

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Communication de MM. Jean-Pierre BALLIGAND et Marc LAFFINEUR, Rapporteurs de la mission d'information sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, sur la réforme de la taxe professionnelle 2
- Communication de Mme Marie-Anne MONTCHAMP sur l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2009..... 2
- Information relative à la Commission 8
- Annexe : Document écrit, tableaux et graphiques, présentés par Mme Marie-Anne MONTCHAMP à l'appui de sa communication 10

Mardi

9 juin 2009

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 95

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Didier Migaud
Président
puis de
M. Charles de Courson**



Le Président Didier Migaud. Notre Commission a créé il y a un an environ une mission d'information sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Ses membres et rapporteurs, Marc Laffineur et Jean-Pierre Balligand, suivent, dans le cadre de leurs travaux, avec une particulière attention, le processus qui doit conduire à une prochaine réforme de la taxe professionnelle.

Il existe un scénario conduit par l'administration fiscale qui a été exposé, il y a quatre semaines, devant le Comité des finances locales que préside Gilles Carrez, notre rapporteur général, et qu'il va nous décrire. Je précise que ce scénario n'a pas encore été arbitré.

De son côté, la mission, à laquelle le rapporteur général et moi-même nous nous sommes associés, a travaillé en bonne intelligence avec Bercy qui nous a communiqué en temps voulu les résultats des simulations que nous lui avons demandées.

À ce stade, les rapporteurs Marc Laffineur et Jean-Pierre Balligand vont donc nous faire part de l'état de leur réflexion qui pourrait servir de base à une contribution de notre Commission sur ce sujet, sachant que nous devons garder à l'esprit qu'il convient de maintenir le niveau des recettes des collectivités locales, de trouver une solution avantageuse pour les entreprises, notamment celles du secteur industriel qui sont délocalisables et ceci, de la façon la moins coûteuse pour l'État. Le dialogue avec le Gouvernement se poursuit donc et nous rencontrerons ce soir la ministre de l'Économie, Madame Christine Lagarde, demain, les associations d'élus et, après-demain, les représentants des entreprises.

Après l'exposé du rapporteur général et des rapporteurs de la mission, un débat s'est engagé au cours duquel sont intervenus MM. Hervé Mariton, Jérôme Cahuzac, Patrick Lemasle, Charles de Courson, Marc Le Fur, Alain Rodet et Thierry Carcenac.

Le Président Didier Migaud. Nous en venons au second point à l'ordre du jour de notre réunion.

Notre Commission rend chaque année un avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dont notre collègue, Marie-Anne Montchamp, assume la charge depuis 2007. La communication qu'elle présente aujourd'hui est destinée à informer notre Commission de l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2009.

On s'attend en effet à un dérapage important des comptes du régime général par rapport aux prévisions faites à l'automne dernier. Le Gouvernement a lui-même d'ores et déjà annoncé devant notre Commission une forte aggravation du déficit lors de la présentation du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009, puisqu'il l'a réévalué entre 17 et 18 milliards d'euros, contre 10,5 milliards d'euros en décembre dernier.

À quelques semaines du débat d'orientation des finances publiques, il est en effet important que notre Commission ait davantage de visibilité sur l'évolution des déficits de la sécurité sociale.

Mme Marie-Anne Montchamp. Cette communication s'inscrit pleinement dans la continuité des travaux et des préoccupations de notre Commission, animée du souci permanent de suivre et de contrôler l'évolution de la conjoncture économique et de ses effets tant sur les finances publiques que sur les différents acteurs de l'économie. Pour une bonne information de la Commission, il m'a semblé utile de vous présenter un document écrit et de vous projeter quelques graphiques d'illustration (*voir documents en annexe*).

Ce mois de juin se caractérise par deux moments forts en matière de finances publiques. Il s'agit d'une part de la réunion, le 15 juin prochain, de la Commission des comptes de la sécurité sociale et de l'adoption de son rapport sur l'évolution des comptes du régime général en 2008 et sur les prévisions pour 2009. Il s'agit d'autre part du projet de loi de règlement pour 2008 ainsi que du débat d'orientation des finances publiques, au cours duquel seront présentées les prévisions financières pour 2010, y compris pour la sécurité sociale.

Cette communication entend également préparer la remise, au début du mois de septembre, par la Cour des comptes, d'un rapport spécifique sur la gestion de la trésorerie du régime général et la couverture des découverts des régimes de sécurité sociale dans leur ensemble. Ce rapport, qui a été demandé à l'initiative conjointe de notre Commission et de la Commissions des affaires sociales, sur le fondement de l'article 47-2 de la Constitution, doit permettre de mieux cerner le problème du risque financier endogène à la gestion des comptes sociaux.

Venons-en, tout d'abord, aux résultats des comptes sociaux.

Le déficit du régime général se dégrade fortement, et cela, dès 2008 : ce sont 900 millions d'euros de déficit supplémentaire qui ont été enregistrés par rapport aux prévisions. Pour 2009, la dégradation est encore plus brutale : alors qu'il était estimé à 10,5 milliards d'euros par la loi de financement de la sécurité sociale – LFSS –, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé que le déficit atteindrait entre 17 et 18 milliards d'euros.

Les projections que l'on peut établir à partir des prévisions de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS – nous laissent penser qu'il pourrait même s'établir autour de 20 à 21 milliards d'euros en 2009. Sur ce montant, on peut estimer le déficit de crise, lié au ralentissement de la croissance de la masse salariale, à 7,7 milliards d'euros. C'est bien ce « déficit de crise » qui rend caduques les hypothèses construites à l'automne 2008 dans le cadre du projet de LFSS pour 2009. Pour réévaluer la prévision de déficit, il faut tenir compte de l'effet de base 2008, mais également de l'absence de relèvement des cotisations vieillesse, décidée à l'automne dernier.

Par ailleurs, l'ensemble des personnes que j'ai pu auditionner s'accorde pour dire que la masse salariale pourrait reculer de plus de 1 % en moyenne annuelle. Il est en effet probable que la crise économique, et en particulier le ralentissement des salaires, vont certainement aggraver encore davantage le solde de la sécurité sociale : les révisions successives de la croissance de la masse salariale ont d'ores et déjà conduit à réévaluer périodiquement les manques à gagner qui en découlent. Le recul des salaires pourrait d'ailleurs se confirmer en 2010.

Les objectifs de dépenses, en revanche, sont globalement tenus : les premiers mois de l'année montrent que la dynamique des dépenses maladie est conforme aux prévisions. Le comité d'alerte, qui s'est réuni fin mai, estime que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie – ONDAM – sera dépassé de 0,2 % à 0,3 %, soit 300 à 500 millions d'euros.

Par ailleurs, des économies devraient être réalisées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse – CNAV – : 720 millions d'euros du fait d'une inflation inférieure aux prévisions, 100 millions en raison de l'évolution des conditions d'accès au dispositif de départs anticipés pour carrières longues.

L'ensemble de ces évolutions nous conduisent à constater l'aggravation du risque financier pesant sur le régime général. Il faut donc distinguer entre le déficit structurel des comptes de la sécurité sociale et le « déficit de crise ».

Deux risques majeurs sont à l'origine du déficit structurel des comptes sociaux : d'une part, le « papy-boom » va conduire à un surcoût, en 2012, de l'ordre de 10 milliards d'euros pour nos comptes sociaux. Il exerce une pression croissante sur la branche vieillesse, accentuée par l'accroissement de la durée de vie des personnes déjà en retraite. D'autre part, au sein de la branche maladie, le dynamisme des affections de longue durée – ALD –, d'ailleurs lié au vieillissement démographique, peut être considéré comme la cause centrale du déficit structurel : les patients atteints par ces pathologies représentent 13 % du nombre total d'assurés mais les deux tiers de la dépense et, surtout, 90 % de sa croissance.

Ces deux problèmes majeurs sont principalement à l'origine du déséquilibre permanent de notre système de sécurité sociale. Mal les régler risquerait de conduire le système à devenir dangereux pour lui-même – je pense à notre système de retraites par répartition que nous ne parvenons plus à financer, et cela, de façon structurelle.

Un risque plus variable est le chômage, qui pèse sur les recettes de la sécurité sociale. De ce point de vue, on peut considérer que le principe de l'augmentation des cotisations vieillesse, qui pourrait en quelque sorte être « gagée » par la diminution des cotisations d'assurance chômage avec l'amélioration de la conjoncture, principe qui est au fondement de la réforme des retraites de 2003, représente bien une volonté de mobiliser la dynamique économique contre les structures de la société. Or, on le voit particulièrement dans le contexte de crise qui est le nôtre, la progression de la valeur ajoutée ne suffit pas à rattraper la pente démographique. L'amélioration du taux d'emploi joue certes un rôle d'amortisseur de la trajectoire des comptes de la sécurité sociale : il atténue toutefois cette trajectoire sans parvenir à la compenser. À long terme, l'écart continue de se creuser, et les accidents de croissance ont dès lors un effet procyclique sur l'évolution des comptes, comme le montre la situation économique présente.

Or, si ces risques financiers demeurent, les instruments qui permettent de les gérer sont fragilisés par la crise. Il apparaît nécessaire de mobiliser une véritable ingénierie financière pour construire de nouveaux équilibres. Cette ingénierie est principalement constituée aujourd'hui de trois instruments.

L'ACOSS, tout d'abord, gère la trésorerie du régime général et pilote donc le déficit. Elle se trouve aujourd'hui en difficulté : son plafond de trésorerie, fixé à 18,9 milliards d'euros, sera très certainement dépassé à l'automne. D'autre part, elle bute actuellement sur le problème de la renégociation des conditions de financement de ses avances de trésorerie par son partenaire financier historique, la Caisse des dépôts et consignations.

La caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES –, ensuite, a une fonction d'amortissement de la dette. Or, les réflexions en cours pourraient conduire à la contourner lors de la prochaine reprise de dette, pour privilégier, par exemple, la création d'une « caisse de crise ». Surtout, du fait de la contrainte d'extinction vers 2020, il deviendra de plus en plus difficile pour la CADES de reprendre des montants de dette importants dans les années qui viennent.

