

Chapitre I

Les résultats et le financement des déficits

PRESENTATION

Conformément à l'article LO.132-3 du code des juridictions financières, le présent chapitre « comprend l'avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos » et présente les vérifications afférentes. Ces tableaux, qui retracent les résultats annuels d'ensemble des régimes et organismes de sécurité sociale pour 2008, sont présentés en vue de leur approbation dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Ce chapitre présente par ailleurs l'analyse de l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2008 par rapport à l'année précédente et aux prévisions votées par le Parlement.

Il évoque ensuite, comme les années précédentes, la situation financière des régimes et examine spécifiquement la question du financement de la dette de la sécurité sociale et de son coût. La Cour revient enfin sur les relations entre l'Etat et la sécurité sociale, afin d'éclairer les évolutions constatées en 2008.

I - L'avis de la Cour sur les tableaux d'équilibre

Les tableaux d'équilibre se présentent sous la forme de comptes de résultat simplifiés, avec trois agrégats : les « dépenses », les « recettes » et les « soldes ». Ils portent sur trois sous-ensembles distincts : le régime général, l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (dont les résultats sont présentés par branche) et les organismes concourant à leur financement. Les tableaux sont établis pour trois exercices : l'exercice clos, l'année en cours et celui de la loi de financement.

A – Le cadre de la mission de la Cour

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 (LOLFSS), la Cour exprime son avis sur les tableaux d'équilibre de l'exercice clos. Lors du premier avis au titre de l'exercice clos au 31 décembre 2006⁴, elle avait défini le cadre de cette nouvelle mission, destinée à « exprimer l'appréciation de la Cour sur la cohérence d'ensemble de la présentation des résultats annuels de la sécurité sociale ». Cette appréciation porte ainsi sur trois éléments :

4. Rapport sur la sécurité sociale de 2007.

- les processus de centralisation et de contrôle des comptes des régimes et organismes, en amont de leur consolidation dans les tableaux d'équilibre ;
- les règles retenues pour établir les tableaux d'équilibre (consolidation des comptes), en particulier leur conformité aux principes comptables applicables à la sécurité sociale ;
- la comparabilité des tableaux d'équilibre d'une année sur l'autre (permanence des méthodes).

Cet avis ne vise pas à apprécier les comptes des régimes et organismes pris individuellement, mais doit tenir cependant compte des conclusions des missions de certification réalisées par des auditeurs indépendants, dont celle relative au régime général audité directement par la Cour. A compter de l'exercice 2008, l'ensemble des régimes et organismes ont l'obligation légale⁵ de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes. Désormais, la Cour est donc en mesure de disposer pour tous les régimes obligatoires de base de sécurité sociale d'une somme de positions lui permettant d'avoir une vision complète et synthétique de la qualité des comptes sociaux.

B – Les tableaux d'équilibre de l'exercice 2008

Objet de l'avis de la Cour, les tableaux d'équilibre présentés ci-dessous figureront dans le projet de loi de financement pour 2010.

Régime général

En Md€

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	140,7	145,2	-4,4
Vieillesse	89,5	95,1	-5,6
Famille	57,2	57,5	-0,3
Accidents du travail et maladies professionnelles	10,7	10,5	0,2
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	293,7	303,9	-10,2

Source : Direction de la sécurité sociale

5. Article L. 114-8 du code de la sécurité sociale (CSS).

Ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale*En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	164,0	168,1	-4,1
Vieillesse	175,3	180,9	-5,6
Famille	57,7	58,0	-0,3
Accidents du travail et maladies professionnelles	12,3	12,1	0,2
Total (après neutralisation des transferts entre branches)	404,2	413,9	-9,7

*Source : Direction de la sécurité sociale***Organismes concourant au financement des régimes de base***En Md€*

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse	15,4	14,5	0,8
FFIPSA	22,1	16,8	5,3 (*)

Source : Direction de la sécurité sociale

(*) : y compris produit exceptionnel lié à la liquidation du FFIPSA (cf. infra. p. 30)

C – La construction des tableaux d'équilibre de 2008

Dans son avis précédent, la Cour a souligné que le contrôle et la traçabilité des opérations préalables à l'élaboration des tableaux d'équilibre, ne présentaient toujours pas, malgré des améliorations, des garanties suffisantes. En particulier, seule une assurance limitée pouvait être apportée à la ventilation des résultats par branche de l'ensemble des régimes.

La Cour a également critiqué certains retraitements qui consistaient, pour des raisons « économiques » s'écartant des règles comptables, à contracter certains produits et charges avec pour effet d'en diminuer le montant dans les tableaux d'équilibre, sans toutefois affecter les soldes des exercices présentés.

Malgré certains nouveaux progrès, ces deux limites perdurent dans la construction des tableaux de 2008.

1 – Un mode d'élaboration des TCDC encore perfectible

La mission comptable permanente des organismes de sécurité sociale (MCP) a notamment pour rôle de centraliser les données comptables des régimes et organismes, de s'assurer de la qualité des comptes et de vérifier que les tableaux de centralisation des données comptables (TCDC), fondement des tableaux d'équilibre, sont conformes aux comptes annuels.

En dépit d'efforts notables portant sur le contrôle de la cohérence des TCDC avec les comptes de résultat des régimes, des progrès sont encore attendus. Si l'ensemble des écarts entre les TCDC et les comptes est désormais identifié, il convient à présent de les analyser, dans l'objectif de définir précisément des normes de forme et de contenu pour les TCDC. En l'absence de dispositions dans le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS), la Cour recommande d'uniformiser les règles d'établissement des TCDC en diffusant des instructions en ce sens aux régimes, afin que les TCDC soient l'exact reflet des comptes de résultat audités.

A l'issue des vérifications de la Cour pour les données de 2008, il ne reste aucune anomalie majeure dans les tableaux d'équilibre. Pour autant, la situation n'a pas évolué par rapport à l'an passé concernant la correcte ventilation des charges et des produits par branche de certains régimes. Le cas échéant, il pourrait être utilement envisagé d'étendre la mission des commissaires aux comptes des régimes autres que le régime général à la vérification de la conformité des TCDC aux comptes de résultat.

2 – La permanence de retraitements injustifiés des comptes

Plusieurs améliorations, répondant en cela aux demandes de la Cour, ont été apportées à l'élaboration des tableaux d'équilibre de 2008 avec l'abandon des retraitements des produits de gestion courante et de la prise en charge des cotisations famille et maladie des praticiens et auxiliaires médicaux. D'autres améliorations ont également été apportées : font désormais l'objet d'une contraction justifiée les charges et produits relatifs au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), ainsi que les transferts entre la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et la CNAMTS. Compte tenu des modifications apportées, une présentation pro forma des tableaux d'équilibre antérieurs⁶ devrait être jointe au PLFSS pour 2010 afin de faciliter les comparaisons entre exercices⁷.

En revanche, les retraitements dits « économiques » (ou en « nets »), que la Cour a critiqués comme injustifiés dans ses précédents rapports, subsistent. Il s'agit notamment de la contraction des pertes sur créances de cotisations avec les produits de cotisations de l'exercice, ou encore de la contraction des reprises de provisions pour prestations et pour dépréciation des créances, avec les dotations correspondantes. Un

6. Tableaux prévisionnels pour cette même année votés dans les LFSS précédentes et tableaux d'équilibre de l'exercice précédent, établis selon la nouvelle méthode.

7. En raison de leur calendrier d'établissement, ces données n'ont pas été revues par la Cour.

nouveau retraitement « en net » a également été pratiqué en 2008 pour les reprises et dotations aux provisions pour autres charges.

La Cour a déjà contesté la justification fournie par la direction de la sécurité sociale concernant ces retraitements « économiques », au motif que la présentation des comptes annuels et des résultats financiers doit se conformer au PCUOSS, seul référentiel comptable applicable selon la LOLFSS.

Par conséquent, les montants affichés des recettes et des dépenses restent minorés sans aucune justification comptable, s'écartant sensiblement de la présentation des produits et des charges qui ressortent des comptes annuels. En 2008, ces retraitements, qui n'affectent pas les soldes, portent sur 11,1 Md€ pour le régime général et 14,3 Md€ pour l'ensemble des régimes⁸.

La Cour estime que les changements de méthode introduits cette année auraient dû être l'occasion d'adopter une approche comptable stricte, d'autant que l'administration dispose de toutes les données nécessaires à l'établissement de tableaux d'équilibre selon les principes comptables.

Dès lors, la Cour ne peut que réitérer sa recommandation relative à l'abandon des retraitements injustifiés au profit d'une approche comptable qui est la seule présentation cohérente avec les comptes sociaux⁹. La certification désormais obligatoire des comptes de tous les régimes renforce cette exigence. L'année où ce changement est effectué devra s'accompagner, dans l'exposé des motifs du PLFSS, d'une présentation pro forma des tableaux d'équilibre antérieurs.

D – La certification des comptes en 2008 : opinions de la Cour et des commissaires aux comptes

Comme évoqué précédemment, les principaux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement ont vu leurs comptes pour l'exercice 2008 audités¹⁰. Toutes

8. Ces retraitements portent principalement sur les reprises de provisions pour prestations légales (9,2 Md€ pour le régime général).

9. « Les soldes n'en seraient pas affectés, et la comparabilité dans le temps des évolutions des produits et des charges serait assurée par la série tirée des rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale » RALFSS 2008, p. 12.

10. A l'exception du régime de retraite de la Banque de France, non doté de la personnalité morale et inclus dans les comptes de cette dernière, qui n'a pas fait l'objet d'un rapport d'audit spécifique des commissaires aux comptes de la banque (sur les éléments de comptes relatifs au régime de retraite).

les positions des commissaires aux comptes ne sont pas parvenues dans les temps à la Cour malgré l'obligation de transmission de ces documents avant le 1^{er} juin.

En 2008, deux branches du régime général (branches retraite et famille) et quatre autres régimes sur 38¹¹ ont fait l'objet d'un refus de certification : le régime gérant les salariés et exploitants agricoles, le régime social des indépendants (RSI), la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), et la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Ils représentent 44,6 % du total des charges et produits de l'ensemble des régimes de base. Par ailleurs, les comptes du FSV et du FFIPSA ont été certifiés sans réserve. Le tableau ci-dessous synthétise les conclusions des missions de certification, le nombre de régimes concernés et leur poids respectif.

