

CHAPITRE I

Les ressources de la sécurité sociale en 2001

PRESENTATION

Les ressources des régimes de base ont augmenté de 5,3 % en 2001 et celles du régime général de 6,6 % contre respectivement 4,3 % et 3,8 % l'année précédente. La croissance soutenue de la masse salariale, de 5,4 % pour l'ensemble de l'économie et de 6,3 % pour le seul secteur privé, explique la forte augmentation des cotisations sociales encaissées ou prises en charge par l'Etat et le FOREC - 6,3 %^[11]-. D'une année sur l'autre, la part des cotisations sociales dans le total des ressources est restée stable à 60,8 %, alors que celle des cotisations prises en charge par l'Etat et le FOREC a continué de croître : 7,3 % contre 6,6 %.

Ce chapitre examine, comme les années précédentes, l'évolution des ressources des régimes de base et celles du régime général ainsi que les encaissements de l'ACOSS. Il détaille ensuite le financement des exonérations de cotisations sociales prises en charge par le FOREC et par l'Etat. Dans une troisième section, il passe en revue les différents articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, autres que ceux relatifs au FOREC, qui ont un impact sur ces ressources.

Compte tenu du poids des cotisations sociales dans les ressources des régimes de base, la Cour a procédé, comme elle s'y était engagée l'an dernier, à une enquête sur l'assiette salariale et examiné les dérogations au principe d'universalité des cotisations posé par le code de la sécurité sociale.

Suite des recommandations de la Cour

Dans son rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale de septembre 2001^[12], la Cour a critiqué le mode de comptabilisation des exonérations de cotisations sociales qui "les fait apparaître, tant dans la loi de financement de la sécurité sociale que dans les comptes présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale, comme si elles étaient effectivement payées par les entreprises". La Cour soulignait que cette présentation a le double inconvénient de surestimer la mesure du coût du travail et de sous-estimer d'autant les contributions publiques au financement de la sécurité sociale. Elle avait demandé que cette présentation soit modifiée de sorte que les "cotisations prises en charge par l'Etat soient imputées en contributions publiques, que celles financées par le FOREC soient traitées comptablement comme des transferts et qu'un compte consolidé du FOREC et des organismes de sécurité sociale soit établi".

Les tableaux à partir desquels la Cour a travaillé répondent en partie à cette demande. Ceux-ci distinguent désormais les cotisations sociales recouvrées, celles prises en charge par l'Etat, les impôts et taxes affectés et les transferts entre organismes, dont le FOREC. Cependant, les exonérations prises en charge par l'Etat, bien qu'isolées, restent comptabilisées en « cotisations sociales » et non en « contributions publiques » alors qu'il s'agit bien d'une dépense du budget de l'Etat et non d'un prélèvement social.

Comme l'an dernier, la Cour présente ci-dessous les ressources des régimes sociaux dans une nomenclature conforme à ses propres prescriptions.

I – Les ressources des régimes

La loi de financement pour 2001 a été établie en encaissements-décaissements. Le tableau qui retrace les prévisions et réalisations est donc présenté en encaissements-décaissements. Les ressources sont ensuite exclusivement présentées et commentées en droits constatés.

A - Les ressources consolidées des régimes de base

Les ressources des régimes de base - Prévisions et réalisations

(en encaissements - décaissements)

En Md€

-	LFSS 2001 initiale	LFSS 2001 révisée	Réalizations 2001	Ecart avec la LFSS initiale	Ecart avec la LFSS 2001 révisée
Cotisations effectives	165,4	165,6	166,9	1,5	1,3
Cotisations fictives	30,7	30,9	30,7	0,0	- 0,2
Impôts et taxes affectées	84,5	86,9	86,5	2,0	- 0,4
Transferts reçus	0,4	0,5	0,5	0,1	0,0
Contributions publiques	10,3	10,5	10,5	0,2	0,0
Revenus des capitaux	0,5	0,6	0,6	0,1	0,0
Autres ressources	8,9	7,1	7,0	-1,9	- 0,1
Total des recettes	300,7	302,1	302,7	2,0	0,6

Champ : France entière - loi de financement de la sécurité sociale

Source : direction de la sécurité sociale

Les prévisions de recettes des régimes de base ont été fixées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (**article 18**) en encaissements-décaissements à 300,7 Md€ Elles ont été majorées par la loi de financement pour 2002 et portées à 302,1 Md€ Les recettes constatées en 2001 s'établissent à 302,7 Md€, soit 2 Md€ de plus que l'évaluation associée à la LFSS initiale pour 2001.

En droits constatés, les ressources consolidées des régimes de base s'établissent, en 2001, à 307,6 Md€ en progression de 6,9 % par rapport à l'année précédente (cf. tableau ci-dessous).

Les ressources des régimes de base - Réalisations (en droits constatés)

En Md€

-	2000	2001	%
Cotisations effectives (1)	159,1	168,4	+ 5,8
Cotisations fictives	29,2	30,2	+ 3,4
Contributions publiques	14,7	13,9	- 5,4

dont cotisations prises en charge par l'Etat	3,3	3,0	- 7,6
Impôts et taxes affectés	80,0	88,5	+ 10,7
dont FOREC	9,3	14,7	+ 58,1
Transferts reçus	- 0,1	0,2	NS
Revenus des capitaux	0,5	0,7	+ 40,0
Autres ressources	4,3	5,7	+ 32,6
Total des recettes	287,7	307,6	+ 6,9

(1) Hors cotisations prises en charge par l'Etat et le FOREC

Champ : France entière - Loi de financement de la sécurité sociale

Source : direction de la sécurité sociale

1 – Les cotisations

Les cotisations sociales comprennent les cotisations effectivement prélevées sur les différents types de revenus tels que les salaires, les revenus des entrepreneurs individuels et les revenus de remplacement. Elles se sont élevées (en incluant celles au titre de 2000) à 168,4 Md€ en 2001 ^[3].

Les cotisations prises en charge par l'Etat au titre des exonérations se sont élevées à 3 Md€ et celles prises en charge par le FOREC (qui correspondent à des dépenses du fonds) à 14,4 Md€. Elles représentent respectivement 1,8 % et 8,7 % du total des cotisations effectives.

2 – Les impôts et taxes affectés

Les impôts et taxes affectés à l'ensemble des régimes de base de la sécurité sociale, au FOREC et au FSV s'élèvent, en 2001, à 88,5 Md€ dont 87,6 Md€ pour la métropole. Hors FOREC, les impôts et taxes affectés atteignent 73,8 Md€, en progression de 4,4 % par rapport à 2000.

En 2001, les impôts et taxes affectés ont été supérieurs de 2 Md€ au montant inscrit en loi de financement et progressent au total de 9,4 % par rapport à 2000.

Les impôts et taxes affectés au seul régime général sont, pour leur part, passés de 9 Md€ en 1996 à 64,2 Md€ (49,6 Md€ hors FOREC). Cette progression est due pour l'essentiel à la CSG, passée de 6,7 Md€ à 46,8 Md€ sur la même période, suite à la substitution de la CSG aux cotisations salariales maladie.

Impôts et taxes affectés aux régimes de base de la sécurité sociale, au FSV et au FOREC (Métropole)

en Md€ et %

	1999	2000	2001	2001/2000
-				
Ensemble	67,9	80,0	87,6	+ 9,4
<i>dont</i> : régime général	44,4	47,3	49,6	+ 4,7
Impôts affectés	55,9	59,1	62,9	+ 6,4
- CSG	54,2	58,2	61,9	+ 6,3
- 2% sur les revenus	-	-	-	-

des capitaux	1,7	0,9	1,0	+ 9,4
Taxes affectées	12,0	20,9	24,7	+ 18,2
- taxe sur les alcools	2,9	3,0	3,3	+ 9,5
- taxe sur les tabacs	0,6	7,7	8,8	+14,2
- taxe auto	0,9	0,9	0,9	+ 5,1
- C3S	2,4	2,9	3,0	+ 1,0
- prévoyance	0,4	0,4	0,4	- 9,3
- autres taxes	4,8	6,2	11,3	+ 82,2

Source : direction de la sécurité sociale

a) La CSG

L'article 17 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 modifie la clé de répartition du produit de la CSG entre les régimes d'assurance maladie et le FSV. L'objectif de cet article est de compenser, pour la CNAMTS, la réaffectation vers le FOREC, prévue à l'article 16, des droits sur le tabac auparavant attribués à cette caisse.

