

N^{OS} 1932 - 1933

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 septembre 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. PIERRE MÉHAIGNERIE, DIDIER MIGAUD,
YVES BUR et MME MARIE-ANNE MONTCHAMP

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES	23
I. UN PRINCIPE D'ÉQUILIBRE CONTREDIT PAR LA PERSISTANCE DES DÉFICITS SOCIAUX	27
A. UN CADRE JURIDIQUE CONÇU POUR UNE SÉCURITÉ SOCIALE À L'ÉQUILIBRE	27
1. Un recours à l'emprunt fortement encadré.....	27
2. L'information du Parlement.....	28
B. DU REFINANCEMENT DES DÉFICITS A LA CONSTITUTION D'UNE DETTE À MOYEN ET LONG TERME	31
1. Refinancement à court terme des déficits.....	31
2. Refinancement à long terme et amortissement de la dette sociale.....	34
3. La progression de la dette sociale.....	36
II. LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE LA DETTE SOCIALE	36
A. LES ORGANISMES HABILITÉS À RECOURIR AUX AVANCES EN TRÉSORERIE	37
1. L'ACOSS.....	37
2. Le FFIPSA.....	46
3. Les autres régimes autorisés à recourir à des ressources non permanentes.....	51
B. LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES)	58
1. Caractéristiques de la dette portée par la CADES.....	58
2. Charges financières et amortissement de la dette.....	59
3. Performance financière.....	60

III. LES RISQUES ET LES FAILLES DU DISPOSITIF ACTUEL	61
A. LE COÛT DE PORTAGE DE LA DETTE SOCIALE	61
B. L'EXPOSITION AU RISQUE DE TAUX	62
C. L'IMPOSSIBILITÉ D'OPTIMISER LA GESTION DE L'ENDETTEMENT	64
1. Une meilleure distinction entre les financements de court terme et de long terme	64
2. L'absence de mutualisation de la trésorerie des différents régimes	64
D. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA CROISSANCE DES VOLUMES REFINANCÉS	65
1. Poids des déficits cumulés du régime général sur le marché monétaire.....	65
2. Des perspectives très préoccupantes	66
GLOSSAIRE	67

INTRODUCTION

C'est sur le fondement du nouvel article 47-2 de la Constitution que, le 2 décembre 2008, la commission des Affaires sociales et la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ont confié à la Cour des comptes le soin de réaliser une enquête sur la gestion des découverts de trésorerie des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et le financement de la dette sociale. Cette nouvelle disposition constitutionnelle ⁽¹⁾, issue de la révision du 23 juillet 2008, renforce en effet le rôle d'évaluation de la Cour, et en particulier sa mission d'assistance au Parlement.

Cette demande d'enquête résulte d'une initiative de Mme Marie-Anne Montchamp et de M. Yves Bur, respectivement Rapporteuse pour avis et Rapporteur « Recettes et équilibre général » du projet de loi de financement de la sécurité sociale, au nom de nos deux commissions, qui ont pu, au cours de leurs travaux, mettre à jour le besoin pour le Parlement de disposer sur ce sujet d'une évaluation globale selon une approche consolidée : en effet, l'annexe 9A au projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui retrace les besoins de trésorerie des régimes autorisés par la loi de financement à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que le programme de qualité et d'efficience « Financement » qui lui est associé, ne permettent pas véritablement d'articuler la situation financière du régime général avec celle des autres régimes obligatoires de base et offrent donc une vision qui reste partielle du pilotage de la sécurité sociale.

Il convient avant tout de saluer le travail de grande qualité effectué par la Cour, qui a été transmis à nos commissions le 28 juillet dernier par M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, et présenté le 23 septembre dernier par Mme Rolande Ruellan, présidente de la sixième chambre, accompagnée de M. André Gauron, président de section, et de Mme Pascale Bouzanne des Mazery, conseillère référendaire. La publication du présent rapport d'information contribuera sans aucun doute à éclairer le débat sur la soutenabilité des déficits sociaux et la gestion de la dette sociale que le Parlement s'apprête à engager dès la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, mais également à plus longue échéance, s'agissant d'une réflexion plus globale sur notre modèle de protection sociale et sur les modalités de son financement.

Les lois organiques n° 96-646 du 2 juillet 1996 et n°2005-881 du 2 août 2005 relatives aux lois de financement de la sécurité sociale constituent le cadre juridique de la gestion financière des régimes obligatoires de base et de leurs

⁽¹⁾ *Le premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution dispose que : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».*

déficits cumulés en même temps qu'elles organisent l'information du Parlement en la matière. Elles s'appuient sur une distinction entre, d'une part, les besoins de trésorerie de court terme du régime général et des autres régimes autorisés à recourir à des ressources permanentes et, d'autre part, les besoins de financement à long terme, - autrement dit, la dette portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

La Cour met en évidence les failles d'un système « fondé sur le déni du déséquilibre structurel des régimes obligatoires de base ». Elle constate en premier lieu que le pilotage financier de la sécurité sociale entretient depuis les années 90 une confusion majeure : les plafonds d'avances de trésorerie sont en réalité utilisés pour refinancer à court terme des déficits cumulés qui relèvent pourtant de besoins à long terme, puisqu'ils constituent une dette. Elle relève également une absence de pilotage financier de la sécurité sociale, due à l'existence de régimes dont les dispositifs de financement sont purement et simplement juxtaposés : cette situation est à l'origine de la présence de « poches de trésorerie dormante » qui contribuent à renchérir le coût des découverts de trésorerie du régime général.

Compte tenu d'une dette issue des régimes de base atteignant près de 110 milliards d'euros en 2008 pour un coût de portage évalué à plus de 7 milliards d'euros, et une exposition relativement importante de l'ensemble des acteurs au risque de taux, la Cour juge que des mesures doivent rapidement intervenir. Une meilleure distinction entre les financements de court terme et de long terme doit être opérée, tandis qu'une mutualisation de la trésorerie des différents régimes doit être recherchée. Elle rappelle que dans le contexte actuel de creusement du déficit du régime général, le relèvement conséquent du plafond d'avances de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'avère plus que problématique. Elle estime que l'apurement des déficits ne pourra s'effectuer sans recettes nouvelles.

Les faiblesses de la gestion de trésorerie, la montée des déficits sociaux, le poids croissant de la dette étendent une ombre menaçante sur le financement des régimes de sécurité sociale en 2010. Grâce aux analyses développées dans cette enquête, le Parlement dispose d'une information approfondie sur les menaces et les enjeux qui appellent des décisions rapides et courageuses.

Pierre Méhaignerie, président
de la commission des Affaires sociales

Didier Migaud, président
de la commission des Finances

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales entend, le mercredi 23 septembre 2009, **Mme Rolande Ruellan**, présidente de la sixième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête sur la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale.

M. Jean-Luc Prél, président. Nous sommes heureux d'accueillir Mme Rolande Ruellan, présidente de la sixième chambre de la Cour des comptes, venue nous présenter le rapport d'enquête réalisé par la Cour sur la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale. Le sujet nous préoccupe tous, d'autant plus que le déficit va augmenter encore, sans doute dans des proportions considérables.

Cette réunion rassemble commission des affaires sociales et commission des finances. En effet, ce rapport d'enquête résulte d'une demande commune des deux commissions, en décembre dernier, à l'initiative conjointe de Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale au nom de la commission des finances, et de Yves Bur, rapporteur de la commission des affaires sociales pour le volet recettes et équilibre général du projet de loi de financement. Cette saisine constitue une première, puisqu'elle s'appuie sur l'article 47-2 de notre Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoyant que la Cour « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

La semaine dernière, lors de son audition par la commission des affaires sociales, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour, soulignait l'importance du financement de la dette sociale dans un contexte que l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2008 et les prévisions pour 2009 rendent encore plus inquiétant. Les informations parues dans la presse, selon lesquelles l'autorisation de découvert pourrait atteindre 60 milliards d'euros en 2010, ne sont pas de nature à calmer nos craintes en ce qui concerne la résorption des déficits. La Cour est favorable à un nouveau transfert à la CADES, mais le rapport d'enquête formule aussi d'autres suggestions. Nous vous entendrons donc, madame la présidente, avec grand intérêt.

M. le président Didier Migaud. Cette réunion est en effet d'une importance particulière et le rapport d'enquête de la Cour des comptes nous éclairera utilement. Nous avons tous en mémoire la situation financière très difficile de la sécurité sociale au début des années 1990. Il n'avait alors échappé à personne que la crise s'était d'abord manifestée par le creusement des découverts de la trésorerie gérée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). C'est pourquoi le Parlement avait tenu, en dépit de certaines réticences du Gouvernement de l'époque, à inscrire dans la loi organique du 22 juillet 1996 le principe de l'autorisation annuelle d'un plafond de découvert.

Ce progrès indéniable permettait d'assurer un contrôle parlementaire sur un indicateur d'alerte de la dégradation des comptes sociaux. Mais, alors que l'évolution des découverts ne laisse pas de préoccuper, le dispositif de suivi des découverts de trésorerie des régimes sociaux, comme le montre le rapport d'enquête de la Cour des comptes, apparaît aujourd'hui insuffisant. La rapporteure pour avis de la commission des finances, Marie-Anne Montchamp, particulièrement attentive aux risques dans ce domaine, nous a fait part à diverses reprises de ses craintes d'une « contamination » par la crise financière. Au-delà des comptes de l'ACOSS, elle s'interrogeait aussi sur le champ le plus pertinent à prendre en considération. Il convenait donc de conduire une réflexion sur la bonne grille de lecture du risque financier de la sécurité sociale et c'est pourquoi nos deux commissions ont décidé de saisir la Cour des comptes d'une demande d'enquête fondée sur les nouvelles dispositions de l'article 47-2 de la Constitution, appliquées pour la première fois.

Le très stimulant rapport qui nous a été remis est à la hauteur de nos attentes. Comme le souhaitaient les rapporteurs de nos deux commissions, la Cour a dressé le panorama complet nécessaire à l'analyse des risques. Nous sommes, bien sûr, particulièrement intéressés par la troisième partie, qui détaille les failles et les risques du système. Le récent relèvement du plafond de trésorerie de l'ACOSS donne, hélas, à cette communication une grande actualité. Nous vous écouterons donc, madame la présidente, avec beaucoup d'attention.

Mme Rolande Ruellan, présidente de la sixième chambre de la Cour des comptes. Nous vous avons transmis fin juillet le rapport établi à la demande de vos deux commissions sur la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale. Je rappellerai brièvement son contenu. Vous avez pris connaissance de ce que sont, hélas, nos conclusions, et M. le Premier président de la Cour des comptes vous a livré les siennes lorsqu'il vous a présenté le rapport de la Cour consacré à l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le rapport est structuré en trois parties. La première rappelle le principe d'équilibre qui gouverne le financement de la sécurité sociale : chaque branche, chaque caisse nationale est tenue de maintenir l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses. Comme le législateur a toujours estimé que la sécurité sociale ne devait pas vivre à crédit, les caisses n'ont jamais été autorisées à emprunter elles-mêmes pour financer les prestations. Pour maintenir la séparation, importante aux yeux de la Cour des comptes, entre les fonds de l'État et ceux de la sécurité sociale, le banquier naturel de la sécurité sociale a toujours été la Caisse des dépôts et consignations. Elle l'a été pour le meilleur car – on l'oublie – des excédents ont permis certaines années à la sécurité sociale de placer sa trésorerie auprès de la caisse.

M. Jérôme Cahuzac. En 2001, par exemple.

Mme la présidente de la sixième chambre. La caisse a aussi été son banquier pour le pire, en lui apportant, dans certaines limites, les ressources qui lui étaient nécessaires pour combler son déficit, l'État accordant des avances lorsque les montants prêtés par convention ne suffisaient pas.

La loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale et les ordonnances prises la même année ont amélioré les choses en créant la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et en permettant une meilleure prévisibilité. Les ordonnances de 1996 reprennent le principe posé antérieurement selon lequel la sécurité sociale ne peut avoir d'autre déficit que des déficits ponctuels de trésorerie. Ces problèmes de « soudure » entre grosses sorties de fonds – pour payer les pensions par exemple – et rentrées de cotisations doivent être résolus au cours d'un exercice donné, mais ils sont évidemment d'autant plus épineux que la trésorerie d'ensemble est plus tendue. Depuis la loi organique de 1996, les plafonds d'avances non permanentes, que les différents régimes sont autorisés à emprunter, sont fixés chaque année dans la loi de financement de la sécurité sociale, mais le principe de l'équilibre financier annuel est resté inchangé et fondamental.

Nous rappelons ce principe dans le rapport, mais nous n'ignorons pas qu'il est quelque peu bafoué, puisque les plafonds d'avances fixés par les lois de financement successives sont d'un niveau tel qu'ils ne correspondent pas seulement à des ajustements de trésorerie. Le plafond d'avances du régime général était ainsi de 36 milliards pour 2009.

La création de la CADES a été une autre réforme d'envergure. Elle résulte de la constatation, en 1995, d'un déficit structurel de 60 milliards de francs (9,1 milliards d'euros environ), considéré à l'époque comme d'une extrême gravité. Il est apparu nécessaire de créer une structure de défaisance, pour permettre à la sécurité sociale de repartir sur de bonnes bases, ses comptes à l'équilibre. En contrepartie, pour refinancer et amortir les déficits accumulés, une ordonnance de 1996 créait la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et en affectait le produit à la CADES.

La dette de la sécurité sociale est un ensemble composite, qui comprend le solde comptable négatif mais aussi les retards de paiement de l'État et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Pour apprécier la dette totale des régimes obligatoires de base, il faut ajouter à cela ce qui est déjà logé à l'ACOSS et ce qui est cantonné dans la CADES. L'addition faite, on constate que la dette s'établissait à 109 milliards d'euros fin 2008.

Comme nous l'indiquons dans le rapport, chacun est parfaitement conscient de cette situation, puisqu'il est désormais établi que toute loi de financement de la sécurité sociale doit comporter des objectifs de dépenses et de recettes pour l'année de la loi et les trois années suivantes. Mais, depuis plusieurs années, et en dépit du principe rappelé précédemment, le Parlement a toujours voté des comptes en déséquilibre, et l'horizon du retour à l'équilibre a toujours

reculé d'une loi de financement à l'autre. Si l'on a pour ambition de corriger ce déséquilibre, il faut agir sur les dépenses et sur les recettes. Or, fin 2008 le niveau de recettes était bon ; en dépit de cela, la Cour a observé que l'on n'a pas réussi à résorber le déficit structurel, qui s'établit entre 10 et 12 milliards d'euros.

Au mépris des lois organiques, les plafonds d'avances ont été transformés en un moyen de financement du déficit et non plus des seuls écarts de trésorerie infra-annuels, jusqu'à ce qu'une nouvelle loi organise le transfert des déficits accumulés à la CADES - ce qui s'est produit à quatre reprises, la dernière par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Il en résulte que l'ACOSS est contrainte de porter une dette considérable.

Le principe posé par la loi organique de 2005, selon lequel tout nouveau transfert à la CADES doit s'accompagner d'une recette de sorte que la durée de vie de la Caisse ne soit pas augmentée, constitue manifestement une gêne supplémentaire et c'est pourquoi il a été décidé, fin 2008, de transférer 0,2 point de CSG du FSV à la CADES. Or, le FSV avait retrouvé un équilibre précaire en 2007 et en 2008, mais l'on savait qu'il redeviendrait déficitaire - à hauteur d'un milliard d'euros en 2009 et que ce déficit l'empêcherait d'effectuer les versements dus à la Caisse nationale d'assurance vieillesse, obligeant de ce fait le régime général à emprunter davantage. Autrement dit, il y a eu dans ce prélèvement de 0,2 point de CSG au bénéfice de la CADES, mais au détriment du FSV, quelque chose d'un mouvement brownien.

La deuxième partie de notre rapport porte sur le dispositif de financement de la sécurité sociale. Nous nous sommes attachés à analyser la mise en œuvre de l'optimisation de la gestion de trésorerie, qui figure parmi les principaux objectifs de la convention d'objectifs et de gestion, passée entre l'État et l'ACOSS pour la période 2006-2009. L'agence considère avoir accompli des progrès notables pour ce qui concerne trois des cinq sous-objectifs qui avaient été fixés à ce sujet. Il nous est apparu en revanche que les dispositions votées en loi de financement pour 2009, pour lui permettre de gérer la trésorerie de tous les organismes du régime général, n'ont pas été utilisées à plein. Cette mutualisation est d'autant plus importante que de petits matelas de trésorerie se constituent ici et là.

Nous nous sommes ensuite penchés sur les financements apportés à l'ACOSS par la Caisse des dépôts et consignations, au titre de la convention 2006-2010 qui lie les deux institutions. Les taux prévus en 2006 étaient le taux Eonia + 5 à 45 points de base selon l'anticipation de l'avance - plus l'ACOSS est en mesure de prévoir tôt ses besoins de trésorerie, plus faible est le taux appliqué à ses emprunts. Il convient de souligner qu'elle a toujours essayé d'anticiper au mieux, pour bénéficier du taux le plus faible.

Cela étant, la caisse, en 2007 et en 2008 à nouveau, a considéré devoir plafonner ses avances à l'ACOSS. Une chose est donc que la loi permette à l'ACOSS de procéder à des emprunts non permanents, une autre que la caisse accepte de prêter à hauteur de ce qui lui est demandé. Ainsi, celle-ci a décidé fin

2007 de limiter ses avances à 25 milliards d'euros sur les 31 milliards que lui demandait l'ACOSS pour 2008. Un avenant à la convention a été signé en juillet, mais d'autres négociations sont en cours sur lesquelles nous n'avons pas réussi à obtenir d'informations.

M. Michel Bouvard. C'est qu'elles sont inabouties à ce jour, les pouvoirs publics n'ayant pas encore répondu aux demandes qui leur sont faites.

Mme la présidente de la sixième chambre. Nous aurions souhaité pouvoir vous informer le plus exactement possible, mais je ne doute pas que nous en saurons davantage le 1^{er} octobre, date à laquelle se réunira la Commission des comptes de la sécurité sociale. Le plafond d'avances non permanentes pour 2009 a été relevé par décret à 29 milliards d'euros ; comme vous, nous avons lu dans la presse que le déficit serait de 60 milliards d'euros en 2010, mais nous n'en savons pas plus.

Le contingentement de ses avances par la Caisse des dépôts a fait que l'ACOSS, se trouvant confronté à un « plafond sous le plafond », a émis des billets de trésorerie. Cela s'était déjà produit et l'État a plusieurs fois acquis de tels titres de créance émis par l'agence – particulièrement en fin d'année, ce qui présente l'avantage de réduire la dette entendue au sens du traité de Maastricht. L'inquiétude de la Cour tient à ce que le marché des billets de trésorerie n'est pas extraordinairement étendu, ce qui revient à dire que l'État devra se porter acquéreur de ces papiers si d'autres ne le font pas – et qu'il lui faudra donc trouver 30 milliards d'euros pour cela.

M. Jérôme Cahuzac. Que l'on ira chercher avec les dents, comme la croissance...

Mme la présidente de la sixième chambre. L'ACOSS ne pouvant emprunter qu'à court terme, quelle autre solution a-t-elle ? Il n'y a pas de solution-miracle à attendre des autres régimes, sinon ponctuellement, seule la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ayant des excédents à placer. C'est davantage sur les fonds du régime général que l'on peut imaginer un prélèvement.

Dans la dernière partie du rapport, nous examinons les risques et les failles du dispositif actuel, dont nous constatons qu'il n'est pas le meilleur possible. En premier lieu, le coût de portage de la dette sociale s'élève à 4 milliards d'euros, montant du paiement des intérêts de la dette du régime général et du régime agricole. Pour la seule CADES, le coût des intérêts est supérieur au montant de l'amortissement. Pour l'instant, cela ne suscite pas d'inquiétude majeure quant à la possibilité de remplir l'objectif d'amortissement, mais il n'empêche que la situation est celle-là.

Par ailleurs, le dispositif expose l'ACOSS au risque de taux. Que les taux courts soient bas actuellement compense quelque peu l'impact de l'augmentation de l'encours, mais le risque existe qu'ils remontent.

Nous soulignons ensuite que le fait qu'elle n'ait d'autre solution que d'emprunter à court terme empêche d'optimiser la gestion de l'endettement. La CADES, souvent prévenue très tardivement, doit supporter brutalement de grosses sommes. Si elle était prévenue plus tôt, elle pourrait mieux s'organiser, au lieu d'être contrainte à une gestion à court terme.

