

Chapitre I

Les comptes sociaux en 2007

PRESENTATION

Conformément à l'article LO.132-3 du code des juridictions financières, le présent chapitre « comprend l'avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos ». En application de la loi organique du 2 août 2005 (LOLFSS), ces tableaux, qui retracent les résultats annuels d'ensemble des régimes et organismes de sécurité sociale pour 2007, sont présentés en vue de leur approbation dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Ce chapitre expose, dans sa première partie, l'avis de la Cour sur les tableaux d'équilibre de 2007 et les vérifications afférentes. Distinct de la certification des comptes du régime général, cet exercice tient compte cependant de l'opinion qu'elle a exprimée sur les comptes de 2007. Les tableaux d'équilibre servent également de fondement à l'analyse de l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2007, présentée dans la deuxième partie du chapitre et effectuée notamment en référence aux prévisions votées par le Parlement. La Cour revient ensuite sur les relations entre l'Etat et la sécurité sociale, afin d'éclairer les évolutions constatées en 2007 et d'apprécier la pertinence des informations financières disponibles.

Ce chapitre évoque enfin, comme les années précédentes, la situation financière des régimes et examine spécifiquement la question du financement de la dette de la sécurité sociale et de son coût. La dernière partie du chapitre dresse un panorama de l'évolution des ressources du régime général depuis 2001, qui constitue le prolongement d'une analyse effectuée sur la période 1980-2000, publiée par la Cour dans son rapport sur la sécurité sociale de 2001.

I - Les tableaux d'équilibre

Etablis par la direction de la sécurité sociale, les tableaux d'équilibre se présentent sous la forme de comptes de résultat simplifiés, avec trois agrégats : les « dépenses », les « recettes » et les « soldes ». Ils portent sur trois sous-ensembles distincts : le régime général, l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale dont les résultats sont présentés par branche et les organismes concourant à leur financement. Les tableaux sont établis pour trois exercices : l'exercice clos, l'année en cours et celui de la loi de financement (aux termes de la loi, les tableaux d'équilibre prévisionnels pour 2008 et 2009 du PLFSS pour 2009 ne font pas l'objet d'un avis de la Cour).

A – Le cadre de la mission de la Cour

Conformément aux dispositions de la LOLFSS, la Cour a exprimé un premier avis sur les tableaux d'équilibre dans son rapport sur la sécurité sociale de 2007, au titre de l'exercice clos au 31 décembre 2006.

A cette occasion, elle avait défini le cadre normatif de cette nouvelle mission⁴, destinée à « exprimer l'appréciation de la Cour sur la cohérence d'ensemble de la présentation des résultats annuels de la sécurité sociale ». Cette appréciation porte sur trois éléments :

- les processus de centralisation et de contrôle des comptes des régimes et organismes, en amont de leur consolidation dans les tableaux d'équilibre ;
- les règles retenues pour établir les tableaux d'équilibre (consolidation des comptes), en particulier leur conformité aux principes comptables applicables à la sécurité sociale ;
- la comparabilité des tableaux d'équilibre d'une année sur l'autre (permanence des méthodes).

La portée de l'avis avait également été précisée. En particulier, la Cour soulignait que, par nature, son avis ne visait pas à apprécier les comptes des régimes et organismes pris individuellement mais qu'il tenait compte des conclusions des missions de certification légale ou contractuelle réalisées par des auditeurs indépendants, dont le régime général audité directement par la Cour.

Les vérifications mises en œuvre par la Cour au titre des tableaux d'équilibre de 2007 s'inscrivent dans un cadre inchangé par rapport à 2006.

B – Les tableaux d'équilibre de l'exercice 2007

Objet de l'avis de la Cour, les tableaux d'équilibre présentés ci-dessous lui ont été transmis avec la signature du directeur de la sécurité sociale et figureront dans le projet de loi de financement pour 2009.

4. Voir rapport sur la sécurité sociale de septembre 2007, chapitre I. Celui-ci avait été préfiguré dans le rapport sur la préparation à la certification des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006.

Tableau d'équilibre par branche du régime général*En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	144,4	149,0	-4,6
Vieillesse	85,7	90,3	-4,6
Famille	54,6	54,4	0,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	10,1	10,6	-0,5
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	290,0	299,5	-9,5

*Source : Direction de la sécurité sociale***Tableau d'équilibre par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale***En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	167,6	172,6	-5,0
Vieillesse	169,0	172,9	-3,9
Famille	55,1	54,9	0,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	11,6	12,0	-0,4
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	398,3	407,4	-9,1

*Source : Direction de la sécurité sociale***Tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes de base***En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse	14,4	14,3	0,1
FFIPSA	14,3	16,5	-2,2

*Source : Direction de la sécurité sociale***C – La construction des tableaux d'équilibre de 2007**

Dans son avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre de l'exercice 2006, la Cour avait souligné l'absence de garanties suffisantes en termes de contrôle et de traçabilité des opérations sous-tendant leur établissement (centralisation, contrôle et consolidation des comptes des régimes et organismes) et l'assurance limitée qui en découlait quant à la correcte ventilation des résultats par branche de l'ensemble des régimes.

En outre, leur cohérence avec les comptes des régimes et organismes était affectée par l'existence d'un retraitement des données comptables établies par ces derniers, consistant à contracter certains produits et charges (présentation « en net ») et ayant pour effet de minorer artificiellement leur montant au regard des règles comptables applicables, sans incidence, cependant, sur les « soldes » de l'exercice.

La Cour avait cependant observé que la permanence des méthodes d'établissement des tableaux d'équilibre permettait leur comparabilité d'une année à l'autre.

1 – Une amélioration limitée de leur mode d'élaboration

En réponse aux observations formulées par la Cour l'an dernier, plusieurs éléments concourant à une amélioration des modalités d'établissement des tableaux d'équilibre pour 2007 ont été observés. Une démarche visant à contrôler les données comptables des régimes et organismes intégrées dans les tableaux d'équilibre a été mise en place et la traçabilité des opérations de consolidation comptable a été renforcée.

Pendant, ces évolutions ont une incidence limitée sur l'assurance apportée à la Cour quant à la cohérence entre les comptes annuels arrêtés par les régimes et organismes (pour certains examinés par des auditeurs indépendants) et leur restitution sous une forme agrégée dans les tableaux d'équilibre.

En effet, s'il est désormais possible d'examiner la décomposition des tableaux d'équilibre par régime et par branche, les contrôles effectués à partir des comptes annuels par la mission comptable permanente (MCP) rattachée au ministère chargé de la sécurité sociale, restent insuffisants. La démarche récemment engagée en réponse aux attentes de la Cour a vocation à être précisée et structurée afin d'apporter des éléments d'assurance probants sur lesquels elle pourrait se fonder pour exprimer son avis.

En outre, alors que les dispositions réglementaires fixent au 15 avril $n+1$ ⁵ la date de communication des comptes par les régimes à la MCP en vue de leur contrôle, celle-ci ne disposait pas, à la mi-juillet 2008 des comptes de l'ensemble des régimes et organismes importants, limitant de facto le champ possible de ses contrôles. Cette situation, déjà soulignée par la Cour l'an dernier, doit impérativement évoluer.

Si les vérifications effectuées par la Cour n'ont pas mis en évidence d'anomalie majeure dans la reprise des comptes, seule une assurance limitée peut être apportée sur la ventilation des charges et produits par branche. En outre, elles ont été limitées par l'indisponibilité des comptes de certains régimes et organismes évoquée précédemment.

5. Arrêté du 30 décembre 2005. Cette date correspond à la date à laquelle sont arrêtés définitivement les comptes.

2 – La persistance d’opérations injustifiées de contraction des comptes

Les tableaux d’équilibre des régimes donnent toujours lieu aux retraitements critiqués depuis 2006 par la Cour⁶, qui conduisent à une minoration injustifiée des dépenses et recettes affichées et les éloignent de la présentation des résultats faite par les régimes et organismes dans leurs comptes annuels.

Ces retraitements correspondent à des contractions de charges et de produits, sans incidence sur les soldes. Ils ont un impact de 17,7 Md€ pour le régime général et de 21,2 Md€ pour l’ensemble des régimes. Il doit notamment être souligné que les tableaux d’équilibre de 2007 ne portent pas trace des charges et produits exceptionnels pourtant comptabilisés dans les comptes du régime général suite aux observations exprimées par la Cour, dans le cadre de la certification, sur la comptabilisation de l’opération d’extinction partielle des dettes de l’Etat (5,1 Md€).

Pour la direction de la sécurité sociale, ces retraitements se justifient par le fait qu’ils donnent une vision « économique » de l’équilibre annuel des régimes et branches dans la mesure où ils corrigent certains soldes comptables et tendances d’évolutions dépourvus de signification. Cependant, les lois de financement de la sécurité sociale répondent au cadre unique de la comptabilité d’engagement (droits constatés). Le plan comptable des organismes de sécurité sociale (PCUOSS), référentiel réglementaire appliqué par les organismes, devrait donc constituer, par principe, la seule grille de lecture possible de leurs résultats annuels et de leur situation financière.

En outre, le caractère « économique » d’un solde ou flux comptable est indéfini et potentiellement extensible. S’il est possible d’admettre que la contraction des dotations et reprises de provisions statistiques traduit mieux la réalité des flux financiers annuels, tel n’est évidemment pas le cas pour certains éléments constitutifs de dépenses, comme les charges liées à la prise en charge des cotisations sociales des praticiens et auxiliaires médicaux ou les charges de gestion administrative, minorées par les produits d’activités annexes.

Tel n’est pas non plus le cas pour les charges ayant un caractère de pertes, comme les pertes de créances de cotisations sociales, qui viennent

6. Contraction des charges et produits constatés par la CNAMTS au titre de la prise en charge des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux, des pertes sur créances de cotisations avec les produits de cotisations, des charges et produits de gestion courante, des dotations et reprises de provisions.

diminuer le montant des produits de cotisations de l'année. En sens inverse, il peut être observé que les flux financiers entre la CNAMTS et la CNSA, bien que « gonflant » les charges et produits de la branche maladie en raison des règles comptables qui leur sont propres, ne font pas l'objet d'une contraction, alors qu'ils n'ont pourtant pas de signification économique particulière⁷.

La certification, à partir de 2008⁸, des comptes des régimes et organismes autres que le régime général par des commissaires aux comptes ne peut qu'accroître la nécessité d'assurer la cohérence des tableaux d'équilibre avec les comptes dont ils sont issus. La Cour réitère ainsi sa recommandation d'abandonner les retraitements n'ayant pas de justification comptable. L'abandon des retraitements injustifiés serait sans incidence sur la série historique des soldes des régimes et la comparabilité dans le temps des évolutions des produits et des charges serait assurée par la série tirée des rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale⁹.

Il conviendrait donc que la DSS engage une réflexion de fond sur l'ensemble des opérations auxquelles elle procède pour l'établissement des tableaux d'équilibre afin d'abandonner celles qui sont comptablement injustifiées.

3 – La terminologie imparfaite des tableaux d'équilibre

Bien que la LOLFSS indique que les tableaux d'équilibre retracent des flux de « recettes » et de « dépenses » ainsi que des « soldes », cette dénomination reflète imparfaitement la nature des montants présentés. Les résultats traduits par les tableaux d'équilibre ont vocation à être appréhendés en tenant compte de deux précisions méthodologiques.

D'une part, les flux ne correspondent pas à des recettes et dépenses au sens, communément admis, de la comptabilité budgétaire, mais bien à des produits et charges comptables, même s'ils sont minorés par les retraitements évoqués précédemment. Ils sont d'ailleurs dénommés « produits et charges nets » par la commission des comptes de la sécurité sociale. D'autre part, les « soldes » correspondent strictement à

7. Selon la DSS, cette question devrait être réglée dans le cadre d'une révision du traitement comptable, qui sera soumise au Haut conseil de la comptabilité des organismes de sécurité sociale (HCICOSS) d'ici la fin de 2008.

8. Article 31-III de la LFSS pour 2006.

9. Les rapports de la CCSS présentent deux tableaux, l'un relatif aux comptes bruts l'autre aux comptes retraités dits nets.

l'agrégation des résultats comptables et n'ont qu'une relation éloignée avec la notion de solde de trésorerie que ce terme désigne souvent.

4 – L'incidence de l'opinion de la Cour sur les comptes du régime général

Les vérifications effectuées par la Cour dans le cadre de la certification des comptes du régime général l'ont conduite à constater qu'au regard du référentiel comptable en vigueur, le déficit de l'exercice 2007 est sous évalué de près d'1 Md€¹⁰ en raison d'irrégularités comptables portant sur trois opérations de l'exercice 2007.

Celles-ci concernent d'abord le rattachement aux résultats de 2007 des acomptes de CSG sur revenus de placement, exigibles au titre de janvier 2008 ; ensuite, la compensation intégrale du coût des exonérations sur les heures supplémentaires, inscrite dans les comptes sans attendre de disposition en loi de finances et enfin l'absence de comptabilisation au compte de résultat de la régularisation à la baisse des créances de cotisations du régime général.

Cette situation, dont la responsabilité incombe aux administrations de tutelle, a conduit la Cour à refuser de certifier les comptes de l'activité de recouvrement, pilotée par l'ACOSS. Les irrégularités relevées ont une incidence directe sur les résultats des branches maladie et retraite dont le déficit est minoré respectivement de 0,7 Md€ et de 0,3 Md€. Elles sont en revanche sans incidence significative sur les soldes des branches famille et accidents du travail et maladies professionnelles¹¹.

En outre, comme en 2006, la Cour s'est déclarée dans l'impossibilité de certifier les comptes de la branche famille en raison notamment des insuffisances du contrôle interne et de la sous évaluation de certaines charges, estimée à 0,3 Md€. Elle a certifié les comptes des autres branches avec des réserves, celles-ci n'appelant toutefois pas, compte tenu de leur nature ou d'une impossibilité de les chiffrer précisément, une correction des résultats de l'exercice.

Les tableaux d'équilibre présentés dans le projet de loi de financement pour 2009 sont fondés sur les comptes tels qu'ils ont été

10. Voir rapport de certification des comptes du régime général, p. 38 et p. 42.

11. L'excédent de la branche famille passerait de 156 M€ à 226 M€ et le déficit de la branche AT-MP de 455 M€ à 488 M€.

arrêtés¹² par les régimes et organismes, lesquels n'intègrent pas les observations faites par la Cour sur les irrégularités comptables à l'issue de sa mission de certification des comptes, le 30 juin 2008.

