

2020 : une rupture sans précédent pour la sécurité sociale

État des lieux du financement de la protection sociale

Note du HCFiPS, mai 2020

Le HCFiPS produit traditionnellement au premier semestre une note sur l'état des lieux du financement de la protection sociale après le vote des lois financières. L'exercice a été mené cette année dans un contexte particulier.

Une réunion technique de la Commission des comptes s'est tenue début février 2020 pour présenter l'impact du vote des lois financières sur la trajectoire des soldes de la sécurité sociale, exercice particulièrement complexe et nécessaire cette année compte tenu de l'importance des révisions intervenues entre le vote de la LFSS pour 2019 et celui de la LFSS pour 2020. La Commission des comptes de juin 2020 devrait affiner ces analyses. La présente note se limite donc à un bref rappel des principales dispositions votées lors des dernières lois financières et des éléments qui peuvent expliquer la trajectoire financière.

Mais surtout le contexte économique, social et politique a considérablement changé depuis mars 2020, avec la pandémie du Covid-19, les mesures sans précédent de confinement et de mise à l'arrêt de pans entiers de l'économie qui ont été prises pour y faire face presque partout dans le monde, et la crise économique et financière d'un genre nouveau qui en découle. De ce point de vue, et contrairement aux exercices précédents, l'analyse des comptes et de l'écart aux prévisions sur les années N-1 et N n'est en rien « prédictive » de la situation à venir. S'il est trop tôt pour mesurer l'impact de cette crise sur les finances sociales, le HCFiPS propose de présenter de manière synthétique les principales mesures affectant la sphère sociale adoptées depuis mars, et identifie les principaux canaux de transmission de la crise économique en termes de finances sociales, le déficit des comptes sociaux devant *a priori* atteindre en 2020 un niveau jamais observé.

I- Avant la crise économique mondiale, la LFSS pour 2020 confirmait que le retour à l'équilibre des comptes sociaux était une perspective atteignable à moyen terme, en repoussant toutefois cet horizon à 2023

I-1/ Une situation financière en 2019 légèrement plus dégradée qu'en 2018, malgré une conjoncture économique globalement favorable, et qui reste proche de l'équilibre

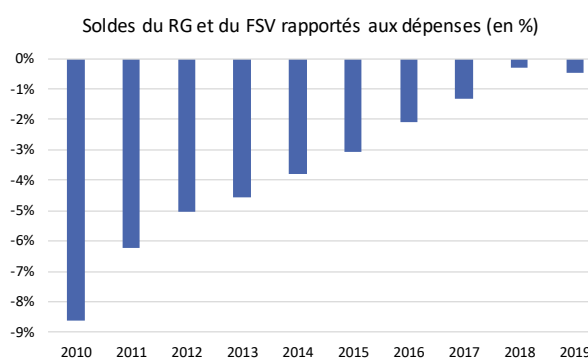
Le solde du régime général et du FSV s'est établi à -1,9 Md€ en 2019, soit un déficit rapporté aux dépenses de l'ordre de -0,4%, qui reste proche de l'équilibre et constitue le meilleur résultat observé depuis 2002 après celui de 2018. Néanmoins, ce résultat comptable constitue une rupture dans la tendance d'amélioration continue des résultats observés depuis 2011, puisque le déficit est supérieur de 700 M€ à celui observé en 2018 (-1,2 Md€).

Cette dégradation par rapport à 2018 est toutefois nettement moins importante que ce qui était attendu à l'automne dernier lors du dépôt et du vote des lois financières pour 2020. La prévision actualisée pour l'exercice 2019 faisait état d'une situation sensiblement plus dégradée que lors de la LFSS pour 2019 (+0,1 Md€) et que pour 2018 (-1,2 Md€), avec un déficit prévisionnel du régime général et du FSV de 5,4 Md€, soit un niveau similaire au déficit constaté en 2017. Cette dégradation anticipée s'expliquait notamment par :

- Un environnement macroéconomique moins porteur qu'anticipé à l'automne 2018, notamment suite au mouvement des gilets jaunes et à une conjoncture internationale plus fragile (impact sur le seul exercice 2019 évalué à environ 1 Md€).
- Des prévisions de dépenses revues à la hausse, à hauteur d'environ 1 Md€, essentiellement sur la branche vieillesse et sur l'assurance maladie.
- Des mesures d'urgence, adoptées en décembre 2018 postérieurement au vote de la LFSS pour 2019 suite au mouvement des gilets jaunes (anticipation de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires et rétablissement d'un taux intermédiaire de CSG de 6,6% sur les revenus de remplacement. La partie rectificative de la LFSS pour 2020 est venue acter la non-compensation par le budget de l'État de l'impact de ces mesures, évalué à 2,8 Md€ pour 2019.

Si ces trois principaux motifs de révision de la prévision se sont vraisemblablement matérialisés, d'autres éléments ont pu jouer en sens inverse et améliorer le résultat attendu. En effet, le solde du régime général et du FSV s'est finalement établi à -1,9 Md€ en 2019, contre -5,4 Md€ prévu en LFSS, soit un écart de 3,5 Md€. Cet écart pourrait s'expliquer par de meilleures recettes qu'attendues pour les TI et le secteur agricole, ainsi que sur les prélèvements sur revenus du capital¹. Il devrait avoir une incidence positive sur la trajectoire pluriannuelle, même si tout l'écart à la prévision ne joue pas en base.

