

## **Les suites données dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 à des recommandations de la Cour des comptes**

*La Cour des comptes a recherché dans quelle mesure la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 a retenu des orientations ou des recommandations formulées dans ses publications<sup>3</sup>. Cet examen a conduit à identifier :*

*- d'une part une première série de dispositions, qui répondent à des recommandations précises de la Cour ;*

*- d'autre part, des dispositions qui répondent à l'esprit, sinon à la lettre, des recommandations ou orientations formulées par la Cour.*

*- sur certains points importants, en revanche, les dispositions de la loi s'écartent des recommandations formulées par la Cour.*

---

3) Dans le rapport sur l'application des lois de financement (RALFSS) pour 2008, la Cour a déjà examiné le suivi de ses recommandations, en partant d'un pointage systématique des recommandations faites dans les précédents rapports. Un tel suivi est d'ailleurs facilité par l'obligation faite au Gouvernement de transmettre chaque année au Parlement un rapport sur les suites données aux recommandations des précédents RALFSS. Les difficultés méthodologiques, exposées dans l'insertion du RALFSS (aux pages 398 et 399), notamment pour apprécier le degré de correspondance entre une recommandation et une mesure, restent valables ici.

**Certaines dispositions font suite à de précédentes recommandations.**

*a) La prise en charge par l'Etat des indus au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'aide aux parents isolés (API) :*

Dans son rapport relatif à la certification des comptes du régime général, la Cour a relevé que la charge de dépréciation, relative aux créances d'indus pour des prestations au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou de l'aide aux parents isolés (API) servies par les caisses d'allocations familiales pour le compte de l'Etat ne « devrait pas peser sur le mandataire qu'est la branche famille, mais sur le mandant » et que les écritures comptables correspondantes devraient être revues.

*L'article 32 de la loi modifie, en des termes analogues successivement pour l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'aide aux parents isolés (API), la rédaction des textes, en soulignant désormais que leur « financement » est assuré par l'Etat, alors que la précédente rédaction précisait que ces prestations (AAH et API) constituaient des « charges pour la CNAF. » Cette nouvelle rédaction permet ainsi de régulariser les écritures comptables relatives à ces prestations.*

*Pour chacune d'entre elles, le même article prévoit en outre que « la prise en charge par l'Etat des pertes sur créances d'indus ne peut excéder une fraction des prestations versées pendant l'année, dans des conditions fixées par décret ». Selon l'exposé des motifs, en effet, « afin d'inciter la CNAF à améliorer sa performance en matière de prévention, le présent article introduit pour les principales prestations un plafonnement ». Complétant et précisant la recommandation de la Cour, cette disposition clarifie ainsi l'imputation des indus pour ces prestations, versées par les CAF pour le compte de l'Etat.*

*b) La durée d'assurance pour les retraites*

Deux dispositions de la LFSS traduisent des recommandations formulées par la Cour dans son analyse de la durée d'assurance dans le calcul des droits à la retraite.

Une recommandation proposait de « réviser les dispositifs existants de complétion ou de reconstitution de carrières, en les structurant en fonction d'un barème de référence, réputé actuariellement neutre ».

*L'article 72 de la LFSS réforme le régime des rachats de cotisations, correspondant à des périodes pour lesquelles aucune cotisation n'a été versée en raison de l'absence d'affiliation à un régime de base. Il révisé notamment les tarifs applicables, pour y substituer le barème applicable aux versements pour la retraite au titre des années d'étude, réputé actuariellement neutre, ce qui constitue une avancée significative dans le sens souhaité par la Cour.*

En outre, dans son analyse des périodes assimilées, la Cour déplorait l'hétérogénéité des modalités de calcul des compensations, ainsi que dans certains cas, l'absence d'évaluation de leur coût.

*L'article 70 de la LFSS transfère au fonds de solidarité vieillesse (FSV) la prise en charge du coût des validations pour la durée d'assurance pour la retraite des périodes d'arrêt maladie, d'AT-MP et d'invalidité, ce que la Cour n'avait pas préconisé<sup>4</sup>. A cette occasion, ce même article prévoit l'application d'une valorisation forfaitaire, alignée sur celle appliquée pour les validations de périodes de chômage, ce qui rejoint le souci de la Cour d'œuvrer à l'amélioration de la lisibilité du dispositif (même si des précisions restent attendues quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de cette valorisation).*

### **Certaines dispositions législatives complètent des dispositions déjà intervenues, répondant à des orientations préconisées par la Cour**

Dans plusieurs cas, des dispositions du projet de loi complètent des dispositions antérieures, qui allaient déjà dans le sens d'une recommandation ou d'une orientation générale préconisée par la Cour.

