

Chapitre II

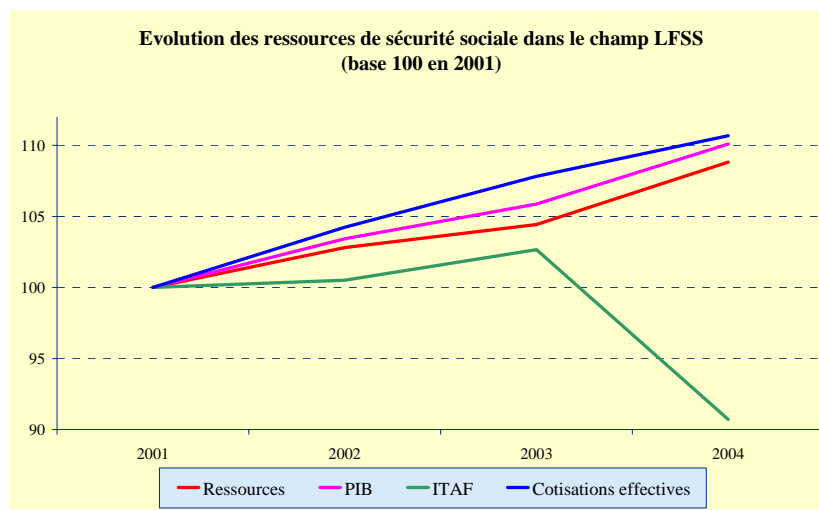
Les ressources des régimes de sécurité sociale

PRESENTATION

Ce chapitre présente les ressources des régimes de base d'une part et du régime général d'autre part ainsi que les fonds qui concourent au financement de la sécurité sociale. Il examine ensuite les résultats du recouvrement des cotisations et contributions par les URSSAF et les CGSS, des impôts et taxes effectués par l'Etat pour le compte des régimes et du remboursement par l'Etat des exonérations de cotisations dues aux régimes de sécurité sociale ainsi que l'état des créances détenues par les organismes de sécurité sociale sur l'Etat.

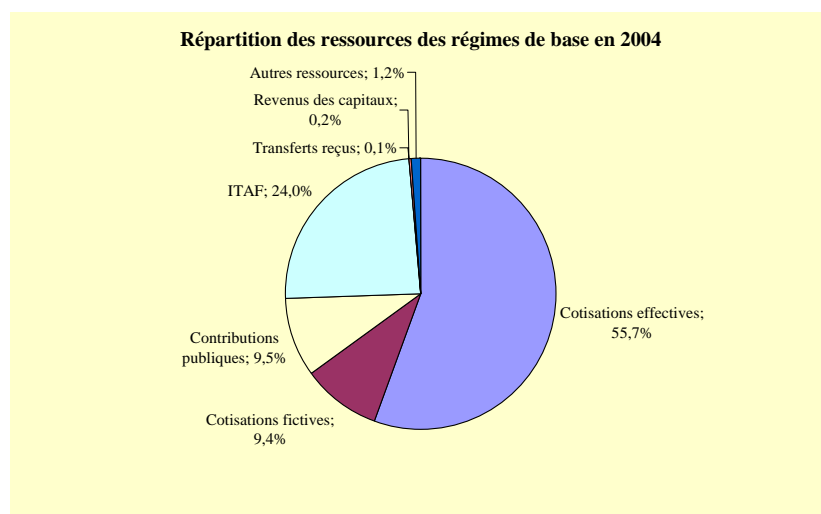
I - Présentation des évolutions sur quatre ans

Au cours des quatre dernières années, les ressources totales des régimes de sécurité sociale dans le champ de la loi de financement ont évolué légèrement moins vite que le PIB du fait notamment de la forte décroissance des impôts et taxes affectés intervenue en fin de période. Toutefois, les cotisations effectives présentent en fin de période une croissance légèrement plus rapide que le PIB.

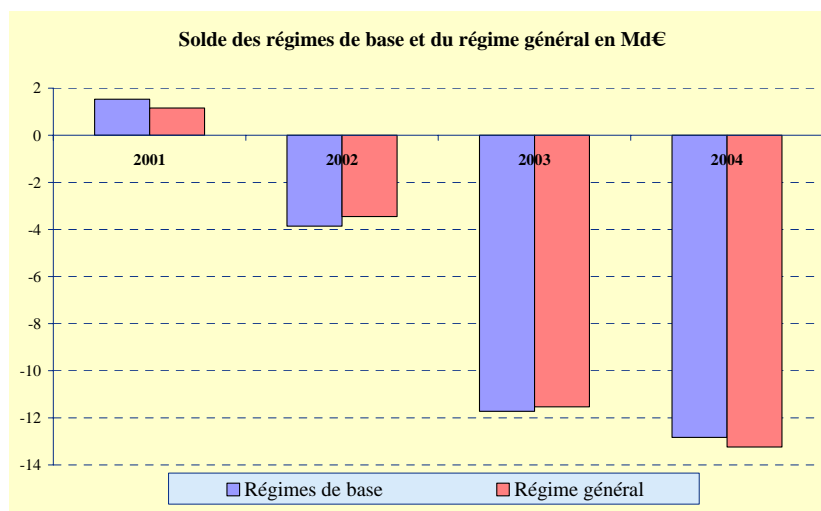


La part respective des différentes ressources dans le total des régimes de base évolue très peu d'une année sur l'autre. Celle des cotisations effectives reste prépondérante et représente 55,7 % du total en 2004 (54,8 % en 2001). Il convient d'y ajouter les cotisations fictives, qui correspondent aux prestations directes versées par certains employeurs

publics (prestations familiales et pensions notamment) et qui accusent un léger recul (9,4 % contre 9,8 % en 2001). Par ailleurs, la part des impôts et taxes affectés (ITAF), dont la CSG constitue l'essentiel, diminue de 28,8 % en 2001 à 24,0 % en 2004 tandis que celle des contributions publiques augmente de 4,5 % à 9,5 %, du fait de l'intégration des cotisations prises en charges par l'Etat (suite à la suppression du FOREC).



Enfin, l'évolution sur quatre ans des soldes des régimes de base souligne la poursuite de la forte dégradation observée en 2002, due pour l'essentiel à celle du régime général.



