

Haut Conseil du financement de la protection sociale

Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale

Synthèse du rapport

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale publie chaque année, en décembre ou janvier, un état des lieux du financement de la protection sociale. Ce document analyse le cadre économique et social et les perspectives financières des régimes de protection sociale, fait le point sur les évolutions récentes de la compétitivité, de la productivité et du coût du travail en France au regard de celles observées chez nos principaux partenaires européens et examine les principales mesures des lois financières de l'automne et leurs incidences attendues sur le financement des différents risques de la protection sociale et la cohérence d'ensemble d'affectation des recettes aux politiques qu'elles financent.

Le Haut Conseil a souhaité cette année consacrer un investissement plus important à ces travaux. Les lois de finances de et de financement de la sécurité sociale pour 2018 emportent en effet, cette année, des changements d'ampleur, mais provisoires, dans les modes de financement des différents risques sociaux à la faveur de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) effectuée en contrepartie de la baisse ou de la suppression de certaines cotisations des salariés et des travailleurs indépendants (assurance chômage, maladie et famille). L'intégration, en 2019, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales employeurs impliquera l'année prochaine des transferts importants en recettes et/ou en dépenses entre administrations publiques, dont les modalités seront précisées par les lois financières de la fin 2018. Par ailleurs, le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel comprend des dispositions qui, suite à un élargissement circonscrit de l'indemnisation à certains salariés démissionnaires et travailleurs indépendants, ouvrent la voie à une affectation directe de CSG à l'Unédic, en compensation des réductions de contributions salariales que l'organisme connaîtra en 2019 – ce qui constitue un changement majeur par rapport au schéma transitoire retenu en 2018, qui mobilisait la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Deux chantiers sont par ailleurs engagés à moyen terme, qui sont porteurs de changements potentiels dans le financement de la protection sociale. S'agissant des dépenses sociales des collectivités locales, une réflexion, menée en parallèle de celle portant sur la réforme de la fiscalité locale, est actuellement engagée sur la recherche d'une solution de financement pérenne des allocations individuelles de solidarité (AIS) versées par les départements. L'harmonisation des régimes de retraite devrait quant à elle, en modifiant à terme le mode d'acquisition et de calcul des droits aux prestations de retraite, conduire à redéfinir ce qui relève respectivement du champ contributif et de celui de la solidarité nationale et entraîner des changements importants dans les modes de financement du risque vieillesse.

L'ampleur potentielle de ces réformes et l'état plus ou moins avancé de leur mise en œuvre ont justifié que le Haut Conseil consacre six séances à leur sujet, entre janvier et mai 2018. Ces séances ont donné lieu à l'audition de la déléguée générale à l'emploi et à la formation

professionnelle, des directrices de la sécurité sociale et du budget, du directeur général de la cohésion sociale, du directeur de l'Acoss et du directeur général de l'Unédic. Des personnalités chargées par le Gouvernement de missions spécifiques – M. Christian Charpy, conseiller-maître à la Cour des comptes, au titre de la mission qu'il conduit avec M. Julien Dubertret, inspecteur général des finances, sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, et M. Alain Richard, ancien ministre et sénateur, chargé avec M. Dominique Bur, ancien préfet, d'une mission sur la refonte des finances locales –, ont été invitées à exposer l'état de leurs réflexions. Des experts – universitaires, présidents ou vice-présidents de hauts conseils... – ont aussi apporté leur regard sur les évolutions en cours dans le cadre de tables rondes ou au moyen de contributions spécifiques.

Si le Haut Conseil du financement de la protection sociale a souhaité examiner les implications potentielles de ces mesures, c'est parce qu'il a mis en avant, depuis sa création, et en particulier dans le rapport d'étape qu'il a publié en juin 2013¹, des principes de cohérence et de lisibilité qui devraient selon lui s'attacher au financement des différents risques ou besoins sociaux. Ces principes l'avaient amené à distinguer d'un côté les régimes dont les prestations – accordées le plus souvent sur critère de résidence régulière sur le territoire national – ont une vocation universelle, justifiant un financement majoritaire par la voie d'impositions de toute nature (CSG, impôts et taxes), et de l'autre ceux de nature contributive, à accès conditionné par une affiliation à un régime professionnel et essentiellement financés par des cotisations prélevées sur les revenus d'activité.

Le Haut Conseil s'est donc attaché à analyser, en prenant appui à chaque fois sur ses analyses et travaux passés, les décisions déjà adoptées et celles pour lesquelles des options doivent être prises. Cette réflexion a été déclinée dans sept éclairages, qui constituent le corps du présent rapport.

