

N° 701

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**,*

Par M. Jean-Pierre CAFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2044, 2058, 2061 et T.A. 375

Sénat : 689 et 703 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DE FINANCES	7
PREMIÈRE PARTIE	
LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014 DANS LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. LE PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ	9
A. UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	9
B. 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES ENTRE 2015 ET 2017	12
II. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES	14
A. UNE ANTICIPATION DE CROISSANCE DU PIB DE 1 %	15
B. UNE PRÉVISION D'INFLATION DE 1,2 %	17
C. UNE PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE DE 2,2 %	18
III. LE PLFRSS ET LA TRAJECTOIRE DU SOLDE PUBLIC	18
A. L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI	19
1. Une prévision de solde effectif de - 3,8 % du PIB	19
2. Une anticipation de solde structurel de - 2,3 % du PIB	21
3. Un effort structurel de 0,8 point de PIB	24
B. UN PLFRSS PORTEUR DE 1,1 MILLIARD D'EUROS D'ÉCONOMIES	26
1. Un ONDAM abaissé de 800 millions d'euros	26
2. La stabilisation temporaire des prestations de retraite	28
3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : l'exclusion de l'allocation de logement familial du gel des prestations	30
C. LES ÉCONOMIES PORTÉES PAR LE RESTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	31
IV. LES SOLDES PRÉVISIONNELS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014	32
A. LA CONFIRMATION DU REDRESSEMENT DES COMPTES SOCIAUX EN 2014 PAR RAPPORT À 2013	33
B. UNE LÉGÈRE DÉGRADATION DES SOLDES PRÉVISIONNELS PAR RAPPORT AU PLFSS POUR 2014	34

DEUXIÈME PARTIE
SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS :
LA CONCRÉTISATION DU PACTE DE SOLIDARITÉ

I. DES COTISATIONS SALARIALES ESSENTIELLEMENT PROPORTIONNELLES.....	37
II. L'INTRODUCTION D'UNE RÉDUCTION DÉGRESSIVE DE COTISATIONS SALARIALES	39
A. POUR LES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ DONT LA RÉMUNÉRATION EST COMPRISE ENTRE 1 ET 1,3 SMIC	39
B. POUR LES FONCTIONNAIRES, SELON DES MODALITÉS SPÉCIFIQUES	41
III. DES EFFETS RAPIDES SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES TRAVAILLEURS MODESTES	43

TROISIÈME PARTIE
SOUTENIR LES ENTREPRISES, SOUTENIR L'EMPLOI :
UNE ÉTAPE DÉCISIVE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE
RESPONSABILITÉ

I. LE RENFORCEMENT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE JUSQU'À 1,6 SMIC	45
A. UN COÛT DU TRAVAIL QUI DEMEURE RELATIVEMENT ÉLEVÉ EN FRANCE, EN DÉPIT DES EFFETS DU CICE.....	45
B. LA MISE EN PLACE D'UN TAUX RÉDUIT DE COTISATION D'ALLOCATIONS FAMILIALES ENTRE 1 ET 1,6 SMIC.....	48
1. <i>Un financement de la branche famille reposant à plus de 60 % sur des cotisations employeurs</i>	48
2. <i>La baisse du taux des cotisations patronales d'allocations familiales jusqu'à 1,6 SMIC</i>	49
3. <i>La poursuite de la baisse des cotisations d'allocations familiales en 2016</i>	51
C. LE DISPOSITIF « ZÉRO COTISATIONS URSSAF » POUR L'EMPLOI D'UN SALARIÉ AU SMIC	51
1. <i>Les charges sociales restantes au niveau du SMIC.....</i>	51
2. <i>Le réaménagement de la réduction générale de cotisations patronales au niveau du SMIC</i>	53
a) <i>L'extension du champ d'application de la réduction générale à d'autres cotisations et contributions</i>	53
b) <i>La fin de la différence de traitement selon les effectifs de l'entreprise.....</i>	56
c) <i>La fixation par décret du taux maximal d'exonération garantissant « zéro cotisations URSSAF » au niveau du SMIC.....</i>	57
D. LES EFFETS ATTENDUS DU RENFORCEMENT DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX SUR L'EMPLOI	61
1. <i>La création de 45 000 emplois dès 2015</i>	61
2. <i>Un dispositif relativement efficient</i>	63

II. L'EXONÉRATION PARTIELLE DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	64
A. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX ACQUITTÉS PAR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AGRICOLES ET NON AGRICOLES	64
B. LA MISE EN PLACE D'UNE RÉDUCTION DÉGRESSIVE DE COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	65
III. UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS LA SUPPRESSION DE LA C3S	67
A. UN IMPÔT ASSIS SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES.....	67
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT.....	68
C. UN ALLÈGEMENT D'UN MILLIARD D'EUROS.....	69
D. UN NOUVEAU FINANCEMENT DU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS.....	70
EXAMEN EN COMMISSION	73
ANNEXES	85
I. LISTE DES TABLEAUX	85
II. LISTE DES GRAPHIQUES	86

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DE FINANCES

Réunie le mercredi 9 juillet 2014 sous la présidence de Philippe Marini, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport pour avis de Jean-Pierre Caffet sur le **projet de loi n° 689 (2013-2014) de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**, transmis par l'Assemblée nationale.

La commission a relevé que :

1° le présent projet de loi de financement rectificative participait pleinement à l'amélioration du solde public et confortait l'effort structurel de 0,8 point de PIB prévu en 2014, grâce aux **économies supplémentaires de 1,1 milliard d'euros** prévues dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et du risque vieillesse ;

2° la **réduction des déficits** de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV devrait atteindre **2,6 milliards d'euros en 2014**, en dépit d'une légère dégradation de 300 millions d'euros par rapport à la prévision retenue par la loi de financement initiale, en raison d'un moindre dynamisme des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale.

De plus, la commission a pris acte des **engagements du Pacte de responsabilité et de solidarité**, dont le présent projet de loi met en œuvre cinq mesures en faveur des salariés et des entreprises, engageant ainsi la baisse des prélèvements obligatoires prévue pour la période 2015-2017.

La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT RECTIFICATIVE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014 DANS LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) s'inscrit, avec le projet de loi de finances rectificative, dans le cadre du **Pacte de responsabilité et de solidarité, annoncé par le Président de la République le 14 janvier dernier** et dont les principaux aspects ont été précisés lors de la présentation du programme de stabilité 2014-2017 en avril dernier¹.

Le Pacte se rattache à **une stratégie visant à soutenir l'emploi et la croissance, tout en redressant les comptes publics**. Aussi est-il prévu d'engager conjointement une baisse ciblée des prélèvements obligatoires et un plan d'économies de 50 milliards d'euros, et ce tout au long de la période 2015-2017.

Pour autant, **l'exercice 2014 marque une étape décisive dans cette trajectoire**, puisqu'une mesure en faveur des ménages modestes doit trouver à s'appliquer dès cette année et qu'un effort supplémentaire en dépenses est porté par les textes financiers rectificatifs. Par suite, ces derniers contribuent pleinement au **retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015**, conformément aux préconisations du Conseil de l'Union européenne, et à **l'atteinte de l'équilibre structurel à la fin de la période programmation**, qui constitue l'objectif à moyen terme (OMT) défini par la France en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Les différents éléments relatifs à l'évolution des soldes sont analysés dans le présent rapport.

A. UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La baisse ciblée des prélèvements obligatoires devrait porter, selon le rapporteur général de la commission des finances du Sénat², sur près de **25,3 milliards d'euros entre 2015 et 2017**³. En effet, celui-ci s'est attaché, à

¹ Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

² Cf. rapport n° 672 (2013-2014) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

³ Cependant, les allègements du coût du travail et la suppression de la C3S constitueraient des diminutions brutes des prélèvements, ces baisses de charges venant, par ailleurs, accroître l'assiette des impositions sur les bénéficiaires des entreprises concernées. Il en ressort que la baisse nette des prélèvements – et donc le « coût » pour les finances publiques – sera probablement inférieure à l'estimation précitée.

partir des informations transmises par le Gouvernement, à reconstituer la chronique de la mise en œuvre du Pacte, dont les résultats sont repris dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Total 2015/2017
Poursuite de l'allègement du coût du travail					
Allègements 1-1,6 SMIC	-	4,5	-	-	4,5
Allègements 1,6-3,5 SMIC	-	-	4,5	-	4,5
Allègements indépendants	-	1,0	-	-	1,0
<i>Sous-total</i>	-	5,5	4,5	-	10,0
Modernisation du système fiscal des entreprises					
Suppression C3S	-	1,0	1,0	4,2	6,2
Suppression « surtaxe » sur l'IS	-	-	2,6	-	2,6
Diminution du taux d'IS (1)	-	-	-	1,5	1,5
<i>Sous-total</i>	-	1,0	3,6	5,7	10,3
Mesures de solidarité pour les ménages modestes (« Pacte de solidarité »)					
Mesure IR à effet 2014	1,16	-	-	-	-
Allègement cotisations salariales	-	2,5	-	-	2,5
Mesure IR pérenne	-	2,5	-	-	2,5
<i>Sous-total</i>	1,16	5,0	-	-	5,0
TOTAL DES MESURES	1,16	11,5	8,1	5,7	25,3

(1) La projection retient l'hypothèse basse du coût de la diminution du taux d'impôt sur les sociétés en 2017, celle-ci étant calculée à partir d'une élasticité de l'IS égale à 1 et en supposant que la baisse concerne également toutes les catégories d'entreprises - y compris celle n'étant pas soumises à un taux légal de 33 ⅓ % à ce jour.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Ces baisses de prélèvements doivent, tout d'abord, **poursuivre l'allègement du coût du travail** qui avait débuté avec la création du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à l'automne 2012. Ainsi, il est proposé de **diminuer les cotisations de sécurité sociale acquittées par les employeurs sur les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC**, et ce à compter de 2015 pour un montant total estimé à 4,5 milliards d'euros, puis d'**abaisser les cotisations familiales entre 1,6 et 3,5 SMIC** (4,5 milliards d'euros). À cela viendrait s'ajouter une **réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants en 2015** (1 milliard d'euros). Aussi, compte tenu du CICE, le coût du travail serait allégé de 30 milliards d'euros au total en 2017.

Ensuite, est engagée une **modernisation de la fiscalité des entreprises**, faisant suite aux concertations intervenues dans le cadre des Assises de la fiscalité. Celle-ci intègre une **suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**, comprenant des

abattements d'un montant d'un milliard d'euros en 2015 et 2016, suivis d'une suppression complète du dispositif en 2017, ce qui représente, au total, une diminution des prélèvements supportés par les entreprises de 6,2 milliards d'euros. En outre, il est prévu de **mettre fin à la « surtaxe » sur l'impôt sur les sociétés** en 2016 (2,6 milliards d'euros), et de réduire le **taux d'impôt sur les sociétés de 33 ⅓ % à 28 % d'ici à 2020**, avec une première étape en 2017.

Enfin, s'agissant du volet « solidarité » du Pacte, des mesures sont prévues en faveur des ménages modestes, à commencer par **une mesure provisoire d'allègement sur l'impôt sur le revenu** de 1,16 milliard d'euros en 2014, bénéficiant à 3,7 millions de ménages modestes. Celle-ci serait suivie, à compter de 2015, d'**une mesure pérenne portant également sur l'impôt sur le revenu**, d'un montant de 2,5 milliards d'euros et de mise en place d'**un dispositif de réduction des cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC** (2,5 milliards d'euros).

Tableau n° 2 : Répartition des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité entre différents vecteurs législatifs

	PLFR	PLFRSS	Textes ultérieurs
Volet Entreprises			
Allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC au 1 ^{er} janvier 2015		×	
Allègements de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC au 1 ^{er} janvier 2016			×
Allègements de cotisations en faveur des indépendants au 1 ^{er} janvier 2015		×	
Abattement de C3S à compter du 1 ^{er} janvier 2015		×	
Abattement complémentaire de C3S et suppression de cette contribution en 2017			×
Diminution du taux d'impôt sur les sociétés à compter de 2017 pour atteindre 20 % en 2020			×
Suppression en 2016 de la contribution exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés	×		
Volet Ménages			
Allègement de cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC à compter du 1 ^{er} janvier 2015		×	
Mesure sur le bas du barème de l'impôt sur le revenu à effet 2014	×		
Mesure pérenne sur le bas du barème de l'impôt sur le revenu			×
Mesures complémentaires en faveur des ménages			×

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2014

Les mesures contenues dans le Pacte de responsabilité et de solidarité ont vocation à figurer dans le présent projet de loi de financement rectificative et dans le projet de loi de finances rectificative, mais également dans des textes ultérieurs, comme le fait apparaître le tableau ci-avant. Cette répartition montre **toute l'importance du présent projet de loi de financement et, de manière plus générale, des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) dans la mise en œuvre du Pacte**, de nombreuses mesures prévues dans ce dernier devant être portées par ces vecteurs législatifs.

Ainsi, le présent projet de loi de financement comprend les **allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC**, la réduction de cotisations d'allocations familiales des **travailleurs indépendants** ainsi que le **premier abattement de C3S**. En outre, il intègre également l'**allègement des cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC**, dont l'entrée en application est prévue au 1^{er} janvier 2015. Tous ces dispositifs sont examinés plus avant dans le présent rapport.

B. 50 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES ENTRE 2015 ET 2017

Dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, le Gouvernement a procédé à une **actualisation de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques**. Celle-ci repose sur un effort en dépenses de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, qui vise à garantir le respect des objectifs budgétaires de la France tout en assurant le financement des baisses ciblées de prélèvements obligatoires susmentionnées.

La répartition de l'effort en dépenses entre les différentes administrations publiques correspond à peu près à la part respective de ces dernières dans la dépense publique (cf. tableau ci-après). Par suite, cet effort serait porté pour 18 milliards d'euros par l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), pour 11 milliards d'euros par les administrations publiques locales (APUL) et pour 21 milliards d'euros par les administrations de sécurité sociale (ASSO).

Tableau n° 3 : Répartition de l'effort en dépenses sur la période 2015-2017 entre les administrations publiques

	État et ODAC	APUL	ASSO
Part dans les économies	36,0 %	22,0 %	42,0 %
Part dans les dépenses publiques	36,4 %	19,5 %	44,1 %
Part dans le déficit public	75,0 %	10,4 %	14,6 %
Part dans la dette publique	81,0 %	9,6 %	9,4 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir du programme de stabilité 2014-2017 et des données de l'Insee)

Aussi, **une part importante des économies projetées serait réalisée dans le périmètre des administrations de sécurité sociale** et, en particulier, des dépenses relevant des lois de financement de la sécurité sociale. Dans le seul champ de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM), un effort de près de 10 milliards d'euros est prévu entre 2015 et 2017 ; celui-ci résulterait d'une décroissance progressive du taux d'évolution de l'ONDAM au cours de cette période qui devrait atteindre 1,9 % en 2017 contre 2,4 % en 2014. Ceci impliquerait **la réalisation de près de 3,3 milliards d'euros d'économies par an en moyenne**, comme le font apparaître les calculs réalisés par votre rapporteur pour avis, dont les résultats sont repris dans le tableau ci-après.

Tableau n° 4 : Cibles d'évolution de l'ONDAM retenues par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
ONDAM (évolution en %)	178,3 (+ 2,4 %)	182,0 (+ 2,1 %)	185,7 (+ 2,0 %)	189,2 (+ 1,9 %)
Montant des économies à réaliser*	-	3,0	3,3	3,5

* Le montant des économies à réaliser est calculé sur la base du tendancier de croissance des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM, qui était estimé à 3,8 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Selon le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, transmis au Parlement en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2015¹, les 10 milliards d'euros d'économies devant être réalisés dans le champ des dépenses qui relèvent de l'ONDAM résulteraient des **réorientations vers l'ambulatoire et la réduction des inadéquations hospitalières, ainsi que du renforcement de l'efficience de la prise en charge en établissements** (1,5 milliard d'euros), **d'actions sur les prix du médicament et la promotion des génériques** (3,5 milliards d'euros), **d'actions portant sur la pertinence et le « bon usage » des soins** (2,5 milliards d'euros), des **mesures de rationalisation des dépenses hospitalières** (2 milliards d'euros) et de la **poursuite de la lutte contre les abus et la fraude**. Ces différentes mesures seront déployées dans

¹ La présentation, chaque année, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques par le Gouvernement, est prévue par l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ce rapport a vocation à préparer l'examen et le vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement.

le cadre de la **stratégie nationale de santé** (SNS), qui sera précisée, notamment, par la prochaine loi de santé.

S'agissant des autres dépenses de protection sociale, **une économie de 11 milliards d'euros est prévue pour la période 2015-2017**. Celle-ci intègrerait 2,9 milliards d'euros d'économies résultant de la **réforme des retraites**¹ – concernant tant le régime de base que les régimes complémentaires – et de la **réforme de la politique familiale**, qui ont d'ores et déjà été adoptées. À cela viendraient s'ajouter les **mesures relatives à l'indexation des prestations sociales** (1,9 milliard d'euros), la **poursuite du rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite complémentaires** relevant de l'Agirc et de l'Arrco (2 milliards d'euros), la **réalisation, par le régime d'assurance chômage, d'une économie de 2 milliards d'euros**, la **poursuite de la réforme de la politique familiale** (0,8 milliard d'euros) et les **économies de fonctionnement réalisées par les organismes de protection sociale** (1,2 milliard d'euros).

Tableau n° 5 : Économies prévues dans le champ des ASSO hors ONDAM pour la période 2015-2017

(en milliards d'euros)

Réforme des retraites et de la politique familiale (décisions prises en 2013)	2,9
Non revalorisation de certaines prestations sociales	1,9
Redressement des régimes complémentaires Agirc-Arrco	2,0
Économies dans le champ de l'Unédic	2,0
Poursuite de la réforme de la politique familiale	0,8
Économies de fonctionnement des organismes de protection sociale	1,2
Total	10,8

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2014)

II. LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES

Les hypothèses sur lesquelles reposait la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 ont été révisées au cours du premier semestre de cette année et précisées dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017. Alors qu'à l'automne 2013, le Gouvernement retenait une prévision de croissance de 0,9 % en volume (2,3 % en valeur²) et d'inflation de 1,4 % pour 2014, **l'anticipation d'évolution du PIB est désormais de + 1,0 % en volume (+ 2,2 % en valeur) et celle de l'inflation de + 1,2 %**.

¹ Cf. avis n° 76 (2013-2014) fait par Jean-Pierre Caffet au nom de la commission des finances sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

² La croissance du PIB en valeur est déterminée à partir du déflateur de PIB et non de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Toutefois, la prévision de progression de la **masse salariale du secteur privé** demeure inchangée (+ 2,2 %). Ces principales hypothèses sont reprises dans le tableau ci-après.

A. UNE ANTICIPATION DE CROISSANCE DU PIB DE 1 %

Le Gouvernement prévoit un **retour progressif de la croissance au cours de l'année 2014**, dans la continuité de la dynamique engagée en 2013 - au cours de laquelle le PIB a progressé de 0,4 % -, en raison notamment de l'**accélération de la demande mondiale**, dont les effets seraient renforcés par les mesures adoptées en faveur de la compétitivité et, notamment, par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Tableau n° 6 : Principales hypothèses macroéconomiques

	2011	2012	2013	2014 (p)
Produit intérieur brut (PIB)				
Volume	2,1 %	0,3 %	0,3 %	1,0 %
Valeur	3,0 %	1,5 %	1,1 %	2,2 %
Masse salariale				
Secteur privé champ URSSAF	3,6 %	2,1 %	1,2 %	2,2 %
Emploi	1,1 %	0,0 %	- 0,6 %	0,1 %
Salaires moyen	2,5 %	2,2 %	1,8 %	2,1 %
Masse salariale plafonnée	3,4 %	2,5 %	1,2 %	1,8 %
Plafond de la sécurité sociale				
Montant annuel en euros	35 352	36 372	37 032	37 548
Variation en %	2,1 %	2,9 %	1,8 %	1,4 %
Hausse des prix et taux de revalorisation				
Prix hors tabac	2,1 %	1,9 %	0,7 %	1,1 %
Revalorisation de la BMAF au 1 ^{er} avril	1,5 %	1,0 %	1,2 %	0,6 %
Effet en moyenne annuelle	1,50 %	0,75 %	1,15 %	0,75 %
Revalorisation des pensions au 1 ^{er} avril*	2,1 %	2,1 %	1,3 %	0,6 %
Effet en moyenne annuelle	1,80 %	2,10 %	1,50 %	0,47 %

* À compter de 2014, la revalorisation des pensions de retraite est faite au 1^{er} octobre.

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2014)

Dans son avis du 5 juin 2014¹, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a formulé des **observations sur les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes au présent projet de loi de financement rectificative et au projet de loi de finances rectificative**². Celui-ci a jugé que les évolutions conjoncturelles récentes rendaient « *l'atteinte de l'objectif de croissance en 2014 moins probable* » – tout en précisant que la prévision n'était pas « *hors d'atteinte* ».

L'appréciation du Haut Conseil, qui avait estimé dans son avis portant sur le programme de stabilité 2014-2017³ que « *la prévision de croissance du Gouvernement de 1,0 % pour l'année 2014 [était] réaliste* », doit être examinée à l'aune des données publiées le 15 mai 2014 par l'Insee⁴ faisant apparaître **une croissance du PIB nulle au cours du premier trimestre 2014**. À ce titre, il convient de rappeler que le *Consensus Forecast*⁵ de juin 2014 anticipe **une croissance annuelle du PIB de 0,8 % en 2014**, alors que dans sa dernière note de conjoncture⁶, l'Insee retient une **hypothèse d'évolution de + 0,7 %**.

Pour autant, il apparaît que, comme le fait apparaître le tableau ci-après, **les prévisions de croissance retenues par le Gouvernement pour 2014 sont en ligne avec celles de la Commission européenne**⁷ qui anticipe également une hausse du PIB de 1 %, et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁸, qui prévoit une croissance de l'activité de 0,9 %. Cependant, dans une récente communication de juillet 2014, le Fonds monétaire international (FMI) a revu à la baisse sa prévision d'évolution de l'activité à + 0,7 %, contre 1,0 %.

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-03 du 5 juin 2014 relatif aux projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale.

² L'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que lorsque « le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ».

³ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

⁴ Insee, « Stabilité du PIB au 1^{er} trimestre 2014 », Informations rapides, n° 112, mai 2014.

⁵ Le Consensus Forecast est un organisme privé collectant mensuellement les prévisions d'un panel des principaux instituts de conjoncture privés.

⁶ Insee, Note de conjoncture, juin 2014.

⁷ Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2014 », European Economy, 3/2014, mai 2014.

⁸ OCDE, OECD Economic Outlook, mai 2014.