De plus, la loi de financement pour 2001 a augmenté de 0,15 point le taux du produit de la CSG affecté aux régimes d'assurance maladie (il passe de 5,1 % à 5,25 %) et diminué de 0,15 point (il passe de 1,3 % à 1,15 %) celui affecté au FSV, à la suite du transfert des droits sur les alcools. En outre, afin de maintenir le niveau de la déductibilité partielle de CSG au taux de 5,1 %, cet article déconnecte ce taux de la fraction de CSG affectée aux régimes d'assurance maladie ^[4].

En 2001, les recettes de CSG tous régimes s'élèvent, pour la France entière, à 61,9 Md€ dont 42,9 Md€ pour les régimes d'assurance maladie, 9,3 Md€ pour la CNAF et 9,7 Md€ pour le FSV :

Montants de la CSG affectés aux différentes branches

en Md€

-	1999	2000	2001
CSG maladie	36,3	39,1	42,9
dont : affectée à la CNAMTS	31,8	33,9	37,5
CSG affectée à la CNAF (1,1 point)	8,2	8,8	9,3
CSG affectée au FSV	9,7	10,3	9,7
TOTAL CSG (DOM et métropole)	54,2	58,2	61,9

Source : direction de la sécurité sociale

Un point de CSG famille représente 8,4 Md€ dont 7,4 sur les revenus d'activité et de remplacement et 1 sur les revenus du capital. Un point de CSG maladie représente 8,2 Md€ dont 7,2 sur les revenus d'activité et de remplacement.

b) Les autres impôts et taxes affectés hors FOREC

Impôts et taxes (autres que la CSG) affectés hors FOREC

en Md€

	1999	2000	2001
-			
Régime général	4,4	4,6	2,9
CNAMTS	2,7	3,9	2,4
<i>Taxe auto</i>	0,7	0,7	0,9
<i>Taxe sur le tabac</i>	0,6	1,2	0,3
<i>Taxe sur les boissons</i>	1,0	1,2	0,4
<i>Taxes pharmaceutiques</i>	0,4	0,6	0,8
<i>. 2 % sur les revenus des capitaux</i>	0,0	0,1	0,0
CNAV	0,8	0,5	0,6
<i>2 % sur les revenus des capitaux</i>	-	-	-
CNAF	0,9	0,2	0,0
<i>2 % sur les revenus des capitaux</i>	-	-	-
Taxe affectée au FSV sur la prévoyance	0,4	0,4	0,4
C3S affectée aux régimes de non-salariés	0,3	1,3	2,4
CANAM	0,6	0,3	-
CANCAVA	1,0	0,4	-
ORGANIC	0,2	0,2	-
BAPSA	-	-	-
TVA affectée au BAPSA	4,0	4,1	4,1

Source : direction de la sécurité sociale

Hors CSG et hors FOREC, les impôts et taxes affectés au régime général diminuent sensiblement de 2000 à 2001, suite au transfert de ressources fiscales du régime général au FSV et surtout au FOREC, et ne représentent que 2,8 Md€ contre 4,6 Md€ en 2000 et 4,4 Md€ en 1999 :

- la CNAMTS bénéficie désormais de quatre taxes : la taxe auto, un reliquat du produit du droit de consommation sur le tabac (2,61 %), les taxes pharmaceutiques et la taxe sur les boissons. L'ensemble de ces taxes représentent 2,1 Md€ contre 3,9 en 2000.
- la CNAV reçoit 30 % du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital, 50 % étant affectés au fonds de réserve des retraites et 20 % au FSV. Cela représente une recette de 0,6 Md€ pour le régime général contre 0,5 Md€ en 2000.
- la CNAF ne perçoit plus aucun impôt ou taxe, hors CSG (1,1 point).

Toutes les recettes encaissées au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) (3 Md€ en 2001) ne sont pas affectées : 2,4 Md€ l'ont été aux régimes de non salariés, laissant 0,6 Md€ qui doivent être versés courant 2002 à la première section du FSV.

La TVA nette affectée au BAPSA a progressé de 0,6 % en 2001, après 2,6 % en 2000.

3 – Les contributions publiques

Les contributions publiques sont des concours budgétaires de l'Etat à certains régimes de sécurité sociale, pour leur permettre de combler leur déficit ou pour financer certaines charges particulières. Il s'agit pour l'essentiel des subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux et des remboursements de prestations (allocation aux adultes handicapés par exemple). Elles se sont élevées, en 2001, à 10,9 Md€

Elles regroupent également la prise en charge par le budget de l'Etat de certaines exonérations de charges sociales sous forme de dépenses, à la différence des impôts et taxes affectés au FOREC. A ce titre, elles sont incluses ici dans les contributions publiques, alors que, dans la loi de financement de la sécurité sociale, elles ne sont pas considérées comme une contribution de l'Etat au financement des caisses mais sont intégrées dans la rubrique « cotisations sociales ». Elles s'élèvent, en 2001, à 3 Md€ contre 3,3 en 2000, soit un recul de 7,6 %.

Les contributions publiques totales ont diminué de 5,4 % en 2001 par rapport à 2000 pour s'établir à 13,9 Md€

B – Les ressources du régime général

1 – L'évolution des ressources du régime général

Les ressources du régime général (en droits constatés)

en Md€ et %

	2000	2001	Variation (%)
Cotisations	129,2	137,4	+ 6,4
Cotisations des assurés	26,9	29,2	+8,5
actifs	25,6	27,8	+ 8,6
autres	1,3	1,4	+ 7,5
Cotisations des employeurs	102,3	108,3	+ 5,8
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	0,1	0,2	+ 35,9
Contributions publiques	8,6	8,3	- 3,8
dont :	-	-	-
- remboursement de prestations	5,3	5,2	- 1,5
- prise en charge de cotisations par l'Etat	3,1	2,9	- 7,2
Impôts et taxes affectés	47,3	49,6	+ 4,7
dont : CSG	42,7	46,8	+ 9,6
Transferts divers entre organismes de sécurité sociale et assimilés	20,5	23,4	+ 14,2
dont :	-	-	-
- cotisations prises en charge par le FSV	5,5	5,5	- 0,7
- prestations prises en charge par le FSV	3,8	3,9	+ 4,4
- cotisations prises en charge par le FOREC	10,9	13,6	+ 25,4
Autres ressources	6,8	7,3	+ 7,1

Total des ressources consolidées	212,5	226,1	+ 6,4
---	--------------	--------------	--------------

Source : direction de la sécurité sociale

En droits constatés, le total des ressources comptabilisées en 2001 du seul régime général s'élève à 226,1 Md€ en 2001, contre 212,5 Md€ en 2000, soit une progression de 6,4 %.

2 – Evolution des cotisations sociales

Les cotisations encaissées sur les revenus d'activité et de remplacement par le régime général se sont élevées à 137,4 Md€ en 2001, après 129,2 Md€ en 2000, soit une augmentation de 6,4 %.

Les cotisations sur salaires du secteur privé, qui en sont la composante principale, s'élèvent à 133 Md€ (tableau ci-dessous), soit une augmentation de 6,3 % en 2001 par rapport à 2000, cohérente avec l'évolution de la masse salariale.

