

Chapitre II

Les résultats et le financement des régimes sociaux

PRÉSENTATION

Le régime général a connu en 2006 un déficit de 8,7 Md€ et de 9,8 Md€ si on inclut la part de FSV qui lui est imputable. Tous régimes et fonds de financement confondus le déficit a été de 10,3 Md€. De leur côté, les dettes de l'Etat à l'égard de l'ensemble des régimes ont augmenté de 8,2 Md€ à 9,1 Md€. Le rapport présente ces différents résultats avant d'examiner comment les besoins de financement qui en résultent sont couverts par des mesures de trésorerie dans le cadre des plafonds votés par le Parlement.

Le chapitre présente ensuite les besoins de financement à fin 2006, les scénarii jusqu'en 2009 annexés au PLFSS, les déficits pris en charge par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et les réserves constituées par le fonds de réserve pour les retraites.

I - Les résultats financiers

A – Les résultats du régime général

Le déficit du régime général tel qu'il ressort des comptes combinés des branches s'établit en 2006 à 8,7 Md€, en baisse sensible par rapport à 2005 (11,6 Md€) et 2004 (13,2 Md€). Si comme l'an dernier toutes les branches demeurent déficitaires, elles présentent des évolutions différentes : les branches maladie, AT-MP et famille réduisent sensiblement leur déficit de 8,0 Md€ à 5,9 Md€ pour la première, de 438 M€ à 59 M€ pour la deuxième et de 1,3 M€ à 0,9 Md€ pour la troisième.

Résultats des branches du régime général

	<i>En M€</i>	
	2005	2006
Maladie	-8 008	5 936
AT – MP	- 438	59
Famille	-1 314	-891
Retraite	-1876	-1 854
Total Régime général	-11 636	-8 740

Source : comptes du régime général

En revanche, le déficit de la branche retraite reste quasiment stable à 1,8 Md€. Toutefois, ce résultat ne rend compte que partiellement des difficultés de la branche dont les prestations non contributives sont financées par le FSV. La Cour estime que pour avoir une image de la

situation financière de la branche retraite²³, le résultat du FSV doit être additionné à celui de la branche au prorata de la part de prestations financées par le FSV à chacun des régimes. Le déficit de la branche retraite n'est plus alors de 1,9 Md€ mais de 3 Md€

Le résultat combiné du régime général et du FSV passe alors de -8,7 Md€ à -9,8 Md€. Il reste cependant en nette amélioration par rapport à 2005 (-13,3 Md€).

B – Les résultats consolidés des régimes obligatoires de base et des fonds de financement

Le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base s'établit en 2006 à 8 Md€ contre 11 Md€ en 2005 et le besoin de financement des régimes sociaux (y compris FSV et FFIPSA) à 10,2 Md€ contre 14,4 Md€ en 2005.

En M€

	2005	2006
Régime général	-11 636	-8 740
<i>dont :</i>		
CNAM	-8 008	-5 936
CNAM AT-MP	-438	-59
CNAVTS	-1 876	-1 854
CNAF	-1 314	-891
Régimes spéciaux	304	5592
Régimes agricoles	22	-93
<i>dont exploitants agricoles*</i>	-134	-222
Régimes des non agricoles	307	412
<i>dont :</i>		
CANAM	309	
ORGANIC	-45	-
CANCAVA	32	
Autres		
Ensemble des régimes de base	-11 005	-7 829
FSV	-2 005	-1 259
FFIPSA	-1 401	-1 296
Besoin global de financement*	-14 411	-10 162

*Le FFIPSA reprenant le déficit du régime des exploitants agricoles, ce dernier est déduit pour le calcul du total des besoins de financement.

Source : Direction de la sécurité sociale

23. Voir le rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale 2006, juin 2007, pp. 116 et s.

II - Les dettes de l'Etat envers les régimes sociaux

Outre leurs déficits, les régimes de sécurité sociale sont grevés par les créances qu'ils détiennent sur l'Etat et qui sont en augmentation. Ces créances font désormais l'objet de deux documents différents. Elles figurent tout d'abord dans le bilan de l'Etat et dans celui des organismes créanciers. La Cour a vérifié à l'occasion de la certification des comptes de l'Etat et de celle des comptes du régime général l'exactitude des montants figurant de part et d'autre. Elles sont retracées également dans un second document intitulé « état semestriel des créances et dettes envers les régimes obligatoires de base de sécurité sociale », prévu par l'article 17 de la loi organique du 2 août 2005 pour être remis au Parlement. Ces deux documents répondent à des préoccupations et des méthodologies différentes.