La certification des comptes 2008 des régimes et organismes

	Régime général	Autres régimes	% des produits et charges totaux
Refus de certifier	2	4	44,6%
Certification avec réserves	2	6	40,5%
Certification sans réserves	0	12	5,7%
Régimes non significatifs ou autres cas ¹²	-	12	9,2%

Source : Cour des comptes (à partir des TCDC)

Les refus de certifier, ainsi que les réserves apportées à la certification, sont principalement dus aux limites ou à l'ineffectivité du *contrôle interne* et, dans une moindre mesure, aux imperfections des *systèmes d'information*. Les observations et remarques comptables sans incidence sur la certification, adjointes aux rapports des commissaires aux comptes, portent très souvent sur la *comptabilisation des prestations en nature* payées directement aux professionnels de santé.

Il faut par ailleurs souligner qu'afin de pouvoir échanger les informations à leur disposition dans le cadre de leurs missions de certification respectives, la Cour et la compagnie nationale des commissaires aux comptes ont signé le 22 janvier 2009 un protocole d'accord qui

11. Données établies à partir de la liste annexée au PLFSS 2009. Le régime général compte pour quatre. Le RSI et les régimes des salariés et exploitants agricoles comptent chacun pour un.

12. Le régime des agents de l'Etat, qui représente environ 42 Md€ de charges, ne fait pas l'objet d'une mission spécifique de certification, mais est examiné dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat.

s'applique pour l'exercice 2008 aux principaux régimes entretenant des relations financières avec le régime général¹³.

Le processus de certification constitue une avancée vers une vision globale de la qualité des comptes sociaux. Concourant à une meilleure identification des risques, il permettra à terme de fiabiliser et de mieux structurer le dispositif de contrôle interne. C'est enfin une assurance sur laquelle s'appuie l'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre.

E – L'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre

En application de l'article I-VIII-2 de la LOLFSS, la Cour des comptes a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre par branche, établis sous la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale. Ils seront présentés dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 et soumis à l'approbation du Parlement. Sur la base des vérifications effectuées, la Cour exprime l'avis suivant :

Les opinions de certification de l'ensemble des régimes sont prises en compte dans le présent avis : pour les comptes de l'exercice 2008, elles mettent au jour l'ampleur des progrès à réaliser pour disposer d'une information comptable fiable, particulièrement en termes de contrôle interne et de systèmes d'information.

Même si les vérifications effectuées par la Cour ont montré de nouveaux progrès dans l'élaboration des tableaux d'équilibre, le contrôle des données comptables en amont demeure insuffisant. En outre, les tableaux d'équilibre maintiennent par ailleurs des retraitements en « net » sans justification comptable.

En conséquence, la Cour ne peut apporter qu'**une assurance limitée sur la cohérence entre les comptes des régimes et organismes et ces tableaux d'équilibre.**

RECOMMANDATIONS

- 1. Définir les règles d'établissement des tableaux de centralisation des données comptables (TCDC) afin qu'ils soient cohérents avec les comptes audités et étendre la mission des commissaires aux comptes à leur vérification pour les régimes autres que le régime général.*
- 2. Mettre fin à la pratique de présentation des résultats intégrant des retraitements sans justification comptable.*

13. Voir rapport de certification page 21.

II - L'évolution des comptes sociaux en 2008


A – L'architecture des comptes sociaux


L'architecture des régimes et des comptes sociaux est complexe, notamment parce que le régime général prend en charge le financement d'autres régimes (que l'on dit alors intégrés au régime général). Par exemple, les déficits d'assurance maladie et vieillesse des salariés agricoles sont financés par le régime général et non par la mutualité sociale agricole. Le schéma suivant présente l'architecture de la sécurité sociale pour les régimes les plus significatifs, ainsi que l'étendue des risques pris en charge par ces différents régimes et organismes.

Organisation des principaux régimes de base en 2008

Régimes	Population couverte (effectifs)	Branche ¹⁴		
		Maladie	AT-MP	Vieillesse
Régime général	Travailleurs salariés	X	X	X
Agents de l'Etat	Fonctionnaires civils, militaires, y compris La Poste et France Télécom		X	X
CNMSS	Fonctionnaires militaires	X		
FSPOEIE	Ouvriers de l'Etat			X
CNRACL	Agents des collectivités locales et hospitalières			X
MSA (exploitants)	Exploitants agricoles	X	X	X
MSA (salariés)	Salariés agricoles	X (1)	X	X (1)
RSI	Professions artisanales, industrielles et commerciales, et libérales	X	-	X
CANSSM	Travailleurs des mines et ardoisières	X	X	X
CNIEG	Personnel des industries électriques et gazières		X	X
SNCF	Agents de la SNCF	X	X	X
RATP	Agents de la RATP	X	X	X
ENIM	Marins professionnels du commerce, de la pêche maritime et de la plaisance	X (1)	X (1)	X
CRPCEN	Clercs et employés de notaires	X		X
CNAVPL	Professions libérales			X
Banque de France	Personnel titulaire de la Banque de France		X	X
CAVIMAC	Ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses	X (1)	-	X (1)
CNBF	Avocats			X

(1) régime intégré financièrement au régime général

 Risque pris en charge par un autre régime

 Risque pris en charge par le régime général

Source : Cour des comptes

14. La branche famille, universelle, n'est pas reprise dans ce tableau.

L'échelle des populations couvertes et des prestations versées est très vaste : le régime général a plus de 17 millions d'actifs cotisants, et représente en 2008 environ 50% des dépenses de retraite et 80% des dépenses de maladie des régimes de base, tandis que les plus petits régimes n'ont que quelques centaines d'assurés.

Le périmètre retenu dans l'annexe au PLFSS pour 2009 listant les régimes obligatoires de base exclut notamment, sans raison apparente, les régimes de retraite de l'Assemblée nationale et du Sénat, la caisse de Mayotte ainsi que la caisse d'assurance maladie des industries électrique et gazière (CAMIEG).

B – Les résultats d'ensemble

1 – Evolution des résultats depuis 2003

Le déficit d'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des fonds est resté constamment supérieur à 10 Md€ depuis 2003, en dépit des mesures prises pour limiter les dépenses et de la hausse des ressources.

Evolution des résultats des régimes sociaux

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Régime général	-11,5	-13,2	-11,6	-8,7	-9,5	-10,2
Autres régimes	-0,2	0,4	0,0	0,9	0,4	0,5
Fonds de financement (FSV/ FFIPSA)	-0,9	-1,4	-3,4	-2,6	-2,1	-1,8**
Total*	-12,6	-14,1	-14,4	-10,2	-11,0	-11,9

Source : Cour des comptes.

*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. En intégrant ce montant (de 8,0 Md€), son résultat comptable s'établit à +5,3 Md€ (voir infra, p.30).

2 – Les résultats du régime général en 2008

a) Vue d'ensemble

Le déficit du régime général, audité par la Cour, s'est établi à -10,2 Md€ en 2008, soit un ordre de grandeur comparable à celui de 2007. Sans remettre en cause l'exactitude de son montant, l'analyse de la formation de ce résultat met en évidence l'existence d'un certain nombre

d'éléments non récurrents dont l'impact, globalement positif, s'élève à plus de 3 Md€

En effet, le supplément de produits résultant d'opérations non reductibles de diverses natures s'élève à 3,5 Md€, tandis que les charges ponctuelles au titre de corrections comptables représentent un montant global de -0,4 Md€ (voir infra). Ce montant tient en particulier compte de l'incidence favorable sur les comptes des modifications d'échéanciers de paiement des cotisations des travailleurs indépendants¹⁵, ainsi que du changement de mode de prélèvement de la CSG sur les revenus de placement (voir infra).

A titre de comparaison, le déficit comptable pour l'exercice 2007 était de -9,5 Md€ mais s'élevait en réalité selon la Cour à -10,5 Md€ en raison de l'effet des corrections demandées mais non prises en compte, dans le cadre de la certification des comptes 2007¹⁶.

Si l'on écarte les opérations qui affectent la comparabilité des comptes, il apparaît que le déficit du régime général enregistre dès la fin de l'année 2008 les effets de la crise économique et en particulier le tassement des recettes de cotisations sociales¹⁷.

b) Situation des branches

Dans le tableau qui suit, une double comparaison est effectuée :

- en premier lieu entre les réalisations de 2008 et celles de l'année précédente ;
- en second lieu entre les réalisations et les prévisions (dans la mesure où elles ont fait l'objet d'un vote plus récent du Parlement en LFSS 2009, ce sont ces prévisions rectifiées qui ont été retenues comme point de comparaison avec les comptes de 2008).

15. Voir le rapport de certification 2008, page 14. En raison de règles comptables s'écartant du principe des droits constatés, ces modifications ont en effet notamment conduit à enregistrer cinq trimestres de produits de CSG et de cotisations famille dans les comptes de l'exercice 2008 au titre de certains travailleurs indépendants. Ces produits s'élèvent à 11 Md€ en 2008, soit +1,7 Md€ par rapport à 2007 (+18 %).

16. Le montant des ajustements demandés s'élevait à -1 Md€. Voir rapport de certification 2007, p. 46.

17. La croissance de la masse salariale du secteur privé s'est élevée à 3,60 % en 2008 contre 4,25 % en 2007.

Résultats du régime général*En M€*

	Tableaux d'équilibre			
	Résultats 2007	Prévisions initiales (en LFSS 2008)	Prévisions rectifiées (en LFSS 2009)	Résultats 2008
Maladie	-4 629	-4 185	-4 202	-4 449
AT-MP	-455	256	349	241
Famille	156	263	321	-342
Retraite	-4 572	-5 172	-5 768	-5 636
Régime général	-9 500	-8 839	-9 299	-10 186

Source : Comptes combinés des branches (exécution), LFSS (prévisions)

On constate ainsi que le déficit du régime général est plus dégradé que dans les prévisions initiales de la loi de financement pour 2008 (-8,8 Md€), lesquelles avaient ensuite fait l'objet d'une révision dans la LFSS pour 2009 (-9,3 Md€) destinée à traduire l'effet de la dégradation de la conjoncture sur les recettes.