Cotisations sociales sur salaires (régime général)

en Md€ et %

-	2000	2001	%
Cotisations sur salaires	125,1	133,0	+ 6,3
- Cotisations du secteur privé	111,3	118,6	+ 6,5
. patronales	88,5	93,9	+ 6,1
. salariales	22,8	24,7	+ 8,3
- Cotisations des autres salariés	13,8	14,4	+ 4,0
Exonérations de cotisations prises en charge par :	14,0	16,5	+ 17,9
. l'Etat	-	-	-
. le FOREC	3,1	2,9	- 7,2
. le FOREC	10,9	13,6	+ 25,4

Source : direction de la sécurité sociale

C – Les encaissements de l'ACOSS et des URSSAF

Les recettes du champ de la loi de financement sont celles des régimes de base. Elles sont encaissées principalement par l'ACOSS et les URSSAF, mais aussi par les régimes eux-mêmes (non salariés, régimes spéciaux) et par l'Etat. La part prépondérante du réseau du recouvrement (ACOSS et URSSAF) tient au poids du régime général mais aussi au fait que le réseau recouvre des ressources pour compte de tiers, notamment au profit du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Globalement, les encaissements du réseau du recouvrement, comptabilisés par l'ACOSS dans son rapport financier, se sont élevés à 246,8 Md€ en 2001 ¹⁵¹ (tableau ci-dessous), en progression de 5,3 % par rapport à 2000.

Le total des encaissements des URSSAF progresse de 5,8 % en 2001. Les encaissements directs de l'ACOSS (c'est-à-dire ceux qui ne transitent pas par les URSSAF) augmentent, quant à eux, de 4,0 % en 2001.

Encaissements du réseau du recouvrement

en Md€ et %

-	2000	2001	Variation (%)
URSSAF et CGSS	166,7	176,4	+ 5,8
-	-	-	-
-	-	-	-
ACOSS (recouvrement direct)	67,7	70,4	+ 4,0
- encaissements relatifs aux dispositifs pris pour l'emploi	11,4	16,2	+ 42,1
- encaissements hors mesures emploi	56,3	54,2	- 3,6
dont :	-	-	-
Remboursement de prestations par l'Etat	10,3	9,8	- 4,6
Transferts du FSV	9,5	9,1	- 3,5
Impôts et taxes	18,7	19,0	+ 1,6
Total	234,4	246,8	+ 5,3

Source : Rapport financier 2001 de l'ACOSS

CETTE SECTION N'A PAS APPELE DE REPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES
--

II – La prise en charge des exonérations de cotisations sociales

A – Les exonérations de cotisations sociales et leur prise en charge

L'ensemble des exonérations de cotisations sociales liées aux mesures emploi se sont élevées en 2001 à 19,6 Md€ contre 17,7 Md€ en 2000, soit une progression de 10,7 %. Celle-ci résulte de la montée en charge des exonérations liées à la réduction du temps de travail.

L'essentiel de ces exonérations (89 %) est pris en charge par l'Etat ou par le FOREC. Le solde (11 %) restant à la charge des organismes sociaux, pour un montant de 2,2 Md€ en 2001, est en léger recul. Il correspond principalement aux exonérations au titre des emplois familiaux (0,4 Md€), des contrats emploi-solidarité (0,3 Md€), des contrats emploi consolidés (0,4 Md€), des mesures en faveur d'un premier salarié (0,3 Md€) et en faveur du temps partiel (0,4 Md€).

Les cotisations dont la prise en charge a été transférée au FOREC, représentent 14,4 Md€. Le montant des exonérations pris en charge par l'Etat lui-même s'est encore réduit, passant de 3,3 Md€ en 2000 à 3 Md€ en 2001.

B – Les exonérations de cotisations sociales prises en charge par le FOREC

Prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale a été créé sous la forme d'établissement public par un décret en date du 25 octobre 2001, qui en définit les modalités de fonctionnement.

Il prévoit par ailleurs, que "par dérogation aux dispositions de l'article R 131-11 du code de la sécurité sociale, le budget du fonds est arrêté pour la première année de fonctionnement par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale, du ministre chargé de l'emploi et du ministre chargé du budget".

1 – Les ressources du FOREC prévues par la loi de financement pour 2001

Les ressources du FOREC prévues par l'article 16 de la loi de financement pour 2001 ont été établies initialement sur la base d'une prévision de 13 Md€ Elles se décomposent de la façon suivante :

- 97 % du produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés ;
- 55 % du produit du droit de consommation sur les alcools et la totalité des autres droits indirects portant sur les boissons ;
- le produit de la taxe générale sur les activités polluantes ;
- le produit de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés ;
- le produit de la taxe sur les véhicules de société ;
- 14,1 % du produit de la taxe sur les conventions d'assurance.

2 – Les mesures de financement du FOREC relatives à 2001 prévues dans la loi de financement pour 2002

Pour faire face à une croissance des dépenses plus forte que celle initialement prévue par la loi de financement pour 2001, deux nouvelles dispositions ont été inscrites dans la loi de financement 2002 (article 13) destinées à assurer l'équilibre du FOREC en 2001 :

- transfert de la taxe sur les alcools précédemment affectée à la CNAMTS : 0,9 Md€;
- augmentation à 24,7 % de la part affectée au FOREC de la taxe sur les conventions d'assurance : transfert de l'Etat vers le FOREC de 1,1 Md€

Au total, ces dispositions augmentent les ressources du FOREC de 2 Md€ et diminuent celles du régime général de 0,9 Md€

3 – Les recettes et les dépenses du FOREC comptabilisées en 2001

Les ressources fiscales, inscrites en produits de l'année 2001 dans les comptes du FOREC, s'élèvent à 14,7 Md€ Ce montant correspond à l'ensemble des recettes « encaissées à compter du 1er janvier 2001 », conformément à l'article 12 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002. Le premier encaissement ayant été relatif à des recettes de décembre 2000, les produits comptabilisés en 2001 correspondent donc à treize mois de recettes.

Elles se décomposent de la façon suivante (tableau ci-dessous) :

- la taxe sur la consommation des tabacs (8,5 Md€) ;
- le produit du droit de consommation sur les alcools (2,8 Md€) ;
- le produit de la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (1,1 Md€) ;
- le produit de la taxe générale sur les activités polluantes (0,5 Md€) ;
- la taxe sur les véhicules de société (0,7 Md€) ;
- la taxe sur les conventions d'assurance (1,1 Md€).

Comptes du FOREC en 2001

en Md€

	Réalisation 2000 (DC)	Prévision LFSS 2001	Prévision de septembre 2001(1)	Réalisations en E/D(2)	Réalisations en droits constatés(3)
RESSOURCES	9,9	13,0	14,5	13,8	14,7
. Ressources fiscales	9,3	-	-	-	-
. Droits sur les tabacs	6,5	7,9	8,4	8,4	8,5
. Droits sur les alcools	1,8	1,8	2,8	2,7	2,8
dont versement du FSV	0,9	-	-	0,1	-
. Contribution sociale sur le bénéfice des sociétés	0,6	0,9	0,9	0,8	1,1
. Taxe générale sur les activités polluantes	0,4	1,1	0,5	0,5	0,5
. Taxe sur les véhicules de société	-	0,6	0,7	0,7	0,7
. Taxe sur les conventions d'assurance	-	0,6	1,1	0,6	1,1
. Contribution de l'Etat	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
EMPLOIS	11,5	13,0	14,5	12,9	14,4
. Réductions bas salaires	5,6	6,3	7,1	-	5,1
. Aides incitatives RTT	2,3	1,5	2,2	-	2,9
. Allégements RTT	3,6	5,2	5,4	-	6,4
Solde	- 1,6	0,0	0,0	0,9	0,3

Sources : direction de la sécurité sociale, FOREC

(1) Telle qu'elle figure dans le tableau annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

(2) Encaissements-décaissements janvier-décembre 2001.

(3) Il s'agit des droits constatés au titre de 2001 : exonérations de février 2001 à janvier 2002, correspondant aux salaires versés de janvier à décembre 2001.

Les dépenses du FOREC se sont élevées, en 2001, à 14,4 Md€ au lieu de 11,5 Md€ en 2000, soit une progression de 25,2 %. Elles ont été supérieures de 1,4 Md€ aux prévisions initiales. Cette augmentation résulte principalement de la montée en charge plus rapide que prévu du dispositif pérenne d'aide à la réduction du temps de travail qui représente une dépense de 6,4 Md€ contre 3,6 Md€ en 2000. Les aides incitatives augmentent également mais dans une bien moindre proportion (2,9 Md€ contre 2,3 Md€ en 2000). Par contre, le coût de la ristourne dégressive sur les bas salaires est en légère décroissance : il s'élève à 5,1 Md€ après 5,6 Md€ en 2000.