II - Les évolutions des ressources

A – Les mesures de la loi de financement qui affectent les ressources

Pour apurer la dette du FOREC relative aux exonérations de cotisations sociales de 2000, dont les conditions ont été fixées par la loi de financement pour 2003, l'article 2 de la LFSS pour 2004 a prévu que la CADES verserait le 1^{er} avril 2004 la somme de 1,097 Md€ à l'ACOSS au profit des trois caisses nationales du régime général. Cette somme vient en déduction, dans les comptes des caisses nationales du régime général, des montants inscrits en provisions au 31 décembre 2001. L'ACOSS répartit cette somme au prorata des créances comptabilisées dans les comptes de chacune des branches.

Comme en 2003, ce remboursement doit être considéré comme un produit exceptionnel.

L'article 3 de la LFSS a en outre supprimé le FOREC à compter du 31 décembre 2003 et inscrit directement au budget de l'Etat le remboursement des exonérations de cotisations sociales. La Cour a rendu compte l'an passé des conditions de liquidation du fonds⁹⁴. D'autres dispositions de la loi de financement affectent les recettes, notamment l'article 4 qui modifie le pourcentage des droits de consommation sur les tabacs affectés à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, qui passe de 15,2 à 21,4 %.

94. Au 30 juin, le compte de clôture a fait apparaître une trésorerie positive de 3,6 M€ qui a été reversée à l'Etat.

B – Les ressources des régimes de base en 2004

Les ressources des régimes de base - Prévisions et réalisations (en droits constatés)

En Md€

Catégories de recettes	Réalisations 2003 (1)	LFSS 2004 initiale (2)	Agrégats révisés LFSS 2005	Réalisations 2004 (3)	Réalisations 2004/réalisations 2003 (3)/(1) (%)	Ecart entre réalisations et LFSS initiale (3)-(2)
Cotisations effectives*	181,2	187,3	185,5	186,4	2,6%	-0,9
Cotisations fictives	29,9	31,4	31,8	31,4	5,1%	0,0
Contributions publiques	14,1	31,5	31,1	31,8	125,2%	0,3
dont : cotisations prises en charge par l'Etat	2,5	19,5	19,7	19,8	692,0%	0,3
Impôts et taxes affectés	90,9	80,7	80,1	80,3	-11,6%	-0,4
dont : FOREC	16,2					
Transferts reçus	0,2	0,1	0,2	0,2	-7,8%	0,1
Revenus des capitaux	1,0	1,0	0,9	0,8	-12,4%	-0,2
Autres ressources	4,0	4,1	3,7	3,9	-2,3%	-0,2
Total des recettes	321,3	336,1	333,3	334,8	4,1%	-1,3

*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

Le montant total des recettes est plus élevé que l'objectif révisé de septembre 2004 de 1,5 Md€, tout en restant en dessous des prévisions de la LFSS 2004 (-1,3 Md€).

C – Les ressources du régime général

Les ressources du régime général s'établissent à 248,2 Md€ en 2004, soit une progression de 4,4 % par rapport à 2003. Les cotisations sociales s'élèvent à 147,8 Md€, soit une augmentation de 2,8 % seulement. Le produit de la CSG affecté au régime général augmente de 3 % pour s'établir à 50,1 Md€ et l'ensemble des impôts et taxes affectées de 4,4 % à 53,2 Md€.

Les ressources du régime général*En Md€*

	2003	2004	Variation
Cotisations	143,8	147,8	2,8 %
- Cotisations des assurés	30,5	31,3	
- Cotisations des employeurs	113,3	116,5	
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	0,2	0,2	61 %
Contributions publiques	8,3	25,0	201 %
dont cotisations prises en charge par l'Etat	2,5	18,8	652 %
Impôts et taxes affectés	51,0	53,2	4,4 %
dont CSG	48,6	50,1	3,0 %
Transferts divers entre organismes de sécurité sociale et assimilés	26,7	12,0	- 55,1 %
Remboursement de la Cades	1,2	1,1	/
Autres ressources	6,6	8,9	/
Total des ressources consolidées	237,8	248,2	4,4 %

Source : Direction de la sécurité sociale

La suppression du FOREC, dont les ressources étaient comptabilisées en transferts entre organismes de sécurité sociale, a entraîné la réaffectation des ressources dans la catégorie des contributions publiques. Le montant total des cotisations prises en charge par l'Etat continue d'augmenter pour atteindre 18,8 Md€ en 2004, contre 17,7 Md€ en 2003 (Etat et FOREC), soit une progression de 6,2 % d'une année sur l'autre.

III - Les organismes qui concourent au financement des régimes de sécurité sociale

A – Le fonds de solidarité vieillesse (FSV)

1 – Une situation de plus en plus dégradée

En 2004, le FSV a de nouveau affiché un résultat déficitaire qui, ajouté aux déficits antérieurs constatés depuis 2002, aboutit à un déficit cumulé de 1,75 Md€ au 31 décembre 2004 contre un excédent de 1,23 Md€ fin 2001.

En Md€

	2001	2002	2003	2004	01 / 04 %
Produits	12	11,0	12,5	13,4	+ 10,8
dont :					
- CSG	9,3	9,1	9,3	9,6	+ 0,3
- Prélèvement social de 2 %	0,4	0,4	0,4	0,4	-
- C3S	0,6	0,6	0,9	1,3	+ 217
- Transfert CNAF	0,5	1,0	1,9	2,0	+ 300
- Autres*	0,8	/	0,2	0,1	- 700
Charges	12	12,4	13,4	14,0	+ 16,6
dont :					
- Prestations prises en charge	5,5	5,6	5,7	5,9	+ 7,2
- Cotisations prises en charge	6,0	6,6	7,4	7,9	+ 31,6
- Gestion courante		2,9	2,4	1,9	- 22,1
Solde de l'exercice	0,1	- 1,4	- 0,9	- 0,6	/
Solde cumulé	1,2	-0,1	-1,1	-1,7	/

* Produits exceptionnels et (pour 2001) taxe de prévoyance

Source : FSV

Cette situation va encore s'aggraver en 2005 puisque, en l'absence de toute mesure significative prise en 2004⁹⁵, le déficit cumulé prévu fin 2005 devrait atteindre 3,6 Md€⁹⁶, soit près de 25 % du total des ressources du FSV.