En dépit de ces révisions, la situation financière apparaissait encore sous contrôle au moment de la clôture des comptes début mars : le déficit du régime général et du FSV rapporté à l'ensemble de ses dépenses demeurait soutenable, même avec un ratio légèrement plus dégradé qu'en 2018.



Au niveau de l'ensemble des ASSO, le résultat provisoire pour 2019 est également meilleur que prévu, avec un excédent de 14,1 Md€, soit 0,6% du PIB, contre 0,5% attendus.

¹ L'analyse des écarts à la prévision sera présentée dans le rapport de juin de la CCSS. Pour information, le solde général de l'État s'est finalement révélé être meilleur que prévu (-92,7 Md€), par rapport à la LFI pour 2019 (-107,7 Md€), mais aussi par rapport à la prévision révisée (96,3Md€), une partie de cet écart étant imputable à des recettes fiscales plus dynamiques que prévu (cf. Cour des Comptes, avril 2020).

I-2/ Un retour à l'équilibre repoussé à 2023, mais qui aurait pu advenir avant compte tenu de résultats 2019 meilleurs que prévus

Alors que la LFSS pour 2019 prévoyait un retour à l'équilibre du régime général et du FSV en 2019, la trajectoire financière votée en LFSS repoussait l'horizon d'équilibre des comptes à 2023, en tenant compte de la dégradation significative du solde en 2019 qui n'a finalement pas été aussi importante, et d'autres éléments jouant en sens contraire pour les exercices ultérieurs. Certains de ces éléments sont par exemple venus dégrader la trajectoire pluriannuelle établie un an plus tôt :

- Un environnement macroéconomique moins porteur, avec une prévision de progression de la masse salariale et du PIB moins dynamique que lors de l'exercice précédent. Ces révisions avaient un impact supérieur à 2 Md€ en 2020, de 4 Md€ en 2021 et de plus de 5 Md€ en 2022.
- Une censure du Conseil constitutionnel de la disposition votée en LFSS pour 2019 de sous-indexation de la revalorisation de certaines prestations sociales pour l'année 2020, devant générer une économie de l'ordre de 1,5 Md€ en 2020, mesure votée à nouveau en LFSS 2020, mais en la réservant cette fois aux seuls bénéficiaires percevant des prestations supérieures à environ 2 000 € par mois pour une personne seule, générant une économie désormais limitée à 0,5 Md€.
- Des impacts durables des mesures d'urgence votées suite au mouvement des gilets jaunes (rétablissement d'un taux intermédiaire de CSG sur les revenus de remplacement, avec un impact de -1,6Md€).

D'autres mesures viennent en revanche améliorer cette trajectoire :

- L'annulation des transferts de dette à la CADES et de recettes fiscales vers l'État sur 2020-2022 a permis de libérer des marges financières de 3 Md€ dès 2020 et de 10 Md€ à l'horizon 2022
- Les mesures retenues pour le respect de l'Ondam 2020 devaient engendrer près de 4 Md€ d'économies, jouant en base sur la période

Le solde prévisionnel pour 2020 devait ainsi passer de -11,3 Md€ avant mesures, à -5,1 Md€, et le déficit devait ensuite se réduire jusqu'à atteindre l'équilibre en 2023. La réalisation 2019 étant toutefois meilleure que prévu, l'équilibre aurait pu être envisagée plus tôt.

L'éloignement relatif de l'horizon du retour à l'équilibre et l'annulation de la reprise de dette par la CADES prévue par la LFSS pour 2019 reposait déjà la question de la dette sociale.

- Le retour progressif à l'équilibre entre 2010 et 2020 s'est accompagné d'un remboursement progressif de la dette sociale portée par la CADES, après le transfert des déficits résultant de la crise de 2009-2010 et des déficits de la branche vieillesse jusqu'en 2016.

- Mais le transfert à partir de 2020 de la dette portée en trésorerie par l'Acoss à la Cades, prévu en LFSS pour 2019 pour un montant d'environ 15 Md€, a dû être annulé dans le cadre de la LFSS pour 2020, les déficits alors à nouveau envisagés interdisant de transférer des recettes des régimes de sécurité sociale vers la Cades, et donc tout transfert nouveau de dette. Compte tenu des déficits attendus sur la période 2019-2022, le plafond d'emprunt de l'Acoss a dû être maintenu à un niveau élevé, alors que la branche recouvrement n'a pas vocation à gérer une dette aussi importante sur le long terme.
- Compte tenu des trajectoires dégradées votées en LFSS pour 2020, la dette portée par l'Acoss aurait pu atteindre 50 Md€ en 2023 (en tenant compte des 58 Md€ de déficits cumulés des branches, minorés par les excédents de ces mêmes branches), perspective qui ne tient donc pas compte des meilleurs résultats observés sur 2019 et de la crise économique du printemps 2020.