D – L'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre

En application de l'article I-VIII-2 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, la Cour des comptes a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre par branche, établis sous la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale. Ils seront présentés dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et soumis à l'approbation du Parlement. Sur la base des vérifications effectuées, la Cour exprime l'avis suivant :

Même si les vérifications effectuées par la Cour ont montré des progrès dans le mode d'élaboration des tableaux d'équilibre, il demeure que seule une assurance limitée peut être apportée sur la cohérence entre les comptes des régimes et ces tableaux d'équilibre en raison d'un contrôle insuffisant des données comptables en amont. Ils intègrent, d'autre part, des retraitements sans justification comptable, consistant à contracter les charges et les produits.

En outre, ces tableaux sont fondés sur les comptes tels qu'ils ont été arrêtés par les régimes, lesquels n'intègrent pas les observations que la Cour a faites sur les irrégularités comptables qui l'ont conduite à refuser de certifier les comptes de l'activité de recouvrement du régime général de sécurité sociale. Cette situation améliore de 1,0 Md€ les résultats d'ensemble présentés dans le tableau d'équilibre du régime général et dans celui de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

E – Les conséquences de l'avis de la Cour

La Cour présente ci-dessous des tableaux d'équilibre rectifiés qui incluent les corrections des irrégularités comptables susvisées et la suppression des retraitements contestés¹³.

12. Les modalités d'arrêt et d'approbation des comptes étaient encore variables, pour l'exercice 2007, selon les régimes. Un décret en préparation prévoit de les unifier. L'approbation des comptes par le conseil d'administration interviendra après qu'il a pris connaissance du rapport de certification des comptes.

13. Le tableau relatif aux fonds de financement n'est pas modifié (voir supra).

Tableau d'équilibre par branche du régime général*En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	156,5	161,8	-5,3
Vieillesse	87,4	92,3	-4,9
Famille	57,3	57,1	0,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	11,0	11,5	-0,5
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	307,3	317,7	-10,5

*Source : Cour des comptes***Tableau d'équilibre par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale***En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	181,9	187,6	-5,7
Vieillesse	171,7	175,9	-4,2
Famille	57,8	57,6	0,2
Accidents du travail et maladies professionnelles	12,6	13,0	-0,4
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	418,9	429,0	-10,1

Source : Cour des comptes

La commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) a examiné les résultats du régime général le 18 juin 2008¹⁴, alors qu'elle n'avait pas encore connaissance des opinions de la Cour. Ces résultats ont été repris sans changement dans les tableaux d'équilibre du PLFSS pour 2009.

Si l'opportunité d'une adaptation du calendrier de la CCSS paraît devoir être examinée, il convient, en tout état de cause, d'accompagner toute communication financière sur les comptes du régime général antérieure à l'expression de l'opinion de la Cour, des précautions qui s'imposent de manière usuelle pour des données financières non encore auditées.

Plus généralement, depuis que les comptes du régime général sont soumis à certification, l'implication de la CCSS dans la communication des résultats de l'année passée ne peut conduire qu'à un risque de confusion, son intervention étant à tort assimilée à une forme de validation des comptes. La Cour recommande donc, à nouveau, de recentrer les missions de la CCSS sur les prévisions. Un changement de sa dénomination contribuerait à cette clarification indispensable.

14. Cette commission prend connaissance, au printemps, des comptes du régime général pour l'année précédente et, à l'automne, des comptes de l'ensemble des régimes de base.

RECOMMANDATIONS

1. *Améliorer le dispositif de contrôle des comptes des organismes intégrés aux tableaux d'équilibre.*

2. *Mettre fin à la pratique de présentation des résultats intégrant des retraitements sans justification comptable.*

3. *Accompagner toute communication financière sur les résultats des régimes de sécurité sociale, antérieure à l'expression des opinions de la Cour et des commissaires aux comptes, des précautions d'usage.*

4. *Recentrer la CCSS sur ses missions de prévision et modifier sa dénomination en conséquence.*

II - L'évolution des comptes sociaux en 2007

Les observations de la Cour sur les comptes du régime général ou sur la construction du tableau d'équilibre conduisent à proposer des données rectifiées. Pour autant, il n'a pas paru souhaitable de se fonder sur celles-ci pour présenter les évolutions de l'exercice 2007, par régimes ou par branches. Afin d'assurer l'homogénéité des données présentées et leur cohérence avec celles qui seront présentées dans le projet de loi de financement pour 2009, les commentaires relatifs à l'évolution des comptes sont donc fondés sur les données des tableaux d'équilibre du PLFSS pour 2009 et des LFSS antérieures.

A – Les résultats d'ensemble

1 – Les résultats du régime général

Dans le tableau qui suit, une double comparaison est effectuée : en premier lieu entre les réalisations de 2007 et celles de l'année précédente ; et en second lieu entre les réalisations et les prévisions. Ce sont ces prévisions rectifiées qui ont été retenues comme point de comparaison avec les comptes de 2007, dans la mesure où elles ont fait l'objet d'un vote plus récent du Parlement (LFSS 2008). Bien entendu, la comparaison entre prévisions et réalisations serait très différente, si l'on retenait les prévisions initiales, dans la mesure où les prévisions de déficit

ont été réévaluées à la hausse de près de moitié¹⁵, entre le PLFSS pour 2007 et le PLFSS pour 2008 qui les a rectifiées.

Résultats du régime général

En M€

	Tableaux d'équilibre			
	Réalisés 2006	Prévisions initiales (en LFSS 2007)	Prévisions rectifiées (en LFSS 2008)	Réalisés 2007
Maladie	-5 936	-3 898	-6 203	-4 629
AT – MP	-59	84	-366	-455
Famille	-891	-729	-499	156
Retraite	-1 854	-3 504	-4 584	-4 572
Régime général	-8 740	-8 046	-11 652	-9 500

Source : Comptes combinés des branches (exécution), LFSS (prévisions)

Le déficit d'ensemble du régime s'établit à -9,5 Md€ en 2007, en hausse de 8,7 % par rapport à 2006. Il est plus dégradé que les prévisions initiales de la loi de financement pour 2007 (-8,0 Md€), mais en net retrait par rapport aux prévisions rectifiées présentées dans la LFSS pour 2008 (-11,7 Md€).

L'évolution des résultats par rapport à 2006 traduit des situations contrastées selon les branches : si le déficit de la branche maladie se réduit nettement et si le résultat de la branche famille devient légèrement excédentaire pour la première fois depuis 2003, le déficit de la branche retraite et, dans une moindre mesure, celui de la branche AT-MP enregistrent une forte dégradation. A l'exception de la branche retraite, les résultats de l'exercice diffèrent sensiblement des prévisions.

Le tableau qui suit présente le passage, par branche, des prévisions aux réalisations¹⁶. Il fait apparaître que l'essentiel des écarts entre prévisions et réalisations résulte du dynamisme inattendu des produits de cotisations sociales (+1,0 Md€) et de CSG (+1,1 Md€ dont 0,8 Md€ au titre des revenus de placement), auquel plusieurs facteurs contribuent (voir infra).

Les impôts et taxes affectés (ITAF) apparaissent à l'inverse en recul de 0,3 Md€. En effet, les prévisions de septembre 2007 intégraient par hypothèse¹⁷ un financement d'1 Md€ au titre des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires. Si ce montant était cohérent

15. La révision du déficit résultait principalement de la réévaluation des dépenses maladie (+2,4 Md€) et retraite (+1,1 Md€) et des exonérations de cotisations (+0,6 Md€), partiellement compensée par une révision des cotisations (+0,4 Md€).

16. Les éléments précédés d'un (-) minorent le résultat prévisionnel.

17. En l'absence de disposition législative à cette date.

avec l'estimation du coût des exonérations annoncé à cette date, il s'est révélé excessif au regard des réalisations (0,6 Md€).

Décomposition des écarts entre prévisions et réalisations

En M€

	Maladie	AT-MP	Famille	Vieillesse	Régime général
Prévision 2007 rectifiée (LFSS 08)	-6 203	-366	-499	-4 584	-11 652
Cotisations effectives	259	142	27	616	1 043
Cotisations prises en charge par l'État	2	-27	48	9	33
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	-80		-19		-99
CSG	834		183		1 017
ITAF	-167	20	-17	-154	-318
Contributions publiques	-19	0	120	8	109
Transferts entre organismes (nets)	105	-113	238	-264	-36
Prestations	297	-221	60	34	170
<i>prestations légales</i>	<i>-90</i>	<i>-226</i>	<i>-32</i>	<i>17</i>	<i>-330</i>
<i>prestations extra-légales</i>	<i>37</i>	<i>0</i>	<i>136</i>	<i>18</i>	<i>191</i>
<i>autres prestations</i>	<i>-9</i>	<i>10</i>	<i>30</i>	<i>0</i>	<i>31</i>
<i>provisions et pertes sur créances de prestations</i>	<i>360</i>	<i>-5</i>	<i>-75</i>	<i>-1</i>	<i>279</i>
Charges nettes de gestion courante	91	10	38	-15	124
Autres produits et charges	252	100	-24	-221	107
Résultat 2007 réalisé	-4 629	-455	156	-4 572	-9 500

Source : Cour des comptes

2 – Les résultats consolidés des régimes obligatoires de base et des fonds de financement

Le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base s'établit à -9,1 Md€ en 2007 contre -7,8 Md€ en 2006. En tenant compte des résultats des fonds de financement des régimes sociaux (FSV et FFIPSA), ce déficit atteint -11,0 Md€, après -10,2 Md€ en 2006.

Résultats des régimes obligatoires de base

En M€

	Tableaux d'équilibre			
	Réalisés 2006	Prévisions initiales (en LFSS 2007)	Prévisions rectifiées (en LFSS 2008)	Réalisés 2007
Régime général	-8 740	-8 046	-11 652	-9 500
Régimes spéciaux	229	-71	-111	-98
Régimes agricoles	-93	-72	-111	-91
<i>dont exploitants agricoles</i>	-222	-217	-286	-219
Régime social des indépendants	412	284	339	105
CNRA CL	369	453	111	465
Ensemble des régimes de base	-7 823	-7 452	-11 423	-9 119
FSV	-1 259	-664	-292	151
FFIPSA	-1 296	-2 100	-2 300	-2 230
Déficit d'ensemble (régimes + fonds de financement)*	-10 156	-9 999	-13 729	-10 979

*Le FFIPSA reprenant le déficit du régime des exploitants agricoles, ce dernier est déduit pour le calcul du total des besoins de financement.

Source : Cour des comptes

3 – Evolution des résultats depuis 2003

Le déficit d'ensemble des régimes de sécurité sociale et des fonds est resté constamment supérieur à 10 Md€ depuis 2003, confirmant le caractère structurel de l'insuffisance des ressources.

	2003	2004	2005	2006	2007
Régime général	-11,5	-13,2	-11,6	-8,7	-9,5
Tous régimes	-11,7	-12,8	-11,6	-7,8	-9,1
Fonds de financement	-0,9	-1,4	-3,4	-2,6	-2,1
Total*	-12,6	-14,1	-14,4	-10,2	-11

*Le total tient compte de la déduction des résultats du régime des exploitants agricoles, traduit à la fois dans les résultats des régimes et dans ceux des fonds.

Source : Cour des comptes

B – Les évolutions retracées dans les tableaux d'équilibre des régimes de base**1 – Les faits marquants de l'exercice***a) Evolutions dans l'architecture des comptes sociaux*

A la différence de l'année 2006, qui avait vu évoluer l'architecture des comptes avec, notamment, l'incidence de la création de la CNSA et la fusion des régimes des travailleurs indépendants dans le RSI, les comptes

sociaux de 2007 traduisent peu de modifications de périmètre. Les principales évolutions concernent la mise en place, au 1^{er} avril 2007, de la caisse d'assurance maladie des industries électrique et gazière (CAMIEG) et, au 30 juin 2007, de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF).

Ces évolutions n'ont pas d'effet sur les comptes. La CAMIEG a reçu la gestion des prestations anciennement assurée par les caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale de la branche des IEG, les personnels de la branche restant affiliés, de droit, au régime général pour les prestations de base en nature du régime¹⁸. La création de la CPRP SNCF était, quant à elle, consécutive à l'adoption par la SNCF des normes comptables internationales au 1^{er} janvier 2007¹⁹.

b) Elargissement du périmètre des recettes fiscales affectées

Les impôts et taxes affectés (ITAF) représentent une part croissante des produits des régimes de sécurité sociale (26 % en 2007)²⁰. En 2007, plus d'une trentaine d'impôts et taxes sont affectés aux régimes de base, hors CSG et autres prélèvements sociaux. Pour cette seule année, quatre nouvelles recettes fiscales ont été affectées, en tout ou partie, à la sécurité sociale, tandis que la part de certaines recettes antérieurement affectées a évolué. Au total, le supplément de recettes fiscales affectées représente 1,8 Md€ en 2007.

Deux points, relatifs à la compensation des exonérations, doivent être signalés :

- d'une part, l'entrée en vigueur du dispositif d'exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, issu de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007, a donné lieu à l'affectation de recettes fiscales en lois de finances²¹, évaluées à 4,1 Md€ en année pleine²². A l'instar du mécanisme en vigueur pour le financement des allègements généraux de cotisations en 2006, non reconduit en 2007, ces lois de finances comprennent une disposition organisant l'exacte compensation par l'Etat de la perte de cotisations supportée par les régimes : en cas

18. Voir rapport public thématique « les institutions sociales des industries électriques et gazières », avril 2007, pages 34-38.

19. Voir chapitre XI – Aspects de la gestion des régimes de retraite.

20. L'évolution des ressources du régime général est analysée infra.

21. Art. 6, LFR 2007 : 22,38 % de la taxe sur les véhicules de société (TVS), art. 53, LFI 2008 : 50,57 % de la TVS, intégralité de la TVA sur les alcools et de la contribution sociale sur les bénéfices.

22. PLF 2008, exposé des motifs de l'article 28.

d'insuffisance de recettes fiscales, l'écart constaté « fait l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte ».

