec notamment la mise en place du nouvel allègement sur les bas salaires dont les modalités de calcul sont assez complexes (prise en compte des heures rémunérées dans la réduction) au second semestre 2003 et dans une moindre mesure les exonérations zones franches urbaines (ZFU) et zones de revitalisation urbaine (ZRU) pour les associations d'intérêt général.

De 2010 à 2012, la part des entreprises avec restitution diminue : elle s'établit à 22 % en 2012 (soit -11 points par rapport à 2009). En montant, la tendance à la baisse est similaire. Après avoir atteint 36 % en 2008, la part des montants de cotisations trop perçus connaît un fort recul en 2009 et atteint 21 %. Les trois années suivantes, le repli se poursuit même s'il est plus modéré. En 2012, cette part est de 11,2 %, en dessous du niveau atteint en 2002 (avant la mise en place des allègements généraux sur les bas salaires). A partir de 2013-2014, on observe à nouveau une remontée de la part des restitutions en montant tout d'abord puis en nombre à compter de 2014.

La part des entreprises avec restitution n'a cessé d'augmenter depuis et atteint 29 % en 2019, en hausse de 0,6 point par rapport à 2018. En montant, la hausse s'est poursuivie jusqu'en 2016. Depuis, la tendance semble à la baisse (-1,5 point entre 2016 et 2019), à l'exception de 2018 (+3 points par rapport à 2017). A noter que le niveau des restitutions observé sur les dernières années reste très en deçà du pic observé sur 2007-2008.

Le nombre moyen de « codes-type de personnel » par établissement

Pour toutes les entreprises, le « code-type de personnel » identifie dans la déclaration des cotisations ayant les mêmes modalités de calcul pour chaque catégorie de salariés. Depuis 2015, la Déclaration Sociale Nominative (DSN) a remplacé progressivement le Bordereau Récapitulatif de Cotisations (ancien formulaire par lequel une entreprise déclare ses cotisations sociales à l'Urssaf). Le passage à la DSN a induit une augmentation du nombre de déclarations puisque toutes les déclarations sont depuis lors mensuelles (suppression des déclarations trimestrielles pour les entreprises de moins de 10 salariés). De plus, plus il y a de codes-type, plus le nombre d'opérations de calcul des cotisations est important, donc complexe. L'indicateur le plus pertinent correspond au rapport entre le nombre annuel de codes-types utilisés et le nombre annuel de déclarations. On obtient ainsi un nombre moyen de codes-types utilisé par déclaration (ce qui correspond à un nombre moyen de codes-types par établissement et par période).

Résultats En 2020, chaque déclaration compte en moyenne 9,4 codes-types (soit +0,3 par rapport à 2019). Les code-type 051 et 667 (aide covid et exonération covid), ont généré la création de 3,2 millions de lignes.

86,5 % des déclarations contiennent au moins un code-type relatif à un dispositif d'exonération (-0,7 point par rapport à 2019). En 2020, 21 % des lignes des déclarations sont liées à un code-type d'exonération.

Tableau 1 • Nombre moyen de « codes-type de personnel » par établissement

	Nombre de BRC (*) en millions (1)	Nombre de lignes BRC total en millions (2)	Nombre codes-types / BRC (2) / (1)	Nombre de BRC avec codes-types exo. en millions (3)	Nombre de lignes BRC avec des codes-types en millions (4)	Nombre de codes-types exo/BRC avec exo. (4) / (3)	% lignes BRC avec des codes-types exo. (4) / (2)	% BRC avec code-type exo. (3) / (1)	Objectif
2008	11,9	62,3	5,2	10,6	23,2	2,2	37,2	88,6	Diminution du nombre de codes types par BRC
2009	12,1	64,9	5,3	10,7	23	2,2	35,4	87,8	
2010	12,2	66,5	5,4	10,8	23,2	2,2	35	88	
2011	12,35	88,9	7,2	10,8	23,9	2,2	26,9	87,8	
2012	12,4	97	7,8	11,2	24,9	2,2	25,7	89,8	
2013	12,6	99,0	7,9	11,1	18,9	1,7	19,1	88,4	
2014	12,7	103,7	8,2	11,2	19,3	1,7	18,6	88,3	
2015	13,0	125,7	9,7	11,5	19,8	1,7	15,8	88,0	
2016	16,5	154,5	9,4	14,4	25,3	1,8	16,4	87,5	
2017	21,1	208,6	9,9	18,4	32,1	1,7	15,4	87,2	
2018	21,8	194,4	8,9	18,9	32,2	1,7	16,5	86,5	
2019	21,7	197,0	9,1	18,9	42,0	2,2	21,3	87,2	
2020	21,8	205,5	9,4	18,9	43,1	2,3	21,0	86,5	

Source : PLEIADE- fichiers déclarations (hors périodes 62, hors annulation de déclaration) - secteur concurrentiel, mise à jour en juin 2021 pour les années 2019 à 2020.

Le nombre moyen de codes-types utilisé par déclaration (9,4 en moyenne) augmente avec la taille de l'entreprise : en 2020, les entreprises de moins de 10 salariés affichent un ratio de 8,5 codes-types par déclaration alors que les entreprises de plus de 250 salariés en ont 11,6. Quant aux codes-types d'exonération, ce sont les entreprises de taille moyenne (entre 10 et 249 salariés) qui y recourent le plus avec 2,7 codes-types en moyenne par déclaration, davantage que les petites entreprises (2,1) mais aussi que les plus grandes (2,2).

Tableau 2 • Nombre moyen de « codes-type de personnel », selon la taille de l'entreprise

Tranche d'effectifs	Codes-types/BCR										Codes-types exo/BCR avec exo									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
< 10 salariés	5,9	7,0	7,1	7,3	8,6	8,4	9,1	8,2	8,2	8,5	2,0	2,1	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	2,0	2,1
10 à 249 salariés	8,6	8,8	8,9	9,2	11,0	11,0	11,6	10,6	11,1	11,7	2,6	2,5	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,7	2,7
>= 250 salariés	8,9	8,8	8,9	9,4	11,2	11,2	11,9	10,8	11,2	11,6	2,1	2,1	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	2,3	2,2
Total	7,2	7,8	7,9	8,2	9,7	9,4	9,9	8,9	9,1	9,4	2,2	2,2	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	2,2	2,3

Source : Urssaf.