Le fonds de réserve des retraites – FRR –, enfin, représente un outil de capitalisation à long terme. Il a été pris dans une tourmente boursière historique, qui n'a connu que deux

équivalents au XX^e siècle. La crise le conduit actuellement à réfléchir à une évolution de sa stratégie et de son mode de fonctionnement.

Ces trois exemples témoignent de la nécessité de repenser notre approche de la gestion des comptes sociaux. Le traitement du risque financier au sein de la sphère sociale, de ses actifs et de ses passifs, devient un enjeu central. Le rapport que nous livrera la Cour des comptes nous permettra d'y voir plus clair sur ce sujet.

Par ailleurs, la nette aggravation de la situation des comptes sociaux qui peut d'ores et déjà être appréhendée pour 2009 invite à s'interroger sur d'éventuels correctifs qui pourraient être apportés en cours d'année afin de redresser la situation, à l'image des lois de finances rectificatives pour le budget de l'État. Le principe de lois de financement rectificatives est d'ailleurs prévu par l'article 1^{er} de la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale – LOLFSS – de 2005. On peut ainsi considérer que le bouleversement important, en début d'exercice, des prévisions d'évolution des comptes de la sécurité sociale pourrait conduire à des mesures plus précoces, à travers des projets de lois de financement rectificatives. Il convient, en tout état de cause, que le vote de la loi de financement de la sécurité sociale à l'automne puisse réellement faire l'objet d'une préparation et que la LFSS ne se limite pas à être constatée et entérinée *ex post*.

Un réel pilotage de nos comptes sociaux est d'autant plus nécessaire que nous sommes en quelque sorte confrontés à un paradoxe français : notre système de protection sociale constitue un élément essentiel de redistribution et donc, de justice sociale, alors même que son financement nous apparaît comme un problème éternel.

En conclusion, la conjugaison de dépenses maladie et vieillesse dynamiques et de recettes dépendantes de la conjoncture économique génère un problème financier récurrent, constaté depuis les années 1990. Ce risque financier constitue, en quelque sorte, un nouveau risque, permanent, interne à la sécurité sociale, et qui concerne tant ses passifs – la trésorerie, la dette de la CADES, la dette des hôpitaux... – que ses actifs – notamment ceux du Fonds de réserve des retraites.

Or, il n'existe aucune structure permettant de disposer d'une vue d'ensemble de ce risque financier. À l'instar du Haut-conseil pour l'assurance maladie, du Conseil d'orientation des retraites – COR – et du Haut conseil de la famille, qui, chacun, jouent un rôle de prospective et d'orientation sur les risques dont ils ont la charge, il pourrait être envisagé de créer un comité de pilotage financier de la sécurité sociale qui jouerait un rôle semblable et assurerait la coordination entre les différentes parties prenantes, depuis l'ACOSS et les caisses gérant des régimes spéciaux de retraite jusqu'à la CADES et au FRR, en passant par les hôpitaux.

Le rapport de la Cour des comptes nous permettra d'avoir une vision plus claire du risque financier et donc d'en déduire des recommandations plus précises.

M. Jérôme Cahuzac. Il faut saluer la qualité et la lucidité de votre communication. Sachant qu'il est trop tard pour un « collectif social » cette année, quand pourra-t-on envisager cette possibilité ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Je n'ai pas d'éléments de réponse à cette question, mais l'analyse financière que je propose permettra certainement de préparer l'année prochaine un éventuel collectif social.

M. Jérôme Cahuzac. L'audition récente du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations – CDC – a montré qu'au-delà de 31 milliards d'euros, la CDC ne s'estimait plus en mesure d'assumer les creux de trésorerie de l'ACOSS. Celle-ci devra-t-elle alors se refinancer sur le marché, avec des coûts qui n'auraient rien à voir avec ceux demandés par la Caisse des dépôts ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Je ne vois effectivement pas d'autres moyens de financement, et c'est pourquoi il faut se doter d'outils d'évaluation du risque financier. Le gouverneur de la Banque de France a d'ailleurs montré les risques de conflit de stratégie entre les émissions de titres à court terme et à moyen-long terme, sachant que nous n'avons pas de marge de manœuvre sur le long terme. Il s'agit d'un vrai débat, que nous pourrions poursuivre prochainement, lors de l'audition du président de la commission de surveillance et du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations par notre Commission.

M. Jérôme Cahuzac. Quel est le déficit consolidé du fonds de financement des prestations sociales agricoles – FFIPSA – ? Ce déficit signifie-t-il qu'à la fin de chaque mois, les caisses de mutualité sociale agricole empruntent pour verser les prestations ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Ce déficit devrait être de 1,3 milliard d'euros en 2009 et pourrait atteindre 1,4 à 1,5 milliard d'euros en 2010 pour la branche vieillesse. C'est la caisse centrale de la mutualité sociale agricole qui emprunte. Le plafond de trésorerie est fixé à 3,2 milliards d'euros en 2009.

M. Jérôme Cahuzac. Sachant que la dette des comptes sociaux - considérable - ne pourra être portée par la CADES, où sera-t-elle logée ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Nous sommes actuellement dans une phase d'observation et une bonne analyse financière peut alimenter la réflexion en amont. Mon avis personnel est qu'il faut continuer à isoler la dette sociale et ne pas l'agréger avec la dette de l'État, pour maintenir une capacité de gestion autonome, pour produire des indicateurs et pour offrir une lisibilité.

M. Charles de Courson, Président. Tout le monde sait que ce n'est pas tenable mais personne ne veut changer la loi organique. Je note qu'il faut une disposition législative tant pour prévoir une reprise de la dette par l'État que pour créer une nouvelle caisse.

M. Jérôme Cahuzac. Faudra-t-il donc créer une ressource nouvelle ?

M. Charles de Courson, Président. L'exemple du consortium de réalisation – CDR – montre que l'on peut s'en passer, mais que ça ne peut durer plus de quelques mois. La loi organique sur le financement de la sécurité sociale permet au Gouvernement de relever le plafond par décret, avec validation législative ultérieure.

Mme Marie-Anne Montchamp. Le constat est préoccupant et l'urgence prévaut. Le caractère structurel des déficits sociaux explique qu'on ne pourra faire l'économie d'une analyse du financement des risques. La gestion financière n'est actuellement pas consolidée : la CADES est isolée et le fonds de réserve des retraites privé de feuille de route. Il serait de bonne pratique de faire l'effort d'une consolidation et de mettre en place un mode de pilotage global, à l'image du conseil d'orientation des retraites, afin de pouvoir comparer les différentes options.

M. Jérôme Cahuzac. Y arriverons-nous sans ressources supplémentaires ?

Mme Marie-Anne Montchamp. On peut en effet se poser la question des ressources. La situation actuelle maintient le système dans un état déficitaire. C'est l'analyse des risques, pour chaque catégorie de dépenses, qui devrait déterminer les types de ressources. Par exemple le débat actuel sur les indemnités journalières comporte des enjeux financiers minimes par rapport aux risques lourds que nous sous-estimons, comme par exemple la maladie mentale. Seulement alors pourra intervenir un débat argumenté entre solidarité et responsabilité.

M. Charles de Courson, Président. À mon sens, la nouvelle dette sociale sera tôt ou tard intégrée dans la dette publique, car le Président de la République ne veut pas d'augmentation de la CSG. La dette publique présente en effet l'avantage que les remboursements en capital ne sont pas des charges budgétaires.

M. Gérard Bapt. Je note qu'il est d'ores et déjà possible de prévoir un « collectif social » ; c'est du reste M. Éric Woerth, ministre du Budget et des comptes publics, qui représente le Gouvernement au cours du débat d'orientation des finances publiques, chaque année. Mais on peut s'interroger sur l'intérêt d'un collectif social sans recettes supplémentaires.

Par ailleurs, que pourrait apporter une instance supplémentaire, au vu de la multiplicité des capacités d'expertise existant déjà pour l'emploi, les retraites ou l'assurance maladie ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Certes le risque est géré poste à poste, mais l'absence d'approche consolidée du risque entraîne une vision tardive et de pure constatation, qui laisse une marge de manœuvre réduite. Ainsi, à l'été 2007, l'ACOSS a-t-elle consenti une prise de risque qui n'est partagée par personne et qui n'a pas fait l'objet d'arbitrage préalable.

M. Gérard Bapt. Pourquoi, dans votre présentation, les hôpitaux sont-ils mis sur le même plan que la CADES ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Aujourd'hui, le périmètre comptable n'est pas opératoire, nous n'avons pas de consolidation performante de la dette et du déficit des hôpitaux. Qui les porte, qui en est responsable ? Conjointement avec la commission des Affaires sociales, nous avons saisi la Cour des comptes car nous avons besoin de savoir. Les trois processus actuels de gestion financière ne sont ni co-pilotés ni consolidés : l'ACOSS fait du financement de trésorerie avec un *reporting* annuel rudimentaire ; la CADES est un outil de défaisance sous-performant en dépit de l'efficacité réelle de ses gestionnaires ; et le FRR, qui est en charge de la recapitalisation du système des retraites pour compenser l'évolution de notre démographie, fonctionne, mais sans précision sur le terme de ses interventions. Cela l'amène à prendre dans certains cas des décisions risquées. Il importe que nous ayons la possibilité d'éclairer tout cela par des outils de suivi et de contrôle, même s'il ne s'agit pas formellement d'un collectif social.

M. Gérard Bapt. Je pense que le débat d'orientation des finances publiques devrait contenir toutes les informations relatives aux comptes sociaux. Par ailleurs, une hausse de 0,15 % de la CRDS aurait un effet limité sur la consommation. Le débat est donc ouvert, c'est la seule solution pour la CADES, à moins de reculer la date de son extinction.

Mme Marie-Anne Montchamp. Pour prendre une telle décision, il faut d'abord nourrir une analyse approfondie des risques à l'occasion de rendez-vous financiers réguliers. C'est le sens de ma proposition.