Le régime général représente 94,3 % des dépenses - soit 13,6 Md€, les autres régimes 5,7 % du total, dont 5,5 % pour le régime agricole.

4 – Les résultats du FOREC en 2001

Les comptes du FOREC affichent, en 2001, un solde positif de 264,5 M€. Toutefois, ce résultat en droits constatés n'est obtenu que parce que, en 2001, ont été comptabilisés treize mois de recettes. Sur la base des douze mois de recettes de l'année 2001, le FOREC serait déficitaire de 0,7 Md€, chiffre retenu par l'INSEE pour l'établissement des comptes nationaux.

Comme l'an dernier, la couverture par des ressources fiscales des dépenses occasionnées par les exonérations de cotisations sociales dont le financement a été transféré au FOREC s'est révélée être un exercice difficile. La forte croissance des aides a nécessité l'apport en cours d'année au FOREC de ressources complémentaires de façon à mettre en place l'établissement public dans le respect de la contrainte de strict équilibre posée par la loi. Cet apport n'a pas été suffisant et le FOREC n'a pu couvrir l'intégralité de ses dépenses qu'en inscrivant dans les comptes 2001 les recettes de décembre 2000 encaissées en janvier 2001.

Ces difficultés liées à la nécessité pour le FOREC d'être équilibré risquent de se reproduire à l'avenir. La différence entre les dynamiques qui gouvernent les dépenses et les ressources, a de fortes chances de perdurer. L'équilibre annuel du FOREC nécessitera de ce fait des ajustements permanents des ressources affectées qui risquent de rendre l'évolution d'une année sur l'autre peu lisible.

CETTE SECTION N'A PAS APPELÉ DE RÉPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

III – Les autres dispositions de la loi de financement ayant une incidence sur les ressources de la sécurité sociale

Les principales autres dispositions de la loi de financement ayant une incidence sur les ressources de la sécurité sociale principales sont reprises ci-dessous. Celles déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel sont présentées de façon séparée dans l'encart.

L'article 5 exclut de l'assiette des cotisations et contributions sociales l'indemnité de cessation d'activité des travailleurs de l'amiante, en application du V de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Aucune mesure réglementaire n'est nécessaire à l'application de cette disposition.

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution

L'article 2 modifiait l'assiette de la CSG applicable aux revenus d'activité et l'article 3

introduisait une réduction de la CSG applicable aux revenus inférieurs à 1,4 fois le SMIC. Le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux dispositions non conformes à la Constitution. La seconde disposition a été remplacée par une prime pour l'emploi par une loi du 30 mai 2001. Alors que l'impact financier de la réduction de la CSG était estimé à 1,28 Md€ le dispositif de prime pour l'emploi n'a aucun impact financier sur les organismes de sécurité sociale.

L'article 4 exonèrait de la contribution pour le remboursement de la dette sociale des personnes non imposables, titulaires de pensions de retraite ou d'invalidité, chômeurs ou préretraités.

Le Conseil constitutionnel a jugé cette mesure dépourvue d'effet financier sur l'équilibre des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant au financement de ces régimes. Reprise par l'article 89 de la loi de finances pour 2001, cette exonération fait l'objet de la mesure de financement suivante :

- en compensation de la perte de recettes pour la CADES du fait de l'exonération des chômeurs, le remboursement dû par cet organisme à l'Etat a été réduit de 1,91 à 1,85 Md€ par an par l'article 27 de la loi de finances pour 2001. L'exonération de CRDS applicable aux titulaires de pensions de retraite et d'invalidité et aux préretraités n'est pas compensée ;

- cette moindre recette pour le budget de l'Etat a été compensée par une affectation au BAPSA d'une fraction nouvelle de C3S en 2001, qui permet de réduire à due concurrence la subvention d'équilibre versée par l'Etat.

L'article 7 relatif aux dispositions de financement de la réduction de la CSG par affectation d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance à la CNAMTS, à la CNAF et au FSV a été déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel à l'instar de l'article 3. Les recettes prévues, de 900 M€ pour la CNAMTS (20,8 % de la TCA), de 180 M€ pour la CNAF et de 200 M€ pour le FSV sont ainsi annulées en contrepartie de l'annulation de la dépense de 1,28 Md€ créée à l'article 3.

L'article 8 autorise la délégation de compétences entre unions de recouvrement. Le contrôle de l'application de la législation de sécurité sociale est confié aux organismes de recouvrement dont la circonscription est le plus souvent départementale. La multiplication des cas de dépassement du cadre initial de la compétence départementale a rendu nécessaire la délégation de compétences entre organismes.

Ce même article valide les contrôles en cours et susceptibles de recours, effectués par les URSSAF pour le compte d'autres URSSAF. Les modalités d'application sont prévues dans un décret du 25 octobre 2001.

L'article 9 simplifie les assiettes des cotisations sociales des non-salariés agricoles. Le dispositif retient deux assiettes de cotisations au lieu des quatre mises en place par la loi du 10 février 1994. Il a fait l'objet de deux décrets d'application en 2001.

L'article 10 fait passer de 3 à 5 ans la durée d'exonération de charges sociales dont bénéficient les jeunes agriculteurs. Ce texte a fait l'objet du décret du 8 mars 2001.

L'article 11 harmonise les périodes de référence prises en compte pour le calcul des cotisations sociales et de la CSG dues par les non-salariés agricoles. Il prévoit également que l'assiette forfaitaire utilisée en début d'activité fasse l'objet d'une régularisation lorsque les revenus professionnels sont définitivement connus. Enfin, il aligne les assiettes forfaitaires de début d'activité applicables pour la CSG sur les montants des

assiettes forfaitaires de début d'activité applicables pour les cotisations sociales. Cet article ne requiert pas de texte d'application.

L'article 12 comporte des dispositions relatives à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Il permet, d'une part, l'admission en non-valeur de créances irrécouvrables de C3S antérieures au 1er janvier 1995. D'autre part, il prolonge jusqu'en 2001 l'utilisation de la comptabilité en encaissements-décaissements pour répartir la C3S entre certains régimes de sécurité sociale au prorata et dans la limite de leur déficit comptable.

L'article 13 pose le principe que la réduction des cotisations patronales ne s'applique pas sur les bas salaires aux cotisations dues au titre des indemnités de congés payés versées par les caisses de compensation. La Cour de cassation avait en effet reconnu en 2000 le droit pour les caisses de congés payés d'appliquer l'exonération de cotisations d'allocations familiales aux indemnités qu'elles versent pour le compte des employeurs.

Cet article a donc pour objet d'éviter rétroactivement tout risque d'extension de cette jurisprudence à la réduction dégressive des cotisations patronales sur les bas salaires. Il s'agit d'une disposition légale interprétative qui réserve les décisions de justice devenues définitives. Son application ne nécessite aucune mesure réglementaire.

L'article 14 ouvre le droit à l'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale lié à la réduction du temps de travail aux entreprises appliquant des horaires d'équivalence. Il permet, d'une part, d'ouvrir l'allègement de cotisations sociales patronales lié aux 35 heures aux entreprises dont la durée du travail est considérée comme équivalente à la durée légale de 35 heures en application de dispositions réglementaires ou conventionnelles. Il adapte, d'autre part, le calcul de l'allègement de cotisations lié aux 35 heures pour les salariés des entreprises qui sont soumis à des dispositions spécifiques en matière de durée maximale du travail pour tenir compte de la rémunération mensuelle minimale. Sont concernés les salariés du secteur des hôtels, cafés et restaurants et ceux du transport routier.

Cet article permet aux entreprises concernées de bénéficier du niveau maximal de l'allègement 35 heures applicable aux salariés rémunérés 169 fois le SMIC. Ainsi, un décret du 2 mai 2002 fixe les modalités particulières de calcul de l'allègement pour les salariés des entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants. Le décret concernant les personnels roulants des entreprises de transport routier de marchandises est en préparation.