Construction des indicateurs La part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à contrôle : la part des redressements en montant rapporte le montant des redressements négatifs rapporté au montant total des redressements. Le second indicateur est un indicateur en nombre : il rapporte le nombre d'entreprises ayant eu un redressement négatif sur le total des entreprises.

Le nombre moyen de « *codes-type de personnel* » par déclaration : le nombre de codes-types par déclaration est une moyenne du nombre de codes-types distincts par déclaration (dans la partie des données agrégées de la DSN) ; le nombre de codes-types d'exonération par déclaration avec exonération est une moyenne du nombre de codes-types d'exonération distincts par déclaration ayant au moins un code-type d'exonération déclaré.

Précisions méthodologiques Pour la part des entreprises faisant l'objet d'un remboursement suite à contrôle, les données sont issues de la base de données de SIDéral. Concernant le nombre moyen de « *codes-type de personnel* » par établissement, les données sont issues de la base des déclarations et sont arrêtées à fin juin 2021.

Tableau 3 : Part des DSN pour lesquelles le montant de l'assiette déplafonnée dans les données agrégées (DA) est égal à la somme des assiettes déclarées dans les données individuelles (DI) sur l'ensemble des déclarations comportant des DA et des DI

	2019				2020				Objectif
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
En %	1 ^{er} trimestre	2 ^{ème} trimestre	3 ^{ème} trimestre	4 ^{ème} trimestre	1 ^{er} trimestre	2 ^{ème} trimestre	3 ^{ème} trimestre	4 ^{ème} trimestre	
Part	97,0	97,4	97,5	97,6	96,6	97,7	97,7	97,6	100

Fin 2020, 97,6 % des déclarations DSN ont une assiette déclarée dans la partie des données agrégées égale à la somme des assiettes déclarées dans les données individuelles (à plus ou moins 2 % ou à 20 euros près), ce qui témoigne d'une bonne qualité des données renseignées. Cependant la complexité de la législation rend difficile l'atteinte des 100 %.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse nationale

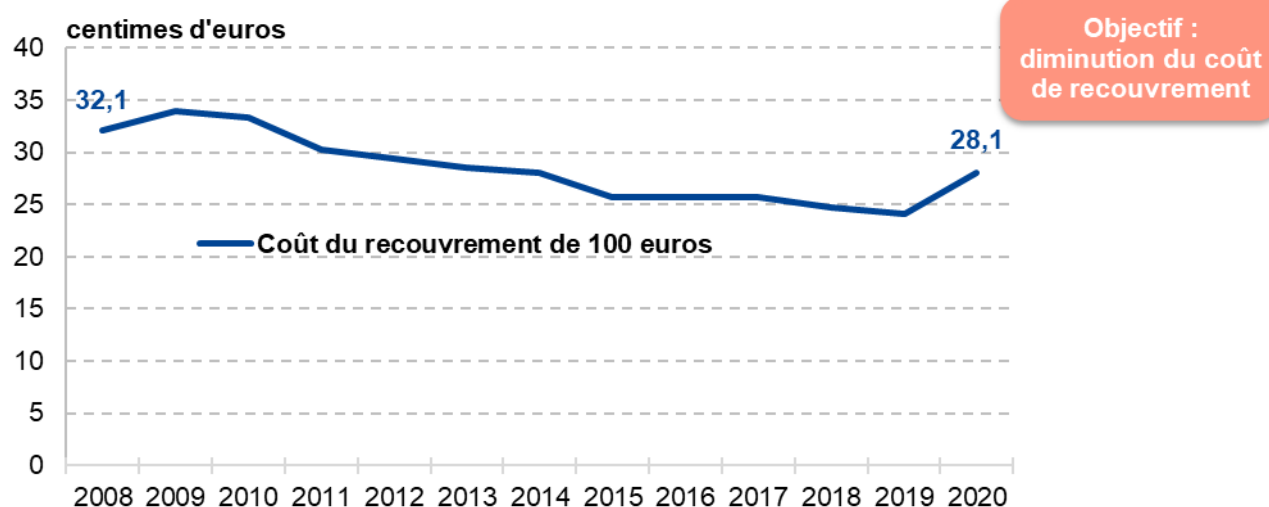
2.12. Réduire le coût du recouvrement des prélèvements sociaux¹⁶

Finalité Le réseau des Urssaf est au cœur de notre système de protection sociale avec pour mission principale la collecte des cotisations et contributions sociales, sources du financement du régime général de la sécurité sociale. L'indicateur permet de mesurer le coût de l'intervention de la branche recouvrement.

Résultats En 2020, le coût de 100 euros encaissés s'établit à 28,1 centimes. Ce résultat est en forte hausse (+4,1 centimes) inédite depuis la mise en place du suivi. Deux effets majeurs sont à l'origine de cette évolution :

- l'un, conjoncturel, par la diminution des encaissements en lien avec la crise sanitaire,
- l'autre, comme « rupture de série », avec l'intégration des personnels de la Sécurité Sociale des Indépendants (SSI) au 1er janvier 2020 par la branche (se traduisant par une hausse des charges de fonctionnement, sans impact sur les montants recouverts).

Graphique 1 • Coût de l'intervention de la branche recouvrement



Source : Urssaf Caisse nationale

Les encaissements globaux du compte de l'Urssaf Caisse Nationale sont ainsi en retrait de 3,8 % par rapport à l'an dernier. En lien avec la crise sanitaire, les conséquences sur le recouvrement des cotisations et contributions des Urssaf ont été importants, générant 9,3 % d'encaissements en moins par rapport à 2019. En hausse de 8,1 %, le mouvement est en revanche resté favorable pour les encaissements parvenus au siège de la Caisse nationale, atténuant ainsi l'impact du retrait des encaissements Urssaf.

En lien avec l'intégration du personnel et des activités SSI, les charges de gestion 2020 progressent, quant à elles, de 16,1 %. Les frais de personnels, qui représentent 69 % de ces charges sont en hausse de 14 %, les ADF augmentant, pour leur part, de 21 %.