Dans les comptes de 2007, les produits d'impôts et taxes affectés à ce dispositif d'exonération s'élèvent à 0,65 Md€ dont 0,6 Md€ pour le régime général. Comme l'a souligné la Cour dans le rapport de certification des comptes du régime général, ces produits équilibrent exactement la perte de cotisations estimée au titre de l'année, dans la mesure où, sans attendre de disposition en loi de finances, un montant de 0,2 Md€ a été inscrit en comptabilité pour compenser l'insuffisance des recettes fiscales effectivement perçues. Pour autant, cet engagement n'a pas été reconnu par l'Etat dans sa comptabilité générale²³, ce qui illustre les difficultés d'application de la disposition précitée dont la portée normative se limite à une injonction pour l'avenir ;

- d'autre part, le financement des allègements généraux de cotisations pour 2007 (dispositif « Fillon »), assuré par affectation d'impôts et taxes depuis le 1^{er} janvier 2006, a été modifié par trois lois de finances successives (LFI 2007, LFR 2007, LFI 2008). En l'absence de reconduction du mécanisme de compensation « par la plus prochaine loi de finances » qui prévalait en 2006, ces évolutions avaient pour objet d'ajuster le niveau des recettes fiscales affectées sur celui des pertes de cotisations estimées²⁴.

Ainsi, la part de la taxe sur les salaires antérieurement affectée à l'Etat (5 %) ainsi qu'une fraction des droits de consommation sur les tabacs (8,61 %) ont été affectées aux régimes de base en 2007, pour un montant évalué à 1,4 Md€ et concernant à 95 % le régime général. Ces taxes ont notamment permis de compenser, à hauteur de 0,4 Md€, des remboursements de cotisations effectués par l'ACOSS à l'initiative des cotisants, suite à la réévaluation des allègements de cotisations, elle-même consécutive à l'évolution de la définition légale de leur assiette. Au total, les impôts et taxes affectés au financement des allègements généraux pour 2007 permettent juste d'équilibrer le coût du dispositif selon le principe des « droits constatés » (21,8 Md€, en hausse de 11,8 %) ²⁵.

23. Depuis 2007, les recettes fiscales affectées sont comptabilisées en tant que dettes au bilan de l'Etat.

24. Toutefois, ces ajustements n'ont pas suivi la procédure prévue par l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, qui prévoit qu'en cas d'écart supérieur à 2 % entre le montant constaté des exonérations et celui des impôts et taxes, le gouvernement doit recueillir l'avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour.

25. Les comptes combinés de l'ACOSS indiquent un léger excédent pour le régime général (8 M€).

Enfin, l'évolution de la répartition des droits de consommation sur les tabacs²⁶, a conduit à réduire la part affectée au financement de la CNAMTS de 32,46 % à 30 %, pour un effet estimé à -0,3 Md€ en 2007 et à affecter une fraction de 1,69 % (0,1 Md€) au financement des frais financiers supportés par le régime général au titre des dettes de l'Etat. Le budget de l'Etat ne bénéficie plus, quant à lui, de la part de cette recette (11,51 %) qui lui était affectée en 2006.

c) Les autres mesures affectant les produits

Deux mesures ayant eu un effet significatif en 2006 n'ont pas connu d'équivalent en 2007. D'une part, les branches retraite et AT-MP du régime général avaient bénéficié d'un relèvement des taux de cotisation au 1^{er} janvier 2006. D'autre part, les produits de CSG de 2006 enregistraient l'effet de la taxation de l'ensemble des plans d'épargne logement ouverts depuis plus de 10 ans, évalué à 1,8 Md€ dont 1,5 Md€ pour le régime général.

Pour autant, les produits de CSG sur les placements enregistrent, en 2007, une croissance plus importante que prévu (+4,4 % au lieu d'une baisse estimée de 15 %, soit un supplément de produits de 0,8 Md€ pour le régime général par rapport aux prévisions de septembre 2007), sous le double effet d'une sous évaluation de l'assiette et du changement de méthode comptable indiqué ci-dessous.

En effet, les règles comptables relatives aux prélèvements sociaux collectés par les services fiscaux (CSG et prélèvements sur revenus du patrimoine, des placements et des jeux) ont évolué en 2007 et sont désormais conformes aux principes de la comptabilité d'engagement. Ce changement de méthode comptable a eu pour effet l'inscription, au compte de résultat, de produits à recevoir évalués à 0,4 Md€ pour le régime général²⁷, soit environ 40 % du supplément de CSG constaté par rapport aux prévisions.

26. Le rendement de cette taxe s'élève à 9,6 Md€ en 2007, tous affectataires confondus.

27. 0,6 Md€ pour l'ensemble des affectataires.

d) La dégradation de la situation financière du régime général

En dépit de l'extinction par l'Etat d'une partie de ses dettes envers le régime général pour 5,1 Md€, les besoins de financement de ce régime ont continué à s'accroître en 2007 (-7,5 Md€), atteignant 20,1 Md€ au 31 décembre 2007 après un point bas à 24,9 Md€ fin septembre (voir infra).

Cette situation a pour conséquence un alourdissement significatif des charges d'intérêt, qui s'élèvent à 648 M€ en 2007 après 271 M€ en 2006.

2 – L'évolution des résultats du régime général

a) La branche maladie

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Réalizations		Prévision 2007 rectifiée (3)	Variation 2006/2007		Ecart réalisation/ prévision (2-3)
	Tableau d'équilibre 2006 (1)	Tableau d'équilibre 2007 (2)		en valeur (2-1)	en %	
CHARGES NETTES	143 442	149 049	149 729	5 607	3,9	-680
Prestations	123 094	128 130	128 427	5 036	4,1	-297
prestations légales	121 048	126 471	126 381	5 424	4,5	90
prestations extra-légales	427	380	417	-46	-10,9	-37
autres prestations	656	708	699	52	7,9	9
dotations nettes aux provisions	924	529	895	-395	-42,8	-366
pertes sur créances irrécouvrables	39	42	35	2	5,5	6
Transferts entre organismes	13 832	14 096	14 227	264	1,9	-131
Charges financières	130	255	258	125	96,1	-3
Charges nettes de gestion courante	4 956	4 984	5 075	28	0,6	-91
Autres charges	1 431	1 585	1 743	154	10,8	-158
PRODUITS NETS	137 506	144 420	143 527	6 914	5,0	894
Cotisations effectives	62 331	64 606	64 347	2 274	3,6	259
cotisations sociales des actifs	62 261	64 437	64 119	2 176	3,5	319
cotisations des inactifs	503	524	513	21	4,2	11
autres cotisations sociales	161	199	222	39	24,0	-23
majorations et pénalités	192	191	195	-2	-0,8	-4
reprises nettes de provisions	-22	1	26	23	-105,7	-25
pertes sur créances irrécouvrables	-763	-746	-727	17	-2,2	-19
Cotisations prises en charge par l'Etat	1 365	1 611	1 609	246	18,0	2
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	200	160	240	-39	-19,7	-80
CSG	47 139	49 793	48 959	2 654	5,6	834
ITAF	12 909	13 359	13 527	450	3,5	-167
Contributions publiques	413	398	417	-15	-3,7	-19
Transferts entre organismes	10 677	11 930	11 956	1 253	11,7	-26
Produits financiers	10	10	0	0	-2,1	10
Autres produits	2 463	2 553	2 471	90	3,7	82
Résultat net	-5 936	-4 629	-6 203	1 307	-22,0	1 573

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DSS

Le déficit de la branche s'est réduit d'1,3 Md€ en 2007, à 4,6 Md€, compte tenu d'une progression des produits plus forte que celle des charges. Il s'inscrit en repli d'environ 25 %, soit 1,6 Md€, par rapport à la prévision de septembre 2007, du fait d'une surévaluation des charges prévisionnelles de 0,7 Md€, dont 0,4 Md€ au titre des provisions sur prestations légales et d'une sous-évaluation des produits de 0,9 Md€, notamment de CSG et de cotisations sociales (voir supra).

Afin d'appréhender l'évolution du résultat de l'exercice, la CNAMTS a indiqué, dans ses comptes combinés, le montant du résultat dit courant, excluant l'effet des opérations non reconductibles de 2006 comme de 2007. Selon ces estimations, le déficit courant s'élève à -5,7 Md€ en 2007, compte tenu d'éléments positifs non récurrents évalués à 1,1 Md€ dont 0,8 Md€ de CSG, contre -7,4 Md€ en 2006 du fait du produit exceptionnel lié à la taxation des PEL de plus 10 ans (1,5 Md€).

L'évolution des dépenses des régimes maladie est commentée dans le chapitre II consacré à l'ONDAM. Par ailleurs, les charges de prestations légales comprennent, à hauteur de 10,7 Md€, les prestations médico-sociales prises en charge par la CNSA, qui trouvent leur exacte contrepartie en produits.

b) La branche AT-MP

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Réalisations 2006 (1)	Prévision initiale (LFSS 2007)	Prévision rectifiée (LFSS 2008) (2)	Réalisations 2007 (3)	2007/ 2006 (3/1)	Ecart entre réalisation et prévision rectifiée (3-2)
Produits nets	9 796	10 251	9 992	10 175	+3,9%	183
Charges nettes	9 854	10 167	10 358	10 630	+7,9%	272
Résultat	-59	84	-366	-455	ns	-89

Source : LFSS et DSS

La forte dégradation du solde de la branche est imputable en quasi-totalité à des corrections demandées par la Cour dans le cadre de la certification des comptes 2006, comptabilisées en 2007. Celles-ci concernent la répartition des dépenses hospitalières avec la branche maladie (-0,2 Md€) et la dépréciation des créances de la branche envers le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), fonds non doté de la personnalité morale (-0,2 Md€) et sans perspective de retour à l'équilibre à moyen terme.

Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux en vue de la certification des comptes 2007, la Cour a constaté des insuffisances dans les processus, notamment informatiques, destinés à mettre à jour les informations fondant la liquidation des cotisations AT-MP. Celles-ci créent une incertitude, dont l'incidence financière est difficile à apprécier, quant au montant des cotisations mises en recouvrement.

En effet, contrairement aux autres cotisations, les cotisations AT-MP sont liquidées à partir des salaires déclarés par les entreprises et des taux de cotisation déterminés par les CRAM. Or, les tests effectués par la Cour ont mis en évidence des divergences importantes entre les informations détenues par les CRAM et celles dont disposent les URSSAF. La CNAMTS et l'ACOSS ont engagé une démarche commune d'analyse destinée à définir les actions de fiabilisation nécessaires²⁸.

c) La branche retraite

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Réalizations		Prévision 2007 rectifiée (3)	Variation 2006/2007		Ecart réalisation/ prévision (2-3)
	Tableau d'équilibre 2006 (1)	Tableau d'équilibre 2007 (2)		en valeur (2-1)	en %	
CHARGES NETTES	84 850	90 302	89 984	5 452	6,4	318
Prestations	77 850	82 613	82 647	4 763	6,1	-34
prestations légales	77 543	82 298	82 315	4 755	6,1	-17
prestations extra-légales	281	286	304	5	1,8	-18
dotations nettes aux provisions	22	25	25	3	13,2	1
pertes sur créances irrecouvrables	3	4	4	1	19,5	0
Transferts entre organismes	5 800	5 956	5 897	157	2,7	59
Charges financières	257	492	473	235	91,7	18
Charges nettes de gestion	900	937	922	37	4,1	15
Autres charges	43	303	44	260	597,9	259
PRODUITS NETS	82 995	85 730	85 400	2 735	3,3	330
Cotisations effectives	58 020	60 200	59 584	2 180	3,8	616
cotisations sociales des actifs	57 677	59 827	59 233	2 149	3,7	594
autres cotisations sociales	523	614	568	90	17,3	46
majorations et pénalités	190	188	193	-2	-1,0	-5
reprises nettes de provisions	106	34	20	-72	-67,9	14
pertes sur créances irrecouvrables	-477	-463	-430	14	-3,0	-33
Cotisations prises en charge par l'Etat	1 110	1 290	1 281	181	16,3	9
ITAF	6 144	7 296	7 450	1 152	18,7	-154
Contributions publiques	131	139	131	9	6,6	8
Transferts entre organismes	17 388	16 628	16 833	-760	-4,4	-205
Produits financiers	4	3	0	-1	-29,2	3
Autres produits	199	174	120	-25	-12,7	53
Résultat net	-1 855	-4 572	-4 584	-2 717	146,5	12

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DSS

28. Voir rapport de certification des comptes du régime général 2007, page 31.

Le déficit de la branche s'élève à -4,6 Md€ contre -1,9 Md€ en 2006. Il n'est conforme aux prévisions qu'en raison du supplément de cotisations constaté en fin d'année, qui permet de compenser l'incidence d'évolutions non prévues.

La forte dégradation du résultat traduit le dynamisme des charges de prestations légales (+6,1 %, dont 1,8% au titre de la revalorisation des pensions), qui augmentent près de deux fois plus vite que les produits. Cette évolution résulte des effets conjugués de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « baby boom » et de l'absence de ralentissement des demandes de départ anticipé en retraite, dont le coût atteint 2,1 Md€ en 2007 après 1,8 Md€ en 2006. Fin 2007, 454 500 retraités ont bénéficié de cette mesure entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004. Le nombre total de titulaires d'une pension (de droit propre ou/et de droit dérivé) servie par le régime général s'établit à 11,9 millions à fin 2007, contre 11,4 millions à fin 2006 (+3,5 %).

En outre, la branche retraite enregistre une croissance des produits moindre que la moyenne du régime général qui s'établit à 4,4 %. En effet, la réduction du nombre de chômeurs notifié par l'UNEDIC au FSV²⁹, qui fonde le montant que ce dernier verse à la CNAVTS au titre de la prise en charge des cotisations retraite des chômeurs, a conduit à réduire le transfert financier correspondant du FSV de 7,6 Md€ en 2006 à 7,0 Md€ en 2007. Cette réduction est l'un des facteurs explicatifs du léger excédent dégagé par le FSV en 2007 (151 M€ voir infra).

Dans le cadre de la certification des comptes du régime général, la Cour a d'ailleurs souligné que l'absence de rattachement des résultats du FSV à la branche retraite, à hauteur de la quote-part de la branche dans l'ensemble des prestations non contributives qu'il finance³⁰, ne permet pas d'avoir une image fidèle de ses résultats. Compte tenu de l'amélioration du résultat du FSV et à la différence de l'an dernier, ce rattachement réduirait légèrement le déficit de la branche retraite pour 2007.

29. Les données notifiées par l'UNEDIC au FSV comportent une baisse du nombre de chômeurs indemnisés (2,3 millions en moyenne annuelle contre 2,53 millions en 2006) et de celui des chômeurs non indemnisés (1,59 million contre 1,71 million en 2006).