A – Les dettes inscrites dans le bilan de l'Etat

L'établissement de la comptabilité de l'Etat en droits constatés a permis d'établir pour la première fois une liste précise des dettes et créances de l'Etat envers les organismes sociaux. Au 31 décembre 2006, les dettes comptabilisées à ce titre dans le bilan de l'Etat s'élevaient à 9,13 Md€ en incluant les charges à payer constatées en fin d'exercice, soit une progression au cours de l'exercice 2006 de près d'un milliard d'euros²⁴.

Ces dettes se décomposent comme suit :

24. Ces données s'entendent déduction faite des créances que l'Etat a sur la sécurité sociale.

Les dettes de l'Etat envers la sécurité sociale au 31 décembre 2006

En M€

	Régime général	Autres régimes	Total
Prestations sociales santé-solidarité	2 492,56	2,97	2 495,53
<i>dont AME</i>	920,24	0,00	920,24
Prestations sociales logement	567,39	14,54	581,93
Exonérations de cotisations sociales	4 055,00	989,79	5 044,79
<i>dont exonérations ciblées</i>	2 782,28	613,15	3 395,44
<i>dont « dettes anciennes »</i>	1 209,01	132,38	1 341,38
Autres dispositifs	128,70	881,44	1 010,14
TOTAL	7 243,65	1 888,74	9 132,39

Source : comptabilité de l'Etat (y compris produits à recevoir)

Les créances inscrites dans les comptes des organismes de sécurité sociale au 31 décembre 2006, y compris les produits à recevoir comptabilisés en fin d'exercice, correspondent aux dettes comptabilisées par l'Etat à quelques millions d'euros près. De leur côté, les comptes du régime général font apparaître un montant total de droits sur l'Etat de 7,2 Md€ dont 5,8 Md€ de créances et 1,4 Md€ de produits à recevoir.

Pour autant, le rapprochement des comptes de l'Etat avec ceux des organismes de sécurité sociale fait apparaître des différences dans la ventilation des dettes et créances au bilan. En effet, les charges à payer comptabilisées par l'Etat en fin d'exercice ne correspondent pas nécessairement aux produits à recevoir présentés dans les comptes des organismes de sécurité sociale alors que, par nature, ces montants devraient être proches.

Hors produits à recevoir, les créances les plus importantes sont relatives aux exonérations de cotisations sociales (4,5 Md€), dont 1,3 Md€ au titre des dettes antérieures à 2002²⁵ notamment pour le plan textile. En ce qui concerne le régime général, ces derniers chiffres sont respectivement de 3,5 Md€ et 1,2 Md€. Et les créances sur l'Etat au titre des prestations santé-solidarité s'élèvent à 1,6 Md€, dont 0,8 Md€ au titre de la seule aide médicale d'Etat, et celles au titre des prestations logement à 0,6 Md€.

Si l'établissement du bilan de l'Etat a permis enfin la reconnaissance par ce dernier des « dettes anciennes », il n'en demeure

25. Voir le rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale, juin 2007, p. 27.

pas moins qu'il ne les a toujours pas réglées. Ainsi qu'elle l'a indiqué dans son rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale 2006, la Cour estime que cette situation ne saurait se prolonger sans affecter la sincérité des états financiers du régime général. Dès lors que l'Etat vient de reconnaître ses dettes dans ses comptes 2006, il doit s'en acquitter dans les meilleurs délais.

Afin d'éviter la reconstitution de nouvelles dettes, il importe que l'Etat inscrive des dotations budgétaires suffisantes pour faire face à ses engagements et pour éviter qu'ils ne s'accroissent d'année en année.

B – L'état semestriel des créances et dettes envers les régimes obligatoires de base

En application de l'article 17 de la loi organique du 2 août 2005, le Gouvernement communique deux fois par an au Parlement un document intitulé « état semestriel des créances et dettes envers les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ». Ce document ne retrace en réalité ni une situation de trésorerie, ni une situation des créances et dettes au sens comptable.

En bonne logique, l'arrêté au 31 décembre devrait être très proche du tableau ci-dessus, sauf cas de litige ou en raison d'une différence de comptabilisation²⁶. Or tel n'est pas le cas.