Tableau n° 7 : Prévisions de croissance pour la France

(en %)

	2014	2015
Programme de stabilité 2014-2017	1,0	1,7
Commission européenne (mai 2014)	1,0	1,5
OCDE (mai 2014)	0,9	1,5
FMI (juillet 2014)	0,7	1,4

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents cités)

En outre, plusieurs évolutions encourageantes pourraient soutenir la reprise de l'activité dont, notamment, le **redémarrage de l'activité économique constatée en Europe**, les **décisions de politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) annoncées le 5 juin dernier**, qui pourraient bénéficier aux États de la zone euro¹ et le **rebond de la demande mondiale adressée à la France** identifiée par l'Insee dans sa note de conjoncture de juin 2014.

Enfin, il faut souligner qu'**il demeure difficile, à ce stade de l'exercice, de formuler des prévisions définitives sur l'évolution de la situation économique de la France**. À cet égard, il convient de rappeler les évolutions survenues au cours de l'année 2013 pour laquelle le taux de croissance est longtemps demeuré incertain. En raison des évolutions conjoncturelles constatées au début de l'année 2013, le *Consensus Forecast* avait, jusqu'à l'été, retenu une hypothèse d'évolution du PIB de - 0,3 % ; le Gouvernement, quant à lui, avait maintenu une prévision de croissance de 0,1 % jusqu'au mois de décembre. Pourtant, les dernières données disponibles font apparaître une progression de l'activité de 0,3 % en 2013.

Au total, l'atteinte d'**un taux de croissance de 1 % en 2014 paraît demeurer crédible** - ce qu'a reconnu, rappelons-le, le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 5 juin 2014.

B. UNE PRÉVISION D'INFLATION DE 1,2 %

Ainsi que le souligne l'Insee dans sa note de conjoncture de juin, **le principal aléa entourant le scénario économique pour l'année 2014 réside dans la trajectoire d'inflation**. Dans son avis précité, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a jugé que « *la prévision d'une inflation de 1,2 % en moyenne sur l'année 2014 [était] manifestement élevée au vu de celle constatée depuis l'automne 2013 (0,7 % en glissement annuel) et des anticipations des chefs d'entreprise sur l'évolution de leurs prix de vente* ».

¹ Les décisions de politiques monétaires annoncées par la Banque centrale européenne (BCE) le 5 juin 2014 sont détaillées dans le rapport précité du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, François Marc, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014.

Le *Consensus Forecast*, lui, retient une hypothèse d'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) de + 0,8 % en 2014 – avec une prévision minimale de + 0,6 % et une prévision maximale de + 1,1 % –, alors que selon l'Insee l'inflation resterait inférieure à 1 %. Pour autant, ce dernier a également noté que « *l'inflation pourrait croître à nouveau notamment si les mesures annoncées par la BCE début juin permett[aient] de faire baisser l'euro* ».

C. UNE PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE DE 2,2 %

Enfin, l'avis du Haut Conseil du 5 juin 2014 indique que « *les créations d'emplois marchands et, par suite, l'évolution de la masse salariale paraissent surestimées dans les prévisions du Gouvernement au vu des informations disponibles* », constatant « *en particulier que ces prévisions sont sensiblement plus élevées que celles de l'Unédic ou d'autres institutions (Commission européenne, OCDE) ou organismes (Coe-Rexecode)* ».

Cependant, dans le programme de stabilité 2014-2017, le Gouvernement estimait que « *le redressement de l'activité et les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité créeraient les conditions pour enregistrer une légère hausse de l'emploi marchand en 2014 (+ 15 000 postes en moyenne annuelle, soit + 0,1 %)* », l'accélération des créations d'emplois marchands n'intervenant qu'à compter de 2015. Pour autant, en 2014, l'emploi resterait dynamique dans le secteur non marchand, avec une progression nette de 130 000 postes du fait de la progression du nombre de bénéficiaires d'emplois aidés.

III. LE PLFRSS ET LA TRAJECTOIRE DU SOLDE PUBLIC

De par sa contribution à l'effort supplémentaire en dépenses programmé pour 2014, **le présent projet de loi de financement rectificative participe pleinement à l'amélioration du solde public**, ainsi qu'à la **correction de l'« écart important »** constaté au titre de l'exercice 2013 entre le solde structurel et la trajectoire arrêtée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017¹.

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

A. L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹, **les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale - de la même manière que les projets de loi de finances et les projets de loi de finances rectificative - comprennent un article liminaire** « présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre » ; aussi les éléments figurant dans l'article liminaire du présent projet de loi sont-ils repris dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : Comparaison des prévisions de soldes avec la LPFP

(en points de PIB)

	Exécution 2013	Prévision d'exécution 2014	Soldes prévus par la LPFP	Écart avec les soldes prévus par la LPFP
Solde structurel (1)	- 3,1	- 2,3	- 1,1	- 1,2
Solde conjoncturel (2)	- 1,2	- 1,5	- 1,0	- 0,5
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	0,0	0,0	- 0,1	0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 4,3	- 3,8	- 2,2	- 1,6

Note de lecture : les calculs du présent article sont effectués sur la base du solde 2014 des administrations publiques selon les principes du SEC 95, c'est-à-dire le même système de comptabilité nationale que celui utilisé dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), et non en SEC 2010.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'article liminaire du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale)

1. Une prévision de solde effectif de - 3,8 % du PIB

Il apparaît donc que la prévision de solde effectif pour 2014 s'élève à - 3,8 %, laissant subsister un écart de - 1,6 point de PIB avec l'objectif fixé par la loi de programmation. Cet écart est à attribuer, tout d'abord, à un solde conjoncturel plus dégradé de 0,5 point de PIB (- 1,5 % du PIB) que la prévision de la loi de programmation des finances publiques, qui s'explique par la reprise de l'activité moins rapide qu'anticipé. En effet, alors que la loi de programmation prévoyait une croissance de 0,8 % en 2013, celle-ci n'a été que de 0,3 % cette année ; de même, la prévision d'évolution du PIB a dû être abaissée de + 2,0 % du PIB à + 1,0 % pour 2014.

Ensuite, l'écart résulte d'un solde structurel inférieur de 1,2 point de PIB à l'objectif, ce qui est explicité *infra* dans l'analyse de l'évolution du solde structurel. Enfin, la révision des mesures ponctuelles et temporaires

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

est à l'origine du reliquat de 0,1 point de PIB, le coût des contentieux fiscaux ayant été revu à la baisse, du fait du décalage de la chronique du contentieux du précompte et du contentieux dit « organisme de placement collectif en valeurs mobilières » (OPCVM).

Il convient de noter que si **la prévision de solde effectif est plus dégradée de 0,2 point de PIB que celle retenue dans le cadre de la loi de finances pour 2014** (- 3,6 % du PIB) – qui servait également de référence à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 –, ceci s'explique entièrement par un effet de base négatif pour - 0,2 point de PIB sur l'exercice 2013. Aussi **la variation du solde effectif pour l'année 2014 n'est-elle pas révisée entre le projet de loi de finances et le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale** : le solde effectif serait amélioré de près de 0,5 point de PIB par rapport à 2013 où il s'élevait à - 4,3 % du PIB.

S'agissant du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), celui-ci a estimé, dans son avis du 5 juin 2014, qu'« *une croissance inférieure à celle prévue par le Gouvernement se traduirait par un déficit effectif plus important* ». Pour autant, dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a pu montrer qu'une moindre progression du PIB aurait une incidence limitée sur l'évolution du solde effectif en 2014 ; en effet, dans le cadre des projections réalisées par ce dernier, en cas de réalisation d'un scénario « pessimiste »¹ – reposant sur une hypothèse de croissance de 0,6 % et d'évolution des prix à la consommation de + 0,8 % –, le déficit effectif s'établirait à 4 % du PIB en fin d'année, ce qui ne serait pas de nature à compromettre la trajectoire budgétaire de la France.

En tout état de cause, l'ajustement structurel de 0,8 point de PIB qui serait réalisé en 2014 (cf. *infra*) contribuerait au **retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015**, conformément aux préconisations formulées par le Conseil de l'Union européenne en juin 2013² dans le cadre la procédure de déficit excessif (PDE) – cet objectif a été confirmé dans le programme de stabilité transmis par la France en mai dernier.

¹ Le scénario « pessimiste » reprend les hypothèses d'évolution du PIB et des prix à la consommation de l'organisme retenant la plus faible prévision de croissance dans le Consensus Forecast de juin 2014.

² Il convient de rappeler que, dans une décision du 21 juin 2013, le Conseil de l'Union européenne a reporté le terme de la procédure de déficit excessif (PDE) concernant la France, cette dernière ne devant plus ramener son déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2013, mais en 2015.

2. Une anticipation de solde structurel de - 2,3 % du PIB

La prévision de solde structurel pour 2014 (- 2,3 % du PIB), quant à elle, fait apparaître **un écart de - 1,2 point de PIB à la trajectoire de solde structurel** fixée par la loi de programmation (LPFP) pour les années 2012 à 2017 (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 9 : Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques prévue par la LPFP

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde conjoncturel (1)	- 0,8	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (3)	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0

Source : article 2 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Il convient, avant toute chose, de rappeler que **le solde structurel constitue, dorénavant, la principale référence de la politique budgétaire de la France**, et ce depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), qui a été transposé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Par suite, si la « règle des 3 % » concernant le déficit public effectif a été maintenue, **la trajectoire de redressement des comptes publics est définie sur la base du solde structurel**. En application du pacte de stabilité et de croissance (PSC) « renforcé », un État faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE) ne saurait être sanctionné dès lors qu'il a réalisé les ajustements de solde structurel recommandés par le Conseil de l'Union européenne. Le volet préventif s'appuie également sur une trajectoire de solde structurel.

La finalité de cette évolution du cadre budgétaire et financier européen était de **mieux concilier consolidation budgétaire et croissance économique**. Le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. En quelque sorte, il s'agit du solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel¹. Dès lors, en ce qu'elle écarte – du moins en partie – les effets de la conjoncture, une cible budgétaire définie en termes de solde structurel évite

¹ Le PIB potentiel correspond au niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme.

qu'une dégradation de la situation économique n'appelle un ajustement des finances publiques aux conséquences récessives.

En application du TSCG, les États doivent **déterminer un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel** – qui ne peut être inférieur à - 0,5 % du PIB – et, dans cette perspective, **s'engager à suivre une trajectoire de solde structurel**. Afin de garantir le respect de cette trajectoire, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, répondant à une exigence du TSCG, a institué un **mécanisme de correction budgétaire** ayant vocation à se déclencher automatiquement si des « écarts importants » sont constatés par rapport à cette dernière (cf. encadré ci-après).

C'est donc dans ce cadre qu'a été définie la trajectoire pluriannuelle de solde structurel précisée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 précitée, qui est orientée vers **l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016** – correspondant à l'objectif à moyen terme (OMT) de la France.

L'écart de - 1,2 point de PIB entre la prévision de solde structurel pour 2014 et cette trajectoire est intégralement imputable aux écarts apparus en 2012 et 2013. Selon les constatations du projet de loi de règlement pour 2013, cet écart s'élevait à - 1,5 point de PIB en 2013. Celui-ci s'expliquait par le moindre dynamisme des recettes (0,5 point de PIB), le rendement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles en recettes (0,15 point de PIB), ainsi que par un affaiblissement de l'effort dépenses (0,3 point de PIB) du fait de révision de l'inflation à la baisse. Le reste de l'écart, soit 0,6 point de PIB, trouvait son origine dans les révisions apportées aux résultats des exercices antérieurs. En tout état de cause, un écart de - 1,5 point de PIB constitue un « écart important », qui a justifié **le déclenchement du mécanisme de correction budgétaire** à la suite de la publication de l'avis du 23 mai 2014¹ du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

Le mécanisme de correction budgétaire

Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction budgétaire sont prévues par l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Celui-ci prévoit que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend, en vue du dépôt du projet de loi de règlement, un avis identifiant, le cas échéant, **les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.**

Ainsi, le mécanisme de correction est déclenché lorsque le Haut Conseil identifie de tels écarts. L'article 23 précité précise qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

Dès lors que, dans son avis sur le projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a identifié des écarts importants entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel, **le Gouvernement est dans l'obligation d'exposer les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement.**

Par ailleurs, conformément à l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement doit proposer des mesures de correction dans **le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**, présenté au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Le Gouvernement doit également tenir compte des écarts importants identifiés « au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ». À ce titre, au projet de loi de finances de l'année suivant le déclenchement du mécanisme de correction, est annexé un rapport analysant « les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques ». La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise que, « le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques ».

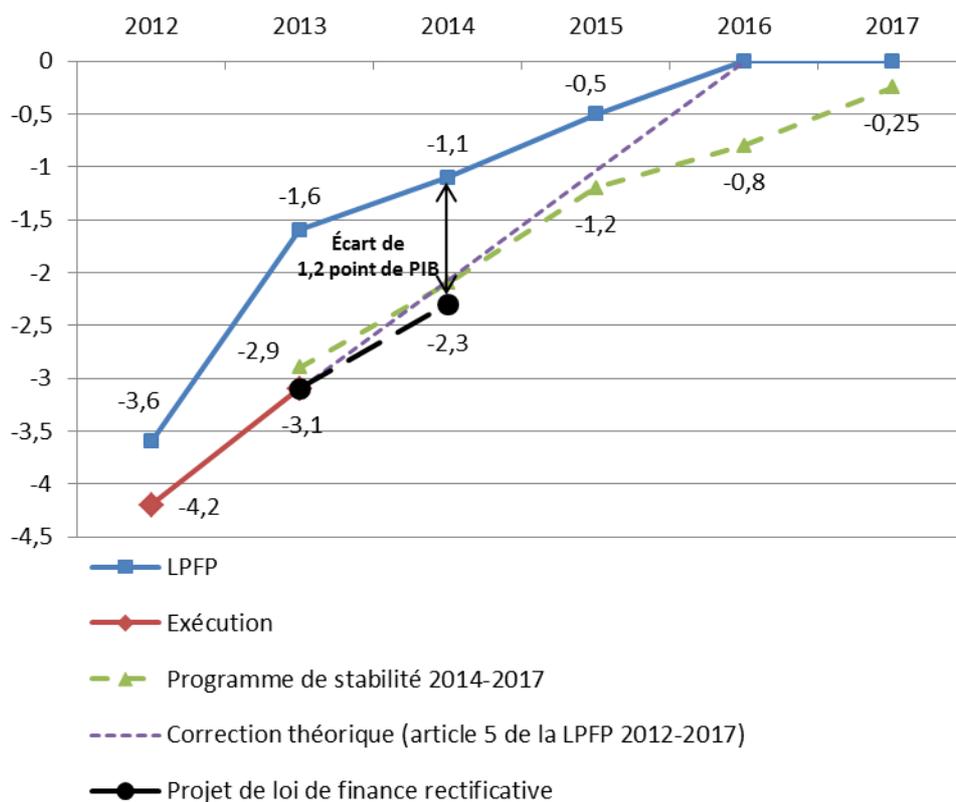
Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) livre une appréciation des mesures de correction proposées dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année.

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) précité précise, enfin, que les mesures de correction – présentées par le Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – doivent permettre « de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés ». Ceci signifie qu'un écart important constaté au titre de l'année n au cours de l'année n+1 se doit d'être corrigé avant la fin de l'année n+3¹.

¹ Cf. rapport n° 96 (2012-2013) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

Force est de constater qu'en 2014, l'écart de solde structurel à la trajectoire pluriannuelle serait stabilisé et engagerait même un repli, et ce grâce à l'effort structurel prévu dans le cadre de l'exercice 2014 – effort qui est conforté par le présent projet de loi de financement rectificative et par le projet de loi de finances rectificative.

Graphique n° 1: Trajectoires de solde structurel



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

3. Un effort structurel de 0,8 point de PIB

En effet, anticipant le déclenchement du mécanisme de correction, le Gouvernement a proposé, lors de l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014, de relever l'effort structurel à 0,9 point de PIB, soit un niveau supérieur de 0,4 point à celui prévu dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Cet effort reposait sur des mesures nouvelles en recettes (0,2 point de PIB) et les dépenses (0,7 point de PIB).

Cependant, depuis l'automne dernier, les prévisions de recettes et de dépenses pour 2014 ont été revues, conduisant à réviser l'ampleur de l'effort structurel. En raison du moindre dynamisme de recettes et de la révision à la baisse du rendement des prélèvements obligatoires, l'effort

structurel en recettes projeté en 2014 a été ramené à 0,1 point de PIB. De même, la correction à la hausse des anticipations de croissance des dépenses des collectivités territoriales et l'inflation plus faible que prévu ont eu pour effet d'atténuer l'effort en dépenses initialement envisagé.

Pour autant, l'effort en dépenses consenti en 2014 serait maintenu grâce aux **4 milliards d'euros d'économies supplémentaires prévus dans les textes financiers rectificatifs pour 2014**, dont 1,6 milliard d'euros seraient réalisés sur le budget de l'État, 0,4 milliard d'euros seraient permis par la révision du rythme de décaissement des investissements d'avenir, 0,3 milliard d'euros résulteraient de l'absence temporaire de revalorisation des prestations sociales et 0,8 milliard d'euros proviendraient de la consolidation de l'acquis de la maîtrise des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM - comme nous allons le montrer. En outre, un effort de 0,9 milliard d'euros en dépenses serait réalisé par l'Unédic (600 millions d'euros) et le Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF ; pour 300 millions d'euros), qui relèvent du périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Au total, **l'effort structurel prévu pour 2014 serait de 0,8 point de PIB**, permettant, en l'absence de composante non discrétionnaire, un ajustement du solde structurel de 0,8 point de PIB également.

Tableau n° 10 : Répartition de l'effort structurel prévu en 2014

(en points de PIB)

	2014 dans la LPFP 2012-2017	LFI 2014	PLFR 2014
Effort structurel, dont :	0,5	0,9	0,8
<i>Effort en recettes</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>
<i>Effort en dépenses</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

B. UN PLFRSS PORTEUR DE 1,1 MILLIARD D'EUROS D'ÉCONOMIES

Le présent projet de loi de financement rectificative porte **une part substantielle des 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires programmés pour 2014**. En effet, les mesures portant sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et sur la stabilisation des prestations de retraite représentent un effort approchant 1,1 milliard d'euros.

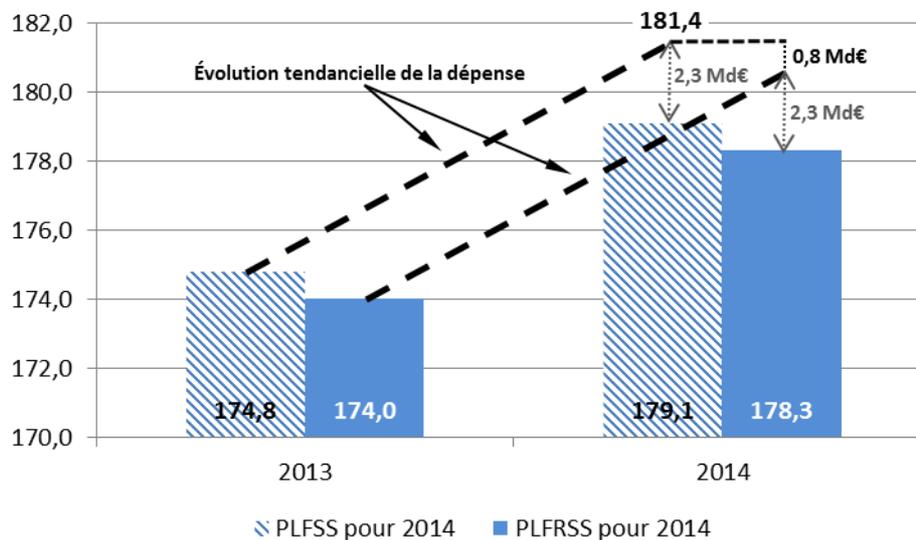
1. Un ONDAM abaissé de 800 millions d'euros

Le présent projet de loi prévoit, tout d'abord, **une consolidation de l'acquis de la maîtrise des dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**. L'année 2013 a été marquée par une exécution de l'ONDAM inférieure de 1,4 milliard d'euros à la prévision retenue dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013¹. Toutefois, **cette moindre dépense n'avait pas été intégralement prise en compte lors de la détermination de l'ONDAM pour 2014 par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014**, la sous-consommation s'étant révélée, finalement, de 0,8 milliard d'euros supérieure au montant prévu par cette dernière au titre de l'exercice 2013.

Par conséquent, **l'article 12 du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale arrête un nouvel ONDAM – qui est défini en valeur – intégrant la sous-consommation constatée en 2013**, ce qui revient à accroître de 0,8 milliard d'euros le montant d'économies prévu en 2014.

Comme le fait apparaître le graphique ci-après, la LFSS pour 2014 a arrêté, sur la base de la prévision de consommation des dépenses d'assurance maladie pour 2013 (174,8 milliards d'euros), **un ONDAM d'un montant de 179,1 milliards d'euros**, correspondant à un taux d'évolution de + 2,4 %. Aussi, cet objectif supposait la réalisation de 2,3 milliards d'euros d'économies par rapport à la progression tendancielle des dépenses relevant de l'ONDAM, actuellement estimée à 3,8 % par an.

¹ L'écart des dépenses constatées par rapport à l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 résulte essentiellement du sous-objectif portant sur les soins de ville, qui a été sous-exécuté à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

Graphique n° 2: Pérennisation en 2014 de la sous-consommation constatée dans le champ de l'ONDAM en 2013*(en milliards d'euros)*

Note : l'évolution tendancielle de la dépense est calculée sur la base du tendanciel de croissance des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM, qui était estimé à 3,8 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Aussi, la révision à la baisse de l'ONDAM – à 178,3 milliards d'euros – par le présent projet de loi conduit à **accroître le différentiel entre l'objectif et le tendanciel retenu dans le cadre de la LFSS pour 2014 de 2,3 milliards d'euros à 3,1 milliards d'euros**, ce qui revient à renforcer l'effort dans le champ des dépenses relevant de l'ONDAM. Dans ces conditions, le taux d'évolution des dépenses d'assurance maladie par rapport à l'exécution demeurerait égal à + 2,4 % en 2014.

En outre, il convient de souligner que **la pérennisation en 2014 de la sous-consommation constatée en 2013 demeure crédible à ce stade de l'exercice**, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie ayant indiqué dans son avis du 27 juin 2014¹ que « l'ONDAM, tel qu'il a été voté en LFSS pour 2014, devrait pouvoir être respecté avec une marge de plusieurs centaines de millions d'euros ».

¹ Cf. avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie n° 2014-2 du 27 mai 2014 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Avastin® et Lucentis® : la solution proposée par le Gouvernement pour un traitement moins coûteux de la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA)

Environ 430 millions d'euros ont été dépensés par l'assurance maladie en 2013 pour rembourser les dépenses du médicament Lucentis®, seul produit disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour le traitement de la DMLA. Or un autre médicament, moins coûteux et remplissant le même objectif, existe - l'Avastin® - mais ne dispose pas d'AMM pour cet usage.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement autorisant l'usage de médicaments hors de leur AMM, dans le cadre d'une recommandation temporaire d'utilisation, tenant compte de la nouvelle jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Cet amendement devrait permettre de réaliser des économies significatives dans le champ de l'ONDAM en 2014 et dans les années à venir.