CETTE SECTION N'A PAS APPELE DE REPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

IV – L'assiette des cotisations sociales

Si le financement du régime général de la sécurité sociale s'est diversifié avec la montée en charge de la CSG et l'affectation à son profit de taxes et contributions diverses, les cotisations restent sa principale ressource. Entièrement déplafonnées à l'exception de la branche vieillesse, elles assurent environ les deux tiers du total des recettes ¹⁶¹.

Depuis l'origine, les cotisations sociales sont régies par trois principes : l'universalité de l'assiette, le calcul de celle-ci « au plus près » des rémunérations effectives et l'uniformité des taux. Au fil du temps, ces principes ont connu un nombre croissant de dérogations pour des montants significatifs et répondant à des objectifs différents et souvent complexes. Il n'est pas toujours facile d'apprécier leur incidence sur le volume des recettes ou d'évaluer la réalisation des objectifs affichés. En outre, ces dérogations sont souvent associées à des dépenses fiscales, directes ou indirectes, adoptées dans le même but. La Cour avait, l'an dernier, conduit de premières analyses sur les dépenses fiscales et leur incidence sur les prestations sociales. Les analyses qui suivent s'inscrivent dans le même ordre de préoccupation : prendre la mesure du manque à gagner pour l'Etat et la sécurité sociale, résultant de ces soustractions d'assiette, et fournir de premiers éléments pour une évaluation des coûts et avantages qui peuvent leur être associés.

Le rappel des principales dispositions sera suivi, lorsque cela aura été possible, d'une évaluation des pertes de recettes correspondantes. Les évaluations réalisées par la Cour doivent être considérées comme des ordres de grandeur des pertes de cotisations pour les régimes sociaux et de recettes fiscales pour l'Etat ^[7].

A – Les principes qui régissent les cotisations sociales

L'assiette des cotisations sociales est définie par l'article L. 242-1 du code de sécurité sociale, qui pose le principe suivant : *« pour le calcul des cotisations...sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payées, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en nature, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire. »*

Les tribunaux - et notamment la Cour de Cassation - ont constamment veillé au respect de ce principe. Par ailleurs, le processus de généralisation entrepris par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux a conduit à des assimilations nombreuses tendant à étendre l'assiette. Le calcul de l'assiette doit s'effectuer « au plus près », sans se référer à des approches forfaitaires. Il en résulte une importante production de textes réglementaires sur les modes de calcul d'éléments complexes de la rémunération.

Toutefois, devant la complexité particulière de l'établissement de l'assiette pour certaines professions, une assiette forfaitaire a été prévue en dérogation aux principes énoncés dans un but de simplification, dérogation qui peut aussi avoir pour conséquence une réduction des charges sociales.

L'uniformité des taux de cotisations résulte de l'article L. 241-1, qui dispose que les cotisations « sont proportionnelles aux rémunérations ou aux gains perçus par les assurés » et cela quels que soient le secteur, la localisation, la taille, les processus d'organisation des employeurs, d'une part, quel que soit le niveau de revenu (sous réserve du mécanisme des plafonds), d'autre part.

B – Les différents types de dérogations à l'universalité de l'assiette

En dépit de la diversité des objectifs, il est possible de classer les dispositifs selon les grands axes suivants :

- dispositifs ayant pour objectif de simplifier les procédures d'établissement des cotisations ;
- dispositifs à vocation générale, liés à la vie en entreprise ;
- dispositifs visant à faire participer les salariés aux bénéfices de l'entreprise, ou à encourager leur épargne ;
- dispositifs visant à compléter la protection sociale.

1 – Les dispositifs ayant pour objectif de simplifier les procédures d'établissement des cotisations

a) *L'adoption d'assiettes forfaitaires*

Elle est retenue pour certaines professions pour lesquelles la rémunération ne peut être contrôlée facilement (certains personnels des centres de vacances ou d'hébergement, personnel des cafés et restaurants pour leurs pourboires, formateurs occasionnels, vendeurs et démarcheurs à domicile, VRP multcartes, chauffeurs de taxis...). Elle prévaut également pour certains groupes à l'égard desquels, parallèlement au souci de simplification, est poursuivi l'objectif de réduction du coût du travail. C'est le cas des apprentis, des collaborateurs occasionnels du service public, des employés de maison et des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés en début d'activité.

b) *Le régime des frais professionnels*

Les frais professionnels (frais d'alimentation et d'hébergement, frais de transport et primes et indemnités pour frais divers) sont des dépenses à caractère spécial, inhérentes à la fonction ou à l'emploi, engagées régulièrement par le salarié, donnant droit au versement d'une prime, indemnité ou allocation ou à un remboursement par l'employeur et qui ne peuvent être exclues de l'assiette des cotisations que dans certaines limites et conditions.

Elles peuvent prendre trois formes différentes : dépenses réelles, allocations forfaitaires, abattement supplémentaire dans la limite de 7 622,45 € par année civile. Dans le souci d'alléger les charges de gestion des entreprises, et pour tirer la leçon de l'ampleur et de la fréquence des redressements consécutifs aux contrôles, une réforme du dispositif a été envisagée. Elle repose sur trois principes : la simplification (extension du régime des forfaits, simplification des règles et unification des barèmes) ; l'équité (actualisation des barèmes, suppression d'écarts injustifiés entre catégories de salariés) ; la neutralité globale de la réforme pour les entreprises et les recettes du régime général. Cette réforme vise en outre à prendre en compte, tant pour les frais professionnels que pour les avantages en nature, l'évolution des pratiques des entreprises (utilisation des NTIC, télétravail, mobilité à l'étranger). Il serait souhaitable qu'elle puisse être rapidement menée à son terme.

2 – Les dispositifs à vocation générale, liés à la vie en entreprise

a) *Les indemnités de fin de contrat, de départ à la retraite ou préretraite et de licenciement, et celles versées lors de la cessation d'activité de certains salariés*

Jusqu'aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2000, les sommes perçues à l'occasion de la rupture d'un contrat de travail constituaient un revenu imposable et soumis à cotisation sociale, mais la jurisprudence admettait la non-imposition d'une fraction des indemnités considérée comme la contrepartie du préjudice distinct de la perte de revenu. Si les lois précitées ont confirmé l'imposabilité et l'assujettissement aux cotisations sociales de ces indemnités, elles ont également institué de larges exceptions à ce principe.

Les indemnités de licenciement, celles versées aux salariés dont le contrat de travail est rompu à l'initiative de l'employeur aux motifs qu'ils remplissent les conditions d'âge et de durée d'assurance requises pour bénéficier d'une retraite à taux plein, sont exonérées de cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu dans la limite du plus élevé de trois plafonds (montant prévu par des accords collectifs ou professionnels, ou par la loi, 50% des indemnités perçues, le double de la rémunération brute de la dernière année civile travaillée, sans pouvoir excéder la moitié de la première tranche de l'ISF, soit 0,36 M€). Un régime plus favorable est institué pour les départs qui interviennent dans le cadre d'un plan social, même lorsque le salarié en a eu l'initiative.

Enfin, les indemnités versées en cas de cessation d'activité de certains travailleurs salariés ne sont pas soumises au précompte des cotisations sociales ; contrairement aux dispositions de la loi de 1994, cette exonération n'est pas compensée par l'Etat.

b) *L'emploi de leurs dotations par les comités d'entreprise*

Les versements attribués aux salariés de l'entreprise de manière automatique et non personnalisée sont intégrés dans l'assiette des cotisations sociales. Les autres avantages - plus représentatifs d'une action sociale personnalisée - sont exclus de l'assiette.

c) *Les mesures facilitant la vie au travail des salariés*

Il s'agit des titres restaurants, des chèques vacances, des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail, des dons d'ordinateurs. Ces mesures visent à établir une certaine égalité entre les salariés selon qu'ils bénéficient ou non des activités d'un comité d'entreprise, à alléger pour l'entreprise le coût de sa contribution aux frais de transport ou de l'équipement des salariés en matériel informatique.