L'évolution des résultats par rapport à 2007 traduit des situations contrastées selon les branches : si le déficit de la branche maladie se réduit légèrement et le résultat de la branche AT-MP enregistre un net redressement, le résultat de la branche famille, ponctuellement excédentaire en 2007, redevient déficitaire et le déficit de la branche retraite connaît à nouveau une forte aggravation.

Les résultats des branches sont relativement proches des prévisions révisées de la LFSS pour 2009, à l'exception de la branche famille en raison à la fois d'une révision à la baisse des recettes (-0,2 Md€) et d'une révision à la hausse des dépenses de 0,4 Md€ au titre des aides au logement et des prestations de garde d'enfants. La baisse des recettes de cotisations en fin d'année, nettement plus forte que prévu a été pour partie compensée par certaines opérations non récurrentes, sans lesquelles l'écart avec les prévisions aurait été plus marqué.

C – L'évolution des résultats du régime général**1 – Les faits marquants de l'exercice en matière de recettes***a) Les éléments non récurrents affectant les comptes*

Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments exceptionnels qui ont un effet sur le niveau du déficit d'ensemble du régime général pour 2008.

Impact des opérations non récurrentes sur le résultat 2008

En Md€

Opérations non récurrentes ayant un effet positif (A) :	+3,5
Effet de la mise en place en 2008 du prélèvement à la source de la CSG sur les dividendes	+1,4
Modification des échéanciers de versement des travailleurs indépendants	+0,9
Affectation de fonds de réserve au régime général	+0,3
Erreurs d'estimation comptable (impôts et taxes affectés)	+0,4
Excédent de financement des allègements Fillon	+0,2
Reprise de provision excédentaire au titre des dotations aux hôpitaux	+0,2
Correction comptable suite écart de solde CNAMTS / CNMSS	+0,1
Opérations non récurrentes ayant un effet négatif (B)	-0,4
Impact net des ajustements comptables	-0,4
Effet net sur le déficit des opérations non récurrentes	+3,1

Source : Cour des comptes

Parmi les éléments ponctuels ayant conduit à limiter le montant du déficit du régime général en 2008, trois d'entre eux, qui constituent des recettes exceptionnelles, doivent être particulièrement soulignés¹⁸.

Incidence des évolutions législatives relatives aux contributions sociales sur les revenus du capital

A compter de 2008, les contributions sociales assises sur les dividendes (CSG, prélèvement social de 2 %, CRDS) sont prélevées à la source et non plus par voie de rôle¹⁹. Ce changement, qui conduit à avancer d'un an la perception des contributions, a eu pour effet de constater en 2008 l'équivalent de deux années de recettes (afférentes aux dividendes de 2007 et de 2008), pour un supplément de produit, non reconductible en 2009, estimé à 1,4 Md€

On relève que ces contributions ont fait l'objet d'évolutions législatives fréquentes dont l'effet n'est souvent que ponctuel dans la mesure où il a conduit simplement à anticiper leur recouvrement. Ainsi, en 2006, a été mis en place un prélèvement anticipé sur les intérêts des PEL de plus de dix ans avec un impact non récurrent estimé à 1,8 Md€ tandis qu'en 2007, la généralisation du prélèvement à la source au titre de certains produits d'épargne a généré un surplus de produits de 0,7 Md€

18. S'agissant de l'effet sur les comptes de la modification des échéanciers de versements des cotisations des travailleurs indépendants, voir rapport de certification 2008, page 14, et note n° 15 supra.

19. Article 10 de la loi de finances pour 2008.

Equilibre du financement des allègements généraux « Fillon »

Depuis 2007, les allègements de cotisations sur les bas salaires ne font plus l'objet d'une compensation à l'euro près par l'Etat²⁰. Si en 2007 les recettes fiscales affectées équilibraient globalement le coût du dispositif, un excédent de 0,2 Md€ a été constaté en 2008. Il représente moins de 1 % du montant des allègements (21,7 Md€) mais atténué cependant le niveau du déficit²¹.

Affectation de fonds de réserve

L'intégration de divers régimes au sein du régime général, réalisée en 1994, avait laissé à la disposition de l'ACOSS les réserves correspondantes (pour 322 M€), dont l'attribution définitive au régime général restait subordonnée à une décision réglementaire. Suite à un arrêté pris en février 2009, ces fonds de réserve ont été attribués au régime général, donnant lieu à l'inscription d'un produit exceptionnel au moment de l'arrêté des comptes de 2008.

b) Les effets en année pleine des exonérations « TEPA »

Le dispositif d'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires issu de la loi TEPA, entré en vigueur au 1^{er} octobre 2007, a produit ses effets en année pleine en 2008. Evalué à 4 Md€ dans la LFSS pour 2008, son coût a finalement atteint 3,1 Md€. Cet écart s'explique par les aléas qui s'attachaient à la prévision initiale, liés notamment à l'absence de mesure statistique fine du recours aux heures supplémentaires par les entreprises de moins de dix salariés avant l'entrée en vigueur de la loi.

Le montant des impôts et taxes affectés au financement de ce dispositif en loi de finances pour 2008 a été révisé ainsi à la baisse d'1 Md€ dans la loi de finances rectificative pour 2008 (LFR) pour tenir compte des dernières prévisions. Les ressources ainsi dégagées ont été affectées au remboursement de dettes anciennes de l'Etat à l'égard de certains régimes de sécurité sociale (voir infra). En outre, la LFR a introduit une disposition visant à assurer une exacte compensation du coût des exonérations dans les comptes, qui s'écarte du principe des

20. A la différence des exonérations sur les heures supplémentaires issues de la loi TEPA (voir infra).

21. Ce type d'excédent risque de se reproduire au cours des prochaines années. En principe, en cas d'écart entre les ITAF et le coût des allègements de cotisations, supérieur à 2 %, une commission peut réexaminer les mécanismes d'affectation. Mais des mesures inscrites en LFR peuvent également ajuster ces montants.

droits constatés comme l'a souligné la Cour dans le rapport de certification des comptes 2008 du régime général²². De ce fait, le coût des exonérations a été exactement équilibré par les produits d'impôts et taxes comptabilisés.

2 – La branche maladie

Comme on l'a vu, trois modifications sont intervenues dans la confection du tableau d'équilibre pour 2008 : les opérations de transfert avec la CNSA font désormais l'objet d'une neutralisation en charges et en produits (11,0 Md€ en 2008) et les prises en charge de cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux ne font plus l'objet d'une neutralisation (1,1 Md€ en 2007), de même que les charges et produits de gestion courante (3,3 Md€ en 2007).

Le tableau ci-dessous rapproche les données du tableau d'équilibre 2008, établies selon la nouvelle méthode décrite précédemment, avec celles des tableaux d'équilibre réalisés pour 2007 et prévisionnels pour 2008 tels qu'ils figuraient dans les précédentes LFSS. En l'absence, à la date du rapport de la Cour, des données historiques pro forma qui devraient être produites en annexe au PLFSS (voir supra), celles-ci ne sont pas directement comparables.

22. Voir page 11.

Données issues des tableaux d'équilibre*En M€*

	Tableaux d'équilibre réalisés		Variation 2007/2008		Tableau d'équilibre prévisionnel 2008 (LFSS 2009)	Ecart réalisation / prévision
	2007	2008	en valeur	en %		
CHARGES NETTES	149 049	145 175	-3 874	-2,6%	154 967	-9 792
Prestations	128 130	132 817	4 688	3,7%	132 888	-71
Transferts entre organismes	14 096	4 791	-9 305	-66,0%	15 124	-10 333
Charges financières	255	367	112	44%	383	-16
Charges de gestion courante	4 984	5 776	792	15,9%	4 989	787
Autres charges	1 585	1 422	-163	-10,3%	1 582	-160
PRODUITS NETS	144 420	140 726	-3 694	-2,6%	150 766	-10 040
Cotisations effectives	64 606	66 033	1 427	2,2%	66 830	-797
Cotisations prises en charge par l'État	1 611	1 776	165	10,2%	1 717	60
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	160	1 383	1 223	ns	136	1 247
CSG	49 793	52 208	2 415	4,8%	52 097	111
ITAF	13 359	14 608	1 248	9,3%	14 612	-5
Contributions publiques	398	373	-25	-6,2%	398	-25
Transferts entre organismes	11 930	1 677	-10 253	-85,9%	12 725	-11 047
Produits financiers	10	7	-3	-26,4%	0	7
Autres produits	2 553	2 661	107	4,2%	2 251	410
SOLDE	-4 629	-4 449	181	-3,9%	-4 202	-247

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DSS

Le déficit de la branche s'est légèrement réduit en 2008 (-0,2 Md€) à 4,4 Md€ compte tenu d'une progression des produits légèrement plus forte que celle des charges. Il est cependant plus dégradé que les prévisions, en raison d'une érosion plus marquée que prévue des recettes en fin d'année, même révisées. En outre, il tient compte des effets positifs non reductibles évoqués précédemment, en particulier le surcroît de CSG résultant de l'extension du prélèvement à la source aux contributions sociales sur les dividendes.

L'évolution des dépenses des régimes maladie est commentée dans le chapitre II consacré à l'ONDAM.

3 – La branche AT-MP

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Tableaux d'équilibre réalisés		Variation 2007/2008		Tableau d'équilibre prévisionnel 2008 (LFSS 2009)	Ecart réalisation / prévision
	2007	2008	en valeur	en %		
Charges nettes	10 630	10 530	-100	-0,9%	10 593	-63
Produits nets	10 175	10 770	596	5,9%	10 942	-172
SOLDE	-455	241	696	ns	349	-108

Source : LFSS et DSS

Le résultat de la branche s'améliore de 0,7 Md€ en 2008 et devient excédentaire pour la première fois depuis 2001. Cette situation résulte, pour environ 0,2 Md€ de la non reconduction de certaines opérations de 2007, en particulier du provisionnement des créances sur le FCAATA. En outre, la suppression de la quasi-totalité des exonérations de cotisations AT-MP au 1^{er} janvier 2008 a eu un impact net positif estimé à 0,1 Md€ qui correspond aux exonérations qui n'étaient pas compensées par l'Etat.