Tableau 1 • Nature des charges

Nature des charges (en M€)	2013	2014	2015	2016*	2017	2018	2019	2020	Evolution 2020/2019	Structure 2020
Frais de personnels	935,9	913,9	901,9	894,7	897,8	900,4	900,2	1026,1	14,0%	69,1%
Autres dépenses de fonctionnement	380,8	425,1	353,4	353	382,9	376,5	379,1	458,8	21,0%	30,9%
Total des charges	1 316,7	1 339,0	1 255,3	1 247,7	1 280,8	1 276,9	1 279,4	1 484,9	16,1%	100%

Source : comptes combinés

*A partir de 2016, le tableau de répartition des charges s'appuie sur les données comptables (budgétaires les années antérieures). La principale modification tient à la manière de comptabiliser l'Intérim, désormais dans les ADF au lieu d'être dans les frais de personnels. Les anciennes rubriques amortissements et autres ont été regroupées dans les ADF. L'ensemble de la série tient compte des modifications.

¹⁶ Les encaissements de la branche vont au-delà des seules cotisations du régime général.

A compter de 2021, le coût de gestion se basera sur les produits à la place des encaissements. Au surplus, il sera prévu de ne plus tenir compte des recettes directes pour lesquelles l'Urssaf Caisse nationale assure la centralisation et l'affectation aux attributaires sans action de recouvrement et de gestion déclarative.

Les premiers résultats basés sur cette approche ont été publiés dans le rapport d'activité 2020 : 0,38 € (pour 100 euros recouverts) de coût de gestion, hors recettes recouverts par des tiers et centralisées directement par l'Urssaf Caisse Nationale, et 0,28 € sur la totalité des recettes du réseau.

Construction de l'indicateur Il rapporte les charges de fonctionnement de gestion administrative de l'exercice sur le montant des encaissements du même exercice. Les différents éléments de ce ratio sont définis de la façon suivante :

- le numérateur recouvre l'ensemble des charges de la branche du recouvrement (classe 6 du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale), à l'exception des charges financières (charges d'intérêts, perte sur créance...), des charges exceptionnelles, ainsi que de certaines charges liées aux pertes sur créances irrécouvrables. Toutes les dépenses pour le compte du régime général sont également exclues du numérateur, ainsi que les frais d'actes et de contentieux (dépenses de fonctionnement et de personnels des tribunaux des affaires de sécurité sociale, et des tribunaux de contentieux de l'incapacité),
- le dénominateur correspond aux encaissements totaux de la branche, à savoir ceux collectés par les URSSAF et CGSS et ceux arrivant directement au siège de l'Urssaf Caisse Nationale.

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse Nationale

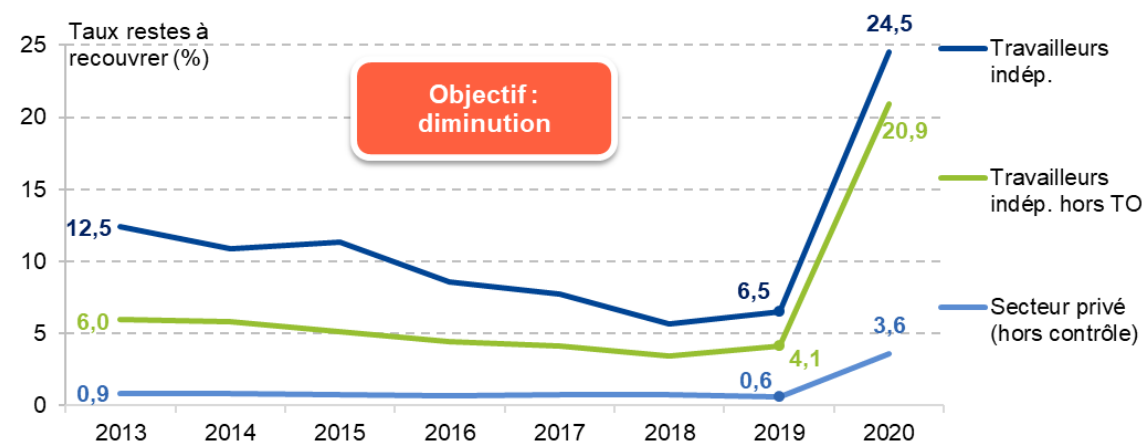
2.13. Réduire le reste à recouvrer des URSSAF

Finalité Le taux de restes à recouvrer (RAR) permet de **déterminer la part des cotisations non recouvrées par les Urssaf**. Cet indicateur reflète à la fois les évolutions de la conjoncture économique - le nombre de cotisants faisant face à des difficultés financières augmente généralement en période de ralentissement conjoncturel – et la qualité de la gestion du recouvrement par les Urssaf. Le taux de restes à recouvrer de l'exercice n observé au 30 juin n+1 permet de tenir compte du fait que les restes à recouvrer générés au titre d'un exercice diminuent fortement au cours des mois qui suivent la fin de cet exercice, particulièrement pour les petites structures économiques : ainsi, 25,4 % des cotisations restant à recouvrer des travailleurs indépendants (TI) en métropole à fin décembre 2020 au titre de l'exercice 2020 ont été encaissés entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2021.

Résultats Le niveau du taux de restes à recouvrer dépend très fortement du statut du cotisant : ainsi, le taux de reste à recouvrer des travailleurs indépendants est plus élevé que celui des entreprises. L'indicateur varie également fortement en fonction de la zone géographique sur laquelle il est calculé ; son niveau est plus élevé dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) qu'en métropole. **La crise économique engendrée par la crise sanitaire que connaît la France depuis mars 2020, a fortement impacté à la hausse les niveaux de taux de restes à recouvrer de toutes les catégories de cotisants par rapport aux années précédentes.**