2. La stabilisation temporaire des prestations de retraite

L'article 9 du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale prévoit **une stabilisation temporaire de certaines prestations sociales**. Aussi, en application de ce dispositif, **les revalorisations des pensions de retraite de base¹ n'interviendraient pas au 1^{er} octobre 2014** - à l'exception des petites pensions (cf. *infra*).

En tout état de cause, selon l'étude d'impact de cet article, **la stabilisation des pensions de retraite devrait être limitée dans ses effets**, dans la mesure où « *la revalorisation qui devait intervenir était particulièrement basse (0,6 %)* », ce que permet d'illustrer le tableau ci-après.

Tableau n° 11 : La revalorisation des pensions en 2014

(en %)

		2011	2012	2013	2014 (p)
Prix hors tabac estimés pour l'année N	(1)	1,8	1,8	1,2	1,1
Régularisation sur l'inflation N-1	(4)=(2)-(3)	0,3	0,3	0,1	- 0,5
Régularisation définitive constatée pour l'année N-1	(2)	1,5	2,1	1,9	0,7
Prix hors tabac estimés en N-1 pour l'année N-1	(3)	1,2	1,8	1,8	1,2
Revalorisation effective	(5)=(1)+(4)	2,1	2,1	1,3	0,6
Augmentation en moyenne annuelle		1,8	2,1	1,5	0,47
Inflation mesurée par l'Insee : prix hors tabac de l'année N		2,1	1,9	0,7	-

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2014)

¹ Les pensions de retraite des régimes complémentaires sont fixées selon des modalités distinctes. Pour mémoire, en vertu de l'accord du 13 mai 2013, l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) ont prévu une sous-indexation de 1 point des pensions complémentaires par rapport à l'inflation en 2014 et 2015 (sans indexation négative possible).

Selon le Gouvernement, cette mesure relative aux pensions de retraite permettrait **une économie de 220 millions d'euros en 2014**, en retenant une hypothèse d'inflation de 1,1 %, puis de 935 millions d'euros en 2015. Toutefois, votre rapporteur pour avis souhaiterait souligner la possible incidence d'une inflation moindre qu'anticipé en 2014 sur le « rendement » de la stabilisation de pensions de retraite. Ainsi, selon ses calculs, **une évolution de l'indice des prix à la consommation de + 0,8 % - qui correspond à la prévision moyenne du *Consensus Forecast* de juin 2014 -, au lieu de + 1,1 %, aurait pour conséquence de diviser par deux la moindre dépense pour 2014** - qui serait alors d'environ 110 millions d'euros - résultant de ce dispositif.

Par ailleurs, **la mesure proposée préservera les retraités les plus modestes**. L'article 9 exclut en effet du champ de la non revalorisation ponctuelle :

- les pensions de base des **retraités percevant une retraite globale inférieure ou située autour du seuil de 1 200 euros par mois**. Pour ces dernières, le principe d'une revalorisation au 1^{er} octobre 2014 est donc maintenu selon les modalités suivantes : les retraités percevant un montant total de pensions de retraite tous régimes - de base et complémentaire - inférieur ou égal à 1 200 euros mensuels bruts verront leurs pensions revalorisées de 0,6 %, tandis que ceux percevant un montant total de pensions de retraite compris entre 1 201 et 1 205 euros verront leurs pensions augmentées de la moitié du coefficient de revalorisation prévu - soit 0,3 % - au 1^{er} octobre 2014 ;

- les **allocations de solidarité aux personnes âgées** (ASPA, anciennement minimum vieillesse). Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre de la réforme des retraites, ces prestations ont été **revalorisées de 0,6 % le 1^{er} avril 2014**. De plus, elles feront l'objet d'une **seconde revalorisation le 1^{er} octobre 2014**, pour atteindre 800 euros mensuels.

Les difficultés techniques liées à l'application du seuil de 1 200 euros pour la non revalorisation des pensions de retraite

La multiplicité des régimes de retraite, de base et complémentaire, et la part élevée de polypensionnés (environ un tiers des effectifs de pensionnés nés en 1942) rend particulièrement difficile la connaissance du montant total de pensions perçues par les retraités en France.

Un système d'information baptisé Échange inter-régimes de retraite (EIRR) a été mis en place par la Caisse nationale d'assurance vieillesse en 2009. Cependant, un certain nombre de régimes ne transmettent pas d'informations à l'EIRR ou les transmettent en retard. Aussi, l'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise-t-elle :

« l'application du plafond de 1 200 euros aura un impact significatif en gestion sur les régimes vieillesse (...). Elle nécessitera des adaptations informatiques, qui sont non négligeables (...). Ces contraintes de délais, irréductibles en raison de la nécessité d'assurer la correcte mise en œuvre de la mesure, pourraient conduire à un différé de un ou plusieurs mois, qui ferait l'objet d'un rattrapage de la revalorisation effective ».*

* Étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, page 69.

Enfin, dans le champ du régime général d'assurance vieillesse, il convient de signaler le **rebasage du fonds national d'action sanitaire et sociale géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)¹, à hauteur de 50 millions d'euros**. Les dépenses d'intervention de ce fonds en faveur des personnes âgées ont sensiblement baissé en 2013, ce qui participe à la révision à la baisse de l'objectif de dépenses de la branche vieillesse pour 2014.

Au total, les économies supplémentaires consenties dans le champ de la branche vieillesse s'élèveraient à **270 millions d'euros** environ en 2014.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : l'exclusion de l'allocation de logement familial du gel des prestations

Initialement, l'**article 9** du présent projet de loi prévoyait également la **non revalorisation des paramètres de calcul de l'allocation de logement familial (ALF)**. Une mesure identique a été présentée en projet de loi de finances rectificative pour le calcul de l'allocation personnalisée au logement (APL) et de l'allocation de logement social (ALS).

Comme l'APL et l'ALS, l'ALF est versée sous conditions de ressources aux foyers modestes afin de réduire le montant de leur loyer ou la mensualité de leur emprunt immobilier. Toutefois, l'ALF est attribuée essentiellement aux ménages ayant des personnes à charge (enfants,

¹ Le fonds national d'action sanitaire et sociale de la CNAV finance des aides à la personne (aide-ménagère à domicile, portage de repas etc.) et des actions de prévention (aide à l'amélioration de l'habitat, aide au retour à domicile après hospitalisation, installation de téléalarme etc.).

personnes âgées) et qui n'habitent pas un logement conventionné ouvrant droit à l'APL. Elle est financée intégralement par la branche famille de la sécurité sociale, soit un montant de 4,4 milliards d'euros en 2013 pour 1,3 million d'allocataires.

Aux termes de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale, les paramètres de calcul de l'ALF (notamment les plafonds de loyers et le montant forfaitaire des charges¹), sont révisés **chaque année au 1^{er} octobre en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL)**, établi par l'Insee.

Afin de contenir les dépenses de la branche famille, le PLFSS pour 2014 avait déjà proposé l'absence de revalorisation de ces prestations au titre de l'année 2014. Cette mesure avait néanmoins été remplacée par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, par un report de la date de revalorisation du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre. Il en avait résulté une révision à la baisse des économies prévues de 46 à 34,5 millions d'euros.

À l'initiative de notre collègue député Dominique Lefebvre, rapporteur pour avis de la commission des finances, et des membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques à l'article 9 du présent projet de loi, visant à exclure du champ du « gel » l'ALF**, par cohérence avec les amendements similaires adoptés dans le cadre du projet de loi de finances rectificative relatifs à l'ALS et à l'APL. Le maintien de la revalorisation des paramètres de calcul de l'ALF au 1^{er} octobre 2014 entraîne **une révision à la baisse des économies dans le champ de la sécurité sociale de l'ordre de 8,75 millions d'euros en 2014 et de 35 millions d'euros en 2015.**

C. LES ÉCONOMIES PORTÉES PAR LE RESTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

En plus des mesures d'économies relatives à l'ONDAM et aux prestations de retraite, il convient de signaler certaines mesures qui ne trouvent pas de traduction législative dans le présent projet de loi de financement mais qui auront un impact sur le solde des administrations publiques en 2014 :

- **600 millions d'euros de moindres dépenses constatées en 2013 dans le champ de l'assurance chômage.** Celles-ci seront pérennisées et entraîneront donc une économie de 600 millions d'euros par rapport à la prévision initiale pour 2014. À cela viendraient s'ajouter les effets de la nouvelle convention d'indemnisation du chômage de l'Unédic, issue de

¹ Les cinq paramètres de calcul de l'ALF listés à l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale sont : les plafonds de loyers, les plafonds des charges de remboursement des contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème, le montant forfaitaire des charges, les équivalences de loyer et de charges locatives et le terme constant de la participation personnelle du ménage.

l'accord signé en mars 2014. Celle-ci devrait se traduire par des économies supplémentaires d'environ 300 millions d'euros en 2014 et de 830 millions d'euros en 2015¹ ;

- **300 millions d'euros de moindres dépenses de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**, en raison de la moindre consommation des crédits du fonds national d'action sociale de la caisse².

IV. LES SOLDES PRÉVISIONNELS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2014

Le présent projet de loi de financement procède à la révision des soldes prévisionnels du régime général, du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de l'ensemble des régimes obligatoires de base pour l'année 2014 en fonction des résultats constatés en 2013, de l'actualisation des prévisions et des mesures nouvelles proposées par le PLFRSS.

Tableau n° 12 : Comparaison des soldes du régime général, des régimes obligatoires de base et du FSV en 2013 et en 2014

(en milliards d'euros)

	2013	2014 (LFSS)	2014 (PLFRSS)	Écart 2014 (PLFRSS) avec	
				Exécution 2013	2014 (LFSS)
Maladie	-6,8	-6,1	-6,1	0,7	0,0
AT-MP	0,6	0,1	0,3	-0,3	0,2
Retraite	-3,1	-1,3	-1,3	1,8	0,0
Famille	-3,2	-2,3	-2,7	0,5	-0,4
Total régime général	-12,5	-9,6	-9,7*	2,8	-0,1
Ensemble des régimes obligatoires de base	-13,3	-9,9	-10,1	3,2	-0,2
FSV	-2,9	-3,4	-3,5	-0,6	-0,1
Total ensemble des régimes obligatoires de base et FSV	-16,2	-13,3	-13,6	2,6	-0,3

* Les écarts entre le total et la somme des résultats des différentes branches du régime général tiennent aux arrondis.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2014 et de l'annexe A au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

¹ Unédic, Impact de la nouvelle convention d'assurance chômage, mai 2014.

² Le fonds national d'action sociale de la CNAF finance divers services et équipements (accueil de la petite enfance, activités extra-scolaires, animation de la vie sociale etc.) ainsi que des aides financières dites « extra-légales » à destination des familles (notamment des aides au logement).

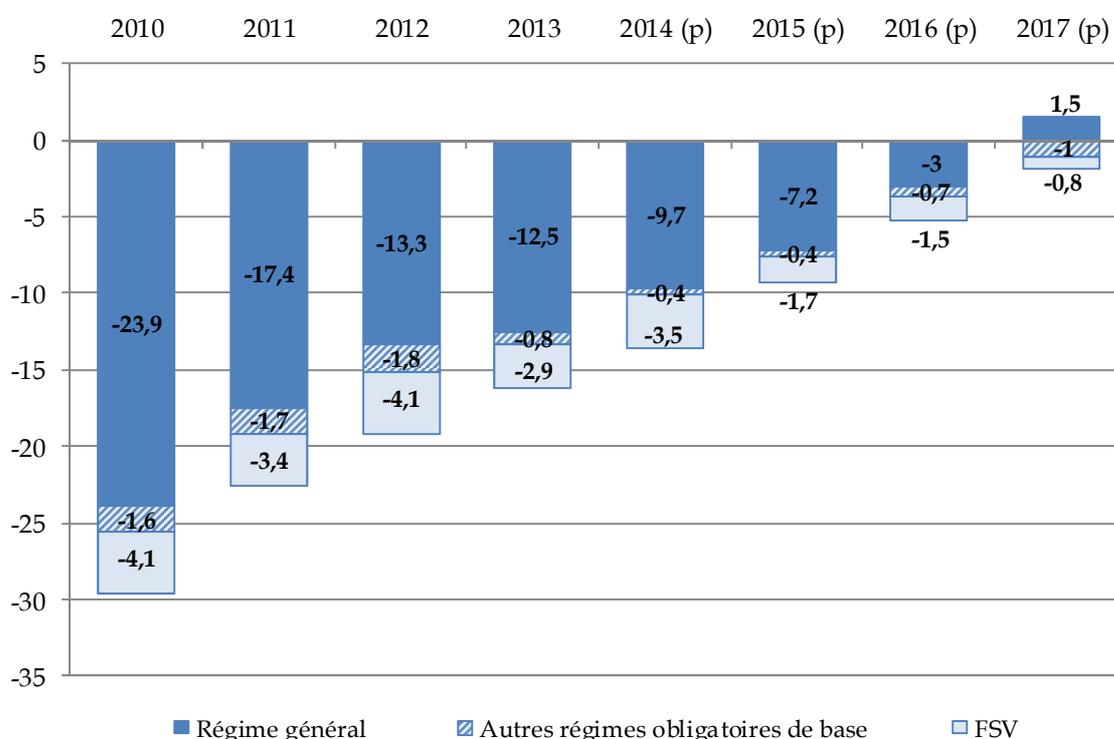
A. LA CONFIRMATION DU REDRESSEMENT DES COMPTES SOCIAUX EN 2014 PAR RAPPORT À 2013

La réduction des déficits des différents régimes de base de la sécurité sociale devrait se poursuivre en 2014, à un rythme plus soutenu qu'en 2013. Ainsi, en tenant compte des nouvelles prévisions du présent projet de loi de financement, **le déficit du régime général devrait se réduire de 2,8 milliards d'euros en 2014 par rapport à 2013** et celui de **l'ensemble des régimes obligatoires de base de 3,2 milliards d'euros**. En revanche, le solde du FSV devrait se dégrader de 600 millions d'euros, pour atteindre - 3,5 milliards d'euros.

Il convient de rappeler que les résultats du régime général pour l'année 2013 ont eux-mêmes été meilleurs que les prévisions de la LFSS pour 2014 en raison de la sous-consommation de 800 millions d'euros dans le champ de l'ONDAM (cf. *supra*).

Graphique n° 3 : Réduction des déficits du régime général, de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV depuis 2010

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2013 et de juin 2014 et de l'annexe A au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Les efforts consentis ces dernières années devraient ainsi permettre de **réduire les déficits de l'ensemble des régimes obligatoires de base** (FSV compris) **de plus d'un tiers entre 2011 et 2014** (de 22,6 milliards d'euros à 13,6 milliards d'euros).

B. UNE LÉGÈRE DÉGRADATION DES SOLDES PRÉVISIONNELS PAR RAPPORT AU PLFSS POUR 2014

D'après l'annexe A au présent projet de loi de financement, les prévisions de soldes de la sécurité sociale pour 2014 **se dégradent de 300 millions d'euros au total par rapport à la prévision retenue dans la LFSS pour 2014**.

Cet écart, d'une faible ampleur, s'explique principalement par **des recettes inférieures aux prévisions**, en particulier pour les impôts et taxes affectés et les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, en dépit de la hausse de 2 points du taux global d'imposition sur ces revenus¹. Au total, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base devraient être inférieures de **1,7 milliard d'euros** au montant prévu en LFSS pour 2014.

Tableau n° 13 : Recettes par catégorie des régimes obligatoires de base en 2014

(en milliards d'euros)

	2014 (LFSS)	2014 (PLFRSS)	Écart
Cotisations effectives	252,7	253,1	0,4
Cotisations prises en charge par l'État	3,5	3,1	-0,4
Cotisations fictives de l'employeur	38,9	38,9	0
Contribution sociale généralisée (CSG)	74,7	74,3	-0,4
Impôts, taxes et autres contributions sociales	61,1	59,4	-1,7
Transferts	29,3	29,7	0,4
Produits financiers	0,1	0,1	0
Autres produits	4,2	4,3	0,1
TOTAL	464,6	462,9	-1,7

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'annexe B au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et de l'annexe C à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014)

¹ Le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2014 indique que la baisse des prélèvements sur les revenus de placement est particulièrement marquée en 2013 principalement en raison du recul des dividendes distribués (- 40 %). En 2014, le moindre rendement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (+ 0,4 %) proviendrait de l'effet de mesures adoptées entre 2012 et 2013 : contrecoup de la taxation au fil de l'eau des intérêts acquis dans les plans d'épargne logement ouverts depuis 2011, abattement exceptionnel de 25 % sur les plus-values immobilières pour les cessions réalisées entre le 1^{er} septembre et le 31 août 2014.

La **croissance des dépenses de prestations** devrait quant à elle nettement **se ralentir en 2014** (+ 2,5 % contre + 2,9 % en 2013), principalement en raison du rythme d'évolution moins soutenu des prestations familiales (+ 1,2 % prévu en 2014 contre + 2,4 % en 2013).

Les mesures d'économies prévues par le présent projet de loi de financement permettent de corriger partiellement la tendance observée sur le premier semestre 2014. En l'absence des mesures de non revalorisation des prestations de retraite, le déficit prévisionnel du régime général s'élèverait à 9,9 milliards d'euros, contre 9,7 milliard d'euros prévus par le PLFRSS.

Enfin, la trajectoire pluriannuelle présentée en annexe A au présent projet de loi de financement confirme le **retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à l'horizon 2017** (un solde de + 1,5 milliard d'euros pour le régime général et de + 0,5 milliard d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base). En revanche, le FSV (- 800 millions d'euros) ainsi que les régimes de base autres que le régime général demeureront déficitaires en 2017 (cf. graphique *supra*).

DEUXIÈME PARTIE

SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS : LA CONCRÉTISATION DU PACTE DE SOLIDARITÉ

L'**article premier** du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale vise à introduire une plus grande **progressivité des cotisations salariales** de sécurité sociale, pour les salariés du secteur privé comme pour les fonctionnaires.

Partie intégrante du **Pacte de responsabilité et de solidarité**, cette mesure en faveur du pouvoir d'achat des ménages constitue le pendant des allègements de cotisations patronales de sécurité sociale.

I. DES COTISATIONS SALARIALES ESSENTIELLEMENT PROPORTIONNELLES

Conformément à la logique assurantielle du système de protection sociale français, les cotisations sont proportionnelles aux salaires et les prestations proportionnelles aux cotisations. Ce principe justifie également la taxation dès le premier euro. Le **caractère contributif propre aux cotisations** explique donc qu'elles comportent peu d'éléments de progressivité et que les exonérations demeurent exceptionnelles.

Seules les cotisations patronales de sécurité sociale sont aujourd'hui en partie progressives du fait des allègements généraux sur les bas salaires.

Les **cotisations acquittées par les salariés** sont, quant à elles, **essentiellement proportionnelles, voire dégressives** en raison du plafonnement de certaines cotisations. Si la plupart des cotisations ont été peu à peu « déplafonnées » à partir de la fin des années 1960, une part de la cotisation d'assurance vieillesse de base, les cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco et la cotisation d'assurance chômage s'appliquent uniquement en deçà d'un certain seuil de revenu. Ce plafonnement des cotisations correspond en regard à un plafonnement des prestations : pour la partie des revenus dépassant le plafond, les salariés ne se constituent pas de droits à prestations dès lors qu'ils ne cotisent pas.

Ainsi, **pour un salarié rémunéré au SMIC, le taux global de cotisations sociales** (cotisations de sécurité sociale, retraite complémentaire et assurance chômage) sera - à législation constante - de **14,15 %** en 2015, contre 12,5 % pour la part des rémunérations entre un et trois plafonds annuels de la sécurité sociale (PASS)¹, 3,45 % entre trois et quatre PASS et de 1,05 % pour la part des rémunérations supérieure à quatre PASS.

¹ Le plafond annuel de la sécurité sociale s'élève à 37 548 euros au 1^{er} janvier 2014.

Par ailleurs, les mesures d'exonération touchant les cotisations salariales sont rares et concernent certains publics ciblés tels que les apprentis, les salariés agricoles en « contrat vendange » ou encore les gardes à domicile et les assistantes maternelles dont les cotisations sont prises en charge par la branche famille de la sécurité sociale.

Enfin, les fonctionnaires acquittent un nombre réduit de cotisations sociales du fait de leur rattachement à des régimes spéciaux. Ils sont essentiellement concernés par les cotisations d'assurance vieillesse (au taux de 9,14 % en 2014 et 9,54 % en 2015¹) assises sur le traitement indiciaire brut et de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)². Le financement des risques maladie et maternité est assuré uniquement par une cotisation employeur.

Tableau n° 14 : Cotisations salariales de sécurité sociale au niveau du SMIC au 1^{er} janvier 2015

(en pourcentage)

Salarié affilié au régime général			Fonctionnaire		
Cotisation	Assiette	Taux	Cotisation	Assiette	Taux
Maladie-maternité	Totalité du salaire	0,75 %	Retraite de base	Traitement indiciaire	9,54 %
Vieillesse déplafonnée	Totalité du salaire	0,30 %	RAFP	Ensemble des rémunérations hors traitement indiciaire (dans la limite de 20 % du traitement indiciaire)	5,00 %
Vieillesse plafonnée	Part du salaire < 1 PASS	6,85 %			
Retraite complémentaire et AGFF (tranche A)	Part du salaire < 1 PASS	3,85 %			
Assurance chômage	Part du salaire < 4 PASS	2,40 %			
Total		14,15 %	Total		9,54 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

¹ La réforme des retraites de 2010 a prévu un alignement progressif du taux de cotisation vieillesse des fonctionnaires sur le taux global des cotisations vieillesse de base et complémentaire des salariés du privé. Le taux sera ainsi progressivement porté à 11,10 % en 2020.

² La cotisation de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) est assise sur la rémunération totale du fonctionnaire, hors traitement indiciaire ; son taux est fixé à 5 %.