Les prestations légales servies par la branche sont globalement stables (+0,2 % contre + 7 % en 2007). En effet, si les prestations d'incapacité permanente (rentes), soit 54 % des prestations, restent contenues (+1,9 %), les prestations d'incapacité temporaire (indemnités journalières et soins), qui représentent 46 % des prestations, diminuent de 1,7 %.

Cette baisse importante est essentiellement due aux prestations en établissements (hôpitaux, cliniques, établissements médico-sociaux), qui diminuent de 27,9 % en raison de la réduction par rapport à 2007 de la part des séjours déclarés par les hôpitaux au titre des accidents du travail, en dépit des redressements techniques effectués par la CNAMTS pour limiter l'effet des sous déclarations²³. Par ailleurs, on constate une forte progression (+5 %) des indemnités journalières, qui représentent près d'un tiers des charges de prestations de la branche.

23. La Cour a exprimé une réserve sur ce point dans le rapport de certification 2008.

4 – La branche retraite

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Tableaux d'équilibre réalisés		Variation 2007/2008		Tableau d'équilibre prévisionnel (LFSS 2009)	Ecart réalisation / prévision ²⁴
	2007	2008	en valeur	en %		
CHARGES NETTES	90 302	95 105	4 803	5,3%	95 559	-454
Prestations	82 613	87 180	4 567	5,5%	87 393	-213
Transferts entre organismes	5 956	5 929	-27	-0,5%	6 170	-240
Charges financières	492	650	158	32,1%	729	-79
Charges de gestion courante	937	1 298	360	38,4%	964	334
Autres charges	303	48	-256	-84,3%	304	-256
PRODUITS NETS	85 730	89 468	3 739	4,4%	89 791	-322
Cotisations effectives	60 200	60 716	516	0,9%	61 003	-287
Cotisations prises en charge par l'État	1 290	1 443	153	11,8%	1 415	28
ITAF	7 296	9 593	2 297	31,5%	9 748	-155
Contributions publiques	139	14	-125	-89,7%	152	-137
Transferts entre organismes	16 628	17 390	762	4,6%	17 098	293
Produits financiers	3	4	1	42,5%	0	4
Autres produits	174	308	134	77,2%	376	-68
SOLDE	-4 572	-5 636	-1 064	23,3%	-5 768	132

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DSS

Le déficit de la branche s'élève à -5,6 Md€ en 2008, contre -4,6 Md€ en 2007 (-1,9 Md€ en 2006). Il est légèrement moins élevé que dans les prévisions de la LFSS pour 2009, les éléments imprévus se compensant globalement²⁵.

La forte dégradation du résultat traduit le dynamisme toujours soutenu des charges de prestations légales (+5,6 % après +6,1 % en 2007). Le léger ralentissement constaté résulte essentiellement d'une moindre revalorisation des pensions en 2008, l'incidence de celle-ci s'étant établie à 1,4 % contre 1,8 % en 2007. Le nombre moyen de retraités a quant à lui progressé de 3,6 % contre 3,5 % en 2007. Le nombre total de titulaires d'une pension (de droit propre et/ou de droit dérivé) servie par le régime général s'établit ainsi à 12,2 millions à fin 2008, contre 11,9 millions à fin 2007.

24. Le principal élément affectant la comparabilité des TE porte sur les charges et produits de gestion courante, qui ne sont plus neutralisés en 2008 (1 Md€ en 2007).

25. La moindre progression des prestations par rapport aux prévisions est en effet compensée par des recettes plus faibles ainsi que par l'impact de la réévaluation des provisions pour rappels de prestations.

Cette évolution résulte des effets conjugués de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « baby boom » et de l'absence de ralentissement des demandes de départ anticipé en retraite, dont le coût a été évalué à 2,4 Md€ en 2008 après 2,1 Md€ en 2007. Fin 2008, près de 560 000 retraités ont bénéficié de cette mesure, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004.

Du côté des recettes, la structure des produits de la branche retraite évolue de manière importante en raison de la pleine application en 2008 des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires. Le tassement des recettes de cotisations (+0,9 %) est cependant en partie compensé par la forte progression des impôts et taxes affectés au financement des exonérations (voir supra).

Enfin, les produits au titre des transferts entre régimes ou branches progressent fortement (+4,6 %), en raison principalement de l'augmentation de la prise en charge par la CNAF des cotisations au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

5 – La branche famille

En dépit de la croissance des produits, qui résulte notamment des effets non récurrents constatés sur la CSG évoqués précédemment, le résultat de la branche famille redevient déficitaire en 2008 sous l'effet de la forte progression des prestations. L'inversion de tendance par rapport aux prévisions de décembre 2008, qui indiquaient un résultat excédentaire de 0,3 Md€ résulte à la fois de la progression plus forte qu'attendue des prestations et d'une contraction plus importante que prévue des recettes.

Données issues des tableaux d'équilibre

En M€

	Tableaux d'équilibre réalisés		Variation 2007/2008		Tableau d'équilibre prévisionnel (LFSS 2009)	Ecart réalisation / prévision ²⁶
	2007	2008	en valeur	en %		
CHARGES NETTES	54 461	57 512	3 051	5,6%	56 427	1 085
Prestations	42 231	44 224	1 993	4,7%	43 471	753
<i>dont prestations légales</i>	38 574	39 923	1 349	3,5%	39 396	527
<i>dont prestations extra-légales</i>	3 495	3 636	141	4,0%	3 811	-175
Transferts entre organismes	6 815	7 062	247	3,6%	7 252	-191
Charges financières	8	2	-6	-72,9%	1	1
Charges nettes de gestion courante	1 589	2 093	505	31,8%	1 692	401
Autres charges	3 817	4 131	313	8,2%	4 011	120
PRODUITS NETS	54 617	57 170	2 553	4,7%	56 748	421
Cotisations effectives	31 090	32 048	958	3,1%	32 384	-336
Cotisations prises en charge par l'État	707	775	68	9,6%	712	63
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	257	342	86	33,5%	274	68
CSG	11 657	12 171	514	4,4%	12 203	-32
ITAF	3 945	4 224	278	7,1%	4 211	13
Contributions publiques	6 582	6 799	217	3,3%	6 560	239
Transferts entre organismes	19	21	2	11,8%	20	1
Produits financiers	64	123	59	92,8%	121	2
Autres produits	296	666	371	125,5%	262	404
SOLDE	156	-342	-498	ns	321	-664

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DSS

L'évolution d'ensemble des prestations légales (+3,5 %) recouvre des tendances contrastées en fonction des prestations. Elle doit s'apprécier au regard de l'évolution du nombre de bénéficiaires de prestations (+1 %, après +0,5 % en 2007²⁷) et de la revalorisation moyenne des prestations (effet prix) estimée à +1,5 %, la base mensuelle de calcul des allocations familiales ayant évolué de +1 % .

26. Voir note n° 24.

27. Selon les analyses de la CNAF, la croissance des effectifs d'allocataires résulte essentiellement du report de l'examen des conditions de ressources du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009, qui n'a pas permis de réviser la situation de certains assurés.

Evolution des prestations légales

En M€

	Tableau d'équilibre 2007	Tableau d'équilibre 2008	Variation 2007/2008		Tableau d'équilibre prévisionnel (LFSS 2009)	Ecart réalisation /prévision
			en valeur	en %		
Prestations légales	38 574	39 923	1 349	3,5%	39 396	527
Allocations en faveur de la famille	16 196	16 177	-21	-0,1%	16 223	-46
Aides pour la garde des jeunes enfants	10 911	11 575	666	6,1%	11 356	219
Allocation de rentrée scolaire	1 381	1 487	106	7,7%	1 440	47
Allocations de logement familial	3 672	3 951	279	7,6%	3 890	61
Allocations en faveur des handicapés	6 113	6 428	315	5,2%	6 177	251
Autres	301	305	4	1,3%	310	-5

Source : Tableaux de centralisation des données comptables (CNAF)

Les allocations en faveur de la famille²⁸ diminuent légèrement (0,1 %) en raison de la réduction tendancielle de la taille des familles, qui fait plus que compenser l'effet inverse de la hausse de la natalité. L'allocation de parent isolé (API), prise en charge par l'Etat, reste stable quant à elle à 1,1 Md€, le nombre de bénéficiaires continuant à diminuer (-2,8 % après -5,5 % en 2007).

En revanche, les prestations en faveur de la petite enfance enregistrent une croissance de 6,1 % (+4,5 % en 2007) en raison de la poursuite de la montée en charge de la PAJE, dont le nombre de bénéficiaires a augmenté de 5 %. Le volet « complément du mode de garde » est encore particulièrement dynamique en 2008 (+15 % soit +0,6 Md€) tandis que l'extinction des dispositifs antérieurs se poursuit.

L'allocation aux adultes handicapés²⁹, prise en charge par l'Etat, reste en forte croissance (+5,2 % après +5,4 % en 2007), du fait d'une revalorisation de son montant de 3,9 % au 1^{er} septembre 2008, suite aux engagements pris par le gouvernement d'augmenter son montant de 25 % d'ici à 2012³⁰ et à la croissance du nombre de bénéficiaires de 4,6 %.

Enfin, l'augmentation globale de 4 % du montant des prestations extralégales, telle que constatée dans les comptes se décompose entre une augmentation de 7,1 % des prestations de service ordinaires (finance-

28. Ce poste comptable comprend principalement les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial et l'API.

29. L'AAH n'est pas une prestation familiale au sens de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale (CSS).

30. Deux autres revalorisations de 2,2 % doivent à ce titre intervenir en 2009.

ments de base servis à tous les gestionnaires d'équipement) et une quasi stabilité des prestations de service contractuelles versées aux collectivités ayant accepté de souscrire un contrat de développement de l'offre d'accueil en matière d'enfance et de temps libre (+ 0,5 %).

D – Les résultats des autres régimes de base

Les résultats de la plupart des autres régimes de base sont équilibrés par des financements extérieurs ou par un mécanisme de cotisations d'équilibre des employeurs. Leurs résultats sont donc globalement proches de l'équilibre³¹.