Le régime socio-fiscal des chèques vacances est particulièrement complexe : l'exonération n'est admise que lorsque le comité d'entreprise participe à l'acquisition de chèques vacances en dehors de toute contribution patronale et, depuis la loi de juillet 1999, un statut spécifique existe pour les petites et moyennes entreprises. Réservée aux salariés dont le revenu fiscal n'excède pas, depuis la LFI pour 2002, 15 250 € pour la première part de quotient familial majoré de 3 250 € par demi part supplémentaire, cette mesure est la seule qui soit réservée aux ménages modestes.

3 – Les dispositifs de participation des salariés aux résultats et d'encouragement à l'épargne salariale

Les objectifs poursuivis ont varié dans le temps. A l'origine, il s'agissait de mettre en œuvre la philosophie d'association du capital et du travail. Ultérieurement, le souci apparaît d'aider les salariés à se constituer une épargne et de les inciter à la placer sur le moyen et le long termes. Certains ont vu dans la promotion de ces dispositifs le moyen pour les bénéficiaires de se constituer un complément de retraite ou de renforcer les fonds propres des entreprises. En fin de période, les pouvoirs publics, constatant qu'une partie de ces mécanismes - par nature inégalitaires puisque facultatifs - étaient peu mis en œuvre par les petites entreprises ont cherché à promouvoir des instruments de mutualisation qui leur en facilitent l'accès.

De leur côté, beaucoup d'entreprises ont trouvé un double intérêt à développer ces instruments : celui d'enrichir leur politique sociale (différenciation des évolutions salariales ; prise en compte des performances...) ; celui d'améliorer à bas coût la rémunération réelle de leurs salariés en profitant des exonérations de cotisations sociales et fiscales dont ces dispositifs bénéficient.

a) *Présentation de ces dispositifs*

Seule la participation est obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés (3 % des entreprises au-dessous de ce seuil ont un accord de participation). Les autres dispositifs sont facultatifs, mais, afin d'en promouvoir la diffusion, une obligation de négocier a été instituée dans les entreprises où se sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives au sens de l'article L 132-2 du code du travail. Si les entreprises ne sont pas couvertes par un accord de branche ou par un accord d'intéressement, et s'il existe un accord portant création d'un PEE, d'un PEI ou d'un PPESV, elles sont tenues d'engager chaque année une négociation sur un ou plusieurs de ces dispositifs. La loi du 19 février 2001 a ajouté à la liste des clauses que doivent contenir les conventions de branche pour pouvoir être étendues les modalités de mise en œuvre des dispositifs relatifs à l'intéressement des salariés, à la participation aux résultats et aux plans d'épargne d'entreprise. Malgré ces incitations, les dispositifs sont diffusés de façon très inégale.

Pour la plupart des dispositifs, les partenaires sociaux de l'entreprise déterminent librement les fonds qu'ils entendent distribuer. Différentes formules de répartition sont prévues ; la répartition proportionnellement au salaire semble dominante (sauf pour l'abondement de l'entreprise aux plans d'épargne). Les plafonds, collectif et individuel, qui limitent la distribution sont dans l'ensemble peu contraignants.

Bien que la constitution d'une épargne de moyen terme soit un des objectifs poursuivis par ces dispositifs, la disponibilité immédiate des sommes distribuées au titre de l'intéressement est prévue. Le placement de ces sommes est d'ailleurs encouragé par une exonération au titre de l'impôt sur le revenu, mais cette incitation est faible pour les ménages de revenu modeste ou moyen dont le taux marginal d'imposition est nul ou faible. Seules 27 % des sommes distribuées sont ainsi placées en épargne, la dispersion de ce taux en fonction du salaire n'étant pas connue.

Les sommes distribuées au titre de la participation sont indisponibles pendant cinq ans ; toutefois, un déblocage anticipé des droits est possible en cas de mariage, de naissance ou d'adoption d'un enfant de rang 3 ou plus, de divorce ou séparation avec enfant à charge, d'invalidité, de décès, de cessation du contrat de travail ou en cas de création d'entreprise, d'achat ou d'agrandissement du domicile.

Enfin, les sommes placées dans un plan d'épargne sont en principe bloquées pendant cinq ans (mais le plan peut prévoir des durées plus longues) avec possibilité de déblocage anticipé dans les mêmes cas que pour la participation.

b) *Un statut social et fiscal très favorable*

Les sommes distribuées sont exonérées de toutes les charges sociales, patronales et salariales (soit une réduction du coût de la distribution de l'ordre de 53 % des sommes versées). Elles sont par contre assujetties à la CSG et à la CRDS.

La participation est déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et les sommes revenant aux salariés sont exonérées de l'impôt sur le revenu, définitivement lorsqu'elles deviennent disponibles à l'expiration du délai de cinq ans ou en cas d'événement permettant le déblocage anticipé. Les produits du capital placé bénéficient des mêmes exonérations.

En ce qui concerne l'intéressement, si l'entreprise peut déduire les sommes versées des bases de l'impôt sur les sociétés, elles sont imposables à l'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires, sauf s'ils décident de les affecter à un plan d'épargne dès lors qu'il en existe un au sein de l'entreprise.

Enfin, l'abondement au plan d'épargne d'entreprise est admis en déduction de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ; il est exonéré d'impôt sur le revenu.

c) *Un taux de concours publics élevé*

Ces exonérations fiscales et sociales constituent des aides pour les salariés et des pertes de recettes pour l'Etat et les régimes sociaux. Elles peuvent représenter de 50 à 90 % des sommes distribuées, selon les caractéristiques du ménage bénéficiaire et de l'affectation de ces sommes à l'épargne ou à la consommation. Le taux d'aide varie avec le revenu selon une courbe en U : il est élevé pour les ménages modestes ; il est à son niveau le plus faible pour les ménages situés au-dessus du plafond des aides au logement ; il remonte ensuite avec le revenu. En valeur absolue, les aides publiques croissent très sensiblement avec le revenu puisque la majeure partie des sommes distribuées le sont de façon proportionnelle aux salaires.

4 – La protection sociale d'entreprise

La protection sociale en entreprise complète les régimes légalement obligatoires de sécurité sociale. Elle porte sur la prévoyance (risques décès, incapacité et invalidité d'une part, remboursement de frais de soins d'autre part) et la retraite. Les garanties sont souscrites auprès d'opérateurs divers (mutuelles, institutions de prévoyance, sociétés d'assurances). L'employeur participe le plus souvent au financement des cotisations et primes. On distingue les contrats obligatoires (ils s'appliquent automatiquement à tous les salariés - ou catégories de salariés) et les contrats facultatifs (les salariés sont libres d'adhérer ou non).

Cette protection complémentaire est importante (environ 23Md€) et s'est développée en partie grâce à son statut fiscal et social qui abaisse le coût d'acquisition des garanties par de très larges exonérations. Malgré sa diffusion progressive et la convergence relative des garanties souscrites, la protection sociale complémentaire en entreprise reste inégalitaire en termes de taux de couverture et de niveau de garantie.

a) *Le champ de la protection sociale d'entreprise exonérée*

Les opérations de prévoyance visées sont celles définies par le code de la sécurité sociale : « la couverture des risques décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité, des risques d'inaptitude et du chômage ainsi que la constitution d'avantages sous forme de pensions de retraite, d'indemnités ou de primes de départ en retraite ou de fin de carrière ». Des compléments aux prestations familiales (par exemple une indemnisation du congé parental) en sont donc exclus. Deux points appellent une clarification : l'assurance dépendance entre-t-elle dans le champ de la prévoyance et peut-elle bénéficier dès lors de son statut social et fiscal ? D'autre part, depuis leur départ des régimes de chômage vers les retraites, les cotisations à l'AGFF^[8] devraient, semble-t-il, lorsqu'elles dépassent les plafonds, être décomptées dans les cotisations intégrées dans les assiettes sociales et fiscales. L'AGIRC et l'ARRCO, considérant que ce transfert était de pure forme, ont indiqué aux employeurs qu'il convenait de ne pas en tenir compte. Les administrations de tutelle ont gardé le silence.

b) *Le statut social*

La contribution des employeurs destinée au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance est exclue de l'assiette des cotisations dans la limite de 85 % du plafond de la sécurité sociale. A l'intérieur de cette fraction, la part des contributions destinée au financement des prestations complémentaires de prévoyance ne peut excéder 19% de ce plafond. Cette exonération s'applique à tout contrat en entreprise, qu'il soit obligatoire (tous les salariés d'une, de plusieurs ou de toutes les catégories de personnel de l'entreprise) ou qu'il soit à adhésion facultative. Elle est acquise sans considération des caractéristiques des régimes mis en place (niveaux de garantie, partage de la cotisation entre l'entreprise et le salarié, conditions de stage...).