Nous rappelons encore que le poids des déficits cumulés du régime général sur le marché monétaire, déjà important, va continuer de croître.

Enfin, les perspectives pour 2009 sont très préoccupantes, et relever le plafond d'avances à 60 milliards d'euros ne nous paraît pas être une solution raisonnable. Aussi bien, tant la lettre du Premier président vous transmettant en juillet la présente communication que le rapport annuel sur la loi de financement de la sécurité sociale, adressé aux assemblées par la Cour la semaine dernière, concluent que la loi de financement de la sécurité sociale devrait distinguer deux catégories de besoins de financement et prévoir les solutions correspondantes : d'une part, des ressources de trésorerie infra-annuelles dans le respect de l'esprit et de la lettre de la loi organique ; d'autre part, des ressources à plus long terme pour couvrir les déficits dus à un écart croissant entre ressources et dépenses. Nous ne voyons d'autre solution à cet effet que d'opérer un nouveau transfert à la CADES, avec les contreparties correspondantes.

Tous les budgets étant en déficit, l'exercice, fréquent, de vases communicants devient plus délicat. Aussi, s'il paraît difficile de majorer la CSG pour combler les déficits, au moins faudrait-il prévoir la recette nécessaire à l'amortissement d'un nouveau transfert de 30 milliards d'euros à la CADES, en augmentant pour cela la CRDS de 0,23 point.

Manifestant courage et vertu, le législateur a posé, dans la loi organique de 2005, une obligation morale : le refus de repousser l'échéance de l'amortissement de la dette. Il faut maintenant décider de se conformer à cette obligation.

M. Yves Bur, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour les recettes et l'équilibre général. Vous avez dressé, madame la présidente, un tableau très réaliste d'une situation qu'une crise imprévisible a encore aggravée. Nous ne pouvons nous satisfaire d'une fuite en avant – d'ailleurs, les très fortes contraintes financières que nous connaissons nous en empêcheraient. Il convient donc d'augmenter les recettes sociales ou, à défaut, de réorganiser de fond en comble l'assurance vieillesse et l'assurance maladie.

En vous confiant la réalisation de ce rapport, nous cherchions à savoir si les missions, distinctes, confiées à l'ACOSS, à la CADES et au Fonds de réserve pour les retraites (FRR) étaient menées de manière cohérente. À ce sujet, l'ACOSS a-t-elle les compétences nécessaires pour se procurer – sur le marché financier international par exemple – la trésorerie dont elle a besoin et que la Caisse des dépôts, son « banquier habituel » ne veut pas lui prêter ? La CADES, quant à elle, dispose de toutes les compétences requises pour cela, mais elle n'a

pas pour mission de gérer la dette sociale infra-annuelle. On pourrait donc être tenté de lui confier cette mission supplémentaire. Je suis certain que le rapport en cours d'élaboration à ce sujet par l'Inspection générale des finances nous donnera des indications utiles.

À mesure que l'échéance fixée dans la loi pour l'extinction de la CADES se rapprochera, le coût de financement de la dette va augmenter, car le taux de CRDS par tranche de 10 milliards de dette reprise passera de 0,07 aujourd'hui à 0,095 en 2012. L'amortissement est actuellement supérieur à ce qui était prévu, mais cette situation pourrait ne pas durer. Dans ce contexte, la tentation ne pourrait-elle pas être de céder à la facilité en faisant sauter le verrou posé par la loi organique de 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, à savoir l'extinction de la dette cantonnée dans la CADES à l'horizon 2021 et la compensation par des recettes supplémentaires de chaque déficit transféré ? Un tel schéma – que vous avez vous-même écarté d'emblée – serait moralement inacceptable, car la dette pèserait alors sur les générations futures. Les débats que nous aurons autour de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale seront donc sans doute centrés sur cette question fondamentale.

Sur un plan plus restreint, la gestion de sa trésorerie par l'ACOSS vous a-t-elle paru correcte ? Enfin, n'y a-t-il pas moyen d'optimiser la gestion de la dette sociale, actuellement éclatée entre l'ACOSS, la CADES et l'Agence France Trésor ?

Coprésidence de M. Pierre Méhaignerie

Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale, au nom de la commission des finances. Ce rapport a l'immense qualité d'apporter un éclairage précis sur le risque financier qui, à ce niveau de déficit, pèse sur la sécurité sociale. Trois questions se posent en effet : la défaisance de la dette et le rôle de la CADES ; celui, corrélativement, de l'ACOSS, conduite à outrepasser sa mission traditionnelle de gestion de trésorerie pour satisfaire les besoins de financement ; enfin, la recapitalisation du Fonds de réserve pour les retraites. Et derrière ces interrogations se profile le problème du pilotage d'ensemble du système.

Pour y remédier, vous pointez quelques pistes en suggérant notamment de donner à la CADES une visibilité plus grande, afin de lui épargner les transferts de dette brutaux décidés en fonction des nécessités. Le dispositif actuel se révèle contre-productif et risque de compromettre à terme la « soutenabilité » de la défaisance. Mais, l'ACOSS dispose-t-elle de toutes les compétences et de tous les moyens pour remplir les missions qui lui sont dévolues de fait ?

Le rapport laisse de côté la question de l'exhaustivité du périmètre du financement placé sous le contrôle du Parlement. C'est finalement de l'issue des négociations entre la Caisse des dépôts et l'ACOSS sur les plafonds d'avances que dépend le montant financé par le marché pour faire la jonction avec le besoin

global de financement. À la veille de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, ne serait-il pas opportun de suivre la recommandation du rapport et de ne pas laisser la main aux seuls techniciens ? Le Parlement devrait être associé et les commissions avoir un droit de regard sur une décision éminemment politique.

Nous avons adopté en loi de finances pour 2009 un amendement aux termes duquel le Gouvernement doit fournir, avant le 15 octobre, un rapport sur le financement du système social. Il devrait nous permettre de définir un cahier des charges plus précis pour répondre aux questions que nous nous posons.

Enfin, la Cour a-t-elle des propositions à formuler s'agissant du financement du régime de retraite des exploitants agricoles dont la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole assure désormais la gestion ?

M. Michel Bouvard. La négociation avec la Caisse des dépôts et consignations n'a pas encore abouti et le rapport de la Cour des comptes arrive opportunément. Il pose bien les problèmes structurels auxquels l'institution publique, placée sous le contrôle du Parlement, ne peut apporter seule les réponses.

La crise a eu un impact sur la structure du bilan de la caisse dont la section générale a dû participer à la recapitalisation de Dexia pour 1,3 milliard d'euros et apporter 3 milliards de liquidités au Fonds stratégique d'investissement (FSI). Les ressources, de leur côté, ont diminué, notamment les dépôts des notaires, affectés par le marché immobilier. C'est donc dans un contexte caractérisé par des emplois plus rigides et des ressources plus faibles que l'ACOSS demande à la caisse de relever son plafond d'avance de 25 à 31 milliards d'euros. En vertu de la convention en cours, la caisse ne doit pas engager de dépenses qui reviendraient à subventionner les organismes pour lesquels elle remplit certaines missions. Or, au cours de l'exercice écoulé, le manque à gagner a représenté pas moins de 18 millions d'euros, et le coût d'opportunité a même été de 80 millions, si l'on considère les placements que la caisse aurait pu faire avec les sommes mises à disposition de l'ACOSS.

Les conditions mises à une réponse favorable à l'ACOSS sont les suivantes. Premièrement, il faut que la structure des financements corresponde à la durée réelle de l'endettement. Autrement dit, la caisse doit obtenir des garanties sur le calendrier prévisionnel des tirages, ce qui n'est pas toujours le cas. Il s'agit de mettre en place des lignes de crédit structurées de façon à pouvoir obtenir des refinancements auprès de la Banque centrale, ce qui n'est pas possible aujourd'hui. Deuxièmement, il faut que les plafonds de programmes de financement de la caisse soient significativement augmentés pour intégrer le risque de liquidité encouru. Celui-ci n'a rien de virtuel, le dernier exercice l'a montré. Les plafonds d'émissions de trésorerie de la caisse doivent être modifiés eux aussi, avec l'aval de la commission de surveillance. Troisièmement, les conditions tarifaires doivent refléter la structure des financements et les conditions

de refinancement de la caisse, c'est-à-dire que les financements d'un mois à un an devront être indexés sur l'Euribor – et non sur l'Eonia.

Que l'engagement de liquidité de la caisse ait une durée prédéfinie, et qu'il soit assorti d'une rémunération spécifique, telles sont les conditions que nous avons fait connaître au Gouvernement. La discussion se poursuit. Néanmoins, si elles n'étaient pas acceptées, je vois mal comment la commission de surveillance pourrait autoriser une augmentation des plafonds d'émission.

M. Jérôme Cahuzac. Nul ne pourra dire, après avoir entendu les mises en garde de la Cour des comptes, qu'il ignorait l'extrême gravité de la situation financière des organismes sociaux. Je retiens, madame la présidente, votre commentaire à propos de l'amortissement de la dette : « Il faut maintenant décider. » Or, la semaine dernière, le ministre des comptes publics a indiqué qu'il n'y aurait pas de prélèvement supplémentaire, ni de transfert de dette à la CADES, et que la dette resterait à l'ACOSS, du moins jusqu'en 2012. Dès lors, la question est simple : de combien faudra-t-il relever la CSG en 2012 pour apurer le déficit ?

Mme la présidente de la sixième chambre. En ce qui concerne les compétences de l'ACOSS, nous n'avons pas d'inquiétude particulière. Quand elle a commencé à émettre des billets de trésorerie, elle a travaillé avec l'Agence France Trésor. Dans le domaine de la gestion de trésorerie, elle est la mieux armée des régimes de sécurité sociale qui feraient bien, sinon de lui confier leur trésorerie, du moins de solliciter ses conseils.

M. André Gauron, contre-rapporteur de la Cour des comptes. L'ACOSS a un double métier. Elle est la tête de réseau des URSSAF et elle en est le trésorier. La question qui se pose, et à laquelle devrait répondre le rapport de l'Inspection générale des finances, est de savoir si un trésorier peut se transformer en banquier, ou s'il vaut mieux s'appuyer sur des institutions à l'expérience éprouvée comme la Caisse des dépôts ou l'Agence France Trésor.

Mme la présidente de la sixième chambre. Normalement, l'ACOSS ne devrait pas avoir à jouer le rôle qu'elle joue désormais et dans lequel elle a dû s'investir. S'agissant de l'optimisation de sa trésorerie, s'il n'y a pas de problème au sein du réseau des URSSAF, il reste, en revanche, à améliorer les relations avec les autres branches. L'ACOSS devait s'y atteler dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion qui arrive à échéance.

Quant aux moyens de financer le régime de retraite des exploitants agricoles, c'est là un vrai sujet de réflexion car le Parlement intervient chaque année pour améliorer les pensions. Je ne dis pas que ces améliorations ne sont pas justifiées, mais il faudrait prévoir les recettes nécessaires.

La branche maladie a déjà été adossée au régime général. C'est une première car, jusqu'à présent, seuls les régimes de salariés étaient concernés par ce type d'opération du fait des incertitudes pesant sur l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants. En revanche, l'adossement du régime de retraite n'est

guère envisageable en raison de sa structure très déficitaire. Sans doute les cotisations n'ont-elles pas été suffisantes dans le passé. Jusqu'à présent, c'est toujours le budget de l'État qui a abondé. Sans cotisations supplémentaires, il n'y a guère d'autre solution que des taxes affectées, à condition de les prélever sur d'autres.

M. le président Pierre Méhaignerie. Le problème vient de ce que la retraite a été accordée aux conjoints d'exploitants sans qu'ils aient jamais cotisé.

Mme la présidente de la sixième chambre. Sans oublier la retraite anticipée avant soixante ans et la validation de périodes d'aide familiale. Tout cela n'a pas été très rigoureux, même si les retraites agricoles ne sont pas considérables.

Pour ce qui est de 2012, il suffit de faire le calcul, monsieur Cahuzac. À la fin de 2010, on devrait être à 50 milliards d'euros de déficit cumulé.

M. le contre-rapporteur. En fonction de ce qui se sera passé en 2011, vous aurez en 2012, toutes choses égales par ailleurs, d'une part, la dette cumulée qu'il faudra éventuellement faire reprendre par la CADES, moyennant un relèvement de la CRDS – de 0,07 point par tranche de 10 milliards de déficit, soit environ 0,5 point pour combler un déficit de 70 milliards d'euros – ; d'autre part, le déficit de l'année qui dépendra, lui, de l'évolution des dépenses et des recettes.

Mme la présidente de la sixième chambre. Si, d'ici là, le déficit cumulé a été viré à la CADES, l'ACOSS n'aura pas à le financer.

M. le président Pierre Méhaignerie. Sans la crise, on aurait assisté à un redéploiement des cotisations UNEDIC vers le régime vieillesse, puisque le chômage aurait diminué. Il y a deux ans, on prévoyait de baisser les cotisations UNEDIC de 6,4 % à 4,5 %, la moyenne européenne étant inférieure à 4 points. La générosité de notre système d'assurance chômage pour les cadres supérieurs est sans égale.

M. Daniel Garrigue. Le plus inquiétant réside non seulement dans l'accumulation des déficits et la montée de l'endettement, mais surtout dans la fuite en avant et le fatalisme qui nous rappellent la fin de la IV^e République. La seule réponse possible est de faire preuve de courage politique en augmentant, même modérément à cause de la crise, les prélèvements généraux, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu et la CSG. Malheureusement, les pouvoirs publics sont très gênés par le bouclier fiscal. L'affaire de la taxe professionnelle le montre bien. Pour essayer de combler le trou, on va créer des impôts archaïques sur des bases archaïques : les pylônes ou autres émetteurs. Il ne faut pas attendre 2012, à moins de vivre d'ici là sur le grand emprunt...

M. Gérard Bapt. Est-il bien raisonnable de faire gérer la dette par trois institutions différentes ? Il y a deux ans, une initiative avortée du Sénat avait proposé de supprimer la CADES et fondre sa dette dans celle de l'État. La

CADES dispose-t-elle d'un avantage dans le maniement des techniques financières complexes par rapport à l'Agence France Trésor ? L'ampleur de la dette qu'il va falloir transférer invalide la date prévue de l'extinction de la CADES, votée portant à l'unanimité par le Parlement.

M. Laurent Hénart. Le rapport mentionne des trésoreries dormantes qui rapportent moins que ne coûtent les emprunts. Pourquoi les dispositions prévues par les textes n'ont-elles pas été appliquées ? Comment mutualiser ces fonds ? Quelles sont les sommes en jeu ?

M. Patrick Lemasle. La crise ne doit pas masquer le fait que, malgré une bonne tenue des recettes jusqu'en 2008, le déficit annuel était de 10 à 12 milliards d'euros, même si le principe veut que chaque branche de la sécurité sociale veille à l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses. Globalisée, la dette de la sécurité sociale était de 109 milliards d'euros à la fin de 2008. Pour 2010, on nous annonce un besoin de financement de 60 milliards, dont 31 milliards pourraient être financés par la Caisse des dépôts, le reste provenant de l'émission de billets de trésorerie. Compte tenu de l'étroitesse de ce marché et des réticences de la caisse, ne risque-t-on pas, faute de décisions, de rencontrer des difficultés de financement avant l'échéance politique de 2012 ?

Mme la présidente de la sixième chambre. Je vous laisse, monsieur Garrigue, la responsabilité de vos propos sur le courage politique. À titre strictement personnel, je pense qu'il est plus impopulaire d'augmenter le forfait hospitalier ou de taxer les indemnités journalières d'accident du travail que d'augmenter la CRDS de 0,25 point.

Vous vous interrogez, monsieur Bapt, sur la coexistence de plusieurs organismes chargés de gérer les éléments de la dette publique. Le sujet mérite une réflexion sérieuse sur l'opportunité de fusionner des dettes de nature différente. *In fine*, l'État souscrira les billets de trésorerie de l'ACOSS, si le marché ne peut pas les absorber. Mais la question ne se poserait pas si la dette avait été transférée à la CADES. Selon la Cour, il faut cantonner la dette de la sécurité sociale parce qu'elle n'a pas le même sens que celle de l'État. Il ne faut pas non plus faire sauter la date butoir de disparition de la CADES : le Parlement a pris là une très bonne décision.

Monsieur Hénart, les trésoreries dormantes sont très faibles. Celle de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), tient à la suppression progressive de la surcompensation, mais elle ne durera pas. Celle du Fonds spécial des pensions des ouvriers de l'État, elle, est plus étonnante car ce régime est en situation délicate. Nous allons le contrôler. Un décret du 21 juillet dernier autorise les organismes financés par le régime général de placer auprès de l'ACOSS leur trésorerie, moyennant rémunération. Mais, c'est une goutte d'eau, et il serait politiquement difficile de faire gérer les excédents de la CNRACL par le régime général.

C'est vrai, monsieur Lemasle, la bonne tenue des recettes aurait dû permettre de revenir à l'équilibre. La Cour l'a déjà écrit. Mais la dernière loi de financement ne prévoyait pas de retour à l'équilibre en 2012. L'exercice aurait été de toute façon difficile. Même si la conjoncture économique ne s'était pas dégradée, une augmentation des cotisations retraite est inévitable, ce qui n'empêchera pas de devoir faire des économies.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Votre exposé, dont je vous remercie, nous confirme malheureusement la gravité de la situation. Il reste toutefois des défis sans réponse, en particulier le financement de la dépendance à laquelle le Gouvernement a donné la priorité. Avec quels moyens ? On ne pourra pas ne pas faire preuve de courage politique. La solidarité nécessiterait de prendre des décisions, et pas dans le sens de celles qui ont été prises.

M. Dominique Dord. Votre rapport, madame la présidente, est instructif, mais très alarmant. Voilà deux ans, le président Méhaignerie l'a dit, on envisageait les choses différemment. À cet égard, si nous étions revenus aujourd'hui au plein-emploi, c'est-à-dire en réalité à un taux de chômage autour de 5 %, notre système social actuel serait-il ou non équilibré ?

M. Michel Liebgott. L'imprévoyance, que la crise a encore rendue plus criante, ne saurait excuser l'injustice profonde qui existe aujourd'hui. Le régime local d'assurance maladie de l'Alsace-Moselle, qui a toujours été équilibré, ne le sera sans doute plus cette année à cause de l'augmentation du forfait hospitalier qui était jusqu'alors pris en charge. Ce régime est équilibré parce que les cotisations ont toujours suivi les dépenses. Sur le plan national, la solidarité fonctionne à rebours, à cause du bouclier fiscal et de prestations dont le montant ou la durée ne sont pas toujours justifiés, et qui provoquent, qui plus est, une dégradation durable du système.

Cela étant, il faut faire des économies. La Cour suggère de regrouper les caisses régionales de la sécurité sociale dans les mines. Les bénéficiaires sont de plus en plus âgés et de moins en moins mobiles. Ils doivent pouvoir être soignés sur place. Et, comme dans le secteur agricole, ce sont des dépenses dérisoires au regard du reste. Il serait plutôt judicieux de revoir la tarification de certains actes qui dégradent durablement les comptes du régime d'assurance maladie. Il suffit de songer aux revenus des radiologues ou des biologistes qui sont le double de ceux d'un généraliste moyen.

M. Michel Issindou. La conjoncture n'explique pas le déficit structurel de 10 milliards d'euros. Les économies ne suffiront pas et il faudra vraisemblablement trouver des recettes nouvelles, dont le Gouvernement se prive par dogmatisme, lequel sert d'alibi à sa politique de l'autruche. Daniel Garrigue l'a dit, on aurait tout à gagner à être courageux. Les Français sont très attachés à la protection sociale et ils peuvent comprendre qu'il faut la sauver. Le débat doit dépasser le cercle des spécialistes. Si on n'augmente pas les prélèvements obligatoires, on pourrait au moins, comme le président Méhaignerie s'apprêtait

courageusement à le faire cet été, s'attaquer aux niches sociales. Une de nos missions d'information communes a examiné les exonérations sur les bas salaires, jusqu'à 1,6 SMIC. Il ne faut sans doute pas les supprimer toutes, mais il y a certainement là de l'argent à récupérer, d'autant que l'on n'est pas sûr du tout de leur efficacité sur l'emploi. Les patrons nous disent qu'ils embauchent en fonction de l'état de leur carnet de commandes, et non des exonérations. Ne pourrait-on pas au moins avoir ce courage, qui semble s'être volatilisé ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Le courage existe toujours. Gilles Carrez et moi envisageons de nous attaquer à quelques niches sociales, mais leur taille ne justifie pas de les supprimer avant la sortie de crise. Il faut en outre mettre à plat le système fiscal français. Ce ne sont pas trois niches à 300 millions d'euros qui résoudront les problèmes de financement de la protection sociale, et nous devons commencer par faire le bilan du plafonnement des niches.