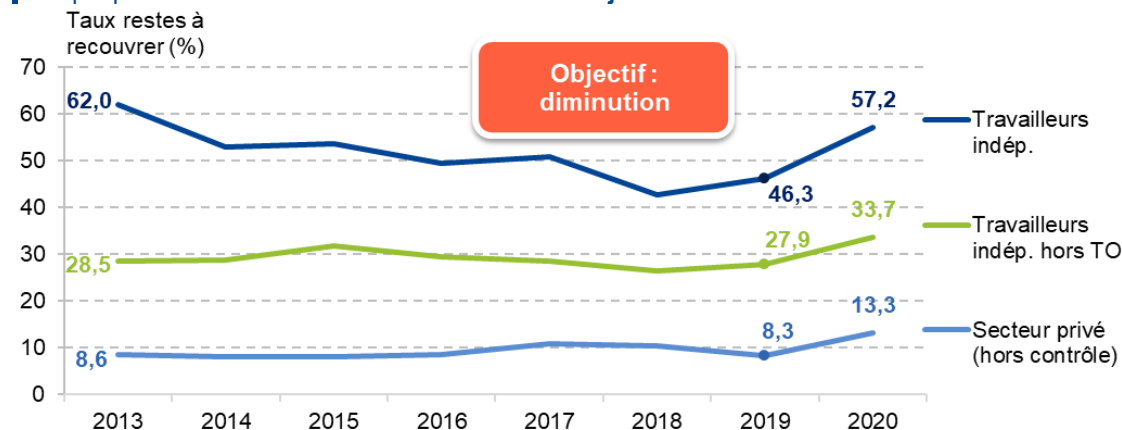
Le **taux de restes à recouvrer du secteur privé** à 18 mois en métropole s'élève à 3,47 % et est en hausse par rapport à 2019, en métropole (+3 points) et dans les DOM (+5 points). La crise sanitaire a impacté particulièrement les petites structures avec les travailleurs indépendants en première ligne. **Les taux des restes à recouvrer des travailleurs indépendants** ont ainsi bondi en 2020 et s'élèvent à 23,6 % en métropole, en hausse de 18,2 points, sans commune mesure avec la légère hausse observée en 2019 (+0,6 point). Hors taxations d'office (TO), le taux est ramené à 20,7 % (+17,1 points par rapport à 2019) et reste à un niveau exceptionnellement élevé. Dans les DOM, le taux est également en hausse (57,2 % et +10,9 points). Hors TO, le taux est de 33,7 % (+5,8 points).

Graphique 1 • Taux de restes à recouvrer vus à fin juin n+1 en France entière



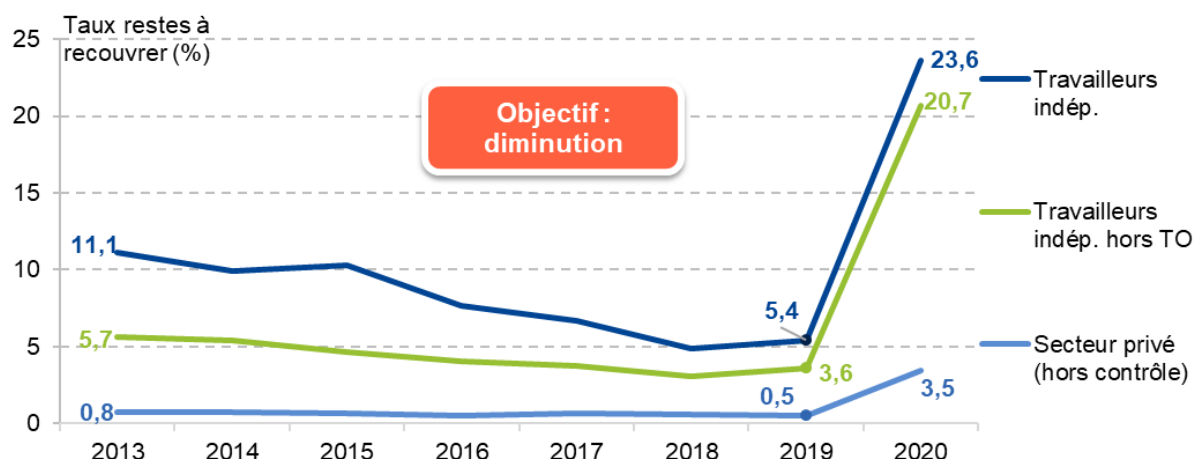
Source : Urssaf Caisse nationale

Graphique 2 • Taux de restes à recouvrer vus à fin juin n+1 dans les DROM



Source : Urssaf Caisse nationale

Graphique 3 • Taux de restes à recouvrer vus à fin juin n+1 en Métropole



Source : Urssaf Caisse nationale

Les travailleurs indépendants mais également les petites structures (entreprises de moins de 20 salariés particulièrement) ont connu les plus fortes hausses du taux de restes à recouvrer, peut-être parce qu'ils ont plus souffert davantage des confinements successifs. Ainsi en métropole entre 2019 et 2020, le taux de restes à recouvrer des travailleurs indépendants est passé de 5,4 % à 23,6 %, celui des entreprises de moins de 10 salariés de 1,69 % à 7,36 %. Le taux avoisine 1,5 % en moyenne pour les entreprises de plus de 400 salariés.

Tableau 1 • Taux de restes à recouvrer du secteur privé hors contrôle vu à fin juin n+1 (en %) – Métropole

Tranche d'effectif de l'entreprise	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
moins de 10 salariés	2,58	2,36	2,16	2,78	2,34	1,69	7,36
10 à 19 salariés	1,33	1,18	1,01	1,05	1,01	0,88	6,69
20 à 49 salariés	0,83	0,68	0,59	0,60	0,60	0,60	5,64
50 à 249 salariés	0,46	0,43	0,32	0,33	0,32	0,35	3,14
250 à 399 salariés	0,42	0,32	0,18	0,19	0,20	0,17	1,83
400 à 1999 salariés	0,26	0,16	0,06	0,10	0,10	0,12	1,50
Plus de 2000 salariés	0,10	0,02	0,02	0,02	0,03	0,07	1,54
Total	0,75	0,64	0,54	0,64	0,61	0,49	3,47

Source : Urssaf Caisse nationale

Construction de l'indicateur L'indicateur rapporte le montant des cotisations exigibles au cours de l'année civile n (au 30 juin de l'année n + 1), au montant total des cotisations liquidées au titre de l'année n.

Les différentes cotisations recouvrées par catégorie :

- *secteur privé (relevant du régime général)* : cotisations des risques maladie, accidents du travail, vieillesse, famille, contributions CSG et CRDS.

- *travailleurs indépendants* : cotisations famille, CSG et CRDS pour les professions libérales, et cotisations des risques maladie, accidents du travail, vieillesse, famille et contributions CSG et CRDS pour les artisans commerçants.