---

4) Leur financement était jusqu'ici assuré par le régime général, pour un coût estimé de 3 Md€ Considérant qu'en l'espèce, le recours à la solidarité interne au régime était justifié, la Cour n'avait pas plaidé pour un tel transfert, le FSV étant très déficitaire et ne pouvant déjà pas honorer ses dettes à l'égard de la CNAV.

*a) Le réexamen des niches sociales.*

Dans son insertion relative à « l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général<sup>5</sup> », la Cour recommandait<sup>6</sup> de procéder « à une évaluation périodique de l'efficacité des différents dispositifs d'exonération des cotisations et contributions sociales au regard des objectifs assignés » ainsi que de « réexaminer ou plafonner » certaines de ces exonérations, notamment celles « appliquées à la plus-value d'acquisition des stocks options, aux déductions forfaitaires dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement. ».

Des premières mesures avaient été adoptées en LFSS pour 2008 puis pour 2009. Ainsi, notamment, un forfait social avait été créé par l'article 13 de la loi de financement pour 2009, avec une assiette très large, puisqu'elle inclut la plupart des assiettes (« rémunérations ou gains ») soumises à la CSG, mais exclues jusque là de l'assiette des cotisations de sécurité sociale. La loi de financement pour 2010 prévoit de nouveaux progrès, dans le sens de la réduction des « niches sociales » :

- l'article 16 de la LFSS augmente le taux de ce forfait (porté de 2 à 4%) et réduit à la marge les cas d'exonération qui subsistent<sup>7</sup>.
- en outre, de nouvelles dispositions sont intervenues :
- à l'article 15, pour augmenter les taux de la taxation spécifique appliquée aux « retraites chapeau » ;
- aux articles 17 et 18, pour soumettre désormais aux prélèvements sociaux les plus values de cession de valeur mobilières, précédemment exonérées en deçà d'un seuil de 25 730 € de cession ;
- à l'article 18, pour soumettre de même aux prélèvements sociaux les intérêts de certains contrats d'assurance vie<sup>8</sup>, jusque là exonérés

5) RALFSS pour 2007, pages 139 à 166.

6) Recommandations n° 14 et 15 du RALFSS pour 2007, p. 166.

7) Même si la loi de financement pour 2009 a prévu (en son article 26) la taxation des indemnités de départ supérieures à un million d'euros, (qualifiées souvent de « parachute doré), demeurent exclues de toute taxation (au droit commun, comme au nouveau taux réduit fixé désormais à 4%) les indemnités pour rupture du contrat de travail et notamment pour licenciement. Or l'enjeu lié à cette exonération est élevé : le montant total des pertes de cotisations avait été estimé par la Cour (au taux de droit commun) à plus de 500 M€ pour les indemnités de départ en retraite et à environ 3Mds€ pour les indemnités de licenciement.

- enfin, l'article 22 de la loi avance au 30 juin 2010 la date de soumission aux cotisations sociales des gains liés, pour les sportifs de haut niveau, au droit à l'image collective (DIC), gains précédemment exonérés jusqu'au 30 juin 2012<sup>9</sup>.

Ainsi le périmètre des exonérations continue de se réduire. Le rendement cumulé de ces trois mesures a été évalué par l'exposé des motifs à 766 M€ pour 2010 (N.B. : 380+113+273).

*b) Une reconnaissance accrue du rôle de « tête de réseau » de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA).*

Dans son analyse consacrée à l'avenir du régime agricole, la Cour avait notamment préconisé<sup>10</sup> « de recentrer la tutelle de l'Etat en cohérence avec le renforcement de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, prévu par la convention d'objectifs et de gestion 2006-2012 ou encore « d'accélérer la restructuration du réseau des caisses afin notamment de dégager des économies de gestion ou des gains de productivité ».

Les articles 102 de la LFSS pour 2008 puis 112 de la loi de financement pour 2009 avaient déjà renforcé la capacité de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), organisme tête de réseau, pour structurer le réseau des caisses et suivre leurs nécessaires progrès de productivité.

*En complément, l'article 85 de la loi de financement pour 2010 dispose que « le conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole peut prescrire aux organismes de MSA toute mesure tendant à la limitation de leurs dépenses administratives ou à une plus grande maîtrise des coûts de gestion administrative et technique et des risques financiers ». Les alinéas suivants définissent même une possibilité de mise en demeure, voire en l'absence d'effet, de substitution au conseil d'administration d'une caisse de MSA défaillante.*

8) En cas de décès du titulaire, pour des contrats souscrits en unités de compte (mais pas en euros).

9) La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels avait fait l'objet d'une insertion spécifique dans le rapport public annuel de février 2009, qui recommandait en conclusion de supprimer ce dispositif d'exonération (cf RPA, pages 507 à 519).

10) RALFSS pour 2007, pages 394, recommandations n° 42 et 43.