M. Dominique Baert. L'État ayant déjà battu tous ses records de levée de fonds cette année, a-t-il encore les moyens de souscrire les billets de trésorerie de l'ACOSS ? En outre, ces émissions ne risquent-elles pas d'assécher le marché, voire de provoquer l'éviction des autres acteurs, en particulier des entreprises au moment même de la reprise ? Et ne risquent-elles pas aussi d'aboutir à une hausse des taux ? L'État lance des emprunts qui, depuis bien longtemps, ne servent plus seulement à financer l'investissement. Pendant combien de temps pourra-t-il continuer ?

M. le président Didier Migaud. Les emprunts d'État ne servent pas qu'à financer les dépenses courantes, mais également des baisses d'impôt, ce qui aggrave encore la situation.

M. le président Pierre Méhaignerie. Ce sera là tout l'objet du débat en 2010.

Mme Catherine Lemorton. Je m'en tiendrai pour ma part à une remarque d'ordre politique car je souhaite mettre en garde mes collègues de la majorité avant la prochaine présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Sans doute faut-il, pour diminuer les dépenses, actionner certains leviers, mais encore faut-il avoir à l'esprit que nombre de nos concitoyens, faute de moyens, se voient refuser l'entrée dans le système de soins. Dans un arrêt du 6 mai dernier, le Conseil d'État a rappelé, suite à un recours d'associations en faveur de patients qui n'avaient pu payer les franchises médicales en 2008, que le régime général ne devait pas prélever le montant des franchises sur les minima sociaux. Le courage politique ne serait-il pas, comme l'ont souligné mes collègues, de dire qu'il conviendrait de se pencher dans ces conditions sur les recettes ?

Mme la présidente de la sixième chambre. Concernant la dépendance, je ne vois pas, madame Carrillon-Couvreur, comment sa prise en charge peut intervenir alors que l'on ne sait pas faire des économies sur les dépenses existantes et que l'on ne veut pas augmenter les prélèvements obligatoires.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous avons quelques idées à cet égard !

Mme la présidente de la sixième chambre. Il est certainement possible de trouver les moyens de financer la dépendance, mais cela suppose de faire des économies sur d'autres aspects de la protection sociale. Il est vrai, mais c'est une tautologie que de le dire, qu'il est plus facile de faire des réformes positives lorsque l'on est en période de hautes eaux.

Quant à savoir, monsieur Dord, ce que la situation serait avec un taux de chômage à 5 %, il suffit de se référer au travail effectué en matière de retraites. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites, fondés sur un taux de chômage de 4,5 %, ont en effet montré que, malgré ce taux, l'équilibre ne serait pas atteint à l'échéance de vingt ou trente ans. Même avec un rétablissement de l'emploi assez rapide, on ne reviendra donc pas pour autant à l'équilibre, sans apport de recettes nouvelles, compte tenu du vieillissement démographique. Et d'ici à ce que l'on parvienne à un taux de chômage de 4,5 ou 5 %, ce qui prendra beaucoup de temps, il faudra bien payer les retraites.

M. Dominique Dord. Qu'en est-il des conséquences sur l'assurance maladie ?

Mme la présidente de la sixième chambre. En matière d'assurance maladie, les recettes sont liées à l'emploi, même si c'est de façon peut-être un peu moins directe que pour les retraites puisque les ressources de financement sont plus diversifiées. Il n'existe en tout cas pas de projection la concernant en fonction du taux de chômage.

M. le président Pierre Méhaignerie. Des études du Haut Conseil de la santé publique ont montré qu'une majoration de 0,5 % maximum du produit intérieur brut en faveur des dépenses de santé permettrait d'équilibrer le système.

M. le président Didier Migaud. Sous réserve de la conjonction d'un taux de croissance et d'un niveau d'emploi meilleurs.

M. le président Pierre Méhaignerie. L'équilibre peut en tout cas être plus facilement atteint en matière de maladie que de vieillesse.

Mme la présidente de la sixième chambre. L'assurance maladie peut, en effet, se rétablir beaucoup plus vite si les recettes rentrent et si l'on serre quelques boulons, alors que l'on peut plutôt comparer l'assurance vieillesse à un grand paquebot difficile à ralentir, en tout cas à court terme.

Le régime local d'Alsace-Moselle, monsieur Liebgott, est exemplaire. Qu'il arrive à s'équilibrer nous étonne d'ailleurs toujours !

M. Yves Bur. Parce qu'il n'a pas le droit de faire des déficits et qu'il adapte les cotisations aux besoins.

M. le président Pierre Méhaignerie. Ce qui montre que la mise en place de systèmes décentralisés accompagnés d’enveloppes globales responsabilisées, telles que l’objectif régional des dépenses d’assurance maladie, permettrait de régler une partie du problème. Mieux vaut couper un gros sucre en petits morceaux que devoir l’avalier en une seule fois !

Mme la présidente de la sixième chambre. Pour ce qui est du régime minier – qui ne compte plus que 10 000 actifs, dont un tiers d’employés des caisses minières –, il n’est pas question de priver les retraités de la mine et leurs familles du système actuel de soins. Simplement, l’existence même des organismes gestionnaires peut se poser du fait notamment de leur dispersion, ainsi que cela a été évoqué dans le rapport 2009 de la Cour sur la sécurité sociale.

S’agissant des niches sociales, la Cour n’est pas revenue sur le sujet cette année.

M. le contre-rapporteur. Le risque d’assèchement du marché auquel vous avez fait allusion, monsieur Baert, suite aux sommes que l’État doit lever, n’existe pas. En effet ce dernier souscrira des billets de trésorerie en dehors du marché. Le problème est plutôt de savoir quel montant sera souscrit sur le marché, sachant que l’État devra assurer le complément par rapport aux besoins de financement à un moment donné. À cet égard, le plafond de 60 milliards ne correspond pas à un besoin de financement permanent tout au long de l’année. Il y aura des hauts et des bas, à savoir que l’État pourra, à un moment où à un autre, souscrire pour quinze jours ou pour un mois des billets de trésorerie, mais pas sur de longues périodes.

M. Patrick Lemasle. Le plafond peut dépasser les 60 milliards.

M. le contre-rapporteur. Non, car le propre de ce plafond est de ne pouvoir être dépassé, sauf à être augmenté par décret. Les sommes recherchées ne pourront donc dépasser le plafond fixé.

M. Patrick Lemasle. On parle d’un déficit de 25 milliards d’euros cette année et de plus de 35 milliards l’année prochaine. Si l’on y ajoute les besoins de trésorerie ponctuels, le seuil des 60 milliards sera dépassé !

M. le contre-rapporteur. Pour augmenter le plafond, il faut, je le répète, un décret puis sa ratification par le Parlement.

M. le président Pierre Méhaignerie. Mes chers collègues, après avoir remercié madame la présidente de la sixième chambre et monsieur le conseiller maître pour la qualité de leurs interventions, il me reste, en accord avec le président Didier Migaud, à demander l’autorisation de publier l’enquête de la Cour des comptes effectuée à la demande de nos deux commissions.

*

La commission autorise, en application de l’article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d’information en vue de sa publication.

COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES



COMMUNICATION

À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

(art. LO 132-3-1 du code des juridictions financières)

ET A LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE

GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

(art. 58-2 de la LOLF)

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

LA GESTION DES DÉCOUVERTS DE TRÉSORERIE

ET LE FINANCEMENT DE LA DETTE SOCIALE

Juillet 2009



Le Premier Président

Paris, le 28 mai 2009

Messieurs les Présidents,

Par lettre du 2 décembre 2008, vous avez conjointement demandé à la Cour des comptes, sur la base de l'article 47-2 de la Constitution, de procéder, en application des articles 58-2 de la LOLF et LO 132-3-1 du code des juridictions financières, à une enquête relative à la gestion de la trésorerie de l'Agence centrale de sécurité sociale (ACOSS) et à la couverture des découverts de trésorerie des régimes de sécurité sociale.

J'ai l'honneur de vous adresser la communication ci-jointe qui présente les observations de la Cour sur la gestion des découverts de trésorerie des régimes de sécurité sociale et le financement de la dette sociale. Elle comporte trois parties : une présentation du cadre juridique et de l'évolution des déficits ayant conduit à la création d'une dette sociale, l'analyse des modalités de gestion des découverts et de financement de la dette, enfin, l'étude des risques et des failles du dispositif actuel.

Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur les perspectives de gonflement rapide de la dette sociale et sur l'inadéquation des solutions actuellement mises en œuvre pour la financer.

Cette dette s'élevait au 31 décembre 2008 à 109,1 Md€, total des déficits portés par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), l'ACOSS et le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA). Le total des amortissements et des charges d'intérêt relatifs à cette dette, a représenté 7,1 Md€ en 2008, dont 4,2 Md€ au titre des intérêts et 2,9 Md€ au titre de l'amortissement. Le FFIPSA a disparu en 2009, ses dettes étant reprises par l'Etat, tandis que 27 Md€ de dettes étaient transférées de l'ACOSS à la CADES. Depuis sa création, en 1996, jusqu'en 2009, celle-ci a repris 134,6 Md€ dont 37,5 Md€ avaient été amortis à la fin 2008 grâce aux ressources fiscales qui lui sont affectées.

Monsieur Didier MIGAUD
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Monsieur Pierre MÉHAIGNERIE
Président de la Commission des affaires sociales

Assemblée nationale
126, rue de l'université
75355 Paris 07 SP

Il convient de rappeler que les dettes transférées à la CADES depuis 2004 se sont constituées pendant des années de forte croissance de la masse salariale, ce qui conduisait chaque année la Cour à demander la résorption du déficit afin d'éviter son report sur les générations futures. Les mesures d'économies se révélant toujours insuffisantes, la Cour avait conclu à la nécessité d'accroître les recettes, en dépit du niveau élevé des prélèvements obligatoires dans notre pays.

Désormais, du fait de la crise économique, à ces déficits structurels vont s'ajouter des déficits résultant d'une forte baisse des recettes, alors que le rythme de croissance des dépenses reste élevé. Dans ces conditions, il faut s'attendre à une forte progression de la dette sociale à financer.

Or, cette dette a, jusqu'à maintenant, été gérée dans des conditions peu adaptées à son importance et donc à la durée nécessaire à son portage. Chaque année, la LFSS fixe un plafond d'avances non permanentes auxquelles le régime général, notamment, peut recourir pour faire face à ses besoins de trésorerie infra annuels. Ce plafond a toujours été fixé au niveau du plafond d'avances de l'année précédente majoré du déficit prévisionnel du régime, ce qui a donné des montants croissants jusqu'au transfert suivant à la CADES. C'est dire que ces plafonds (36 Md€ en 2008) n'ont plus aucun rapport avec des besoins de trésorerie et correspondent à la couverture de déficits cumulés.

Pour financer ces avances, l'ACOSS fait appel à la Caisse des dépôts et consignations. Mais celle-ci, devant l'ampleur des besoins du régime général, a décidé de limiter ses apports et d'en renégocier les conditions de rémunération. L'ACOSS a dû souscrire en complément des billets de trésorerie, marché sur lequel elle est maintenant fortement présente mais qui risque de ne pas pouvoir lui apporter tous les fonds nécessaires.

Par ailleurs, la CADES, qui ne peut pas prévoir les échéances auxquelles elle devra reprendre les déficits cumulés, doit en assurer le financement pendant des périodes plus ou moins longues à l'aide de ressources de court terme. De plus, en application de la loi organique de 2005, toute nouvelle reprise de déficits par la CADES doit être accompagnée de l'affectation de ressources nouvelles afin de ne pas reporter à un horizon indéfini le terme de l'existence de la Caisse.

Dans ces conditions, la Cour observe que si les taux à court terme sont actuellement bas et donc permettent un financement à des conditions avantageuses, une telle situation ne peut se présumer sur la durée. La remontée des taux représenterait un coût supplémentaire important.

Elle est donc conduite à considérer que la LFSS devrait distinguer deux catégories de besoins de financement et prévoir les solutions correspondantes : d'une part, des ressources de trésorerie infra annuelles dans le respect de l'esprit et de la lettre de la réforme de 1996 confirmée en 2005 ; d'autre part, des ressources à plus long terme pour couvrir les déficits liés à une conjoncture exceptionnelle. Cela implique de nouveaux transferts à la CADES, accompagnés, conformément à la loi, des ressources de CRDS nécessaires.

Parallèlement doit être intensifiée la recherche d'économies durables afin de réduire la partie structurelle du déficit, même si l'effet de ces mesures est le plus souvent différé dans le temps.

Parallèlement la recherche d'économies durables doit être intensifiée afin de réduire la partie structurelle du déficit, même si l'effet de ces mesures est le plus souvent différé dans le temps.

Conformément à votre demande, la Cour a également présenté les modalités de financement des besoins de trésorerie des autres régimes. Il serait souhaitable d'étendre à l'ensemble des régimes obligatoires de base l'objectif d'optimisation de la gestion financière de court terme et de progresser dans le sens d'une mutualisation des disponibilités de trésorerie des différents régimes.

Compte tenu de la technicité que requiert la gestion de trésorerie et de la nécessité de disposer d'une signature connue pour accéder à des financements compétitifs, il ne serait pas injustifié de confier à une seule entité tout ou partie de la gestion de trésorerie des régimes obligatoires de base et ce, dans le respect de leurs spécificités.

Je tiens à vous indiquer que la Cour publiera, comme chaque année, dans le prochain rapport sur la sécurité sociale une insertion sur les sujets traités dans la présente communication.

Je vous prie d'agréer, Messieurs les Présidents, l'assurance de ma haute considération.



Philippe SÉGUIN

Les perspectives de dégradation des comptes du régime général, dans un environnement économique perturbé, justifient qu'une attention particulière soit portée aux risques financiers auxquels sont confrontés les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Devant l'insuffisance des recettes fiscales et sociales et la croissance continue des dépenses, ces régimes sont en partie finalement financés par l'emprunt, en dépit du principe d'équilibre inscrit dans les textes de 1967.

I. UN PRINCIPE D'ÉQUILIBRE CONTREDIT PAR LA PERSISTANCE DES DÉFICITS SOCIAUX

A. UN CADRE JURIDIQUE CONÇU POUR UNE SÉCURITÉ SOCIALE À L'ÉQUILIBRE

1. Un recours à l'emprunt fortement encadré

Le dispositif juridique qui sous-tend le financement de la sécurité sociale reflète la « règle d'or » qui réserve le recours à l'emprunt aux dépenses d'investissement, porteuses de croissance pour les années ultérieures.

Ce principe, posé par les ordonnances de 1967, est repris à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que « l'équilibre financier de chaque branche est assuré par la caisse chargée de le gérer »².

Conséquence logique de l'équilibre des recettes et des dépenses, le recours à l'emprunt n'est envisagé que de manière très restrictive. Reprenant les dispositions de la loi organique du 22 juillet 1996³, la loi organique du 2 août 2005 dispose que la loi de financement de la sécurité sociale « arrête la liste des régimes obligatoires de base et des

²) *Les articles R 251-3, 251-15 et 251-24 du code de la sécurité sociale précisent que le fonds national d'assurance-maladie, le fonds national d'accidents du travail, le fonds national d'assurance vieillesse, le fonds national des prestations familiales) doivent être équilibrés en dépenses et en recettes.*

³) *Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources»⁴. La mention des besoins de trésorerie montre que seule est en théorie visée la couverture par des emprunts à court terme des décalages temporaires entre dépenses et encaissements, et ce dans des limites fixées annuellement par le législateur.

Devant l'accumulation des déficits au début des années 1990, l'ordonnance du 24 janvier 1996 a créé une structure dédiée à leur refinancement et à leur amortissement sur quatorze ans, grâce à l'affectation d'une ressource fiscale, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Le cantonnement de la dette sociale dans une structure financée par l'impôt était supposé refléter son caractère exceptionnel, faciliter son extinction et responsabiliser les usagers. Les nouvelles décisions de refinancement prises en 1998 et 2004 ont cependant conduit à l'inscription dans la loi organique du 2 août 2005 d'une disposition prévoyant que « tout nouveau transfert de dette à la CADES » serait désormais « accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale ».

La loi organise donc une segmentation du dispositif de financement de la dette sociale, entre un compartiment court terme dont les limites sont votées chaque année dans la loi de financement, et un compartiment à moyen et long terme, d'usage exceptionnel, qui doit permettre d'étaler sur plusieurs exercices l'amortissement des déficits accumulés par les régimes de sécurité sociale.

2. L'information du Parlement

a) Les apports de la loi organique d'août 2005

La loi organique d'août 2005 n'a pas eu pour seul effet, en matière financière, de durcir les conditions de recours aux refinancements de la CADES. Elle a également complété l'information du Parlement sur la dette de la sécurité sociale, dans ses composantes à court terme et à long terme.

D'après la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, les lois de financement de la sécurité sociale devaient d'ores et déjà fixer les plafonds d'avances à court terme (dits plafonds de ressources non permanentes) dont peuvent bénéficier les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement.

En vertu de l'article 1^{er} de la LO d'août 2005, les lois de financement de la sécurité sociale doivent de plus approuver, pour le dernier exercice clos, « l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes ». Des objectifs doivent également être fixés aux organismes chargés de l'amortissement de la dette et de la mise en réserve de recettes, pour l'exercice en cours et l'exercice suivant.

⁴ *En cas d'urgence, le plafond d'avances peut être relevé en cours d'année par décret pris en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat. La ratification de ce décret est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de financement.*

Depuis 2006, les lois de financement de la sécurité sociale disposent par ailleurs d'une annexe A intitulée « rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents et la couverture des déficits constatés » sur le dernier exercice clos. Ce rapport rend brièvement compte de la manière dont les déficits de l'année précédente ont été couverts par des emprunts de trésorerie, par des concours de la CADES en cas de transfert à cette structure de tout ou partie de la dette à court terme, et le cas échéant par la variation des créances des régimes obligatoires de base sur leurs partenaires (fonds concourant au financement de ces régimes, Etat, usagers, établissements hospitaliers etc.).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique de 2005, le PLFSS est accompagné d'une annexe numérotée 9A, présentant les prévisions de trésorerie des régimes autorisés par la loi de financement à recourir à des avances de trésorerie. Cette annexe décrit l'évolution des courbes de trésorerie (pour l'année en cours et l'année suivante) de ces différents régimes, ainsi que le dispositif de financement à court terme du déficit de trésorerie du régime général.

b) Le traitement de la dette dans le PQE financement

Le programme de qualité et d'efficacité sur le financement présenté par le gouvernement⁵ complète l'information du Parlement sur l'évolution de la dette sociale, en mettant l'accent sur la part de la dette portée par la CADES.

L'approche retenue par le gouvernement dans ce document est novatrice, en ceci que pour la première fois l'exécutif fait une présentation globale de la dette sociale, dépassant la distinction entre ressources non permanentes et financement de long terme. Dans le PQE annexé au PLFSS pour 2009, il est ainsi noté « qu'une attention particulière doit être prêtée à l'évolution de la dette courante des organismes de sécurité sociale ainsi qu'à celle qui bénéficie d'un portage par la CADES ». Le gouvernement ajoute que « l'ensemble de ces deux dettes représente en effet un risque global de report sur les générations futures de dépenses sociales courantes qui devraient, au nom de l'équité intergénérationnelle, être financées par les générations présentes d'assurés. »

Les indicateurs associés à l'objectif⁶ consistant à « garantir la viabilité financière des régimes de base » (objectif n°1) concernent d'une part la « soutenabilité financière » du dispositif, d'autre part la dette sociale, analysée sous trois angles :

– l'évolution de la dette courante des organismes de Sécurité sociale (c'est-à-dire non reprise par la CADES). Ce montant est constitué de la somme des soldes comptables cumulés du régime général non repris par la CADES et des soldes comptables cumulés du FSV et du FFPSA. La cible retenue dans le PQE est celle

⁵ La loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit l'annexion au projet de loi de financement de « programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ». Le gouvernement a fait le choix de présenter, en sus des PQE par branche, un programme de qualité et d'efficacité consacré au financement de la sécurité sociale, ainsi qu'un PQE « invalidité et dispositifs gérés par la CNSA ».