I-3/ Le changement de doctrine en matière de relations financières entre l'État et la sécurité sociale, peu favorable à cette dernière, explique également le report de la perspective de retour à l'équilibre

Depuis l'été 2017, la doctrine relative aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale a été modifiée, certaines mesures d'exonérations de cotisations ou de baisses de prélèvements sociaux n'ayant pas fait l'objet de compensation par le budget de l'État. Les pertes de recettes pour la sécurité sociale qui en découlent peuvent être évaluées à environ 5 Md€ au titre de l'exercice 2019. En l'absence de changement de doctrine, des excédents auraient ainsi pu se matérialiser dès 2019, et être dégagés lors des exercices suivants.

Ces éventuels excédents auraient permis de désendetter partiellement l'Acoss, afin d'assainir la situation financière de la sécurité sociale, ou de constituer des réserves, afin de se préparer à un éventuel retournement du cycle économique (selon les recommandations du HCFiPS de novembre 2019).

Par ailleurs la préemption des excédents futurs, par nature très hypothétiques, par une minoration de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, prévue à compter de 2020 par les lois financières pour 2019 et finalement annulée compte tenu des nouvelles perspectives financières de l'automne 2019, a montré les limites de ces pratiques, en termes d'autonomie financière de la sécurité sociale comme de lisibilité des soldes votés.

Compte tenu de ce changement de doctrine, fondé sur la crainte d'excédents qui ne sont jamais matérialisés et qui pourrait être réinterrogé au vu des événements récents, la sécurité sociale s'est retrouvée début 2020 dans une situation moins favorable qu'elle n'aurait pu l'être.

La pandémie du CoViD-19 et la crise économique mondiale qui en découle balayent toutefois complètement le paysage en matière de protection sociale et de financement.

II- La crise économique constitue une rupture sans précédent, de par l'ampleur des mesures adoptées comme des impacts sur les comptes sociaux

Cette crise, d'une ampleur *a priori* jamais observée depuis 1945, met en évidence l'importance d'un système de protection sociale au sens large, dans sa capacité à maintenir les revenus d'une partie importante de la population, à contribuer au maintien de l'activité économique, ou à offrir à tous un accès au soin. Elle fait également office de révélateur des difficultés particulières dont souffrent certaines populations les plus fragiles économiquement et socialement, qu'il s'agisse, au-delà des bénéficiaires de minima sociaux, des salariés au chômage, en intérim ou en contrats courts, ou des travailleurs indépendants.

Pour faire face à cette crise, les pouvoirs publics ont adopté des mesures également sans précédents. La crise remet par ailleurs totalement en cause les précédentes prévisions financières, puisqu'elle aura des répercussions majeures pour les finances sociales.

II-1 En réaction à la crise économique, de nombreuses mesures affectant la protection sociale au sens large ont été prises, mesures qui évoluent en permanence

Au-delà du maintien des prestations habituellement servies par la sécurité sociale, de très nombreuses mesures, dont l'ampleur, les périmètres et les modes opératoires ont par ailleurs évolué régulièrement depuis le début de la crise, ont été adoptées en urgence.

Ces mesures concernent au premier plan les ressources de la protection sociale (par le report des échéances de prélèvements et la suspension des actions de contrôle et de recouvrement forcé, par différentes exonérations sociales, et par la gestion de la trésorerie), l'assurance chômage (par le co-financement du chômage partiel, le maintien des droits ou la suspension des réformes prévues), l'assurance maladie (mesures à destination des assurés, des professionnels de santé ou du système de soin), et dans une moindre mesure, les champs relatifs à la famille, au logement, à la lutte contre la pauvreté, et la branche retraite. Le tableau en annexe 1 présente l'essentiel de ces dispositifs.

D'autres mesures seront probablement adoptées au fil de l'eau, notamment s'agissant de la transformation de reports d'échéances de prélèvements en annulation de cotisations pour certains secteurs ou dans certaines situations. Par ailleurs, si l'essentiel des mesures sont concentrées sur la période correspondant à l'état d'urgence sanitaire, certaines dispositions annoncées vont au-delà, comme c'est le cas du maintien des droits des intermittents jusqu'en août 2021.

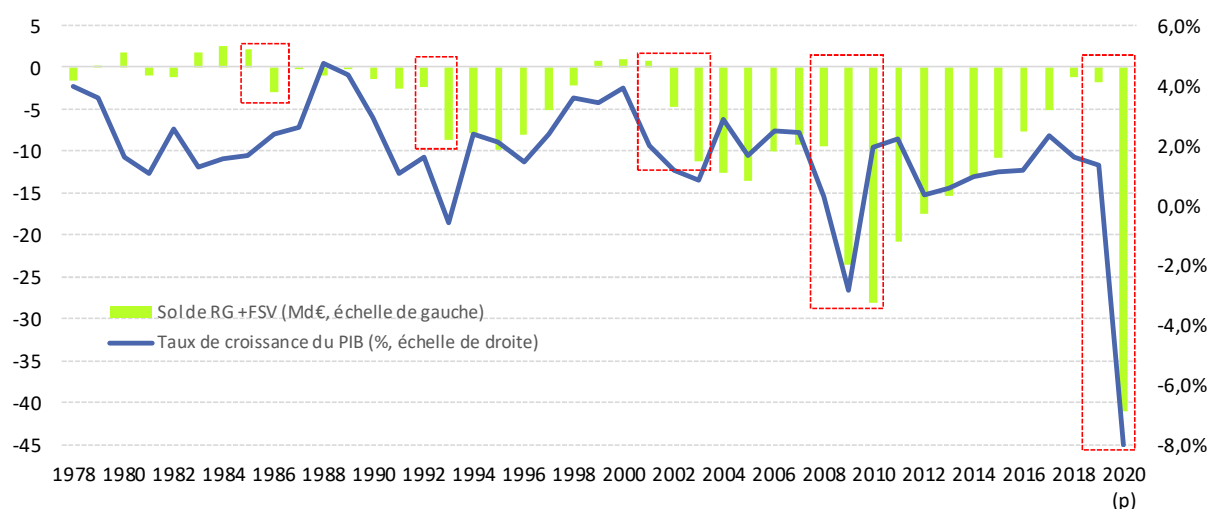
La situation spécifique des travailleurs indépendants et les dispositions prises pour les soutenir fait l'objet de l'annexe 2.