Ces dispositions nouvelles devraient ainsi permettre d'obtenir les gains attendus du regroupement des caisses locales, en spécialisant les différents sites pour renforcer la qualité des liquidations et accroître la productivité.

*c) Des dispositions pour favoriser  
le recours aux assistantes maternelles*

La Cour avait demandé, dans le RALFSS pour 2008<sup>11</sup>, « d'analyser les raisons de la stagnation du nombre d'agrément et du taux d'exercice des assistantes maternelles et de développer l'accueil dans un cadre structuré ou plus souple (locaux mis à disposition). »

Déjà, l'article 108 de la loi de financement pour 2009 avait notamment autorisé les assistantes maternelles à garder un enfant supplémentaire.

L'article 79 de la loi, poursuivant en ce sens<sup>12</sup>, ouvre aux assistants maternels le bénéfice des prêts pour l'amélioration de l'habitat.

**Certaines dispositions législatives s'écartent des orientations préconisées par la Cour**

Plusieurs dispositions de la loi ont écarté des recommandations récemment faites par la Cour

*a) Les dispositions réformant la majoration  
de durée d'assurance (MDA)*

La Cour, constatant que la réforme de la majoration de durée d'assurance était devenue urgente, proposait qu'elle soit menée de manière conjointe avec celle de l'assurance vieillesse des parents au foyer et qu'elle permette de diminuer la charge globale des avantages familiaux de retraite.

*Or l'article 65 de la loi ne réforme que la majoration de durée d'assurance et de manière très limitée puisqu'il ne prévoit que la possibilité pour les parents de choisir celui qui bénéficiera d'une des deux années de majoration par enfant, l'autre année étant réservée à la mère au titre de la maternité. Cette mesure ne dégage de ce fait aucune économie. Au contraire, le choix éventuel du père*

11) RALFSS pour 2008, p. 335 à 356 (la recommandation n° 49 est à la page 356).

12) Diverses mesures, visant également à lever les obstacles potentiels à ce mode de garde et à développer le recours aux assistantes maternelles, ont été annulées par le Conseil constitutionnel, par sa décision du 22 décembre 2009.

*pour le bénéfice de la deuxième année peut se révéler plus coûteux si sa pension est calculée sur un revenu moyen supérieur à celui de la mère.*

*b) Les dispositions relatives aux tableaux d'équilibre*

La Cour avait relevé que les divers tableaux d'équilibre inclus dans les lois de financement intégraient des opérations non conformes aux méthodes comptables généralement admises, dans le cadre de consolidations. Se trouvaient en particulier contractés les amortissements et provisions, déduits des charges (et à l'inverse, les reprises, déduites des recettes).

Les tableaux inclus dans la loi de financement pour 2010 reprennent sur certains points les demandes de la Cour, ce qui permet désormais une plus grande homogénéité dans les méthodes. En revanche, au motif supposé de la recherche d'une meilleure lisibilité, ils continuent à privilégier une approche non comptable, en ce qui concerne le traitement des amortissements et provisions.

*c) Les dispositions relatives aux découverts.*

La Cour relevait que le montant des avances non permanentes auxquelles l'ACOSS est autorisée à recourir (29 Md€ en 2009, 65 Md€ en 2010) excédait de manière évidente les seuls besoins de trésorerie infra-annuels et demandait en conséquence que la composante des découverts qui correspond aux déficits accumulés au cours des années antérieures soit transférée à la CADES, avec corrélativement, conformément à la loi organique de 2005, l'affectation de ressources issues de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) permettant à la CADES de faire face à ses engagements nouveaux.

L'article 33 de la loi de financement se limite à augmenter à concurrence des déficits accumulés le montant des découverts autorisés, refusant ainsi la perspective d'un transfert à la CADES et d'un relèvement immédiat de la CRDS et entraînant de ce fait une augmentation de la charge d'intérêt supportée par le régime général.

\*\*\*

*Dans ses recommandations, nouvelles ou réitérées, la Cour continuera de plaider pour un retour aussi rapide que possible à l'équilibre des comptes sociaux.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

*La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 témoigne à nouveau de l'intérêt porté par le Gouvernement et le Parlement aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans ses rapports annuels.*

*Nous nous félicitons notamment des avancées, signalées par la Cour, s'agissant du régime de rachat des cotisations, du traitement comptable des prestations d'allocation aux adultes handicapés et d'allocation parent isolé encore servie outre-mer, ou encore de la poursuite de la réduction des niches sociales.*

*Il serait possible d'ajouter à la liste établie par la Cour la mesure relative aux incitations financières figurant dans l'article 74 de la loi, et qui nous semble pouvoir être également rapprochée d'une de ses recommandations. La Cour préconisait en effet une politique plus active de cotisations supplémentaires et de ristournes vis-à-vis des entreprises dans son rapport de 2002 dans la partie consacrée à la contribution des régimes de sécurité sociale à la prévention au-delà de la réforme de la tarification des ATMP.*