II. L'INTRODUCTION D'UNE RÉDUCTION DÉGRESSIVE DE COTISATIONS SALARIALES

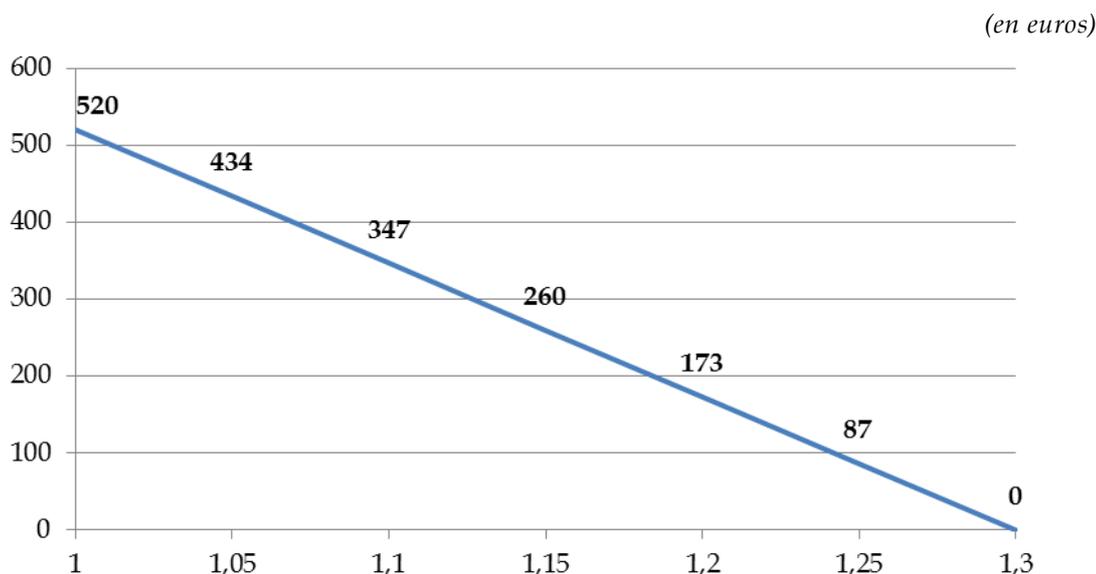
A. POUR LES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ DONT LA RÉMUNÉRATION EST COMPRISE ENTRE 1 ET 1,3 SMIC

Le nouvel article L. 131-10 du code de la sécurité sociale, créé par l'article premier du présent projet de loi, institue une **réduction dégressive de cotisations d'assurance sociale** (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès) **pour les travailleurs salariés du régime général et des régimes spéciaux¹ de sécurité sociale dont la rémunération et les gains sont compris entre 1 et 1,3 SMIC** (soit respectivement 17 345 euros et 22 548 euros bruts annuels).

Le niveau maximal de la réduction est fixé à **3 % de la rémunération au niveau du SMIC** ; son montant décroîtra ensuite de façon linéaire pour devenir nul au niveau de 1,3 SMIC.

Concrètement, pour un salarié rémunéré à temps plein au SMIC, la réduction de cotisation s'élèvera à **520 euros sur l'année**. Son salaire net mensuel passera ainsi de 1 128 euros en 2014 à 1 170 euros en 2015, soit une hausse de près de 4 %.

Graphique n° 4 : Montant annuel de la réduction de cotisations salariales en fonction de la rémunération (en SMIC brut annuel)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

¹ Hormis les fonctionnaires civils et militaires de l'État et les agents des fonctions publiques territoriales et hospitalières, pour lesquels une réduction dégressive spécifique est proposée.

Le montant de l'allègement sera calculé **chaque année civile, pour chaque salarié et chaque contrat de travail**, selon des modalités proches de celles utilisées pour la réduction générale de cotisations patronales, ce qui limitera la charge de gestion pour les entreprises.

La **proratisation du seuil de 1,3 SMIC en fonction du temps de travail annuel** permettra de garantir un traitement égal des salariés en fonction de leur durée de travail. Selon cette logique, une rémunération brute annuelle identique n'ouvrira pas nécessairement droit à l'exonération si la quotité de travail est différente.

Tableau n° 15 : Comparaison du gain issu de la réduction de cotisations salariales dans différents cas-types

Cas-types	Rémunération annuelle	Temps de travail annuel	Rémunération horaire	Exonération annuelle
Salarié A	20 814 euros 1,2 SMIC	420 heures	49,6 euros 5,2 SMIC	Non
Salarié B	20 814 euros 1,2 SMIC	1 820 heures*	11,4 euros 1,2 SMIC	173 euros
Salarié C	19 079 euros 1,1 SMIC	1 820 heures	10,5 euros 1,1 SMIC	347 euros
Salarié D	<u>Emploi 1</u> : 10 407 euros 0,6 SMIC	910 heures	11,4 euros 1,2 SMIC	87 euros
	<u>Emploi 2</u> : 8 672 euros 0,5 SMIC	910 heures	9,53 euros 1 SMIC	260 euros

* Temps de travail annuel légal (hors heures supplémentaires).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

L'annualisation du calcul de l'allègement n'empêchera pas d'appliquer la réduction **sur chaque paie, avec une régularisation progressive mois après mois**, en tenant compte de la somme des rémunérations versées depuis le début de l'année de façon à lisser l'ajustement dans le temps.

Les modalités d'imputation de cette réduction générale sur les différentes cotisations entrant dans le champ du dispositif seront fixées ultérieurement par décret. Compte tenu de la structure des cotisations salariales, cette réduction concernera vraisemblablement de façon prioritaire les **cotisations d'assurance vieillesse**.

Pour l'année 2015, cette mesure touchera **5,2 millions de salariés** du secteur privé et entraînera une **perte de recettes d'environ 2 milliards d'euros pour la sécurité sociale**.

B. POUR LES FONCTIONNAIRES, SELON DES MODALITÉS SPÉCIFIQUES

L'article premier du présent projet de loi prévoit, pour **les fonctionnaires, civils et militaires, des trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière)**, une réduction de cotisations salariales spécifique, tenant compte des particularités de l'échelle des rémunérations dans la fonction publique et des taux de cotisations moins élevés que dans le secteur privé.

La réduction de cotisations salariales applicable aux fonctionnaires **diffère de celle proposée pour les salariés du privé sur trois points** :

- la réduction de cotisation sera appliquée sur le **montant brut du traitement indiciaire** (ou le montant brut de la solde pour les militaires) et des bonifications indiciaires. Les primes et indemnités seront donc exclues du champ de l'allègement ;

- la **réduction maximale** du taux de cotisation sera de **2 % pour les fonctionnaires rémunérés au niveau du SMIC** (contre 3 % pour les salariés du privé) ;

- le **champ d'application de la réduction dégressive sera plus large**, puisqu'elle s'appliquera **jusqu'à l'indice majoré 468 soit l'équivalent de 1,5 fois le SMIC**.

La grille d'indice majoré de la fonction publique sert au calcul du traitement ; elle varie de 312 à 821 points. Toutefois, comme l'a souligné Bernard Pêcheur dans son récent rapport sur la fonction publique, on observe depuis 2000 un « *tassement général de la grille et une érosion de la hiérarchie des salaires* »¹. L'indice majoré le plus bas a été régulièrement relevé afin de suivre les revalorisations du SMIC. Pour ne pas accentuer le caractère très resserré de l'échelle des rémunérations indiciaires dans la fonction publique, il a été décidé d'étendre l'allègement jusqu'à un niveau un peu plus élevé de rémunération.

En revanche, comme pour les salariés du privé, il sera tenu compte de la **quotité de travail** dans le calcul de l'exonération.

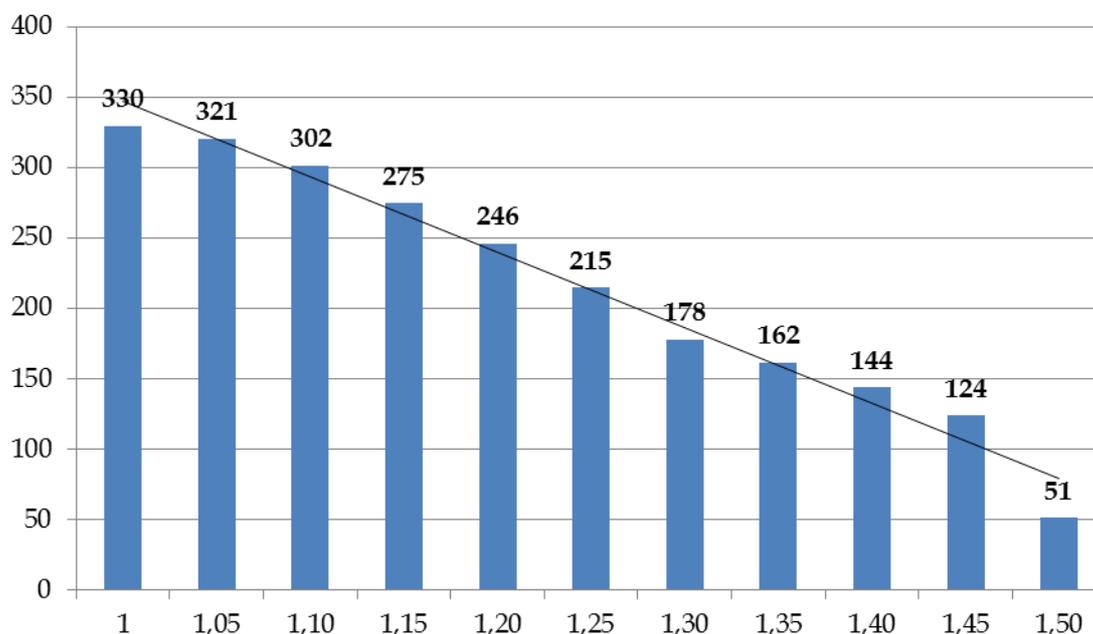
Le barème précis de la réduction dégressive sera fixé par décret. Les différents paliers d'exonération en fonction du niveau de l'indice majoré sont néanmoins présentés dans l'étude d'impact et reproduits dans le graphique ci-après.

Compte tenu de la structure des cotisations salariales des fonctionnaires, cette réduction s'appliquera nécessairement sur les **cotisations d'assurance vieillesse**.

¹ Bernard Pêcheur, rapport au Premier ministre sur la fonction publique d'État, octobre 2013, page 42.

Graphique n° 5 : Montant annuel de la réduction de cotisations salariales en fonction du traitement indiciaire (exprimé en SMIC brut annuel)

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

On constate que le montant maximal de la réduction de cotisations pour les fonctionnaires dont le traitement se situe au niveau du SMIC sera nettement moins important que pour les salariés du secteur privé (330 euros contre 520 euros), soit un gain de salaire net mensuel de 27 euros. Toutefois, les fonctionnaires de catégorie C, qui constituent la quasi totalité des fonctionnaires rémunérés au niveau du SMIC, bénéficieront d'une revalorisation de 5 points d'indice majoré au 1^{er} janvier 2015¹.

Au total, la réduction dégressive de cotisations salariales bénéficiera à **2,2 millions de fonctionnaires dont l'ensemble des fonctionnaires de catégorie C**, 70 % des fonctionnaires de catégorie B et 20 % des fonctionnaires de catégories A.

Elle entraînera une **perte de recettes pour la sécurité sociale de 450 millions d'euros en 2015**, dont 167 millions d'euros dans le seul champ de la fonction publique d'État.

Le « coût » moyen de la mesure par bénéficiaire sera donc moins élevé dans la fonction publique puisqu'il représentera environ **200 euros en moyenne par fonctionnaire**, contre **395 euros en moyenne par salarié dans le secteur privé**.

¹ Soit environ 277,80 euros de rémunération supplémentaire par an (sur la base d'un point d'une valeur mensuelle du point d'indice majoré de 4,63 euros).

*

* *

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements sur l'article premier dont, à l'initiative de notre collègue député Gérard Bapt, rapporteur des recettes et de l'équilibre général de la commission des affaires sociales, deux amendements rédactionnels et un amendement visant à préciser dans la loi que les exonérations de cotisations salariales concernent les salaires compris entre 1 et 1,3 SMIC (lui-même sous-amendé par le Gouvernement). Le texte initial faisait en effet uniquement référence à un coefficient fixé par décret.

III. DES EFFETS RAPIDES SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES TRAVAILLEURS MODESTES

La mesure proposée par le Gouvernement présente divers avantages :

- ses effets sur le pouvoir d'achat des ménages seront rapides, directs et visibles. Les travailleurs entrant dans le champ de la mesure bénéficieront en effet dès leur paie de janvier d'un surcroît de salaire net, de l'ordre de **43 euros par mois pour un salarié au SMIC** et de **27 euros pour un fonctionnaire** ayant le même niveau de rémunération ;

- son caractère dégressif entre 1 et 1,3 SMIC (1,5 SMIC pour les fonctionnaires) permet de **limiter les effets de seuils**, qui sont déjà particulièrement importants dans le bas de l'échelle des revenus ;

- les effets de la réduction de cotisations salariales sur le revenu fiscal de référence et donc sur la cotisation d'impôt sur le revenu seront, en principe, compensés par **une réforme pérenne à destination des ménages situés dans le « bas » du barème de l'impôt sur le revenu**. Tirant les conséquences de l'analyse présentée par Dominique Lefebvre et François Auvigne à la suite des travaux du groupe de travail sur la fiscalité des ménages¹, le Premier ministre a annoncé le 8 avril dernier qu'une réforme serait présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 pour répondre à ce problème spécifique.

La progressivité introduite par ce dispositif au sein des cotisations salariales représente **une inflexion significative dans le modèle de financement de la sécurité sociale**. La notion de contributivité est en effet le principal critère retenu par le Conseil constitutionnel pour définir les cotisations sociales : celles-ci ouvrent des droits aux prestations et avantages servis par les régimes obligatoires de sécurité sociale². La réduction

¹ Dominique Lefebvre et François Auvigne, Rapport sur la fiscalité des ménages, mai 2014.

² Cf. décisions du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993 et n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012.

dégressive de cotisations salariales distend le lien entre cotisations et prestations, dans la mesure où un salarié pourrait acquitter une cotisation moins élevée tout en continuant de bénéficier des mêmes droits et avantages.

Toutefois, il existe d'ores et déjà de **nombreux mécanismes atténuant le lien contributif des cotisations**, au premier rang desquels la réduction « Fillon » sur les cotisations patronales ou encore les cotisations plafonnées et les cotisations de solidarité n'ouvrant pas droit de droits supplémentaires.

En l'occurrence, le **niveau maximal de la réduction de cotisations salariales apparaît relativement limité par rapport à l'ensemble des cotisations** payées par les salariés et ne semble donc pas rompre le lien de contributivité. Comme indiqué précédemment, la réduction sera de 3 points tout au plus au niveau du SMIC, sur 14,5 points de cotisations (sécurité sociale, retraite complémentaire et assurance chômage) pour les salariés affiliés au régime général et de 2 points sur 9,54 points pour les fonctionnaires.

TROISIÈME PARTIE

SOUTENIR LES ENTREPRISES, SOUTENIR L'EMPLOI : UNE ÉTAPE DÉCISIVE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ

I. LE RENFORCEMENT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE JUSQU'À 1,6 SMIC

L'**article 2** du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale vise à soutenir l'emploi et à renforcer la compétitivité des entreprises françaises en diminuant les cotisations de sécurité sociale acquittées par les employeurs sur les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC – ce qui correspond au champ actuel de la réduction générale de cotisations sociales (dite réduction « Fillon »). **Deux mesures complémentaires** sont ainsi proposées pour les cotisations dues à partir du **1^{er} janvier 2015** :

- la mise en place d'un **dispositif « zéro cotisation URSSAF » au niveau du SMIC** ;

- un **taux réduit de cotisation d'allocations familiales** pour les rémunérations n'excédant pas 1,6 fois le SMIC (3,45 % au lieu de 5,25 %).

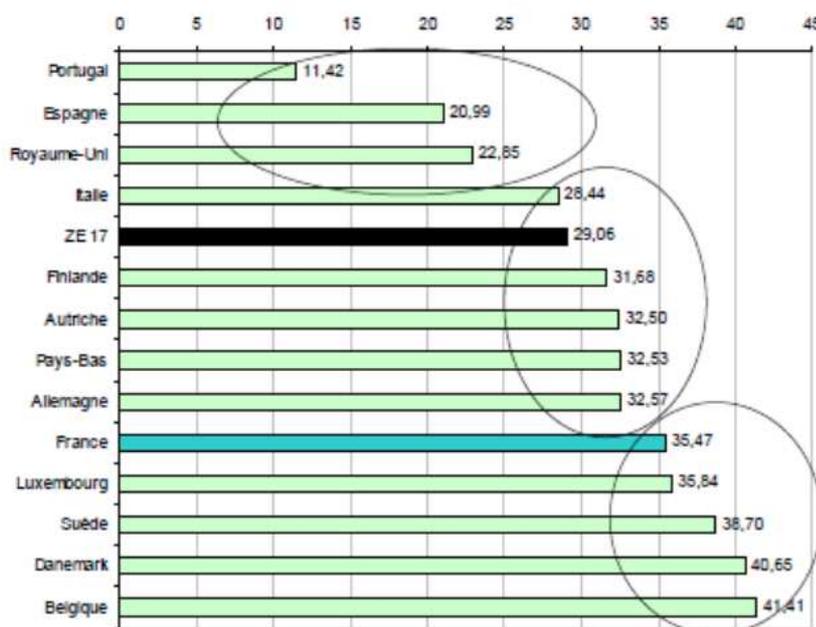
A. UN COÛT DU TRAVAIL QUI DEMEURE RELATIVEMENT ÉLEVÉ EN FRANCE, EN DÉPIT DES EFFETS DU CICE

Les dernières actualisations des résultats de l'enquête européenne sur le coût de la main d'œuvre (ECMO)¹ indiquent que le coût du travail demeure élevé en France, en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne. **Le coût horaire de la main d'œuvre dans les secteurs marchands s'y élève à 35,5 euros** au troisième trimestre 2013, nettement au-dessus de la moyenne de la zone euro (29,1 euros), même s'il demeure inférieur aux coûts horaires observés dans les pays scandinaves et en Belgique.

À la suite de l'inversion du différentiel de coût du travail entre la France et l'Allemagne observée depuis 1996 et malgré la tendance à une hausse plus rapide des salaires observée en Allemagne depuis 2008, **l'écart de coût horaire** entre les deux pays reste **particulièrement marqué dans les services (35,3 euros en France contre 29,9 euros en Allemagne)**. À l'inverse, les coûts horaires du travail sont très proches dans l'industrie (environ 37,3 euros).

¹ Cf. Haut Conseil du financement de la protection sociale, « Éclairage I : les évolutions récentes des principaux indicateurs économiques, du coût du travail et du financement de la protection sociale », Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale, mars 2014.

Graphique n° 6 : Coût horaire de la main d'œuvre dans les pays européens au troisième trimestre 2013 (ensemble des branches marchandes)



Source : Haut conseil du financement de la protection sociale (2014)

Cette situation peut s'expliquer par le niveau relativement élevé du coût minimum du travail en France. Avec un salaire minimum de 1 430 euros bruts mensuels (1 445 euros bruts mensuels en 2014), la France se situait en 2013 au cinquième rang des pays de l'Union européenne dotés d'un salaire minimum¹ et à la quatrième place en termes de coût horaire minimum du travail au sein de l'OCDE². Le coût total du travail au niveau du SMIC est contenu par les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale. Toutefois, ces derniers demeurent insuffisants pour que le coût minimal du travail se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Selon les économistes Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, le coût élevé du travail au niveau du SMIC a un **effet négatif sur l'emploi dans l'industrie mais aussi dans le secteur des services** qui, bien qu'abrité de la concurrence internationale, utilise beaucoup de main d'œuvre peu qualifiée et, de ce fait, est très sensible au coût minimal du travail³. Ainsi, ils préconisent, *a minima*, de maintenir les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale existants, sans les restreindre aux seuls secteurs exposés à la concurrence internationale ou aux petites et moyennes entreprises (PME).

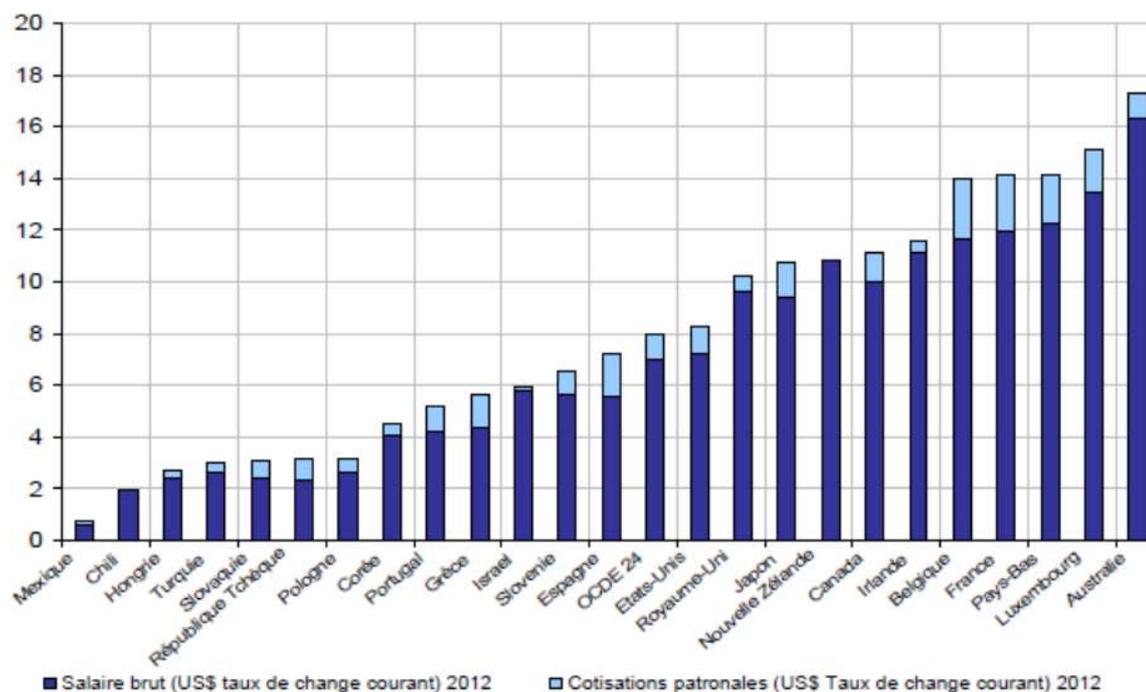
¹ Après le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande.

² Rapport du groupe d'experts sur le SMIC, novembre 2013, page 21.

³ Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires, mars 2012, pages 17-20.

Graphique n° 7 : Coût horaire minimum pour les salariés à temps plein au sein de l'OCDE en 2012

(en dollars US)



Note : le salaire super-brut correspond à la somme du salaire brut et des cotisations sociales patronales

Source : OCDE (2013) in Rapport du groupe d'experts sur le SMIC (novembre 2013)

Le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**¹, qui consiste en une réduction d'impôt sur les sociétés (ou selon les cas d'impôt sur le revenu) de 4 % en 2013 puis de 6 % des rémunérations brutes annuelles jusqu'à 2,5 SMIC à partir de 2014, a déjà permis d'abaisser le coût réel du travail. Selon l'Insee, l'indice du coût du travail (ICT - salaires et charges comprises) sur l'ensemble des secteurs marchands non agricoles a été inférieur de 1,8 % au niveau qu'il aurait atteint sans le CICE au premier trimestre 2013. En glissement annuel, du premier trimestre 2013 au premier trimestre 2014, le CICE a réduit de 0,9 % la progression de l'indice du coût du travail, ce dernier augmentant tout de même de 1,7 %.