Précisions méthodologiques Les données ne tiennent pas compte des redressements effectués au cours des opérations de contrôle.

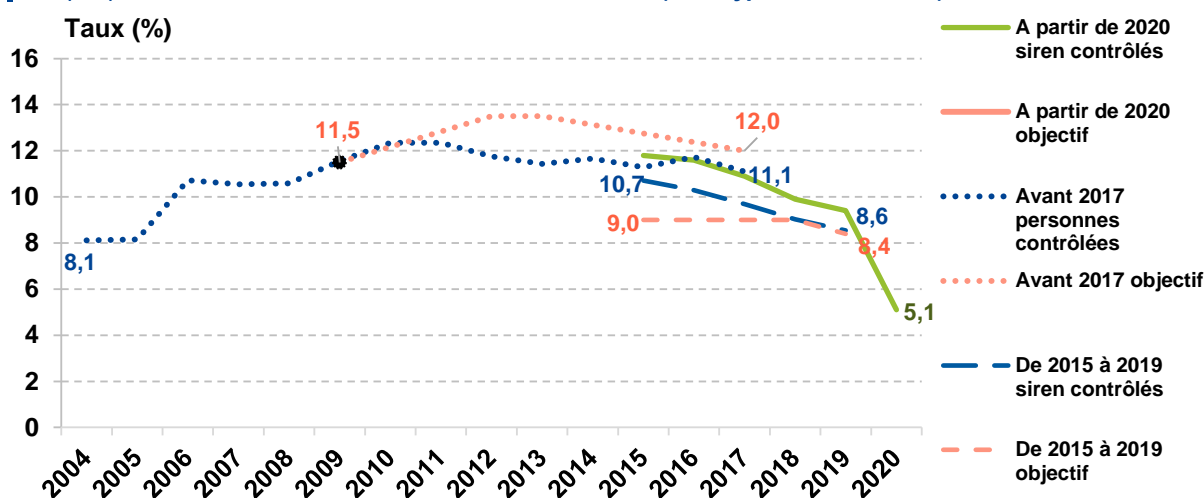
Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse nationale

2.14. Améliorer le ciblage de l'activité de contrôle

Finalité Le taux de couverture du fichier permet de mesurer l'activité déployée en termes de contrôle au regard du fichier des employeurs, à l'occasion d'une action de contrôle, quelle qu'en soit la nature : contrôle comptable d'assiette (CCA), action de lutte contre le travail illégal (LCTI), contrôle partiel sur place ou sur pièces, action de prévention... Le niveau élevé du taux de couverture du fichier correspond au niveau de présence des services contrôle auprès des entreprises, et illustre l'équité de traitement des cotisants au regard de la vérification des obligations déclaratives sociales.

Résultats Le niveau d'activité en 2020 correspond à 49 % de l'activité en année classique (repère 2019). Cette diminution correspond pour partie aux contrôles apurés et abandonnés et pour partie à la suspension de l'activité pendant 3,5 mois. On note cependant une moindre diminution de l'activité en montant de cotisations contrôlées.

Graphique 1 • Taux de couverture du fichier des Urssaf (tous types de contrôles)



Champ : métropole
 Source : Urssaf Caisse nationale

Avant 2015, l'indicateur suivi était dénombré en nombre de personnes. Afin de disposer d'une mesure plus fiable il est calculé sur la base des numéros siren depuis 2015.

Le taux de couverture baisse depuis plusieurs années. Le déploiement en 2015 d'OPC-SPOC a abouti mécaniquement à une diminution du fichier contrôlable due à cette approche nationale des entreprises. Au-delà de cet effet en 2015, cette tendance s'explique essentiellement par la diminution du nombre de contrôles comptables d'assiette qui résulte notamment de l'allongement du temps moyen de contrôle, l'amélioration de la sélection des entreprises, le déploiement d'autres types d'actions de contrôles et de prévention ainsi que la prise en charge de missions nouvelles. Par ailleurs, cet indicateur, centré sur l'activité auprès des employeurs ne prend pas en compte les efforts déployés par la branche en matière de contrôle des travailleurs indépendants.

En 2020, le taux de couverture des sirens contrôlés est particulièrement bas compte tenu de la crise sanitaire et économique. L'interruption de l'activité économique en mars 2020 sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des activités non essentielles, concernant l'activité des services contrôle de la branche recouvrement, participent à cette réduction : les mesures spécifiques prises par le gouvernement pour gérer les impacts de cette crise prévoyaient notamment la suspension de l'ensemble des délais jusqu'au 30 juin.

Le réseau des Urssaf s'est ainsi inscrit dans la politique du gouvernement tant dans le respect des règles sanitaires que dans son positionnement comme acteur économique responsable. Cette stratégie partagée visait à ne pas accroître les difficultés économiques des entreprises déjà fragilisées par les conséquences de la crise sanitaire. La démarche en matière de lutte contre le travail dissimulé, différente, ne prend pas compte la situation économique de l'entreprise. Lors de la reprise de l'activité, pour la gestion des contrôles en cours au début du confinement, les situations ont été analysées en fonction de l'état d'avancement du contrôle et du degré de fragilité de l'entreprise. Ainsi ont été abandonnés ou apurés les contrôles pour lesquels l'exhaustivité des régularisations n'avait pas été déterminées dès lors qu'ils concernaient des entreprises économiquement fragilisées par la crise. De nouveaux contrôles ont été programmés à compter du 1^{er} septembre 2021 auprès d'entreprises non fragilisées économiquement.

Construction de l'indicateur Le taux de couverture du fichier rapporte le nombre d'actions de contrôle (y compris les actions 145 à partir de l'année 2020) à celui des entreprises contrôlables du fichier.

Précisions méthodologiques La définition du taux de couverture du fichier a été revue une première fois en 2018 dans le cadre de la COG 2018-2022, au niveau du numérateur et du dénominateur. En effet, l'ensemble des types d'action de contrôle retenus au niveau du numérateur ont été centrés sur les contrôles comptables d'assiette, contrôles partiels d'assiettes sur pièces, la lutte contre le travail illégal, et la prévention pour les entreprises ou les dispositifs nouveaux (n'étaient plus retenus, comme pour la COG 2014-2017, les actions de prévention de l'épargne salariale menées avec les DDTE). De plus, la définition du périmètre contrôlable s'appuie désormais sur le référentiel des entreprises et des individus (REI) ainsi que sur des règles d'activités des comptes cotisants basées sur l'année précédente (et plus l'année en cours).