30. 88,1 % en 2007.

d) La branche famille

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Réalizations		Prévision 2007 rectifiée (3)	Variation 2006/2007		Ecart réalisation/ prévision (2-3)
	Tableau d'équilibre 2006 (1)	Tableau d'équilibre 2007 (2)		en valeur (2-1)	en %	
CHARGES NETTES	53 391	54 461	54 761	1 070	2,0	-301
Prestations	40 977	42 231	42 291	1 254	3,1	-60
prestations légales	37 463	38 574	38 542	1 111	3,0	32
prestations extra-légales	3 337	3 495	3 632	158	4,7	-136
autres prestations	0	0	30	0	-50,6	-30
dotations nettes aux provisions	75	59	-18	-16	-20,9	77
pertes sur créances irrécouvrables	102	103	104	1	1,2	-2
Transferts entre organismes	6 819	6 815	7 061	-4	-0,1	-246
Charges financières	2	8	2	7	368,9	7
Charges nettes de gestion courante	1 585	1 589	1 627	4	0,2	-38
Autres charges	4 009	3 817	3 781	-192	-4,8	36
PRODUITS NETS	52 500	54 617	54 263	2 116	4,0	354
Cotisations effectives	30 128	31 090	31 063	962	3,2	27
cotisations sociales des actifs	30 340	31 274	31 269	933	3,1	4
majorations et pénalités	109	110	112	1	0,7	-1
reprises nettes de provisions	9	51	0	42	440,5	51
pertes sur créances irrécouvrables	-331	-345	-318	-14	4,1	-27
Cotisations prises en charge par l'Etat	581	707	659	127	21,8	48
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	262	257	275	-6	-2,1	-19
CSG	11 084	11 657	11 473	573	5,2	183
ITAF	3 494	3 945	3 963	451	12,9	-17
Contributions publiques	6 296	6 582	6 462	286	4,5	120
Transferts entre organismes	16	19	27	3	15,7	-8
Produits financiers	70	64	45	-6	-9,1	19
Autres produits	568	296	295	-273	-48,0	0
Résultat net	-891	156	-499	1 047	-117,5	655

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DSS

L'amélioration du résultat de la branche famille, devenu bénéficiaire, traduit le ralentissement de la croissance de ses charges de prestations, qui s'établit à +3,1 % après +4,5 % en 2006 et, de manière plus générale, la dynamique des produits (+4,0 %), qui croissent deux fois plus vite que les charges (+2,0 %).

L'inversion apparente de tendance par rapport aux prévisions de septembre 2007, qui indiquaient un résultat déficitaire de 0,5 Md€, résulte pour l'essentiel d'éléments conjoncturels ou ponctuels, notamment la dynamique inattendue de la CSG, ou l'opération de régularisation des cotisations d'AVPF envers la CNAVTS évoquée précédemment. La moindre progression des charges d'action sanitaire et sociale, qui contribue à l'amélioration relevée, est délicate à interpréter compte tenu

des constats effectués par la Cour et la CNAF elle-même dans le cadre de la certification des comptes³¹. En effet, si celle-ci reflète l'effet restrictif des nouvelles politiques d'action sociale, elle est également susceptible de traduire un report de charges sur l'année 2008.

Par ailleurs, l'évolution d'ensemble des prestations légales (+3,0 %) recouvre des tendances contrastées en fonction des prestations. Elle doit être mise en regard de la faible évolution du nombre de bénéficiaires de prestations (+0,5 %)³².

Evolution des prestations légales

En M€

	Réalizations		Prévision 2007 rectifiée	Variation 2006/2007		Ecart réalisation/ prévision
	Tableau d'équilibre 2006	Tableau d'équilibre 2007		en valeur	en %	
Prestations légales	37 463	38 574	38 542	1 111	3,0	32
allocations en faveur de la famille	15 922	16 196	16 183	274	1,7	12
allocations et aides pour la garde des jeunes enfants	10 441	10 911	10 965	471	4,5	-54
allocation de rentrée scolaire	1 390	1 381	1 378	-9	-0,6	3
allocations de logement familial	3 616	3 672	3 702	56	1,6	-30
allocation en faveur des handicapés	5 798	6 113	6 000	315	5,4	113
Frais de tutelle et autres	297	301	314	4	1,4	-13

Source : Tableaux de centralisation des données comptables (CNAF)

Les allocations en faveur de la famille progressent de 1,7% compte tenu d'une croissance modérée des allocations familiales (+1,5 % soit 0,2 Md€), légèrement plus faible que la revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales au 1^{er} janvier 2007 (+1,7 %) et d'une légère baisse de la natalité. L'allocation de parent isolé (API), prise en charge par l'Etat, reste stable à 1,1 Md€, malgré la baisse du nombre de bénéficiaires (-5,5 %) et la mise en place, au 1^{er} janvier 2007, d'un dispositif de subsidiarité avec l'allocation de soutien familial.

31. Voir rapport précité, pages 95-96 et 104.

32. Cette évolution traduit un changement de méthode statistique, le suivi des bénéficiaires s'effectuant désormais avec un champ modifié, puisque les mesures intègrent désormais les bénéficiaires d'un contrat aidé ou d'un dispositif de retour à l'emploi (RMA, RSA) même s'ils ne perçoivent pas de prestations légales.

En revanche, les prestations en faveur de la petite enfance enregistrent une croissance de 4,5 % en raison de la poursuite de la montée en charge de la PAJE, dont le nombre de bénéficiaires a augmenté de 5%. Le volet « complément du mode de garde » est particulièrement dynamique (+32 % soit +0,9 Md€) tandis que l'extinction des dispositifs antérieurs à la PAJE se poursuit.

Enfin, l'allocation aux adultes handicapés, prise en charge par l'Etat, reste en forte croissance (+5,4 % après +5 % en 2006), du fait d'une revalorisation de son montant de 1,8 %³³ au 1^{er} janvier 2007 et de la croissance du nombre de bénéficiaires de 1,3 %. La variation résiduelle (+2,3 %) correspond à un changement de méthode d'évaluation des prestations à rattacher à l'exercice.

3 – Les résultats des autres régimes de base

Les résultats de la plupart des autres régimes de base sont équilibrés par des financements extérieurs ou par un mécanisme de cotisations d'équilibre des employeurs. Leurs résultats sont donc globalement proches de l'équilibre. Les mécanismes d'équilibrage sont divers et, dans certains cas, plusieurs mécanismes coexistent pour un même régime en fonction des risques qu'il gère. Ils se distinguent des compensations entre régimes, dont les finalités sont différentes.

Parmi les principaux dispositifs d'équilibrage, on distingue :

- l'intégration financière au régime général, c'est-à-dire la prise en charge du déficit par ce dernier ; ce mécanisme, qui représente un coût d'1,0 Md€ pour la CNAMTS et 0,3 Md€ pour la CNAVTS, concerne les branches maladie et retraite du régime des salariés agricoles et de la caisse qui gère les avantages des ministres des cultes³⁴, la branche maladie du régime des militaires et les branches maladie et AT-MP du régime des marins ;
- les subventions d'équilibre de l'Etat, versées à la plupart des régimes spéciaux de retraite, principalement ceux de la SNCF, des marins et des ouvriers de l'Etat ; elles s'élèvent à 3,8 Md€ en 2007 ;
- les cotisations d'équilibre des employeurs, qui concernent les régimes d'employeurs non dotés d'une personnalité juridique distincte de ces derniers, notamment l'Etat. Elles représentent 2,8 Md€ en 2007.

33. Le montant de l'AAH suit la revalorisation des prestations du minimum vieillesse.

34. En 2006, le régime des cultes a été supprimé : la CAVIMAC gère les avantages du régime général destinés à cette population (art. 75, LFSS 2006).

En outre, le régime des exploitants agricoles fait l'objet d'un équilibrage par le FFIPSA (voir infra). Les déficits de la couverture de base du régime social des indépendants sont, quant à eux, équilibrés par l'attribution, à due proportion, de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (3,3 Md€ en 2007). Le reliquat de cet impôt a été versé au FSV pour 0,5 Md€ (voir infra).

Enfin, le financement du régime de retraite des IEG a été partiellement adossé à la CNAVTS au 1^{er} janvier 2005, au titre des prestations équivalentes à celle du régime général. Son coût net annuel est d'environ 0,2 Md€ pour la CNAVTS, compte non tenu de la fraction de la soulte versée au FRR qui en assurera la gestion jusqu'en 2020 (3,1 Md€) et des produits financiers engendrés par cette dernière (0,7 Md€ au 31 décembre 2007). Ses conditions de reversement à la CNAVTS, qui doivent être fixées par une convention, ne sont pas arrêtées à ce jour³⁵.

C – La situation des fonds de financement

1 – Le fonds de solidarité vieillesse

Créé en 1993, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) finance des avantages de retraite à caractère non contributif servis par certains régimes. Ainsi il prend en charge les majorations de pensions pour enfants et conjoints à charge (3,9 Md€ en 2007), les allocations du minimum vieillesse (2,7 Md€), ainsi que certaines cotisations, essentiellement au titre de la validation des périodes de chômage (7,6 Md€). A elle seule, la branche retraite du régime général bénéficie de près de 90 % des concours du FSV, qui représentent environ 15 % de ses produits techniques.

Pour la première fois depuis 2000 et contrairement aux prévisions pour 2007, le résultat du FSV est légèrement excédentaire (0,15 Md€), sous le double effet de la croissance de la CSG et de la réduction des prises en charge de cotisations des chômeurs consécutive à la réduction du nombre de chômeurs. La forte hausse de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (+8,2 % pour l'ensemble des affectataires)³⁶, dont le solde après affectation au RSI est versé au FSV, contribue également à cette amélioration.

35. Voir chapitre XI – Aspects de la gestion des régimes de retraite.

36. La C3S est recouvrée par le RSI pour le compte de l'Etat.

Comptes annuels du fonds de solidarité vieillesse*En Md€*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CSG, prélèvement social de 2%	10,1	9,5	9,7	10,0	10,3	11,1	11,6
Contribution CNAF ³⁷	0,5	1,0	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
C3S	0,6	0,6	0,9	1,3	0,2	0,2	0,5
Autres	0,8	0,1	ns	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Produits</i>	<i>12,0</i>	<i>11,1</i>	<i>12,5</i>	<i>13,4</i>	<i>12,7</i>	<i>13,6</i>	<i>14,5</i>
Prises en charge de prestations	5,5	5,6	5,8	5,9	6,2	6,4	6,6
Prises en charge de cotisations	6,0	6,7	7,4	7,9	8,4	8,2	7,6
Autres	0,5	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
<i>Charges</i>	<i>12,1</i>	<i>12,4</i>	<i>13,4</i>	<i>14</i>	<i>14,7</i>	<i>14,8</i>	<i>14,3</i>
Résultat	-0,1	-1,4	-0,9	-0,6	-2,0	-1,3	0,2

Source : FSV

Alors que la LFSS 2007 prévoyait, selon les hypothèses les plus conservatrices (scénario bas), un retour à l'équilibre du FSV en 2009, avec un résultat cumulé de -0,5 Md€ sur la période 2008-2010, les prévisions annexées à la LFSS 2008 traduisent une vision plus optimiste. Sur la période 2008-2010, les résultats cumulés atteindraient 2,4 Md€ et 5,6 Md€ jusqu'en 2012. Dans le scénario haut, les excédents cumulés 2008-2012 s'élèveraient à 7,2 Md€. Toutefois, l'ampleur de ces excédents suppose la poursuite à la fois de la décrue du chômage et d'une croissance forte de la CSG et du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital, dont l'évolution pourrait pâtir de la crise financière.

La Cour estime que ces excédents devraient être prioritairement affectés à la résorption des déficits cumulés du FSV, qui atteignent 4,8 Md€³⁸, au 31 décembre 2007 et dont le coût financier est de facto supporté par la CNAVTS au travers des créances non rémunérées que détient cette dernière sur le FSV (5,8 Md€ au 31 décembre 2007).

Cette affectation au désendettement du FSV privera le FRR d'une recette potentielle complémentaire et ne lui laissera comme ressources récurrentes que le produit de la fraction du prélèvement social de 2 % qui lui est affecté (1,8 Md€ en 2007 contre 1,5 Md€ en 2006) et le produit de sa gestion financière (2,7 Md€ en 2007 contre 2,1 Md€ en 2006). Les capitaux propres du FRR atteignent 30,6 Md€ au 31 décembre 2007 contre 27,5 Md€ fin 2006.

Ceux-ci représentent moins de 20% de l'objectif assigné au FRR lors de sa création en 2000. Seul un désendettement du FSV permettrait de lui affecter d'éventuels excédents futurs et de lui apporter un complément de ressources, sans lequel il ne pourra remplir pleinement sa mission.

37. Prise en charge, à compter de 2003, de 60 % des majorations pour enfants.

38. Résultats cumulés depuis la création du FSV, minorés des versements au FRR.

2 – Le FFIPSA

Le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles, créé par la loi de finances pour 2004, a pour mission d'assurer le financement du régime des exploitants agricoles. Conformément à la loi, ses comptes retracent, outre le financement, l'ensemble des charges et produits du régime.

Au 31 décembre 2007, les déficits cumulés du FFIPSA s'élèvent à 4,9 Md€ pour un endettement net de 4,7 Md€³⁹. La situation financière du FFIPSA s'est à nouveau nettement dégradée en 2007, avec un déficit de 2,2 Md€ après 1,3 Md€ en 2006. En effet, en dépit d'une hausse contenue des charges techniques (+0,1 Md€), qui bénéficient de la non reconduction de charges ponctuelles de 2006 et de l'effet de la régularisation de la prise en charge de l'APL pour 2005, les produits techniques se contractent de 0,6 Md€ dans la mesure où, en 2006, un changement de méthode comptable avait conduit à comptabiliser l'équivalent de treize mois de taxes sur les tabacs. En outre, les frais financiers font plus que doubler par rapport à 2006, à 0,2 Md€.

La Cour réitère ses recommandations relatives à la recherche d'une solution pérenne pour le financement du régime des exploitants agricoles et à la suppression du FFIPSA.

III - Les relations entre l'Etat et la sécurité sociale

A – La reconstitution partielle des dettes de l'Etat envers le régime général

La situation financière des régimes de sécurité sociale pâtit de la persistance de dettes de l'Etat qui grèvent une capacité de financement déjà mise à mal par des résultats structurellement déficitaires. Dans la comptabilité générale de l'Etat, les passifs envers la sécurité sociale atteignent 6,0 Md€ au 31 décembre 2007, après 9,1 Md€ en 2006, dont 4,6 Md€ pour le seul régime général (contre 7,2 Md€ au 31 décembre 2006).