Les raisons de cette dégradation résident dans l'évolution contrastée entre des dépenses constamment dynamiques et des recettes peu stables et au périmètre variable.

S'agissant des dépenses, la progression de celles correspondant à la prise en charge des cotisations retraite pour les chômeurs a été sans

95. Aucune mesure n'a été inscrite dans la LFSS 2004 et les recettes nouvelles affectées au FSV, à compter de 2004, par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites n'ont qu'une importance marginale.

96. Ce montant figure dans le procès verbal du conseil d'administration du FSV du 21 juin 2005 mais en tenant compte des dernières prévisions de l'UNEDIC et de la revalorisation du SMIC intervenue au 1^{er} juillet, le déficit cumulé atteindra 3,8 Md€ fin 2005.

commune mesure (+31 % entre 2001 et 2004⁹⁷) avec celle des autres prestations prises en charge, à savoir les diverses allocations du minimum vieillesse ainsi que les majorations de pensions pour les parents ayant trois enfants et plus (7,2 %).

Pour ce qui concerne les ressources, le dispositif a été notablement modifié en 2000 : des recettes stables (part de CSG, droits sur les boissons, taxe de prévoyance) ont été remplacées par des recettes en baisse ou sujettes à de fortes variations. Ainsi la part de CSG affectée au FSV a été diminuée (passant de 1,3 point à 1,15 en 2001 et 1,05 en 2002). D'autre part, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) affectée au FSV est fortement dépendante de facteurs extérieurs⁹⁸ et son montant baissera de manière importante en 2005 puisqu'il passera de 1,3 Md€ en 2004 (constat) à 0,4 Md€ (prévision) en 2005. Quant à la contribution de la CNAF, elle ne correspond en 2004 qu'à 60 % des majorations de pensions servies aux parents de trois enfants. A l'avenir, l'augmentation de ce taux se heurtera au déficit de la branche famille constaté en 2004.

Cette situation déficitaire a eu également des conséquences dommageables pour le fonds de réserve des retraites (FRR). A l'origine, le plan de financement de ce dernier intégrait l'excédent du FSV : ainsi, en 2000, sur un objectif de 1 000 MdF (soit 152 Md€) prévu à l'horizon 2020, 300 MdF devaient provenir du FSV. A ce jour, 287 M€ ont été versés au FRR au titre du seul exercice excédentaire (année 2000) du FSV.

2 – Une situation non conforme au droit

Le FSV est un établissement public administratif de l'Etat dont, conformément à l'article L. 135-3, « les recettes et les dépenses doivent être équilibrées dans les conditions prévues par les lois de financement de la sécurité sociale »⁹⁹. Depuis 2002, cette règle n'est plus respectée en

97. Le nombre de chômeurs pris en charge par le FSV correspond aux chômeurs indemnisés et à 29 % des chômeurs non indemnisés. Sur ces bases, le FSV a pris en charge en 2001 2, 877 millions de chômeurs et en 2003 3, 287 millions de chômeurs.

98. La C3S est prioritairement affectée aux régimes des travailleurs indépendants lorsque ceux-ci connaissent des résultats déficitaires, comme cela est prévu pour 2005.

99. A l'occasion de la réécriture de cet article lors de la discussion de la loi de financement pour 1999, le rapporteur a été sans ambiguïté : « la rédaction proposée est plus précise que celle de la loi de 1993. Les recettes et les dépenses du FSV doivent être équilibrées. A défaut, il convient que la loi de financement définisse les conditions de l'équilibre du fonds ».

dépit des nombreuses alertes faites par le président du conseil d'administration auprès des autorités de tutelle. La représentation nationale a également relevé cette situation lors de l'examen de la loi de financement de sécurité sociale pour 2005.

Les tutelles, pour justifier l'absence dans les dernières lois de financement de la sécurité sociale de mesures permettant de remédier à cette dégradation, se fondent sur une interprétation de l'article L. 135-3 selon laquelle le FSV peut afficher un résultat déficitaire dès lors que le Parlement est correctement informé des modalités de son équilibre financier. La Cour estime que cette interprétation est erronée, dès lors qu'aucune ressource de trésorerie ne figure dans la liste limitative des ressources du FSV que fixe l'article L. 135-3.

La Cour estime que le texte de la loi ne permet pas une telle interprétation et, en tout état de cause, n'autorise pas le cumul de déficits récurrents, qui plus est croissants.

Devant ces difficultés, le FSV a été conduit à recourir, à compter de 2002, à un expédient inadapté à un déficit structurel. La solution mise en œuvre a consisté à honorer intégralement la prise en charge de toutes les prestations mais à faire des versements de cotisations chômage (qui sont des dépenses différées) la variable d'ajustement et ce en réduisant à due concurrence de la trésorerie disponible les acomptes prévus à ce titre pour les deux seuls régimes qui en sont bénéficiaires, la CNAVTS et la CCMSA. Le système fait donc peser toute la charge financière du déficit cumulé sur ces régimes et ce sans la moindre compensation financière. En retour, ceux-ci voient leurs créances sur le FSV croître mécaniquement. Au 31 décembre 2004, ces créances se montaient à 2,2 Md€ pour la CNAVTS et à 38 M€ pour la CCMSA.

3 – Une situation qui demande une solution rapide et durable

La Cour a examiné les diverses solutions susceptibles d'être mises en œuvre pour remédier à cette situation. D'emblée, elle a estimé qu'il convenait d'écarter toute possibilité de transfert de la dette du FSV à la CADES ainsi que tout recours à l'emprunt, un fonds de financement ne pouvant en aucun cas être refinancé par un emprunt.

Les modalités de calcul des cotisations afférentes aux périodes de chômage peuvent prêter à critique, car elles sont fondées sur une série de conventions qui aboutissent au calcul de versements supérieurs au coût

actuel de la validation de ces périodes pour le calcul des pensions¹⁰⁰. Mais toute réforme de ce dispositif, qui ne pourrait que diminuer le montant des dotations à la CNAVTS, aurait des conséquences mécaniques sur ses comptes et dégraderait, à due concurrence, les résultats du régime. Cette solution n'aurait de sens que dans un contexte où la CNAVTS serait en situation d'excédent durable et significatif. Elle n'est donc pas envisageable pour les années à venir.