La définition a une nouvelle fois évolué en 2020 en réintégrant au numérateur les actions de prévention de l'épargne salariale.

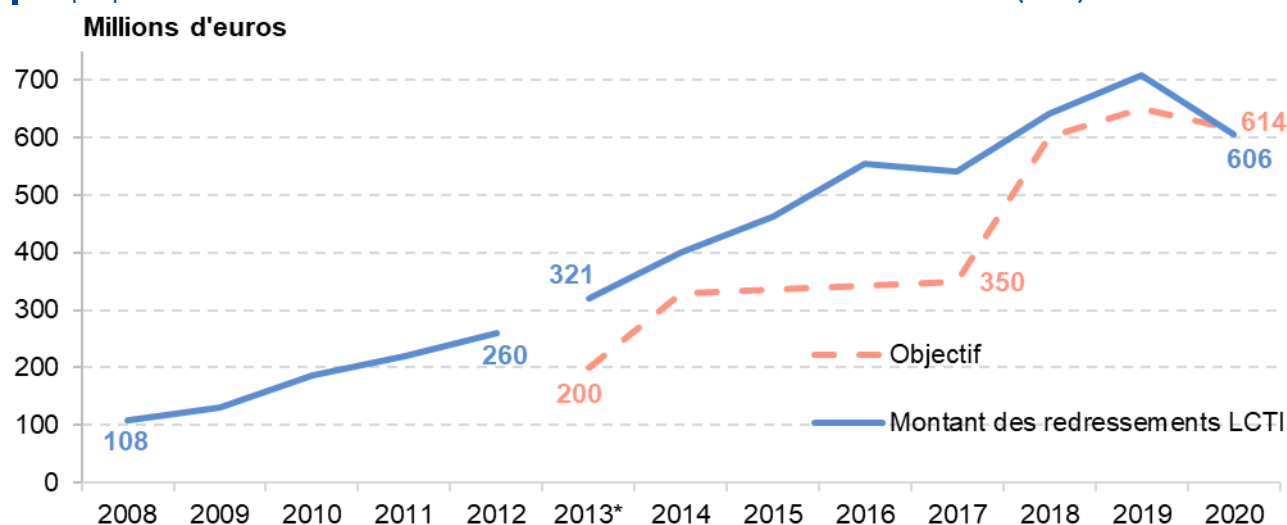
Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse Nationale

2.15. Augmenter les montants redressés au titre des contrôles contre le travail dissimulé

Finalité Le travail dissimulé se traduit par l'absence de déclaration et versement de cotisations sociales. Il revêt deux types d'infraction : la dissimulation totale ou partielle d'emploi salarié / d'activité. Le calcul des cotisations dues par les contrevenants et leur mise en recouvrement constitue une prérogative propre aux Urssaf. Au-delà des procédures pénales susceptibles d'être engagées, il s'agit d'imposer aux auteurs des infractions le respect des obligations financières résultant de l'application du Code de la Sécurité sociale, et ainsi garantir le financement du système de protection sociale et de rétablir les salariés dans l'intégralité de leurs droits sociaux. Le présent indicateur suit les montants notifiés au titre des actions de lutte contre le travail dissimulé (LCTI), ainsi que la fréquence de redressement.

Résultats Jusqu'en 2019 et depuis près de dix ans (à l'exception de l'année 2017), les redressements LCTI augmentaient régulièrement chaque année. En 2020, conséquence de la crise sanitaire, les montants redressés au titre de la Lcti ont diminué de 15 %

Graphique 1 • Montants notifiés au titre des actions de lutte contre le travail dissimulé (LCTI)



(*) A la faveur de la COG 2014-2017, la définition de l'indicateur a changé et intègre les redressements LCTI Unedic. A partir de 2013, les montants de redressements intègrent ceux de l'Unedic.

Source : Urssaf Caisse nationale

En effet, l'année 2020 a été rythmée par 3 périodes : une période normale d'activité de contrôle LCTI de janvier à mi-mars, suivie d'une suspension des contrôles en cours et aucun engagement de nouveau contrôle conformément aux instructions nationales jusqu'en mai (certaines étapes de procédures ont pu être réalisées en distanciel (droit de communication, rédaction des pièces de procédures...)), enfin, à compter du 1^{er} juin et dans le respect du protocole sanitaire, les contrôles LCTI ont repris afin d'assurer une présence des Urssaf sur le domaine de la fraude et ne pas laisser prospérer un sentiment d'impunité.

Au total, les redressements annuels s'élèvent à 605,7 M€, un montant légèrement en deçà de la cible annuelle fixée à 614 M€ (soit un différentiel de 8 M€). En revanche, en données cumulées depuis le début de la convention d'objectifs et de gestion (COG), 1,955 Md€ de redressements ont été comptabilisés. Ces résultats se révèlent supérieurs à la cible contractuelle fixée pour 2020 (1,864 Md€) dans la COG Etat-Urssaf Caisse nationale (ACOSS).