M. Charles de Courson, Président. 0,1 point de CRDS représente environ 1,1 milliard d'euros. Avec des taux d'intérêt à 3,5 % ou 4 %, cela correspond au coût du financement de 20 à 25 milliards d'euros de déficit. Comme l'a évoqué notre collègue Yves Bur, il faudrait augmenter la CRDS de 0,1 point par an, ce que nous n'avons pas fait l'an dernier et c'est pourquoi il faudrait aujourd'hui prévoir une hausse d'environ 0,15 point. En sachant que le retour à l'équilibre en un an est impossible, il faut s'attendre, à brève échéance, à devoir encore financer 30 à 40 milliards d'euros de dettes.

M. Michel Diefenbacher. Je souhaiterais souligner la qualité du travail de Mme Montchamp. Il est lumineux, donc inquiétant. Le vrai problème est le déficit structurel, qui ne va pas se résorber tout seul. L'idée de développer les moyens d'ingénierie financière est intéressante. Mais, on ne pourra pas échapper, à long terme, à la recherche de ressources supplémentaires. Il sera utile, en outre, de clarifier l'effet des soldes financiers des hôpitaux sur le déficit social global.

M. Charles de Courson, Président. Il est vrai que les hôpitaux ne sont pas consolidés dans les comptes de l'assurance maladie. Ils sont obligés d'avoir recours à des crédits de trésorerie pour financer leurs dépenses courantes.

Mme Marie-Anne Montchamp. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à la Cour des comptes d'élargir le périmètre habituel de l'analyse pour déterminer les points de formation des déficits. Une telle approche nous permettra d'avoir l'expertise nécessaire pour mener un dialogue avec l'exécutif sur les pistes de réforme à envisager.

M. Charles de Courson, Président. Je vous remercie.

*
* *

Information relative à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret portant transfert de crédit d'un montant de 1,5 million d'euros en autorisation d'engagements et en crédits de paiement qui va être effectué entre le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* du ministère de la Défense et le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* des services du Premier ministre.

Ce mouvement s'opère dans le cadre de la mise en œuvre par le ministère de la Défense d'un besoin opérationnel prioritaire dont le coût a été pris en charge par les services du Premier ministre.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

– Programme 144 : 1 500 000 euros (AE = CP)

Les ouvertures s'effectuent de la façon suivante :

– Programme 129 : 1 500 000 euros (AE = CP)

– un projet de décret portant transfert de crédit d'un montant de 3 711 381 euros en autorisation d'engagements et en crédits de paiement qui va être effectué entre le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* du ministère de la Défense et le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ce mouvement a pour objet de permettre la couverture financière des besoins des postes à l'étranger de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) dont les services administratifs et financiers uniques (SAFU), structures d'appui des ambassades, assurent la gestion.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 144 titre 2 : 284 826 euros (AE = CP)
- Programme 144 hors titre 2 : 3 426 555 euros (AE = CP)

Les ouvertures s'effectuent de la façon suivante :

- Programme 105 titre 2 : 284 826 euros (AE = CP)
- Programme 105 hors titre 2 : 3 426 555 euros (AE = CP)

*
* * *

ANNEXE

**DOCUMENT ÉCRIT, TABLEAUX ET GRAPHIQUES PRÉSENTÉS
PAR MME. MARIE-ANNE MONTCHAMP À L'APPUI DE SA COMMUNICATION**

	Pages
I.– DES PRÉVISIONS BOULEVERSÉES PAR LA CRISE	11
A.– LE DÉFICIT DU RÉGIME GÉNÉRAL POUR 2008 : 10,2 MILLIARDS D'EUROS	11
B.– DES PRÉVISIONS POUR 2009 D'ORES ET DÉJÀ AJUSTÉES.....	12
C.– EN RECETTES, UNE AGGRAVATION DU DÉFICIT PRINCIPALEMENT LIÉE AU RALENTISSEMENT DE LA MASSE SALARIALE	13
D.– DES DÉPENSES DU RÉGIME GÉNÉRAL SOUS CONTRÔLE.....	15
1.– Une branche maladie qui respecte globalement ses objectifs	15
2.– De moindres dépenses sur la branche vieillesse.....	16
II.– LES RISQUES FINANCIERS CROISSENT ALORS QUE LES INSTRUMENTS PERMETTANT DE LES GÉRER SONT FRAGILISÉS PAR LA CRISE.....	16
A.– DEUX RISQUES FINANCIERS DE NATURE STRUCTURELLE, UN RISQUE D'ORDRE PLUS CONJONCTUREL.....	16
1.– Deux sources structurelles de dynamisme de la dépense : les affections longue durée (ALD) et le vieillissement démographique.....	16
2.– Un risque conjoncturel pesant sur les recettes : la dépendance au marché du travail	17
B.– LE FINANCEMENT DE LA TRÉSORERIE DU RÉGIME GÉNÉRAL PAR L'ACOSS : LA MENACE DU DÉPASSEMENT DU PLAFOND DE TRÉSORERIE	17
1.– Le dépassement prévisible du plafond de trésorerie en 2009.....	17
2.– La difficile renégociation des conditions de financement du découvert avec la Caisse des dépôts.....	18
C.– LE FINANCEMENT DE LA DETTE PAR LA CADES : QUEL AVENIR ?.....	19
1.– Le transfert de dette décidé en loi de financement pour 2009	19
2.– Quelles modalités pour une prochaine reprise de dette ?.....	20
D.– LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES : VERS UN CHANGEMENT DE STRATÉGIE ?.....	21
1.– Les pertes liées à la crise.....	21
2.– L'impact de la crise à court terme	21
3.– L'impact de la crise à long terme	21
E.– L'AVENIR DU FINANCEMENT DU RÉGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES.....	22
III.– TABLEAUX ET GRAPHIQUES	23

I.- DES PRÉVISIONS BOULEVERSÉES PAR LA CRISE

A.- LE DÉFICIT DU RÉGIME GÉNÉRAL POUR 2008 : 10,2 MILLIARDS D'EUROS

Les résultats pour 2008 du régime général de la sécurité sociale, publiés par la Commission des comptes de la sécurité sociale en mai dernier, font état d'un **déficit global qui s'établit à 10,2 milliards d'euros**, contre une prévision de 9,3 milliards d'euros incluse dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 voté à l'automne dernier et une prévision de 8,8 milliards d'euros incluse dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. Il conviendra donc de retenir **un effet de base** pour le calcul du déficit 2009, à hauteur de **900 millions d'euros**.

L'écart constaté entre la prévision et la réalisation est principalement à mettre au compte de la dégradation de la conjoncture économique. En effet, les recettes assises sur les revenus d'activité sont inférieures de près d'un milliard d'euros à la prévision de la LFSS pour 2009 : la masse salariale du secteur privé n'a augmenté que de 3,65 % en 2008, contre une prévision de 4,25 % en LFSS pour 2009 et de 4,4 % en LFSS pour 2008. L'effet de ces moindres recettes sur les comptes a néanmoins été atténué par des prestations qui se sont révélées globalement inférieures aux prévisions à hauteur de 400 millions d'euros.

Les principales causes de l'écart constaté sont récapitulées dans le tableau suivant.

ÉCART ENTRE LA PRÉVISION ET LES RÉSULTATS DU RÉGIME GÉNÉRAL POUR 2008

(en milliards d'euros)

	Maladie	AT- MP	Famille	Vieillesse	Régime général
LFSS pour 2008	-4,2	0,3	0,3	-5,2	-8,8
Prévision CCSS septembre 2008	-4,01	0,39	0,43	-5,72	-8,91
Révision des hypothèses macroéconomiques (novembre 2008)	-0,29	-0,04	-0,11	-0,05	-0,49
Modification affectation droits tabacs / alcools (LFSS pour 2009)	0,1	-	-	-	0,1
LFSS pour 2009	-4,2	0,35	0,32	-5,77	-9,3
Prestations	0,37	0,09	-0,23	0,16	0,38
Gestion courante	0,08	0,01	0,1	0,04	0,22
Recettes sur revenus d'activité	-0,25	-0,2	-0,16	-0,33	-0,93
Recettes fiscales hors CSG activité	-0,22	-0,03	0,09	0,15	0,05
Régularisations comptables	-0,07	-	-0,42	0,2	-0,29
Autres	-0,16	-0,03	0,09	0,15	-0,05
Solde 2008 (avril 2009)	-4,45	0,25	-0,35	-5,64	-10,19
Écart / solde LFSS	-0,25	-0,11	-0,67	0,13	-0,89

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

B.– DES PRÉVISIONS POUR 2009 D'ORES ET DÉJÀ AJUSTÉES

Lors de l'examen du PLFSS au Sénat, les hypothèses macroéconomiques initiales ont été modifiées par le Gouvernement, ce qui a donc conduit à l'augmentation du déficit prévisionnel des régimes obligatoires de base de 9,6 milliards d'euros à 11,4 milliards d'euros, soit une hausse de 1,8 milliard d'euros, et du **régime général de 8,6 milliards d'euros à 10,5 milliards d'euros, soit une aggravation de 1,9 milliard d'euros par rapport aux prévisions.**

PRÉVISIONS DE DÉFICIT DES COMPTES SOCIAUX EN 2009

(en milliards d'euros)

Régime général	2009 (p)
Branche maladie	-4,6
Branche AT-MP	-0,1
Branche famille	-0,5
Branche vieillesse	-5,3
Total	-10,5
Ensemble des régimes obligatoires de base	
Branche maladie	-3,8
Branche AT-MP	0
Branche famille	-0,5
Branche vieillesse	-7,2
Total	-11,4

Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Ces nouvelles données sont le fruit d'une rectification des prévisions relatives au contexte macroéconomique, que récapitule le tableau suivant.