D'autres mesures permettraient de diminuer le déficit. Le caractère inégalitaire des majorations de pensions pour enfants (du fait qu'elles sont non imposables, proportionnelles aux pensions et servies aux deux parents pensionnés) est maintenant bien établi. La Cour a proposé à plusieurs reprises d'assujettir ces majorations à l'impôt sur le revenu¹⁰¹ (ce qui procurerait environ 435 M€ supplémentaires à l'Etat) ou, au moins, de les rendre forfaitaires (ce qui réduirait les dépenses mises à la charge du FSV). Elle considère aussi que l'exportation des « compléments retraite » qui a été instituée (article L. 815-30 du code de la sécurité sociale) pour les non-résidents en France (et qui est à l'origine d'effets d'aubaine importants)¹⁰² n'est ni justifiée par la nature de la prestation ni requise par les règlements communautaires. Au minimum, le calcul de cette prestation devrait être modulé en fonction de la durée de travail effectuée.

Une baisse du chômage ne permettra pas non plus de résorber le déficit actuel. Sur la base des modalités de calcul actuelles, une diminution de 300 000 chômeurs sur les années 2004-2008 n'entraînerait qu'une économie de 600 M€ sur la période.

Dans ces conditions, si l'on veut maintenir le FSV, les seules solutions possibles consistent soit dans l'augmentation de la CSG affectée

100. La cotisation forfaitaire annuelle payée en 2003 par le FSV à la CNAVTS était de 2 091 € par chômeur. Peu d'études ont été menées jusqu'à présent pour évaluer le coût réel des validations des périodes de chômage. La Cour a calculé que pour les retraités 2001, pour une pension moyenne de 6 195 €, les trimestres utiles cotisés au titre du chômage ont représenté dans ce total la quote-part de 216 €. Des études récentes faites par la CNAVTS montrent que la définition du niveau des compensations à accorder à ce titre aux régimes de retraite est une opération complexe. Avant toute réforme de fond ce dossier doit donc faire l'objet d'études complémentaires approfondies et partagées.

101. Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2004, pages 368-389.

102. A titre d'exemple, un assuré ayant travaillé un trimestre bénéficie de ressources mensuelles d'un montant actuel de 237,48 € composé de 3,95 € de droits propres et d'une majoration au titre de l'article L. 814-2 de 233,52 €. La prestation de l'article L. 815-30 a été substituée à celle de l'article L. 814-2.

au FSV, soit dans l'attribution au FSV d'une dotation budgétaire d'équilibre à l'instar de ce que prévoit la loi instaurant le FFIPSA¹⁰³.

Les conséquences du déficit du FSV qui sera constaté au 31 décembre 2005 (près de 4 Md€) devront être tirées dans le bilan d'ouverture des comptes de l'Etat prévu à partir de l'exercice 2006¹⁰⁴ en fonction de la solution retenue pour financer les dépenses courantes du fonds et apurer son passif.

B – Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA)

Les dépenses du BAPSA se sont établies en 2004 à 17,8 Md€ nettement au dessus de la prévision initiale de 15 Md€. Dans le même temps, les recettes se sont établies à 14,6 Md€, légèrement en deçà de la prévision initiale de 15 Md€.

Evolution des dépenses et des recettes du BAPSA

Dépenses	2003**	2004***	M€		
			Recettes	2003	2004***
Maladie – maternité	5 998	6 731	Cotisations	1 717	1 703
Retraite	8 078	10 115	Compensation	5 694	5 723
Autres	824	1 001	Impôts et taxes*	4 667	4 986
			Autres (dont Etat)	2 848	2 249
Total	14 900	17 847	Total	14 926	14 661

*les recettes de TVA et des autres taxes sont nettes des dégrèvements.

** encaissements-décaissements.

*** droits constatés.

Source : BAPSA

Les écarts par rapport aux prévisions résultent :

- en matière de charges, d'une sous-estimation de la croissance des dépenses d'assurance maladie des exploitants agricoles et de l'absence

103. L'article L. 731-4 du code rural issu de la loi du 30 décembre 2003 instituant le FFIPSA prévoit que « les recettes du FFIPSA sont constituées, au titre de recettes techniques, d'une dotation budgétaire de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le FFIPSA ».

104. Voir le rapport de la Cour sur les comptes de l'Etat, juin 2005, p. 49.

de prise en compte de l'impact de la mensualisation des retraites versées à ces mêmes exploitants¹⁰⁵ ;

- en matière de produits, d'une surestimation forte des recettes attendues du droit de consommation sur les tabacs qui a été substitué aux recettes de TVA.

Les comptes du BAPSA ont été tenus jusqu'à son extinction en encaissement-décaissement, à l'instar de ceux de l'Etat. Le basculement vers le FFIPSA a conduit à établir un compte en droits constatés qui intègre des opérations de trésorerie comme la mensualisation des retraites ou les versements relatifs au mois de décembre effectués en début d'année suivante. Le compte ainsi établi fait apparaître au 31 décembre 2004 un report à nouveau négatif de 3,2 Md€¹⁰⁶. Cette situation a conduit l'Etat à demander à la CCMSA d'augmenter le montant de l'emprunt qu'elle porte pour le compte du BAPSA. Ce déficit cumulé correspond à une créance sur l'Etat qui devra figurer en tant que telle dans le bilan d'ouverture du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) qui a remplacé le BAPSA à dater du 1^{er} janvier 2005. En outre, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé, lors de la présentation du PLF 2005 en novembre 2004, que pour l'exercice 2005 un déficit supérieur à 1,5 Md€ viendrait s'ajouter au déficit constaté fin 2004.

C – Le fonds de réserves des retraites

Les ressources nouvelles affectées au FRR continuent de décroître sensiblement d'une année sur l'autre : 5,5 Md€ en 2002, 3,3 Md€ en 2003 et seulement 2,1 Md€ en 2004. Le prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital constitue la seule recette qui continue de croître. Les autres recettes (caisses d'épargne, privatisations, UMTS) n'existent plus ou sont en recul, comme le reversement des excédents de la CNAVTS.