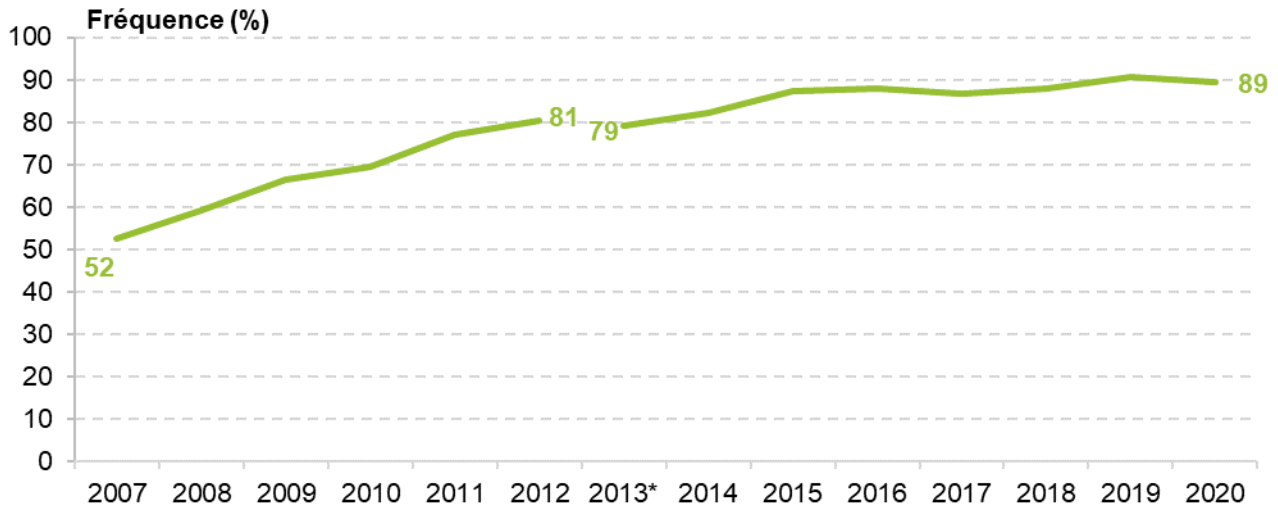
Les réseaux des Urssaf ont globalement pu maintenir d'excellents résultats financiers sur la période.

La stratégie de lutte contre la fraude, visant à répondre de manière équilibrée aux exigences d'un renforcement de l'efficacité financière des actions engagées (actions ciblées) et d'une présence tangible des corps de contrôle sur l'ensemble des champs diversifiés de fraude et du territoire (actions de prévention), a continué d'être efficace.

L'année 2020 a ainsi été marquée par :

- un maintien de la professionnalisation des inspecteurs du recouvrement et des organisations dédiées à la Lcti,
- le renforcement des partenariats interministériels : appui partenarial dans le cadre d'actions de contrôle conjointes / coordonnées, échanges d'informations, ouvertures aux agents en charge de la lutte contre la fraude des (telle que la base de déclaration préalable au détachement (Sipsi) de l'administration du travail)
- l'amélioration des modalités de ciblage au travers du développement du datamining et d'outil de ciblage en lien avec les services statistiques,
- l'harmonisation des pratiques et le renforcement des expertises particulièrement sensibles sur des dossiers à forts enjeux, relevant le plus souvent de situations de mobilité internationale.

Graphique 2 • Fréquence de redressements au titre de la lutte contre le travail dissimulé



(*) A partir de 2013, les montants de redressements intègrent ceux de l'Unedic.
Source : Urssaf Caisse nationale

Cet indicateur a vocation à mesurer la qualité du ciblage des actions de lutte contre le travail dissimulé. A titre de précision, il n'est plus un indicateur COG ou d'intéressement. Il n'a qu'une vocation de suivi.

En 2020, la fréquence des redressements, s'établit à 89,4 %, soit une baisse de de 1,38 point par rapport à 2019. Malgré la crise, cet indicateur se maintient à un niveau élevé, ce qui tend à démontrer la qualité du ciblage opéré par la branche à l'occasion des actions de lutte contre le travail dissimulé. Cette tendance positive résulte d'une stratégie fondée sur l'optimisation des méthodes de détection des risques d'évasion sociale.

Construction des indicateurs Le premier indicateur est calculé en additionnant le montant des redressements notifiés aux employeurs/travailleurs indépendants et ceux issus de l'exploitation des procès-verbaux établis par les partenaires au titre des actions de lutte contre le travail dissimulé (actions 130, 131 et 133) avec le montant des redressements effectués lors des contrôles comptables d'assiette au titre de la dissimulation de salariés ou dissimulation d'activité (chefs de redressements n° 401 à 408), par année civile.

L'indicateur en données cumulées s'établit en additionnant le montant de redressements cumulé sur la période contractuelle notifiés à l'occasion de contrôles d'employeurs ou travailleurs indépendants et ceux issus de l'exploitation des PV partenaires (actions 130,131 et 133) avec le montant des redressements effectués lors d'un contrôle comptable d'assiette portant un chef de redressement LCTI (soit les motifs 401 à 408).

Le second indicateur est calculé en faisant figurer au numérateur le nombre d'actions de contrôle de lutte contre le travail dissimulé (actions 130 et 131) avec redressement et au dénominateur le nombre global d'actions de contrôle ciblées en matière de lutte contre le travail dissimulé.

Précisions méthodologiques Le premier indicateur inclut l'ensemble des redressements effectués sur le fondement du travail dissimulé. Il intègre également les redressements effectués au titre de l'Unedic. Sont également incluses dans ces montants, les sanctions financières soit les majorations complémentaires de redressement et les annulations d'exonérations de cotisations/contributions sociales.

Est définie comme action 130 l'action engagée dès qu'une information reçue ou une recherche laisse présumer l'existence d'une infraction de travail dissimulé, telle que définie par les articles L 8221-3 et L8221-5 du Code du travail. Cette action vise spécifiquement les employeurs/entreprises relevant du régime général. Elle fait l'objet d'un procès-verbal de travail dissimulé adressé au Parquet. Des montants de redressement sont dans la grande majorité des situations notifiés.

L'action 131 est une action menée à partir d'un élément déclencheur qui laisse présumer l'existence d'une dissimulation d'activité par une personne physique non employeur (travailleur indépendant). Ces deux types d'action peuvent donner lieu ou non à l'établissement d'un procès-verbal destiné au procureur de la République. Elles peuvent également aboutir à un redressement.

L'action 133 est dédiée à l'exploitation d'un procès-verbal établi par un partenaire sans aucune relation avec le cotisant. Le chiffrage des cotisations s'effectue directement à l'appui des procédures partenariales transmises aux Urssaf, sans investigation complémentaire. Il convient de préciser que les modalités de chiffrage des redressements opérés lors de ce type d'action s'appuient sur le redressement forfaitaire ou l'assiette réelle.

Cet indicateur tient compte des actions de contrôle diligentées à la fois à l'égard des employeurs et des travailleurs indépendants. Les données sont issues de l'application « V2 Contrôle » (application informatique nationale de la fonction contrôle au sein de laquelle l'ensemble des résultats du contrôle sont comptabilisés).