En effet, partant des dettes brutes, l'état semestriel établit une situation nette en défalquant les versements effectués entre le 1^{er} et le 20 janvier au titre des dettes nées au cours des exercices antérieurs²⁷. Le tableau communiqué au Parlement n'est donc ni un tableau de trésorerie au 31 décembre, ni un tableau de trésorerie au 20 janvier suivant car, à cette date, de nouvelles charges sont venues s'ajouter à la dette de l'État.

La Cour estime que le document présenté au Parlement devrait être cohérent avec la comptabilité en droits constatés. Ceci n'exclut pas par ailleurs de présenter une situation de trésorerie périodique.

26. C'est ce qui se produit pour l'allocation de logement sociale des salariés agricoles (379 M€) comptabilisée différemment par la CCMSA et par l'Etat.

27. Lesquels ne correspondent pas aux versements en période complémentaire déjà évoqués, intégrés au c/ 4831 de l'État, car ces derniers ne concernent que les crédits ouverts en loi de finances rectificative.

III - La couverture en 2006 des besoins de financement

Les régimes de sécurité sociale ne sont autorisés à couvrir leurs besoins de financement que par des mesures de trésorerie. Dans l'esprit du code de la sécurité sociale, les plafonds d'avances autorisés par le Parlement doivent permettre aux organismes gestionnaires de faire face aux variations de trésorerie qui résultent des décalages en cours d'année entre l'encaissement des recettes et les tirages destinés au paiement des prestations et des dépenses administratives. Dans les faits, depuis plusieurs années, les plafonds votés n'ont plus aucun rapport avec leur objet mais financent les déficits cumulés des régimes entre deux plans de reprise de dettes.

A – Les plafonds d'avances autorisés en 2006

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (article 33) a autorisé six régimes obligatoires de base à « couvrir leurs besoins de trésorerie par des ressources non permanentes » dans les limites suivantes :

Plafonds d'avances votés

En Md€

	2005	2006
Régime général	13,0	18,5
FFIPSA	6,2	7,1
CNRACL ²⁸	0,5	0,55
CANSSM ²⁹	0,2	0,3
FSPOEIE ³⁰	/	0,15
CNIEG ³¹	0,5	0,475
Caisse de la RATP	/	0,05

Source : LFSS

Si les plafonds des différentes caisses de retraite répondent aux stricts besoins de trésorerie, le niveau élevé déjà observé en 2005 et la forte augmentation des plafonds pour le régime général (+42 %) et le FFIPSA (+14,5 %) en 2006 sont la conséquence directe des dettes

28. Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

29. Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

30. Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

31. Caisse nationale des industries électriques et gazières.

existantes au 1^{er} janvier et de l'insuffisance, voire de l'absence de mesures de redressement. Cette augmentation traduit la dégradation qui était attendue en 2006 des comptes du régime général et de celui des exploitants agricoles. La perspective d'une nouvelle aggravation a conduit la LFSS pour 2007 à porter le plafond du régime général à 28 Md€, celui du FFIPSA restant inchangé.

B – Le découvert du régime général

1 – Le besoin de financement pour 2006

En 2006, le réseau des URSSAF et l'ACOSS ont collecté 317,2 Md€, dont 284,9 Md€ au titre du régime général ; de son côté, l'ACOSS a décaissé 328,5 Md€, dont 296,3 Md€ ont été consommés par les caisses prestataires du régime général. Il s'ensuit que les décaissements ont dépassé de plus de 11 Md€ les encaissements.

Au 31 décembre 2006, la trésorerie de l'ACOSS présentait une situation négative de 12,6 Md€, contre 6,9 Md€ fin 2005. Sans un versement de la CADES de 5,7 Md€ au titre de la reprise du déficit de l'assurance maladie, le besoin de financement eût été de 18,3 Md€