Les mécanismes d'équilibrage sont divers et, dans certains cas, plusieurs mécanismes coexistent pour un même régime en fonction des risques qu'il gère. Ils se distinguent des compensations entre régimes, dont les finalités sont différentes. Parmi les principaux dispositifs d'équilibrage, on distingue :

- l'intégration financière au régime général, c'est-à-dire la prise en charge du déficit par ce dernier ; ce mécanisme, qui représente un coût d'1,2 Md€ pour la CNAMTS et 0,5 Md€ pour la CNAVTS, concerne les branches maladie et retraite du régime des salariés agricoles et de la caisse qui gère les avantages des ministres des cultes, la branche maladie du régime des militaires et les branches maladie et AT-MP du régime des marins ; son coût a progressé de 0,4 Md€ en 2008 ;
- les subventions d'équilibre de l'Etat, versées à certains régimes de retraite, principalement ceux de la SNCF, des marins et des ouvriers de l'Etat ; elles s'élèvent à 5,3 Md€ en 2008, en hausse d'1,5 Md€ ;
- les cotisations d'équilibre des employeurs, qui concernent les régimes d'employeurs non dotés d'une personnalité juridique distincte de ces derniers, notamment l'Etat. Dans le tableau d'équilibre de 2008, elles représentent 37,3 Md€

En outre, le régime des exploitants agricoles fait, jusqu'en 2008, l'objet d'un équilibrage par le FFIPSA (voir infra). Les déficits de la couverture de base du régime social des indépendants sont, quant à eux, couverts par l'attribution, à due proportion, de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (2,5 Md€ en 2008)³².

Enfin, le financement du régime de retraite des IEG a été partiellement adossé à la CNAVTS au 1^{er} janvier 2005, dans la limite

31. A l'exception notable du régime des agents des collectivités locales (CNRACL), excédentaire en raison d'un rapport démographique favorable.

32. Le reliquat de cet impôt a été versé au FSV pour 0,8 Md€ (voir infra).

d'un montant correspondant à des prestations équivalentes à celles du régime général. Son coût annuel est d'environ 0,2 Md€ pour la CNAVTS, compte non tenu de la fraction de la soulte versée par les entreprises des industries électrique et gazière au fonds de réserve pour les retraites (FRR) qui en assurera la gestion jusqu'en 2020. Les conditions de son futur reversement à la CNAVTS, qui doivent être fixées par une convention, ne sont pas arrêtées à ce jour.

E – La situation des fonds de financement

1 – Le fonds de solidarité vieillesse

Créé en 1993, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) finance des avantages de retraite à caractère non contributif servis par certains régimes. Ainsi, il prend en charge les majorations de pensions pour enfants et conjoints à charge (pour 4,0 Md€ en 2008), les allocations du minimum vieillesse (pour 2,5 Md€), ainsi que certaines cotisations, essentiellement au titre de la validation des périodes de chômage (pour 7,6 Md€). A elle seule, la branche retraite du régime général bénéficie de près de 90 % des concours du FSV, qui représentent environ 15 % de ses produits techniques.

Pour la deuxième année consécutive, le résultat du FSV est excédentaire en 2008 (de 0,8 Md€, après 0,2 Md€ en 2007) en raison d'une progression beaucoup plus rapide des produits (+6,4 %) que des charges (+1,9 %).

Comptes annuels du fonds de solidarité vieillesse

En Md€

	2004	2005	2006	2007	2008
Produits :	13,4	12,7	13,6	14,5	15,4
CSG, prélèvement social de 2%	10,0	10,3	11,1	11,6	12,1
Contribution CNAF ³³	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4
C3S	1,3	0,2	0,2	0,5	0,8
Autres	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Charges :	14,0	14,7	14,8	14,3	14,6
Prises en charge de prestations	5,9	6,2	6,4	6,6	6,8
Prises en charge de cotisations	7,9	8,4	8,2	7,6	7,6
Autres	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Résultat	-0,6	-2,0	-1,3	0,2	0,8

Source : FSV

33. Prise en charge de 60% des majorations de pensions pour enfants.

L'excédent constaté en 2008 n'a pas un caractère pérenne : selon la commission des comptes³⁴, le déficit pour 2009 excéderait 2 Md€. Le résultat du FSV est en effet très sensible à la conjoncture. La dégradation de l'emploi a une incidence à la fois sur ses dépenses au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs et sur le rendement de la CSG qui lui est affectée.

En outre, certaines dispositions de la LFSS pour 2009 modifient sensiblement les modalités de financement de ce fonds, avec un effet négatif sur ses recettes. En particulier, la reprise des déficits par la CADES s'est accompagnée d'un transfert de 0,2 point de CSG du FSV à la CADES, privant le FSV d'une partie de ses ressources.

Par ailleurs, si la part de la prise en charge par la CNAF des majorations de pensions pour enfants, qui constitue un produit pour le FSV, est portée de 60 % à 70 % en 2009 (et à 100 % d'ici à 2011), les ressources que cela procure au fonds sont transférées à la CNAVTS au moyen d'une modification de la clé de répartition du prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital³⁵. Par conséquent, ces évolutions n'apportent pas de nouvelles ressources au FSV, mais ont simplement pour effet de transférer du déficit entre la CNAF et la CNAVTS : les charges supplémentaires que cela induit pour la CNAF auront pour contrepartie une augmentation symétrique des produits de la CNAVTS.

Les déficits cumulés du FSV ont été repris en totalité par la CADES début 2009 (pour 4 Md€). Pour autant, se pose à nouveau la question de l'équilibre financier de ce fonds. Or, sans nouvelles ressources et en l'absence de capacité d'emprunter, c'est in fine le régime général qui devra mobiliser la trésorerie correspondant aux déficits non financés et supporter son coût³⁶.

2 – Le FFIPSA

Le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles a été créé par la loi de finances pour 2004 pour assurer le financement du régime des exploitants agricoles. Conformément à la loi, il retrace dans ses comptes les charges et produits du régime.

34. Rapport CCSS juin 2009.

35. La part affectée au FSV passe de 20 % à 5 % en 2009, celle affectée à la CNAVTS de 15 % à 30 %. La part affectée au FRR (65 %) est inchangée.

36. L'insuffisance de 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.

Résultats du FFIPSA

En M€

Branches		2008	2007	Variation
Maladie	Produits	6 774,3	6 395,2	379,1
	Charges	-8 305,0	-7 592,2	-712,8
	Résultat	-1 530,7	-1 197,0	-333,7
Vieillesse	Produits	7 520,8	7 510,9	9,9
	Charges	-8 700,8	-8 543,4	-157,4
	Résultat	-1 180,0	-1 032,5	-147,5
Famille	Résultat	40,0	0,0	40,0
Fonctionnement	Résultat	1,8	-0,8	2,6
Total	Résultat courant	-2 668,9	-2 230,3	-438,6
	+ Produit exceptionnel au titre de la reprise de dette	7 968,5	-	-
<i>dont</i>	<i>maladie</i>	4 193,5	-	-
	<i>vieillesse</i>	3 775,0	-	-
	Résultat net de l'exercice	5 299,6	-2 230,3	+7 529,9

Source : FFIPSA

Comme le préconisait la Cour dans ses précédents rapports, le FFIPSA a été supprimé par la LFSS pour 2009, ses droits et obligations étant transférés à la CCMSA. L'Etat a en outre repris la dette financière du fonds au 31 décembre 2008 (voir infra). Un produit exceptionnel de 8 Md€ a été comptabilisé à ce titre dans les comptes de 2008. Hors cette opération, le déficit du FFIPSA pour 2008 s'élève à -2,7 Md€ dont -0,3 Md€ de charges financières.

Parallèlement à la suppression du FFIPSA, la branche maladie du régime des exploitants agricoles est intégrée financièrement au régime général au 1^{er} janvier 2009. En contrepartie, la LFSS a affecté à la CNAMTS une fraction des droits sur les boissons et alcools (antérieurement affectés au financement des allègements de cotisations sur les bas salaires), une partie des droits de consommation sur les tabacs précédemment versés au FFIPSA et la totalité du produit de la taxe sur les véhicules de société (utilisée pour partie en 2008 pour solder des dettes de l'Etat). Cependant, la neutralité financière de cette opération pour le régime général n'est pas assurée en raison de la décorrélation entre le rendement des recettes fiscales affectées et la dynamique des prestations sociales maladie. Le régime général en supportera donc le cas échéant les déficits à compter de 2009³⁷.

37. L'article 17 de la LFSS pour 2009 dispose que « le financement des prestations d'assurance maladie, invalidité et maternité des non salariés agricoles est assuré par [diverses recettes dont des ITAF, et] une dotation de la CNAMTS destinée à assurer l'équilibre financier de la branche ».

La branche vieillesse du régime des exploitants agricoles sera financée par la CCMSA. Elle bénéficie également du solde des droits sur les alcools et boissons, en substitution des droits sur les tabacs affectés antérieurement au FFIPSA. Cependant, ces ressources ne sont pas suffisantes pour assurer son équilibre.

Si la suppression du FFIPSA contribue à clarifier la situation financière du régime des exploitants agricoles, aucune solution pérenne n'a été pour autant apportée à son financement. En effet, l'intégration financière de sa branche maladie au régime général des salariés prévue à partir de 2009, risque de conduire à transférer d'éventuels déficits futurs à ce dernier, tandis que les ressources de sa branche vieillesse demeurent nettement insuffisantes pour couvrir les dépenses.

III - Le financement de la dette sociale

En l'absence de mesures visant à assurer leur équilibre financier, le régime général et le régime agricole sont confrontés depuis plusieurs années à des déficits cumulatifs, qui sont finalement financés par l'emprunt, en dépit du principe d'équilibre inscrit dans les textes de 1967. L'aggravation des déficits induite par la crise économique souligne le caractère inadapté des dispositifs de financement actuels.

A – Des plafonds d'avances inadaptés à un déséquilibre structurel

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 veut que les dépenses de prestations et de fonctionnement soient couvertes par des recettes permanentes, cotisations sociales ou contributions diverses. Ce principe d'équilibre, posé par les ordonnances de 1967, est repris à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale (CSS), qui prévoit que « l'équilibre financier de chaque branche est assuré par la caisse chargée de le gérer ».