Le second indicateur inclut uniquement les redressements effectués dans le cadre des opérations de lutte contre le travail dissimulé telles qu'elles sont définies aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du Code du travail et qui visent à réprimer la dissimulation d'activité ou d'emploi salarié. Il n'inclut pas les redressements effectués dans le cadre des contrôles comptables d'assiette.

Les deux indicateurs tiennent compte des actions de contrôle diligentées à la fois à l'égard des employeurs et des travailleurs indépendants. Les données sont issues de l'application du système d'information « OPC-SPOC » (application informatique nationale de la fonction contrôle au sein de laquelle l'ensemble des résultats du contrôle sont comptabilisés).

Organisme responsable de la production de l'indicateur : Urssaf Caisse nationale

LISTE DES SIGLES UTILISES

A

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACCRE	Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise
ACEMO	Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre (enquête)
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AE	Agence d'emploi
AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AGS	Assurance garantie des salaires
ALF	Allocation logement familiale
ALS	Allocation logement à caractère social
ALT	Allocation logement temporaire
AME	Aide médicale d'État
ANV	Admission en non-valeur
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APE	Allocation parentale d'éducation
APL	Aide personnalisée au logement
APU	Administration publique
APUC	Administration publique centrale
APUL	Administration publique locale
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ASSO	Administration de la sécurité sociale
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles

B

BRC	Bordereau récapitulatif de cotisations
BT	Bons du Trésor
BTP	Bâtiment et travaux publics

C

CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CANSSM	Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines
CASA	Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
CB	Carte Bancaire
CCA	Contrôle comptable d'assiette
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCP	Compte chèque postal
CCSS	Commission des comptes de la Sécurité sociale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEA	Chèque emploi associatif
CEG	Cotisation d'équilibre général
CESU	Chèque emploi service universel

CETPE Chèque emploi très petites entreprises

CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CICE	Crédit d'impôt compétitivité emploi
CITS	Crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires
CMU	Couverture maladie universelle
CMU-c	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COFOG	Classification des fonctions des administrations publiques
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPAP	Contrôles partiels d'assiette sur pièces
CPRP	Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF
SNCF	
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CSA	Contribution de solidarité pour l'autonomie
CSB	Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés
CSBM	Consommation de soins et de biens médicaux
CSG	Contribution sociale généralisée
CSI	Comité stratégique d'investissement
CSSS	Contribution sociale de solidarité des sociétés

D

DACCRS	Direction de l'audit, du contrôle-contentieux et de la répression des fraudes
DADS	Déclaration annuelle de données sociales
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGT	Direction générale du travail
DGTrésor	Direction générale du Trésor
DROM	Département et région d'outre-mer
DSN	Déclaration sociale nominative
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DDTE	Direction Départementale du Travail et de l'Emploi
DFS	Déduction forfaitaire spécifique
DG	Dotation globale
DSS	Direction de la Sécurité sociale

E

ECMOSS	Collecte de l'enquête annuelle sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (enquête)
ECP	Euro commercial papers
EDF	Électricité de France
EONIA	Euro overnight index average
EPIC	Établissements publics à caractère industriel et commercial
ERFS	Enquête revenus fiscaux et sociaux
ETI	Employeurs et travailleurs indépendants
EURIBOR	Euro interbank offered rate
Eurostat	Office statistique de l'Union européenne

F

FIVA	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNSA	Fonds national des solidarités actives
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FS	Forfait social
FSV	Fonds de solidarité vieillesse

G

GDF	Gaz de France
GEN	Grandes entreprises nationales
GMR	Garantie mensuelle de rémunérations

H

HCR	Hôtels, cafés, restaurants
------------	----------------------------

I

IEG	Industrie électrique et gazière
INES	INSEE-Études Sociales, modèle de micro simulation développé par l'INSEE et la DREES
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR / IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
ISBLSM	Institutions sans but lucratif au service des ménages
ISU	Interlocuteur social unique
ITAF	Impôts et taxes affectés
IVD	Indemnité viagère de départ

J

JDE	Jours d'écart
------------	---------------

L

LCI	Labour Cost Index
LCS	Labour Cost Survey
LCTI	Lutte contre le travail illégal
LFI	Loi de finances
LFR	Loi de finances rectificative
LFRSS	Loi de financement rectificative de la Sécurité sociale
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale

M

MECSS	Maison d'enfants à caractère sanitaire et spécialisée
MP	Maladie professionnelle
MSA	Mutualité sociale agricole
MUES	Mesures d'Urgence Économiques et Sociales (loi)
NACE	Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne
NEU CP	Negotiable EUROpean Commercial Paper

O

ODAL	Organismes divers d'administration locale
ODAC	Organisme divers d'administration centrale
ODASS	Organisme dépendant des assurances sociales
OMAR	Outil de micro-simulation pour l'analyse des restes-à-charge
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie

P

PACTE	Pour la croissance et la transformation des entreprises (loi)
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PAJEmploi	Offre de service destinée à simplifier les formalités administratives liées à l'emploi d'une assistante maternelle agréée ou d'une garde à domicile
PCUOSS	Plan comptable unique des organismes de sécurité sociale
PEE	Plan d'épargne en entreprise
PEI	Plan Epargne Interentreprises
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PFM	Prime forfaitaire d'intéressement
PIB	Produit intérieur brut
PLEIADE	Entrepôt de données issues des bases de production des URSSAF
PLFSS	Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PME	Petites et moyennes entreprises
PQE	Programmes de qualité et d'efficacité

R

RAR	Restes à recouvrer
RATP	Régie autonome des transports parisiens
REI	Référentiel des entreprises et des individus
REPSS	Rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale
RESF	Rapport Économique, Social et Financier
PSS	Plafond de la sécurité sociale
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
RTT	Réduction du temps de travail

S

SEA	Service emploi associatif
SEC	Système européen de comptes
SEQUOIA	Système pour l'étude quantitative et l'observation des informations d'assiettes et des effectifs salariés
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMPT	Salaire moyen par tête
SNCF	Société nationale des chemins de fer

T

TEE	Titre emploi entreprise
TEPA	Travail, emploi et pouvoir d'achat (loi)
TESE	Titre emploi service entreprise
TI	Travailleurs indépendant
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TPE	Très petite entreprise
TSCA	Taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie
TSCG	Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TVS	Taxe sur les véhicules de société

U

UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Z

ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZRU	Zone de redynamisation urbaine