⁶ Les cinq objectifs présentés dans le PQE financement sont intitulés « garantir la viabilité financière des régimes de base », « veiller à l'équité du prélèvement social », « concilier le financement de la sécurité sociale et de l'emploi », « simplifier les procédures de financement », et « améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement ».

d'une limitation de la dette courante, sans indication d'un niveau considéré comme acceptable.

On constate que ce document assimile « dette » et solde comptable négatif, alors que la dette n'est pas uniquement le reflet des déficits cumulés. Elle peut notamment avoir pour origine les retards de paiement des partenaires des différents régimes et fonds de financement. L'approche consistant à se limiter aux déficits cumulés présente néanmoins l'avantage de ne pas inclure dans la dette sociale les impayés de l'Etat vis à vis des régimes obligatoires de base. Elle correspond par ailleurs à la démarche adoptée lors de chaque décision de transfert de dette à la CADES⁷.

– le suivi de la dette portée par la CADES, vouée à une « extinction à terme ». Le suivi de la dette CADES repose sur trois sous-indicateurs :

- montant de la dette reprise par la CADES et montant restant à rembourser (objectif : extinction) ;
- amortissements annuels et intérêts versés par la CADES (objectif : augmentation du ratio dette amortie/CRDS) ;
- perspectives d'extinction de la dette sociale de la CADES (objectif : non report de la date d'extinction de la dette CADES) ;

– la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, la cible affichée étant celle d'une extinction.

Le PQE financement n'évoque que très rapidement les questions de gestion financière, à travers un cinquième objectif consacré à « l'amélioration de l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement ». Cet objectif est accompagné par un indicateur de la neutralité des relations financières de la sécurité sociale et de ses partenaires, concept qui permet notamment d'évaluer l'impact sur le résultat de trésorerie de l'ACOSS des retards de paiement de l'Etat et des retards de versement du FSV. Un autre indicateur mesure l'écart entre le taux d'intérêt des emprunts de l'ACOSS et le taux de marché. Destiné à refléter les progrès effectués par l'ACOSS dans le recours aux différents types de financements (financements conventionnels de la Caisse des dépôts, émission de billets de trésorerie), cet indicateur est d'un maniement délicat en période de perturbation des marchés financiers.

L'aperçu donné de la gestion de trésorerie de l'ACOSS est partiel. Le PQE financement a surtout pour défaut de limiter la problématique de l'efficacité à la gestion financière du régime général, en ignorant les autres régimes, qui font pourtant l'objet de plafonds d'avances votés en LFSS. La performance de la gestion par la CADES des refinancements à long terme n'est pas davantage mesurée, les indicateurs du PQE ne faisant que refléter les montants à amortir et les ressources qui y sont consacrées. L'approche globale retenue dans la présentation du PQE financement ne reçoit donc pas de traduction concrète dans les objectifs et les indicateurs qui lui sont associés.

⁷) Les dispositions législatives ont à plusieurs reprises prévu le transfert à la CADES des déficits comptables constatés à l'issue d'un exercice donné.

B. DU REFINANCEMENT DES DÉFICITS A LA CONSTITUTION D'UNE DETTE À MOYEN ET LONG TERME

1. Refinancement à court terme des déficits

a) Résultats du régime général et des régimes obligatoires de base

La récurrence des déficits vient contredire la règle d'équilibre inscrite dans les textes constitutifs de la sécurité sociale. Le décalage entre la croissance tendancielle des dépenses, plus rapide que celle des recettes, a entraîné dès la fin des années 1960 des difficultés de trésorerie, résolues à l'aide d'avances du trésor public et d'un prêt exceptionnel de la caisse des dépôts et consignations, puis traitées à partir de 1996 dans le cadre des limites fixées annuellement par le Parlement.

Les mesures de redressement successives, et l'allègement des charges financières résultant de plusieurs transferts de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), n'ont pas permis d'éviter la réapparition de déficits récurrents. Seule fait exception la période 1998-2001, au cours de laquelle les excédents dégagés par la branche famille et la branche retraite entre 1008 et 2000 ont permis temporairement de financer le déséquilibre des autres branches.

Depuis 1996, date d'adoption de la première loi organique sur le financement de la sécurité sociale, les lois de financement successives ont dans la majorité des cas (sauf 1998-2001) fait apparaître un déficit du régime général et des régimes obligatoires de base. Les fonds présentés comme « concourant au financement de ces régimes » (dans la période récente FSV et FFIPSA) ont le plus souvent aggravé ces déséquilibres.

Tableau n° 1 : Evolution des résultats des régimes sociaux

	Md€					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Régi	-	-	-	-	-	-
Autre	-	0	0	0	0	x
Fond	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	-	-	-	x

*Le total tient compte de la déduction des résultats du régime des exploitants agricoles, traduits à la fois dans les résultats du régime et dans ceux du FFIPSA.

** Le résultat du FFIPSA présenté ici exclut le produit exceptionnel constaté au titre de la reprise de ses dettes par l'Etat (8,0 Md€, voir infra)

Source : Cour des comptes

b) Prévision et exécution

Depuis la loi organique du 2 août 2005, les lois de financement de la sécurité sociale doivent contenir pour l'année de la loi et les trois années suivantes un tableau des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes de chacune des branches des

régimes et des fonds concourant à leur financement. Depuis l'adoption de la loi organique, ces tableaux font apparaître tant pour le régime général que pour les autres régimes de base une situation financière constamment déficitaire, et ce jusqu'en 2012, horizon le plus éloigné figurant dans la LFSS pour 2009.

La comparaison entre les résultats prévisionnels inscrits dans la loi de financement et le solde publié dans la LFSS de N+2 montre que dans la plupart des cas les déficits s'aggravent en exécution⁸.

Tableau n° 2 : Evolution des résultats en prévision et en exécution

en Md€	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat prévisionnel (LFSS pour l'année N)						
régime général			-8,9	-8	-8,8	-10,5
Régimes obligatoires de base	-9,3	-11,2	-10,1	-7,5	-7,7	-11,4
FSV			-1,5	-0,6	0,6	-1
FFIPSA			-1,8	-2,1	-2,7	
Résultat retranscrit dans la LFSS de N+2						
régime général	-13,2	-11,6	-8,7	-9,5		
régimes obligatoires de base	-12,8	-11,0	-7,8	-9,1		
FSV	-0,6	-2,0	-1,3	0,2		
FFIPSA	-0,7	-1,4	-1,3	-2,2		

source : LFSS et Cour

Alors que l'équilibre des finances sociales devrait en théorie être la règle, le retour à l'équilibre est absent des perspectives à quatre ans annexées à la LFSS pour 2008⁹.

c) Du résultat comptable au déficit de trésorerie

Le passage des résultats des différents régimes à leurs besoins de financement impose la prise en compte de la situation des fonds, tels que le FSV ou le FFIPSA¹⁰ ou le FOREC, qui « contribuent à leur financement ».

On notera que le besoin global de financement présenté dans ses rapports par la Cour n'est pas assimilable à un solde de trésorerie. Les reprises de dette par la CADES, mais également l'évolution des dettes de l'Etat à l'égard des différents régimes ont un impact direct en trésorerie. Il en va de même de certaines opérations qui affectent le bilan des régimes sans apparaître dans leur résultat, telle en 2006 l'augmentation de près

⁸⁾ L'année 2006 fait figure d'exception, puisque le solde des régimes obligatoires de base est moins dégradé que celui inscrit dans la loi de financement initiale (-10,1 Md€ en prévision dans la LFSS 2006, -7,8 Md€ en exécution dans la LFSS 2008).

⁹⁾ Dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, le solde des administrations de sécurité sociale est légèrement positif en 2012. Ce solde recouvre cependant non seulement le résultat du régime général, mais également celui des régimes de retraite complémentaire et celui de l'assurance chômage.

¹⁰⁾ Successeur du BAPSA, le FFIPSA, chargé du financement du régime des exploitants agricoles, a été supprimé par la LFSS pour 2009.

de 1 Md€ de l'avance de la CNAMTS aux hôpitaux, destinée en principe à faciliter le passage à la tarification à l'activité.

d) Déficits et plafonds d'avances

Les déficits de trésorerie des régimes obligatoires de base rendent nécessaires le recours à l'emprunt, également prévu dans le cadre des lois de financement de l'année :

Tableau n° 3 : Plafonds d'avances fixés en LFSS

en Md€	LFSS 2004	LFSS 2005	LFSS 2006	LFSS 2007	LFSS 2008	LFSS 2009
régime général	33	13	18,5	28	36	18,9 ¹¹
régime des exploitants agricoles (BAPSA jusqu'en 2004, FFIPSA de 2005 à 2008, MSA en 2009)	4,1	6,2	7,1	7,1	8,4	3,2
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)	0,5	0,5	0,55	0,35	0,25	0
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat	0,05		0,15	0,15	0,15	0,1
Caisse autonome de la sécurité sociale dans les mines	0,2	0,2	0,3	0,7	0,4	0,7
Caisse nationale des industries électriques et gazières		0,5	0,475	0,5	0,55	0,6
Caisse de retraite de la RATP			0,05	0,05	0,05	0,05
Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF					1,7	2,1

source : LFSS

L'examen des derniers exercices fait ressortir une correspondance étroite entre les plafonds d'avances à court terme et les besoins de financement prévisionnels du régime général.

Dans le tableau présenté ci-dessous, le plafond d'avances de l'année est calculé à partir du plafond d'avances de l'année précédente, minoré des éventuelles reprises de dette et majoré du déficit prévisionnel du régime, qu'il sert à financer.

¹¹⁾ Le plafond est fixé à 35 Md€ du 1 janvier 2009 au 31 mars 2009, date prévisionnelle de la fin de la reprise de dette votée dans le cadre de la LFSS pour 2009.

Tableau n° 4 : Prévisions de résultats et plafonds d'avances du régime général

en Md€	PLFSS 2006	PLFSS 2007	PLFSS 2008	PLFSS 2009
prévision de résultat pour N	-8,9	-8	-8,8	-10,5
plafond de ressources non permanentes pour N	-18,5	-28	-36	-18,9
dette transférée		0	0	+ 27
plafond N - 1 + prévision de résultat N - transfert de dette		-26,5	-36,8	-19,5

source : LFSS et Cour

2. Refinancement à long terme et amortissement de la dette sociale

Au cours des années 70 et 80, se sont succédé, à intervalles réguliers, plusieurs plans de redressement des finances sociales, accompagnés de tensions sur la trésorerie des régimes. La chute brutale des recettes, consécutive à la récession de 1992, a conduit au transfert à l'Etat d'un déficit cumulé de 16,7 Md€ à la fin 1993, puis à la mise en place d'un prêt exceptionnel de la Caisse des dépôts, et enfin à la création par l'ordonnance du 24 janvier 1996 de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Cette structure ad hoc, financée par l'impôt (la contribution pour le remboursement de la dette sociale ou CRDS), était chargée d'amortir 18,3 Md€ au titre des déficits 1994 et 1995 et 2,5 Md€ au titre du déficit prévisionnel 1996, ainsi que de rembourser sur 13 ans à l'Etat la dette du régime général reprise à la fin 1993.

En raison de l'absence de rééquilibrage des finances sociales, deux nouvelles opérations sont intervenues en 1998 au titre des exercices 1996 et 1997 (11,4 Md€), et à titre prévisionnel pour 1998 (1,8 Md€). La loi du 13 août 2004 a prévu le transfert des déficits cumulés de la branche maladie du régime général pour 2003 et 2004 dans la limite de 35 Md€¹², et pour 2005 et 2006, dans la limite de 15 Md€. Des versements ont par ailleurs été effectués par la CADES aux branches du régime général pour solder les dettes du FOREC à leur égard (1,2 Md€ en 2003 et 1,1 Md€ en 2004). Une dernière opération de transfert de dette, impliquant tout à la fois la CADES et l'Etat, est intervenue dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de finances initiale pour 2009 :

- reprise par la CADES des déficits cumulés au 31 décembre 2008 des branches maladie et vieillesse, ainsi que du fonds de solidarité vieillesse (FSV), dans la limite de 27 Md€ (dont 4,0 Md€ pour le FSV) ;

- reprise par l'Etat de la dette du FFIPSA (soit, d'après l'exposé des motifs du PLF pour 2009, près de 7,5 Md€, recouvrant à hauteur de 3,5 Md€ les déficits cumulés de la branche retraite, et de 4 Md€ les déficits cumulés de la branche maladie), avant la suppression de cet établissement et le transfert de ses droits et obligations à la MSA.

¹² Le déficit cumulé à la fin 2004 n'ayant été que de 33,31 Md€, le 1,69 Md€ restant pour aller jusqu'à 35 Md€ ont été affectés à l'exercice 2005. Le transfert de la CADES à l'ACOSS au titre des exercices 2005 et 2006 (8,3 Md€ et 6,7 Md€) ont été réduits à due concurrence (6,6 Md€ et 6,7 Md€).

A la fin 2008, les textes législatifs avaient donc organisé la reprise par la CADES ou par l'Etat de l'ensemble de la dette née des déficits comptables des différents régimes :

– les déficits de la branche vieillesse antérieurs à 1997, et ceux constatés de 2005 à la fin 2008. Il est rappelé que les excédents réalisés entre 1998 et 2004 ont été affectés au fonds de réserve des retraite ;

– les déficits de la branche maladie avaient pour leur part été transférés dans le cadre des reprises de 1996 et 1998 puis dans le cadre de la loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004. La LFSS pour 2009 complète ces transferts en couvrant les déficits constatés en 2007 et 2008 ;

– la dette du régime des exploitants agricoles est transférée à l'Etat quatre ans après la suppression du BAPSA.

La reprise de dette intervenue en 2008 s'est accompagnée d'un transfert de 0,2 point de CSG du FSV à la CADES. Toutefois, dès le vote de la LFSS pour 2009, il était probable que ce transfert mettrait à nouveau ce fonds dans une situation déficitaire (le déficit prévisionnel du FSV inscrit en LFSS était de -1 Md€), aggravant ainsi le déficit de trésorerie du régime général. L'attribution d'une part des recettes de CSG à la CADES, via l'effet sur le FSV¹³, ne pouvait donc qu'accroître le risque d'une nouvelle reprise de dette.

S'il n'y a pas d'équivalence exacte entre le déficit comptable et la dette des régimes de sécurité sociale à un moment donné, on peut constater que les reprises de dettes sont toujours précédées de plusieurs années au cours desquelles les nouveaux déficits comptables sont financés par un accroissement des plafonds de ressources non permanentes. Loin de recouvrir un déséquilibre passager des finances sociales, les plafonds d'avances sont utilisés pour refinancer à court terme une dette qui fait l'objet plusieurs exercices plus tard d'un refinancement à long terme, opéré par la CADES (régime général et FSV) ou par l'Etat (exploitants agricoles).

Tableau n° 5 : Reprises de dette effectuées depuis la création de la CADES, par année de mise en œuvre

en Md€	1996	1998	2003	2004	2005	2006	2008	2009
Régime général	20,9	13,26		35	6,6	5,7	10 ¹⁴	17,0
dont dette FSV								4
Etat	23,4							
CANAM	0,45							
FOREC			1,28	1,1				
Total	44,75	13,26	1,28	36,1	6,6	5,7	10	17,0
Reprise cumulée	44,8	58,0	59,3	95,4	102,0	107,7	117,7	134,7

source : CADES

¹³) L'insuffisance du financement du FSV se traduit dans les dettes qu'il a à l'égard de la CNAVTS, qui pèsent d'autant sur la trésorerie du régime général.

¹⁴) La reprise de dette inscrite dans la LFSS 2009 s'est réalisée de décembre 2008 à mars 2009.

3. La progression de la dette sociale

Pour appréhender la dette issue des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des fonds concourant à leur financement, il est nécessaire d'additionner la dette de la CADES et les ressources non permanentes mobilisées par l'ACOSS et par le FFIPSA pour faire face à leurs obligations. La dette sociale¹⁵ peut ainsi être calculée à partir de la situation nette en fin d'exercice de ces organismes. Est également recensée la dette directement reprise par l'Etat, au titre du BAPSA puis du FFIPSA¹⁶.

Tableau n° 6 : Dette issue des régimes de base

en Md€	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
CADES	76,9	74,4	81,0
ACOSS	12,7	20,1	17,3
FFIPSA	3,1	4,7	
total	92,7	99,2	98,3
Etat (reprise de la dette BAPSA et déficit cumulé du FFIPSA)	3,2	3,2	10,8
total général	95,9	102,4	109,1
progression N/N-1		7%	7%

source : Cour des comptes

La dette issue des régimes obligatoires de base (hors régimes spéciaux) atteignait 109,1 Md€ à la fin 2008, en progression de 14% depuis la fin 2006.

II. LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE LA DETTE SOCIALE

En l'absence de décision de transfert de dette à la CADES ou à l'Etat, les déficits des régimes obligatoires de base font l'objet d'un portage à court terme comme s'ils devaient se résorber dans l'année.

La gestion du financement de la dette est en effet scindée en un segment court terme sur lequel se positionnent les organismes habilités à recourir aux avances en trésorerie, au premier rang desquels l'ACOSS, et un segment long terme confié à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), l'Etat étant par ailleurs intervenu à deux reprises pour reprendre la dette du régime des exploitants agricoles.

¹⁵) La définition de la dette sociale retenue ici est plus étroite que celle utilisée dans le rapport sur les finances publiques. La dette sociale au sens du RSFP résulte de la somme de la dette brute portée par la CADES et de celle qui reste directement à la charge des ASSO, qui comprennent, outre la CADES et les régimes obligatoires de base, le régime d'indemnisation du chômage, les régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés (ARRCO, AGIRC), ainsi que les hôpitaux. Elle atteignait 129,9 Md€ à la fin 2008.

¹⁶) Les régimes spéciaux ne sont pas mentionnés dans ce tableau en raison des mécanismes d'équilibrage de leurs résultats par l'Etat.

A. LES ORGANISMES HABILITÉS À RECOURIR AUX AVANCES EN TRÉSORERIE

1. L'ACOSS

a) Missions et objectifs

Les missions de l'ACOSS

En vertu de l'ordonnance de 1967¹⁷, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches gérées par la Caisse nationale des allocations familiales, par la Caisse nationale de l'assurance maladie et par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.¹⁸

En vue de clarifier la gestion des branches du régime général, l'ACOSS assure l'individualisation de la trésorerie de chaque branche par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptable¹⁹. Elle établit l'état prévisionnel de la trésorerie de chaque branche.

L'ACOSS effectue également un certain nombre d'opérations pour compte de tiers : recouvrement de CSG pour le compte du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), des autres régimes d'assurance maladie, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et depuis 2009 pour le compte de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ; recouvrement de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) pour le compte de la CADES ; recouvrement de la contribution de solidarité pour l'autonomie pour la CNSA ; gestion de la trésorerie relative aux prestations versées par les caisses de sécurité sociale pour le compte de l'Etat ou des départements (AME, AAH, API, RMI, RSA à partir de 2009...).

I.II.A.1.a.2. Les objectifs fixés par la convention d'objectifs et de gestion Etat-ACOSS

L'optimisation de la gestion de trésorerie figure parmi les principaux objectifs énumérés par la convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-ACOSS signée pour la période 2006-2009. Cet objectif se situe dans la continuité des orientations données par la COG précédente, qui visaient « la poursuite de l'amélioration de la gestion de trésorerie », à travers notamment « l'optimisation des relations avec les partenaires institutionnels et bancaires ».

Dans la COG 2006-2009, ces orientations sont précisées et déclinées en plusieurs sous-objectifs, définis de la manière suivante :

– mieux piloter la gestion de trésorerie dans les URSSAF (au delà de la poursuite de la dématérialisation des moyens de paiement, il s'agit notamment de

¹⁷) Ordonnance n° 76-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.

¹⁸) Disposition reprise à l'article 225-1 du Code de la sécurité sociale.