39. Ce solde tient compte de la reprise par l'Etat du solde des dettes hérité du BAPSA pour 0,6 Md€ et de la trésorerie disponible pour 0,4 Md€.

Les dettes envers les autres régimes ont diminué, mais uniquement grâce à la reprise par l'Etat de la dette du FFIPSA héritée du BAPSA (voir supra). Vis-à-vis du régime général en revanche, en 2007, en dépit de l'opération d'extinction des dettes de l'Etat d'un montant de 5,1 Md€, dont la Cour a critiqué l'absence de comptabilisation en charge budgétaire dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat⁴⁰, elles se sont partiellement reconstituées.

Décomposition des passifs de l'Etat envers le régime général⁴¹

En M€

Situation au 31/12/2007	Total RG	CNAF	ACOSS	CNAMTS	CNAVTS
Dettes (A) (1)	1 022,3	612,9	406,5	0,6	2,3
Charges à payer (B)	3 559,1	1 241,9	2 036,7	272,2	8,3
Provisions (C)	130,8	0,0	0,5		130,3
Passifs (D=A+B+C)	4 712,2	1 854,8	2 443,7	272,8	140,9
Créances (E)	106,9	72,9	11,7	17,5	4,8
Passifs nets en comptabilité au 31/12/2007 (F=D-E)	4 605,3	1 781,9	2 432,0	255,3	136,1
(1) Dont dettes 2007 réglées en période complémentaire(G)	740,3	543,3	197,0		
Passifs nets après versements en période complémentaire (H=F-G)	3 865,0	1 238,6	2 235,0	255,3	136,1

Source : Cour des comptes (à partir de la comptabilité de l'Etat)

Comme en 2006, les travaux effectués en vue de la certification des comptes de l'Etat et de ceux du régime général ont mis en évidence une divergence d'appréciation entre les organismes de sécurité sociale et l'Etat quant au caractère exigible ou non des dettes à la fin de 2007. Celle-ci n'a pas d'impact sur le montant total des passifs, mais uniquement sur leur présentation au bilan de l'Etat : les insuffisances de crédit de 2007 sont présentées en charges à payer alors qu'elles constituent des dettes compte tenu du caractère certain à la fois de leur échéance et de leur montant⁴².

Au total, sur les 3,8 Md€ de passif net après versements en période complémentaire, la Cour a estimé à 2,8 Md€ le montant total des dettes au

40. Cependant, l'Etat a suivi la Cour dans la traduction en comptabilité générale de cette opération partielle d'extinction par le biais de la caisse de la dette publique (cf. acte de certification p. 4) Voir également le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (exercice 2007) pp. 9 à 11.

41. Dans les comptes du régime général, les créances nettes envers l'Etat s'élèvent à 4,2 Md€ compte tenu de l'absence, justifiée, de réciprocité comptable de certaines opérations (provisions notamment).

42. Voir rapport de certification des comptes de l'Etat (2007), page 46.

31 décembre 2007⁴³ et à 1,0 Md€ le montant des charges à payer, qui correspondent à une estimation statistique des charges à rattacher à l'exercice.

Ces dettes concernent en premier lieu la compensation des exonérations ciblées de cotisations sociales (1,5 Md€). Pour une large part concentrées sur les programmes 102 et 103⁴⁴ de la mission travail et emploi, dont la sous dotation chronique a été encore récemment soulignée par la Cour⁴⁵, elles portent tant sur des dispositifs anciens (apprentissage et DOM, 0,7 Md€) que récents, dont la montée en charge est rapide (zones de revitalisation rurale, services à la personne, contrats de professionnalisation, 0,7 Md€). Les charges rattachables à l'exercice, au titre des déclarations de cotisations de fin d'année, ont été estimées statistiquement à 0,5 Md€ par l'ACOSS⁴⁶, portant l'engagement total de l'Etat à 2 Md€ après versements en période complémentaire.

Elles ont également trait aux prestations gérées par la CNAF pour le compte de l'Etat (0,9 Md€), dont 0,4 Md€ au titre de l'AAH et 0,3 Md€ au titre de l'ALS, incluant les prestations de décembre versées à terme échues (le 5 janvier 2008) mais liquidées en décembre. En tenant compte des charges de fin d'année évaluées à 0,3 Md€⁴⁷, le passif de l'Etat vis-à-vis de la CNAF, net des versements en période complémentaire, s'élève à 1,2 Md€.

Enfin, l'aide médicale d'Etat reste fortement sous budgétée : alors que son coût atteint 470 M€ en 2007, en tenant compte de l'évaluation des charges du quatrième trimestre pour 120 M€, comptabilisées en produits à recevoir par la CNAMTS, les crédits versés ont été limités à 205 M€.

La reconstitution rapide des dettes de l'Etat à l'égard du régime général, constatée à peine quelques mois après l'opération d'extinction de 5,1 Md€ de dettes antérieures, appelle, dès 2008, des mesures appropriées en loi de finances en vue de leur règlement. Sur les 2,8 Md€ de dettes constatées au 31 décembre, 1,7 Md€ correspondent à une insuffisance de versement du fait de l'absence de crédits en loi de finances.

43. Ce montant correspond aux dettes nées en 2007 (2,5 Md€), à un reliquat de dettes antérieures à 2007 (0,1 Md€) et à une dette comptabilisée en doublon (0,2 Md€)

44. Programmes 102 « accès et retour à l'emploi » et 103 « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».

45. Voir notamment le rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2007, page 207.

46. Elles sont comptabilisées en produits à recevoir par l'ACOSS.

47. Voir note précédente.

En outre, de nouvelles dettes risquent de se créer en 2008 du fait que les crédits inscrits dans la loi de finances 2008, sont apparus dès l'origine nettement insuffisants, notamment en matière de prise en charge des exonérations. En effet, les crédits d'intervention des programmes 102 et 103 de la mission travail et emploi ont été reconduits pour les montants inscrits en LFI 2006 et 2007⁴⁸.

Un dispositif visant à prévenir la reconstitution d'impayés a été mis en place pour 2008, sous la forme d'une instruction du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique⁴⁹. Celle-ci a notamment conduit à réviser le processus d'élaboration des conventions annuelles, qui doivent désormais porter sur un montant correspondant aux crédits inscrits en LFI minorés de la mise en réserve de précaution et limiter à trois le nombre de versements annuels⁵⁰.

Toutefois, ces dispositions, certes utiles, ne permettent pas de prévenir la reconstitution de dettes envers le régime général due à l'insuffisance récurrente de crédits votés en loi de finances. Si des ajustements sont inévitables en année n+1, un rapprochement des montants inscrits en loi de finances avec les prévisions de dépenses à la charge de l'Etat qui sont connues avec une relativement bonne précision limiterait la reconstitution des dettes : le vote de la loi de finances rectificative de fin d'année autorise les ajustements au plus près de prévisions rectifiées de dépenses pour l'année en cours.

La Cour souligne la nécessité de porter les crédits budgétaires destinés à la sécurité sociale au niveau des prévisions de dépenses des organismes telles qu'elles sont adoptées dans les lois de financement. En outre, le règlement des dettes nées en 2007 appelle une solution à court terme fondée sur l'inscription des crédits budgétaires correspondants.

B – Les limites de l'« état semestriel » des dettes de l'Etat

En application de l'article 17 de la LOLFSS, le gouvernement doit remettre au Parlement « un état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base ». Il remet au Parlement un document intitulé « état semestriel des dettes de l'Etat », établi en trésorerie au sens de l'article L. 139-2 du code de sécurité sociale relatif à la neutralité des flux de trésorerie entre l'Etat et la sécurité sociale.

48. Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire, page 208.

49. Instruction du 17 décembre 2007 aux ministres et secrétaires d'Etat.

50. Ces conventions doivent également être signées avant le 15 janvier. La convention avec l'ACOSS, qui porte sur les exonérations ciblées ainsi que l'AAH et l'API, a été signée le 31 décembre 2007. En revanche, la convention avec la CNAMTS au titre de l'AME n'est pas signée à ce jour.

Comme l'indiquait déjà la Cour l'an dernier⁵¹, ce document ne retrace pas une situation des dettes au sens comptable du terme, c'est-à-dire des montants que l'Etat devra décaisser, de manière certaine, afin d'éteindre ses obligations envers les organismes de sécurité sociale. De ce fait, il ne donne qu'une vision partielle des « sommes dues par l'Etat » visées par la LOLFSS, lesquelles ne peuvent s'entendre qu'en « droits constatés »⁵².

Il ne permet pas non plus un suivi budgétaire de la consommation de crédits, information qui serait sans doute également utile au Parlement.

Ainsi, alors que l'« état semestriel » devrait présenter des montants cohérents en lecture directe avec ceux inscrits dans la comptabilité générale de l'Etat, il présente un solde des « dettes » de l'Etat de 3,0 Md€ au 31 décembre 2007, dont 1,7 Md€ envers le régime général, sensiblement différent des informations issues de la comptabilité. Ce montant correspond à la fraction des dettes de l'Etat relative aux dépenses de l'année décaissées par les organismes à la date du 31 décembre. Il exclut en particulier les prestations versées par la branche famille (AAH, API) liquidées en décembre et versées le 5 janvier 2008 (0,9 Md€)

La Cour a pris note de l'engagement de la direction de la sécurité sociale d'accompagner le prochain état semestriel au 31 décembre d'une note méthodologique. Elle réitère cependant sa recommandation de communiquer au Parlement un état cohérent avec la comptabilité en droits constatés (en ce sens qu'il puisse s'en déduire grâce à un tableau de passage) et de l'accompagner d'un document de suivi de la consommation des crédits budgétaires.

IV - La dette de la sécurité sociale

Alors que l'équilibre des régimes sociaux est au centre de la loi organique de 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale, on constate à nouveau une accumulation de résultats déficitaires financés par des ressources de trésorerie.

51. Voir le rapport sur la sécurité sociale, septembre 2007, pp. 47-48.

52. Selon les principes de la comptabilité générale, une dette correspond à un passif certain dont le montant et l'échéance sont connus avec certitude. Elle n'est donc pas nécessairement exigible.

A la mi 2008, les perspectives financières des différentes branches et le volume des financements à court terme mobilisés par l'ACOSS et le FFIPSA rendent nécessaire une nouvelle restructuration de la dette de la sécurité sociale pour en assurer l'amortissement et en réduire le coût.

A – Une dette en progression constante

1 – Périmètre et montant

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour analyse les différentes composantes de la dette de la sécurité sociale, somme de la dette portée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et de la dette des administrations de sécurité sociale au sens de l'INSEE.⁵³ Cette dette a fortement progressé au cours des douze dernières années, passant de 41,3 Md€ à la fin 1996, année de création de la CADES, à 129,9 Md€ à la fin 2007.

La loi organique sur le financement de la sécurité sociale ne traite de cette dette qu'au travers de deux dispositions relatives à la CADES : d'une part, elle prévoit la fixation par le Parlement d'un objectif annuel d'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, d'autre part, elle subordonne « tout nouveau transfert de dette à la CADES » à « une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale ».

Par ailleurs, le Parlement fixe annuellement les plafonds de ressources non permanentes destinées à couvrir les besoins de trésorerie infra-annuels des régimes⁵⁴. Toutefois, comme la Cour l'a souligné

53. Dans la typologie établie par l'INSEE, la dette des administrations de sécurité sociale (ASSO) comprend notamment la dette de l'ACOSS (20,3 Md€ fin 2007), celle des hôpitaux (16,7 Md€), celle de la MSA-FFIPSA (5,2 Md€), celle de l'UNEDIC (9,9 Md€), enfin celle d'organismes divers (2,7 Md€). Dans le rapport de la Cour de juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, le chiffre retenu pour la dette de la CADES est celui de 75,0 Md€, correspondant à la dette au sens de Maastricht (dette brute moins titres d'Etat).

54. Le programme de qualité et d'efficience (PQE) annexé au PLFSS 2008, relatif au financement, fixe trois objectifs relatifs à la dette, assortis d'indicateurs. Voir sur cette question le chapitre III relatif aux programmes de qualité et d'efficience.

depuis plusieurs années, ces plafonds ont été détournés de leur objet et relevés chaque année à concurrence des déficits prévisionnels des régimes obligatoires de base, sauf en cas de reprise de dettes par la CADES⁵⁵.

Plafonds des ressources non permanentes votés en LFSS

En Md€

	LFSS 2004	LFSS 2005	LFSS 2006	LFSS 2007	LFSS 2008
Régime général	33,0	13,0	18,5	28,0	36,0
Régime des exploitants agricoles (FFIPSA)	4,1	6,2	7,1	7,1	8,4
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales	0,5	0,5	0,55	0,35	0,25
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat	0,05		0,15	0,15	0,15
Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Caisse nationale des industries électriques et gazières		0,5	0,475	0,5	0,55
Caisse de retraite de la RATP			0,05	0,05	0,05
Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF					1,7

Source : LFSS

Pour le régime général, dont la trésorerie est centralisée par l'ACOSS, ainsi que pour le régime des exploitants agricoles, dont le financement est assuré à travers le FFIPSA⁵⁶, le mécanisme des plafonds d'avance est clairement utilisé pour couvrir non pas un besoin de trésorerie courant, mais un déficit provenant du décalage entre les dépenses et les recettes de sécurité sociale.

Pour appréhender la dette issue des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des fonds concourant à leur financement, il est donc nécessaire d'ajouter à la dette de la CADES une part des ressources non permanentes mobilisées par l'ACOSS pour le compte du régime général et par le FFIPSA. L'objectif des organismes de sécurité sociale étant de terminer l'année avec une trésorerie aussi faible que possible,

55. En 2005, l'abaissement du plafond de ressources non permanentes du régime général correspond au transfert à la CADES des déficits cumulés de la branche maladie au 31 décembre 2003 et des déficits prévisionnels au titre des exercices 2004 à 2006.

56. L'analyse n'inclut pas l'endettement en fin d'année des régimes spéciaux, ce d'autant plus que la facilité de trésorerie octroyée pour 2007 à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF n'a pas été utilisée par cette dernière. La trésorerie du régime continue d'être assurée par la SNCF, ce qui se traduit par une dette de la caisse à l'égard de l'entreprise de 1,4 Md€ à la fin 2007.

l'endettement à court terme apparaissant à leur bilan en fin d'exercice peut être considéré comme représentatif de la dette portée par l'ACOSS⁵⁷ et par le FFIPSA.

La dette de ces organismes peut ainsi être évaluée à 97,5 Md€, en progression de 7 % par rapport à 2006⁵⁸.