105. Prévue par la loi du 21 août 2003, la mensualisation s'est appliquée à compter du 1^{er} janvier 2004. Les retraites des exploitants agricoles étaient jusque là versées à trimestre échu. Elle représente un surcoût de 1,3 Md€ qui, bien que prévisible, n'a pas été intégré dans les prévisions budgétaires pour 2004. Son financement a été couvert par un emprunt de la CCMSA. Cet emprunt a plus que doublé de 2003 à 2004 (de 1 Md€ à 2,3 Md€) pour que le découvert du BAPSA soit réduit de moitié, de 2,6 Md€ à 1,3 Md€ (hors remboursement de l'APL).

106. Voir le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire, juin 2005, page 54.

Les ressources et le résultat cumulé du FRR

En Md€

	2002	2003	2004
Abondements	5,5	3,3	2,1
- Excédent de la CNAV (N-1)	1,5	1,7	0,9
- Prélèvement social de 2 %	1,1	1,1	1,2
- Caisses d'épargne	0,7	0,4	/
- UMTS	0,6	0,0	/
- Recettes des privatisations	1,6	0,0	/
- Réserves retraite de la CPS Mayotte	0,0	0,1	/
Produits financiers	0,3	0,4	0,4
Résultat cumulé au 31 décembre	12,8	16,5	19,0

Source : Direction de la sécurité sociale

Au 31 décembre 2004, le solde cumulé s'établit à 19 Md€ (hors plus-values latentes évaluées à 0,3 Md€) contre 16,5 Md€ un an auparavant. Il demeure insuffisant pour assurer le respect du plan de charge initialement prévu (152 Md€ à l'horizon 2020).

IV - Le recouvrement des ressources

A – Les ressources recouvrées par les URSSAF et les CGSS

1 – Les résultats d'ensemble

Les URSSAF et les CGSS recouvrent pour le compte du régime général et du FSV les cotisations sociales, la plus grande partie de la CSG et, depuis le 1^{er} juillet 2004, la contribution solidarité pour l'autonomie (CSA) versée par les employeurs privés et publics.

Les cotisations sociales recouvrées en 2004 se sont élevées à 143,4 Md€ dont 139,6 Md€ sur les actifs salariés, en progression de 2,7 % par rapport à 2003.

La CSG recouvrée en 2004 s'est élevée à 65,7 Md€, en progression de 2,6 % par rapport à 2003. Elle se répartit à raison de 46,3 Md€ pour les régimes d'assurance maladie, 10,0 Md€ pour la CNAF et 9,6 Md€ pour le FSV.

Montants de la CSG affectés aux différentes branches*En Md€*

	2003	2004
CSG maladie	45,0	46,3
<i>dont : affectée à la CNAM</i>	38,9	40,1
CSG affectée à la CNAF (1,1 point)	9,7	10,0
CSG affectée au FSV (1,05 point)	9,3	9,6
TOTAL CSG (DOM et métropole)	64,0	65,9

Source : ACOSS et direction de la sécurité sociale

Enfin, la contribution solidarité pour l'autonomie (CSA) s'est élevée pour le second semestre 2004 à 612 M€ En outre, la loi de financement pour 2004 a transféré aux URSSAF le recouvrement, assuré antérieurement par l'ACOSS, des contributions à la charge des laboratoires pharmaceutiques et des grossistes répartiteurs. En 2004, elles se sont élevées à 600,2 M€ contre 442,8 M€ en 2003.

2 – Les versements de l'Etat employeur

L'article 74 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2004 fait obligation à la Cour de rendre compte dans son rapport sur la sécurité sociale de l'application de la législation de sécurité sociale par l'Etat et des contrôles effectués par la Cour sur les administrations centrales et par les URSSAF et les CGSS sur les services déconcentrés. La Cour a fait état dans son rapport 2004¹⁰⁷ de ses premiers contrôles et formulé trois recommandations :

- aligner l'assiette des cotisations des employeurs publics sur le droit commun du régime général ;
- déterminer avec une plus grande rigueur l'assiette des cotisations sociales des agents publics occasionnels ou pluriactifs ;
- enfin, renforcer les contrôles des versements des cotisations sociales de ces personnels, notamment à partir d'une meilleure coordination entre les services ordonnateurs, le Trésor public et les URSSAF.

La première recommandation n'a pas fait à ce jour l'objet de la moindre avancée. La Cour rappelle que la perte de recettes pour le régime général avait été estimée en 2003 à 3 Md€ pour l'ensemble des fonctionnaires, dont 2 Md€ au seul titre de l'Etat. La juridiction réitère sa recommandation.

107. Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2004, p. 71 à 75.

En revanche, à la demande de la direction de la sécurité sociale, un groupe de travail a été mis en place avec l'ACOSS et la direction générale de la comptabilité publique, en vue de parvenir à un contrôle effectif des versements des cotisations sociales par l'Etat. A cette fin, des contrôles test ont été effectués dans deux rectorats (Dijon et Besançon), la DRASS du Centre et la DDASS d'Ile et Vilaine. Ces contrôles, qui portent sur les cotisations dues au titre des emplois permanents et occasionnels, ont donné lieu à des observations adressées aux administrations concernées.

De son côté, la Cour a entrepris des contrôles analogues sur une administration centrale. Elle a également engagé une enquête générale sur les avantages en nature en vue de définir une méthodologie de contrôle. Le prochain rapport sur la sécurité sociale rendra compte des résultats de ces contrôles.

Enfin, la Cour a fait procéder, dans le cadre des travaux préparatoires à la certification des comptes de l'Etat, à un audit de l'application PAY qui assure la liquidation des rémunérations des agents civils de l'Etat dans le cadre de la procédure de paye sans ordonnancement préalable. Il en a été rendu compte dans le rapport sur les comptes de l'Etat de juin 2005¹⁰⁸.

a) Les versements de l'Etat employeur au régime général

Les montants des cotisations sociales maladie versées au titre des agents titulaires et des ouvriers de l'Etat se sont élevés en 2004 à 4,24 Md€ contre 4,1 Md€ en 2003, soit une progression de 1,65 %. Au titre de ses agents non titulaires, les cotisations maladie se sont élevées à 166,6 M€ et les cotisations retraite à 87 M€, en baisse sensible respectivement de 13,5 % et de 25,5 % par rapport à 2003. Ces montants sont toutefois affectés par les problèmes créés par la refonte de la nomenclature budgétaire relative aux rémunérations qui ne permet plus d'identifier précisément le statut (permanent ou non) et la nature des cotisations ou prestations versées par type de risque. Une telle situation rend difficiles les vérifications sur le versement des cotisations et contributions dues par l'Etat employeur.