Conséquence logique de cet équilibre supposé 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 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, 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 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»³⁸. La mention des besoins de trésorerie montre que seule est visée la couverture par des emprunts à court terme des décalages temporaires entre décaissements et encaissements, et ce dans des limites fixées annuellement par le législateur.

Plafonds d'avances fixés en LFSS

En Md€

	LFSS 2006	LFSS 2007	LFSS 2008	LFSS 2009
Régime général	18,5	28	36	18,9 ³⁹
Régime des exploitants agricoles (BAPSA jusqu'en 2004, FFIPSA de 2005 à 2008, MSA en 2009)	7,1	7,1	8,4	3,2
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)	0,55	0,35	0,25	0
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE)	0,15	0,15	0,15	0,1
Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	0,3	0,3	0,4	0,7
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	0,475	0,5	0,55	0,6
Caisse de retraite de la RATP (CRRATP)	0,05	0,05	0,05	0,05
Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF (CPR-SNCF)			1,7	2,1

Source : LFSS

2 – Des déficits récurrents

La récurrence des déficits est venue contredire cette règle d'équilibre. 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 pour la période 1998-2001) fait apparaître un déficit du régime général et des autres régimes obligatoires de base. Les fonds présentés comme « concourant au financement de ces régimes » (FSV et FFIPSA) ont le plus souvent aggravé ces déséquilibres.

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

38. 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.

39. Le plafond est relevé à 35 Md€ du 1^{er} janvier 2009 au 31 mars 2009.

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. 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.

3 – Le déficit de trésorerie et les plafonds d'avances

Les plafonds d'avances, supposés couvrir le besoin de trésorerie infra-annuel, constituent de fait un mode de financement des déficits prévisionnels. L'examen des derniers exercices fait en effet 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 peut être 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.

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

4 – Le cantonnement de la dette sociale

Face à l'accumulation des déficits constatés 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. La persistance des déficits sociaux a conduit à renouveler les reprises de dettes en 1996, 1998, 2004, et finalement fin 2008.

Pour appréhender la dette issue des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des fonds concourant à leur financement, il est donc nécessaire d'ajouter la dette de la CADES aux ressources non permanentes mobilisées par l'ACOSS et le FFIPSA ainsi que la dette du BAPSA et du FFIPSA reprise par l'Etat. La dette sociale⁴⁰ peut ainsi être calculée à partir de la situation nette en fin d'exercice de ces organismes⁴¹.

Dette issue des régimes de base

En Md€

	31 décembre 2006	31 décembre 2007	31 décembre 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

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

B – Le financement de la dette sociale en 2008

1 – L'ACOSS

En vertu de l'ordonnance de 1967, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général. Elle effectue également un certain nombre d'opérations pour compte de tiers, dont le recouvrement de la CSG pour le compte de différents organismes,

40. 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 celle des régimes obligatoires de base auxquelles on ajoute les dettes du régime d'indemnisation du chômage, des régimes complémentaires d'assurance vieillesse des salariés (ARRCO, AGIRC), ainsi que celle des hôpitaux. Elle atteignait 129,9 Md€ à la fin 2008.

41. Les régimes spéciaux ne sont pas mentionnés dans ce tableau en raison des mécanismes spécifiques d'équilibrage de leurs résultats (voir supra).

ou la gestion de la trésorerie relative aux prestations versées pour le compte de l'Etat (AME, AAH, API) ou des départements (RMI).

Au 31 décembre 2008, le solde de trésorerie de l'ACOSS était négatif de -17,3 Md€ (contre -20,1 Md€ au 31 décembre 2007), en amélioration de 2,8 Md€ suite à un premier versement de 10 Md€ de la CADES intervenu le 23 décembre. En revanche, le solde moyen réalisé en 2008 a été plus important qu'en 2007 : -21,2 Md€ contre -15,8 Md€

a) Relations avec la caisse des dépôts et consignations

Les rapports entre l'ACOSS et la caisse des dépôts, partenaire financier historique du régime général, sont actuellement régis par la convention pluriannuelle 2006-2010, signée le 21 septembre 2006. En contrepartie d'une plus grande prévisibilité des tirages, celle-ci offre à l'ACOSS une palette de financements plus complète que ne le faisait la convention précédente, aux conditions tarifaires suivantes :

Convention CDC-ACOSS de septembre 2006

Avances prédéterminées à 30 j. et plus	EONIA ⁴² + 5 points de base
Avances prédéterminées de 14 à 29 j.	EONIA + 10 points de base
Avances prédéterminées de 7 à 13 j.	EONIA + 11,5 points de base
Avances à 24 h	EONIA + 15 points de base
Avances exceptionnelles en J pour J	EONIA + 40 points de base

Source : ACOSS

En 2004, la caisse des dépôts avait déjà manifesté ses réticences à couvrir la totalité des besoins de financement correspondant au plafond d'avances voté par le Parlement. La reprise de la croissance des encours, après le transfert de dette décidé en 2004, ainsi que les perturbations provoquées sur les marchés par la crise des crédits hypothécaires américains, ont ravivé ces tensions à la fin 2007, pour déboucher fin 2008 sur une menace de dénonciation par la caisse de la convention de financement l'unissant à l'ACOSS.

La CDC a ainsi averti l'ACOSS, par une 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

42. 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.

les 6 Md€ restants, la CDC a indiqué qu'elle appliquerait le taux EURIBOR⁴³ deux mois (équivalent au mois d'août 2008 à EONIA + 45 points de base). Pour éviter un tel surcoût, l'ACOSS s'est efforcée tout au long de l'exercice 2008 de ne pas franchir les limites au-delà desquelles les concours de la CDC sont majorés. Pour ce faire, elle a sollicité directement les marchés à travers des émissions de billets de trésorerie et a fait appel en octobre et novembre 2008 aux concours de l'Etat (cf. infra).

Par une lettre du 24 décembre 2008, le directeur général de la caisse des dépôts a par ailleurs 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 l'engagement de la CDC au titre de la convention 2006-2010, étaient « subordonnés à un rééquilibrage » de la relation entre la caisse et l'agence centrale. La CDC met en avant les circonstances de marché exceptionnelles liées à la crise financière, entraînant des pertes dans la réalisation des avances faites à l'ACOSS évaluées contradictoirement à 25 M€. Les arguments avancés par la caisse 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 deux et trois mois (EURIBOR), que doit payer la caisse si elle ne veut pas risquer de se trouver en manque de liquidités.

Un avenant a été signé entre la CDC et l'ACOSS applicable jusqu'à la date d'expiration de la convention de 2006-2010. Il renvoie à une négociation ultérieure, d'ici au 22 septembre 2009, les conditions de financement des concours compris entre 25 et 31 Md€.

b) Les émissions de billets de trésorerie

Le contingentement par la caisse des avances demandées par l'ACOSS a conduit cette dernière à diversifier ses sources de financement et à se positionner sur le marché des billets de trésorerie, où elle espérait également trouver des financements plus compétitifs que les avances effectuées par la caisse des dépôts.

En 2008, l'ACOSS a dû s'adapter à des conditions de marché 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. Les possibilités d'émission de billets de trésorerie dans des conditions non pénalisantes étant limitées par la taille de ce marché,

43. 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 un mois.

l'ACOSS s'est tournée au second semestre 2008 vers l'Etat, qui a acheté pour des périodes d'une dizaine de jours environ 3 Md€ de billets de trésorerie émis par elle en octobre et novembre 2008⁴⁴. En décembre 2008, l'ACOSS a émis 10 Md€ de billets de trésorerie souscrits par le Trésor⁴⁵ dans le cadre d'une opération « d'optimisation » de la trésorerie de l'Etat (dans une perspective maastrichtienne)⁴⁶.

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

Coût de financement de la trésorerie de l'ACOSS

	2004	2005	2006	2007	2008
EONIA moyen	1,96%	2,09%	2,84%	3,86%	3,86%
Coût moyen du financement ACOSS	EONIA + 8,1 pb	EONIA + 13 pb	EONIA + 7,8 pb	EONIA + 6,5pb	EONIA + 6,2 pb
Volume moyen des avances	12,9 Md€	0,132 Md€	8,75 Md€	15,8 Md€	21,2 Md€
Coût annuel	280 M€	7,9 M€	271 M€	648 M€	834 M€

Source : ACOSS (taux EONIA pondéré par les montants empruntés)

En raison de la baisse spectaculaire des taux d'intérêt à court terme⁴⁷, les charges d'intérêt pesant sur l'ACOSS devraient diminuer en 2009 (cf. infra).

2 – Le FFIPSA

a) Le financement du déficit du régime agricole

Lors des premières années d'existence du FFIPSA, les négociations avec la place bancaire pour la couverture du déficit du régime agricole ont été assurées par la CCMSA. Le premier appel direct

44. 2 Md€ du 9 octobre au 20 octobre à taux variable, Eonia + 4 points de base ; 3 Md€ du 10 novembre au 19 novembre à taux variable, Eonia + 2 points de base.

45. 5 Md€ du 22 décembre 2008 au 5 janvier 2009 à EONIA +1 point de base, 5 Md€ du 29 décembre 2008 au 8 janvier 2009 à EONIA + 2 points de base.

46. Cf. le rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques, page 9.

47. En janvier 2009, l'EONIA a retrouvé un niveau inférieur à 2,3 %, pour s'établir à moins de 1 % en avril 2009, alors qu'il atteignait 4,10 % le 1^{er} octobre 2008.

au marché par le fonds s'est déroulé fin 2007 et début 2008, sans permettre de rassembler dès le début d'année le financement de 8,4 Md€ correspondant au plafond inscrit dans la LFSS. Le montant de la ligne consentie par le syndicat bancaire a donc été ramené à 7 Md€, répartis entre une tranche de 6 Md€ (conçue sous forme de tirages prédéterminés en montants et en durées) et une tranche de 1 Md€ assortie de plafonds d'utilisation quotidiens. Reflétant les conditions de marché, les conditions financières dont le crédit bancaire était assorti étaient nettement moins favorables que celles de la convention CDC-ACOSS : le FFIPSA devait en particulier 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.

Au total, le coût de ces financements bancaires a été transféré à l'Etat dans le cadre de la reprise par ce dernier des déficits cumulés au 31 décembre 2007. L'absence de versement au FFIPSA d'une subvention équivalente à celle dont bénéficiait le BAPSA a ainsi contraint l'Etat à supporter un surcoût que l'on peut évaluer en 2008 à 104 M€⁴⁸.