- Le premier éclairage décrit le contexte économique et social dans lequel s'inscrivaient les lois financières de l'automne 2017 ainsi que les trajectoires financières des administrations de sécurité sociale (Asso) et des régimes obligatoires de sécurité sociale établies à cette occasion. Il précise les évolutions intervenues depuis pour les grands agrégats économiques – avec une conjoncture mieux orientée sur la fin 2017 que ne le prévoyaient les lois financières de l'automne dernier – et présente les trajectoires économiques et financières des Asso prévues dans le programme de stabilité d'avril 2018 pour les années 2018-2022. Enfin, il décrit les éléments qui ont pu récemment affecter les projections de dépenses, de recettes et de soldes des régimes de protection sociale que le Haut Conseil avait effectuées, en juin 2017, en cohérence avec celles établies par le Conseil d'orientation des retraites (COR).
- Dans le deuxième éclairage sont présentées les tendances récentes d'évolution de la compétitivité de l'économie française et du coût du travail, ainsi que le rôle joué par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Une attention particulière est portée à l'évolution des différentes composantes de la compétitivité coût et « hors prix » et, s'agissant des seuls coûts du travail, de leur dispersion en comparaison internationale. L'analyse des coûts salariaux par unité produite permet d'élargir le champ de vision aux questions d'évolution de la productivité du travail, qui, bien que peu aisément interprétables au début de la grande récession économique, sont un indicateur central pour l'analyse comparée.

¹ *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin 2013.

- Le troisième éclairage revient sur les principales mesures des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 touchant les recettes des organismes sociaux en 2018, et notamment sur la plus importante d'entre elles, le relèvement de la CSG en substitution de diverses réductions de taux de cotisations sociales en faveur des salariés et des travailleurs indépendants.
- Le quatrième éclairage montre les conséquences, en 2018, de ces évolutions des taux des différents prélèvements sociaux sur la structure des recettes de l'assurance chômage et des branches de la sécurité sociale, compte tenu des transferts entre organismes sociaux auxquels ont par ailleurs procédé les lois financières de l'automne. Ces changements, opérés à titre transitoire pour 2018, renforcent la dimension universelle du financement des prestations en nature de l'assurance maladie et modifient fortement la structure des recettes de l'Unédic.
- La nouvelle mesure d'exonération générale de cotisations sociales, qui transforme, à compter du 1^{er} janvier 2019, le CICE en un allègement pérenne de cotisations employeurs et renforce au niveau du Smic les allègements généraux, fait l'objet d'une présentation dans le cinquième éclairage. Ce dernier décrit de façon analytique les effets économiques qui peuvent être attendus *ex-ante* de cette mesure et caractérise les entreprises *a priori* concernées, notamment en termes de taille et de secteur d'activité, à partir d'un travail inédit de simulation effectué par l'Acoss.
- Le sixième éclairage dresse un tableau des prolongements en cours ou éventuels des réformes qui ont été initiées par les lois financières de l'automne 2017, mais qui appelleront ou pourraient appeler des décisions ultérieures. Il évoque notamment l'évolution du rôle de l'Acoss en matière de recouvrement des prélèvements sociaux, les questions de « barème » liées à la montée en puissance des allègements généraux de cotisations et les modalités de leur compensation future aux organismes sociaux, dans un contexte où le mode de financement de l'assurance chômage se trouvera aussi profondément modifié. Il fait un point sur les investissements menés récemment et ceux envisagés pour l'avenir sur la mesure du coût du travail dissimulé pour les finances publiques, dans le prolongement du rapport du groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) de juin 2017, qui proposait de confier au Haut Conseil une fonction d'observatoire à ce sujet.
- Le septième éclairage se livre à un exercice plus prospectif, dans des domaines – les retraites, la politique familiale et le financement des dépenses sociales des départements – où des projets de réforme sont en cours de réflexion, sans avoir donné lieu à ce stade à des décisions. En matière de retraite, une réflexion est en passe d'être engagée sur le champ et le mode de financement des avantages non contributifs, aujourd'hui pris en charge par divers organismes, au premier rang desquels le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Dans le champ de la politique familiale, des questionnements ont resurgi sur les modalités de financement de la branche famille, portant sur le maintien d'un recours partiel aux cotisations ou, *a contrario*, sur un financement par impôts et taxes, pouvant aller jusqu'à une budgétisation des dépenses. Enfin, les réflexions menées au sujet des dépenses sociales des départements et de leur financement, dans un contexte général de refonte de la fiscalité locale, peuvent aussi déboucher sur des scénarios impliquant d'importants transferts de recettes entre niveaux de collectivités territoriales et/ou catégories d'administrations publiques.

S'il faudra attendre les lois financières de l'automne 2018 pour dresser un bilan complet des réformes du financement de la protection sociale, les pistes qui commencent à se dessiner vont, pour certaines, approfondir ou préciser et, pour d'autres, profondément modifier les évolutions esquissées en 2018.