Dans le prolongement du CICE, et afin de maximiser les effets sur l'emploi, le Gouvernement propose de diminuer sensiblement les charges sociales, en priorité sur les salaires proches du SMIC.

¹ Cf. article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

B. LA MISE EN PLACE D'UN TAUX RÉDUIT DE COTISATION D'ALLOCATIONS FAMILIALES ENTRE 1 ET 1,6 SMIC

1. Un financement de la branche famille reposant à plus de 60 % sur des cotisations employeurs

En France, **les cotisations affectées à la branche famille de la sécurité sociale ne comprennent que des cotisations patronales**. Comme l'a rappelé Jérôme Guedj dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale sur le financement de la branche famille, cette spécificité du système français est liée à l'origine des prestations familiales, conçues comme des « sursalaires » alloués par certains employeurs à leurs salariés¹.

L'universalisation des prestations familiales en 1978, sans condition d'activité professionnelle, a posé la question de la légitimité d'une telle structure de financement et a entraîné un mouvement de baisse des cotisations employeurs dans le financement de la branche famille : **correspondant à 95 % en 1990, la part des cotisations patronales représente 61,7 % des ressources de la branche famille en 2014**. Les autres principales ressources de la branche famille sont constituées d'environ 20 % de contribution sociale généralisée (CSG), de 15 % d'autres impôts et taxes affectées (ITAF) et de 2 % de transferts de l'État.

Chargé par le Premier ministre d'étudier les voies possibles de clarification du financement de la protection sociale – en particulier de la branche famille – le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) a conclu que **le maintien d'une fraction de cotisations acquittées par les employeurs était justifié** au regard de la contrepartie que les entreprises peuvent trouver à la politique familiale française, qui facilite la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle². Néanmoins, une évolution vers un mode de financement de la branche famille moins largement fondé sur les revenus du travail a été jugée pertinente.

Dans ce contexte, il semble logique de cibler la baisse des cotisations patronales de sécurité sociale sur la branche famille. Ce choix se situe d'ailleurs **dans la continuité de la baisse de 0,15 point du taux des cotisations d'allocations familiales entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014**

¹ Rapport d'information n° 1918 (XIV^e législature) établi par Jérôme Guedj en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale sur le financement de la branche famille.

² Haut Conseil du financement de la protection sociale, Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale, juin 2013.

afin de compenser la hausse équivalente du taux des cotisations d'assurance vieillesse pour les entreprises¹.

2. La baisse du taux des cotisations patronales d'allocations familiales jusqu'à 1,6 SMIC

L'**article 2** du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale propose de rétablir un nouvel article au sein du code de la sécurité sociale. Ce nouvel article L. 241-6-1 prévoit **une réduction de 1,8 point du taux des cotisations d'allocations familiales** à la charge des employeurs.

Le taux des cotisations famille, qui s'élève à 5,25 % au 1^{er} janvier 2014, sera donc, en principe, de **3,45 % entre 1 et 1,6 SMIC à compter du 1^{er} janvier 2015**. Ce taux réduit de cotisation s'appliquera :

- **aux employeurs bénéficiant de la réduction générale de cotisations de sécurité sociale** (dite réduction « Fillon »), c'est-à-dire les employeurs du secteur privé soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, les employeurs des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires ainsi que certains employeurs du secteur parapublic ;

- pour les **rémunérations ou gains** versés à leurs salariés **inférieurs ou égaux à 1,6 fois le montant annuel du SMIC** (soit 27 751 euros bruts), que les salariés soient à temps plein ou à temps partiel, en contrat à durée déterminée ou indéterminée ;

- **de façon uniforme jusqu'à 1,6 SMIC.**

Cette mesure tend à accroître la progressivité des cotisations famille. En principe proportionnelles à l'ensemble des rémunérations ou gains perçus par les salariés en vertu de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale, elles sont **en réalité déjà partiellement progressives sous l'effet de la réduction générale de cotisations sociales**. Après application de la réduction « Fillon », au niveau du SMIC, les entreprises de moins de vingt salariés n'acquittent pas de cotisation d'allocations familiales et les entreprises de plus de vingt salariés payent une cotisation au taux de 0,4 %. En moyenne, pour les salaires situés entre 1 et 1,6 SMIC, le taux des cotisations d'allocations familiales s'élevait à 2,6 % en 2011, au lieu des 5,4 % affichés facialement².

En tout état de cause, la réduction de taux jusqu'à 1,6 SMIC nécessitera un aménagement des modalités d'imputation de la réduction « Fillon ». Le nouveau « barème » de cotisations effectives tel que résultant

¹ Cf. *Rapport pour avis n° 76 (2013-2014) sur le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, fait par Jean-Pierre Caffet au nom de la commission des finances du Sénat.

² *Cour des comptes, Le financement de la branche famille (second cahier), mai 2013, page 19.*

de l'application de la réduction générale n'a toutefois pas été défini à ce stade.

Compte tenu de son champ d'application identique à celui des allègements généraux, la mesure proposée concernera environ **1,56 million d'employeurs et 10,36 millions de salariés** (soit environ 37 % de la masse salariale du secteur privé), pour un **coût estimé à 3 milliards d'euros**.

La réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale dite « Fillon »

La réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale instaurée par la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi, **s'est substituée, à compter du 1^{er} juillet 2003, à deux exonérations dégressives** (l'une destinée à abaisser le coût du travail entre 1 et 1,3 SMIC et l'autre à atténuer le coût pour l'employeur de la mise en place des 35 heures).

La réduction maximale est de :

- **28,1 points** de cotisations au niveau du SMIC dans les **entreprises de moins de vingt salariés** ;

- **26 points** de cotisations au niveau du SMIC dans les **entreprises de vingt salariés et plus**.

La réduction diminue progressivement pour s'annuler à 1,6 SMIC.

Bénéficiaires : les **employeurs du secteur privé** soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, les employeurs des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires ainsi que certains employeurs du secteur parapublic*. En revanche, sont exclus les particuliers employeurs, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics administratifs.

Cotisations entrant dans le champ de la réduction générale : les cotisations patronales d'assurance sociale (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et d'allocations familiales. Sont exclues de la réduction les cotisations AT-MP, les cotisations et contributions finançant le Fonds national d'aide au logement (FNAL), la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), les cotisations de retraite complémentaire, d'assurance chômage et le versement transport.

Mode de calcul : depuis 2011, la réduction est calculée sur la base de la rémunération annuelle afin d'éviter de faire bénéficier de ce dispositif les entreprises qui rémunèrent leurs salariés en-dessous de 1,6 SMIC une partie de l'année seulement.

Règles de cumul : la réduction générale n'est pas cumulable avec une autre exonération de cotisations patronales, à l'exception de la déduction forfaitaire des cotisations dues au titre des heures supplémentaires dans les entreprises de moins de vingt salariés et du CICE.

Cette politique bénéficie aujourd'hui à **10,36 millions de salariés et 1,56 million d'employeurs**. Son coût total a diminué à la suite de l'exclusion, en 2013, des heures supplémentaires du calcul du taux d'exonération ; il s'élève en 2012 à **20,6 milliards d'euros**, soit 1 % du PIB.

* Notamment les sociétés d'économie mixte, les entreprises nationales où le secteur public détient au moins 30 % du capital social et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) des collectivités territoriales.

Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

3. La poursuite de la baisse des cotisations d'allocations familiales en 2016

Dans le cadre du pacte de responsabilité, le Premier ministre a annoncé, le 8 avril 2014, que la **réduction** du taux des cotisations d'allocations familiales de 1,8 point serait **étendue aux rémunérations égales ou supérieures au seuil de 1,6 SMIC** (27 751 euros bruts annuels) **mais n'excédant pas 3,5 SMIC** (60 706 euros bruts annuels), à compter du **1^{er} janvier 2016**.

Cette mesure complémentaire – qui n'est pas inscrite dans le présent projet de loi – permettra d'abaisser le coût du travail pour **90 % des salariés du secteur privé** et d'atteindre ainsi **l'industrie et les services à haute valeur ajoutée**, dans lesquels les niveaux de rémunérations sont plus élevés. Elle rejoint ainsi l'une des propositions clefs du rapport de Louis Gallois¹, remis au Premier ministre en novembre 2012, consistant à créer un choc de compétitivité en transférant une partie des charges sociales jusqu'à 3,5 SMIC vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique.

La **perte de recettes** liée à cette mesure s'élèvera à **4,5 milliards d'euros** en année pleine pour la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

C. LE DISPOSITIF « ZÉRO COTISATIONS URSSAF » POUR L'EMPLOI D'UN SALARIÉ AU SMIC

1. Les charges sociales restantes au niveau du SMIC

Depuis une vingtaine d'années, les prélèvements effectifs dont s'acquittent les employeurs au niveau du SMIC diminuent régulièrement, principalement sous l'effet des allègements généraux et de diverses exonérations ciblées.

La **réduction générale « Fillon »** permet à elle seule d'exonérer en **moyenne 60 % de l'ensemble des prélèvements patronaux** pour un salarié rémunéré au SMIC. Plus précisément, en 2014, après application de la réduction « Fillon », environ 14 points de prélèvements sociaux restent à la charge de l'employeur pour un salarié au SMIC dans une entreprise de moins de vingt salariés et 18,5 points dans les plus grandes entreprises.

Si l'on considère uniquement les cotisations recouvrées par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) – hors cotisations d'assurance chômage et versement transport – 1,55 point de cotisations restent à la charge des employeurs, après application de la réduction « Fillon » pour un salarié au SMIC, et 4,05 points dans les entreprises de plus de vingt salariés. Compte tenu de la

¹ Louis Gallois, Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, novembre 2012.

hausse programmée des cotisations d'assurance vieillesse plafonnées et déplafonnées, le « reste à charge » des employeurs sera, en 2015, de 1,65 point dans les entreprises de un à dix-neuf salariés et de 4,15 points dans les autres entreprises.

Tableau n° 16 : Les prélèvements sociaux patronaux pour l'emploi d'un salarié affilié au régime général et rémunéré au SMIC au 1^{er} janvier 2015

(en pourcentage)

Types de prélèvements	Entreprises de 1 à 19 salariés	Entreprises de 20 salariés et plus	Organisme de recouvrement
Cotisations de sécurité sociale	29,35	29,35	URSSAF
Maladie, maternité, invalidité	12,80	12,80	
Vieillesse plafonnée	8,50	8,50	
Vieillesse déplafonnée	1,80	1,80	
Allocations familiales*	5,25	5,25	
AT-MP (taux minimal)**	1,00	1,00	
Cotisations chômage***	4,30	4,30	URSSAF
Cotisations de retraite complémentaire (tranche A, non cadre)	5,78	5,78	Agirc-Arrco
Contributions diverses	2,55	5,18	
Contribution de solidarité pour l'autonomie	0,30	0,30	URSSAF
Prélèvements FNAL	0,10	0,50	URSSAF
Versement transport (taux national moyen)	1,65	1,65	URSSAF
Taxe d'apprentissage	0,50	0,50	OCTA
Contribution supplémentaire à l'apprentissage	-	0,18	OCTA
Participation à la formation professionnelle	-	1,60	DGFIP
Participation à l'effort de construction	-	0,45	DGFIP
TOTAL	41,98	44,61	
TOTAL cotisations « URSSAF » (hors chômage et versement transport)	29,75	30,15	
Réduction « Fillon »	- 28,10	- 26,00	
TOTAL cotisations « URSSAF » après réduction « Fillon »	1,65	4,15	

* Taux avant la réduction de 1,8 point entre 1 et 1,6 SMIC prévue par le présent projet de loi.

** Hors part représentative de la sinistralité, cf. *infra*. Le taux net national moyen s'élève à 2,44 % en 2014.

*** Cas général pour un CDI et pour certains CDD.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du Haut conseil du financement de la protection sociale, 2014)

La loi de finances pour 2007¹ avait instauré un allègement total de cotisations de sécurité sociale au niveau du SMIC pour les entreprises de moins de vingt salariés. Pour ce faire, le taux maximal de la réduction « Fillon » avait été majoré de 2,1 points dans cette catégorie d'entreprises (soit 28,1 points contre 26 points). Toutefois, ce coefficient n'avait pas été révisé pour tenir compte de l'augmentation ultérieure des taux de certains prélèvements, en particulier des cotisations d'assurance vieillesse du régime général².

Par ailleurs, deux mesures temporaires, cumulables avec les allègements généraux, avaient été instaurées lors de la législature précédente en faveur des **entreprises de moins de dix salariés** : l'une entre fin 2008 et fin 2010 pour toute embauche en contrat à durée déterminée ou indéterminée (800 millions d'euros d'aide selon un principe de dégressivité entre 1 et 1,6 SMIC, pour un total de 1 million d'embauches), l'autre sur la seule année 2012 pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans rémunéré jusqu'à 1,6 SMIC.

2. Le réaménagement de la réduction générale de cotisations patronales au niveau du SMIC

Afin d'exonérer un nombre de points de cotisations patronales égal à la somme des prélèvements recouverts par les URSSAF (hors cotisations d'assurance chômage et versement transport), l'**article 2** du présent projet de loi – et les mesures d'application qui lui sont associées – prévoient **trois aménagements à la réduction « Fillon »**.

a) L'extension du champ d'application de la réduction générale à d'autres cotisations et contributions

En premier lieu, l'article 2 du présent projet de loi modifie l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale relatif à la réduction « Fillon » de façon à faire entrer dans le champ de celle-ci un nombre de cotisations et de contributions plus important.

Selon le droit actuellement en vigueur, sont concernées par la réduction générale les **cotisations patronales d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès** ainsi que les cotisations patronales **d'allocations familiales**.

¹ Article 41 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2007.

² Hausse de 0,25 point des cotisations vieillesse dé plafonnées à la charge des employeurs entre 2012 et 2015 pour financer l'élargissement de l'accès à la retraite anticipée pour carrière longue, hausse de 0,15 point des cotisations Agirc-Arrco entre 2014 et 2015 et hausse supplémentaire de 0,15 point des cotisations patronales vieillesse entre 2015 et 2017, décidée dans le cadre de la réforme des retraites adoptée en 2014.

Afin d'augmenter le niveau des allègements, il est prévu d'**ajouter trois catégories de prélèvements** à la liste du I de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. Entreront ainsi dans le champ d'application de la réduction générale :

- la **cotisation sociale finançant le Fonds national d'aide au logement (FNAL)**¹, issue de la **fusion de l'actuelle cotisation de 0,10 %** assise sur les salaires plafonnés **et de la contribution sociale au FNAL**, fixée à **0,40 %** sur la rémunération plafonnée et à **0,50 %** sur la part des salaires dépassant le plafond de la sécurité sociale². L'article 2 du présent projet de loi modifie en conséquence l'article L. 834-1 du code de la sécurité sociale. La redéfinition des prélèvements finançant le FNAL en une cotisation unique correspond à l'une des préconisations du Conseil de la simplification pour les entreprises. Le taux et l'assiette de la nouvelle cotisation au FNAL resteront toutefois modulables en fonction de la taille de l'entreprise (0,10 % sur les salaires plafonnés dans les entreprises de moins de vingt salariés et 0,50 % sur les salaires déplafonnés dans les autres entreprises) ;

- la **contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)**, mentionnée au 1° de l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles. Acquittée par les employeurs du secteur privé et du secteur public sur les rémunérations versées aux personnes affiliées à un régime français d'assurance maladie, cette contribution fixée au taux de **0,30 %** sur la même assiette que les cotisations d'assurance maladie est affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)³. Il est ainsi proposé de faire entrer pour la première fois dans le champ de l'allègement « Fillon » un prélèvement qui n'est pas qualifié juridiquement de cotisation ;

- les **cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP)**. Il s'agit à première vue d'un retour à la situation d'avant 2011, où les allègements sur les bas salaires pouvaient s'imputer sur les cotisations AT-MP. Toutefois l'article 2 du présent projet de loi prévoit des conditions d'imputation spécifiques. Les cotisations AT-MP entreront dans le camp de la réduction **en dernier ressort**, lorsque le montant de la réduction sera supérieur au montant du reste des cotisations et contributions dans le champ de l'allègement, **et dans la limite d'un taux d'environ 1 %**. L'étude d'impact annexée au présent projet de loi indique que ce taux correspond au **taux minimal commun de cotisation AT-MP**, indépendant de la sinistralité, acquitté par la quasi-totalité des entreprises. Susceptible de varier dans le temps, ce taux sera fixé par arrêté ministériel. Il est précisé que l'exonération de cotisation AT-MP concernerait uniquement

¹ Créé en 1971, le FNAL assure principalement le financement de l'allocation de logement sociale (ALS) et de l'aide personnalisée au logement (APL).

² Le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) s'élève à 37 748 euros au 1^{er} janvier 2014.

³ En vertu de l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, la CNSA se voit également affecter, en principe, le produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) de 0,30 % due par les retraités.

les salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 1,01 SMIC, ce qui représentera **une perte de recettes pour la branche AT-MP d'environ 100 millions d'euros**.

Ce mécanisme, certes complexe, présente l'avantage d'étendre le champ des allègements sans remettre en cause la logique de responsabilisation des employeurs, dans la mesure où la part des cotisations représentative de la sinistralité n'entrera pas dans le champ de la réduction dégressive.

Les modalités de fixation des taux des cotisations AT-MP

La fixation des taux des cotisations AT-MP fait l'objet d'une réglementation propre. En principe, **plus la taille de l'entreprise augmente, plus le taux est individualisé et repose sur les résultats de l'établissement en matière de sécurité**.

Outre la sinistralité et la taille, le taux notifié par les Caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) à chaque entreprise tient compte :

- de l'appartenance sectorielle des différentes sections de l'établissement ;
- des coûts globaux engagés par la branche AT-MP qui ne peuvent être imputés à l'activité d'une section particulière d'établissement (accidents de trajet, maladies professionnelles non imputables, frais de rééducation, frais de gestion de la branche, versements de la branche à la CNAM pour sous-déclaration, etc.). Ces coûts donnent alors lieu à des majorations de taux de cotisation ;
- des actions de prévention que chaque entreprise a engagées pour réduire ses risques d'accidents de travail et ses maladies professionnelles.

Le **taux net national moyen** des cotisations AT-MP est de **2,44 %** en 2014.

En revanche, les cotisations suivantes **demeurent exclues du champ de la réduction générale** pour divers motifs :

- les **cotisations de retraite complémentaire**, qui sont recouvrées de façon autonome par les institutions de retraite complémentaire et dont le taux est fixé par les partenaires sociaux ;
- les **cotisations d'assurance chômage**. Leurs taux, fixés par les partenaires sociaux, sont déjà modulés afin de mettre davantage à contribution les employeurs ayant recours à des salariés en contrat à durée déterminée (CDD).

Graphique n° 8 : Évolution du champ d'application de la réduction « Fillon »

Champ actuel au 1 ^{er} janvier 2014 :		Champ après réforme au 1 ^{er} janvier 2015 :	
Cotisations vieillesse	10,20 %	Cotisations vieillesse	10,30 %
Cotisation maladie	12,80 %	Cotisation maladie	12,80 %
Cotisation famille	5,25 %	Cotisation famille	3,45 %
		Cotisation minimale AT-MP	1,00 %
		Cotisation FNAL	0,10 % / 0,50 %
		Contribution de solidarité pour l'autonomie	0,30 %
Total	28,25 %	Total	27,95 % / 28,35 %
<i>Coefficients max. d'exonération</i>		<i>Coefficients max. d'exonération</i>	
< 20 salariés	28,10 %	< 20 salariés	27,95 %
20 salariés et plus	26,00 %	20 salariés et plus	28,35 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

b) La fin de la différence de traitement selon les effectifs de l'entreprise

Comme indiqué précédemment, le taux maximal d'exonération dans le cadre de la réduction générale de cotisations patronales diffère selon la taille de l'entreprise. L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale fixe la valeur maximale du coefficient d'exonération à :

- 0,281 dans les entreprises de un à dix-neuf salariés ;
- 0,26 dans les entreprises de vingt salariés et plus.

Cette différence de traitement a été introduite par la loi de finances pour 2007¹ afin d'exonérer les très petites entreprises de cotisations de sécurité sociale au niveau du SMIC.

L'article 2 du présent projet de loi prévoit la **suppression des troisième à septième alinéas du III de l'article L. 241-13 fixant les valeurs maximales du coefficient d'exonération selon les effectifs de l'entreprise.**

L'objectif de cet aménagement est de **supprimer l'effet de seuil lors du passage au vingtième salarié** et de permettre à toutes les entreprises de bénéficier de la réduction générale de cotisation sociale « améliorée » au

¹ Cf. article 41 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

niveau du SMIC. L'alourdissement des charges sociales lié au franchissement du seuil de dix-neuf salariés peut avoir un effet désincitatif à l'embauche. La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008¹ avait tenté d'atténuer l'effet financier du franchissement de ce seuil d'effectif, en prévoyant que les entreprises dépassant le seuil de dix-neuf salariés pour la première fois en 2008, 2009 ou 2010 pouvaient continuer de bénéficier du coefficient maximal d'exonération majoré pendant trois ans. La neutralisation temporaire du seuil d'effectif de la réduction « Fillon » a été prolongée pour les années 2011 et 2012 mais ce dispositif était critiqué par les entreprises en raison de sa complexité.

Par ailleurs, l'Insee, dans une étude de 2010², a estimé que l'impact des seuils d'effectifs salariés sur la taille des entreprises françaises était de faible ampleur : la proportion d'entreprises entre zéro et neuf salariés diminuerait de 0,4 point en l'absence de discontinuités administratives, tandis que la proportion d'entreprises entre dix et dix-neuf salariés et celle d'entreprises entre vingt et deux-cents cinquante salariés augmenteraient de 0,2 point. Toutefois, les effets psychologiques de cette différence de traitement ne doivent pas être négligés, en particulier dans le cadre d'un dispositif ayant pour objectif de favoriser l'emploi.

La suppression du seuil d'effectifs n'aboutira pas à la définition d'un coefficient unique pour toutes les entreprises. Afin qu'elles puissent toutes bénéficier du dispositif « zéro cotisation URSSAF », le coefficient devra intégrer la différence de taux de cotisation au Fonds national d'aide au logement (FNAL) entre les entreprises de moins de vingt salariés (0,10 %) et les autres entreprises (0,5 %).

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, la suppression du coefficient d'exonération minoré de 2,1 points pour les entreprises de vingt salariés et plus entraînera une **perte de recettes supplémentaire d'environ 1 milliard d'euros** pour la sécurité sociale.

c) La fixation par décret du taux maximal d'exonération garantissant « zéro cotisations URSSAF » au niveau du SMIC

L'article 2 du présent projet de loi propose de supprimer la valeur maximale de l'exonération de l'article L. 241-3 de la sécurité sociale et de renvoyer sa fixation à un décret.