Dette de la sécurité sociale (périmètre LFSS)

En Md€

	31.12.06	31.12.07
CADES ⁵⁹	75,4	72,7
ACOSS (régime général)	12,7	20,1
FFIPSA (régime des exploitants agricoles)	3,1	4,7
Total	91,2	97,5

Source : *Cour des comptes*

2 – Les composantes de la dette de la sécurité sociale

a) La dette portée par la CADES

La CADES a été créée en 1996 pour refinancer et apurer la dette de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) résultant des déficits cumulés du régime général de la sécurité sociale. Elle est autorisée à emprunter sur les marchés financiers (appel public à l'épargne et émission de titres négociables représentatifs d'un droit de créance). Ses ressources sont constituées à titre principal du produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a fixé un objectif d'amortissement de la dette de 2,5 Md€, rectifié à 2,6 Md€ dans la loi de financement suivante. Le résultat dégagé par la CADES lui a permis d'éteindre sa dette à hauteur de 2 578 M€, en ligne avec les prévisions rectifiées de la LFSS pour 2008.

Au 31 décembre 2007, le montant de la dette reprise par la CADES s'élevait à 107,6 Md€. Compte tenu des amortissements effectués, l'endettement net résiduel de la caisse atteignait 72,9 Md€ (contre 75,4 Md€ à la fin 2006).

57. La dette du fonds de solidarité vieillesse à l'égard de la CNAVTS est incluse dans celle de l'ACOSS.

58. L'augmentation serait plus importante si l'Etat n'avait pas procédé à l'extinction de ses dettes envers le régime général antérieures à 2007 (elle aurait atteint 13,4 %).

59. Pour la CADES et le FFIPSA, les chiffres figurant dans le tableau correspondent à l'endettement net en fin d'année de ces organismes.

Situation nette de la CADES au 31 décembre 2007

En Md€

Total de dette votée	110,4
Dette reprise	107,6
Total de CRDS perçue	55,4
* Capital amorti estimé	34,7
* Intérêts payés	20,7
Situation nette	- 72,9

Source : CADES

b) La dette de l'ACOSS et du FFIPSA

En dépit de l'extinction par l'Etat d'une partie de ses dettes envers le régime général pour 5,1 Md€, les besoins de financement du régime général ont continué à s'accroître en 2007 (-7,5 Md€) pour atteindre 20,1 Md€ au 31 décembre 2007. Outre le besoin de financement induit par les déficits du régime général, la trésorerie du régime général supporte le poids des dettes de l'Etat (4,2 Md€⁶⁰) et du FSV (5,8 Md€) à son égard.

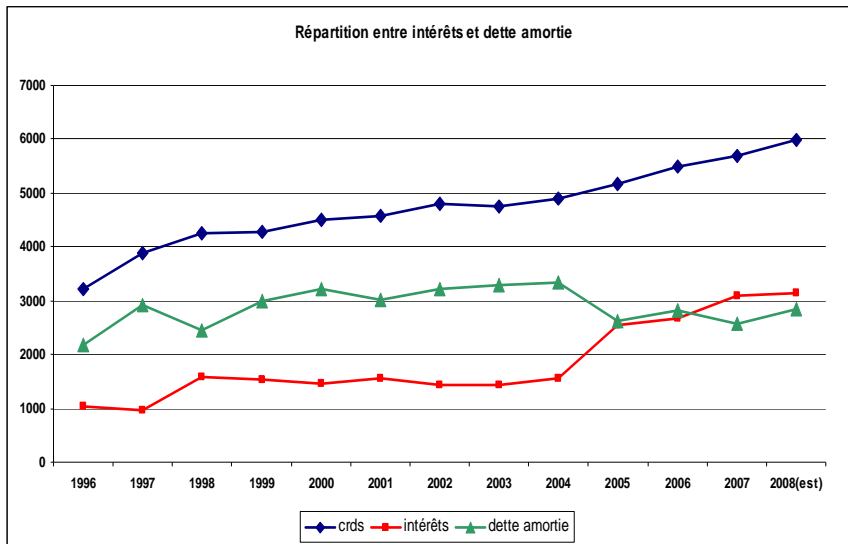
Jusqu'à la fin 2007, dans le cadre d'une convention de mandat, la CCMSA assurait la gestion de la trésorerie du FFIPSA et finançait son découvert par des ressources d'emprunt. L'organisation du financement et de la gestion de trésorerie du régime a été revue à la fin de 2007 pour être confiée en totalité au FFIPSA, qui négocie désormais directement auprès d'établissements bancaires des ouvertures de crédit à court terme (OCC). A la fin 2007, la situation nette négative du FFIPSA atteignait 5,1 Md€, contre 2,7 Md€ à la fin 2006.

3 – L'alourdissement des charges d'intérêt

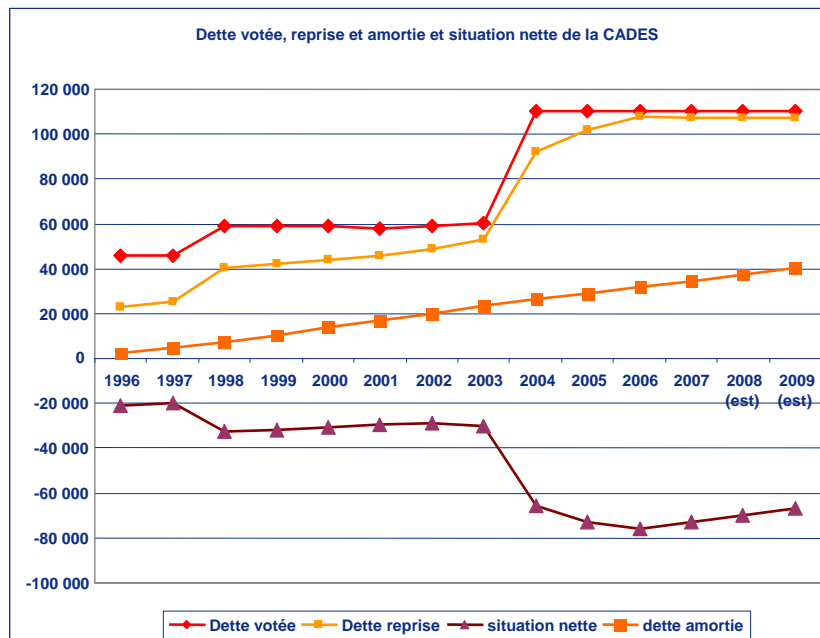
Alors que jusqu'en 2004 la CRDS était affectée aux deux tiers à l'amortissement de la dette, les derniers transferts de dette ont entraîné un alourdissement des charges d'intérêts supportées par la CADES, qui ont atteint 3,1 Md€ en 2007 et dépassé pour la première fois l'amortissement annuel de la dette. La CADES escomptait pour les années suivantes une stabilisation des frais financiers. Si cette projection tenait compte de la perspective d'une remontée des taux courts, elle n'intégrait pas celle d'une nouvelle reprise de dette par la CADES.

60. Voir note 40 page 33.

CRDS annuelle et répartition entre intérêts payés par la CADES et dette amortie



Source : CADES



Source : CADES

La dégradation de la situation financière du régime général a par ailleurs pour conséquence un alourdissement significatif des charges d'intérêt de l'ACOSS, qui se sont élevées à 648 M€ en 2007 (après 271 M€ en 2006. Celles du FFIPSA atteignent 186 M€ (contre 86 M€).

Si on ajoute aux charges financières de la CADES les intérêts payés par l'ACOSS et par le FFIPSA la charge d'intérêt totale induite par la dette de la sécurité sociale a été de 3,9 Md€ en 2007, en progression de 30 % par rapport à 2006.

Charges d'intérêt

En M€

	2006	2007
CADES ⁶¹	2 661	3 101
ACOSS	271	648
FFIPSA	86	186
Total	3 018	3 935

Source : Cour des comptes

B – Une restructuration inévitable

1 – L'absence de perspective proche de retour à l'équilibre

Depuis la loi organique du 2 août 2005, les lois de financement de la sécurité sociale doivent contenir pour l'année de la loi et les trois années suivantes un tableau des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes de chacune des branches des régimes et des fonds concourant à leur financement.

Alors que les prévisions annexées à la LFSS pour 2007 laissaient entrevoir un retour à l'équilibre en 2010 pour le régime général en hypothèse basse (et un excédent de 4,7 Md€ sous des hypothèses économiques plus favorables), les prévisions révisées de la LFSS pour 2008 repoussent à 2012 les perspectives de rééquilibrage.

Pour le FSV, l'amélioration des résultats annuels, observée en 2007, devrait, selon les prévisions de la LFSS pour 2008, se poursuivre.

En revanche, le déficit prévisionnel annuel du FFIPSA devrait s'accroître pour atteindre 3,1 Md€ en 2010.

Les déficits anticipés pour les exercices à venir auront pour effet d'augmenter la dette de la sécurité sociale constatée à la fin 2007. Selon

61. Pour la CADES il s'agit de la charge d'intérêts nette des produits de placement (soit le produit net bancaire).

les prévisions annexées à la loi de financement pour 2008, le déficit cumulé du régime général et du FSV devrait être compris entre 19,7 Md€ et 24,1 Md€ sur la période 2008-2011, tandis que celui du FFIPSA devrait atteindre 8,5 Md€. Cette situation appelle une restructuration en profondeur du financement de la dette de la sécurité sociale.

2 – Les limites des financements à court terme

a) Un profil d'endettement déconnecté des perspectives financières de la sécurité sociale

L'utilisation de facilités de trésorerie pour financer les déficits du régime général et du FFIPSA a pour conséquence d'accroître la part de l'endettement financée par des ressources à court terme.

Profil de la dette de la sécurité sociale (périmètre LFSS)

En Md€

	Court terme (< 1 an)	Moyen terme	Long terme (> 5 ans)	Total
CADES*	11,9	22,6	37,6	72,1
ACOSS	20,1			20,1
FFIPSA	4,7			5,1
Total	37,1	22,6	37,6	96,9
%	38%	23%	39%	100%

*Il s'agit ici de l'endettement sur titres

Source : Cour des comptes

Alors que la dette à moins d'un an représente 17 % de l'endettement de la CADES, le pourcentage de dette à court terme monte à 38 % en incluant dans l'analyse l'endettement de l'ACOSS et du FFIPSA. Le choix de durées supérieures ou égales à quatre ans serait plus adapté à une situation caractérisée à la fois par la nécessité d'un portage sur longue période de la dette et par l'absence, en l'état actuel, d'une perspective de retour rapide à l'équilibre du régime général et du FFIPSA.

b) L'impact des tensions qui affectent les marchés financiers

Les emprunteurs sont confrontés depuis l'été 2007 (suite à la crise des crédits hypothécaires américains) à une raréfaction des liquidités et à une perspective de remontée des taux courts, anticipée par un renchérissement des ressources à deux mois, qui se situaient à la mi 2008 à 70 points de base au-dessus du taux au jour le jour. Toutefois, les organismes mentionnés dans les lois de financement de la sécurité sociale n'ont été que modérément touchés en 2007.

Le financement du découvert de l'ACOSS

En particulier, l'ACOSS se trouve en partie protégée d'une forte remontée des taux de marché par les conditions de financement prévues par la convention qui la lie à la Caisse des dépôts et consignation (CDC). Cette convention lui assure des ressources de trésorerie prédéterminées (outre une avance d'une durée maximale de six mois, des avances mobilisables à 24 heures), tarifées sur une base de taux au jour le jour, (EONIA) plus une marge fixée avant la crise. Ainsi en 2007, l'ACOSS a eu recours 55 fois aux avances prédéterminées de la CDC, pour un montant total de 184,7 Md€ et 104 fois aux avances de 24 heures, pour 50,8 Md€. Au 31 décembre 2007, les encours étaient de 10,5 Md€ pour les avances à 2 mois et de 1,04 Md€ pour celles à 24 heures.

L'ACOSS a aussi la possibilité d'émettre des billets de trésorerie (BT) dont le plafond fixé initialement à 6,5 Md€ a été relevé à l'automne 2007 à 11,5 Md€. Au 31 décembre, l'encours de BT s'élevait à 8,5 Md€ souscrits par l'Etat qui ont été remboursés le 12 janvier 2008⁶².

La marge maximale perçue par la CDC, selon les termes de la convention financière 2006-2010, ne permet pas à celle-ci de répercuter le coût des ressources à 1 ou 2 mois (qui ont atteint, lors de périodes récentes, jusqu'à 80 points de base au-dessus du jour le jour) mobilisées le cas échéant sur les marchés pour financer le découvert permanent de l'ACOSS⁶³.

Mettant en avant les effets de la crise financière sur les marchés de taux, la CDC a annoncé un durcissement de ses conditions financières en 2008, en cas de découvert dépassant 25 Md€. Ses réticences à envisager en tout état de cause la mise à disposition d'un montant d'avances supérieur à 31 Md€ montrent que le mécanisme des refinancements permanents à court terme, outre qu'il est contraire à l'esprit de la loi, se heurte désormais aux contraintes de marché subies par la CDC.

Le financement du découvert du FFIPSA

Pour financer son découvert, le FFIPSA quant à lui négocie des lignes de crédit auprès d'établissements bancaires (cf. supra). Le niveau atteint par son besoin de financement, l'absence de perspective de

62. La Cour a critiqué dans son rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'Etat l'émission de billets de trésorerie fin décembre, réservés à l'Etat, qui lui permet de réduire faiblement la dette publique au 31 décembre. Toutefois elle permet aussi à l'ACOSS de réduire son exposition aux marchés en fin d'année.

63. Une partie du financement apporté par la Caisse des dépôts provient des ressources propres dont elle dispose pour financer ses missions d'intérêt général.

redressement de ses comptes et la crise des marchés financiers ont pesé sur le bouclage de son financement pour 2008.

Les lignes de crédit négociées avec des établissements bancaires⁶⁴, dans la limite fixée par le Parlement (8,4 Md€), sont pour l'essentiel tarifées sur une base Euribor qui dépend des durées des différents tirages. Ce dispositif répercute pleinement sur l'emprunteur la différence entre le taux au jour de jour et le taux interbancaire de un à dix mois (la différence entre l'Euribor à deux mois et l'EONIA atteignait 75 points de base le 23 juin 2008).