RÉÉVALUATION DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES POUR 2009

	Prévisions initiales du PLFSS	LFSS promulguée
Croissance du PIB	+1 %	+0,5 %
privé Masse salariale du secteur	+3,5 %	+2,75 %
Inflation (hors tabac)	+2 %	+1,5 %
ROBSS Déficit prévisionnel	-9,6 Mds d'€	-11,4 Mds d'€
Déficit prévisionnel RG	-8,6 Mds d'€	-10,5 Mds d'€

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

Lors de son audition par notre Commission le **20 janvier** dernier sur les nouvelles estimations des recettes fiscales pour 2008 et les perspectives d'évolution des finances publiques au cours de la période 2009-2012, le ministre chargé du budget, M. Éric Woerth, a annoncé **une révision à la hausse du déficit du régime général à hauteur de 12,6 milliards d'euros pour 2009**, contre 10,5 milliards d'euros prévus par la LFSS pour 2009.

Lors de son audition par notre Commission le **4 mars** dernier sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009, le ministre indiquait que « *les recettes de la sécurité sociale ne progresseront que très peu, compte tenu du fort ralentissement de la masse salariale, dont la croissance devrait passer de 3,6 % en 2008 à 0 %. Son ralentissement serait donc plus marqué que celui du PIB. Ainsi, le déficit du régime général de sécurité sociale devrait atteindre entre 17 et 18 milliards d'euros en 2009* ».

Si cette prévision intègre le non relèvement de 0,3 point des cotisations vieillesse, qui fondaient les prévisions de la LFSS pour 2009, elle n'inclut vraisemblablement pas la totalité du manque à gagner au titre de 2008, dont les chiffres n'ont été publiés qu'après la clôture définitive des comptes, en avril 2009.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

(en pourcentage et en milliards d'euros)

	Prévisions LFSS pour 2009	Prévision 2 ^{ème} LFR pour 2009
Croissance du PIB	+0,5 %	-1,5 %
Masse salariale du secteur privé	+2,75 %	+0 %
Inflation (hors tabac)	+1,5 %	+0,4 %
Déficit du régime général	-10,5 Mds d'€	-17,5 Mds d'€

C.– EN RECETTES, UNE AGGRAVATION DU DÉFICIT PRINCIPALEMENT LIÉE AU RALENTISSEMENT DE LA MASSE SALARIALE

L'estimation du niveau du déficit du régime général en 2009 repose sur la prise en compte de trois données principales, qui occasionnent des pertes de recettes importantes pour la sécurité sociale.

– Il s'agit en premier lieu de l'augmentation de 3 points des cotisations vieillesse, prévue par le Gouvernement à l'automne dernier et qui fonde les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Celle-ci a en effet été ajournée : or, elle devait permettre de dégager une recette supplémentaire à hauteur de 1,8 milliard d'euros pour le régime général et de 1,88 milliard d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base.

– Il s'agit en second lieu de l'effet de base 2008 : le solde du régime général accuse une détérioration supérieure aux prévisions entérinées par la LFSS pour 2009, au titre de l'exercice 2008, de 900 millions d'euros. Il convient donc de partir d'une situation dégradée d'autant pour le calcul du déficit 2009.

– Il s’agit enfin, et c’est le principal facteur d’aggravation de la situation des comptes sociaux cette année, de la détérioration de la conjoncture, qui passe par une contraction de la masse salariale et donc une nette diminution du rendement des cotisations et des contributions sociales.

Selon les prévisions de l’ACOSS, la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations sociales a connu une stagnation au premier trimestre 2009 et reculerait aux deuxième et troisième trimestres, respectivement de 0,9 %, puis de 1,7 % en glissement annuel.

Les besoins de financement du régime général pourraient dès lors atteindre 17,1 milliards d’euros dès la fin du mois de septembre 2009. Dès lors, le plafond de découvert autorisé de l’ACOSS, fixé à 18,9 milliards d’euros, pourrait s’avérer insuffisant en fin d’année.

ÉVOLUTION DE L’ASSIETTE SALARIALE DU SECTEUR PRIVÉ

(en pourcentage)

	2007				2008				2009		
	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim	4 ^{ème} trim	1 ^{er} trim	2 ^{ème} trim	3 ^{ème} trim
Glissement annuel	5,2 %	4,8 %	4,8 %	4,5 %	4,4 %	4,1 %	3,5 %	2,7 %	0,0 %	-0,9 %	-1,7 %
Moyenne annuelle	4,5 %	4,7 %	4,8 %	4,8 %	4,6 %	4,4 %	4,1 %	3,7 %	2,5 %	1,3 %	0,0 %

Source : agence centrale des organismes de sécurité sociale

Dans l’hypothèse d’un prolongement de la situation enregistrée au cours de l’année 2009 ⁽¹⁾, l’évolution de la masse salariale en moyenne annuelle pour 2009 pourrait donc s’établir entre **-0,65 et -1,3 %**.

PRÉVISION RECTIFIÉE DU SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL POUR 2009

(en milliards d’euros)

	Solde du régime général		
	Hypothèse optimiste : -0,65 % en moyenne annuelle	Hypothèse médiane : -1,15 % en moyenne annuelle	Hypothèse pessimiste : -1,3 % en moyenne annuelle
Déficit prévisionnel LFSS	-10,5		
Effet de base 2008	-0,9		
Absence d’augmentation des cotisations vieillesse	-1,8		
Hypothèses d’une masse salariale en recul de 0,65 à 1,2 %	-6,8	-7,8	-8,1
Prévision de déficit rectifiée	-20	-21	-21,3

(1) L’hypothèse proposée repose sur une fourchette d’évolution de la masse salariale au 4^{ème} trimestre 2009 évaluée entre 0 % et -2,5 %, avec une hypothèse médiane de -2 %.

L'effet de moindres recettes pourrait donc porter le déficit du régime général entre 20 et 21,3 milliards d'euros en 2009.

En se fondant sur la fourchette basse, le « déficit de crise » atteindrait 7,7 milliards d'euros – l'effet base de 2008 pouvant être considéré comme une conséquence de l'aggravation non anticipée de la crise dans les derniers mois de 2008.

D.– DES DÉPENSES DU RÉGIME GÉNÉRAL SOUS CONTRÔLE

1.– Une branche maladie qui respecte globalement ses objectifs

Les dépenses d'assurance maladie pourraient dépasser d'environ 0,2 à 0,3 % l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ⁽¹⁾, selon le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, réuni le 29 mai dernier. **Fixé à 157,6 milliards d'euros, l'objectif pourrait ainsi être dépassé de 300 à 500 millions d'euros.** La procédure d'alerte ne devrait donc pas être enclenchée ⁽²⁾.

La croissance des soins de ville paraît être sous contrôle, avec un taux de croissance de l'ordre de 2,7 % au 30 avril ⁽³⁾, pour un sous-objectif de 3,1 % fixé en LFSS.

Le taux d'atteinte des objectifs de maîtrise médicalisée est néanmoins estimé à 60 %, en ligne avec les années précédentes, ce qui implique un dépassement d'environ 238 millions d'euros de l'ONDAM. Deux dispositifs sont particulièrement concernés par ce dépassement. D'une part, on constate un dérapage important sur les transports, à 7,4 %, contre une prévision de 4 %. Leur dynamique a été endiguée pendant environ un an et demi, puis la dissipation des effets des dispositifs visant à la limiter a conduit à une augmentation de leur croissance. D'autre part, les indemnités journalières (IJ) sont en hausse de 6,7 % sur le premier trimestre, contre une prévision de 3 %. On constate habituellement un décalage de neuf mois entre la hausse du chômage et la baisse des IJ. C'est donc au mois de mai que leur dynamique devrait s'être infléchie – les chiffres ne sont pas encore disponibles. Par ailleurs, on constate un allongement de la durée des indemnités journalières. Il est difficile d'interpréter cette évolution. Elle est peut-être à mettre en relation avec la nécessité pour les entreprises d'alléger leur masse salariale et donc d'encourager le maintien de leurs salariés en congés maladie.

Le taux de croissance des dépenses des établissements de santé publics apparaît à 4,1 % sur les quatre premiers mois, pour un sous-objectif de 3,1 %. Le déficit des établissements publics de santé s'est établi à environ 1 milliard d'euros en 2008. La question du financement de cette dette renvoie à la problématique de gestion du risque financier, qui sera traitée dans un prochain rapport de la Cour des comptes.

(1) Fixé à 3,1 % en loi de financement

(2) Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, créé par la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie, est chargé de rendre un avis sur le respect de l'ONDAM. Une procédure d'alerte est déclenchée en cas de dépassement supérieur de 0,75 % à l'objectif.

(3) Taux de croissance des dépenses sur les quatre premiers mois de l'année 2009 par rapport aux quatre premiers mois de l'année 2008.

2.– De moindres dépenses sur la branche vieillesse

L'année 2009 devrait se traduire par des économies de l'ordre de 820 millions d'euros sur les dépenses de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

D'une part, une économie de l'ordre de 100 millions d'euros devrait être réalisée sur les départs anticipés pour carrière longue. Le durcissement des conditions d'accès au dispositif devrait faire passer le nombre de bénéficiaires de 120 000 en 2008 à 35 000 en 2009.

D'autre part, du fait d'une inflation moins élevée qu'anticipée, la revalorisation des pensions devrait être moins accentuée, permettant une économie de l'ordre de 720 millions d'euros.

*

* *

Le tableau suivant récapitule l'effet global des prévisions de recettes et de dépenses sur le solde du régime général.

SOLDE PRÉVISIONNEL DU RÉGIME GÉNÉRAL POUR 2009

(en milliards d'euros)

	Solde du régime général		
Déficit prévisionnel LFSS	-10,5		
	Hypothèse optimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse pessimiste
Effet moindre recettes	-20	-21	-21,3
Effet moindre dépense	+0,52	+0,42	+0,32
Prévision de déficit rectifiée	-19,5	-20,6	-21

II.– LES RISQUES FINANCIERS CROISSENT ALORS QUE LES INSTRUMENTS PERMETTANT DE LES GÉRER SONT FRAGILISÉS PAR LA CRISE

A.– DEUX RISQUES FINANCIERS DE NATURE STRUCTURELLE, UN RISQUE D'ORDRE PLUS CONJONCTUREL

Trois éléments expliquent les besoins de financement croissants des régimes obligatoires de base.