La Cour estime que la globalisation des dépenses de personnel ne doit pas être incompatible avec le respect de la réglementation précisant la nomenclature par nature. Elle souhaite en conséquence que soit évité tout regroupement de dépenses de personnel, notamment de rémunération, de cotisations et contributions sociales et de prestations sociales obligatoires.

108. Pages 42 et 43.

Enfin, en 2004, l'Etat assurait encore directement le versement des allocations familiales à ses agents¹⁰⁹. A ce titre, il a versé à la CNAF un solde compensatoire correspondant à la différence entre le montant versé et les cotisations dont il est redevable. En 2004, ce solde s'est élevé à 1,7 Md€ contre 1,6 Md€ en 2003, soit une progression de 3,9 %¹¹⁰.

De son côté, la CNAF rembourse à l'Etat le montant des allocations versées aux agents au titre des congés de paternité (d'une durée de 15 jours) sur la base d'un état récapitulatif présenté à la CNAF par le ministère du budget. La Cour constate que ce dernier n'a pas été en mesure de présenter ces dernières années l'état des bénéficiaires. A titre de provision, la CNAF a reconduit en 2004 le montant des remboursements de 2003 arrêté à 12,7 M€

b) Le versement par l'Etat de la contribution de solidarité pour l'autonomie

Depuis le 1^{er} juillet 2004, l'Etat s'acquitte comme tout employeur de la contribution solidarité pour l'autonomie de 0,3 % des revenus d'activité qui a contribué en 2004 au financement de l'ONDAM¹¹¹. Sur les six mois de l'année 2004, le montant de la CSA versée par l'Etat pour les agents titulaires et non titulaires s'est élevé à 68,9 M€

B – Les impôts et taxes affectés aux organismes de sécurité sociale et recouverts par l'Etat

En plus de la CSG sur les revenus d'activité et de remplacement recouvrée par les URSSAF et les CGSS, une partie des impôts et taxes est affectée aux régimes de sécurité sociale par les services de l'Etat : il s'agit de plusieurs contributions sociales (CSG et prélèvement de 2,3 % sur les placements, les revenus du patrimoine et les jeux), de taxes et droits de consommation sur les tabacs, d'une cotisation spéciale sur les boissons alcooliques, de taxes sur les premix et de la contribution de solidarité pour l'autonomie.

La Cour a procédé au contrôle des impôts et taxes recouverts par l'Etat pour le compte des organismes sociaux dans la perspective des opérations futures de certification des comptes de l'Etat et des comptes

109. Le transfert aux CAF intervient progressivement au cours de l'année 2005.

110. Les restes à recouvrer auprès de l'Etat au titre de l'apurement CNAF s'élevaient au 31 décembre 2004 à 240 M€

111. Voir le chapitre I sur les dépenses.

combinés des branches du régime général¹¹². Le total des sommes recouvrées par l'Etat en 2004 et reversées aux régimes sociaux s'est élevé à 15,8 Md€ La CSG sur les revenus du patrimoine, les produits de placement et les jeux (6,7 Md€) et les taxes sur le tabac (6,8 Md€) assurent 85 % de ce montant.

Les impôts et taxes affectés recouverts par l'Etat en 2004

M€

Intitulé	Bénéficiaire(s)	Montant
CSG sur les revenus de patrimoine, les produits de placement et les jeux	Régimes d'assurance maladie, CNAF, FSV, CNSA	6 678,0
Prélèvement de 2,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	CNAVTS – FSV – FRR- CNSA	1 952,0
Taxes et droits de consommation sur les tabacs*	CNAMTS – FCAATA BAPSA	6 812,0
Cotisation spéciale sur les boissons alcooliques	CNAMTS	378,0
Taxe sur les « premix »	CNAMTS	0,2
TOTAL		15 820,2

* dont 4 813 M€ pour le BAPSA

Source : DGDDI et DGI

C – Les versements de l'Etat à la sécurité sociale au titre des prestations versées pour son compte et des exonérations de cotisations sociales

L'Etat rembourse aux organismes de sécurité sociale le montant des prestations que ceux-ci versent pour son compte et des exonérations de cotisations sociales qu'il compense. En 2004, le montant total des dépenses engagées par ces organismes pour le compte de l'Etat s'est élevé à 37,3 Md€ contre 26,0 Md€ en 2003, soit une hausse de 43,5 %.

112. Cf. deuxième partie, chapitre VIII et le rapport de la Cour sur les comptes de l'Etat, juin 2005, p. 39.

Evolution des dépenses à la charge de l'Etat

En M€

Interventions de l'Etat	2002	2003	2004
- Allocation du RMI, prime de Noël versée aux rmistes	5 343	5 161	283
- Allocation adulte handicapé (AAH)	4 476	4 578	4 763
- Contribution au FNAL	3 034	2 948	2 912
- Contribution au FNAH	2 345	2 291	2 241
- Allocation parent isolé (API)	805	807	770
- Fonds de financement de la CMU	1 150	970	1 036
- Divers	752	859	699
Total I	17 905	17 614	12 704
Contributions de l'Etat aux régimes de sécurité sociale			
- SNCF	2 282	2 315	2 431
- Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat	920	987	1 012
- Financement du BAPSA	559	523	20
- Etablissement national des invalides de la marine	688	745	778
- CANSSM	452	528	628
- Divers	509	640	625
Total II	5 410	5 738	5 494
Compensations de cotisations sociales exonérées			
- Financement formation professionnelle	1 038	1 172	1 157
- Compensation exonérations cotisations	1 164	1 103	17 388
- Action économique	564	140	238
- Divers	23	25	118
Total III	2 789	2 440	18 901
Prestations prises en charge par l'Etat			
- Prestations pensionnés de guerre	171	185	170
- Divers	71	61	71
Total IV	242	246	241
Total Général	26 346	26 038	37 340

Source : Direction générale de la comptabilité publique et organismes sociaux.