*Concernant les mesures relatives aux assistantes maternelles, les articles dont le Conseil constitutionnel a considéré qu'ils n'entraient pas dans le champ de la loi de financement seront repris dans un prochain vecteur législatif.*

*La Cour regrette néanmoins que certaines mesures de la loi ne reprennent pas ses recommandations passées.*

*1. C'est notamment le cas de la réforme des majorations de durée d'assurance, rendue nécessaire par les récentes décisions de la Cour de cassation. A cet égard nous rappelons que l'objectif premier de cette réforme était bien, non pas de réaliser des économies, mais d'éviter que l'exploitation des arrêts de la Cour de cassation n'entraîne une dérive financière majeure et injustifiée du dispositif de majoration de durée d'assurance.*

*N'en a pas moins été posé le principe d'une adaptation possible de celui-ci à une échéance proche : l'article 65 prévoit en effet qu'avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Gouvernement élaborera un rapport sur l'impact, par génération, de l'éducation des enfants sur le déroulement de carrière des assurés et leurs droits à retraite, rapport à partie duquel il proposera des orientations au Parlement.*

*Il convient du reste de rappeler que la réforme de la majoration de durée d'assurance s'est accompagnée de mesures assurant une meilleure coordination entre les différents avantages familiaux. Une durée minimale d'assurance de deux ans sera ainsi requise des parents pour bénéficier de la majoration pour éducation et l'affiliation à l'AVPF n'est plus permise si l'assuré bénéficie déjà de périodes d'assurance attribuées en raison d'une réduction ou cessation d'activité pour enfant, mesure qui répond d'ailleurs à une recommandation de la Cour.*

*De surcroît, appliquer les mêmes règles à la fonction publique et aux régimes des salariés et des travailleurs indépendants ne paraissait pas nécessaire, leur situation vis-à-vis de l'emploi et de la retraite n'étant pas identiques.*

*2. Par ailleurs, le Gouvernement ne peut que partager l'objectif rappelé par la Cour de réduction du périmètre des niches sociales et de la nécessité de réexamen périodique de ces dernières qui représentent, sur les revenus d'activité, une perte de recettes de 41 Md€ en 2009, pour la sécurité sociale et pour l'Etat qui compense ces mesures (pour plus de deux tiers de ces 41 Md€). Comme le souligne la Cour, la LFSS pour 2010 s'inscrit pleinement dans cet objectif puisqu'elle contient des mesures de réduction des niches sociales qui s'inscrivent dans une logique d'équité et de valorisation des revenus du travail.*

*Par ailleurs, le réexamen du bien fondé des mesures d'exonérations se poursuit, notamment dans le cadre d'une évaluation systématique de chaque dispositif d'ici 2012, réexamen sur la base duquel seront prises le cas échéant des décisions, de réduction ou de suppression de certains dispositifs.*

*Il est également important de souligner que l'ensemble des mesures dérogatoires à la norme du prélèvement social sont identifiés dans l'annexe V au PLFSS qui cette année marque une étape supplémentaire dans la démarche d'identification des modes de prélèvements dérogatoires.*

*Enfin, la démarche d'encadrement du coût des niches sociales, initiée avec la loi de programmation des finances publiques, est, pour la première année de son application, un succès. En particulier, l'objectif de coût (qui correspond à un objectif plafond) a été tenu : il était fixé à 42 Md€ pour 2009, il sera de 41 Md€. Un objectif de coût maximum de 41,1 Md€ est fixé pour 2010 (dont 31,6 Md€ pour les exonérations, et 9,5 Md€ pour les exemptions d'assiette ; plus des deux tiers de ce coût étant supporté par les finances de l'Etat, par le biais de la compensation aux régimes de sécurité sociale).*

3. S'agissant des tableaux d'équilibre, nous rappelons que les retraitements effectués par rapport au plan comptable des organismes de sécurité sociale ont pour unique objectif de donner une vision économiquement pertinente des produits et charges des régimes. Comme le précise l'annexe IV au projet de loi de financement de la sécurité sociale, en neutralisant les écritures relatives aux pertes et dotations sur créances, ainsi qu'aux reprises sur provisions pour prestations sociales, les tableaux d'équilibre permettent de mieux appréhender la situation financière effective des régimes.

4. S'agissant, enfin du niveau des découverts qui seront supportés en 2010 par l'ACOSS, un schéma de financement exceptionnel a été élaboré, qui s'appuiera notamment sur le concours opérationnel de l'Agence France Trésor pour l'émission « d'european commercial papers ». Le financement 2010 est ainsi sécurisé. Pour la suite, le Gouvernement s'est engagé auprès des parlementaires à réunir au printemps prochain une commission de la dette sociale qui examinera l'ensemble des solutions permettant de traiter le sujet.

---