1.– Deux sources structurelles de dynamisme de la dépense : les affections longue durée (ALD) et le vieillissement démographique

Appréhendé sur l'ensemble du cycle de vie d'un assuré, le risque maladie est bien réparti dans la mesure où chacun y sera confronté à un moment ou à un autre de sa vie. À un instant « t », en revanche, **le risque maladie est concentré sur les patients atteints d'affections de longue durée (ALD)**. Ceux-ci, représentant environ 13 % des assurés, expliquent **les deux tiers des dépenses et 90 % de leur croissance**. De nouveaux modes de régulation de ces pathologies sont donc envisagés. À titre d'exemple, le service SOPHIA, piloté par l'assurance maladie, vise à assurer un meilleur accompagnement des personnes diabétiques. Il vise ainsi à s'assurer que les traitements et les opérations de prévention sont correctement suivis. Il s'accompagne d'une rémunération forfaitaire des médecins traitants de ces personnes.

Le **risque vieillesse** constitue l'autre risque structurel pour la sécurité sociale. **L'effet du papy-boom** – arrivée de la génération du baby-boom à l'âge de la retraite – représente un surcoût de l'ordre de 10 milliards d'euros en 2012, auxquels s'ajoutent 1 milliard d'euros dus à l'allongement de la vie des personnes déjà retraitées. Le vieillissement démographique constitue donc un enjeu majeur de gestion du risque financier pesant sur les comptes sociaux : il implique une réflexion approfondie sur l'avenir de notre système de retraites par répartition.

2.– Un risque conjoncturel pesant sur les recettes : la dépendance au marché du travail

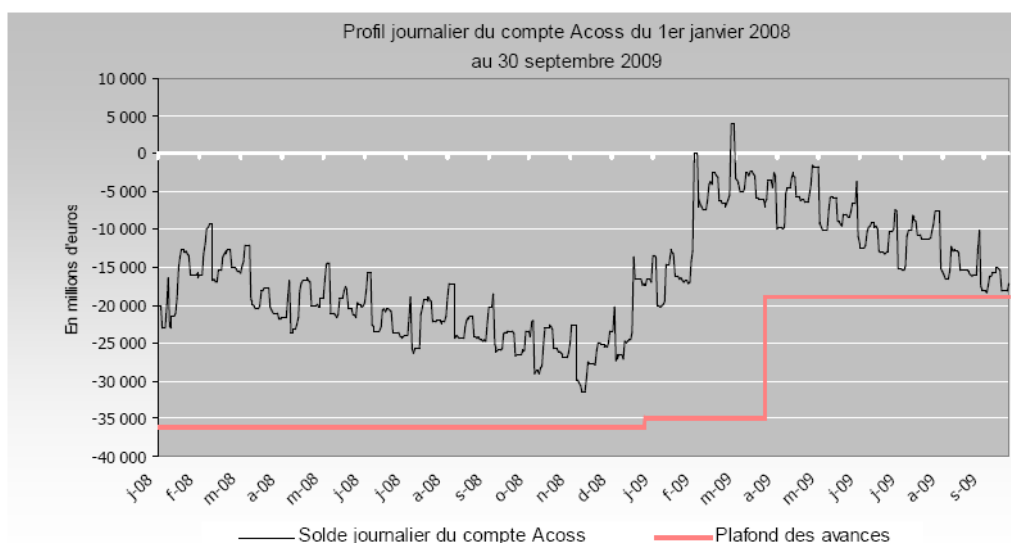
Un risque lié à la conjoncture, et notamment à l'état du marché du travail, pèse sur les recettes. La situation présente en est l'exemple. Un point de masse salariale représentant environ 2 milliards d'euros pour le régime général, la révision de sa croissance de 2,75 % en LFSS pour 2009 à 0 % dès la seconde LFR pour 2009 a ainsi impliqué un manque à gagner de 5,5 milliards d'euros.

B.– LE FINANCEMENT DE LA TRÉSORERIE DU RÉGIME GÉNÉRAL PAR L'ACOSS : LA MENACE DU DÉPASSEMENT DU PLAFOND DE TRÉSORERIE

Le plafond d'emprunt de trésorerie de l'ACOSS (régime général) a été fixé à 18,9 milliards d'euros en LFSS pour 2009, après avoir atteint 36 milliards d'euros en 2008 : la forte diminution du montant maximal de recours à des avances de trésorerie a été permise par un transfert de dettes à la CADES à hauteur de 26,9 milliards d'euros opéré en LFSS. C'est pourquoi le plafond de ressources non permanentes a été temporairement fixé, pour le premier trimestre, à 35 milliards d'euros, avant reprise de dettes.

1.– Le dépassement prévisible du plafond de trésorerie en 2009

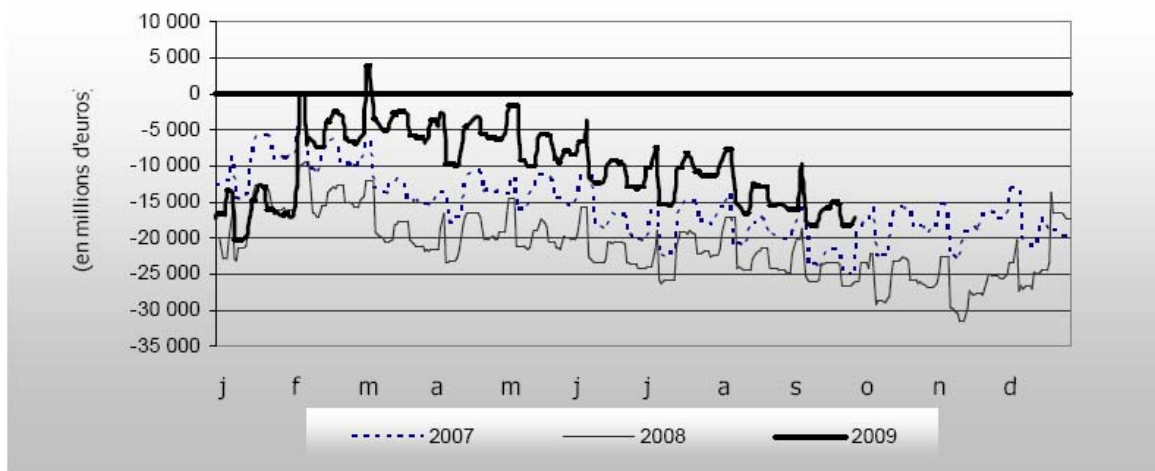
Selon les dernières données fournies par l'ACOSS qui portent sur les trois premiers trimestres de 2009, hors reprise de dettes par la CADES, la variation de trésorerie sur cette période serait de –16,7 milliards d'euros. En tenant compte des transferts de dettes désormais effectifs, l'ACOSS évalue à –17,1 milliards d'euros le solde à fin septembre 2009, le point bas des deuxième et troisième trimestres s'établissant le 14 septembre à –18,4 milliards d'euros.



Source : agence centrale des organismes de sécurité sociale

Les pics de décaissements que connaît l'ACOSS creusent temporairement ses besoins de financement, le point bas étant généralement atteint en novembre, comme le montre le graphique suivant : dès lors, on peut d'ores et déjà indiquer que la plafond de 18,9 milliards d'euros se révélera insuffisant à l'automne.

COMPARATIF DES PROFILS DE 2007, 2008 ET DES TROIS PREMIERS TRIMESTRES DE 2009



Le relèvement par décret du plafond de ressources non permanentes de l'ACOSS devrait donc intervenir assez rapidement. Il serait bien entendu nécessaire que ce décret fasse l'objet d'une ratification par le Parlement dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale à l'automne, à défaut de la présentation par le Gouvernement d'un projet de loi de financement rectificatif avant cette échéance.

2.- La difficile renégociation des conditions de financement du découvert avec la Caisse des dépôts

La gestion de la trésorerie du régime général s'opère via le compte unique de disponibilités courantes de l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Les relations financières entre l'ACOSS et la CDC sont formalisées dans une convention, dont la dernière a été signée le 21 septembre 2006, couvrant la période 2006-2010. Cette convention prévoit l'architecture des comptes et leur fonctionnement, ainsi que la facturation du coût lié à la tenue de compte par la CDC pour 3,7 millions d'euros par an. Elle prévoit également cinq types d'avances permettant le financement de l'ACOSS, dont les conditions sont récapitulées par le tableau suivant.

Les premiers effets de la crise financière déclenchée à l'été 2007 ont conduit la Caisse à revoir les conditions de ses avances à l'ACOSS : sur les 31 milliards d'euros demandés, la Caisse ne s'est engagée à financer les avances aux taux prévus que dans la limite de 25 milliards d'euros, les avances consenties pour les 6 milliards d'euros restants étant fixées sur la base du taux EURIBOR 2 mois.

CONDITIONS DE FINANCEMENT DES DÉFICITS DE L'ACOSS

Avances	Conditions
Avances mobilisables à 24 heures	
Entre 0 et 3 milliards d'euros	Eonia + 0,15 %
Entre 3 milliards d'euros et le plafond	Eonia + 0,15 %
Avances prédéterminées	
De 7 à 13 jours	Eonia + 0,115 %
De 14 à 29 jours	Eonia + 0,10 %
Au-delà de 30 jours	Eonia + 0,05 %
Avances exceptionnelles	Conditions négociées à l'ouverture

Source : agence centrale des organismes de sécurité sociale

Certes, depuis 2007, l'ACOSS a également la possibilité de faire appel au marché en émettant des billets de trésorerie : toutefois, le contexte de crise financière qui perdure en 2008 et en 2009 limite les opportunités de recours au marché, au vu des coûts de financement occasionnés.

La dégradation du contexte macroéconomique et les sollicitations importantes dont fait l'objet la Caisse des dépôts ont conduit cette dernière à ouvrir des discussions avec l'ACOSS pour le financement de son découvert à terme. La Caisse souhaite en effet modifier les taux d'intérêt fixés ainsi que le niveau des avances consenties (16,9 milliards d'euros en 2009). Comme l'a indiqué son directeur général, Augustin de Romanet lors de son audition par la commission des Finances le 13 mai dernier, la Caisse souhaite « *cantonner le plafond des prêts et [...] appliquer des conditions tarifaires adaptées à la nouvelle situation des marchés* ».