Le plafond a toujours été fixé de manière à couvrir non seulement les cotisations affectées aux retraites complémentaires légalement obligatoires (ARRCO et AGIRC) mais aussi les contributions aux régimes facultatifs de retraite et de prévoyance.

Il est actuellement fixé à 24 000 € pour le plafond global et 5 362 € pour le plafond spécifique de la prévoyance :

- compte tenu des cotisations légales aux régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC (aux taux d'appel^[9]), le plafond global est atteint pour un salaire brut de 210 000 € (7,44 fois le plafond). Seuls 0,4 % des 3,3 millions de cadres (13 200 personnes environ) ont un salaire tel que les cotisations de retraite obligatoire « saturent » le plafond ;
- le plafond (prévoyance) de 5 362 € ne joue que lorsque l'entreprise contribue de façon sensible à des garanties très « haut de gamme » pour les frais de soins et les risques « longs » (décès, invalidité, incapacité) ;

- l'exonération des cotisations actuelles aux régimes ARRCO et AGIRC majorées des garanties « usuelles de prévoyance », n'est plafonnée qu'à partir d'un salaire de 6,52 fois le plafond. Ce niveau s'abaisse à 5,90 fois le plafond si l'on prend en compte les cotisations AGFF ;
- le nombre de salariés dont la rémunération se situe au-dessus de ces niveaux est faible (plus de 97 % des cadres ont un salaire inférieur à quatre fois le plafond).

c) Le statut fiscal de la protection sociale en entreprise

Selon l'article 83 du CGI, les cotisations versées par l'entreprise et le salarié font partie du revenu imposable. Toutefois, l'article 83-2 prévoit que « les cotisations et primes versées aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaires auxquels le salarié est affilié à titre obligatoire sont déductibles du revenu imposable », et ce dans la limite de certains plafonds ^[10]. Cette déduction ne s'applique à la protection sociale en entreprise que si le contrat est obligatoire pour une, plusieurs ou toutes les catégories de salariés de l'entreprise. Les contributions ne sont donc pas déductibles en cas de contrat à adhésion facultative.

Par ailleurs, l'exonération fiscale rétroagit sur les prestations sociales pour lesquelles la base de ressources qui détermine leur montant est le revenu imposable. C'est le cas des prestations suivantes :

- l'allocation de logement (beaucoup d'allocataires bénéficient indirectement de cette rétroaction, compte tenu de la forte proportion de salariés qui reçoivent une allocation logement) ;
- l'APJE, le complément familial et l'ARS. L'avantage associé est significatif, mais ne bénéficie qu'à un nombre restreint de ménages ;
- les bourses d'enseignement ;
- la taxe d'habitation.

Il convient, enfin, de prendre en considération les trois éléments suivants :

- les contrats de protection complémentaire sont, en grande partie, exonérés de la taxe sur les conventions d'assurance (la dépense fiscale est de l'ordre de 2,3 Md€) ;
- la contribution patronale pour les risques de prévoyance (sauf les contributions affectées au maintien du salaire en cas d'arrêt de travail pour maladie ou accident) supporte une taxe de 8 % affectée à la sécurité sociale ;
- les opérateurs supportent sur les contrats de remboursement de soins une taxe de 1,75% qui alimente le fonds de financement de la CMU.

d) Les taux d'aides sociales et fiscales

Le taux des concours publics varie fortement suivant le régime juridique de la couverture complémentaire.

Pour les contrats obligatoires, les concours publics sont élevés et diminuent significativement le coût de la couverture complémentaire : ils représentent environ 50 % du coût de référence et varient peu avec le revenu. Ils sont les plus élevés pour les ménages modestes compte tenu de l'avantage d'aide au logement et pour les ménages titulaires de hauts revenus (l'incidence de la progression du taux marginal d'imposition faisant plus que compenser la baisse du taux d'exonération des charges sociales du régime).

Le poids relatif de chacun des avantages varie :

- pour les petits revenus, l'exonération de la taxe sur les conventions d'assurance représente 17% des concours, le surcroît d'aide au logement 48,3% ; l'exonération de charges sociales (nette de la taxe sur la prévoyance) 34,7 % ;
- pour les hauts revenus, l'exonération d'impôt sur le revenu est l'élément majoritaire (59 % pour un revenu égal ou supérieur à 4 fois le plafond) ;
- la place de l'exonération de charges sociales (nette de la taxe sur la prévoyance) varie de façon heurtée (elle est maximale au niveau du plafond et diminue ensuite avec la progression du salaire).

Pour les couvertures à adhésion facultative, les concours publics sont divisés par deux environ : 28 à 25 % de la prime de référence. La variation avec le revenu présente les mêmes caractéristiques qu'en couverture obligatoire. Avec l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des cotisations, les ménages les plus modestes ne bénéficient plus d'un avantage en matière d'allocation de logement.

Pour les contrats de couverture individuelle, l'exonération de la taxe sur les conventions d'assurance est le seul concours ; elle représente uniformément 8,3 % de la prime de référence.

La prise en compte du régime de taxation des prestations modifie la situation relative des types de couverture décrits ci-dessus. Seules certaines prestations en espèces supportent l'impôt sur le revenu et leur assujettissement fiscal vient en déduction des concours publics. Deux catégories en bénéficient plus particulièrement : les ménages aisés dont le taux marginal d'imposition est élevé ; les ménages modestes dont l'allocation logement de l'année suivant la perception des prestations est diminuée à raison de l'intégration de ces prestations dans le revenu imposable.

Mais le poids des prestations imposables dans le total des prestations de prévoyance est faible. Leur taxation ne compense pas - et de loin - la différence de concours publics.

C – L'évaluation des pertes de recettes pour l'Etat et la sécurité sociale

Les soustractions ou aménagements d'assiette, malgré leur ampleur, n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation systématique et rigoureuse. Les montants ne sont connus le plus souvent qu'indirectement ou à partir d'évaluations partielles. En l'absence d'études sur les populations bénéficiaires, les avantages consentis ne peuvent être connus avec précision. L'impact sur le comportement individuel d'épargne des salariés des dispositifs d'intéressement, de participation ou d'épargne salariale comme de la protection sociale d'entreprise n'a fait l'objet que d'études partielles alors même que des projets de réforme sont évoqués, visant à créer des dispositifs de même inspiration, notamment en matière de fonds de pension.

1 – Les pertes de recettes des dispositifs liés à la vie de l'entreprise

Les pertes de recettes imputables aux assiettes forfaitaires, aux frais professionnels, aux indemnités de cessation d'activité ou de licenciement, enfin aux avantages en nature liés à la vie au travail ne peuvent être connus directement. Dans le cas des assiettes forfaitaires, celles-ci ont justement pour objet de contourner les difficultés de saisie de l'assiette réelle. Dans les autres cas, du fait du caractère déclaratif des cotisations, les

bordereaux adressées aux URSSAF lors du versement des cotisations ne comportent par définition que les éléments nécessaires à la liquidation des sommes dues. Les éléments de l'assiette exonérés ne sont donc pas déclarés et les redressements éventuellement effectués à l'issue des contrôles ne permettent pas d'approcher le principal exonéré. Les informations sont très lacunaires pour les indemnités de cessation d'activité ou de licenciement.