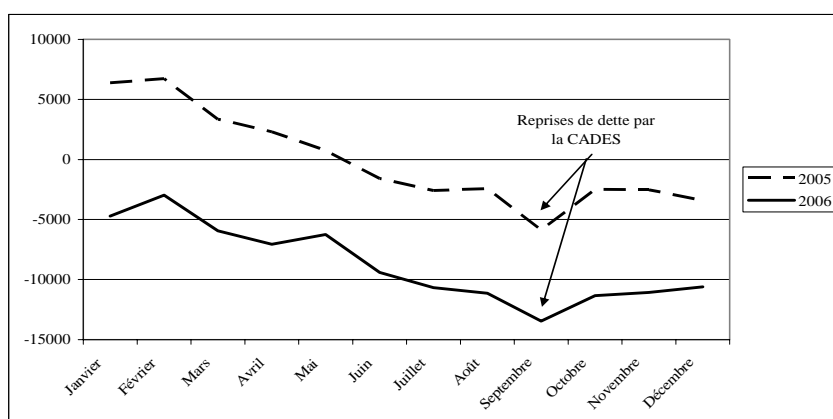
Cette dégradation ne s'explique que partiellement par le déficit du régime général de 8,7 Md€, dont l'impact sur la trésorerie a été réduit à 3 Md€ par le versement de la CADES. Trois autres éléments principaux y ont contribué. En premier lieu, la CNAMTS a dû accroître de presque 1 Md€ son avance aux hôpitaux pour leur permettre de faire face à la montée en charge de la tarification à l'activité. Cette somme n'apparaît pas dans son résultat, mais elle impacte son bilan. En second lieu, les dettes de l'État à l'égard du régime général se sont encore accrues de 475 M€, ce chiffre recouvrant des évolutions contrastées³².

Enfin, comme indiqué plus haut, la dégradation de la situation financière du FSV a conduit à faire supporter à la CNAVTS le besoin de financement induit. Au 31 décembre 2006, le montant des déficits cumulés depuis 2001 atteignait ainsi 5 Md€. A cette date, la dette du FSV à l'égard de la CNAVTS atteignait même 5,9 Md€ contre 4,6 Md€ fin 2005. Le coût de cette créance est supportée par la CNAVTS et entraîne pour celle-ci une charge de 300 M€

32. La dette concernant l'aide médicale d'État est ainsi passée de 680,8 à 920,2 M€ et celle concernant la compensation des exonérations dites « ciblées » a progressé de 657 M€. En revanche, d'autres dettes ont diminué (celles concernant les allègements généraux et les aides au logement).

Le graphique suivant, qui compare la trésorerie mensuelle moyenne des exercices 2005 et 2006, met en lumière la dégradation de la situation du régime général. Alors qu'en 2005, la trésorerie avait été globalement positive pendant la première moitié de l'année, en 2006, elle a été constamment déficitaire (hormis un petit nombre de jours).

Evolution 2005-2006 du niveau mensuel moyen de la trésorerie (en M€)



Source : ACOSS

2 – Les moyens de financement et leur impact

Jusqu'à la fin 2006, l'ACOSS ne pouvait recourir, pour se financer, qu'à des prêts à court terme consentis par la caisse des dépôts et consignations (CDC) à un taux variant en fonction inverse de la durée séparant la demande du prêt de sa mise en place (voir encadré).

La rémunération des emprunts de l'ACOSS auprès de la CDC et les titres de créances négociables

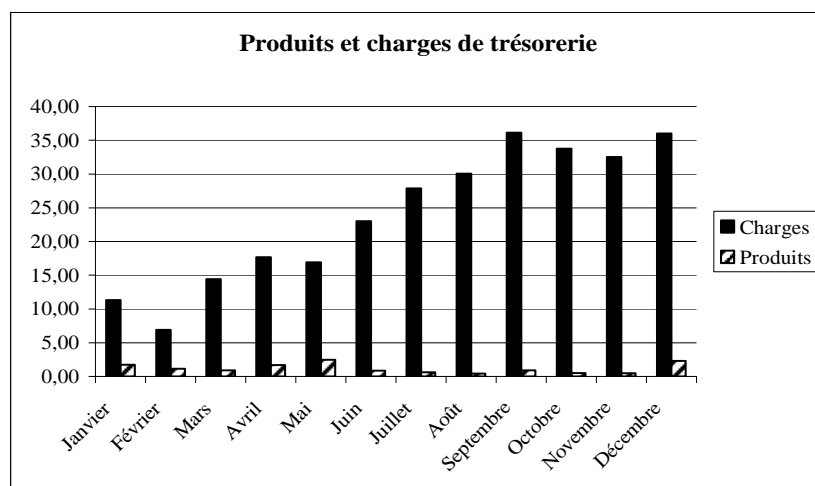
Une convention entre l'ACOSS et la CDC valable pour les années 2006 à 2010 prévoit les modalités suivantes. En premier lieu, l'ACOSS doit fournir chaque mois des prévisions glissantes à trois mois qui comportent un minimum et un maximum. Si, le moment venu, le besoin de financement (estimé ou réel) est inférieur au minimum ou supérieur au maximum, l'ACOSS doit verser une pénalité. En contrepartie, l'ACOSS bénéficie de taux qui évoluent en fonction inverse de la durée de l'emprunt. La performance de la gestion de la trésorerie dépend donc de la qualité des prévisions qui, globalement, est bonne.