De nouvelles conditions pourraient donc être fixées d'ici le 21 juin. Il conviendra de rester attentif à l'évolution de ces conditions de financement.

Sans aller jusqu'à facturer au coût d'opportunité pour la Caisse, qui peut s'établir au taux EONIA + 80 points en période de crise, de nouvelles règles de facturation seraient envisagées. La Caisse des dépôts a par ailleurs fait savoir qu'elle ne pourrait pas assurer le financement de la trésorerie de l'ACOSS au-delà d'un montant de 31 milliards d'euros, comme elle l'avait déjà indiqué en juin 2008.

Cette révision des règles de financement de la trésorerie du régime général pose le problème plus large des déficits et de la dette de la sécurité sociale : il convient ainsi de distinguer soigneusement entre le financement à court terme et le financement à long terme de la sécurité sociale, et de cesser de faire financer à court terme ce qui relève en réalité de déficits cumulés, donc de la dette sociale. Cette préconisation a été adressée à plusieurs reprises par la Cour des comptes dans ses rapports annuels sur la sécurité sociale.

C.– LE FINANCEMENT DE LA DETTE PAR LA CADES : QUEL AVENIR ?

1.– Le transfert de dette décidé en loi de financement pour 2009

La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) s'est vu transférer les déficits cumulés au 31 décembre 2008 des branches maladie et vieillesse du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour un montant de 26,9 milliards d'euros.

Cette reprise s'est effectuée en trois tranches : la première, le 26 décembre 2008, pour un montant de 10 milliards d'euros, la seconde le 6 février à hauteur de 10 milliards d'euros et enfin, la dernière le 6 mars, pour 6,9 milliards d'euros. En contrepartie, la Caisse bénéficie de 0,2 point de CSG auparavant affectés au FSV, ce qui représente une recette supplémentaire de l'ordre de 2,3 milliards d'euros. Au total, les recettes de la CADES en 2009 pourraient donc s'élever entre 8,1 et 8,3 milliards d'euros. La CADES s'est vu fixer pour objectif en 2009 l'amortissement de 4 milliards d'euros de dette.

Cette opération ne conduit à aucune modification de l'échéance de la CADES. Rappelons que la loi organique n°2005-881 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 dispose que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. Pour l'application de l'alinéa précédent, la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques* ».

2.- Quelles modalités pour une prochaine reprise de dette ?

L'année 2009 se clôturera sur le constat d'un déficit important du régime général, probablement supérieur à 20 milliards d'euros, comme on a déjà pu l'indiquer. Avec une dette des régimes obligatoires de base pouvant dépasser 100 milliards d'euros au 31 décembre 2009, **le poids du passif pesant sur chaque Français pourrait donc s'établir à environ 1 700 euros à la fin de l'année.**

La Caisse des dépôts ne pouvant financer l'ACOSS au-delà un seuil d'environ 30 milliards d'euros, il sera nécessaire de prévoir une reprise de dette à l'issue de l'exercice. Plusieurs solutions sont envisageables.

D'une part, il est possible de recourir à la CADES, ce qui implique d'augmenter la CRDS ou de modifier la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) pour allonger sa durée de vie.

D'autre part, il est également possible de ne pas « rouvrir » la CADES. La création d'une « caisse de crise », réunissant l'ensemble des déficits publics dus à la crise, pourrait constituer une bonne solution. Cette structure pourrait être autonome, comme la CADES, ou être intégrée au sein de l'agence France Trésor (AFT) qui la gèrerait de manière séparée de ses autres activités. Plus simplement, les déficits constatés en 2009 pourraient être transférés à l'État, sans prévoir une distinction avec le reste de sa dette.

La décision qui sera prise d'ici à la fin de l'année pourrait constituer un précédent pour les futures reprises de dettes. Il est en effet possible que la CADES, contrainte par un objectif d'extinction vers 2020, ne puisse plus techniquement reprendre des montants de dettes importants après 2010. En effet, le profil d'amortissement de la dette verrait sa pente s'accroître, ce qui implique que des montants importants de dette devront être remboursés dans des délais brefs. Or, ceci supposerait notamment que la CADES émette de nouveaux emprunts à échéance plus courte que ceux émis actuellement. Une telle évolution pose des problèmes importants, notamment en terme de liquidité de ces titres dont le montant serait limité à quelques milliards d'euros. La CADES ne pourrait alors s'endetter qu'à un coût élevé, en raison de ce manque de liquidité.

D.– LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES : VERS UN CHANGEMENT DE STRATÉGIE ?

1.– Les pertes liées à la crise

Après avoir vu ses actifs perdre 24,8 % de leur valeur en 2008, le fonds de réserve des retraites (FRR) a touché un point bas au début du mois de mars. La valeur de ses actifs est ensuite remontée pour retrouver leur niveau de début d'année au début du mois de mai. Il semble donc que l'essentiel des pertes soit derrière lui.

L'objectif de long terme fixé pour l'allocation stratégique de 2006 voit ses chances de réalisation réduites. La probabilité de financer les passifs constants de 2020 à 2040 avec un rendement de 4,4 % est passée de 80 % en mai 2006 à 40 % à fin mars 2009.

2.– L'impact de la crise à court terme

À court terme, la crise a entraîné une modification de l'allocation des actifs du FRR, au détriment des actions. Alors qu'elles représentaient 60 % de son portefeuille en 2006, celles-ci n'en représentent plus que 46 % au 7 mai 2009. Inversement, le fonds s'est tourné vers des produits monétaires peu risqués, dont la part est passée de 0 % en 2006 à 17 % au 7 mai 2009. Ce mouvement est dû à l'affectation des abondements à ce type de produits et à la décision de « laisser filer » le portefeuille, la perte de valeur des actions n'étant plus équilibrée par des achats compensatoires.

La crise a également eu un impact sur la stratégie de diversification du fonds. Après avoir renoncé à entrer sur le marché de l'immobilier, le FRR a anticipé une hausse des marchés de matières premières et y a investi 3 % de ses actifs.

3.– L'impact de la crise à long terme

Plusieurs pistes sont actuellement explorées par le FRR pour tirer les conséquences de la crise et éventuellement adapter sa stratégie d'allocation des actifs.

Il est possible de redéfinir un objectif de performance moins ambitieux pour tenir compte de la crise, mais également pour tirer les conséquences d'une évolution de la stratégie d'allocation. Il peut en effet être envisagé d'adopter une stratégie dite du « coussin », visant à placer dans des actifs sûrs un montant suffisamment important pour garantir un rendement donné à l'horizon de l'année 2020 et à investir le surplus dans des actifs risqués.

Dans le même esprit, il est envisageable d'abaisser la part des actifs risqués au profit des obligations, notamment les obligations indexées.

Des mécanismes plus souples peuvent enfin être adoptés, comme une révision plus fréquente de l'allocation stratégique.

E.— L'AVENIR DU FINANCEMENT DU RÉGIME DES EXPLOITANTS AGRICOLES

La situation financière préoccupante du régime des exploitants agricoles a conduit le Gouvernement à transférer à l'État la dette cumulée du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) jusqu'alors gestionnaire du régime, dans le cadre de la loi de finances pour 2009. La branche maladie du régime a été intégrée au régime général, tandis que la gestion de la branche vieillesse a été confiée à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), également chargée de la trésorerie du régime. Le plafond de trésorerie de la CCMSA a ainsi été fixé à 3,2 milliards d'euros pour 2009. Les besoins de financement prévisionnels du régime devraient permettre un respect de ce plafond, la Caisse bénéficiant d'ailleurs d'une qualité de signature équivalente à celle de l'État.

Des inquiétudes demeurent pourtant s'agissant du financement de la branche vieillesse du régime, dont le déficit devrait s'établir à 1,3 milliard d'euros en 2009, et pourrait atteindre 1,4 à 1,5 milliard d'euros en 2010. À cette échéance, un relèvement du plafond d'autorisation de découvert devra être envisagé. Au-delà, le déséquilibre structurel de régime implique de trouver une nouvelle piste de financement : une solution pourrait à cet égard être recherchée dans une nouvelle répartition de la recette au titre de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). En effet, la contribution de base, dont le rendement s'établit autour de 4,2 milliards d'euros, est actuellement répartie entre les branches maladie et vieillesse du régime social des indépendants (RSI) et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) : or, les entreprises agricoles sont soumises à cette contribution, sans que la protection agricole sociale n'en bénéficie. Il pourrait donc être envisagé d'affecter une part des recettes de la C3S au financement de la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles.