Toutefois, certains éléments peuvent être connus par l'intermédiaire des organisme gestionnaires : c'est le cas des titres restaurants, des chèques vacances ou du versement transport. Pour les comités d'entreprises, on a fait l'hypothèse que le tiers de leur dotation était exonéré de cotisations.

Sous ces hypothèses, les exonérations de cotisations représenteraient une charge de 1,75 Md€ dont environ 70 % pour le régime général et les dépenses fiscales recensées s'élèvent à 0,25 Md€

2 – Participation aux résultats, épargne et protection sociale complémentaire

a) *Participation, intéressement et épargne salariale*

L'enquête de la DARES sur les accords d'intéressement et de participation constitue une source statistique satisfaisante pour cette évaluation. Le tome II des voies et moyens du projet de loi de finances initial fournit par ailleurs une estimation de la dépense fiscale.

Md€

-	Assiette	Exonérations de charges sociales (1)	Dépense fiscale
Participation	3,6	1,9	0,6
Intéressement	3,4	1,8	0,2
Epargne salariale	0,6	0,3	0,2
Total	7,6	4,0	1,0

(1) dont près de 70 % pour le régime général

Source : Cour des comptes

L'incidence sur les allocations logement pourrait être de 380 M€ (dont 80 % à la charge du régime général).

Les concours publics directs seraient de 5,38 Md€ soit près de 70 % des sommes distribuées.

Il conviendrait d'ajouter à ces données la dépense fiscale liée à l'exonération complète des revenus de l'épargne en entreprise pour l'établissement de l'impôt sur le revenu.

b) *La protection sociale d'entreprise*

Les données rassemblées auprès de la Fédération française des sociétés d'assurance, de la Fédération nationale de la mutualité française et de la Commission technique des institutions de prévoyance ont permis d'établir une première évaluation des montants consacrés à la protection sociale d'entreprise et de ses implications sociales et fiscales.

La couverture complémentaire représenterait 38,4 Md€ de primes et cotisations (pour 26,3 Md€ de prestations). Le montant total des cotisations se répartit en 25,4 Md€ de couverture en entreprise et 13 Md€ de couverture individuelle (y compris les non salariés).

Si on retient un taux de 60 % de contribution de l'entreprise, l'apport des employeurs s'élève à 15,24 Md€

Sur cette base et pour une réduction du coût moyen de la distribution de 53 %, la perte de recettes peut être estimée à 8,07 Md€ dont 5,6 pour le régime général. Le surcroît d'aides au logement (partagé entre la CNAF pour les ménages ayant des enfants à charge et l'Etat pour les autres allocataires) serait de l'ordre de 0,9 Md€

Sur le plan fiscal, l'exonération des primes et cotisations pour le calcul de l'impôt sur le revenu représente environ 2,8 Md€

Les exonérations, qui ont progressivement réduit le champ d'application de la taxe instituée en 1944 sur les conventions d'assurance, représentent une dépense fiscale de 2,29 Md€

En regard de ces pertes de recettes, il faut tenir compte :

- de deux taxes spécifiques : la taxe sur la prévoyance instituée en 1996 au taux de 6 % porté en 1998 à 8 % (recette: 450 M€) ; une partie de la taxe de 1,75 % des contrats de frais de soins destinés au Fonds de financement de la CMU (recette : 155 M€),
- de la taxation des prestations versée en contrepartie des cotisations aux régimes complémentaires facultatifs (recette estimée à 660 M€).

Sous ces hypothèses, le bilan s'établirait comme suit :

En M€

	Tous régimes sociaux	Etat
-		
Exonérations sociales	8 073	-
Exonérations fiscales	-	2 800
Allocation de logement	720	180
Taxe sur conventions d'assurance	-	2 290
Taxe sur la prévoyance	- 450	-
Taxe sur fonds de financement CMU	- 155	-
IR sur prestations versées	-	- 660
Total	8 188	4 610

Source : Cour des comptes

3 – Le bilan d'ensemble

En M€

	Etat	Régime général	Autres régimes sociaux	Total
-				

Vie en entreprise	250	1 225	525	2 000
Participation, intéressement, épargne	-	-	-	-
Protection complémentaire	1 076	3 104	1 200	5 380
Total	5 936	10 094	4 148	20 178

Source : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus indique le bilan d'ensemble des dispositifs qui, sous forme de soustraction d'assiette, dérogent aux règles sociales et fiscales de droit commun :

- pour le régime général : perte de recettes et surcroît d'aides au logement ;
- pour les autres régimes sociaux : perte de recettes ;
- pour l'Etat : dépenses fiscales ou assimilées et surcroît d'aides au logement.

SYNTHESE

Les dispositifs relatifs aux exonérations d'assiette sont très variés par leurs techniques et leurs objectifs. Ils présentent cependant des caractéristiques communes. Comme ils sont, pour l'essentiel, facultatifs et mis en place au sein des entreprises, ils sont par nature inégalitaires, qu'il s'agisse de leur diffusion (part de la population salariée concernée), de l'ampleur des garanties qu'ils offrent, du statut de leurs bénéficiaires (cadres ou non cadres) et de leur coût (inégalité dans l'ampleur de la contribution des entreprises).

Ces dispositifs représentent une part croissante du coût du travail pour les entreprises. L'importance des exonérations consenties explique leur développement, les entreprises pouvant être conduites à privilégier ces dispositifs plutôt que le versement d'un salaire soumis à cotisation sociale et fiscale. Leur développement constitue ainsi une « menace » pour les régimes de base.

Par ailleurs, comme les plafonds, qui limitent la distribution de ces avantages pour les salariés les plus aisés, sont peu contraignants, une partie importante de leur rémunération est ainsi acquise avec un régime social et fiscal extrêmement avantageux.

Pour le seul régime général, ces soustractions d'assiette se traduisent par d'importantes pertes de recettes, dont l'évaluation atteint 10,1 Md€, soit 9 % des cotisations du secteur privé.

C'est l'objet même de ces mesures qui justifient le fait qu'elles ne respectent pas les principes, rappelés plus haut, qui fondent les mécanismes généraux de financement de la sécurité sociale. Aussi l'importance des masses financières en jeu justifie-t-elle que leur impact financier et les populations bénéficiaires soient mieux connus et fassent l'objet d'une évaluation régulière.

RECOMMANDATIONS

Développer les études sur l'évaluation des mesures d'exonération ou de soustraction d'assiette.

Publier en annexe de la loi de financement de la sécurité sociale un état des dispositifs affectant l'assiette des cotisations sociales et de leur coût.

Clarifier le statut au regard de l'assujettissement aux cotisations sociales de l'assurance dépendance et des cotisations à l'AGFF.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

^[11]. Après réimputation à l'exercice 2000 des produits à recevoir comptabilisées en 2001.

^[12]. Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2001.

^[13]. Si ce chiffre est corrigé de la sous-estimation de produits à recevoir au titre de 2000 (1,1 Md€) et de la surestimation au titre de 2001 (260 M€), les cotisations de l'année 2001 sont de 167,6 Md€(+ 4,5 % par rapport à 2000).

^[14]. En 2001, les taux de la CSG s'établissaient donc comme suit : CNAF (1,1 %), maladie (5,25 %), FSV (1,15 %).

^[15]. Ce chiffre comprend principalement les cotisations des salariés et la CSG, mais aussi les cotisations familiales des indépendants, le versement transport en région parisienne : les encaissements sont donc supérieurs au montant des recettes de cotisations et de CSG.

^[16]. L'évolution des recettes depuis 1980 est décrite dans le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2001.

^[17]. La Cour étudiera l'an prochain l'assiette des cotisations dues au titre des rémunérations perçues par les agents des différentes fonctions publiques.

^[18]. Association pour la gestion du fonds de financement.

^[19]. Les cotisations correspondant au différentiel entre le taux d'appel et le taux contractuel constituent une contribution au financement de prestations complémentaires de retraite et sont donc exonérées.

^[10]. Dans l'hypothèse où la contribution de l'employeur est égale à 60 % des primes.