Compte tenu du caractère sans précédent de la crise, il est difficile à ce stade d'estimer finement le coût global de ces dispositions prises en urgence et amenées à évoluer.

II-2 Des finances sociales mises à mal par la crise économique

Les perspectives financières pour l'année 2020 votées en LFSS sont désormais totalement caduques, et le déficit des régimes de sécurité sociale devrait atteindre des niveaux jamais observés. L'annonce du ministre des comptes publics devant le Sénat d'un **possible déficit du régime général et du FSV à hauteur de 41 Md€** (soit environ 10% des dépenses) illustre l'ampleur de ce retournement, en précisant par ailleurs qu'il s'agissait là d'une hypothèse qui ne tient pas compte de décisions ultérieures et de possibles annulations de cotisations, si elles sont à la charge de la sécurité sociale. Le déficit probable de l'Unedic sera encore plus important relativement aux dépenses servies, compte tenu de l'extrême sensibilité de la situation financière de l'assurance chômage à la conjoncture, non seulement au niveau des recettes, mais également sur les dépenses. Au moment du dépôt des lois financières, un déficit de l'assurance chômage de 1,5 Md€ en 2020 était attendu, soit 3,7% des dépenses prévues à l'époque ; compte tenu des effets de la crise et des mesures adoptées, cette perspective pourrait être dégradée de 13,5 Md€, et le déficit pourrait alors atteindre 15 Md€, soit 29% des dépenses désormais attendues de l'assurance chômage.

Sur le temps long, les crises économiques majeures qui ont jalonné l'histoire de la sécurité sociale ont pu avoir des impacts importants sur les soldes des régimes sociaux : la dégradation annuelle des soldes du régime général et du FSV a ainsi excédé 5 Md€ à plusieurs reprises (1986, 1993, 2002 et 2003). Mais une seule fois la dégradation annuelle du solde a dépassé les 10 Md€ (-14,1 Md€ en 2009, puis -4,5 Md€ en 2010). La perspective d'une dégradation annuelle de près de 40 Md€ en 2020 constitue donc un choc annuel sans commune mesure avec les crises précédentes. Ce choc résulterait d'une contraction des recettes (33 Md€), mais également des dépenses (8 Md€).



Au-delà de l'impact sur le solde, il s'agit là d'une différence majeure avec la crise de 2009-2010, qui avait surtout eu un impact sur les recettes, les dépenses n'ayant été que peu affectées (les dépenses sociales sous condition de ressources ou directement liées à la conjoncture économique relèvent surtout de la sphère étatique, même si elles peuvent être servies par les CAF, ou de Pôle emploi). La crise actuelle jouera certes essentiellement

sur les recettes, mais **la dégradation attendue est également imputable à une hausse des dépenses**, notamment des dépenses relevant du champ de l'Ondam, à la fois sur l'exercice 2020 et sur le moyen terme. En 2009, ce mécanisme de régulation de la dépense que constitue l'Ondam était en effet totalement exogène à la crise.

S'il est trop tôt pour connaître précisément les impacts de la crise sur les comptes sociaux en 2020, et encore plus sur les exercices ultérieurs, il est néanmoins possible d'identifier les principaux canaux par lesquels cette crise affectera les finances sociales, qu'il s'agisse de canaux affectant la trésorerie, les finances du seul exercice 2020 (majoration des heures supplémentaires pour les personnels des établissements de soin par exemple) ou des exercices 2020 et suivants (destructions d'emplois, hausse de la rémunération des personnels soignants) ou n'ayant d'effet que sur l'exercice 2021 compte tenu des modalités spécifiques de recouvrement de certaines recettes (CSSS, forfait social, travailleurs indépendants...).

Le premier canal par lequel la crise affecte la sphère sociale réside dans la gestion de la trésorerie : les mesures de reports et d'annulation d'échéances de prélèvement se traduisent par des recettes inférieures en mars, avril, et probablement mai et au-delà, alors que les droits de tirage des branches servant les prestations n'ont pas diminué, et pourraient même augmenter, mettant sous tension la trésorerie du régime général et sa capacité à servir les prestations.