¹⁹) Le suivi individualisé par branche a été instauré par la loi n°94-636 du 25 juillet 1994.

progresser dans l'optimisation des circuits financiers, et de favoriser la mutualisation en matière de négociations bancaires) ;

– optimiser la gestion des soldes de trésorerie de l'ACOSS (recouvrant l'amélioration de la prévisibilité à plusieurs mois des flux financiers, la négociation d'un nouveau cadre conventionnel avec la Caisse des dépôts distinguant tenue de compte et financement, ainsi que la diversification des modes de couverture du besoin de financement à court terme) ;

– améliorer la gestion des flux financiers échangés au siège (il s'agit notamment de généraliser le conventionnement avec les tiers, réalisé à hauteur de 90% à l'issue de la convention précédente, et d'assurer un suivi infra-annuel du respect de la neutralité financière, que celle-ci concerne les relations avec l'Etat, ou avec d'autres organismes de protection sociale) ;

– renforcer le pilotage de la gestion de trésorerie dans les caisses prestataires (en concluant notamment une convention inter caisses nationales, permettant d'accroître le pilotage concerté de la trésorerie des caisses locales et des flux de trésorerie avec les tiers) ;

– proposer des prestations de conseil ou de gestion de trésorerie déléguée (il s'agit pour l'ACOSS d'élargir le périmètre de la centralisation de la trésorerie à des tiers avec lesquels elle est en relation, afin de faire disparaître les soldes épars de trésorerie).

L'ACOSS considère avoir accompli des progrès notables sur les trois premiers axes de la convention, qui correspondent à son cœur de métier : renforcement quantitatif mais aussi qualitatif des conventions passées avec des tiers pour le pilotage des flux ; diversification des instruments de financement grâce à l'émission de billets de trésorerie ; meilleure identification des coûts liés aux retards de paiements de ses partenaires.

Les résultats obtenus sur les deux derniers axes, consistant notamment à accroître la centralisation des flux, à mutualiser les négociations bancaires et à développer les prestations de conseils, sont moins probants. Bien que le principe d'une plus grande concertation soit admis par les autres caisses nationales, il n'a pas été possible de signer une convention inter caisses, ni de monter un observatoire des relations bancaires, pas plus que de disposer d'un tableau de bord commun des différents flux de trésorerie. L'ACOSS a néanmoins pu développer des prestations de conseil en direction de certains partenaires, dont la CNAV. Elle considère que des progrès restent à accomplir pour réduire et mutualiser les soldes épars de trésorerie, qui constituent autant de « poches de trésorerie dormante ». Toutefois, la situation très dégradée de la trésorerie apparue en 2007 et 2008 a conduit l'ACOSS à recentrer ses activités sur son cœur de métier, la gestion de trésorerie, au détriment des autres orientations prévues par la COG.

b) Instruments financiers

I. II.A.1.b.1. Les financements apportés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

I.II.A.1.b.1.1. La convention 2006-2010

La gestion commune de trésorerie dont est chargée l'ACOSS s'opère via le compte unique de disponibilités courantes de l'agence auprès de la CDC. Les rapports entre l'ACOSS et la Caisse des dépôts, partenaire financier historique du régime général, auparavant régis par une convention d'octobre 2001, sont actuellement régis par la nouvelle convention pluriannuelle 2006-2010 signée le 21 septembre 2006.

La CDC facture à l'ACOSS depuis 2001 le coût lié à la tenue de compte, pour un montant s'élevant à 3,8 M€ par an. La convention prévoit la possibilité d'une réduction de coût en cas d'économies réalisées par l'ACOSS ou par le réseau de la CDC.

La convention de 2006 offre à l'ACOSS une plus grande palette de financements que ne le faisait la précédente. Les types d'avances énumérés par la convention de 2001 étaient au nombre de quatre : les avances à 24 heures et les avances le jour même étaient les plus coûteuses. La nouvelle convention reconduit les avances existant antérieurement, dans des conditions parfois plus intéressantes pour l'ACOSS, et introduit d'autres modes de financement (avances prédéterminées de la CDC, billets de trésorerie). Les maturités de placements et d'avances peuvent par ailleurs déborder jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

En contrepartie de ces avantages, l'ACOSS s'engage à fournir des prévisions²⁰ sur trois mois, qui valent engagement. Des pénalités sont applicables lorsque les réalisations s'écartent du tunnel de prévision (d'amplitude croissant sur 3 mois)

Les demandes d'avances de l'ACOSS se sont situées en dehors de ce tunnel fin 2008 et début 2009, en raison de la décision du gouvernement d'avancer à la fin décembre le premier versement de la CADES, programmé initialement pour le 9 janvier 2009²¹. Tenue informée par l'ACOSS des modifications de l'échéancier de versement, la Caisse des dépôts n'a pas facturé à cette dernière les pénalités prévues par la convention de 2006.

²⁰) Dans la nouvelle convention, les prévisions doivent être transmises le 20 du mois pour le mois suivant, contre le 1er du mois pour le mois suivant auparavant.

²¹) Trois versements sur les mois de janvier, février et mars 2009 étaient initialement prévus. La CADES devant au préalable mobiliser les sommes nécessaires, une reprise de dette opérée début janvier l'aurait contrainte à s'endetter dès décembre 2008, ce qui aurait conduit à une double comptabilisation dans la dette maastrichtienne. Il a donc été décidé d'avancer à décembre le premier versement, ce qui a entraîné pour l'ACOSS une sortie du « tunnel de prévision » déclaré à la Caisse des dépôts pour les premiers mois 2009.

Tableau n° 7 : Conditions de financement prévues par la convention CDC-ACOSS de septembre 2006

avances prédéterminées à 30 jours et plus	EONIA* + 5 points de base
avances prédéterminées de 14 à 29 jours	EONIA + 10 points de base
avances prédéterminées de 7 à 13 jours	EONIA + 11,5 points de base
avances à 24 h	EONIA + 15 points de base
avances exceptionnelles en J pou J	EONIA + 40 points de base

source : ACOSS

* Voir glossaire

I.II.A.1.b.1.2. Le plafonnement des avances de la Caisse des dépôts

La Caisse des dépôts et consignations a exprimé à plusieurs reprises son refus de financer sans limite les montants extrêmement élevés atteints par les besoins de financement à court terme de l'ACOSS.

Devant l'ampleur du besoin de financement prévisible en 2004, la CDC a refusé d'assurer une couverture complète du découvert de l'ACOSS aux mêmes conditions que l'année précédente, compte tenu des incertitudes entourant l'apurement de la dette de la sécurité sociale. Par un courrier du 9 janvier 2004, elle a proposé de limiter ses concours à 20 Md€, et demandé pour le surplus un protocole d'accord spécifique soumis à l'autorisation des ministères de tutelle. La CDC demandait enfin que lui soit transmise, pour l'ensemble des financements, une lettre de confort²² de l'Etat. Les tutelles n'ayant pas accédé à la requête de la CDC, l'ACOSS a été contrainte de trouver de nouvelles sources de financement pour la partie de son découvert qui devait dépasser les 20 Md€ à partir du mois de juin (cf. infra).

Pour l'année 2008, compte tenu de la crise financière déclenchée à l'été 2007 par les crédits hypothécaires américains, la CDC a averti l'ACOSS par lettre du 20 décembre 2007 qu'elle ne s'engagerait à financer les avances aux taux indiqués ci-dessus qu'à hauteur de 25 Md€ en 2008 sur les 31 Md€ demandés. Pour les 6 Md€ restants, la CDC a indiqué qu'elle appliquerait le taux « EONIA + ». Toutefois, cette tranche n'a pas été mobilisée.

Tout au long de l'année 2008, l'ACOSS s'est efforcée de ne pas franchir les limites au-delà desquelles les concours de la CDC seraient sur-tarifés. Pour ce faire, elle a sollicité directement les marchés à travers ses émissions de billets de trésorerie, et a fait appel en octobre et novembre 2008 aux concours de l'Etat (cf. infra).

²²) Cette formulation était utilisée dans les relations CDC-ACOSS avant que le plafond de découvert soit fixé dans les LFSS.

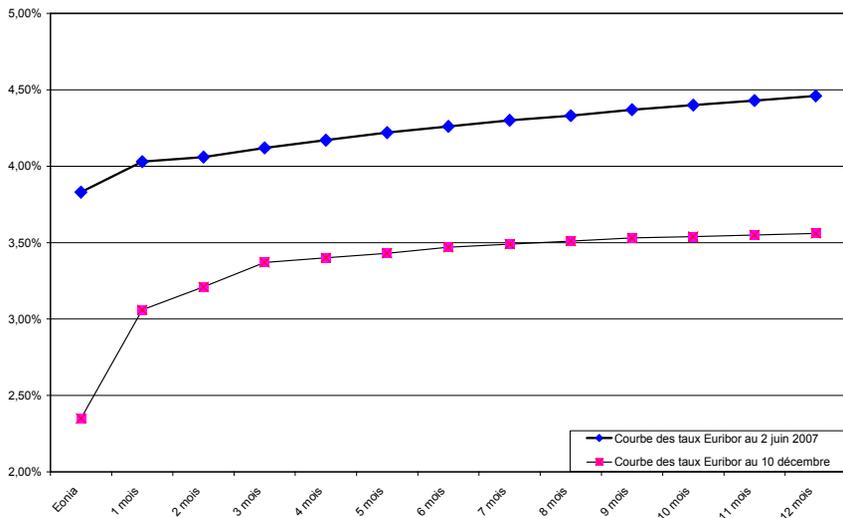
I.II.A.1.b.2. La renégociation de la convention de 2006

Par une lettre en date du 24 décembre 2008, le directeur général de la Caisse des dépôts a annoncé à l'ACOSS que tant le plafond des avances pour 2009, limité par la CDC à 16,9 Md€ au delà du 1^{er} trimestre, que son engagement au titre de la convention 2006-2010, étaient « subordonnés à un rééquilibrage » de la relation entre la caisse et l'agence centrale de recouvrement. La CDC mettait en avant les circonstances de marché exceptionnelles liées à la crise financière, entraînant des pertes dans la réalisation des avances faites à l'ACOSS (pertes évaluées contradictoirement entre l'ACOSS et la CDC à 25 M€).

Les arguments apportés par la Caisse pour justifier sa demande d'avenant portent pour l'essentiel sur le surcoût représenté depuis le début de la crise par l'écart inhabituel entre les taux au jour le jour (EONIA), base de la tarification prévue par la convention ACOSS-CDC, et les taux à 2 et 3 mois (EURIBOR), que doit payer la Caisse si elle ne veut pas risquer de se trouver en manque de liquidités. Le marché monétaire au jour le jour n'est en effet pas suffisamment profond pour garantir sans risque le financement des découverts de l'ACOSS.

L'écart entre l'EONIA et l'EURIBOR, en général inférieur à 10 points de base dans une situation de marché « normale », a dépassé en effet depuis le déclenchement de la crise 40 à 50 points de base. Les baisses de taux massives effectuées depuis octobre 2008 par la BCE ont entraîné une diminution importante des taux d'intérêt, accompagnée par une pentification de la courbe, la fuite vers les signatures de qualité allant de pair avec un raccourcissement des durées d'investissement.

Tableau n° 8 : Evolution sur 18 mois de la courbe des taux court terme



source : ACOSS

Le fait pour l'ACOSS de pouvoir bénéficier d'un financement tarifé à partir de l'EONIA constitue un avantage fort dans cet environnement de marché atypique. La comparaison entre les financements offerts par les banques au FFIPSA (cf. infra) et les termes financiers de la convention CDC-ACOSS est à cet égard éclairante. L'absence de commission d'engagement représente également une économie appréciable pour l'ACOSS.

Derrière la renégociation des relations CDC-ACOSS, se profile un débat sur la transparence des coûts et sur le partage du fardeau de la dette sociale. S'agissant d'une dépense liée au déséquilibre des finances sociales, la question posée est celle de sa prise en charge par la sphère sociale (qui plaiderait dans le sens d'une répercussion des conditions de marché) ou par son banquier historique, la Caisse des dépôts, la mise à contribution de la Caisse ayant un impact négatif sur les dividendes versés à l'Etat.

Un avenant à la convention de 2006-2010 a été signé entre la CDC et l'ACOSS applicable jusqu'à sa date d'expiration. Il introduit la notion de « période exceptionnelle », définie par la détérioration des conditions de marché, et prévoit un tarif majoré au cours de cette période jusqu'à une limite de financement non fixé par l'avenant. Par ailleurs, il renvoie à une négociation ultérieure, d'ici au 22 septembre 2009, les conditions de financement des concours compris entre 25 et 31 Md€.

1.II.A.1.b.3. Les émissions de billets de trésorerie

Le contingentement par la Caisse des avances proposées à l'ACOSS a conduit l'agence à diversifier ses sources de financement, afin d'assurer la couverture de l'ensemble de ses besoins. L'ACOSS a retiré un gain financier de cette diversification et l'a inscrite dans la renégociation à venir de la convention passée avec la CDC dans un contexte plus concurrentiel.

En 2004, avec l'appui technique de l'Agence France Trésor, l'ACOSS a lancé deux appels d'offres auprès des banques spécialistes en valeur du Trésor (SVT), le premier pour un montant de 3 Md€ du 3 juin au 3 septembre, le second pour un montant de 4 Md€ sur 6 semaines du 3 septembre au 15 octobre.

Compte tenu de l'amélioration de la situation de trésorerie, consécutive à la reprise du déficit de la branche maladie opérée en 2004 pour un montant de 35 Md€, l'ACOSS n'a pas poursuivi, en 2005, les opérations de souscriptions d'avances auprès du marché bancaire initiées en 2004.

La possibilité d'une diversification des financements ayant été inscrite dans la convention signée en 2006, la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2007 a autorisé l'ACOSS à émettre elle-même des titres de créance négociables à court terme. Le premier emprunt émis sur cette base par l'ACOSS a eu pour souscripteur unique la Caisse de la dette publique (4,96 Md€ levés pour 15 jours le 28 décembre 2006). Ces financements croisés entre administrations publiques visaient à minorer l'encours de la dette maasrichtienne au 31 décembre. Ces opérations dites « d'optimisation de la trésorerie de l'Etat » ont été régulièrement rééditées les années suivantes, pour des montants variables²³.

²³) Cf. le rapport de juin 2009 sur la Situation et les perspectives des finances publiques, page 9

De janvier à juillet 2007, l'ACOSS a poursuivi l'utilisation des billets de trésorerie en complément des avances prédéterminées, son encours moyen s'élevant à 2,4 Md€. Si le plafond de billets de trésorerie autorisé par la tutelle de l'ACOSS a ensuite été relevé pour permettre à l'Etat de mener à bien une opération d'apurement de sa dette à l'égard du régime général, à hauteur de 5,1 Md€, l'ACOSS n'a pas dépassé en général un montant d'émissions de 2,5 Md€. Suite à la crise de liquidités constatée sur le marché au cours de l'été 2007, l'ACOSS a en effet dû réduire ses objectifs d'encours de billets de trésorerie, qu'elle comptait initialement passer à 4-5 Md€.

En 2008, l'ACOSS a dû s'adapter à des conditions de marché encore difficiles en utilisant autant que possible les avances prédéterminées de la CDC à 30 jours et plus, dont le prix est limité à EONIA + 5 points de base. Elle a maintenu à 1,9 Md€ son encours moyen du 1^{er} janvier au 31 août, tout en réduisant la durée moyenne des billets de trésorerie émis, de manière à profiter de la liquidité disponible sur les marchés pour quelques jours, à des taux relativement avantageux. Les possibilités d'émission de billets de trésorerie étant limitées par la taille de ce marché, l'ACOSS s'est tourné au second semestre 2008 vers l'Etat, afin de ne pas dépasser le plafond de 25 Md€ au delà duquel les concours de la Caisse des dépôts étaient tarifés à EONIA + 45 points de base. L'ACOSS aurait pu cependant mobiliser sur le marché des BT jusqu'à 7 Md€, mais à des conditions moins avantageuses qu'auprès de l'AFT. Le Trésor a donc acheté pour des périodes d'une dizaine de jours environ 3 Md€ de billets de trésorerie émis par l'ACOSS en octobre et novembre 2008.

Ces apports momentanés de l'Etat diffèrent dans leur finalité des opérations de fin d'année de réduction de la dette maastrichtienne (cf. supra). L'apurement de la dette sociale de l'Etat, réalisé en octobre 2007 pour 5,1 Md€, a également été réalisé via une émission de billets de trésorerie par l'ACOSS²⁴.

Selon les périodes, les émissions de l'ACOSS ont représenté jusqu'à 10% du marché français de billets de trésorerie (cf. infra). Il est sans doute possible d'augmenter la part de l'ACOSS sur ce marché, mais sa faible profondeur ne permet pas de le considérer comme un substitut possible au soutien financier apporté par la Caisse des dépôts.

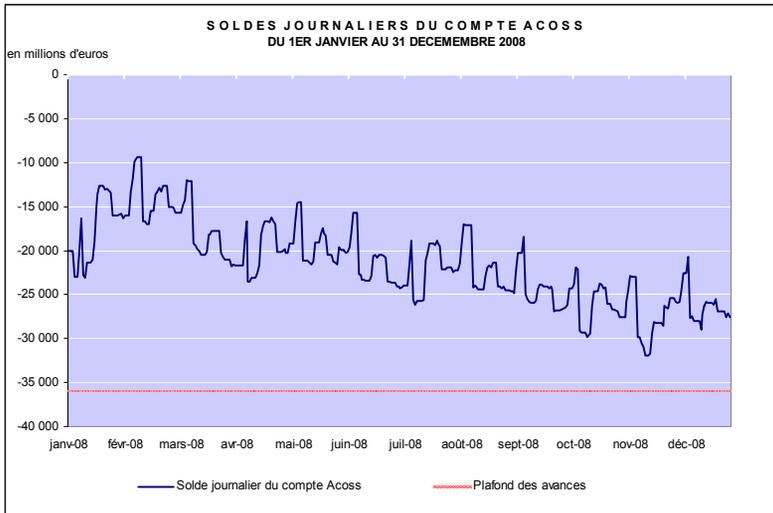
c) Evolution de la trésorerie du régime général

I.II.A.1.c.1. Montants

Le solde de trésorerie de l'ACOSS s'est élevé à -20,1 Md€ au 31 décembre 2007. A la fin 2008, il était ramené à -17,3 Md€ (soit une variation de trésorerie de +2,8 Md€) en raison de la reprise de dette par la CADES, qui a donné lieu à un premier versement de 10 Md€ dès le 23 décembre. Hors reprise de dette, la variation de trésorerie s'est établie à -7,2 Md€ sur l'année 2008, avec un point haut à -9,4 Md€ le 8 février, et un point bas à -31,5 Md€ le 14 novembre (point bas dans la limite du plafond des ressources non permanentes autorisées, fixé à 36 Md€ par la LFSS pour 2008). Le solde moyen réalisé en 2008 s'est établi à -21,2 Md€, contre -15,8 Md€ en 2007.

²⁴) Cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2007, Mai 2008, p. 9 à 11.

Tableau n° 9 : Profil de trésorerie de l'ACOSS en 2008



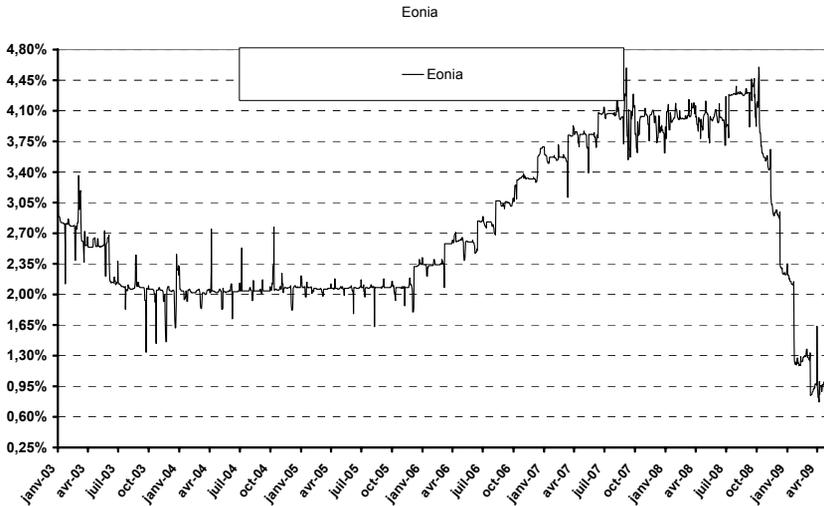
source : ACOSS

La part des avances prédéterminées dans le financement du régime général a atteint 82% du volume total des avances en 2008 (79,4% en 2007) et les billets de trésorerie 13% du total (15,7% en 2007). Les avances à 24 h, plus coûteuses, ont pour leur part atteint 5% du tout (idem en 2007). La LFSS pour 2009 a fixé le plafond des ressources non permanentes de l'ACOSS à 35 Md€ pour le premier trimestre de 2009 et à 18,9 Md€ pour les trois derniers trimestres. Lors de la présentation en juin dernier du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le ministre chargé des comptes publics a annoncé son intention de procéder par décret au relèvement de ce plafond fixé en loi de financement, pour près de 10 Md€. Moins d'un an après la dernière reprise de dette par la CADES, la situation de trésorerie du régime général apparaît à nouveau gravement dégradée du fait de l'impact de la crise sur les recettes de la sécurité sociale.