La signature de la CADES

Présente depuis plusieurs années sur le marché des emprunts en devises (qu'elle adosse systématiquement à des produits neutralisant le risque de change), la CADES a continué d'émettre en 2007 à des conditions proches de celles des meilleurs emprunteurs de taille comparable (KfW allemande et banque européenne d'investissement), alors que les emprunts en euros émis par le Trésor voyaient leurs conditions se dégrader par rapport à celles obtenues par le Bund allemand. Les taux obtenus par la CADES demeurent cependant supérieurs de 10 à 15 points de base à ceux exigés du Trésor français.

Tout nouveau transfert de dette à la CADES, exigera d'abord l'affectation de nouvelles ressources pérennes pour respecter l'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui interdit d'accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. Ainsi dans l'hypothèse d'un transfert supplémentaire de 30 Md€, 2,4 Md€ (soit une hausse de 0,2 point de CRDS, c'est-à-dire une augmentation de 40 % de cette cotisation) de ressources nouvelles devraient être dégagées.

SYNTHESE

Dans un contexte d'augmentation prévisible de l'endettement du régime général et du FFIPSA et de tensions sur les marchés financiers, la Cour estime que priorité devrait être donnée à une remise à l'équilibre des comptes sociaux et au renforcement des mesures susceptibles d'enrayer la dérive des dépenses par rapport aux ressources disponibles.

Par ailleurs, il appartient à la loi de finances de prévoir les crédits nécessaires d'une part, pour apurer dans des conditions normales, tant budgétaires que comptables, les créances nées d'une insuffisance de crédits votés en 2007 et, d'autre part, pour abonder ceux votés en LFI 2008

64. Il s'agit d'une ligne de crédit de 8,0 Md€ avec un syndicat bancaire mené par CALYON et d'une ligne de crédit de 0,4 Md€ négociée avec la société générale.

afin de faire face à l'intégralité des dépenses à la charge de l'Etat et d'éviter la reconstitution d'une nouvelle dette.

Enfin, le plafond des ressources non permanentes devrait être à l'avenir fixé au niveau requis par les seuls besoins de trésorerie infra-annuels, ce qui implique de recourir à des ressources de moyen et long terme pour financer l'endettement. En tout état de cause, dans le respect de la loi organique, tout nouveau transfert de dettes à la CADES devra être accompagné de l'abondement d'une ressource pérenne sur toute la durée de l'amortissement de cette dette, qu'elle qu'en soit la nature.

RECOMMANDATIONS

5. Financer les dettes des régimes par des ressources à long terme conformes à leur nature.

6. Réduire les plafonds de ressources non permanentes à un niveau correspondant à la seule couverture de leurs besoins de trésorerie courants.

7. Asseoir tout nouveau transfert de dette à la CADES sur des ressources pérennes.

V - L'évolution des ressources du régime général depuis 2001

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2001, la Cour avait dressé un panorama des ressources du régime général de 1980 à 2000. Elle y formulait plusieurs constats :

- la structure des recettes avait été modifiée avec la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) ;
- la nature des recettes était relativement cohérente avec la nature, universelle ou contributive, des prestations, sauf dans la branche famille où la part de cotisations sociales était encore élevée ;
- les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale s'étaient complexifiées du fait de financements croisés, de règles hétérogènes de facturation des services mutuellement rendus et de l'écran constitué par plusieurs fonds de financement.

La Cour a souhaité revenir en 2008 sur la question du financement du régime général, afin de mettre en évidence les évolutions les plus récentes de sa structure et notamment celles liées aux dispositifs d'exonérations de charges.

A – Les évolutions de la structure du financement

1 – Une dynamique des dépenses plus forte que celle des recettes sur la période 2000-2007

Entre 2000 et 2007, les dépenses nettes du régime général ont augmenté de 84,4 Md€, pour atteindre 290,2 Md€ contre 205,8 Md€ en 2000. En 2007, elles représentaient 15,34 % du PIB contre 14,30% en 2000, soit une augmentation de 1,04 point.

Sur la même période, les recettes ont augmenté de 68,7 Md€ et n'ont donc couvert l'augmentation des dépenses qu'à hauteur de 81 %. Cette croissance des recettes a résulté presque exclusivement de la dynamique de leur assiette. En effet, les augmentations de taux ont été limitées⁶⁵, sauf pour la CSG sur les revenus du capital et des jeux (respectivement de 0,85 et 2,15 points).

Une autre assiette que celle des revenus d'activité n'aurait pas donné des résultats très différents. Sur longue période, les deux principales assiettes envisageables, revenus d'activité ou consommation des ménages, augmentent au mieux comme le PIB, voire légèrement moins vite. De même, les revenus du patrimoine, qui ont connu une forte croissance entre 1983 et 2006, reculent très légèrement sur la période 2000-2006 et cette assiette est trop faible pour constituer une alternative possible. Seuls les revenus de remplacement voient leur part dans le PIB augmenter régulièrement du fait de la croissance des effectifs concernés.

65. 0,2 point de cotisations retraite plafonnée et 0,1 point de cotisations AT-MP en 2006 ; 0,15 point de CSG sur les revenus d'activités et d'allocation chômage et 0,55 point sur certaines pensions de retraite.

Part de différents agrégats dans le PIB (1983-2006)*En Md€*

	1983	1990	2000	2006	Evolution 1983-2006*	Evolution 2000-2006*	Montant 2006
Consommation	57,1%	56,1%	54,4%	55,0%	-2,2	0,6	993,2
Salaires et traitements bruts	40,9%	37,5%	38,3%	38,1%	-2,8	-0,2	689,1
Revenus de remplacement	13,6%	13,6%	14,5%	15,3%	1,7	0,8	277,3
EBE + revenu mixte (**)	15,7%	14,9%	14,5%	15,0%	-0,7	0,5	271,5
Revenus du patrimoine	5,1%	6,2%	6,6%	6,5%	1,4	-0,1	118,4
Dépenses nettes du régime général	13,4%	13,8%	14,3%	15,4%	1,9	1,1	277,6

*L'évolution est présentée en points de PIB

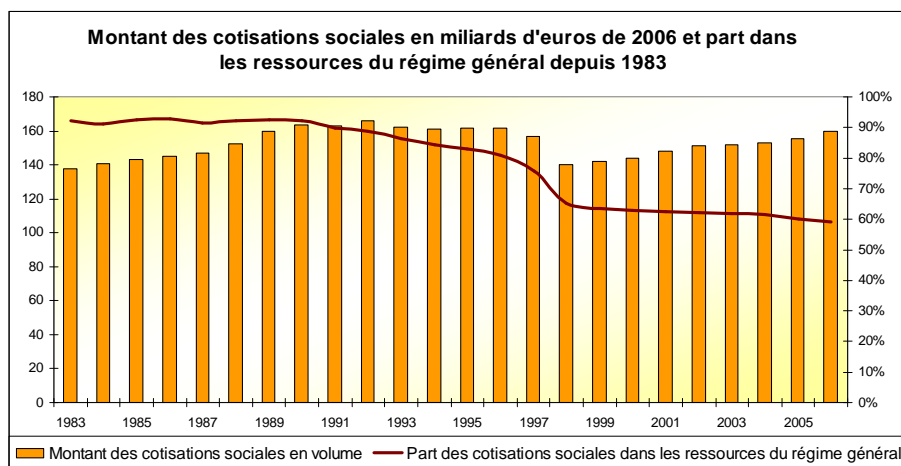
**La catégorie « EBE+ revenus mixtes » représente le solde d'exploitation des entreprises (sociétés et entreprises individuelles)

Source : DREES, CCSS 07 et calculs de la Cour.

Dès lors, les ressources ne peuvent pas s'ajuster automatiquement aux dépenses. En l'absence de recettes nouvelles ou d'une moindre croissance des dépenses, le solde du régime général est appelé à se dégrader. Ainsi, entre 2001 et 2007, il est passé d'un excédent de 1,2 Md€ à une suite continue de déficits annuels de plus de 10 Md€ par an en moyenne depuis 2003.

2 – La part croissante des impôts et taxes

La part des cotisations sociales, qui représentaient 97 % des produits du régime général en 1980 et 67 % en 2000, a continué à décroître et n'en représente plus que 59 % en 2006 (même si, en volume, les cotisations sociales des salariés et des employeurs ont augmenté, puisqu'elles représentaient 165,1 Md€ contre 128,4 Md€ en 2000, soit une hausse de 28,6 %).



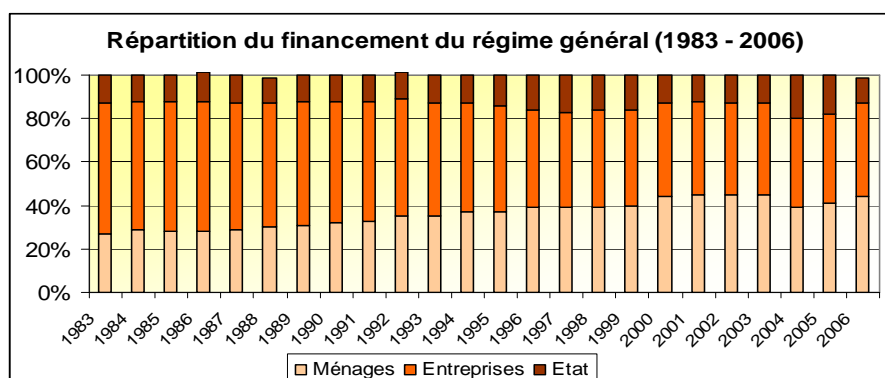
Source : DSS et calculs de la Cour

Cette évolution est la conséquence de l'augmentation des impôts et taxes dont la part dans les ressources du régime général est passée en dix ans de moins de 5 % à plus de 30 %.

- le produit de la CSG représente 24,2 % des ressources du régime général. Il s'est établi en 2007 à 61,4 Md€ contre 42,5 Md€ en 2000, soit une progression de 44,5 % due à la fois au dynamisme et à l'élargissement de l'assiette ainsi qu'à l'augmentation des taux. Son rendement est élevé puisqu'un point représente 10,7 Md€ de recettes en 2007⁶⁶.
- la baisse du poids des cotisations sociales supportées par les entreprises, observée entre 1984 et 2000 (de 9,6 % du PIB à 7,2 %), s'est poursuivie : en 2006 elles représentaient 5,8 % du PIB, les entreprises assurant désormais moins de 44 % des contributions au régime général contre près de 60 % au début des années 1980.

Toutefois, le poids respectif des entreprises et des ménages dans le total des ressources a peu varié depuis 2000, dans la mesure où les deux tiers des impôts et taxes affectés (ITAF) qui financent le régime général depuis 2006, en compensation des pertes de recettes induites par les exonérations de charges, sont dues par des employeurs (taxe sur les salaires) ou des entreprises (taxes pharmaceutiques).

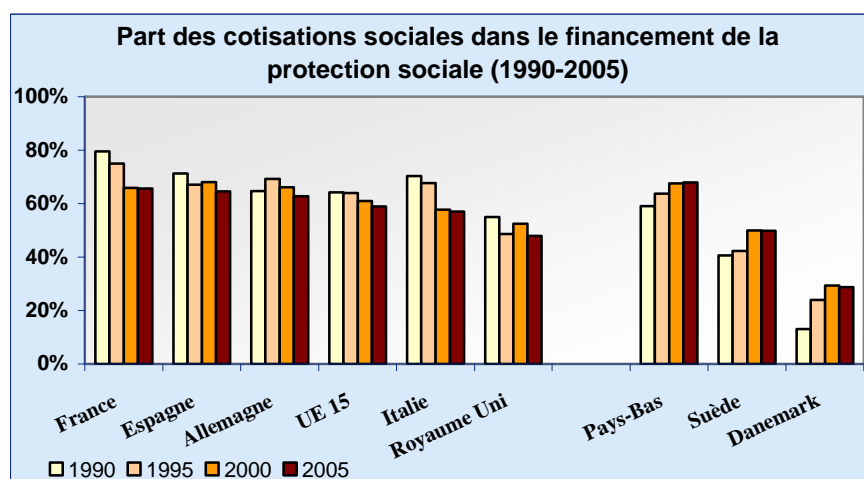
66. Contre 8,94 Md€ en 2001, ce qui correspond à 9,98 Md€ de 2007 (selon les calculs de la CCSS).



Source : DSS-pour la méthodologie de calcul, voir rapport de la CCSS de septembre 2006, p. 94.

3 – Une convergence au plan européen

Les réformes des cotisations sociales conduites depuis un quart de siècle se sont inscrites dans une tendance à la convergence au niveau européen, vers un financement de la protection sociale de plus en plus équilibré entre cotisations, contributions publiques et autres ressources. En 1990, les cotisations sociales représentaient 79 % des ressources de l'ensemble de la protection sociale en France contre 64 % en moyenne en Europe -soit un écart de 15 points. En 2005, ce taux était tombé à 66 %, contre 59 % en moyenne- soit un écart de 7 points. A l'inverse, des pays comme le Danemark ou la Suède, qui financent leurs dépenses de protection sociale très majoritairement par des contributions publiques, ont désormais davantage recours à des cotisations sociales.



Source : Données annuelles d'Eurostat et calculs de la Cour

Toutefois, les évolutions en termes de type de recettes n'ont pas été accompagnées en France d'une modification significative de la part des différentes assiettes dans le total. Les revenus d'activité sont encore la source de financement principale de toutes les branches du régime général, la diversification s'étant faite surtout à travers la CSG, dont l'assiette est elle-même composée aux trois quarts de revenus d'activité. Le taux global de prélèvement au titre de la protection sociale est de 58,3 % sur les salaires, à comparer avec 7,1 % pour les revenus de remplacement et 2,4 % pour la consommation⁶⁷.

B – La réforme des cotisations sociales

Dès les années 1980, les pouvoirs publics, après avoir écarté la proposition de substituer une assiette assise sur la valeur ajoutée à celle sur les salaires et achevé le déplafonnement de la plupart des cotisations, ont engagé une profonde réforme des cotisations sociales à la fois salariales et patronales. Trois objectifs ont été poursuivis : élargir l'assiette des prélèvements pour faire face à des besoins de financement croissants, assurer une plus grande équité dans le financement de prestations devenues universelles et défendre l'emploi et la compétitivité par l'allègement du coût du travail sur les bas salaires.