Un décret d'urgence a ainsi été adopté dès mars pour relever le plafond d'avance de l'Acoss (de 39 Md€ à 70 Md€). La question d'un nouveau relèvement du plafond d'emprunt ou d'un transfert de dette se posera pour les échéances suivantes. La gestion de la trésorerie et des réserves concerne également d'autres organismes sociaux, notamment l'Agirc-Arrco, qui aura mobilisé l'essentiel de ses réserves de trésorerie pour verser les pensions de mai ; le service des pensions en juin et juillet devrait nécessiter des ressources supplémentaires à hauteur de 8 Md€, qui pourraient être dégagées en ponctionnant les réserves gérées à long terme par le régime (environ 65 Md€), ou par un prêt de l'État si le désinvestissement de ces réserves de long terme n'apparaissait pas opportun pour financer ce besoin de trésorerie. L'État a par ailleurs déjà apporté sa garantie à hauteur de 10 M€ pour couvrir les besoins de trésorerie de l'assurance chômage.

Le deuxième canal concerne les dépenses, avec des impacts toutefois différenciés selon les branches. **L'assurance chômage** devrait voir ses dépenses croître fortement compte tenu des dispositions prises et de la situation du marché de l'emploi. L'Unédic a estimé l'impact de la crise sur ses dépenses à environ 11 Md€, dont 7,8 Md€ au titre du financement de l'activité partielle, et près de 3 Md€ au titre de dépenses supplémentaires (maintien de droits, moindre activité des allocataires, moindres sorties vers l'emploi...).

La branche maladie devrait également voir ses dépenses augmenter, même si la crise pourrait à très court terme se traduire par des éléments jouant en sens contraire, comme le précisait le Comité d'alerte sur l'Ondam le 15 avril 2020, avec des dépenses en hausse (IJ,

achats de matériels, rémunération des personnels, dépenses de prévention), et d'autres en baisse (report des opérations non urgentes, fermeture de cabinets médicaux, moindres accidents). Ces effets baissiers pourraient toutefois être contrebalancés par les garanties de maintien des ressources décidées par le Gouvernement pour les établissements de soins. Au total, le Gouvernement envisage une augmentation de l'Ondam de 7%, contre 2,45% prévu en LFSS, soit un relèvement de 4,5 points et un impact de l'ordre de 8 Md€ sur les dépenses. Au-delà de 2020, c'est probablement l'outil de régulation des dépenses d'assurance maladie lui-même qui devra faire l'objet d'évolutions pour les années à venir.

D'autres postes de dépenses pourraient augmenter, dans une ampleur toutefois plus modeste. Les dépenses de la **branche famille** seront également probablement supérieures à la prévision, compte tenu des dispositions prises par la branche et d'une probable évolution des effectifs de bénéficiaires, notamment pour les prestations sous condition de ressources avec un impact plus visible en 2021. Les **dépenses d'action sociale**, voire de **gestion courante**, pourraient également être supérieure à la prévision initiale.

L'essentiel de l'impact sera toutefois visible sur les recettes. La mise à l'arrêt de pans entiers de l'économie se traduit mécaniquement par une contraction du PIB dont l'ampleur sera historique mais difficile à évaluer. Le Gouvernement a retenu une hypothèse de contraction du PIB de 8% pour l'année 2020, mais l'amplitude de cette contraction dépendra notamment des modalités du déconfinement et de l'environnement international. De fait, les recettes dont bénéficient la sécurité sociale devraient fortement baisser.

La **contraction de la masse salariale du secteur privé**, principale assiette des prélèvements sociaux, devrait atteindre des niveaux jamais observés, compte tenu de la relative faiblesse des embauches, des probabilités de faillites et des suppressions d'emploi d'une part, et de la mise en chômage partiel d'autre part, les allocations versées n'étant pas considérées comme du salaire (et n'étant à ce titre pas assujetties aux cotisations sociales). L'hypothèse retenue à ce stade est une contraction de la masse salariale de -7,5%, contre une prévision initiale de 2,8%, affectant mécaniquement les recettes sur les revenus d'activité du secteur privé. Un point de croissance de la masse salariale correspondant à 2 Md€ de recettes pour le régime général, cet impact pourrait être de l'ordre de 20 Md€ (et 2,6 Md€ pour l'assurance chômage), sans même tenir compte de possibles annulations d'échéances de prélèvements. **D'autres assiettes** pourraient également se contracter (secteur agricole, particuliers employeurs), avec toutefois des enjeux moindres.

Les **travailleurs indépendants** étant dans une situation particulièrement fragile, le niveau des prélèvements sociaux sur leurs revenus d'activité devrait être fortement révisé à la baisse, aussi bien pour la régularisation en 2020 des prélèvements sur les revenus déclarés au titre de 2019 (année *a priori* relativement bonne, avec une régularisation potentiellement importante qu'il sera toutefois difficile d'honorer à l'été 2020 pour un certain nombre d'entre eux), mais aussi *via* les cotisations de l'année 2020 qui serviront par ailleurs de base au calcul des cotisations provisionnelles en 2021.

Enfin, s'agissant des revenus d'activité, la crise aura également des impacts difficilement quantifiables, *via* le **niveau des allègements généraux** (moins de masse salariale, mais moins de progression des salaires) ou des **exonérations non compensées**, par exemple sur les heures supplémentaires, mais également *via* la suspension des contrôles et du recouvrement forcé, ou tout simplement *via* le **provisionnement de certaines créances** qui seront difficiles à recouvrer. Elle touchera également le **rendement de certaines recettes fiscales fortement liées à l'activité économique** (taxe sur les salaires, CSSS en 2021, forfait social...).