I.II.A.1.c.2. Coût des financements

Après dix-huit mois de hausse des taux, de janvier 2006 à l'été 2007, l'année 2008 a connu une baisse des taux courts d'une ampleur et d'une rapidité inédites, à la suite des mesures prises par la Banque centrale européenne pour contrer les effets de la crise financière. En janvier 2009, l'EONIA a retrouvé un niveau inférieur à 2,3%, puis à 1% en avril, alors qu'il s'établissait encore à 4,10% le 1^{er} octobre 2008.

Tableau n° 10 : Evolution du taux EONIA depuis 2003



Les coûts de financement de l'ACOSS ont évolué de la manière suivante au cours des cinq dernières années :

Tableau n° 11 : Coût de financement de la trésorerie de l'ACOSS

	2004	2005	2006	2007	2008
EONIA moyen ²⁵	1,96%	2,09%	2,84%	3,86%	3,86 %
Coût moyen du financement ACOSS	EONIA + 8,1 bp	EONIA + 13 bp	EONIA + 7,8 bp	EONIA + 6,5 bp	EONIA + 6,1 bp
Volume moyen des avances	12,9 Md€	0,132 Md€	8,75 Md€	15,8 Md€	21,2 Md€
Résultat net cumulé de l'ACOSS	-280 M€	-7,9 M€	-271 M€	-648 M€	-834 M€

source : ACOSS

En raison tout à la fois de la diminution des volumes financés, conséquence du transfert de dette effectué en 2008-2009 à la CADES, et de la baisse spectaculaire des taux d'intérêt court terme, les charges d'intérêt supportées par l'ACOSS devraient être significativement inférieures en 2009 au montant atteint en 2008.

En raison de la variation des encours et des taux d'intérêt en cours d'année, il n'est pas possible d'apprécier la performance de la gestion de la trésorerie de l'ACOSS

²⁵) Taux moyen annuel EONIA linéaire

à partir du seul montant des charges financières annuelles. L'ACOSS tente désormais d'analyser la contribution, positive ou négative, de plusieurs facteurs à la formation du résultat :

– les écarts par rapport à la neutralité financière font l'objet d'un suivi annuel, sans entraîner pour autant de sanction pour les partenaires responsables de ces coûts. Si la loi de finances pour 2007 a pour la première fois prévu d'affecter au régime général une fraction de droit de consommation sur les tabac (1,69%, soit 160 M€) en compensation des charges financières générées par la dette de l'Etat à l'égard des caisses nationales, cette mesure n'a pas été reconduite dans la loi de finances pour 2008. En dehors de ce cas particulier, la mesure des écarts à la neutralité financière (évalués à 526 M€ en 2007, dont 231 M€ pour l'Etat et 271 M€ pour le FSV) permet surtout de renforcer l'ACOSS dans ses demandes de régulation des flux de trésorerie, adressées aux partenaires institutionnels du régime général ;

– la gestion active des flux et des soldes de trésorerie représentait d'après l'ACOSS une économie de 340 M€ en 2007 (recouvrant l'affectation au régime général de 160 M€ de droits de consommations sur les tabacs et alcools). L'agence centrale englobe dans cette évaluation l'aménagement des calendriers de paiement, permettant un lissage des flux de trésorerie.

2. Le FFIPSA

a) Une structure de financement éphémère du régime des exploitants agricoles

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 impliquait la disparition du BAPSA, qui permettait jusqu'alors de subventionner le régime de protection sociale des exploitants agricoles, mais qui ne répondait pas aux critères définis par ce texte pour les budgets annexes.

Le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA), a été créé par la loi de finances pour 2004 (articles L 731-1 et suivants du code rural) pour succéder à partir du 1^{er} janvier 2005 au BAPSA. Cette création n'a pas résolu le problème posé par le déséquilibre structurel important du régime des exploitants agricoles.

La dette contractée par le BAPSA (3,2 Md€) au titre de la gestion courante 2004 a été inscrite au bilan du FFIPSA en tant que créance sur l'Etat, apurée à hauteur de 2,5 Md€ dans le cadre d'une opération de reprise de dette inscrite dans la LFR de décembre 2005²⁶, puis à hauteur de 0,62 Md€ par la loi de finances rectificatives de décembre 2007.

Le gouvernement a interprété le texte instituant le FFIPSA comme l'exonérant de l'obligation d'équilibrer annuellement le régime. En l'absence de subvention d'équilibre, le FFIPSA a cumulé les déficits annuels, créant ainsi un besoin de trésorerie

²⁶) Article 117 de la loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

excédant largement les conséquences du décalage temporel entre les encaissements et les décaissements.

b) Des déficits financés à taux de marché

Avant la création du FFIPSA, le régime des exploitants agricoles bénéficiait d'un plafond de ressources non permanentes voté par le Parlement. Le besoin de trésorerie était financé par un emprunt contracté auprès d'un syndicat bancaire.

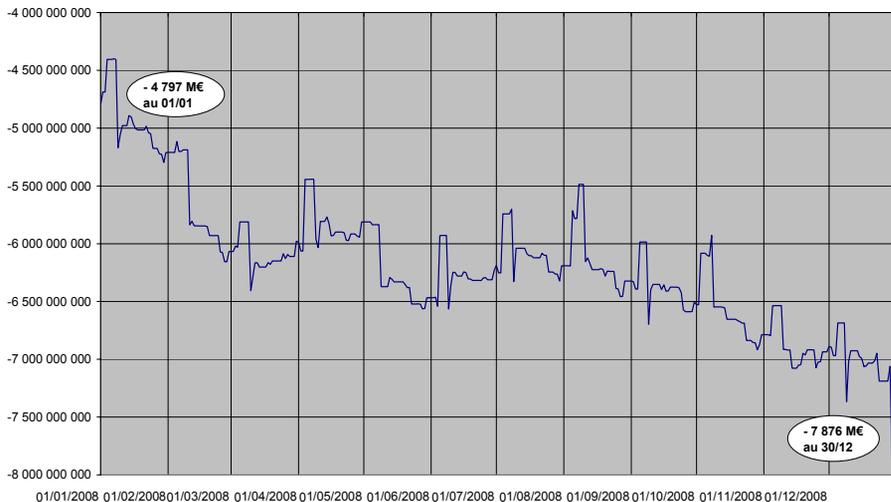
Après la création du FFIPSA, il a été décidé dans un premier temps de maintenir le dispositif antérieur, dans lequel la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) négociait les conventions de crédit permettant de financer la trésorerie du régime agricole.

L'établissement public FFIPSA a dû attendre 2008 pour prendre en charge les négociations avec les banques et assumer ainsi une partie des responsabilités financières qui avaient justifié sa création. Faute de ressources adaptées, il n'a en revanche jamais été capable d'équilibrer le régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Les dix-huit derniers mois se sont caractérisés par la croissance du besoin de financement du régime et par le durcissement des conditions financières consenties par les banques.

Tableau n° 12 : Profil de trésorerie du FFIPSA en 2008

EVOLUTION DE LA TRESORERIE DU FFIPSA EN 2008



source : annexe 9A au PLFSS 2009

Deux conventions de mandat successives ont été conclues entre le FFIPSA et la CCMSA pour permettre à cette dernière de négocier les emprunts bancaires.

Les conditions financières de l'emprunt contracté pour l'année 2006 comprenaient un financement sur une base EURIBOR (de la durée considérée), et une durée de tirage inférieure à 1 mois.

L'ouverture de crédit court terme signée en décembre 2006 avec un syndicat bancaire introduisait davantage de souplesse dans le financement, composé de deux tranches :

– tranche 1 sous formes de tirages (référence EONIA capitalisé ou EURIBOR + 1,3 point de base), plafonnée à 6,1 Md€ ;

– tranche 2 sous forme de découvert en compte courant (référence EONIA + 5 points de base), plafonnée à 1 Md€.

L'objectif était de mettre en œuvre, même de manière limitée, une gestion active du risque de taux. Conjugué à des durées d'emprunt plus longues, le choix du taux de référence (un taux variable de type EONIA capitalisé, ou un taux fixe EURIBOR) permet d'optimiser en partie leur coût puisque des opportunités de figer le taux d'intérêt peuvent être saisies.

Le premier appel direct au marché du FFIPSA s'est déroulé fin 2007, début 2008, alors que les marchés mondiaux étaient perturbés par la crise des crédits hypothécaires américains survenue au cours de l'été précédent. Le fonds a dû renoncer à trouver en début d'année le financement de 8,4 Md€ correspondant au plafond inscrit dans la LFSS. Compte tenu des difficultés rencontrées par les banques pour couvrir le risque de taux, il ne lui a par ailleurs pas été possible de conserver l'option, pour les financements les plus longs, entre les taux variables (EONIA capitalisés) et les taux fixes (référence EURIBOR).

Le montant de la ligne consentie par le syndicat bancaire²⁷ a donc été ramené à 7 Md€, répartis en deux tranches :

– une tranche de 6 Md€ conçue sous forme de tirages prédéterminés en montants et en durées, le taux d'intérêt (référence EURIBOR) étant figé lors de chaque tirage pour l'ensemble de la période considérée (échéance fin 2008) ; la marge pratiquée au dessus de l'EURIBOR était de 8 points de base pour les 4 premiers tirages (programmés de janvier à mai 2008) et de 35 points de base pour le dernier tirage, programmé pour décembre 2008 ;

– une tranche de 1 Md€, conçue sous la forme de tirages référencés EONIA capitalisé + 45 points de base pour des durées inférieures à 7 jours, et EURIBOR pour des durées supérieures ou égales à 1 mois (marge de 25 points de base pour les tirages à référence EURIBOR 3 mois, 4 mois, 5 mois ou 6 mois, marge de 35 points de base pour les tirages à référence EURIBOR 1 semaine, 1 mois ou 2 mois). Un calendrier mentionnant pour toute l'année 2008 les plafonds d'utilisation quotidiens est joint à la convention. Des commissions de dépassement ou de non-utilisation sont appliquées lorsque les utilisations s'écartent de ces prévisions. (0,10% l'an pour les dépassements, 0,03% l'an pour la non-utilisation).

²⁷) *Ce syndicat est composé de 5 banques.*

Les banques ont montré de fortes réticences à monter ce crédit. Les conditions financières dont celui-ci était assorti étaient nettement moins favorables que celles de la convention CDC-ACOSS :

– le FFIPSA devait supporter l'écart entre l'EONIA et l'EURIBOR, qui a atteint des montants très élevés (de 40 à 80 points de base) en 2008 ;

– les marges appliquées, de 8 points de base pour une grande partie des tirages, atteignaient en revanche 25 à 35 points de base pour la tranche de crédit assortie de plafonds d'utilisations quotidiens.

En juin 2008, le FFIPSA est parvenu à compléter son financement en négociant une ligne de crédit à court terme de 400 M€ à des conditions plus favorables : cette ligne comprenait trois tirages, tarifés à EURIBOR + 5 points de base.

Dans le cas du FFIPSA, le coût des financements bancaires a été transféré à l'Etat dans le cadre de la reprise par ce dernier des déficits cumulés au 31 décembre 2007 (cf infra). L'absence de versement au FFIPSA d'une subvention équivalente à celle dont bénéficiait le BAPSA a contraint finalement l'Etat à supporter un surcoût que l'on peut évaluer en 2008 à 45 M€ par rapport à un financement à taux EONIA.

Tableau n° 13 : Coût du portage financier du déficit du régime agricole

en M€	encours moyen	taux d'intérêt moyen	charges financières	surcoût par rapport à un financement à taux EONIA
2005	3 585	2,08%	78,3	3,4
2006	2 904	2,96%	86,0	0,6
2007	4 625	4,03%	186,3	7,8
2008	6 159	4,75%	282,6	44,9

source : Cour

Pour l'année 2009, la CCMSA, désignée par la LFSS comme successeur du FFIPSA dans sa fonction de gestion de la trésorerie et de financement du régime des exploitants agricoles, a négocié avec un syndicat bancaire une ouverture de crédit à court terme de 2,5 Md€, répartie en trois tranches :

– une tranche A de 1,5 Md€, comprenant plusieurs tirages au taux de EURIBOR + 35 points de base ;

– une tranche B de 600 M€ comprenant plusieurs tirages à EURIBOR plus une marge de 75 points de base pour les tirages mis à disposition jusqu'au 30 septembre 2009 inclus, et de 100 points de base pour les tirages mis à disposition à compter du 1^{er} octobre 2009. Cette tranche n'a pas été utilisée ;

– une tranche C de 400 M€ avec un taux d'intérêt initial égal à EONIA capitalisé plus 120 points de base, révisé ultérieurement à la baisse.

Les conditions financières de l'emprunt contracté par la CCMSA apparaissent particulièrement onéreuses si on les compare à celles appliquées antérieurement au

FFIPSA pour des montants supérieurs. Négociées à l'automne 2008, dans un marché fortement perturbé, elles sont le reflet des difficultés rencontrées par les établissements bancaires dans leur recherche de liquidité.

En raison de l'apport effectué en début d'année par le FFIPSA (cf. infra), la CCMSA a pu renoncer à l'utilisation du premier tirage de la tranche A, d'un montant de 300 M€.

c) Reprise de la dette par l'Etat et adossement partiel au régime général

Suivant en cela une recommandation de la Cour, le gouvernement a décidé de supprimer le FFIPSA, et de faire reprendre par l'Etat la dette accumulée au cours des quatre années d'existence de l'établissement public. La réforme du financement du régime des exploitants agricoles comprend également l'intégration financière de sa branche maladie au régime général (le déficit de la branche maladie reporté sur le régime général doit en principe être compensé par l'affectation de la taxe sur les véhicules de société²⁸).

La loi de finances pour 2009 prévoit ainsi le transfert à l'Etat de la dette du FFIPSA, dont il était prévu qu'elle atteigne à la fin 2008 près de 7,5 Md€, montant correspondant aux déficits cumulés de la branche retraites (3,5 Md€) et de la branche maladie (4 Md€).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit pour sa part la suppression du FFIPSA, la gestion des ressources du régime des non salariés agricoles étant confiée directement à la CCMSA, qui dispose désormais de l'autorisation d'emprunt pour le financement de ses besoins de trésorerie. L'affectation de recettes supplémentaires doit en principe permettre d'assurer la neutralité de l'intégration financière de la branche maladie du régime des non salariés agricoles à la CNAMTS.

Le dispositif mis en place par la loi de finances et la LFSS pour 2009 appelle deux observations :

– aucune solution n'a été trouvée à ce stade pour remédier au déficit structurel de la branche vieillesse des exploitants agricoles. Le déficit prévisionnel de cette branche, évalué à plus d'1 Md€, explique l'attribution pour 2009 de l'autorisation d'emprunt de 2,5 Md€ accordée à la CCMSA. De ce point de vue, la LFSS pour 2009 n'a fait que reporter d'un an la recherche d'une solution pérenne de financement des retraites des exploitants agricoles ;

– la neutralité pour le régime général de l'intégration financière de la branche maladie du régime de protection sociale des exploitants agricoles sera mise à mal en cas d'évolution défavorable du produit de la taxe sur les véhicules de société. On peut craindre qu'à moyen terme les charges d'assurance maladie soient plus dynamiques que ne l'est l'assiette de cette taxe.

²⁸) Ces deux dispositions figurent à l'article 61 de la LFI pour 2009.

La LFSS pour 2009 prévoyant, à son article 17, que les droits et obligations du FFIPSA seraient transférés à compter du 1^{er} janvier 2009 à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricoles, le gouvernement a souhaité assurer la neutralité du transfert en faisant reprendre par l'Etat le 31 décembre 2008 la totalité de la dette du fonds.

Pour répondre à cette exigence, les administrations de tutelle ont tenté d'évaluer pour cette date le déficit prévisionnel du FFIPSA, alors même que les comptes 2008 n'étaient pas arrêtés. La dette devant être reprise par l'Etat a été évaluée à 7 972 M€, recouvrant un résultat 2008 estimé à -3 043 M€. Cette somme a permis de rembourser les banques, et de transférer à la CCMSA un montant de 1 113 M€, correspondant à la différence entre les charges à payer (dont l'échéance retraite de janvier) et les produits à recevoir (dont les droits sur les alcools) tels que calculés à la fin 2008. Trois mois plus tard, peu de temps avant la clôture des comptes, le déficit pour 2008 du FFIPSA était évalué à un montant de 2 672 M€, inférieur de 371 M€ au montant prévisionnel sur la base duquel avait été effectué le versement à la CCMSA.

En termes financiers, ce versement indu représente pour l'Etat une charge au moins temporaire. Son montant définitif dépendra des conditions dans lesquelles sera effectué un éventuel remboursement de l'Etat par la CCMSA.

Le choix d'effectuer la reprise de dette sur la base d'un résultat qui ne pouvait être connu avec précision à la fin 2008 peut paraître surprenant, et refléter la persistance d'une logique de caisse dans l'esprit des gestionnaires. Alors qu'il est facile d'arrêter une situation à un instant donné en encaissements/décaissements, les opérations de fin de gestion prennent nécessairement un certain temps en droits constatés. La LFSS pour 2009 instaure un service de liquidation « chargé de clôturer les opérations financières et comptables du fonds au titre de l'année 2008 » (article 17 point IV). Il eut sans doute été préférable de confier au service liquidateur la tâche d'arrêter les chiffres définitifs 2008 avant de fixer le montant du versement à effectuer à la CCMSA au titre des droits constatés.

Telle est l'approche qui avait été retenue lors de la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). La LFSS pour 2004 avait prévu à son article 3 la création d'un service de liquidation du FOREC, chargé entre autres « d'établir la situation active et passive du fonds au 31 décembre 2003 », et « d'assurer et de justifier les opérations de remise de services entre le fonds et l'Etat ». Il était également prévu que le service de liquidation serait supprimé au plus tard le 30 juin 2004, ce qui lui laissait le temps d'accomplir sa mission.

3. Les autres régimes autorisés à recourir à des ressources non permanentes

a) La Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)

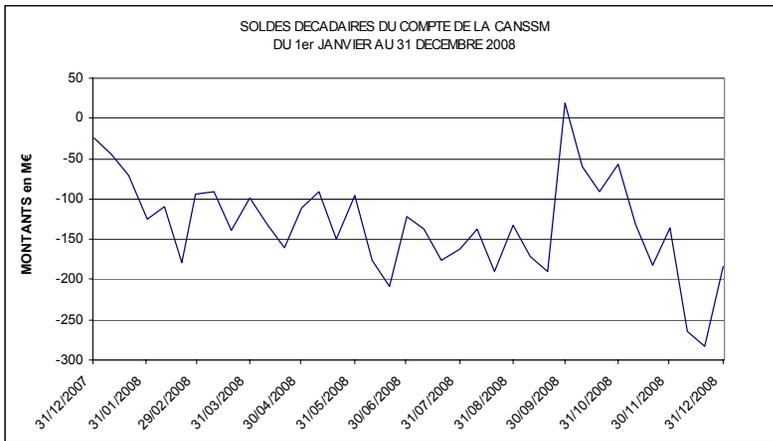
Le gouvernement proposait dans le PLFSS de passer de 400 M€ en 2008 à 700 M€ en 2009 le plafond des ressources non permanentes de la CANSSM, en mettant

en avant l'incertitude entourant certaines recettes, telles que les produits issus des compensations démographiques ou des cessions immobilières.

Le compte courant de la CANSSM à la Caisse des dépôts affichait à la fin 2008 un solde négatif de - 162,3 M€. La dégradation de la trésorerie au cours de cet exercice (- 135 M€) est du même ordre que celle observée en 2007 (-140 M€), les recettes ayant à nouveau évolué à un rythme inférieur à celui des dépenses (+2,4% pour les recettes et +2,9% pour les dépenses).

En 2008, la baisse des recettes relatives à la compensation et à la subvention (2 919 M€ au lieu de 3 197 M€ en 2007) est presque exactement compensée par le produit des cessions immobilières (271,8 M€ contre 13 M€ en 2007) et des cessions des valeurs mobilières de placement (7,9 M€).