Il est néanmoins précisé que **ce coefficient ne doit pas dépasser la somme des taux de cotisations et contributions entrant dans le champ de la réduction** (c'est-à-dire l'ensemble des cotisations de sécurité sociale, la nouvelle cotisation unique au FNAL et la cotisation de solidarité pour l'autonomie).

¹ Cf. article 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

² Nila Ceci-Renaud et Paul-Antoine Chevalier, « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », Économie et statistiques, n° 437, 2010.

Ce dispositif permettra de réviser la valeur du coefficient à mesure que les taux de cotisations évoluent afin de garantir « zéro cotisations URSSAF » au niveau du SMIC. Dans le cadre de la réforme des retraites, des hausses régulières de la cotisation d'assurance vieillesse sont en effet prévues jusqu'en 2017 (+ 0,15 point entre 2015 et 2017).

Pour l'année 2015, compte tenu des évolutions de taux prévues et en intégrant la baisse de 1,8 point des cotisations patronales d'allocations familiales jusqu'à 1,6 SMIC, le **coefficient maximal d'exonération** sera fixé à **27,95 % dans les entreprises de moins de vingt salariés** et à **28,35 % dans les autres entreprises**.

Tableau n° 17 : Construction du nouveau coefficient maximal d'exonération

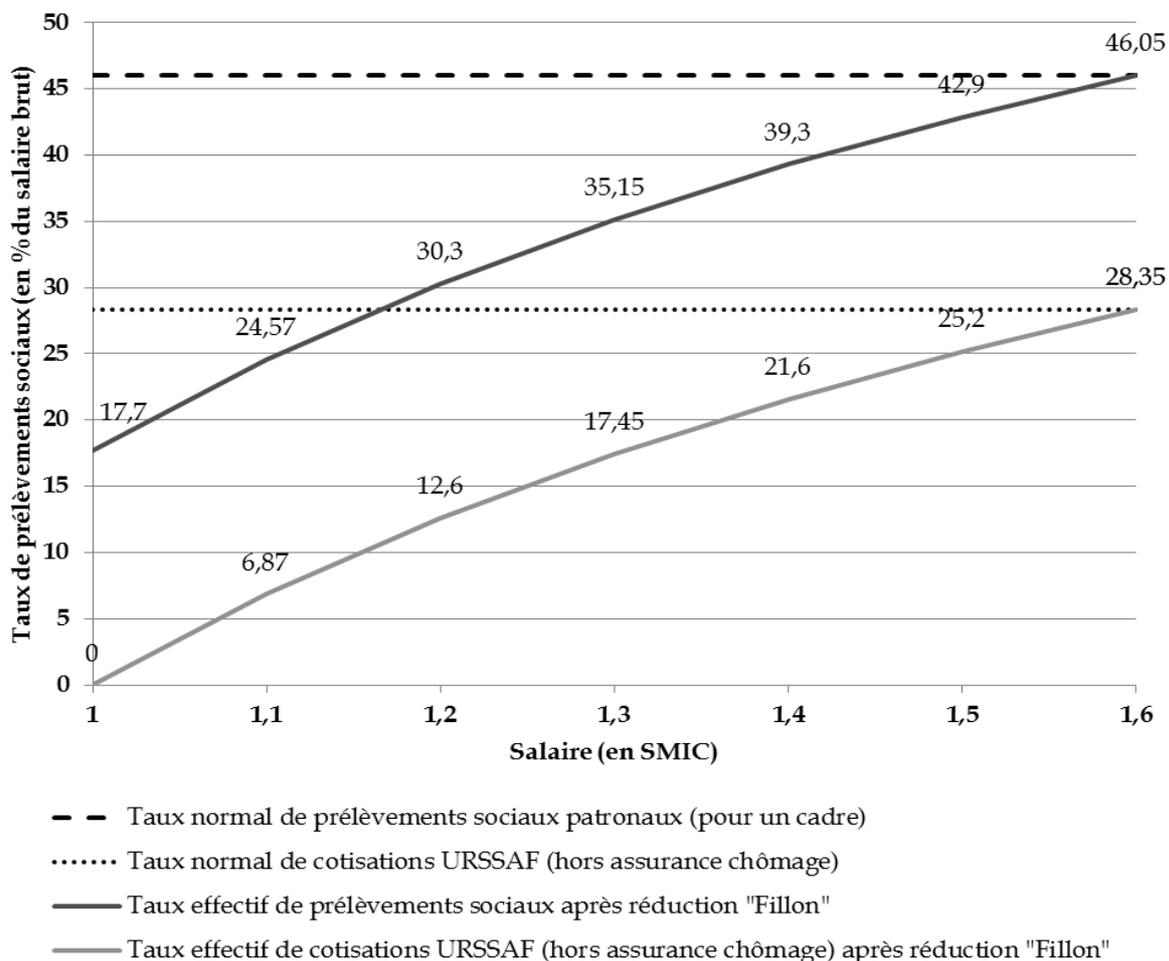
(en pourcentage)

	Entreprises de moins de 20 salariés	Entreprises 20 salariés et plus
Taux maximal d'exonération 2014	28,10	26,00
<i>Élargissement du champ de la réduction aux autres cotisations URSSAF (hors chômage ; taux 2015)</i>	+ 1,65	+ 4,15
Total des cotisations URSSAF (hors chômage)	29,75	30,15
<i>Répercussion de la baisse de 1,8 point de cotisation famille</i>	-1,80	- 1,80
Taux maximal d'exonération 2015	27,95	28,35

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

Le nouveau barème de cotisations effectives, après imputation de la réduction générale, n'a pas été fixé à ce jour. Toutefois, les coefficients d'allègement indiqués dans l'étude d'impact permettent d'appréhender la structure progressive des cotisations sociales patronales entre 1 et 1,6 SMIC après renforcement de l'allègement.

Graphique n° 9 : Structure des prélèvements sociaux patronaux après le renforcement de la réduction générale de cotisations sociales dans les entreprises de plus de vingt salariés



Note : le taux global de prélèvements sociaux employeurs utilisé dans le présent graphique inclut le taux net moyen de cotisation AT-MP (2,44 %), d'où l'écart avec le taux global présenté dans le tableau 2.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

L'Assemblée nationale a adopté douze amendements sur l'article 2 relatif aux allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC, parmi lesquels il convient de citer :

- un amendement adopté à l'initiative de notre collègue député Gérard Bapt, rapporteur des recettes et de l'équilibre général de la commission des affaires sociales, visant à inclure les rémunérations au titre des temps de pause, d'habillement et de déshabillage dans les rémunérations prises en compte pour le calcul de la réduction de cotisations ;

- un amendement présenté par le Gouvernement visant à restreindre le mécanisme de taux réduit et d'assiette plafonnée applicable aux

cotisations FNAL pour les entreprises de services dont les salariés sont affiliés à la mutualité sociale agricole (MSA) ;

- deux amendements identiques adoptés à l'initiative des membres du groupe socialiste et de notre collègue député Gérard Bapt, rapporteur des recettes et de l'équilibre général de la commission des affaires sociales, proposant de mettre en place une évaluation du pacte de responsabilité dans le cadre des négociations annuelles de branches sur les salaires.

*

* *

Au total, l'allègement **du coût du travail au niveau du SMIC**, entraîné par la diminution du taux des cotisations d'allocations familiales et le renforcement des allègements généraux, passera de 28,1 points à **29,75 points pour les entreprises de moins de vingt salariés** et de 26 points à **30,15 points pour les autres entreprises** à compter de 2015.

En tenant compte du **CICE au taux de 6 %**, les allègements de charge au niveau du SMIC atteindront 35,75 points pour les entreprises de moins de vingt salariés et 36,15 points dans les autres entreprises.

Effets des allègements supplémentaires pour l'emploi d'un salarié au SMIC

Au total, les allègements de charges sociales sur les salaires entre 1 et 1,6 SMIC proposés dans le présent projet de loi signifient qu'en 2015 :

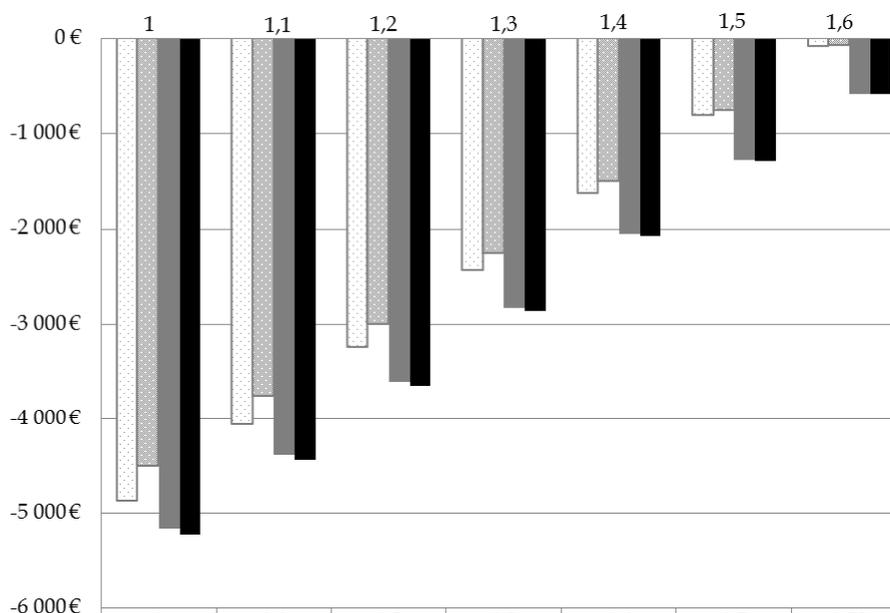
- une entreprise de un à dix-neuf salariés paiera **286 euros de charges sociales annuelles en moins** par rapport à 2014 pour l'emploi d'un salarié au SMIC (soit un gain de 5,5 % par rapport à 2014) ;

- une entreprise de vingt salariés et plus paiera **719 euros de charges sociales annuelles en moins par rapport à 2014 pour l'emploi d'un salarié au SMIC** (soit un gain de près de 14 % par rapport à 2014).

Pour l'emploi d'un salarié rémunéré juste en-dessous de 1,6 SMIC, le gain sera d'environ 500 euros de moindres cotisations sociales dans toutes les entreprises.

Les mesures de l'article 2 porteront le **coût global des allègements généraux de charges sociales entre 1 et 1,6 SMIC à environ 25 milliards d'euros en 2015**, soit 4,4 milliards d'euros de plus qu'en 2014.

Graphique n° 10 : Effets cumulés du renforcement des allègements généraux et de la baisse de cotisations d'allocations familiales entre 1 et 1,6 SMIC



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

D. LES EFFETS ATTENDUS DU RENFORCEMENT DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX SUR L'EMPLOI

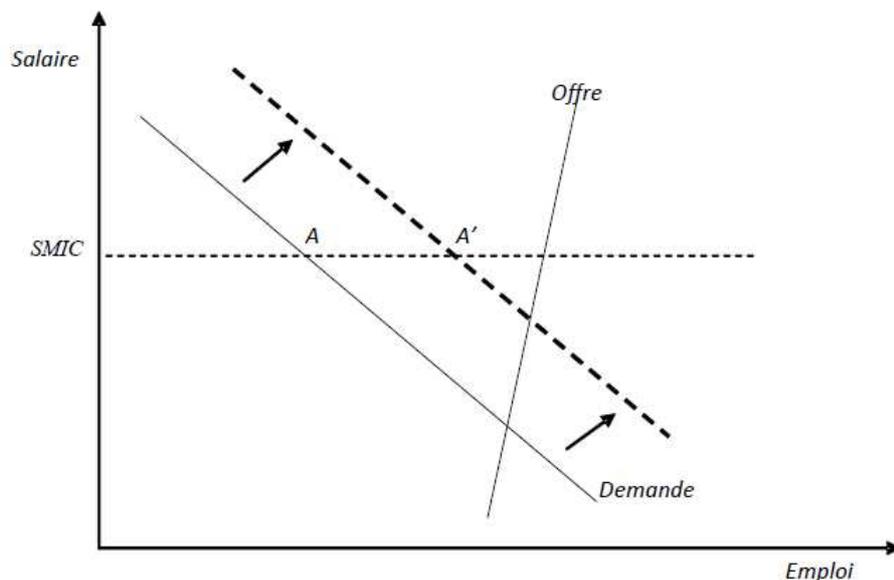
1. La création de 45 000 emplois dès 2015

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le renforcement des allègements de charges sociales entre 1 et 1,6 SMIC devrait permettre de créer **45 000 emplois dès 2015**, en plus des effets escomptés du CICE. **À l'horizon 2017**, l'ensemble des mesures du pacte de responsabilité créerait **190 000 emplois**.

Le ciblage des allègements de cotisations sur les salaires proches du SMIC en 2015 devrait permettre de maximiser les effets sur l'emploi. **L'élasticité de la demande de travail à son coût** – c'est-à-dire la variation de l'emploi induite par une baisse ou une hausse du coût du travail – est **élevée au niveau du SMIC**. Les travaux empiriques estiment que celle-ci est proche de 1 aux alentours du SMIC, tandis que l'élasticité de la demande de travail

serait située entre 0,35 et 0,5 pour l'ensemble de la population active¹. Ainsi, une baisse du coût du travail consécutive à un allègement de cotisations au niveau du SMIC aura, en théorie, un effet plus important sur la demande de travail qu'un allègement sur des salaires supérieurs au SMIC. De plus, tant que la demande reste inférieure à l'offre de travail au niveau du SMIC, cet accroissement d'emploi n'entraîne pas d'augmentation du salaire.

Graphique n° 11 : Conséquences d'un allègement de cotisations sociales sur l'emploi au niveau du SMIC



Source : Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo (2012)

Ce type d'exonérations ciblées sur les rémunérations aux alentours du SMIC ne risque-t-il pas de créer une « trappe à bas salaire »? Comme le souligne une étude de la direction générale du Trésor et de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)², d'un point de vue théorique, les effets d'une politique d'allègements sur les salaires sont ambigus :

- la baisse du chômage et le partage du surplus entre salariés et employeurs peuvent conduire à une hausse des salaires négociés ;

- inversement, les allègements, en introduisant une progressivité des taux de cotisations sociales, tendent à renchérir le coût d'une augmentation salariale ;

¹ Haut Conseil du financement de la protection sociale, « Éclairage V : Les résultats de simulations macro-économiques "test" », Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale, mars 2014.

² Direction générale du Trésor et DARES, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Trésor-Eco, n° 97, janvier 2012.

- de plus, à moyen terme, ceux-ci peuvent avoir un effet négatif sur la productivité, en réduisant les incitations des salariés à suivre des formations complémentaires.

La direction générale du Trésor et la DARES indiquent néanmoins que « *les études menées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne semblent pas confirmer l'existence de « trappes à bas salaires » significatives, même si elles ne permettent pas non plus de l'écartier totalement* »¹. L'éventuel effet désincitatif des allègements sur les décisions des employeurs et des salariés en matière de formation professionnelle n'a quant à lui pas été étudié.

2. Un dispositif relativement efficient

Il n'existe pas, à ce jour, de bilan global des allègements généraux sous leur forme actuelle, mais seulement des bilans partiels portant sur les différents barèmes qui se sont succédés depuis 1993.

Les études menées sur la **période 1993-1997** suggèrent néanmoins que les exonérations sur les bas salaires sont l'un des moyens les plus efficaces pour stimuler l'emploi. Ainsi, sur cette période, les allègements auraient permis de créer ou de sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois, soit un **coût brut actualisé par emploi créé compris entre 20 000 et 40 000 euros**². Le coût net par emploi – après prise en compte des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage – serait compris entre 8 000 et 28 000 euros, soit un coût moins élevé, à moyen terme, que les instruments du type emploi aidé. À titre de comparaison, le coût des emplois d'avenir est d'environ 8 000 euros par contrat par an.

¹ Ibid., page 7.

² Ibid., page 4.

II. L'EXONÉRATION PARTIELLE DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Parallèlement à la baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales pour les employeurs du secteur privé, l'article 2 du présent projet de loi prévoit **une réduction spécifique de cotisations d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants**, qui sont également redevables de cette cotisation auprès des URSSAF au taux de 5,25 %.

A. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX ACQUITTÉS PAR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AGRICOLES ET NON AGRICOLES

Les travailleurs indépendants sont affiliés à des régimes spécifiques de sécurité sociale : le Régime social des indépendants (RSI) pour les indépendants non agricoles (artisans et commerçants) et la Caisse et la Mutualité sociale agricole (MSA) pour les exploitants agricoles. Les taux et les assiettes de cotisations de ces régimes diffèrent de ceux du régime général de sécurité sociale, à l'exception du taux de la cotisation d'allocations familiales qui est identique (5,25 % en 2014).

Tableau n° 18 : Principaux taux des cotisations des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles au 1^{er} janvier 2014

(en pourcentage)

Cotisations	Indépendants non agricoles	Exploitants agricoles
	Taux	Taux global*
Maladie-maternité	6,50	10,84
Indemnités journalières	0,70	-
Incapacité-décès (plafonnée)	1,60 / 1,10	-
Retraite de base	Individuelle	3,26
	Plafonnée	11,31
	Déplafonnée	1,64
Retraite complémentaire	Plafonnée	3,00
	Déplafonnée	
Allocations familiales	5,25	5,25
Formation professionnelle	0,25 (commerçants ou industriels)	-

* Total part technique et part complémentaire.

Source : URSSAF, MSA (2014)

L'assiette des cotisations des travailleurs indépendants est constituée par les revenus d'activité non-salariés, qui ne peuvent être appréciés que de façon annuelle. De ce fait, le calcul et la collecte des cotisations sociales reposent sur un système de **cotisations provisionnelles** et de régularisation. C'est notamment le cas pour les cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants, recouvrées par les URSSAF.

Dans le cadre de la réforme du régime social de l'auto-entrepreneur et de son rapprochement avec le régime de droit commun des indépendants¹, une **baisse des cotisations minimales** dues par les travailleurs indépendants dont les revenus d'activité sont inférieurs à un certain seuil entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015. Grâce à cette réforme, les travailleurs indépendants à faibles revenus pourront voir leurs cotisations minimales baisser de 570 euros par an (gain individuel maximal). La définition de nouvelles assiettes et de nouveaux taux de cotisations minimales entraînera la suppression des exonérations existantes, en particulier de l'exonération de cotisations d'allocations familiales et de contribution sociale généralisée (CSG) dont bénéficient les indépendants non agricoles dont les revenus sont inférieurs à 4 900 euros.

S'agissant des exploitants agricoles, l'exonération partielle et dégressive de cotisations de sécurité sociale (assurance maladie, vieillesse et allocations familiales) dont peuvent actuellement bénéficier les jeunes agriculteurs pendant une durée de cinq ans n'est pas remise en question.

B. LA MISE EN PLACE D'UNE RÉDUCTION DÉGRESSIVE DE COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Le 5^o du I de l'**article 2** du présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale prévoit la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2015, d'**une réduction dégressive de 3,1 points de cotisations d'allocations familiales acquittées à titre personnel par les travailleurs indépendants non agricoles et agricoles, dont le revenu d'activité annuel est inférieur à l'équivalent de 3,8 SMIC annuels** (soit environ 52 000 euros).

L'article L. 242-11 du code de la sécurité sociale relatif aux cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants non agricoles et les articles L. 731825, L. 741-1 et L. 741-3 du code rural et de la pêche maritime sont modifiés en conséquence. Les conditions de mise en œuvre de cette exonération partielle sont renvoyées à un décret.

Selon l'étude d'impact au présent projet de loi, la réduction dégressive prendra la forme suivante :

- pour les travailleurs indépendants dont le **revenu d'activité est inférieur ou égal à 3 SMIC nets annuels** (soit environ 40 000 euros), le taux

¹ Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

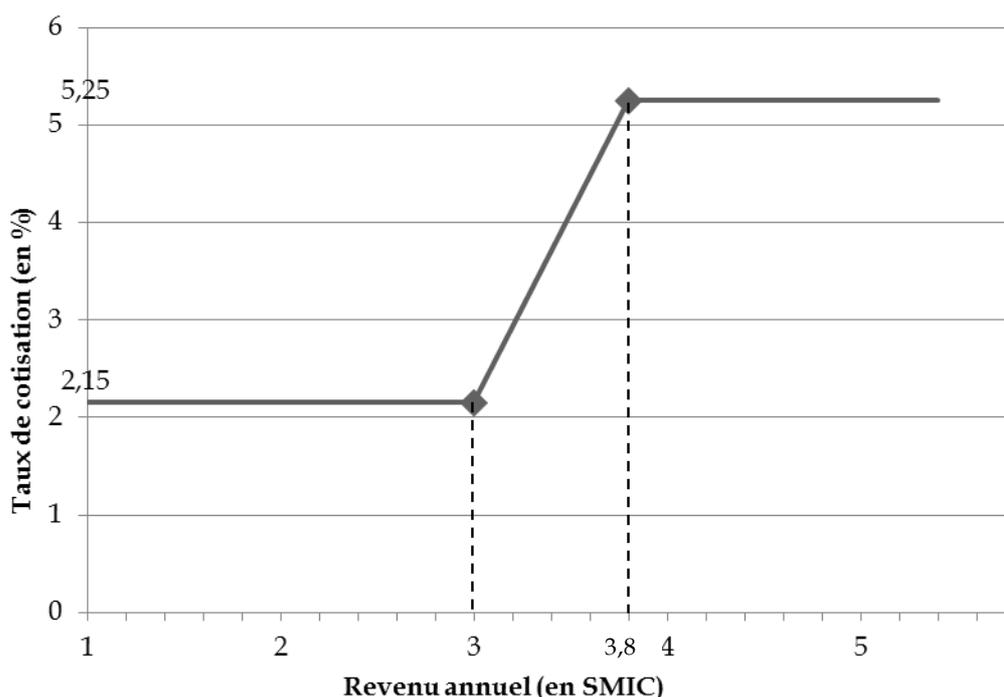
de l'exonération s'élèvera à **3,1 %** du revenu d'assiette de la cotisation d'allocations familiales ;

- pour les travailleurs indépendants ayant un **revenu compris entre 3 et 3,8 SMIC nets annuels** (soit environ 52 000 euros), le **taux de l'exonération décroîtra linéairement**.

Cette dégressivité entre 3 et 3,8 SMIC annuels¹ permettra de **limiter l'effet de seuil**. En l'absence d'un tel dispositif, un euro de revenu supplémentaire au-delà du seuil de taux réduit entraînerait un surcroît de cotisations de 1 560 euros.

Le bénéfice de la réduction de cotisations d'allocations familiales ne pourra pas être cumulé avec un autre dispositif de réduction ou d'abattement applicable à ces cotisations.