La crise aura également un impact sur les **recettes assises sur les revenus du capital**, compte tenu de la contraction des principales assiettes (dividendes, revenus fonciers, plus-values immobilières, revenus de placement). Une incertitude réside toutefois dans l'utilisation qui pourra être faite par les ménages français du surplus d'épargne accumulé durant le confinement, estimé à environ 55 Md€ par l'OFCE. L'impact se matérialisera en 2020 mais aussi en 2021 compte tenu des modalités de recouvrement de ces prélèvements.

Enfin, le niveau des recettes fiscales assises sur la consommation (TVA, droits de consommation sur les tabacs et les boissons...) devrait également baisser. Sur la base des prévisions associées à la LFR, la perte de recettes en matière de TVA pourrait être de 5 Md€ pour la sécurité sociale en 2020. La fermeture des hôtels, cafés, restaurants, et l'annulation des grands événements culturels auront probablement un impact baissier sur le niveau de la consommation de boissons et de tabacs, même si la fermeture des frontières limite les possibilités d'achats transfrontaliers, et pourrait ainsi soutenir le niveau des droits de consommation sur les tabacs (la fédération des buralistes ayant constaté une hausse des ventes de près de 30% au mois de mars par rapport à mars 2019).

Conclusion

Compte tenu des incertitudes nombreuses qui découlent de la pandémie, s'agissant notamment des modalités de sortie progressive du confinement, il est trop tôt pour se prononcer sur l'impact à court et moyen terme de la crise sur la protection sociale et son financement. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'une rupture sans précédent, pour la sécurité sociale mais plus largement pour les finances publiques, et qui concerne par ailleurs l'essentiel des pays développés. Les impacts de la crise sur la protection sociale feront donc l'objet de travaux réguliers, notamment dans le cadre de la prochaine commission des comptes et au moment de la construction des lois financières pour 2021.

Il ressort notamment de cet état des lieux deux interrogations quant au financement de la protection sociale.

La dette qui résultera des déficits historiques qui seront enregistrés en 2020, et probablement sur un certain nombre d'exercices suivants, doit-elle être considérée intégralement, partiellement ou pas du tout comme une dette « sociale », et à ce titre, être

remboursée progressivement, comme c'est actuellement le cas de la dette sociale reprise et amortie par la CADES ? Pour mémoire, le fait de rembourser la dette sociale, alors que la dette de l'État ne fait l'objet d'aucun mécanisme d'amortissement, se justifie par la spécificité des dépenses sociales (essentiellement constituées de transferts et de prestations sociales, et à ce titre considérées schématiquement comme des dépenses de fonctionnement, là où les dépenses de l'État peuvent plus aisément correspondre à un investissement).

La capacité de la sécurité sociale à gérer de manière autonome les aléas de la conjoncture qui peuvent avoir un impact sur son solde, et donc sur son endettement, portée par le HCFIPS, suppose sans doute de clarifier ce qui relève d'aléas « normaux » de la conjoncture, qui doivent pouvoir être gérés de manière autonome par la sécurité sociale sans constituer de dette sur le moyen-long terme, et ce qui constitue des aléas « exceptionnels » de la conjoncture, dont l'ampleur rend plus difficile un pilotage par les outils de gestion de dette usuellement utilisés en matière de protection sociale.

Puisque le fait de savoir s'il s'agira d'une dette de la sécurité sociale ou d'une dette plus large n'est pas indifférent, la question des relations financières entre l'État et la sécurité sociale continuera d'être centrale, afin que la sécurité sociale puisse dégager elle-même progressivement les marges de manœuvre nécessaire à une normalisation de sa situation financière, tout en étant capable de faire face aux défis sanitaires et sociaux révélés ou aggravés par la crise.