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 le syndicat bancaire une ouverture de crédit à court terme de 2,5 Md€, dont les conditions apparaissent encore moins favorables que l'emprunt 2008. 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.

48. Différence entre un refinancement au taux d'intérêt moyen consenti par le syndicat bancaire et un refinancement sur la base de l'EONIA moyen.

b) 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. Le dispositif mis en place par la loi de finances et la LFSS pour 2009 ne résout cependant pas le problème posé par le déficit structurel de la branche retraite des exploitants agricoles. Le déficit prévisionnel de cette branche explique l'attribution pour 2009 de l'autorisation d'emprunt de 2,5 Md€ donnée à la MSA.

La reprise de la dette par l'Etat s'est effectuée sur la base d'un montant de 7 972 M€ au 31 décembre 2008 qui s'est révélé ensuite supérieur de 371 M€ à la dette créée au cours des années d'existence du FFIPSA.

Cet écart, qui a gonflé en début d'année la trésorerie de la MSA, aurait été évité si la dette avait été transférée une fois les comptes 2008 arrêtés par le service de liquidation du FFIPSA. Le ministère a opté pour une solution moins rigoureuse en matière comptable afin de limiter la durée de portage de la dette du FFIPSA et les coûts qui lui sont associés. La Cour sera attentive aux modalités de régularisation de cet écart.

3 – Les régimes spéciaux

Comme pour le régime général et pour le régime agricole, mais dans une proportion moindre, les soldes négatifs des régimes spéciaux recouvrent souvent, non seulement un besoin de trésorerie stricto sensu, lié au décalage entre les versements et les encaissements, mais aussi un besoin de financement qui devrait selon les règles de l'orthodoxie financière être couvert par des ressources définitives, de manière à ramener le solde moyen de trésorerie à un niveau proche de zéro.

Une part de ces découverts est liée aux retards de paiement de l'Etat ou à l'insuffisance des subventions d'équilibre votées dans le cadre des lois de finances. Ces retards entraînent des frais d'autant plus élevés que les financements évoluent vers des financements de marché.

Le cas de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPR-SNCF), créée en mai 2007, est à cet égard éclairant. La LFSS pour 2008 a fixé un plafond d'emprunt pour cette caisse, porté à 2,1 Md€ pour 2009, en augmentation de 400 M€ par rapport à 2008. Cette augmentation était justifiée par l'incertitude des charges et cotisations dans 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 d'une part, ce qui relève des décalages de trésorerie stricto sensu, et d'autre part les arriérés de contribution d'équilibre. 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 rectificative du 30 décembre 2008, devrait limiter à l'avenir les frais financiers pesant sur ce régime.

Plus généralement, le tableau suivant fait ressortir les conditions financières des conventions signées par le régime général, le régime agricole, les régimes spéciaux et la CADES pour le financement de leurs avances de trésorerie ou d'emprunt à court terme.

Conditions octroyées dans les conventions de financement court terme*

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

Source : Cour

Note :(*) hors conditions obtenues pour les émissions de billets de trésorerie.

La juxtaposition de régimes déficitaires et de régimes bénéficiaires est par ailleurs synonyme de coûts d'opportunité pour l'ensemble du système, comme le montre l'exemple de la CNRACL : les disponibilités de la caisse de retraite des collectivités locales, qui atteignaient près de 1,3 Md€ à la fin 2008, ont un rendement légèrement inférieur à EONIA, alors que le régime général est contraint de payer une marge par rapport au taux au jour le jour pour couvrir son besoin de financement.

L'article 33 de la LFSS pour 2009, complété par un décret du 21 juillet 2009, a toutefois introduit la possibilité que les régimes

obligatoires de base autres que le régime général et divers organismes fassent gérer leurs disponibilités par l'ACOSS.

4 – La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)

a) Caractéristiques de la dette portée par la CADES

Une nouvelle 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. Elle prévoit⁴⁹ la reprise par la CADES des déficits cumulés au 31 décembre 2008 des branches maladie et retraite ainsi que du fonds de solidarité vieillesse (FSV), dans la limite de 27 Md€ (dont 3,9 Md€ pour le FSV).

La loi organique du 2 août 2005 contient 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 reprise de dette intervenue en 2008 s'est accompagnée d'un transfert de 0,2 points 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 FSV⁵⁰, ne pouvait donc qu'accroître le risque d'une nouvelle reprise de dette.

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 26,9 Md€ opérée à la fin 2008 et au début 2009, l'encours de la CADES 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).

Ce profil caractéristique des périodes postérieures aux reprises de dette devrait évoluer dans l'année, au fur et à mesure d'un programme

49. Ainsi que la reprise par l'Etat de la dette du FFIPSA, avant la suppression de cet établissement et le transfert de ses droits et obligations à la MSA.

50. 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.

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.

b) Charges financières et amortissement de la dette

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

Résultats 2006-2008 de la CADES

	<i>En M€</i>		
	2006	2007	2008
Produit de la CRDS	5 479	5 681	5 980
Charges financières	-2 661	-3 101	-3 093
Résultat (amortissement)	2 815	2 578	2 885

Source : CADES

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.

Dans le contexte actuel, les perspectives d'amortissement à long terme de la CADES devraient donc être réexaminées.

c) Performance financière

Si la CADES dispose d'une excellente notation, ses conditions d'émission se sont néanmoins détériorées depuis la survenance de la crise financière. Alors que pendant de nombreuses années, la CADES a pu émettre à des taux n'excédant pas d'une dizaine de points de base ceux des OAT, les écarts (ou spreads) se sont établis au 1^{er} semestre 2009 à des niveaux compris entre 30 et 60 points de base. La présence sur les marchés de plusieurs émetteurs bénéficiant de la garantie explicite de

l'Etat rend par ailleurs plus complexe le démarchage des investisseurs à la recherche d'emprunteurs publics ou semi-publics.

Sur la base du programme annoncé par la CADES pour 2009, soit 33 Md€, une augmentation de l'écart de l'ordre de 30 points de base représenterait, en année pleine, un coût additionnel de l'ordre de 100 M€

Toutefois, l'impact de l'élargissement des spreads sur les charges financières devrait être en partie compensé par la baisse du taux global de refinancement de la dette de la CADES, qui atteignait 3,11 % en mars, contre 3,83 % en janvier 2009⁵¹. En tout état de cause, cet écart n'est pas de nature à remettre en cause le cantonnement de la dette sociale dans la CADES.

C – Coûts et risques inhérents au dispositif actuel

1 – 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.

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 crû de 30,4 % en 2007, et de 7,5 % en 2008. 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.

51. 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.

**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	4 210
Amortissement de la dette CADES	2 815	2 578	2 885
Amortissements + intérêts	5 833	6 513	7 095

Source : Cour des comptes d'après les données des organismes

2 – L'exposition au risque de taux

Les avances de la caisse des dépôts au régime général et les billets de trésorerie émis par l'ACOSS sont tarifés sur la base de l'EONIA, répercutant l'évolution des taux de la Banque Centrale Européenne. 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.

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.

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.

En outre, la séparation entre la gestion de la trésorerie centralisée par l'ACOSS, qui ne peut s'effectuer sur un horizon supérieur à un an, et la dette transférée à la CADES, qui peut faire l'objet d'un refinancement à moyen et long terme, interdit aux gestionnaires de saisir toutes les opportunités d'arbitrage offertes par l'évolution des taux d'intérêt.

3 – Les problèmes posés par la croissance des volumes refinancés

La prévision d'un déficit 2009 supérieur à 20 Md€, sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale, rend nécessaire le relèvement du plafond de 18,9 Md€ fixé par la LFSS pour la deuxième partie de l'année. En juin dernier, devant la commission des comptes de la sécurité sociale, le ministre des comptes publics a annoncé le relèvement de ce plafond d'au moins 10 Md€. En outre, les sommes à mobiliser pour permettre à l'ACOSS de s'acquitter de ses obligations en 2010 devraient dépasser très largement ce montant, puisqu'elles devront également inclure le déficit du régime général de l'année.

Les limites fixées par la CDC 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. Si la caisse des dépôts a, au cours des derniers mois, tiré bénéfice d'un contexte marqué par une « fuite vers la qualité » des prêteurs, ce mouvement ne sera que transitoire et la durée réelle des besoins de financement de l'ACOSS oblige la CDC à rechercher des financements plus longs qui sont à la fois plus rares et plus coûteux.

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€⁵². 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 sur les taux obtenus. 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.

La diversification des solutions pour couvrir les besoins de trésorerie de l'ACOSS ne peut cependant suffire à masquer la question de principe sous-jacente : au moyen de ressources de trésorerie, l'ACOSS porte en réalité un endettement qui traduit l'accumulation des résultats déficitaires. Par son ampleur, cet expédient conduit à vider de son sens la règle posée par la loi organique, qui prévoit que toute nouvelle reprise de

52. 61,7 Md€ en tenant compte des émetteurs non résidents et des billets de trésorerie adossés à des actifs.

dette par la CADES doit être assortie des ressources affectées, permettant de ne pas reporter l'horizon de remboursement.

Il conviendrait donc que la part de l'endettement de l'ACOSS qui dépasse l'horizon de l'année soit transférée à la CADES (avec l'affectation des ressources nécessaires à cet effet). Dans un premier temps, il conviendrait également que soit clairement explicitée, dans une annexe au PLFSS, la distinction entre les avances infra-annuelles de trésorerie et les avances correspondant au « portage » de résultats déficitaires ainsi que la manière dont pourraient être amorties dans les exercices ultérieurs, les avances dépassant le cadre annuel.