Une première évolution importante est la modification, en 2019, du mode de compensation à l'Unédic de la suppression des contributions salariales d'assurance chômage, qui, selon le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, s'effectuerait par l'affectation directe de la CSG à cet organisme, et non plus par une recette de TVA dédiée à cette fin. Cette évolution conduirait à un changement majeur dans l'affectation de la CSG, qui, depuis sa création, en 1991, est restée destinée aux régimes de sécurité sociale et à leurs fonds de financement. Elle posera la question de recettes de substitution pour la branche maladie qui en est le principal bénéficiaire. Elle pourrait, à terme, avoir des conséquences en termes de périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale en posant la question de son éventuel élargissement à l'assurance chômage, selon des modalités qui resteraient à définir et supposeraient une modification de la loi organique du 2 août 2005.

Une deuxième évolution est liée à l'ampleur des transferts financiers à organiser en 2019 entre les différents sous-secteurs des administrations publiques.

- Au sein de la sphère des administrations de sécurité sociale (Asso), ces transferts toucheront simultanément l'Unédic (avec notamment la suppression des contributions salariales d'assurance chômage et l'exonération complète de contributions patronales au niveau du Smic), les régimes Agirc-Arrco (dont les cotisations deviendront également exonérées pour les personnes rémunérées au salaire minimum), et la sécurité sociale, qui devrait, selon toute probabilité, assurer à ces organismes la compensation financière de ces moindres recettes.
- Ils auront également des conséquences sur les relations entre l'État et la sécurité sociale, puisque le premier sera amené à compenser à la seconde le coût, en 2019, de l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux de cotisations sociales employeurs.
- Parmi les idées évoquées lors des auditions et discussions du Haut Conseil, et si l'on met à part l'hypothèse éventuelle d'une budgétisation des dépenses de la branche famille, une rationalisation des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale – par exemple par la voie d'un recours accru à la TVA – pourrait accompagner cette compensation de ressources aux régimes sociaux, amplifiant encore le montant des transferts financiers et les évolutions à venir de la structure de financement des différents risques.
- Enfin, les réflexions portant sur la réforme de la fiscalité locale en vue de compenser aux communes et à leurs établissements la suppression progressive de la taxe d'habitation mettent en avant, du point de vue de certains interlocuteurs, des réaffectations de recettes entre niveaux de collectivités territoriales ou l'attribution à ces dernières d'une fraction d'un impôt national – TVA ou CSG.

L'ensemble de ces évolutions, si elles devaient être mises en œuvre à l'horizon de la fin de l'année, conduiraient à des mouvements financiers entre sous-secteurs des administrations publiques inédits dans leurs montants, avec une part de la TVA affectée à la sécurité sociale pouvant dépasser un quart ou un tiers de son produit, et ce en l'absence même de transfert de CSG aux départements. Cela modifierait fortement la structure des recettes fiscales nettes de l'État et

accroîtrait vraisemblablement la sensibilité de ses recettes fiscales à la conjoncture économique, ce qui conduit certains interlocuteurs à plaider plutôt pour la voie alternative d'un transfert vers l'État de dépenses sociales, comme celles liées à la politique familiale, à l'image de ce qui a été pratiqué en 2015-2016 en matière d'aides au logement.

Ces évolutions devront être analysées au regard de la cohérence d'ensemble de la gouvernance et des financements des différents risques sociaux à laquelle le Haut Conseil du financement de la protection sociale a, tout au long de ses travaux, manifesté son attachement. L'enquête sur la connaissance et les opinions des modalités de financement de la protection sociale que le secrétariat général du Haut Conseil a réalisée en 2017 en partenariat avec la Drees et France Stratégie² a montré que la clarté des prélèvements sociaux et la pertinence de leur affectation aux risques couverts constituaient, pour les personnes interrogées, des enjeux significatifs pour notre système de protection sociale. À cet égard, les réponses qui seront apportées par les textes de loi à venir engageront, si elles sont pérennes, des changements dans le mode de financement des organismes sociaux qui structureront de manière déterminante l'avenir à long terme de la protection sociale, son autonomie et la conception que s'en feront les acteurs et les citoyens.

Il semble essentiel au Haut Conseil du financement de la protection sociale que ces enjeux d'architecture et de financement soient identifiés et mis au premier plan dans le processus de décision à venir. La transparence et la lisibilité du prélèvement social sont en effet le gage d'une adhésion renforcée au système de solidarité qu'il finance et la condition de choix clairs et efficaces sur les arbitrages sociaux et financiers à effectuer.

Conformément à la pratique adoptée par le Haut Conseil du financement de la protection sociale, ses membres ont été invités à exprimer leur avis et leurs positions sur ces analyses et scénarios d'évolution, lesquels sont intégrés à la fin du rapport sous forme de contributions.

² *Les connaissances et opinions sur le financement de la protection sociale : enseignements d'une première enquête réalisée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, France Stratégie et le Haut Conseil du financement de la protection sociale, février 2018.*