Annexe 1: Tableau synthétique des mesures prises dans le cadre de la pandémie

Champ	Catégorie	Précisions
Assurance maladie, AT-MP	Mesure à destination des assurés	
	Arrêts de travail	Suppression du délai de carence, maintien des IJ sans prise en compte de la période maximale de versement, attribution d'IJ pour les personnes fragiles ou devant garder leurs enfants (avant le 1er mai), allocations de remplacement pour les exploitants agricoles devant garder leurs enfants...
	Prolongation de droits	Prorogation des fins d'ALD, maintien de l'absence du ticket modérateur, poursuite des traitements chroniques pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, maintien des droits à la complémentaire santé solidaire, à l'AME...
	Prise en charge des téléconsultations	Dérogation aux règles du parcours de soin, prise en charge à 100% par l'assurance maladie, extension du périmètre des téléconsultations...
	Mesures à destination des professionnels de santé	
	Bénéfice des IJ pour les PL	Prise en charge par l'Assurance maladie, de manière dérogatoire et sans délai de carence, des indemnités journalières pour les professionnels de santé libéraux amenés à interrompre leur activité professionnelle, selon des modalités alignées sur celles appliquées aux salariés et travailleurs indépendants, IJ versées par la CARMF aux médecins libéraux atteints du Covid-19
	Indemnisation des frais de déplacement et d'hébergement	Les indemnités et frais de déplacement et d'hébergement des professionnels de santé en exercice, retraités ou en cours de formation réquisitionnés dans le cadre de l'épidémie covid-19, sont pris en charge par l'assurance maladie
	Versement de primes et heures supplémentaires majorées	Versement d'une prime comprise entre 500€ et 1500€ pour les personnels de services de santé, majoration supplémentaire de 50% des heures supplémentaires, exonérées fiscalement et socialement, primes à destination des personnels des Ehpad
	Compensation financière de la perte d'activité pour les professionnels conventionnés	Négociations en cours pour une indemnisation financière des pertes de revenus liés à une baisse d'activité de certains professionnels de santé libéraux
	Reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle pour les personnels soignants	Reconnaissance systématique et automatique du Covid-19 comme maladie professionnelle pour les personnels soignants (prise en charge à 100%, IJ majorées...)
Mesures à destination du système de soins		
Achats de matériels	Achats de matériel (masques, médicaments, respirateurs, tests), au titre de la prévention épidémique et la constitution de stock stratégique	
Garantie de financement des hôpitaux	Pendant la période concernée, lorsque les recettes issues de leur activité sont inférieures au montant du niveau de cette garantie pour une période d'un mois, les établissements de santé bénéficient du versement d'un complément de recettes leur permettant d'atteindre ce niveau	
Perte d'autonomie	Compensation des baisses d'activité des services d'aide à domicile non habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale	La part des plans d'aide personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) affectée à leur rémunération reste versée sur la base de l'activité prévisionnelle, aux bénéficiaires ou aux structures elles-mêmes
Champ famille/logement/lutte contre la pauvreté	Maintien des droits et prestations pour les personnes en situation de handicap et pour le RSA	Versements d'avances sur droits supposés aux bénéficiaires du RSA et de l'AAH tant qu'elles sont dans l'incapacité de procéder au réexamen des droits, recalcul possible du montant du RSA en cas d'absence de revenus de remplacement, maintien des droits à l'AJPP...
	Versement par anticipation de certaines prestations	A permis d'anticiper les déplacements dans les agences bancaires pour éviter de longues attentes
	Suspension des réformes en cours	Suspension de la contemporanéisation des APL
	Aides aux structures	Aides financières aux crèches et autres structures financées par les CAF
	Aide aux personnes en difficulté	Action sociale individualisée, hébergement d'urgence, aides aux familles modestes en lien avec la fermeture des cantines scolaires...
Retraite	Cumul emploi retraite pour les personnels soignants	Les aides-soignants, infirmiers, médecins, pharmaciens...retraités qui reprennent un travail pendant l'épidémie du coronavirus dans un établissement de santé cumuleront intégralement leurs salaires avec leurs retraites quelle que soit leur situation jusqu'au 1er juillet.
	Action sociale	Aides pour les courses à destination des retraités isolés âgés de plus de 70 ans (Agirc-Arrco)...