Graphique n° 12 : Effet de la réduction dégressive sur le taux des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

¹ Afin de faciliter la mise en œuvre de cette mesure pour les travailleurs indépendants et leurs experts comptables, les bornes d'exonération seront converties en pourcentage du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

Compte tenu des seuils retenus, **82 % des travailleurs indépendants** non agricoles devraient être concernés par cette exonération (soit environ 1,75 million de petits entrepreneurs) dont 90 % des artisans, 90 % des commerçants, 65 % des professionnels libéraux et environ la moitié des entrepreneurs relevant du régime micro-social (soit 500 000 personnes). En outre, **95 % des non-salariés agricoles** bénéficieront de l'exonération (soit environ 460 000 cotisants).

Cet allègement des charges sociales pour les travailleurs indépendants devrait stimuler l'emploi dans les secteurs concernés et entraîner la création de **2 000 emplois dès 2015**.

La **perte de recettes pour la CNAF** liée à cette exonération est estimée à **1 milliard d'euros**. Comme pour les autres mesures d'exonération, les modalités de compensation seront fixées en projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015.

III. UNE PREMIÈRE ÉTAPE VERS LA SUPPRESSION DE LA C3S

A. UN IMPÔT ASSIS SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

La contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés ou C3S « a été instaurée en 1970 pour compenser le déficit démographique des régimes des non-salariés, non agricoles »¹. Son produit est aujourd'hui affecté au Régime social des indépendants (RSI), à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole et au Fonds de solidarité vieillesse, pour un montant total de **5,6 milliards d'euros** (y compris la contribution additionnelle à la C3S créée en 2004).

La C3S est régie par les articles L. 651-1 à L. 651-9 du code de la sécurité sociale. Elle est à la charge de toutes les sociétés, quelle que soit leur forme juridique (SA, SAS, SARL, sociétés en nom collectif, etc.), à l'exception de formes sociales précisément énumérées².

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 651-3 du code de la sécurité sociale dispose que « *la contribution sociale de solidarité est annuelle. Son taux est fixé par décret, dans la limite de 0,13 %³ du chiffre d'affaires défini à l'article L. 651-5. Elle n'est pas perçue lorsque le chiffre d'affaires de la société est inférieur à 760 000 euros* ».

Comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *la C3S, compte tenu de la nature de son assiette, ne tient pas compte de manière adéquate des capacités contributives des redevables [...] qui est*

¹ Étude d'impact relative à l'article 3 du présent PLFSSR.

² Article L. 651-2 du code de la sécurité sociale : sociétés HLM, sociétés immobilières de copropriété, sociétés de rédacteurs de presse, sociétés d'aménagement foncier, etc.

³ Le taux global est de 0,16 %, dont 0,03 % au titre de la contribution additionnelle.

mieux reflétée par les bénéfices ». Par exemple, une société déficitaire reste soumise à la C3S, qui, dès lors, peut avoir un effet procyclique. De même, pour un montant identique de chiffre d'affaires, la marge dégagée par deux entreprises peut être très différente.

La même étude d'impact rappelle que « *l'analyse économique montre qu'une imposition intervenant très en amont dans les soldes intermédiaires de gestion affecte l'investissement et les performances à l'exportation* ».

Pour ces raisons, les Assises de la fiscalité des entreprises, organisées au premier trimestre 2014 à l'initiative du Gouvernement, ont conclu que les impôts de production et en priorité la C3S devaient faire l'objet d'une réduction, voire d'une suppression.

C'est ainsi que, le 8 avril 2014, lors de son discours de politique générale, le Premier ministre déclarait que « *pour relever l'investissement, le Gouvernement agira aussi par la fiscalité. D'abord, en réduisant les impôts de production, comme la C3S [...] payée par 300 000 entreprises. Elle sera entièrement supprimée en trois ans. Cela représente environ six milliards d'euros de marges supplémentaires, dont un milliard dès 2015* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

L'article 3 du présent projet de loi met en œuvre l'engagement du Gouvernement pour l'année 2015.

À cette fin, l'article 3 du présent projet de loi modifie l'article L. 651-3 du code de la sécurité sociale afin de créer **un abattement d'assiette de 3,25 millions d'euros**. En d'autres termes, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3,25 millions d'euros de chiffre d'affaires seront *de facto* soumises à la C3S, contre un seuil d'entrée dans l'imposition aujourd'hui fixé à 760 000 euros. C'est pourquoi les articles L. 651-5 et L. 651-5-3 du même code sont modifiés afin que seules les sociétés au-dessus du seuil de 3,25 millions d'euros soient tenues d'effectuer une déclaration.

Surtout, **l'abattement permet d'alléger la cotisation due par tous les redevables**. Par exemple, une assiette de 50 millions d'euros ne sera plus que de 46,75 millions d'euros, soit un allègement maximum de 5 200 euros.

Cet abattement entre en vigueur pour la C3S due à compter du 1^{er} janvier 2015.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des affaires sociales et du Gouvernement, un amendement tendant à **exclure du paiement de la C3S les sociétés coopératives agricoles**. Elle a en outre adopté plusieurs amendements de précision.

C. UN ALLÈGEMENT D'UN MILLIARD D'EUROS

L'étude d'impact relative à l'article 3 du présent projet de loi indique que la mesure proposée « *aura pour effet une diminution des recettes relatives à la C3S et à la C3S additionnelle de 1 milliard par an à compter de 2015. Cet allègement bénéficiera prioritairement aux très petites (dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros), petites (dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 et 10 millions d'euros) et moyennes entreprises (dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 50 millions d'euros)* ». Elle ajoute que **le nombre de redevables « diminuera de 67 % en passant de 296 000 environ en 2014 à 97 650 en 2015 »**.

La diminution d'un milliard d'euros de la recette est un chiffre brut, hors impact sur l'impôt sur les sociétés (IS). Or la C3S est une charge déductible au titre de l'IS. Par conséquent, le résultat imposable des entreprises qui bénéficient de sa réduction est augmenté d'autant, créant une charge supplémentaire au titre de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, le gain net pour les entreprises peut être estimé à environ 700 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous montre l'impact de la réduction de la C3S en 2015 en fonction des différents secteurs d'activité.

**Tableau n° 19 : Évolution du nombre de redevables et du rendement
de la C3S en 2015**

Nombre en unités et montant en M€	2015 avec un abattement d'assiette de 3,25 M€			
	Evolution du nombre de redevables due à la réforme		Evolution des recettes estimées de C3S (en M€)	
	En valeur (base)	En pourcentage (%)	En valeur (base)	En pourcentage (%)
Agriculture, sylviculture et pêche	-2 080	-76	-9	-50
Industries extractives	-450	-50	-4	-31
Industrie manufacturière	-24 030	-57	-158	-12
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	-840	-65	-5	-3
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets	-1 010	-47	-9	-16
Construction	-29 280	-74	-125	-39
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	-67 780	-66	-348	-21
Transports et entreposage	-7 650	-60	-46	-19
Hébergement et restauration	-13 350	-84	-43	-53
Information et communication	-5 990	-62	-35	-13
Activités financières et d'assurance	-6 590	-60	-39	-4
Activités immobilières	-5 190	-74	-23	-38
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	-17 360	-73	-75	-22
Activités de services administratifs et de soutien	-8 150	-65	-44	-26
Administration publique	-20	-29	0	0
Enseignement	-1 340	-80	-5	-63
Santé humaine et action sociale	-4 340	-68	-22	-45
Arts, spectacles et activités récréatives	-1 510	-70	-7	-37
Autres activités de services	-1 510	-83	-5	-45
Activités des ménages en tant qu'employeurs ; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre	-10	-100	0	
Activités extra-territoriales	-10	-100	0	
TOTAL	-198 510	-67	-1 000	-17

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

D. UN NOUVEAU FINANCEMENT DU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS

La suppression, à terme, de la C3S, principale ressource du Régime social des indépendants (RSI) pose la question du financement de ce régime. C'est pourquoi, le présent projet de loi prévoit que la branche maladie du RSI soit intégrée à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et que sa branche vieillesse soit intégrée à la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Les deux caisses assureront l'équilibre financier des deux branches du RSI.

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi souligne qu'une « telle intégration n'a pas pour effet de remettre en question la gestion des

prestations par les caisses du RSI qui pourra demeurer l'interlocuteur des affiliés pour le recouvrement des cotisations et le versement des prestations ». C'est donc bien une opération de nature financière, sans effet sur les affiliés.

À l'initiative de notre collègue député Dominique Lefebvre, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à demander un rapport au Gouvernement « *détaillant l'impact de la suppression à l'horizon 2017 de la [C3S] sur le financement du régime social des indépendants ainsi que sur les conséquences de l'intégration au régime général des chefs d'entreprise indépendants (actifs et retraités) artisans, commerçants, industriels et professionnels libéraux et ayants droit tant en matière de cotisations que de prestations* ». La commission des affaires sociales a émis un avis favorable à cet amendement sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement relatif à la date de remise du rapport (avant le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016). Le Gouvernement a été favorable à cet amendement ainsi sous-amendé.

*

* *

Des pertes de recettes dont les modalités de compensation seront définies dans les lois financières pour 2015

Au total, les mesures proposées dans le présent projet de loi en faveur des salariés et des entreprises entraîneront une **perte de recettes de 8,9 milliards d'euros pour les organismes de sécurité sociale en 2015**.

**Tableau n° 20 : Bilan des pertes de recettes pour la sécurité sociale
résultant des mesures du présent projet de loi**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017
Allègement de cotisations pour les salariés du privé	-2,05	-2,15	-2,23
Allègement de cotisations pour les salariés de la fonction publique	-0,45	-0,46	-0,47
Total allègements de cotisations salariales	-2,50	-2,61	-2,70
Baisse du taux de la cotisation famille entre 1 et 1,6 SMIC	-3,00	-3,10	-3,40
Renforcement des allègements généraux de charges patronales	-1,40	-1,45	-1,45
Total allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC	-4,40	-4,55	-4,85
Baisse du taux de la cotisation famille pour les travailleurs indépendants	-1,00	-1,00	-1,00
Abattement d'assiette de C3S	-1,00	-1,00	-1,00
TOTAL	-8,90	-9,16	-9,55

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014)

En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est dans l'obligation de compenser intégralement aux régimes de sécurité sociale concernés « toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (...), à l'exception de l'exonération prévue au deuxième alinéa de l'article L. 242-1 et des mesures prévues aux articles L. 241-13 et L. 241-6-4 dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011 ». Seuls les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011 sont exclus du champ de la compensation. Par conséquent, les aménagements apportés par l'article 2 du présent projet de loi à la réduction « Fillon » sont bien couverts par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Toutefois, la suppression progressive de la C3S n'entre pas dans le champ de l'article L. 131-7 dans la mesure où celui-ci concerne uniquement les cotisations de sécurité sociale.

L'annexe A au présent projet de loi précise toutefois que « *l'impact sur la sécurité sociale des différentes mesures du pacte de responsabilité et de solidarité figurant dans la présente loi sera intégralement compensé. Les modalités en seront définies dans les lois financières pour 2015. Du fait de l'importance des flux financiers qui affecteront les différentes branches et régimes de sécurité sociale, des ajustements de flux croisés entre ceux-ci seront opérés en loi de financement de la sécurité sociale pour 2015* ».

L'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur de l'équilibre général et des recettes de la commission des affaires sociales, Gérard Bapt, et avec l'avis favorable du Gouvernement, a adopté deux amendements au paragraphe de l'annexe A cité précédemment visant à mentionner l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale et à préciser que la compensation interviendra bien « dès 2015 ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Caffet sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur pour avis. – L'année 2014 sera marquée par un plan de 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires. Le projet de loi de finances rectificative en porte une partie, avec l'annulation de 1,6 milliard d'euros de crédits sur le budget de l'État. Concernant la sécurité sociale, deux mesures d'économie figurent dans le projet de financement rectificative : la diminution de 800 millions d'euros de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et la non revalorisation des prestations d'assurance vieillesse, pour un montant de près de 300 millions d'euros. Je rappelle que la réforme des retraites débattue en 2013 avait reporté l'indexation des pensions de retraite du 1^{er} avril au 1^{er} octobre 2014. Elle est ici repoussée au 1^{er} octobre 2015 – étant entendu que seules sont touchées les retraités dont le montant total de pensions est supérieur à 1 200 euros. Le reste des mesures d'économie ne nécessite pas de traduction législative : il s'agit du report de dépenses d'investissement d'avenir, de moindres dépenses de l'Unédic et du fond d'action sociale de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), le tout pour un total de 1,3 milliard d'euros.

Venons-en maintenant à un « coup de projecteur » sur l'ONDAM : la sous-exécution, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, constatée en 2013, sera pleinement intégrée à l'ONDAM 2014. Un rebasage de 800 millions d'euros est prévu par le projet de loi de financement rectificative, sachant que 600 millions d'euros avaient d'ores et déjà été pris en compte par la loi de financement initiale. Le dernier avis du Comité d'alerte sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie conforte ce choix.

Qu'en est-il des soldes prévisionnels pour 2014 ? Celui du régime de base se dégrade de 200 millions d'euros par rapport aux prévisions, et celui du Fond de solidarité vieillesse (FSV) de 100 millions d'euros. Ce dérapage, en dépit des économies dont je viens de donner le détail, s'explique par une révision à la baisse de 1,7 milliard d'euros des prévisions de recettes pour 2014. Ceci n'est pas imputable aux cotisations, dont les recettes augmenteraient de 400 millions d'euros, ainsi qu'il apparaît dans le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, mais à de moindres recettes de CSG, pour 400 millions d'euros et à d'autres impôts et taxes affectés, pour 1,7 milliard d'euros, en raison, principalement, d'un moindre rendement des revenus de placement.

Au total, malgré un léger dérapage en 2014, le déficit de la sécurité sociale se réduit : il s'élèverait à 13,6 milliards d'euros contre 16,2 milliards

d'euros en 2013. Les efforts entrepris portent leurs fruits, et l'on est désormais loin du déficit historique de 30 milliards d'euros en 2010.

J'en viens aux mesures qui prendront effet en 2015, en commençant par celles du Pacte de solidarité. Les cotisations des salariés du secteur privé, tout d'abord, seront réduites de 3 points au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), avec une dégressivité jusqu'à 1,3 SMIC. Au niveau du SMIC, le salarié paiera 520 euros de charges sociales en moins par an. La mesure bénéficiera à 5,2 millions de salariés. Le coût pour les organismes de sécurité sociale sera de 2 milliards d'euros en 2015.

Pour les fonctionnaires, le dispositif est légèrement différent : la réduction est plus faible au niveau du SMIC (2 points) mais elle s'appliquera de façon dégressive jusqu'à 1,5 SMIC. Au niveau du SMIC, un fonctionnaire paiera donc 330 euros de moins par an et 51 euros pour une rémunération équivalant à 1,5 SMIC. La mesure bénéficiera à 2,2 millions de fonctionnaires, dont l'ensemble des fonctionnaires de catégorie C, 70 % des fonctionnaires de catégorie B et 20 % des fonctionnaires de catégorie A, en début de carrière. Le coût pour l'État sera de 450 millions d'euros en 2015.

J'en arrive aux diminutions de charges des entreprises prévues par le Pacte de responsabilité. Il s'agit, tout d'abord, de la baisse de 1,8 point des cotisations patronales d'allocations familiales, jusqu'à 1,6 SMIC, soit le même champ que la réduction générale de cotisations de sécurité sociale dite « Fillon ». Cette baisse est uniforme et non dégressive. Le taux de cotisation passera ainsi de 5,25 % à 3,45 %. 1,5 million d'employeurs en bénéficieront, pour environ 10 millions de salariés. Le coût de la mesure est estimé à 3 milliards d'euros en 2015.

Vient ensuite la mesure dite « zéro cotisations unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) », annoncée par le président de la République en janvier, et confirmée par le Premier ministre en avril dernier. Dans le système dit « Fillon », les réductions au niveau du SMIC, qui portent sur les cotisations d'assurance vieillesse, maladie et d'allocations familiales, représentant 28,25 % de l'ensemble, sont différentes selon la taille de l'entreprise : ces 28,25 points de cotisation sont exonérés à hauteur de 28,1 % jusqu'à vingt salariés et de 26 % au-delà. La réforme proposée, outre qu'elle étend le champ d'application à d'autres cotisations et contributions recouvrées par les URSSAF – étant entendu que sont exclues d'autres prélèvements recouverts par les URSSAF comme le versement transport et les cotisations d'assurance chômage, qui font l'objet d'une gestion paritaire – prévoit une exonération totale sur le groupe de cotisations retenu, ce qui représente 27,95 points pour les entreprises de moins de vingt salariés et 28,35 points pour les entreprises de plus de vingt salariés. Si l'on y ajoute la baisse de 1,8 point des cotisations famille, l'exonération de cotisations atteint 29,1 points pour les entreprises de vingt salariés et moins, et 30,15 points pour les entreprises de plus de vingt salariés.

Autrement dit, sur un salaire au niveau du SMIC, une entreprise de moins de vingt salariés, en 2014, dans le système Fillon, était exonérée de 28,1 points, sur un total de cotisations représentant 41,98 % du salaire brut, soit un reste à payer de 13,88 %. En 2015, sur un taux de cotisation qui ne sera plus qu'à 40,18 % du salaire brut, du fait de l'exonération de 1,8 point de cotisation d'allocations familiales, elle sera exonérée de 27,95 points : le reste à payer n'est plus que de 12,23 % - 1,65 point de moins - soit 286 euros par an. Le même raisonnement s'applique pour les entreprises de plus de vingt salariés : le reste à payer est ramené de 18,61 % à 14,46 % - 4,15 points de différence - soit 720 euros sur l'année.

Ce nouveau mécanisme annule l'effet de seuil des exonérations « Fillon », qui défavorisaient les entreprises de plus de vingt salariés et simplifie le système, en exonérant totalement un groupe de cotisations pour l'emploi d'un salarié payé au SMIC. Le coût de la mesure est estimé à 1,4 milliard d'euros. Si l'on y ajoute les 3 milliards d'euros des cotisations d'allocations familiales, cela représente un total de 4,4 milliards d'euros.

Une mesure équivalente est prévue pour les travailleurs indépendants. Il s'agit de la baisse des cotisations d'allocations familiales de 3,1 points jusqu'à 3 SMIC, à quoi s'ajoute une dégressivité jusqu'à 3,8 SMIC, pour un coût estimé à 1 milliard d'euros. La mesure bénéficiera à 82 % des travailleurs indépendants et à 95 % des non-salariés agricoles.

Le pacte prévoit, enfin, une diminution de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) - en vue de sa disparition à l'horizon 2017 - pour un coût avoisinant 6 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros en 2015. Avec un abattement d'assiette de 3,25 millions d'euros, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à ce montant seront, *de facto*, imposables, quand le seuil d'entrée dans l'imposition est aujourd'hui fixé à 760 000 euros. La mesure entraînera la diminution de 67 % du nombre d'entreprises redevables, essentiellement des petites et moyennes entreprises (PME).

Pour récapituler, l'ensemble des mesures d'allègement de charges sur les entreprises et les ménages représenteront 8,9 milliards d'euros en 2015, 9,2 milliards d'euros en 2016 et un peu plus de 9,5 milliards d'euros en 2017. Étant entendu que ce collectif ne prend en compte que les mesures relatives à 2015 et que le Pacte de responsabilité prévoit de nouvelles exonérations de charges en 2016, ainsi que la poursuite de l'extinction de la C3S.

M. Philippe Marini, président. - Je vous remercie de cet effort méritoire de clarification. Cependant, ce texte nous invite à réduire les recettes de la sécurité sociale de quelques 9 milliards d'euros, sans que l'on sache comment cela sera financé. Le Gouvernement indique que les modalités de compensation seront fixées dans les lois financières pour 2015. Autrement dit, on fait les cadeaux d'abord, on les finance après... Nous

aimerions en savoir plus sur le financement de ces 9 milliards d'euros de baisse de charges. Entendez-vous résoudre l'équation en acceptant un déficit plus élevé des comptes publics ? Nous avons bien des détails sur la colonne dépenses, mais rien sur la colonne recettes.

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a annoncé que les mesures de diminution des charges sociales seront compensées par le budget de l'État. Le Pacte de responsabilité, auquel est venu s'ajouter le Pacte de solidarité, sera compensé par le plan d'économies de 50 milliards d'euros, dont nous connaissons la décomposition. Ce sont les lois de finances et de financement de la sécurité sociale à venir qui préciseront comment ce plan sera mis en œuvre pour l'année 2015. Nous connaissons la chronique de ce plan d'économies, qui doit s'étaler jusqu'en 2017. Ce texte prend des mesures auxquelles s'est engagé le Gouvernement, et les lois financières pour 2015 organiseront la compensation. Voilà ce que je peux dire à ce stade.

M. Philippe Marini, président. – Peut-être le rapporteur général complètera-t-il ce propos par une vision macroéconomique. Avec 25 milliards d'euros de diminutions des recettes de l'État ou de la sécurité sociale, il ne reste déjà plus, du plan d'économies de 50 milliards d'euros, que la moitié...

M. François Marc, rapporteur général. – Vous semblez vous interroger, de façon générale, sur la politique du Gouvernement en faveur de la réduction des charges des entreprises. Je vous invite à vous reporter au tableau retraçant l'évolution des déficits de la sécurité sociale depuis 2010, qui devrait vous porter à plus de modestie dans vos appréciations, de même nature que celles que l'on n'a que trop entendues depuis deux jours au Sénat. Il y a là matière à réfléchir pour ceux qui ont été aux commandes jusqu'en 2012.

M. Philippe Marini, président. – Nous avons réduit le déficit de la sécurité sociale de près de 10 milliards d'euros en deux ans.

M. François Marc, rapporteur général. – Nous avons hérité d'une situation très difficile, avec des déficits considérables à tous les étages. Vos appréciations politiques ne sont pas de mise.

M. Philippe Marini, président. – À politicien, politicien et demi.

M. François Marc, rapporteur général. – Je voudrais pouvoir répondre à la question dont je ne sais si elle m'est posée par le président de la commission ou par le rapporteur général de l'opposition.

Pendant des années, on vous a entendu dire, avec Jean Arthuis et d'autres, qu'il fallait diminuer les charges des entreprises – et créer une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sociale – mais vous n'avez jamais pu convaincre votre majorité de le faire. Nous concrétisons ici votre vœu en baissant les charges des entreprises, à hauteur de plusieurs milliards d'euros, pour

améliorer leur compétitivité. Je me réjouis de cette évolution. Des engagements ont été pris, ils sont tenus, et ils seront financés.

J'entends des doutes sur les mesures d'économie qui pourraient être prises. Mais vos collègues de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), et ceux du centre, ne semblent guère prêts à donner l'exemple, car on vient de les entendre pendant deux jours, en séance publique, plaider pour que certaines économies ne soient pas faites et déposer des amendements pour annuler des mesures touchant à l'État et aux collectivités territoriales, et les commentaires vont déjà bon train concernant les économies sur la sécurité sociale.