III.– TABLEAUX ET GRAPHIQUES

La situation financière du régime général de la sécurité sociale

Communication de Mme Marie-Anne Montchamp, 9 juin 2009

Sommaire

- I. La situation en 2009: vers un déficit supérieur à 20 milliards d'euros
 1. Un déficit revu régulièrement à la hausse
 2. Les recettes en chute
 3. Les dépenses maîtrisées

- II. Les risques financiers qui demeurent, les instruments de leur gestion fragilisés
 1. Trois risques structurels
 2. ACOSS, CADES, FRR, FFIPSA: des instruments de gestion du risque financier fragilisés par la crise

Partie I: la situation en 2009

I. La situation en 2009: vers un déficit supérieur à 20 milliards d'euros

1. Un déficit revu régulièrement à la hausse

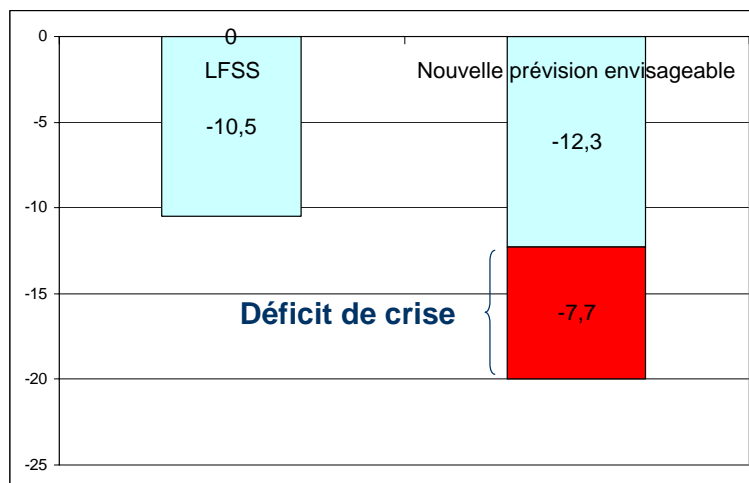
2. Les recettes en chute
3. Les dépenses maîtrisées

II. Les risques financiers qui demeurent, les instruments de leur gestion fragilisés

La situation en 2009: l'évolution de la prévision du solde du régime général

	Prévision croissance PIB	Prévision croissance masse salariale	Prévision déficit régime général
LFSS 2009	1,2%/1,5%	2,75%	10,5 Md
Février 2009	-1,5%	0%	17/18 Md
Nouvelle prévision envisageable	-2,5%/3%	<0%	>20 Md

Un déficit de crise de l'ordre de 7,7 milliards d'euros

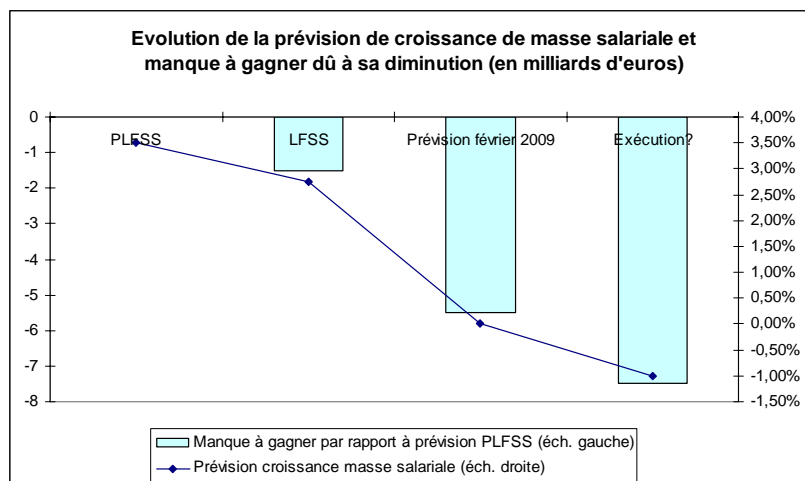


Partie I: la situation en 2009

- I. La situation en 2009: vers un déficit supérieur à 20 milliards d'euros
 1. Un déficit revu régulièrement à la hausse
 - 2. Les recettes en chute**
 3. Les dépenses maîtrisées

- II. Les risques financiers qui demeurent, les instruments de leur gestion fragilisés

La baisse de la masse salariale génère la chute des recettes



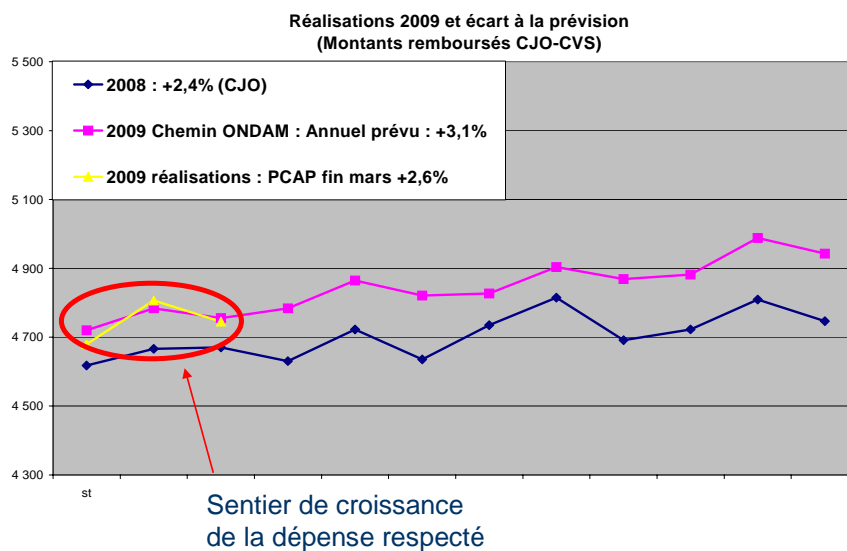
Partie I: la situation en 2009

I. La situation en 2009: vers un déficit supérieur à 20 milliards d'euros

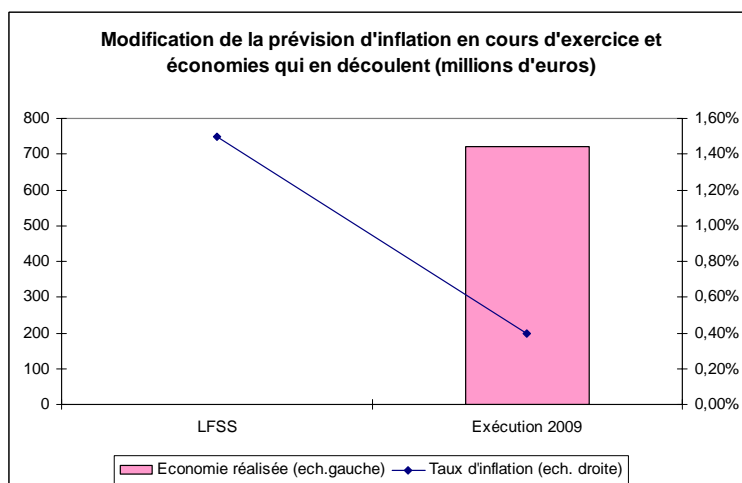
1. Un déficit revu régulièrement à la hausse
2. Les recettes en chute
- 3. Les dépenses maîtrisées**

II. Les risques financiers qui demeurent, les instruments de leur gestion fragilisés

Une trajectoire d'ONDAM globalement respectée



Vieillesse: la chute non anticipée de l'inflation génère 720 millions d'économies pour la CNAV



Partie 2: les risques financiers et les instruments de leur gestion

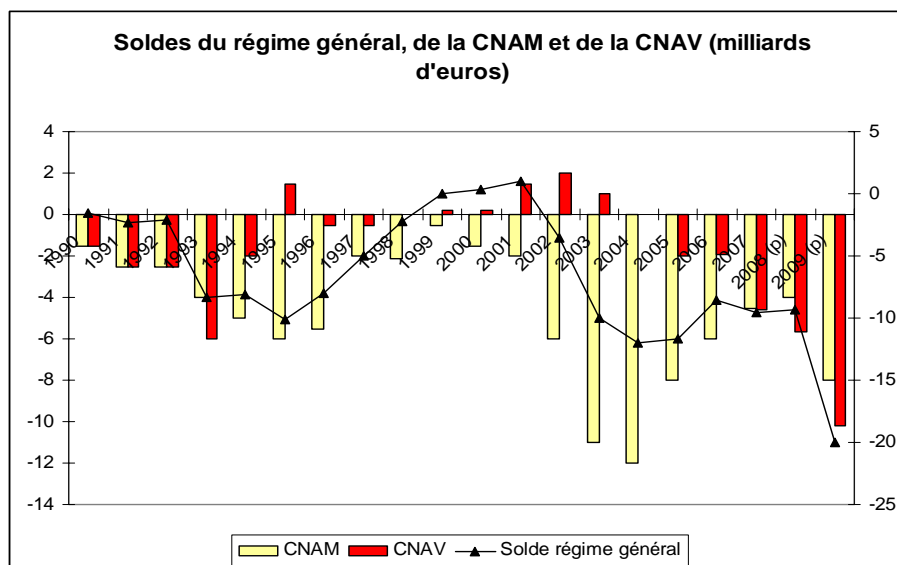
I. La situation en 2009: vers un déficit supérieur à 20 milliards d'euros

II. Les risques financiers qui demeurent, les instruments de leur gestion fragilisés

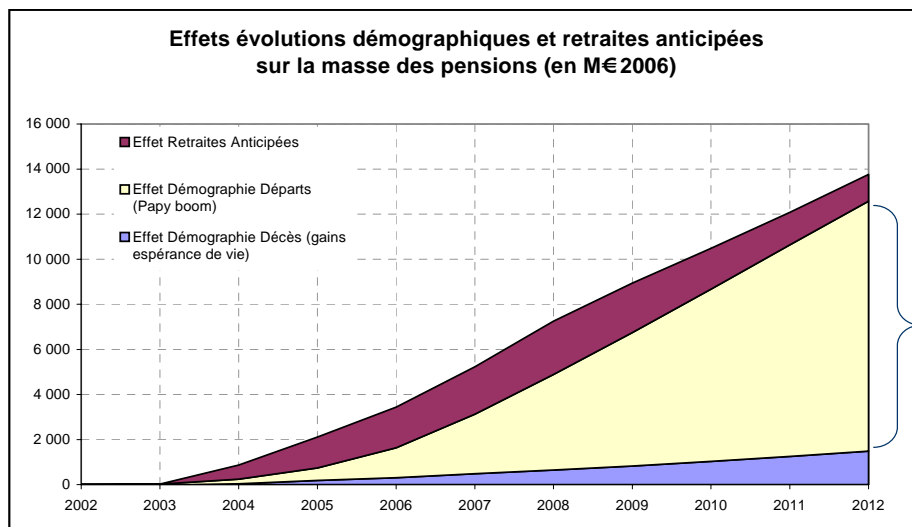
1. Trois risques structurels

2. ACOSS, CADES, FRR, FFIPSA: des instruments de gestion du risque financier fragilisés par la crise

Deux déficits structurels: la branche maladie depuis 1990, la branche vieillesse depuis 2005