Champ	Catégorie de mesures	Précisions
Assurance chômage	Soutien à l'activité partielle	
	Chômage partiel	Mise en chômage partiel facilité (absence de réponse de l'administration dans les 48h vaut acceptation), remboursement par l'Unedic et l'Etat des indemnités versées par l'employeur aux salariés, correspondant au minimum à 70% du salaire brut
	Extension du dispositif	Adaptation de l'activité partielle aux marins-pêcheurs, aux salariés des particuliers employeurs (via le CESU et PAJE), et à compter du 1 ^{er} mai aux personnes fragiles ou devant garder leurs enfants (hors travailleurs indépendants)
	Assurance chômage	
	Suspension des réformes en cours	Report de l'entrée en vigueur de la deuxième étape de la réforme de l'assurance chômage, prévoyant notamment une modification du calcul du salaire journalier de référence qui sert de base au calcul de l'allocation, réflexions sur la mise en œuvre du bonus-malus, suspension de la mise en œuvre de la dégressivité des allocations,
Prolongation de droits	Prolongation pour les allocataires en fin de droits à compter du 12 mars sans possibilité de recharger leurs droits, Allongement des périodes de référence au cours desquelles est recherchée la durée d'affiliation requise pour le bénéfice des prestations chômage, neutralisation de périodes pour le calcul des prestations chômage, extension du droit au bénéfice de l'ARE pour les salariés démissionnaires, pas de notification des indus, dispositions spécifiques à destination des intermittents...	
Recouvrement	Mesures de report des cotisations et contributions sociales	
	Report des échéances de paiement des prélèvements sociaux	A titre exceptionnel, peuvent être accordés des reports ou délais de paiement des cotisations et contributions dues à ces dates, l'aménagement du paiement des cotisations et contributions sociales ne donne alors lieu à aucune majoration ou pénalité, prolongement du dispositif pour les échéances de mai (hors CSSS), report automatique des échéances de mars, avril et mai pour les travailleurs indépendants, report et étalement des échéances pour les cotisations versées par les exploitants agricoles à la MSA ou les professions libérales aux différentes sections de la CNAVPL...
	Suspension du recouvrement forcé	Les actions de relance amiable ou de recouvrement amiable et forcé (mises en demeure, contraintes) sont suspendues depuis le 13 mars y compris pour les créances antérieures, si un échéancier d'étalement de dettes a été conclu avec l'Urssaf, cet échéancier est automatiquement décalé de trois mois,
	Suspension des contrôles	Suspension des délais applicables en matière de contrôle et de contentieux
	Mesures d'exonération	
	Modification des conditions de versement de la prime exceptionnelle	Report de la date limite de versement de la prime, extension du dispositif à toutes les entreprises, y compris celles n'ayant pas conclu d'accord d'intéressement, plafond de la prime exonéré relevé pour celles qui ont un accord d'intéressement, autorisation de modulation de la prime en fonction de l'exposition au Covid-19...
	Exonération de l'aide du fonds de solidarité	Les aides versées par le fonds de solidarité sont exonérées d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle
	Exonération des primes aux personnels de santé, aux personnels des Ehpad et pour certains fonctionnaires, et de la nouvelle majoration des heures supplémentaires	Ces sommes devraient être exonérées d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle
	Exonération à destination des artistes-auteurs	Exonération de cotisations sociales pour une durée de 4 mois
	Exonérations de cotisations sociales pour les employeurs qui accepteront de compléter le salaire du chômage partiel	Exonération totale de cotisations patronales et salariales des sommes versées par les employeurs au-delà de ce qui est remboursé dans le cadre du chômage partiel
	Autres impacts sur les ressources	
	Report ou annulation du versement des dividendes	Les mesures de reports de charges ou de garantie de prêts sont réservées aux entreprises n'ayant pas versé de dividendes, et plus globalement, les entreprises et les banques sont appelés à la plus grande modération en matière de versement des dividendes
	Relèvement du plafond d'avance	Le montant dans la limite duquel les besoins de trésorerie du régime général de sécurité sociale peuvent être couverts en 2020 par des ressources non permanentes est porté à 70 milliards d'euros
	Augmentation du plafond de garantie d'Etat pour les emprunts Unedic	La garantie de l'Etat sur les emprunts de l'Unedic est portée à 10 milliards d'euros
	Possibilité donnée à l'ACOSS de consentir des prêts aux organismes complémentaires	Habilitation donnée au Gouvernement de permettre à l'ACOSS de consentir des prêts et avances aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité sociale

Annexe 2 : la situation des travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants constituent une population particulièrement fragilisée par la crise, puisqu'ils ne bénéficient pas du dispositif de chômage partiel, ne relèvent pas ou très peu de l'assurance chômage, et disposent d'une protection sociale généralement moins couvrante que celle des salariés. Par ailleurs, ils perçoivent des revenus volatiles rendant difficile l'estimation des pertes de revenus découlant de la crise, et sont particulièrement touchés par les mesures de fermeture administrative qui devraient se prolonger dans certains secteurs (tourisme, hôtels-restaurants, loisirs, culture...).

Une récente enquête (Source : second sondage « *Les autoentrepreneurs face au Coronavirus* », réalisé par la Fédération Nationale des Autoentrepreneurs entre le 08 et le 10 avril 2020) auprès des micro-entrepreneurs montre par exemple que seuls 7% d'entre eux ne prévoient pas de baisse de leur chiffre d'affaire entre avril-mai 2020 par rapport à 2019, alors que plus de la moitié d'entre eux prévoient une baisse de 100% de leur chiffre d'affaire, et qu'un quart prévoit une baisse de l'ordre de 75%. Cette inquiétude est identique quelle que soit l'ancienneté de l'entreprise, mais dépend fortement du secteur d'activité.

Des mesures spécifiques ont été adoptées pour tenir compte de cette situation :

- soit ciblées sur les entreprises (en plus de la mise en chômage partiel de leurs salariés, des garanties de prêts par l'État et des reports de charges), via la mise en place d'un fonds de solidarité destiné aux petites et très petites entreprises permet de verser une indemnité correspondant à la perte de revenu de l'entrepreneur. Le périmètre de ce fonds de solidarité a évolué (extension aux employeurs de moins de 20 salariés, puis aux entrepreneurs individuels sans salariés), tout comme les critères d'éligibilité ou le montant des indemnités versées.
- Soit à destinations des entrepreneurs eux-mêmes, avec le report automatique des échéances de prélèvements de mars, avril et mai, ou via l'action sociale et le versement d'une aide CPSTI RCI COVID-19 du CPSTI ou des diverses sections professionnelles de la CNAVPL et de la CNBF.

Au-delà de cette distinction, la finalité de ces mesures est similaire, puisqu'il s'agit de limiter le plus possible le nombre de faillites qui découleraient de l'arrêt de l'activité économique. La multiplication des initiatives, prises dans l'urgence par les différentes administrations publiques et organismes sociaux, se traduit toutefois par une relative complexité du point de vue des travailleurs indépendants (multiplicité des guichets et des critères pour bénéficier de ces aides), et à des risques de cumuls non justifiés d'aides souvent accordées sur des bases déclaratives. Par ailleurs, les travailleurs indépendants, en fonction de leur statut juridique, de leur régime social de rattachement ou de leurs modalités déclaratives, ne bénéficient pas tous de l'intégralité de ces dispositifs.