Deux modifications, de sens contraire, du périmètre des relations entre l'Etat et les organismes sociaux expliquent pour l'essentiel cette évolution :

- d'une part, l'Etat s'est substitué au FOREC (qui était alimenté par des recettes affectées qui ont ensuite été réintégrées dans le budget de l'Etat) pour assurer le remboursement des exonérations de cotisations sociales (soit 16,2 Md€) ;
- d'autre part, l'Etat a transféré aux départements le revenu minimum d'insertion (RMI) et le revenu de solidarité dans les DOM (RSO), soit au total 4,9 Md€.

D – Les créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat

Comme chaque année la Cour a procédé à un rapprochement entre les versements effectués par l'Etat au titre de ces divers remboursements et les encaissements comptabilisés par l'ACOSS et les autres régimes. Ce rapprochement est complexe car la comptabilité de l'Etat, qui est encore en 2004 et en 2005 en encaissement-décaissement, n'intègre pas au 31 décembre les charges à payer rattachables à l'exercice qui sont en général soldées au cours de la période complémentaire de l'Etat. Seule la comptabilité en droits constatés des organismes de sécurité sociale est retenue ici.

Au 31 décembre 2004, les créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat s'élevaient à 9,1 Md€ contre 7,8 Md€ en 2003 (soit une progression de 15,8 %). Elles correspondent à des produits à recevoir dont près de la moitié sont versées aux organismes lors de l'exercice suivant. Ces créances se répartissaient de la manière suivante :

- 4,9 Md€ pour le régime général en 2004 contre 4 Md€ en 2003, augmentation due à la mise en place de la loi Fillon ;
- 3,9 Md€ pour le régime agricole contre 3,7 Md€ en 2003 (soit +5,2 %), dont l'essentiel est constitué par les créances détenues par la CCMSA sur le BAPSA à savoir 3,2 Md€;
- enfin, 228 M€ pour les autres régimes, notamment ceux des travailleurs indépendants.

**Répartition des créances sur l'Etat par régimes bénéficiaires au
31/12/2004**

En M€

Restes à recouvrer au 31/12/2004	Tous régimes de sécurité sociale	Régime général	Régime agricole	Autres régimes*
I - Prestations	3 020,9	3012,0	7,9	1,7
II - Mesures emploi	2 529,2	1942,1	359,9	227,2
III - Autres prestations	3577,7			
BAPSA (hors emprunt)	1 259,8	0	1 259,8	
BAPSA emprunt	2 317,9	0	2 317,9	
Total I +II+III	9 128,0	4 954,1	3 945,5	228,4

* régime des professions indépendantes, CANSSM, ENIM, CRPCEN

Source : ACOSS, CCMSA, CANAM, CNAVPL, ORGANIC, CANCAVA, CANSSM, ENIM, CRPCEN

1 – Les prestations remboursées par l'Etat au régime général

Au 31 décembre 2004, les restes à recouvrer par les caisses nationales du régime général auprès de l'Etat au titre des prestations liquidées pour son compte s'élevaient à 3,0 Md€ contre 2,7 Md€ au 31 décembre 2003. Cette évolution résulte principalement d'une insuffisance des crédits budgétaires ouverts pour plusieurs prestations (API, FNAL et FNH) dont les montants sont restés relativement stables. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des restes à recouvrer par les caisses nationales du régime général au titre des prestations que celles-ci liquident et versent pour le compte de l'Etat.

Répartition des créances sur l'Etat pour les prestations par branche du régime général

en M€

	Restes à recouvrer au 31/12/2003	Restes à recouvrer au 31 décembre 2004			
	Ensemble des caisses nationales	Ensemble des caisses nationales	CNAVTS	CNAMTS branche AM	CNAF
Allocation de parent isolé	113,6	240,6			240,6
Revenu minimum d'insertion et prime de Noël	740,9	316,0			316,0
Allocation aux adultes handicapés	365,0	517,3			517,3
Aide médicale d'Etat	479,1	488,9		488,9	
CMU complémentaire	243,3	186,6		186,6	
Fonds national de l'habitat	44,0	336,7			336,7
Fonds national de l'aide au logement (dont ALT)	437,1	656,3			656,3
Divers ¹¹³	273,2	269,6	14,2	258,7	-3,3
Total	2 696,3	3012,0	14,2	934,2	2 063,6

Source : *Caisses nationales*

2 – Le remboursement des exonérations de cotisations sociales

a) *Les remboursements de l'Etat en 2004 au régime général*

Suite à la reprise par le budget de l'Etat du remboursement des exonérations de cotisations sociales, une nouvelle convention Etat-ACOSS a été signée le 29 décembre 2003 pour redéfinir le calendrier et les montants des versements de l'Etat.

113. Notamment : aide au rachat à la CNAVTS des cotisations des rapatriés, cotisations maladie et maternité des détenus, revenu de solidarité dans les DOM, aide à la scolarité, majoration d'allocation de rentrée scolaire exceptionnelle, remboursement aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'IVG, fonds spécial d'invalidité.

Concernant la nouvelle mesure d'exonération relative aux repreneurs ou créateurs d'entreprise¹¹⁴, il est précisé qu'aucune ligne budgétaire n'a été affectée à cette mesure contrairement aux dispositions de la loi du 25 juillet 1994 qui a posé le principe d'un remboursement de toute nouvelle exonération postérieure à sa publication, principe renforcé par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

En 2004, l'ACOSS a comptabilisé un produit de 18,5 Md€ correspondant à des encaissements de 17,8 Md€. Les restes à recouvrer, qui étaient en 2003 de 1,3 Md€, passent ainsi à 1,9 Md€ en augmentation de 49 %. Ceux-ci résultent principalement des produits à recevoir du dispositif « Fillon » qui s'est substitué aux exonérations Aubry (1,8 Md€) et du dispositif sectoriel en faveur des DOM (0,13 Md€).