D'un côté, vous nous déclarez incapables de mener le budget à l'équilibre, de l'autre vos amis politiques déposent des amendements pour annuler des mesures d'économies... Le Gouvernement fait preuve d'une volonté et d'une responsabilité que je salue ; je comprends mal votre logique politicienne, qui ne va qu'à mettre en doute sa capacité à faire face aux exigences du présent, nées d'une situation dont on sait à qui on la doit.

M. Philippe Marini, président. – Il serait certes plus simple que l'opposition fût muette. Restons modérés dans nos propos. Je n'ai pas contesté, à ce stade, ces 9 milliards d'euros d'allègements de prélèvements. Je m'interroge cependant sur les possibles effets de seuil qui pourraient résulter des réductions de charges qui nous sont proposées.

Sans jouer au *shadow* rapporteur général, je me contenterai de rappeler que notre endettement atteint 96 % du produit intérieur brut (PIB), bien au-delà des 90 % estimés il y a deux ans, et que vous annoncez un plan d'économies de 50 milliards d'euros, mais réduisez, dans le même temps, les recettes de 25 milliards d'euros !

M. François Trucy. – La France est engagée pour longtemps dans un processus de diminution de son train de vie. Il y a de bonnes nouvelles dans ce texte, pour l'emploi et le pouvoir d'achat, mais son coût est très élevé et j'aimerais, au-delà des utiles clarifications que nous a apportées le rapporteur, le situer dans un contexte plus général. On sait combien ce contexte est difficile; quel sera, demain, l'effet de ces mesures sur la dette ? Le rapporteur général nous dit que le budget de l'État y pourvoira... Cela me rappelle *Le sapeur camembert* de mon enfance, sans cesse occupé à combler un trou en creusant un autre trou.

Il faut être clair. On ne pourra éviter d'énormes réductions de dépenses dans le domaine de la santé, qui toucheront aussi bien les honoraires que les remboursements. La « chasse au gaspi » a déjà commencé, mais il faudra aller plus loin. Les montants en jeu sont plus importants que le budget de l'État, c'est dire qu'aucune décision ne sera sans douleur.

M. Roger Karoutchi. – Sans entrer dans la polémique, je n'ai pas vu notre rapporteur général, quand il était dans l'opposition, s'offusquer des attaques frontales des groupes de gauche. Vous n'hésitez pas, alors, à nous

demander des précisions. Si l'opposition ne peut plus demander un minimum de comptes... J'ai souvenir d'un certain budget pour 2012, voté par un Sénat passé à gauche, qui différait de plusieurs milliards d'euros de celui qu'avait préparé le Gouvernement : je n'ai entendu personne dire que c'était irresponsable ni scandaleux. Rien ne sert de se traiter de politiciens dès que l'on est en désaccord.

Je partage l'opinion de François Trucy. Je remercie Jean-Pierre Caffet de sa présentation synthétique, mais il est vrai que face à ces allègements de charges, qui vont dans le bon sens, il n'y a rien pour compenser. On nous dit que le Gouvernement y pourvoira, mais comment, alors que les recettes fiscales et la croissance sont moindres que prévu ? Comment seront financées ces mesures, sinon par une hausse des impôts ? L'expédient qui consiste à rayer d'un trait de plume les dotations aux collectivités locales n'aura qu'un temps. Il ne sert à rien de rendre des marges aux entreprises si c'est pour les reprendre par l'impôt. Le Gouvernement précédent a réduit en deux ans, entre 2010 et 2012, les déficits de la sécurité sociale de 10 milliards d'euros. J'observe qu'à l'heure actuelle, la seule certitude que nous avons, pour la période 2012-2014, porte sur quelque 5 milliards d'euros d'économies seulement. Le pays va mal. Nous ne demandons rien d'autre qu'un effort de clarification et de transparence sur le financement des dépenses.

M. Jean Germain. – Je remercie Jean-Pierre Caffet d'avoir conduit cet exercice difficile. La politique du Gouvernement est combattue de toutes parts, certains considérant que les économies sont insuffisantes, d'autres qu'elles se font sur le dos des travailleurs. Nous sommes entrés dans une période de renouvellement, difficile, qui exigera des changements, aussi bien à gauche qu'à droite, et demandera plusieurs années. Il s'agit pour nous de changer la politique de la gauche en matière économique et sociale, et d'y trouver une adhésion. Sur le Pacte de solidarité et de responsabilité, la conférence sociale, toutes les rigidités s'expriment. Il y a dans l'économie une part de psychologie, et cela vaut pour les chefs d'entreprise comme pour les salariés.

Je suis, profondément, un social-démocrate, et j'estime que les décisions du Gouvernement, vilipendées par les uns et les autres, sont courageuses. On sait qu'il faudra prendre des mesures sur les prestations pour trouver des économies, en essayant d'être justes et d'éviter les abus. Le ministre du budget a indiqué qu'il annoncerait, d'ici quelques semaines, un certain nombre de décisions.

Il est courageux, au lieu de s'engager dans une relance par la consommation, de garder l'œil fixé sur le déficit commercial. J'espère que cette politique aura des résultats, et que les rumeurs changeront de camp.

M. Philippe Marini, président. – J'admiraux votre modération, mais *in cauda venenum...* La controverse porte, en définitive, sur la gestion du temps. On dit ici ce qui agrée, et l'on reporte l'annonce des économies à faire

sur les prestations. Il reste, pour l'heure, que ces 9 milliards d'euros ne viendront pas réduire la dette. Quand on présente un plan, il est curieux de remplir une colonne et de laisser l'autre en blanc.

M. Philippe Adnot. – Je remercie le rapporteur de la clarté de son exposé, mais il n'en reste pas moins que les baisses de cotisations proposées poseront un problème d'effet de seuil. Il est paradoxal qu'une entreprise qui crée de l'emploi voie ses charges s'aggraver. Il faudra un jour avoir le courage de regarder le problème en face.

Le rapporteur général a évoqué la TVA sociale. Vous préférez faire financer votre politique par les contribuables et les collectivités locales. La TVA sociale présentait l'avantage de faire contribuer, plutôt que les Français, les produits importés, et je regrette que la droite ne s'y soit ralliée que dans ses trois derniers mois. La décision eût-elle été prise plus tôt qu'elle aurait perduré.

Les dépenses de santé vont inévitablement croître, d'autant que les dernières mesures annoncées, notamment sur le ticket modérateur, y poussent. Les départements assument une lourde charge, avec le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), et j'en passe. Vous pouvez toujours baisser nos dotations, mais viendra un moment où nous ne pourrons plus faire face à ces dépenses obligatoires et je vous le dit, je ne suis personnellement pas disposé à lever des impôts supplémentaires pour les financer, et je ne le ferai pas. Si l'on continue ainsi, il n'y aura plus d'investissement, plus de TVA dans les caisses de l'État, et davantage de chômage.

M. Dominique de Legge. – Ces débats animés militent pour une approche globale du budget de l'État et du budget de la sécurité sociale, faute de quoi, l'incompréhension persistera.

J'ai une question très factuelle, sur les moindres dépenses du fond d'action sociale de la CNAF ici prévues : comment l'interpréter au regard des déclarations du Gouvernement sur les rythmes scolaires il y a quelques semaines, qui assurait que ce fond serait mobilisé ?

Quant à la réduction de cotisations sociales des fonctionnaires, je déplore que le budget de la sécurité sociale soit appelé à contribuer à ce qui relève des dépenses de l'État. C'est prendre les choses à l'envers que de diminuer les recettes de la sécurité sociale pour éviter d'aborder la question du point d'indice.

M. Vincent Delahaye. – Je me réjouis du changement que je constate dans la façon de procéder. J'ai toujours été opposé à la tentation, à laquelle y compris le Gouvernement d'avant 2012 a pu céder, de réduire le déficit par l'augmentation de la fiscalité. Vous avez compris, le Pacte de responsabilité en témoigne, que la réduction du déficit doit passer par une diminution de la dépense et une baisse du coût du travail ; même si vous n'assumez pas totalement cette politique de l'offre, puisque vous avez jugé utile de

présenter un Pacte de solidarité, au motif de donner un coup de pouce. Si bien que je me pose des questions. Nous ne sommes pas là pour faire plaisir, mais pour redresser la situation. Les mesures du Pacte de solidarité s'appliqueront-elles au 1^{er} janvier 2015 ou plus tôt ?

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur. – Elles s'appliqueront au 1^{er} janvier 2015.

M. Vincent Delahaye. – Les cotisations des fonctionnaires sont inférieures à celles des salariés du privé : pourquoi les baisse-t-on ? D'autant qu'avec l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), les fonctionnaires n'ont rien perdu.

À partir de 2015, vous prévoyez un rythme de réduction du déficit sensiblement plus rapide que celui enregistré depuis 2012, tout en diminuant les recettes, et en annonçant que l'État compensera. Vous vous fondez, de surcroît, sur une hypothèse très optimiste d'évolution de la masse salariale de 3,5 % par an, de la même manière, que pour la réforme des retraites, où vous tablerez sur un taux de chômage à terme de 4,5 %.

Dernière observation, enfin. Quand on veut réduire le coût du travail pour renforcer la compétitivité des entreprises, est-il bon de cibler les seuls très bas salaires jusqu'à 1,6 SMIC ? On a vu le problème avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui profite pour moitié à des entreprises hors de la sphère de la concurrence internationale. Pourquoi laisser hors du champ du dispositif les emplois très qualifiés, directement confrontés à une forte concurrence sur le marché international ? Au lieu de quoi vous incitez les entreprises à embaucher sous 1,6 SMIC, au risque de tirer les salaires vers le bas.

Mme Nicole Bricq. – Le rapporteur général a été, à mon sens, très modéré. Nous avons assisté hier, en séance, à un débat à front renversé. Le Gouvernement propose des mesures d'économie, et vous votez une disposition qui aggrave les déficits ! On se demande ce qu'il en sera dans le débat sur ce texte, la semaine prochaine... Oui, votre réaction est politicienne. Roger Karoutchi a raison d'appeler à éviter les démarches partisans, car nous sommes tous concernés. Christian Eckert a clairement indiqué hier qu'il proposerait une répartition des économies à réaliser dans le projet de loi de finances pour 2015, dont nous connaissons très vite les grandes lignes. Calmez donc vos impatiences et laissez le Gouvernement opérer ses arbitrages. Je sais bien que la charge de la preuve repose sur le Gouvernement, mais lorsque l'on vous a demandé, hier, comment l'un, François Fillon, entendait parvenir aux 100 milliards d'économie qu'il préconise, ou comment l'autre, Jean-François Copé, au nom de l'UMP...

M. Philippe Marini, président. – Je vous en prie ! Ne mettez pas en cause François Fillon ou Jean-François Copé, ils n'étaient pas dans l'hémicycle hier !

Mme Nicole Bricq. – Il serait pourtant utile que nous ayons ce débat sur nos propositions respectives, même si c'est à nous qu'il revient de mettre en œuvre les nôtres.

Vincent Delahaye a raison d'évoquer la compétitivité des entreprises. Il y a eu un arbitrage du Gouvernement, parce qu'il fallait privilégier l'emploi. L'effet de seuil, monsieur Adnot ? Mais voyez ce qui est ressorti hier de la conférence sociale : le sujet est explicitement sur la table. Tout cela témoigne de nos efforts pour répondre à une conjoncture qui oblige à des équations très difficiles.

M. Philippe Marini, président. – Je reviens en quelques mots sur le débat de ces deux derniers jours dans l'hémicycle, car vous avez l'écoute très sélective. Qu'a fait l'opposition dans l'hémicycle ?

Mme Nicole Bricq. – Elle a contesté ce qu'elle avait elle-même préconisé !

M. Philippe Marini, président. – Ne faites pas les questions et les réponses car c'est le propre du totalitarisme. Un minimum d'écoute est nécessaire en démocratie.

Nous avons voté contre l'article premier, qui prévoyait une baisse non financée de l'impôt sur le revenu, pour 1,2 milliard d'euros. Et nous sommes parallèlement revenus à la défiscalisation des heures supplémentaires. C'est un mécanisme équilibré. L'intérêt socio-économique de cette détaxation est, de notre point de vue, supérieur à celui de la baisse du barème de l'impôt sur le revenu. Ne caricaturez pas !

Mme Nicole Bricq. – Vous oubliez le coût *in fine*.

M. Philippe Marini, président. – Vous avez été rapporteur général et connaissez les contraintes de la Constitution et de son article 40. L'opposition est tenue à des votes qui ont un caractère assez formel. Ne nous caricaturez pas en prétendant que nous voulons dégrader le solde, alors que c'est le contraire. Je vous ai indiqué quelle était notre démarche politique, elle est cohérente.

Pour le reste, vous ne nous en voudrez pas de ne pas faire confiance à ce Gouvernement, qui n'en est pas à une contradiction près. Vous ne pouvez pas nous reprocher d'être préoccupés par la question de la dette. Si par malheur, les taux d'intérêt se tendent, cela en sera fini de toute possibilité d'allouer des moyens publics dans l'intérêt général. C'est là une lourde menace. Annoncer des dépenses sans compensation est périlleux. Notre réaction n'a rien de politicien.

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur. – Je réponds à Dominique de Legge que la moindre dépense prévue pour le fonds social de la CNAF correspond à une économie constatée en 2013, et dont tout indique qu'elle sera reconduite en 2014. Elle participe de l'effort du Gouvernement pour

ramener le déficit à 3,6 % du PIB, conformément à ce qui a été voté en loi de finances initiale.

Pour répondre aux habituelles questions sur les fonctionnaires, je rappelle tout d'abord que l'augmentation de leur pouvoir d'achat a été inférieure à celle des salariés du privé. J'ajoute que la diminution de leurs cotisations n'aura pas d'impact sur les comptes de la sécurité sociale, puisque cela relève de la sphère de l'État, et que c'est le budget de l'État qui compensera. N'oublions pas, enfin, que le point d'indice est figé depuis quatre ans.

M. Vincent Delahaye. – Mais il y a la GIPA.

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur pour avis. – L'économie française, souffre d'un problème de rigidité des salaires. Au cours des dix dernières années, si l'on excepte 2009, le salaire moyen par tête a engrangé des gains de pouvoir d'achat considérables, qui dépassent, certaines années, les gains de productivité. Au point que l'on peut se demander si les mesures du Pacte de responsabilité ne seront pas compensées par ces gains de pouvoir d'achat, constatés sur le long terme. C'est un problème que tout le monde reconnaît : les salaires ne réagissent que faiblement, en France, au taux de chômage. D'où une différence considérable entre l'évolution du pouvoir d'achat des salariés du privé en activité et celle des fonctionnaires. Il n'est pas illégitime, alors que le point d'indice est gelé depuis quatre ans, de faire un geste en leur faveur – qui ne rattrapera d'ailleurs pas la différence qui s'est creusée avec le privé. Il n'y a pas là de clientélisme, mais un souci d'équilibre social. Que les fonctionnaires bénéficient d'une garantie de l'emploi n'est pas une raison pour geler indéfiniment leur traitement.

Vous avez évoqué le CICE, en vous interrogeant sur son ciblage. Je rappelle qu'il va jusqu'à 2,5 SMIC. Il est vrai qu'il y a débat sur son ciblage, et sur le champ salarial qu'il devrait couvrir. La proposition de Louis Gallois allait d'ailleurs jusqu'à 3 SMIC. Est-il préférable de cibler les hauts salaires, ou le salaire moyen, jusqu'à 2,5 SMIC ? Le Gouvernement a arbitré, en faveur de l'emploi.

M. Vincent Delahaye. – Moyennant quoi, la grande distribution en bénéficie, quand c'est l'industrie qu'il faudrait favoriser.

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur pour avis. – Si le CICE avait été ciblé sur l'industrie, cela n'aurait pas nécessité une dépense de 20 milliards d'euros. C'est un ciblage plus large qui a été retenu, en faveur de l'emploi. Nombre d'économistes s'accordent à considérer que les effets sur l'emploi des baisses de charges sociales sont plus importants au niveau des bas salaires.

Dans le nouveau système d'allègements, Philippe Adnot, les effets de seuil disparaissent au niveau du SMIC. C'est dans le système actuel qu'il y a un effet de seuil : les entreprises de plus de 20 salariés sont défavorisées, parce que l'exonération est moins importante, alors qu'elles payent plus de

cotisations. Ici, l'exonération est totale au niveau du SMIC sur une part des cotisations, quelle que soit la taille de l'entreprise.

Pour le reste, le Gouvernement a pris des engagements, avec le Pacte de responsabilité. Ils sont traduits dans la loi, pour l'année 2015. Nous reprocher de ne pas inscrire ici les modalités de la compensation, c'est nous faire un procès d'intention. Il est vrai que c'est devenu une habitude que d'accuser la gauche d'une propension à dépenser, à accumuler les déficits. Nous verrons, Roger Karoutchi si, comme vous le pressentez, les baisses de charges seront compensées par des hausses d'impôts. Je vous donne rendez-vous lors de l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Ce Gouvernement diminue les charges des entreprises dans des proportions jamais atteintes...

M. Francis Delattre. – C'est faux !

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur pour avis. – J'observe, enfin, qu'entre 2010 et 2011, le déficit de la sécurité sociale n'a été ramené que de 30 à 23 milliards d'euros, alors que la croissance était largement positive, de 2,0 % en 2010 et 2,1 % en 2011. Que chacun balaye devant sa porte.

M. Philippe Marini, président. – On peut toujours interpréter un tableau. J'observe, pour ma part, que le déficit a été réduit de 10 milliards d'euros entre 2010 et 2012. Et qu'entre 2011 et 2013, la réduction des déficits a suivi une droite, que vous brisez, dans vos prévisions, à partir de 2015. Comment y croire ? Pour ma part, je considère que la droite se prolongera.

M. Jean Germain. – Prolonger la droite, c'est dans votre culture.

M. François Marc, rapporteur général. – Un mot sur le CICE. Nous avons fait un choix, afin de privilégier à la fois la compétitivité et l'emploi. On nous a fait, là aussi, un procès d'intention : le coût serait de 20 milliards d'euros, comment serait-il financé ? La montée en puissance se fait au rythme prévu, avec les trois ressources prévues : la TVA, dont les taux ont été révisés le 1^{er} janvier, et dont nous avons beaucoup débattu, la fiscalité écologique, avec la mise en place de la contribution énergie-climat, qui va monter en puissance de façon importante dès l'année prochaine. Il y a aussi les économies, pour l'État comme pour les collectivités territoriales.

M. François Marc, rapporteur général. – ... Cela est difficile, et vous l'avez bien marqué en séance. Il faudra aussi faire des économies, et ce ne sera pas facile non plus, sur la sécurité sociale. Ceci pour dire que nous avons pris des engagements, et que nous les avons tenus.

M. Francis Delattre. – Sur le CICE, nous nous étions expliqués dès le départ. Ce que nous critiquons, ce ne sont bien évidemment pas les allègements de charges, mais le fait que l'effet soit différé dans le temps. Alors que la TVA sociale devait s'appliquer dès octobre 2012, le mécanisme du CICE fonctionne avec un effet différé dans le temps. Nous critiquons

aussi le ciblage : à quoi bon faire entrer dans le champ de la mesure des entreprises comme celles de la grande distribution ou la banque postale ? Nous critiquions, enfin, le fait que la banque publique d'investissement (BPI) fasse les avances.

Vous avez supprimé la TVA sociale par pur dogmatisme, mais nombreux sont ceux qui parmi vous reconnaissent, individuellement, que c'était la meilleure chose à faire.

M. Philippe Marini, président. – Il est temps de passer au vote.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

ANNEXES

I. LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité	10
Tableau n° 2 : Répartition des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité entre différents vecteurs législatifs.....	11
Tableau n° 3 : Répartition de l'effort en dépenses sur la période 2015-2017 entre les administrations publiques	12
Tableau n° 4 : Cibles d'évolution de l'ONDAM retenues par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.....	13
Tableau n° 5 : Économies prévues dans le champ des ASSO hors ONDAM pour la période 2015-2017	14
Tableau n° 6 : Principales hypothèses macroéconomiques	15
Tableau n° 7 : Prévisions de croissance pour la France	17
Tableau n° 8 : Comparaison des prévisions de soldes avec la LPFP	19
Tableau n° 9 : Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques prévue par la LPFP.....	21
Tableau n° 10 : Répartition de l'effort structurel prévu en 2014.....	25
Tableau n° 11 : La revalorisation des pensions en 2014.....	28
Tableau n° 12 : Comparaison des soldes du régime général, des régimes obligatoires de base et du FSV en 2013 et en 2014.....	32
Tableau n° 13 : Recettes par catégorie des régimes obligatoires de base en 2014.....	34
Tableau n° 14 : Cotisations salariales de sécurité sociale au niveau du SMIC au 1 ^{er} janvier 2015.....	38
Tableau n° 15 : Comparaison du gain issu de la réduction de cotisations salariales dans différents cas-types	40
Tableau n° 16 : Les prélèvements sociaux patronaux pour l'emploi d'un salarié affilié au régime général et rémunéré au SMIC au 1 ^{er} janvier 2015....	52
Tableau n° 17 : Construction du nouveau coefficient maximal d'exonération	58
Tableau n° 18 : Principaux taux des cotisations des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles au 1 ^{er} janvier 2014.....	64
Tableau n° 19 : Évolution du nombre de redevables et du rendement de la C3S en 2015.....	70
Tableau n° 20 : Bilan des pertes de recettes pour la sécurité sociale résultant des mesures du présent projet de loi.....	72

II. LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n° 1: Trajectoires de solde structurel	24
Graphique n° 2 : Pérennisation en 2014 de la sous-consommation constatée dans le champ de l'ONDAM en 2013	27
Graphique n° 3 : Réduction des déficits du régime général, de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV depuis 2010.....	33
Graphique n° 4 : Montant annuel de la réduction de cotisations salariales en fonction de la rémunération (en SMIC brut annuel).....	39
Graphique n° 5 : Montant annuel de la réduction de cotisations salariales en fonction du traitement indiciaire (exprimé en SMIC brut annuel)	42
Graphique n° 6 : Coût horaire de la main d'œuvre dans les pays européens au troisième trimestre 2013 (ensemble des branches marchandes)	46
Graphique n° 7 : Coût horaire minimum pour les salariés à temps plein au sein de l'OCDE en 2012	47
Graphique n° 8 : Évolution du champ d'application de la réduction « Fillon »	56
Graphique n° 9 : Structure des prélèvements sociaux patronaux après le renforcement de la réduction générale de cotisations sociales dans les entreprises de plus de vingt salariés	59
Graphique n° 10 : Effets cumulés du renforcement des allègements généraux et de la baisse de cotisations d'allocations familiales entre 1 et 1,6 SMIC	61
Graphique n° 11 : Conséquences d'un allègement de cotisations sociales sur l'emploi au niveau du SMIC	62
Graphique n° 12 : Effet de la réduction dégressive sur le taux des cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants.....	66