RECOMMANDATIONS

3. *Etendre à l'ensemble des régimes obligatoires de base l'objectif d'optimisation de la gestion financière de court terme.*

4. *Distinguer dans une annexe au PLFSS entre besoin de trésorerie (auquel doit être réservée l'utilisation des plafonds d'avance) et résultat déficitaire, en indiquant les modalités d'apurement prévisionnel de ce dernier.*

5. *Transférer à la CADES (en la dotant de ressources adaptées) la part du besoin de trésorerie de l'ACOSS qui excède les décalages infra-annuels.*

IV - Les relations entre l'Etat et la sécurité sociale

A – Les dettes de l'Etat à l'égard des régimes de base de sécurité sociale

Plusieurs opérations d'apurement ou de réduction des dettes de l'Etat sont intervenues en 2007 et 2008, pour un montant global proche de 6,5 Md€:

- en 2007, l'Etat a procédé à l'apurement de 5,1 Md€ de dettes anciennes à l'égard du régime général au moyen de recettes de privatisations et d'un montage transparent au plan budgétaire⁵³. La dette du FFIPSA héritée du BAPSA a en outre fait l'objet d'une reprise par l'Etat pour 0,6 Md€;

53. En ce qui concerne le traitement budgétaire de cette opération, voir le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat (RRGB), exercice 2008, page 9.

- en fin d'année 2008, il est apparu que le produit des impôts et taxes affectés en loi de finances initiale au financement des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires (4 Md€) était largement supérieur au coût effectif du dispositif (3 Md€) (voir supra). Cet excédent a donc été pour partie utilisé pour solder des dettes anciennes à l'égard de certains régimes autres que le régime général (0,8 Md€)⁵⁴.

En dépit de ces opérations, les dettes de l'Etat se sont reconstituées rapidement sous l'effet de l'insuffisance récurrente des crédits ouverts en lois de finances, comme l'a souligné la Cour dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (RRGB) pour 2008⁵⁵.

Dans la comptabilité de l'Etat au 31 décembre 2008, les dettes à l'égard de la sécurité sociale s'élèvent à 7,4 Md€ Leur montant est ramené à 5,9 Md€ après déduction des versements intervenus début janvier 2009 à hauteur d'1,5 Md€⁵⁶ en application de la loi de finances rectificative pour 2008.

Selon l'« état semestriel des sommes restant dues par l'Etat » remis au Parlement en application de l'article 17 de la LOLFSS, les dettes exigibles au 31 décembre, qui correspondent aux insuffisances cumulées de crédits budgétaires, s'élèvent à 3,6 Md€

La Cour soulignait dans ses précédents rapports les limites de cet état semestriel, en particulier son caractère restrictif par rapport aux dettes traduites en comptabilité. Si ces limites demeurent, l'information financière relative aux dettes de l'Etat a été nettement améliorée par l'administration dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat.

En effet, l'annexe au compte général de l'Etat comporte désormais une note complète sur les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, qui décrit notamment le passage des dettes en comptabilité à celles figurant dans l'état semestriel⁵⁷. La Cour recommande que cette information figure également dans les documents accompagnant l'état semestriel remis au Parlement, ainsi que dans le rapport de la commission des comptes qui le commente habituellement.

54. Voir RRGB, exercice 2008, page 12.

55. Voir notamment page 81.

56. Dont les 0,8 Md€ d'impôts et taxes affectés déjà signalés.

57. Voir annexe au compte général de l'Etat (CGE) 2008, pages 111 à 113. Cette note indique notamment que « l'état semestriel donne (...) directement le montant des insuffisances de crédits alloués en loi de finances (...) » et que « le passage du bilan de l'Etat à l'état semestriel correspond très exactement au passage d'une comptabilité en droits constatés à une comptabilité de caisse ».

Evolution des dettes de l'Etat à l'égard des régimes de base de sécurité sociale

En M€

	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	Variation 2007/2008
Régime général (A)				
Dettes nettes en comptabilité après prise en compte des versements en période complémentaire	6 683	3 865	5 196	+1 331
<i>dont dettes exigibles en fin d'exercice</i>	5 074	1 740	2 991	+1 251
Autres régimes de base de sécurité sociale (B)				
Dettes nettes en comptabilité après prise en compte des versements en période complémentaire	1 882	1 404	721	-683
<i>dont dettes exigibles en fin d'exercice</i>	1 922	1 297	643	-654
Ensemble des régimes de base (A) + (B)				
Dettes nettes en comptabilité après prise en compte des versements en période complémentaire	8 565	5 269	5 918	+648
<i>dont dettes exigibles en fin d'exercice</i>	6 996	3 036	3 634	+597

Source : Comptabilité générale de l'Etat et état semestriel des sommes restant dues par l'Etat au 31 décembre 2008

Si la progression des dettes d'ensemble (+0,6 Md€) a été limitée en 2008 par l'effet de l'apurement partiel de dettes anciennes à l'égard de certains régimes spéciaux et de non salariés, à hauteur de 0,8 Md€, celles qui concernent le régime général ont augmenté de 1,3 Md€

Ainsi, moins de deux ans après le remboursement de 5,1 Md€ de dettes anciennes, les dettes de l'Etat à l'égard du régime général -exigibles ou non- se sont largement reconstituées, atteignant 5,2 Md€ au 31 décembre 2008 (après prise en compte des crédits de la loi de finances rectificative pour 2008).

Pour le régime général, les seules dettes exigibles⁵⁸, constituées des insuffisances de crédits budgétaires cumulées des années 2007 et 2008, s'élèvent à 3,0 Md€. Elles concernent principalement les exonérations de cotisations sociales ciblées (2,4 Md€) et, dans une moindre mesure, les aides au logement (0,3 Md€) et l'aide médicale d'Etat (0,3 Md€). Pour les exonérations ciblées, cinq dispositifs concentrent près de 90% des dettes : organismes en zone de revitalisation

58. Les dettes non encore exigibles en fin d'exercice (2,2 Md€) correspondent principalement aux charges à payer au titre des prestations sociales gérées par la CNAF pour le compte de l'Etat, rattachées comptablement à 2008 et dont le décaissement intervient début 2009 (1,3 Md€), ainsi qu'à l'estimation des exonérations de la fin de l'exercice 2008, dont le montant n'est connu définitivement qu'en février 2009 (0,5 Md€). Ces dettes sont donc pour l'essentiel devenues exigibles début 2009.

rurale (0,6 Md€), contrats d'apprentissage (0,5 Md€) et de professionnalisation (0,3 Md€), entreprises implantées dans les départements d'outre-mer (0,4 Md€), aide à domicile (0,3 Md€).

Evolution des dettes exigibles à l'égard du régime général

En M€

	2007	2008	Variation
Exonérations de cotisation sociales :	1 480	2 329	849
Contrats d'apprentissage	349	543	194
Zones de revitalisation rurale	369	601	232
Contrats de professionnalisation	134	301	167
Entreprises implantées dans les DOM	326	385	58
Aide à domicile	158	261	102
Autres	144	239	95
Prestations santé – solidarité :	336	356	20
Aide médicale d'Etat	264	279	14
Autres	72	78	6
Prestations logement (1)	-84,6	250	335
Autres dispositifs	8,4	56	48
Dettes exigibles en fin d'exercice	1 740	2 991	1 251

(1) excédent de versement de l'Etat en 2007

Source : Etat semestriel des sommes restant dues par l'Etat au 31 décembre

Les dettes à l'égard des régimes et organismes autres que le régime général ont fortement diminué au cours des deux dernières années en raison de la reprise par l'Etat de la dette du FFIPSA héritée du BAPSA en 2007 (0,6 Md€) et, en 2008, de l'opération d'apurement partiel des dettes précédemment évoquée (0,8 Md€). Si les insuffisances de crédit de 2008 sont limitées (0,1 Md€), il demeure cependant 0,4 Md€ de dettes anciennes au titre des exonérations de cotisations liquidées par le régime des salariés agricoles.

B – Des procédures budgétaires encore insuffisantes

Au cours des années passées, l'insuffisance de crédits était due d'une part à une exécution budgétaire défailante, d'autre part à une prévision budgétaire caractérisée par une forte sous-évaluation du coût des dispositifs.

Des progrès ont été réalisés dans l'exécution budgétaire, suite à la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 17 décembre 2007. Celle-ci a plafonné le taux de mise en réserve sur les crédits destinés à la sécurité sociale. Elle a en outre encadré le calendrier des versements.

En 2008, au-delà du respect des prescriptions de cette circulaire, les crédits mis en réserve sur les dispositifs en cause ont été systématiquement débloqués. Ainsi, les crédits ouverts pour s'acquitter des montants dus aux organismes de sécurité sociale ont été effectivement utilisés à cette fin, ce qui n'était pas toujours le cas lors des exercices précédents.

En ce qui concerne les *prévisions*, les progrès sont beaucoup plus limités, même si, en termes de méthode, les prévisions de l'ACOSS en matière d'exonérations ciblées ont été reprises lors de l'élaboration du PLF, ce qui a permis de limiter l'insuffisance de crédits.

Ainsi, l'exercice de prévision continue de comporter une marge d'incertitude plus ou moins importante selon les dispositifs, ce qui conduit dans nombre de cas à une budgétisation insuffisante.

En 2008, l'insuffisance de crédits au titre de la LFI a diminué de 34 % pour les exonérations ciblées (passant de 1 788 M€ à 1 182 M€) et de 53 % pour les prestations de solidarité (passant de 882 M€ à 416 M€). En revanche, pour les prestations logement, le montant prévu en LFI pour 2007 était supérieur de 87 M€ au coût du dispositif alors qu'en 2008 était constatée une insuffisance de 353 M€.

Malgré des progrès, l'insuffisance budgétaire représente 5,1 % du coût des prestations de solidarité (contre 11,2 % en 2007), 4,5 % du coût des prestations de logement (contre un excédent de 1,2 % en 2007) et 27,1 % du coût des exonérations ciblées (contre 43,1 % en 2007).

La résorption de ces écarts n'a pas encore trouvé de solution. En effet, d'une part, les crédits ouverts en LFR n'ont couvert qu'une faible part (environ un tiers) de l'insuffisance budgétaire en 2008 (tout comme en 2007) ; d'autre part, les crédits ouverts dans la LFI de 2009 ont été insuffisants pour couvrir à la fois les sommes dues au titre de l'exercice budgétaire et les dettes de(s) l'année(s) précédente(s).

Il est donc nécessaire d'améliorer les prévisions budgétaires et d'ouvrir des crédits en loi de finances pour couvrir les sommes dues, tant au titre de l'exercice en cause que pour les dettes accumulées au cours des années passées.