Tableau n° 14 : Profil de trésorerie de la CANSSM en 2008



source : annexe 9A au PLFSS 2009

Le découvert de la CANSSM est financé par la Caisse des dépôts et consignation à des conditions sensiblement plus onéreuses que celles faites à l'ACOSS : les avances sont consenties au taux de l'EONIA majoré de 50 points de base dans la limite de 75 M€. Au-delà et jusqu'au plafond consenti par la CDC (400 M€ en 2008, soit le plafond fixé par la LFSS) elles portent intérêt au taux de l'EONIA majoré de 100 points de base. Par ailleurs, une commission d'engagement égale à 0,1% du plafond des avances sollicité auprès de la Caisse des dépôts et accepté par elle lui est due, que des tirages soient ou non effectués en cours d'année.

b) La Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)

La CNIEG a été intégrée en 2005 dans la liste des régimes autorisés à recourir à des ressources non permanentes, qui ne concerne que la partie de la trésorerie relative

aux droits concernés par l'adossement au régime général (partie des pensions versées par la CNIEG qui équivaut aux pensions du régime général²⁹).

Le plafond des ressources non permanentes est fixé à 600 M€ pour 2009, soit un niveau pratiquement équivalent à celui voté pour 2008 (550 M€). Ce plafond permet de financer le décalage existant entre d'une part, le rythme des versements des pensions de retraite par la CNIEG à ses affiliés et, d'autre part, le rythme des transferts de la CNAVTS à la CNIEG dans les conditions de droit commun des prestations. Les charges financières nées de ce décalage sont couvertes par la contribution tarifaire recouvrée auprès des entreprises commercialisant l'énergie électrique et gazière, destinée plus largement à prendre en charge les droits spécifiques passés des activités régulées.

Il résulte de ce décalage un déficit cyclique de trésorerie, le besoin de trésorerie étant maximal en début de chaque trimestre pour la part de financement du régime spécial relevant du régime général.

Pour financer sa trésorerie, la caisse a conclu un acte d'engagement avec l'établissement financier DEXIA CLF Banque, chargé de la gestion de la trésorerie de la CNIEG depuis le 1er juillet 2005. Cet organisme a été choisi après appel d'offres pour un marché d'une durée de 3 ans à compter du 30 janvier 2007.

En raison de la crise de crédit, la CNIEG a été conduite en 2008 à privilégier le recours à des lignes de crédit sur des périodes allant jusqu'à un mois, plutôt qu'au découvert au jour le jour. En outre, les excédents cumulés de contribution tarifaire d'acheminement (CRA), pour un montant total de 246,8 M€ ont été utilisés en 2008 pour financer la trésorerie de la caisse, ce qui lui a permis de diminuer ses besoins alors que les tensions sur les marchés de liquidités étaient particulièrement fortes.

Le bilan de la CNIEG au 31.12.2008 présentait à l'actif des disponibilités pour 248 M€. En contrepartie, des dettes financière apparaissaient au passif pour 296 M€. L'écart entre les deux sommes représentait le besoin de financement de la caisse en fin d'année, soit 49 M€, couvert par une ligne de crédit souscrite auprès de DEXIA de 50 M€.

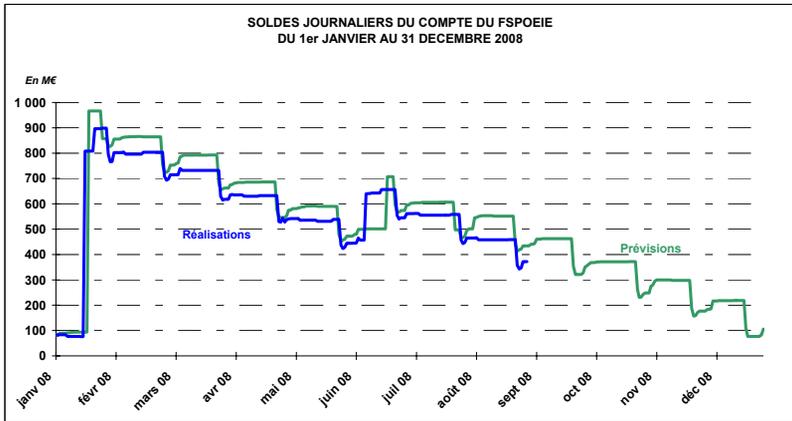
c) Le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)

La trésorerie de ce fonds a été constamment excédentaire en 2007 et en 2008. Son niveau dépend du versement par les ministères concernés des subventions permettant d'équilibrer ce régime de retraite. Le plafond pour 2008, fixé à 100 M€, était destiné à permettre au fonds de couvrir un mois de trésorerie, afin de compenser un éventuel décalage en début d'année dans le versement de ses recettes (80% des subventions dirigées vers le fonds sont versées vers le 20 janvier). Il n'a pas été utilisé au cours de cet exercice.

L'excédent moyen de trésorerie devait être proche de 500 M€ en 2008. Il est placé en OPCVM monétaires, ainsi qu'en BTF et en pensions livrées sur OAT et bons du Trésor.

²⁹) Pour le risque vieillesse complémentaire la CNIEG est adossée financièrement à l'ARRCO-AGIRC.

Tableau n° 15 : Profil de trésorerie du FSPOEIE en 2008



source : annexe 9A au PLFSS 2009

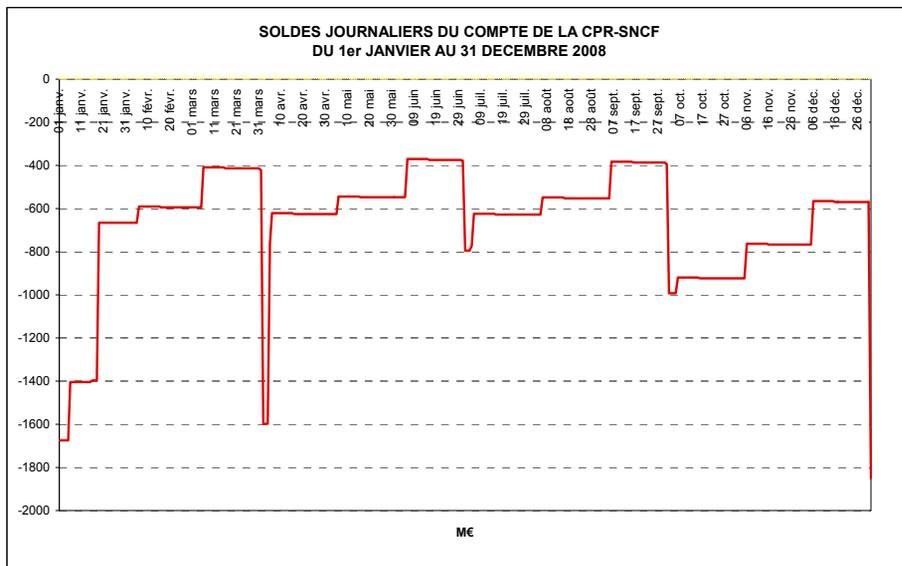
d) La Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF

La LFSS pour 2008 a pour la première fois fixé un plafond d'emprunt pour cette caisse, créée par le décret n° 2007-730 du 7 mai 2007.

Depuis sa création, la CPRP-SNCF était liée par un mandat de gestion avec la SNCF, qui assurait pour le compte de la caisse la gestion de sa trésorerie, jusqu'à la signature de conventions bancaires lui permettant d'assumer son autonomie financière.

A la fin 2008, le solde du compte courant « retraite » de la CPRP à la SNCF était débiteur de 1 546,5 M€, tandis que le compte courant « prévoyance » affichait un crédit de 371,1 M€. Les conditions financières faites par la SNCF à la CPRP-SNCF étaient les suivantes : EONIA « sec » pour les découverts de trésorerie « retraite », et EONIA moins 1 point de base pour les excédents de trésorerie « prévoyance ». Ces conditions, particulièrement favorables pour les découverts de trésorerie, ont été appliquées jusqu'à la prise de son autonomie de trésorerie par la CPRP-SNCF, effective depuis le 19 février 2009 pour les règlements prévoyance et depuis le 11 mars 2009 pour les règlements retraite.

Tableau n° 16 : Profil de trésorerie de la CPR-SNCF en 2008



source : annexe 9A du PLFSS 2009

L'autonomie financière devrait dans un premier temps se révéler coûteuse pour la caisse de prévoyance et de retraite. Les conditions obtenues par la CPR-SNCF auprès de plusieurs partenaires financiers, dans le contexte de marché perturbé de l'automne 2008, alourdiront son coût de financement en 2009 : Euribor 5 points de base pour un volume de 600 M€ et Euribor 1 mois + 20 points de base pour un volume de 900 M€ en janvier pour faire face au principal décalage de trésorerie.

Le ministère justifie la fixation du plafond d'avances non permanentes à 2,1 Md€ pour 2009, en augmentation de 400 M€ par rapport à 2008 par l'incertitude des charges et cotisations, par le « contexte particulier de la réforme des retraites », et par « les conditions de financement rendues plus difficiles depuis le déclenchement de la crise financière à l'été 2007 ».

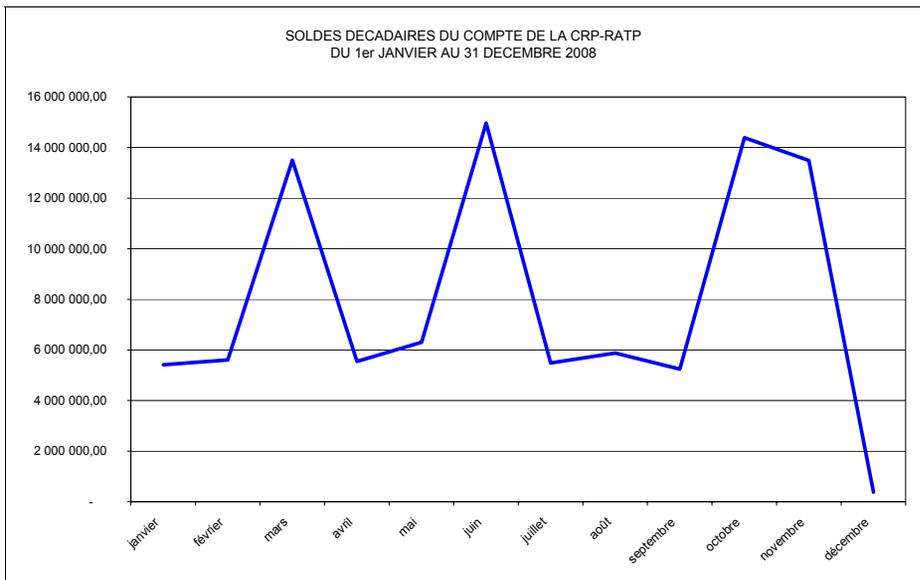
L'alourdissement des frais de financement plaiderait plutôt pour une distinction entre ce qui relève des décalages de trésorerie stricto sensu, et un déficit de trésorerie recouvrant entre autres des arriérés de contribution d'équilibre (2004-2005-2006-2007). L'apurement, à hauteur de 238,6 M€, des dettes de l'Etat à l'égard de la CPR-SNCF, prévu dans le cadre de la loi de finances rectificatives du 30 décembre 2008, devrait limiter les frais financiers pesant sur ce régime.

e) La Caisse de retraites du personnel de la régie autonome des transports parisiens (CRPRATP)

Créée par un décret de décembre 2005, la CRPRATP n'avait toujours pas conclu en 2008 les conventions avec la CNAVTS et l'ACOSS qui permettraient de rendre effectif l'adossement de ce régime spécial au régime général. De ce fait, le financement des charges de retraite repose encore sur les seules cotisations vieillesse et la dotation d'équilibre de l'Etat. La CPRATP bénéficie dans le cadre de la LFSS pour 2009 d'une autorisation de découvert de 50 M€³⁰.

En 2008, le besoin de financement de la CRPRATP est apparu supérieur à celui initialement prévu. Les facilités de crédit allouées à la CPRP-SNCF étant plus importantes que celles allouées à la CRPRATP, le besoin de financement de cette dernière a été couvert à hauteur de 80 M€ par une réallocation de la ligne SNCF vers la ligne RATP³¹.

Tableau n° 17 : Profil de trésorerie de la CRPRATP en 2008



source : annexe 9A du PLFSS pour 2009

³⁰) Les décrets du 26 décembre 2005 n'avaient pas laissé la possibilité à la caisse d'emprunter avant l'adossement du régime. Le décret 2008-638 est revenu sur cette disposition.

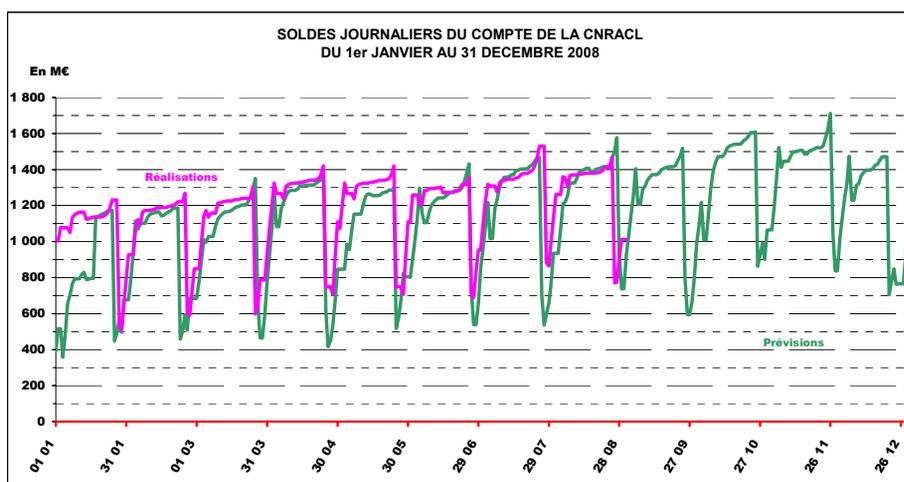
³¹) cf. la note sur l'exécution du budget 2008 de la mission « régimes sociaux et de retraites » transmise au Parlement.

f) La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

Alors qu'elle avait dû fonctionner pendant de nombreuses années avec une trésorerie négative, en raison des ponctions opérées au titre de la compensation démographique, la CNRACL a vu sa situation financière s'améliorer progressivement au cours des dernières années, grâce au relèvement du taux de cotisations depuis 2005, à l'abaissement du taux de compensation interne aux régimes spéciaux, et plus récemment grâce à l'intégration de fonctionnaires d'Etat au sein des conseils régionaux et généraux.

Les disponibilités de la CNRACL atteignaient ainsi 1 299 M€ au 31 décembre 2008, contre 1 013,4 M€ à la fin 2007. Cette situation excédentaire a conduit à ne pas reconduire dans la LFSS 2009 le plafond d'emprunt de la CNRACL, fixé à 250 M€ par la LFSS pour 2008.

Tableau n° 18 : Profil de trésorerie de la CNRACL en 2008



source : annexe 9A du PLFSS pour 2009

Avec un solde minimum de trésorerie de 820 M€ en 2008, la CNRACL bénéficiait d'une marge équivalant à 80% d'un mois de prestations. Son excédent de trésorerie pour 2009 devrait dépasser un mois de trésorerie. Compte tenu du profil très régulier de ses encaissements et décaissements, la nécessité pour la CNRACL d'un tel matelas de sécurité n'apparaît pas pleinement. Transposée au régime général, cette logique reviendrait à recommander la constitution d'un matelas de trésorerie au moins égal à 21 Md€³², et pouvant atteindre 50 Md€ au cours de certaines périodes, ce qui semble difficilement envisageable. Ces liquidités sont de plus placées dans des fonds communs de placement et des SICAV monétaires, choisies d'après la CDC sur appels

³²) Soit 1/12ème des seules prestations légales, qui se sont élevées à 263 Md€ en 2008.

d'offres sur des critères privilégiant la solidité et la prudence dans la gestion. Elles sont donc par construction assez peu rémunérées.

La direction de la sécurité sociale indique que « cette gestion extrêmement prudente s'est avérée intéressante sur le plan financier, car sur les exercices 2007 et 2008 la CNRACL n'a pas eu de moins-value, ni réelle ni latente, mais elle a réalisé des produits financiers importants. En outre, la COG contient un indicateur pour la gestion de trésorerie qui vise à réduire l'écart de performance de rendement des placements de la CNRACL par rapport à l'indice de référence EONIA. »

La DSS ajoute que « le montant actuel des excédents s'explique principalement par l'effet conjoncturel des évolutions réglementaires qui ont marqué les validations de service d'auxiliaires suite à la réforme des retraites de 2003. La tendance de fonds reste marquée par la dérive démographique, qui voit la masse des prestations progresser plus vite que les cotisations ».

Sur un plan financier, la constitution de réserves placées sur des supports de trésorerie ne peut pas être considérée comme satisfaisante. En effet, il n'est pas optimal de gérer sur une base de court terme, avec un rendement légèrement inférieur à l'EONIA, des ressources dont l'utilisation n'interviendra qu'à moyen terme.

A tout le moins, à défaut de se prémunir contre des déséquilibres ultérieurs³³, le régime pourrait contribuer à la résorption du découvert de trésorerie du régime général, en s'appuyant sur la nouvelle disposition introduite dans le code de la sécurité sociale par la LFSS pour 2009 (cf infra).

B. LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES)

1. Caractéristiques de la dette portée par la CADES

Au 31 mars 2009, la CADES avait repris au total un montant de dette de 134,5 Md€, et son endettement net s'élevait à 96,9 Md€. Elle avait amorti 37,5 Md€ de dette à la fin 2008, grâce aux ressources fiscales qui lui sont affectées.

A la suite de la reprise de dette de 27,0 € opérée à la fin 2008 et au début 2009, l'encours de la CADES en avril 2009 était pour plus d'un tiers composé d'emprunts à court terme (1/3 à moins d'un an, 1/3 d'une maturité comprise entre un et cinq ans, 1/3 supérieur à cinq ans).

³³) On doit noter à ce propos que le régime des agents des collectivités locales n'est pas inclus dans le champ du Fonds de réserve des retraites (FRR), dont les réserves sont constituées au profit du régime général, et des professions artisanales, industrielles et commerciales.

Tableau n° 19 : Répartition court terme/long terme des emprunts CADES en avril 2009

en Md€	
emprunts :	
• inférieur à 1 an	33,96
• 1 an à 5 ans	33,71
• supérieur à 5 ans	32,04
placements	2,8
endettement net	96,91

source : CADES

Ce profil caractéristique des périodes postérieures aux reprises de dette devrait évoluer dans l'année, au fur et à mesure d'un programme d'émission prévisionnel de 33,1 Md€, d'un volume très supérieur aux émissions réalisées les années précédentes (8,6 Md€ en 2008, recouvrant pour 7 Md€ des émissions à moyen et long terme, et pour 1,6 Md€ un encours de papiers commerciaux à court terme).

En fonction des conditions de marché, la CADES prévoit de conserver entre 20% (6,3 Md€) et 50% (18,3 Md€) de son programme de financement 2009 en emprunts à court terme.

Une part significative des émissions de la CADES sont effectuées hors du marché euro. En 2008, les emprunts à moyen et long terme en devise ont représenté un montant de 3 490 M€ (dont 400 M de dollars australiens, le reste en dollar américain).

Tableau n° 20 : Encours de la dette à MLT par devises

Euros	78,8%
USD	19,5%
autres	1,7%

source : CADES

Les devises autres que l'euro et le dollar américain comprennent à titre principal les dollars canadien et australien, le yen, et pour des montants très faibles le franc suisse, la livre sterling et le peso mexicain.

La CADES ayant une politique de couverture systématique contre le risque de change, ces opérations ont surtout pour finalité d'élargir et de diversifier la base des investisseurs dans des titres CADES.

2. Charges financières et amortissement de la dette

Sur les trois derniers exercices, les ressources affectées à la CADES se sont partagées comme les années précédentes entre le paiement des intérêts de la dette (les charges financières) et son amortissement (présenté dans les comptes comme le résultat de la CADES) :

Tableau n° 21 : Résultats 2006-2008 de la CADES

en M€	2006	2007	2008
produit de la CRDS	5 479	5 681	5 980
charges financières	-2 661	-3 101	-3 093
résultat (amortissement de la dette)	2 815	2 578	2 885

source : CADES

En 2009, la CADES devrait payer un montant d'intérêts de 4,3 Md€. L'objectif d'amortissement de la dette inscrit dans la LFSS pour 2009 est de 4 Md€. Pour être atteint, cet objectif suppose que le produit cumulé de la CRDS et des 0,2 points de CSG affectés à la CADES soit supérieur à 8,3 Md€, ce qui correspond aux prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2008, considérées aujourd'hui comme trop optimistes. L'objectif d'amortissement pour 2009 sera également atteint si la baisse des taux ramène le niveau des charges financières à un niveau inférieur à 4,3 Md€, ce qui apparaît davantage possible.