En outre, l'Etat n'a toujours pas apuré sa dette correspondant aux exonérations de 1999 et 2000 antérieures à la mise en place du FOREC, soit 0,114 Md€ au total envers le régime général. D'autre part, les organismes de sécurité sociale détiennent toujours une créance sur l'Etat de 0,289 Md€ au titre du plan textile¹¹⁵.

114. Loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003.

115. Correspondant à une dette de trésorerie de 907 M€ pour les exonérations de 1999 et 2000 et le contentieux avec la caisse des congés payés du BTP, et de 320 M€ pour le plan textile (voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2004 p.109 et la partie II du présent rapport).

Les créances sur l'Etat au 31 décembre 2004 des mesures en faveur de l'emploi

En M€

Catégories d'exonérations	Solde au 31/12/2003 Droits constatés	Total produits constatés 2004	Encaissements répartis dans les caisses nationales en 2004	Solde au 31/12/2004 Droits constatés
Mesures d'exonérations autres que 35 heures	1 190,8	2 460,5	2 400,5	1 250,8
Dispositif sectoriel d'exonération de charges sociales pour l'outre-mer (ministères de l'emploi et Outre-mer)	280,3	810,8	929,5	161,6
Exonérations de cotisations au profit du secteur textile habillement	289,9	0	0	289,9
Contrats de qualification	105,3	355,3	312,9	147,7
Contrats d'apprentissage	174,4	614,4	554,9	233,9
Autres exonérations ¹¹⁶	340,9	680,0	603,2	417,7
Total du dispositif des 35 heures	114,6	16 045,1	15 468,4	691,3
Exonérations de cotisations d'allocations familiales	138,0	-0,2	0	137,8 2
Incitation à la réduction du temps de travail « Aubry I » (loi du 13 juin 1998)	118,5	749,8	779,1	89,2
Incitation à la réduction du temps de travail « Aubry II »		55,8		55,8
Incitation à l'ARTT (loi Robien du 11 juin 1996)	6,3	333,3	302,2	37,5

116. Contrats initiative-emploi, insertion par l'économique, jeunes entreprises innovantes, contrats de retour à l'emploi, embauche du 2^{ème} au 50^{ème} salarié dans les entreprises situées en zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, dispositif en faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées en zone franche urbaine, versements en application de la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche Corse, dispositif en faveur des hôtels, cafés et restaurants (au titre de l'article L. 241-14 du CSS), exonérations emploi SNCF.

Catégories d'exonérations	Solde au 31/12/2003 Droits constatés	Total produits constatés 2004	Encaissements répartis dans les caisses nationales en 2004	Solde au 31/12/2004 Droits constatés
Réduction dégressive de cotisations sociales patronales sur les bas salaires	-148,2	-37,6	0,3	186,1
Réduction bas salaires (loi Fillon)	0	14 944,0	14 386,8	557,1
Total général	1 305,4	18 505,6	17 868,9	1 942,1

Source : ACOSS et Cour des comptes

b) Les remboursements de l'Etat à la CCMSA, à la CANAM et à la CNAVPL¹¹⁷

Concernant la CCMSA, les restes à recouvrer au titre des exonérations de cotisations sociales s'élèvent au 31 décembre à 0,36 Md€ contre 0,56 Md€ l'année précédente. Ils sont constitués principalement d'exonérations de cotisations antérieures à la création du FOREC d'un montant de 0,15 Md€ et d'exonérations nouvelles bénéficiant aux entreprises situées dans les DOM en 2004 d'un montant de 0,16 Md€ et pour lesquels aucun versement n'est intervenu en 2004.

Quant à la CANAM et la CNAVPL, l'Etat n'ayant opéré aucun versement en 2004, leurs restes à recouvrer au titre des exonérations de cotisations sociales sont passés respectivement de 0,13 à 0,19 M€ et de 0,03 Md€ à 0,04 Md€

Ces difficultés concernent principalement les travailleurs indépendants qui créent ou reprennent une activité non salariée non agricole (art. D. 161-1-1 du CSS). L'Etat conteste le principe de cette prise en charge au motif que la loi n'a pas indiqué clairement que la charge lui en incombait. La Cour a déjà attiré l'attention¹¹⁸ sur cette question.

Le montant important de la créance de la CANAM sur l'Etat a eu un impact sur la gestion de sa trésorerie, la conduisant à demander à l'ACOSS un versement anticipé du produit de la CSG pour certains mois.

*
* *

117. Les restes à recouvrer en faveur des autres régimes sont de très faibles montants et ne soulèvent pas de difficultés particulières.

118. Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2004, p. 91.

Au total, la situation au 31 décembre 2004 fait ainsi apparaître :

- la permanence de créances anciennes liées à diverses exonérations de cotisations sociales dont la Cour a déjà demandé l'apurement. Elle souhaite que celui-ci soit réalisé avant l'établissement du bilan d'ouverture des comptes de l'Etat au 1^{er} janvier 2006 ;
- les déficits du FSV (1,7 Md€ en 2004, 2,1 Md€ prévus en 2005) et du BAPSA (3,2 Md€ en 2004 transférés au FFIPSA et 1,5 Md€ prévu en 2005). D'un montant total de 4,9 Md€ fin 2004, ces déficits avoisineront les 9 Md€ fin 2005. Cette situation impose que des mesures de redressement significatives soient prises dès le PLFSS 2006.

RECOMMANDATIONS

17. *Aligner l'assiette des cotisations des employeurs publics sur le droit commun du régime général.*

18. *Assujettir à l'impôt sur le revenu ou rendre forfaitaires les majorations de pensions pour enfants.*

19. *Refuser l'exportation du complément de retraite, prestation non contributive soumise à condition de ressources prévue par l'article L. 815-30 pour les non-résidents en France ou lier son calcul à une durée de cotisation minimale en France.*

20. *Apurer les créances anciennes avant le bilan d'ouverture des comptes de l'Etat et prévoir, dans le PLFSS 2006, les modalités d'un retour à l'équilibre du FSV et du FFIPSA.*

21. *Distinguer, dans les nomenclatures d'exécution budgétaire, les différentes catégories de personnels.*

22. *En l'absence d'un état récapitulatif des bénéficiaires de congé paternité, mettre fin au remboursement à l'Etat par la CNAF des montants dus.*