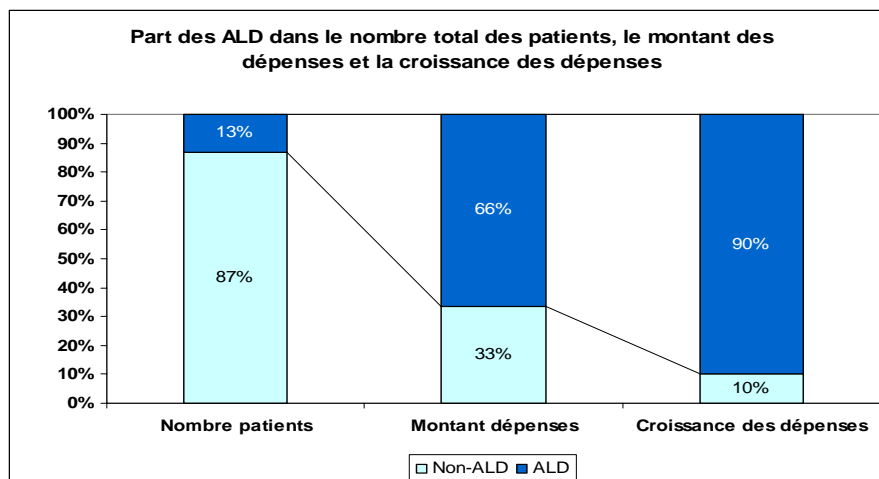


Le papy-boom implique un surcoût de 10 milliards d'euros en 2012



10 milliards d'euros du fait du papy-boom

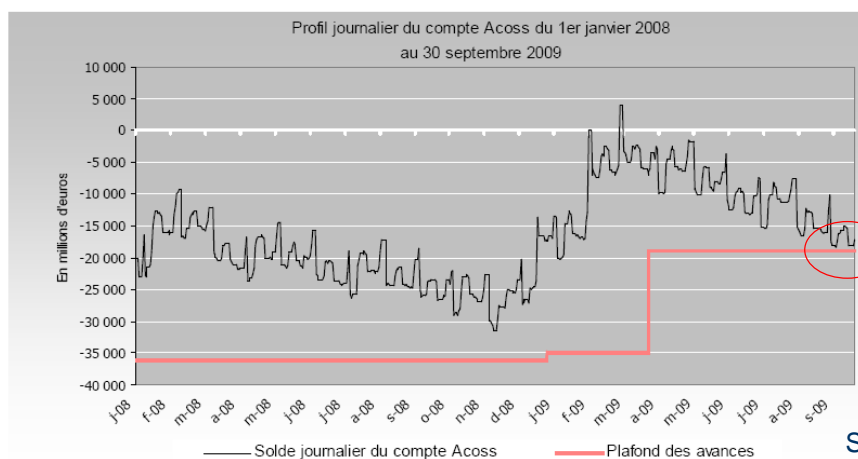
Les ALD sont la source du dynamisme des dépenses d'assurance maladie



Partie 2: les risques financiers et les instruments de leur gestion

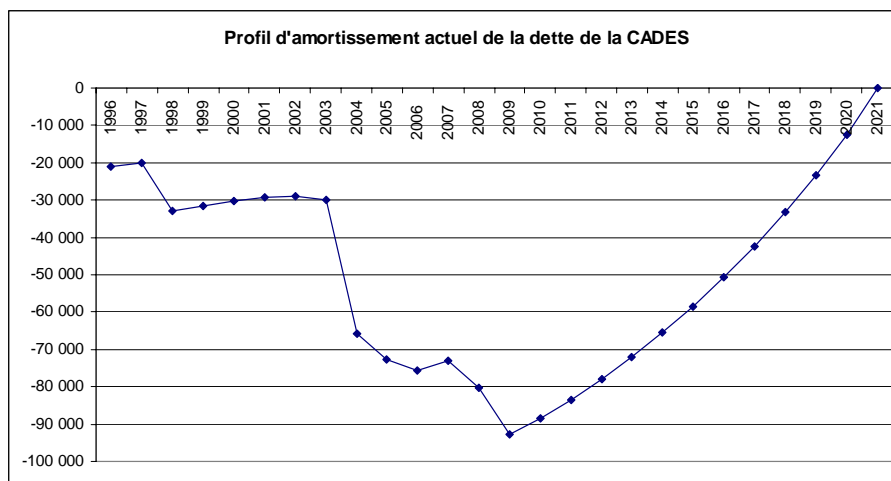
- I. La situation en 2009: vers un déficit supérieur à 20 milliards d'euros
- II. Les risques financiers qui demeurent, les instruments de leur gestion fragilisés
 - 1. Trois risques structurels
 - 2. **ACOSS, CADES, FRR** : des instruments de gestion du risque financier fragilisés par la crise

L'ACOSS va dépasser son plafond de trésorerie

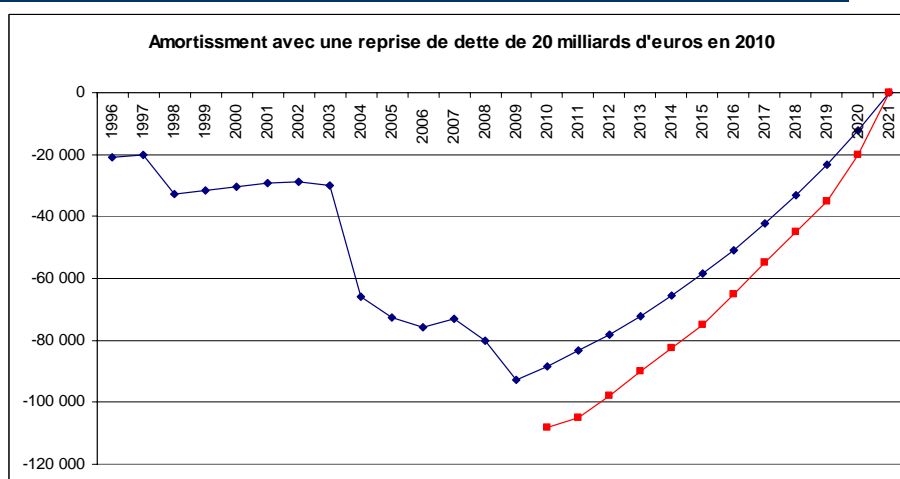


Seuil franchi en septembre

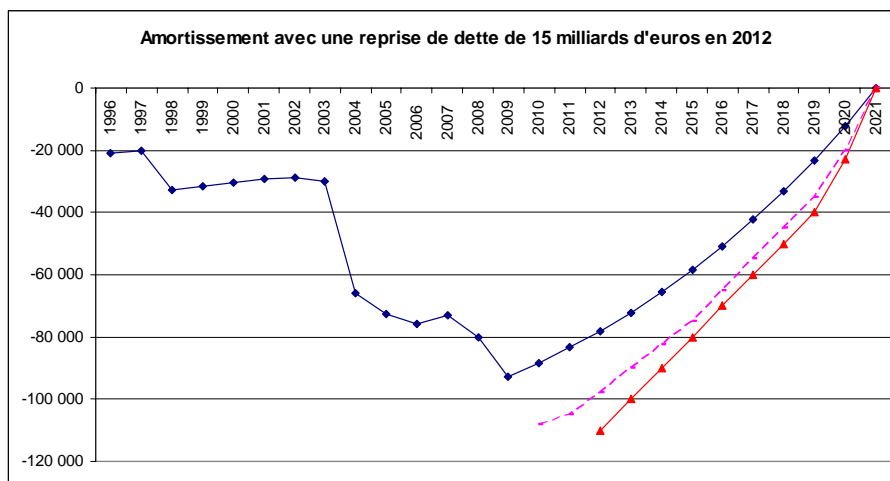
CADES: le profil d'amortissement actuel



CADES: l'hypothèse d'une reprise de dette de 20 milliards d'euros en 2010

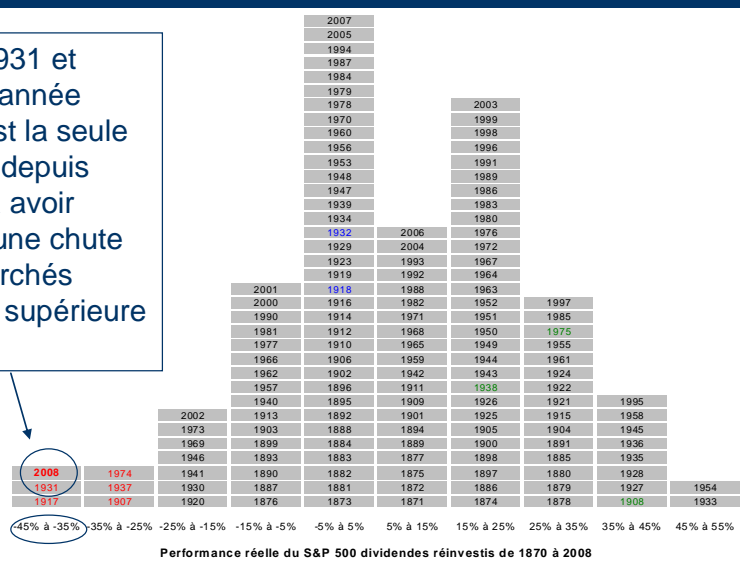


CADES: hypothèse d'une nouvelle reprise de dette en 2012: la pente du profil d'amortissement devient trop forte



Le FRR a été pris dans une crise boursière d'ampleur presque inégalée

Avec 1931 et 1917, l'année 2008 est la seule année, depuis 1870, à avoir connu une chute des marchés actions supérieure à 35%



PROPOSITIONS

1. Prévoir des « collectifs sociaux » ou PLFSS rectificatifs pour ajuster les prévisions en cours d'exercice, dès le mois de juin.
2. Sur le modèle du HCAAM, du COR et du Haut conseil pour la famille, créer une instance consacrée au risque financier:
 - Rôle de contrôle, de prospection et d'orientation.
 - Couverture de l'ensemble des organes impliqués dans le risque financier: ACOSS, CCMSA, Autres caisses de régimes de retraites (notamment régimes spéciaux), CADES, FRR, hôpitaux...