Les prévisions de recettes sont par ailleurs intégrées dans le modèle de gestion actif-passif utilisé par la CADES pour évaluer l'horizon d'amortissement de la dette sociale. Les simulations effectuées à l'aide de cet outil ont pris une importance particulière avec l'inscription dans la loi organique du 2 août 2005 de la disposition relative aux transferts de dette (cf. supra). La loi précise en effet à son article 20 que « la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques ».

L'objectif d'amortissement de la dette inscrit dans la LFSS pour 2009 est de 4 Md€. D'après les simulations effectuées par la CADES début 2009, la dette (incluant la reprise de 26,9 Md€) avait un horizon médian de remboursement de 12 ans. Les simulations effectuées par la CADES reposaient encore en mars 2009 sur une prévision de croissance pour l'année de +0,5 %, loin des -3% annoncés trois mois plus tard par le gouvernement. Le modèle apparaît d'ailleurs peu sensible aux hypothèses de croissance.

La crédibilité de l'horizon d'amortissement à long terme publié par la CADES peut s'en trouver érodée, et ce indépendamment des risques que ferait peser un nouveau transfert de dette.

3. Performance financière

La CADES dispose d'une excellente notation³⁴, qui lui permet d'émettre dans des conditions relativement avantageuses, y compris en période de forte perturbation des marchés.

Ses conditions d'émission se sont néanmoins détériorées depuis la survenance de la crise financière. La présence sur les marchés d'émetteurs bénéficiant de la garantie explicite de l'Etat rend plus complexe le démarchage des investisseurs à la recherche d'emprunteurs publics ou semi-publics.

³⁴) Notation long terme début 2009: Aaa/AAA/AAA (Moody's, S&P, FitchRatings). Notation court terme : P-1/A-1+/F1+ (Moody's, S&P, FitchRatings).

Pendant de nombreuses années, la CADES a en effet émis à des taux n'excédant pas une dizaine de points de base par rapport à ceux des OAT, ses conditions de financement étant proches de celles obtenues par la KFW allemande³⁵. Le surcoût par rapport aux émissions du Trésor avait pour contrepartie positive la diversification des émissions publiques françaises, et la sollicitation de publics d'investisseurs extérieurs à la zone euro.

Les écarts (ou spreads) par rapport à l'OAT se sont fortement accrus depuis l'éclatement de la crise financière, pour s'établir au premier semestre 2009 à des niveaux compris entre 30 et 60 points de base. L'élargissement des écarts est un phénomène qui touche l'ensemble des signatures (y compris les signatures souveraines de la zone euro), et qui n'est donc pas propre au refinancement de la dette sociale française.

Sur la base d'une majoration des conditions antérieures de 30 points de base, le financement du programme annoncé par la CADES pour 2009 (33 Md€) représenterait, en année pleine, un surcoût de l'ordre de 100 M€. Toutefois, son impact sur les charges financières de la CADES devrait être en partie compensé par la baisse du taux global de refinancement de cette dernière, qui atteignait 3,11% en mars, contre 3,83% en janvier 2009³⁶. En tout état de cause, il n'est pas de nature à remettre en cause le cantonnement de la dette sociale dans la CADES.

La CADES bénéficie en outre pour ses emprunts de court terme de la « fuite vers la qualité » dont tirent également profit les autres signatures publiques. Pour garantir son accès à la liquidité dans des conditions de marchés qui demeurent tendues, la CADES a néanmoins négocié avec un syndicat bancaire une ligne de crédit de 10 Md€ à EURIBOR 3 mois +10 à 12 points de base. En cas d'absence de tirage sur cette ligne une commission de non utilisation de 5 points de base est appliquée sur la partie non utilisée (soit 5 M€ en année pleine).

III. LES RISQUES ET LES FAILLES DU DISPOSITIF ACTUEL

Fondé sur le déni du déséquilibre structurel des régimes obligatoires de base, le dispositif français de financement des déficits sociaux n'est pas optimal. Alors que la dette pèse de plus en plus lourdement sur les dépenses du régime général, ce dispositif, qui a certes toujours permis d'éviter les ruptures de paiement, ne permet ni de limiter la croissance des encours, ni d'assurer une gestion active du risque de taux auquel sont exposées les finances sociales.

A. LE COÛT DE PORTAGE DE LA DETTE SOCIALE

Indépendamment de tout amortissement, il est désormais nécessaire de consacrer plus de 4 Md€ de prélèvements sociaux et fiscaux au paiement des intérêts de la dette du régime général et du régime agricole.

³⁵) Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW) : banque publique allemande

³⁶) La rapidité de cette diminution, conséquence de la baisse des taux d'intérêt, s'explique par l'importance des financements à court terme mis en place à la suite des dernières reprises de dette.

En 2008, la somme des charges nettes d'intérêts et de l'amortissement de la dette sociale a dépassé 7 Md€. Ce montant a connu une forte progression au cours des derniers exercices : il a cru de 30,4% en 2007, et de 7,5% en 2008.

Les intérêts comptaient pour près de 60% des sommes consacrées par la collectivité au portage et à l'amortissement de la dette sociale. En 2009, la diminution des coûts autorisée par la baisse des taux d'intérêt sera en partie compensée par un effet volume, lié au creusement prévisible des déficits du régime général et du FSV.

Tableau n° 22 : Evolution des amortissements et des charges d'intérêt sur la période 2006-2008

en M€	2006	2007	2008
intérêts (charge nette)			
ACOSS*	271	648	834
FFIPSA	86	186	283
CADES	2 661	3 101	3 093
total	3 018	3 935	4 230
amortissement de la dette CADES	2 815	2 578	2 885
amortissements + intérêts	5 833	6 513	7 095

source : Cour

* y compris la partie de trésorerie gérée pour des tiers

B. L'EXPOSITION AU RISQUE DE TAUX

L'indexation du coût de financement de l'ACOSS sur l'EONIA rend sa trésorerie particulièrement exposée au risque de taux, que ceux-ci soient fixes ou variables. Les avances de la Caisse des dépôts et les billets de trésorerie sont tarifées sur la base de l'EONIA, répercutant l'évolution des taux de la Banque Centrale Européenne ainsi que les tensions affectant les marchés au jour le jour. La référence à l'EURIBOR retenue dans les conventions de financement du FFIPSA puis de la MSA rendent ces dispositifs dépendants de l'évolution des taux de deux mois à un an.

L'impact de la remontée des taux d'intérêt sur le coût de refinancement de l'ACOSS est sensible en 2007. Le taux EONIA moyen enregistré a été de 102 points de base supérieur à celui de 2006 (3,86% contre 2,84%). Les charges financières nettes s'établissent à 648 M€, pour un solde moyen de trésorerie de -15,8 Md€, contre 271 M€ en 2006, pour un solde moyen de trésorerie de - 8,75 Md€. Le coût de financement de l'ACOSS, déterminé par le total des intérêts divisé par le montant quotidien moyen des emprunts, est passé de 3,02% en 2006 à 3,97% en 2007.

La sensibilité du coût de refinancement de la dette de l'ACOSS à l'évolution des taux courts entache d'incertitude les prévisions de charges financières pour 2009, actuellement bâties sur une poursuite de la baisse des taux de refinancement de la BCE (taux de refinancement de 0,80% sur le second semestre).

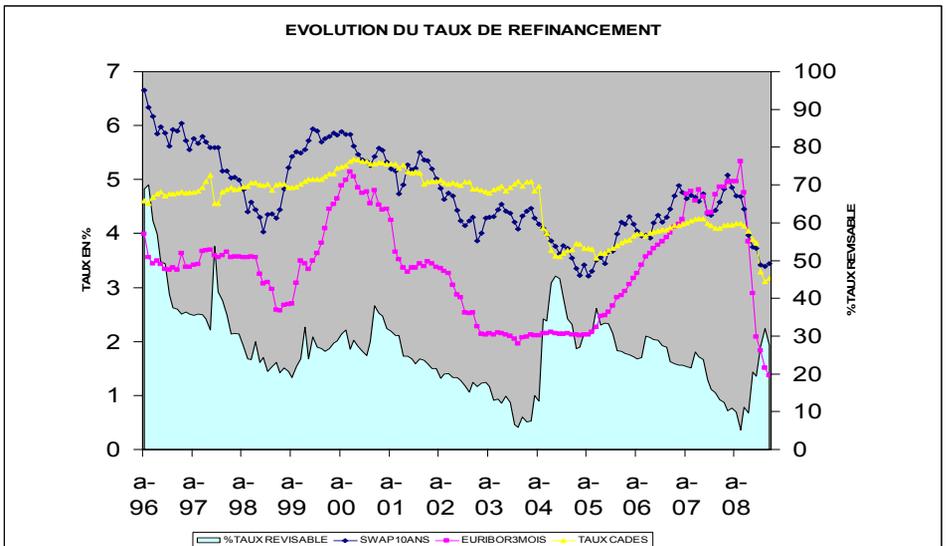
Une part significative de la dette portée par la CADES est également sensible à l'évolution des taux de marché. Avant le transfert décidé dans le cadre de la LFSS pour 2009, la part de la dette à taux variable sur le total de l'endettement s'élevait à 10,9%.

Au 6 mars 2009, elle atteignait 32% (soit 32 Md€), en raison de l'importance des refinancements à court terme mis en place pour permettre la dernière reprise de dette.

A la fin 2008, ce sont donc -17,3 Md€ (solde du compte ACOSS au 31 décembre) + 10 Md€ (reprise par la CADES effectuée en décembre) + $10,9\% * 70$ Md€ (situation nette de la CADES avant la reprise de dette) = 34,9 Md€ qui étaient sensibles aux fluctuations des taux d'intérêt. En termes de flux, il faudra également tenir compte en 2009 des tombées de titres à moyen et long terme (8,6 Md€), dont 4 Md€ seulement seront amorties, le solde étant refinancé dans des conditions qui refléteront l'évolution des taux d'intérêt.

Les émissions nouvelles de titres CADES sont également affectées par l'élargissement des écarts de taux entre signatures publiques (cf. supra). On rappellera que pour un élargissement du spread CADES-OAT de 40 points de base, les surcoûts en années pleine avoisinent 132 M€. Une dégradation plus accentuée de la signature des emprunteurs publics souverains et non souverains aurait un impact négatif sur le coût de refinancement de la dette sociale.

Si près de 35% des encours portés par la caisse d'amortissement de la dette sociale sont exposés au risque de taux, a contrario l'importance des emprunts obligataires à taux fixe (ou indexé sur l'inflation) atténue la répercussion des fluctuations des taux d'intérêt sur le taux de refinancement de la CADES. Cet effet de lissage transparait dans le graphique ci-après, qui met en regard le taux moyen de refinancement de la CADES (3,11% au 31 mars 2009) avec l'EURIBOR 3 mois et le taux des swaps à 10 ans.



La baisse des taux rend relativement indolore la hausse des déficits refinancés à court terme. Une remontée des taux courts aurait à l'inverse un impact lourd sur les comptes sociaux.

C. L'IMPOSSIBILITÉ D'OPTIMISER LA GESTION DE L'ENDETTEMENT

Aux coûts de refinancement de la dette sociale, exprimés en valeur absolue, s'ajoutent des coûts relatifs, liés à l'éclatement du dispositif français de financement.

1. Une meilleure distinction entre les financements de court terme et de long terme

Dès lors que les besoins de financement concernés dépassent clairement l'année civile, ils ne devraient pas être financés par des ressources de trésorerie. A l'inverse, s'il n'apparaît pas souhaitable d'autoriser l'ACOSS à émettre des emprunts à long terme, le fait de lui donner une visibilité sur la manière dont seront apurés les déficits actuels et prévisionnels constituerait un progrès. Le cas échéant, la CADES gagnerait également à connaître à l'avance les montants et le calendrier de futurs transferts (ainsi que les ressources qui lui seraient affectées).

2. L'absence de mutualisation de la trésorerie des différents régimes

Au cloisonnement court terme/long terme se superpose lorsque l'on sort du périmètre du régime général une juxtaposition des dispositifs de financement, qui soulève la question de l'égalité de traitement des différents régimes. Le tableau suivant fait ressortir les conditions financières des conventions³⁷ signées par le régime général, le régime agricole, et les régimes spéciaux pour le financement de leurs avances de trésorerie :

Tableau n° 23 : Conditions octroyées dans les conventions de financement court terme³⁸

Organisme	Financeur	Conditions financières
ACOSS (régime général)	Caisse des dépôts	EONIA + 5 bp à EONIA + 40 bp hors pénalité de dépassement du tunnel d'engagement.
FFIPSA	Syndicat bancaire	EURIBOR + 8 à 35 bp (5bp pour un montant de 400 M€)
CANSSM	Caisse des dépôts	EONIA + 50 bp jusqu'à 75 M€. Au delà de 75 M€, EONIA + 100 bp
CNIEG	Dexia CLF Banque	EONIA + 3,5 bp (découvert en compte courant) EURIBOR 1, 2, 3 ou 6 mois + 1,5 bp (crédit trésorerie)
CPRSNCF	Sncf (jusqu'en février 2009) Syndicat bancaire (après février 2009)	EONIA « sec » jusqu'en février 2009 600 M€ à EURIBOR + 5 bp et 900 M€ à EURIBOR + 20 bp

Source : Cour

³⁷⁾ Ce tableau ne rend pas compte des conditions obtenues lors des appels directs aux marchés (émissions de billets de trésorerie par l'ACOSS, de billets de trésorerie et de commercial paper par la CADES)

³⁸⁾ hors conditions obtenues pour les émissions de billets de trésorerie.

La présence de « poches de trésorerie dormante » s’explique par l’autonomie dont bénéficient les régimes spéciaux dans leur gestion financière. Elle n’en est pas moins synonyme de coûts d’opportunité pour l’ensemble du système, comme le montre l’exemple de la CNRACL : les réserves de la caisse de retraite des collectivités locales ont un rendement légèrement inférieur à EONIA, alors que le régime général est contraint de payer une marge par rapport à taux au jour le jour pour couvrir son besoin de financement.

La mutualisation de la trésorerie des différents régimes permettrait de financer à un moindre coût une partie du découvert de trésorerie du régime général. A cette fin, la LFSS pour 2009 a introduit nouvelle disposition dans le code de la sécurité sociale, en prévoyant à son article 33 que « les régimes obligatoires de base autres que le régime général (...) peuvent déposer, contre rémunération, tout ou partie de leurs disponibilités auprès de l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale³⁹ ». Cette possibilité n’a pas été à ce jour utilisée⁴⁰.

Compte tenu de la technicité que requiert ce métier, et de la nécessité de disposer d’une signature connue pour accéder à des financements compétitifs, la possibilité de confier à une seule entité tout ou partie de la gestion de trésorerie des différents régimes, et ce dans le respect de leurs spécificités pourrait être étudiée.

D. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA CROISSANCE DES VOLUMES REFINANCÉS

1. Poids des déficits cumulés du régime général sur le marché monétaire

Les limites fixées par la Caisse à ses avances au régime général semblent davantage traduire un problème de coût (différence entre une tarification établie sur une base au jour le jour et le coût des disponibilités empruntées par la CDC à plus longue échéance) qu’un véritable problème de liquidité. La Caisse des dépôts tire en effet bénéfice du mouvement de « fuite vers la qualité », qui permet en temps de crise aux signatures publiques de mobiliser plus facilement des fonds sur les différents segments du marché.

L’ACOSS en tire également profit dans ses émissions de billets de trésorerie, qui bénéficient de la garantie implicite de l’Etat. Toutefois, l’apparition de tensions sur le marché des financements à court terme ne peut être exclue en cas de forte augmentation des demandes des organismes de sécurité sociale. D’ores et déjà, l’ACOSS et la CADES détenaient en mars 2009 18 % de l’encours total des émetteurs résidents de billets de trésorerie, qui s’élevait à 45,2 Md€⁴¹. Si l’ACOSS devait augmenter de 10 Md€ à 20 Md€ ses émissions, cela aurait nécessairement des conséquences sur l’équilibre de ce marché et elle le ferait sans doute à des taux moins

³⁹) Article L. 225-1-2 du code de la sécurité sociale

³⁹) Un décret du 21 juillet 2009 prévoit que les disponibilités excédant les besoins de trésorerie de la CNSA peuvent être déposées auprès de l’ACOSS et portent intérêts.

⁴¹) 61,7 Md€ en tenant compte des émetteurs non résidents et des billets de trésorerie adossés à des actifs.

avantageux. Un achat par l'Etat des titres émis par l'ACOSS, sur le modèle des opérations de gré à gré effectuées en octobre et novembre 2008, serait moins perturbateur. Il aurait néanmoins l'inconvénient d'augmenter, toutes choses égales par ailleurs, le besoin de financement de l'Etat.

Tableau n° 24 : Poids de la dette sociale sur le marché des billets de trésorerie (émetteurs résidents) en janvier et mars 2009

Emetteur	janvier 2009		mars 2009	
	encours	part de marché	encours	part de marché
émetteurs résidents				
ACOSS	4,7	9,6%	2,9	6,6%
AREVA	1,0	2,1%	1,3	2,9%
AXA	3,9	7,9%	4,6	10,2%
CADES	3,5	7,2%	5,0	11,1%
CARREFOUR	0,5	1,0%	2,5	5,7%
DANONE Finance	1,7	3,5%	2,0	4,5%
EDF	4,1	8,1%	2,3	5,1%
GDF Suez	4,2	8,8%	3,0	6,7%
L'OREAL	1,4	2,8%	1,3	2,9%
LVMH	1,3	2,8%	1,5	3,4%
SNCF	2,3	4,7%	0,9	2,0%
UNEDIC	2,6	5,4%	2,7	6,0%
autres	17,7	36,1%	15,4	32,9%
encours total émetteurs résidents	49,0	100,0%	45,2	100%
encours total émetteurs non résidents	8,0		6,9	
encours total des billets de trésorerie adossés à des actifs	10,0		9,6	
Total général	67,0		61,7	

source : Banque de France

2. Des perspectives très préoccupantes

La perspective d'un déficit 2009 supérieur à 20 Md€, sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale, a conduit le gouvernement à annoncer en juin dernier un prochain relèvement du plafond d'avances du régime général qui devrait être porté à près de 30 Md€⁴². En outre, les sommes à mobiliser en 2010 pour permettre à l'ACOSS de s'acquitter de ses obligations devraient dépasser très largement ce montant, puisqu'elles devront également inclure le déficit prévisionnel du régime général de l'année.

Si le niveau des taux courts à la fin du premier semestre 2009 allège le coût de portage de la dette sociale, le relèvement des plafonds d'avance à court terme ne peut constituer une solution satisfaisante pour faire face à des déficits de cette ampleur, d'origine à la fois structurelle et conjoncturelle, qui ne pourront être apurés sans ressources nouvelles.

⁴²⁾ Lors de la présentation du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le 15 juin 2009, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a annoncé l'intention du gouvernement d'augmenter par décret de près de 10 Md€ le plafond de trésorerie de l'ACOSS pour 2009, fixé à 18,9 Md€ en LFSS.

GLOSSAIRE

EONIA (Euro Overnight Index Average) : désigne la moyenne arithmétique des taux constatés pour des opérations de prêts interbancaires au jour le jour consenties par certaines banques de référence, cette moyenne étant pondérée par le volume respectif des transactions considérées. Ce taux est calculé par la Banque Centrale Européenne.

EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate), désigne la moyenne arithmétique des taux offerts par un panel de banques de référence pour des dépôts en euros sur une période déterminée. Il est calculé pour des durées généralement supérieures à 1 mois.

Point de base : expression venue directement de l'anglais basis point (abrégé en bp au singulier et bps au pluriel), désigne en langage économique et financier un centième de point de pourcentage.

Spread (ou écart de taux) : désigne l'écart entre les conditions appliquées à un emprunteur et un taux de référence. On parle également de **marge** exigée d'un emprunteur donné

Swap de taux d'intérêt : Le principe d'un [swap](#) de [taux d'intérêt](#) est de comparer un [taux variable](#) et un taux garanti et de se verser mutuellement les différentiels de [taux d'intérêt](#) sans échange en [capital](#). Le [marché](#) des swaps a connu un essor considérable et les banques occupent un rôle déterminant dans l'animation de ce [marché](#). Les swaps sont communément utilisés pour représenter les conditions de taux sur le marché interbancaire.