1 – Le remplacement d'une partie des cotisations salariales par la CSG

La création de la CSG, intervenue en 1991, a eu pour objet d'élargir l'assiette des seuls revenus d'activité à l'ensemble des revenus (revenus de remplacement, de patrimoine, de placement, des jeux et d'activité avec un nombre limité d'exonérations⁶⁸). Son taux est proportionnel et elle finance des prestations de nature universelle : branches maladie et famille, fonds de solidarité vieillesse (FSV) et caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le rendement élevé de cette contribution sociale d'assiette large en fait un bon instrument de financement de la sécurité sociale. La CSG a été utilisée soit pour apporter des ressources nouvelles soit pour se substituer à des cotisations salariales. Mais la poursuite du mouvement de substitution aux cotisations salariales qui subsistent -indemnités

67. Source : DREES.

68. Prestations familiales, revenus de remplacement des personnes non imposables à l'impôt sur le revenu si elles ne sont également pas imposables à la taxe d'habitation (sinon taux réduit), certains revenus du capital (livret A, livret jeune, livret de développement durable, livret d'épargne populaire...).

journalières (0,75 points) et pensions de retraite (6,65 points sous plafond et +0,10 points déplafonnés)- se heurte au fait que celles-ci sont liées à l'ouverture de droits directement rattachés à l'activité professionnelle

Lors de sa création la CSG s'est substituée à des cotisations familiales patronales. Toutefois, cette solution s'est révélée très complexe à mettre en œuvre. En effet, pour neutraliser l'impact de la hausse des prélèvements sur le salaire net et de la baisse des charges pour l'employeur, la cotisation salariale d'assurance vieillesse plafonnée a été ramenée de 7,6 % à 6,55 %, tandis qu'une cotisation patronale d'assurance vieillesse déplafonnée était créée au taux de 1,6 points. Toute nouvelle substitution de CSG à des cotisations patronales se heurte à la nécessité de restituer dans le salaire direct l'équivalent du prélèvement qui serait opéré sur les revenus des salariés, en substitution à un prélèvement sur l'employeur.

2 – La baisse des charges patronales et leur financement

Après avoir réduit le taux des cotisations (employeurs) familiales une première fois de 9 % à 7 % à l'occasion de leur déplafonnement total, puis à 5,4 % lors de la création de la CSG, les pouvoirs publics ont ciblé les allègements de cotisations sur des publics, zones géographiques ou secteurs d'activité particuliers. Au 1^{er} septembre 2007, on comptait 51 dispositifs particuliers, pour un montant estimé de 6,4 Md€, dont seulement 60 % soit 3,8 Md€ sont compensés par l'Etat à la sécurité sociale - sous forme de dotations budgétaires. Toutefois, ce sont surtout des mesures générales qui ont été mobilisées au titre de la politique de l'emploi.

a) Le poids des exonérations générales de cotisations sociales

Les exonérations générales visant à alléger le coût du travail des emplois peu qualifiés se sont développées à partir de 1993 et ont connu une forte accélération (+50 %) lors du passage aux 35 heures. La loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi, dite loi Fillon, a simplifié les dispositifs précédemment existants en instaurant une réduction générale dégressive des cotisations patronales de 26 points au niveau du SMIC, s'annulant à 1,6 SMIC. Elle s'applique aux employeurs du secteur privé hors particuliers employeurs et aux employeurs du secteur public de nature industrielle et commerciale, sauf pour leurs salariés affiliés à des régimes spéciaux.

Au 1^{er} juillet 2007, le taux d'exonération au niveau du SMIC pour les entreprises de moins de 20 salariés est passé de 26 % à 28,1 % du salaire brut, soit l'intégralité des cotisations sociales patronales des

branches maladie, famille et retraite. Au total, les cotisations sociales sont aujourd'hui progressives jusqu'à 1,6 SMIC, proportionnelles de 1,6 SMIC jusqu'au plafond de la sécurité sociale, puis légèrement dégressives au delà⁶⁹.

La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) a instauré un dispositif complémentaire d'exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires qui, à la différence des exonérations bas salaires, concernent tous les salariés quel que soit leur niveau de salaire et aussi bien la part patronale (exonérée au même taux que les heures de base pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC et bénéficiant en plus, pour tous, d'une réduction forfaitaire) que salariale (exonération totale).

Entre 2000 et 2006, le taux de croissance moyen des exonérations générales s'est établi à 9 % par an. En 2007, leur coût s'élevait à 20,6 Md€, soit 13 % du montant des cotisations patronales du régime général. Elles concernaient 11 millions de salariés.

Montant des mesures d'exonérations (régime général)

En M€

		1993 ⁷⁰	1997	2000	2003	2005	2006	2007
Mesures compensées	Exonérations à vocation générale	614	6 977	10 961	15 039	16 360	18 369	20 629
	Exonérations heures supplémentaires							614
	Exonérations ciblées	1 272	2 519	2 308	2 330	2 609	3 303	3 867
	Total mesures compensées	1 886	9 496	13 269	17 369	18 970	21 67 2	25 110
Mesures non compensées	Total mesures non compensées	1 313	2 024	2 390	2 167	2 073	2 353	2 692
Coût total des exonérations		3 199	11 520	15 659	19 536	21 043	24 025	27 802

Source : ACOSS

En 2007, le montant total de l'ensemble des dispositifs d'exonérations a atteint 27,8 Md€, dont 21,2 Md€ ont fait l'objet d'une compensation sous la forme d'une affectation d'impôts et taxes et 3,8 Md€ d'une dotation budgétaire. En 2008, leur coût attendu est estimé par le PLFSS à 32,3 Md€, y compris plus de 4 Md€ au titre des exonérations sur les heures supplémentaires prévues par la loi TEPA. Ce

69. Au-delà du plafond, les prélèvements destinés à la sécurité sociale sont quasiment proportionnels lorsqu'on y intègre les cotisations obligatoires dues aux institutions de retraite complémentaire.

70. Données établies en encaissement / décaissement (jusqu'en 1996).

coût représente environ 10 % des recettes du régime général ou de l'Etat et 70 % du déficit de ce dernier.

b) Les modalités de financement des exonérations

Le principe de compensation intégrale des exonérations est posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Seules les exonérations créées avant cette loi ou dont une loi postérieure prévoit explicitement la non compensation ne donnent pas lieu à compensation. En 2007, sur 27,8 Md€, 2,7 Md€ n'étaient pas compensés à la sécurité sociale.

Les exonérations ciblées

Les exonérations ciblées sont compensées par des dotations, votées au titre des programmes budgétaires correspondant à la politique sectorielle à laquelle elles participent. Toutefois, l'estimation initiale des dotations budgétaires utilisées est chroniquement insuffisante. En outre, le remboursement par l'Etat des sommes dues n'intervient qu'avec retard. Ainsi pour l'année 2007, l'Etat a accumulé vis-à-vis de la sécurité sociale une nouvelle dette de 1,7 Md€ à ce titre.

Les exonérations générales

En ce qui concerne les exonérations bas salaires, elles ont fait l'objet d'une compensation au franc ou à l'euro près jusqu'à la loi de finances pour 2006. Cette compensation a revêtu des formes différentes au fil du temps : concours budgétaires de 1993 à 2000, prise en charge par le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), lui-même alimenté par des impôts et taxes affectés, de 2001 à 2003, puis, à partir de 2004, concours budgétaires.

La loi de finances pour 2006 (art. 56) a profondément modifié le mécanisme de financement des exonérations générales. D'une part, elle est revenue au principe, qui avait présidé à la création du FOREC, d'une affectation d'un « panier fiscal » d'impôts et taxes sans toutefois recréer l'écran qu'il avait constitué. D'autre part, la garantie d'une compensation à l'euro l'euro, maintenue en 2006, disparaît à partir de 2007.

L'Etat affecte depuis 2006 un panier de taxes pour compenser les pertes de recettes dues aux exonérations bas salaires. Celui-ci est constitué de huit taxes hétéroclites, peu lisibles et diversement dynamiques. En outre, trois taxes ont été ajoutées pour compenser (à l'euro près) la perte due aux exonérations sur les heures supplémentaires. Toutefois, dans la mesure où les paramètres des exonérations n'ont jamais été stabilisés, la composition du panier de taxes est constamment

modifiée pour suivre le rythme de progression des exonérations sur les bas salaires : ainsi, la loi de finances rectificative pour 2008 a dû abonder le panier 2007 à hauteur de 1 Md€.

Bien que le panier ait été constitué pour évoluer comme la masse salariale, le choix de le déconnecter du montant exact des exonérations s'est trouvé mis en échec dès la première année. Non seulement le montant global a dû être réévalué, mais la répartition entre les bénéficiaires du produit de ces taxes, qui devait être arrêtée définitivement, a dû être réajustée par un arrêté du 4 mars 2008.

Autrement dit, pour préserver les ressources de la sécurité sociale, toute modification du dispositif d'exonération et toute revalorisation du SMIC allant au-delà de l'augmentation du salaire horaire moyen doivent s'accompagner d'un ajustement du panier de taxes affectées. A cet égard, pour éviter que les revalorisations du SMIC n'augmentent le montant des exonérations, la Cour a recommandé dans son rapport au Parlement sur l'intégration des exonérations dans un barème⁷¹ de supprimer toute référence au SMIC dans la fixation du seuil de sortie des exonérations : celui-ci pourrait être déterminé en euros ou en pourcentage du plafond de la sécurité sociale.

En outre, l'affectation d'un nombre réduit d'impôts (autant que possible à assiette large et dynamique) permettrait de renforcer la transparence et la lisibilité de ces compensations.

c) L'évaluation des dispositifs d'exonération

Les dispositifs ciblés

En 2007, la Cour a procédé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale à une enquête sur les exonérations en faveur des territoires et des secteurs d'activité⁷². Il ressort de ces analyses que ces dispositifs ne font pas l'objet d'une évaluation financière suffisante, sont peu lisibles et mal contrôlés. Les données disponibles montrent que leur impact sur l'emploi est limité au regard des efforts financiers importants consentis par les finances publiques. La Cour

71. Communication à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations bas salaires et sur les heures supplémentaires, Cour des comptes, mai 2008.

72. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur les exonérations de charges sociales en faveur des territoires et des secteurs d'activité, Cour des comptes, octobre 2007.

recommandait un réexamen de ces différents dispositifs à la lumière des résultats d'évaluations ciblées.

Les mesures générales

La Cour a également procédé à la demande de cette même commission à une évaluation de l'efficacité des mesures d'exonération sur les emplois peu qualifiés⁷³. Elle avait conclu en premier lieu que si aucune évaluation ne démontre un effet négatif sur l'emploi, l'ampleur de l'effet positif observé dépend, pour une large part, de l'ampleur de la substitution entre travail qualifié et travail non qualifié, laquelle est trop peu connue et trop peu assurée. En particulier, la Cour avait souligné que l'effet global peut résulter de deux effets très différents -mais qui peuvent être complémentaires- : un effet de déplacement entre secteurs au profit de ceux qui emploient beaucoup de peu qualifiés et un effet baisse de prix qui suscite un surcroît de demande, donc d'activité.

En second lieu, la Cour avait observé que les évaluations étant effectuées « toutes choses égales par ailleurs » ne tiennent pas compte en particulier de la revalorisation du SMIC intervenue au cours de la même période, qui a été d'une ampleur comparable à celle des allègements (26 points d'allègement et 28 % d'augmentation du SMIC). Le résultat a été une forte progression du pourcentage de salaires bénéficiant des exonérations « bas salaires », passé de 40 % en 1995 à plus de 50 % en 2003. Dans ces conditions, la Cour estimait que l'effet net des exonérations traduit plutôt un ralentissement des destructions d'emploi qu'une augmentation des créations.

En troisième lieu, dans l'industrie, si les exonérations de charges sociales ont permis durant dix ans d'accompagner des mutations inévitables vers des modes de production nécessitant des qualifications plus élevées, cette problématique semble désormais dépassée, tandis que dans le secteur tertiaire et notamment dans la grande distribution, elle procure des rentes de situation que rien ne justifie.

Enfin, la Cour relevait que les études disponibles ne mettaient pas en évidence d'effet de « trappe à bas salaires » dont la crainte avait justifié le relèvement du seuil d'exonération à 1,8 SMIC avant qu'il ne soit ramené à 1,6 SMIC.

Ces constats justifient qu'une attention particulière soit apportée aux facteurs qui contribuent le plus à l'augmentation du coût des

73. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale sur les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés, Cour des comptes, septembre 2006.

exonérations pour les finances publiques. La Cour a recommandé un meilleur ciblage des exonérations⁷⁴, d'une part, en les limitant aux entreprises de moins de 20 salariés ou en resserrant la plage de 1,6 à 1,3 SMIC et, d'autre part, comme indiqué précédemment, en fixant le point de sortie en euros ou en pourcentage du plafond de la sécurité sociale en lieu et place du SMIC.

Par ailleurs, ces mesures et en particulier la loi TEPA, ont fortement complexifié les contrôles des URSSAF -à l'origine facilités par la simplicité d'un dispositif de cotisations auto-liquidées à partir de taux proportionnels et uniformes sur une assiette large- et ont accru les risques de contentieux et de fraude. En effet, les informations demandées aux entreprises sont de plus en plus nombreuses et plus difficilement vérifiables, en l'absence de déclaration sociale nominative, dont le projet est actuellement à l'étude.

D'une manière plus générale, ce système est rendu complexe par l'assignation à un même instrument de politique publique d'objectifs multiples et conflictuels. C'est le cas notamment des exonérations, utilisées successivement et souvent concomitamment pour favoriser des publics particuliers, la réduction du temps de travail, le temps partiel, la lutte contre la délocalisation des industries, la compétitivité, la lutte contre le chômage (en particulier des moins qualifiés) et finalement le pouvoir d'achat. Une plus grande simplicité des flux financiers ne pourra donc être atteinte que si l'Etat met en œuvre ses politiques publiques en ayant davantage recours à ses propres outils qu'à des instruments relevant de la sécurité sociale.

RECOMMANDATIONS

8. Réduire sensiblement la plage actuelle des exonérations générales et déconnecter leur seuil de sortie des évolutions du SMIC, en l'exprimant en euros ou en pourcentage du plafond de sécurité sociale.

9. Réexaminer la composition du panier fiscal affecté en compensation des exonérations.

10. Réexaminer les dispositifs d'exonérations ciblées à la lumière de l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience.

74. En outre, toutes les conséquences devraient être tirées de la volonté, exprimée par le législateur à l'occasion de la LFSS pour 2007, de renforcer la logique assurancielle des cotisations AT-MP en les excluant expressément du bénéfice des exonérations générales. A l'occasion d'un éventuel resserrement du dispositif d'allègements, souhaitable pour les finances publiques, pourraient également être exclues de son bénéfice les cotisations de la branche vieillesse.