Des billets de trésorerie (titres de créance négociables) ont été émis par l'ACOSS en fin d'année, et ont été rémunérés au taux Eonia + 1 point de base, donc à un niveau plus intéressant que celui des emprunts de un à six mois à la CDC. Mais les conditions d'émission sont très différentes.

NB : Eonia, qui est le taux des transactions au jour le jour traitées sur le marché interbancaire de la zone euro, a varié en 2006 entre 2,08 % et 3,69 %, la moyenne étant de 2,84 % et la médiane de 2,83 %. Le point de base représente 0,01 %.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a autorisé l'ACOSS à émettre elle-même des titres de créance négociables à court terme. Un premier emprunt de 4,96 Md€ a été levé le 28 décembre 2006 pour une durée de quinze jours avec pour souscripteur unique la caisse de la dette publique³³. Au 31 décembre 2006, les dettes de l'ACOSS se montaient, outre ces 4,96 Md€ envers l'Etat, à 7,73 Md€ envers la CDC.

L'ACOSS ayant été emprunteuse tout au long de l'année 2006, les intérêts versés en 2006 ont été très supérieurs à ce qu'ils avaient été en 2005 (285,3 M€ contre 45,6 M€) et les intérêts reçus de la CDC très inférieurs (14,1 M€ contre 38,3 M€). Le solde net s'est donc fortement dégradé, tombant de -7,4 M€ à -271,2 M€



Source : ACOSS

Dans ces conditions, l'impact sur les comptes des branches a été significatif. L'ACOSS en effet verse des intérêts aux branches quand elles

33. Cette mutualisation de la trésorerie des administrations publiques a permis de réduire leur taux d'endettement global. Cf. le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2007, p. 11.

sont créditrices, et leur en compte quand elles sont débitrices³⁴. En 2006, seule la CNAF a encore, sur l'exercice, un solde global créditeur de 56,8 M€ d'intérêts. La CNAMTS doit au contraire verser 132,6 M€ d'intérêts et la CNAVTS 256,6 M€, pour, il est vrai, 82,8 Md€ de décaissements, soit 0,31 %.

C – Le financement du FFIPSA

Au 31 décembre 2006, le FFIPSA détenait toujours une créance sur l'Etat de 661,7 M€ correspondant au solde non couvert du BAPSA dont la Cour réitère sa recommandation de rapide apurement. Par ailleurs, suite au report à nouveau des déficits de 2005 et 2006, le FFIPSA présentait au 31 décembre 2006 une situation nette négative de 2,7 Md€ contre 1,4 Md€ pour l'exercice 2005.

La trésorerie du FFIPSA est assurée par la CCMSA dans la limite du plafond d'avances de 7,1 Md€ voté par le Parlement. Une convention de mandat a été signée à cette fin entre ces deux organismes pour financer par des ressources d'emprunt le découvert du FFIPSA. Après mise en concurrence, la CCMSA a retenu un syndicat bancaire comprenant Calyon, la CRCA de Paris et BNP-Paribas et passé avec lui une convention d'ouverture de crédit à court terme (OCC)³⁵. Au 31 décembre, les dettes à l'égard de la CCMSA s'élevaient à 3 093,3 M€ au titre des prestations et 36,1 M€ au titre des intérêts.

Au total, le FFIPSA ne peut compléter le financement des prestations des exploitants agricoles gérés par les caisses de MSA qu'en demandant à la caisse centrale de MSA de procéder à un emprunt (de 3,1 Md€) pour financer son découvert. Cet emprunt a été garanti par une lettre de confort du FFIPSA alors même que celui-ci présente une situation nette négative justifiant le recours à cet emprunt. Or, le FFIPSA ne dispose ni des actifs ni de ressources propres lui permettant de faire face à ses engagements, alors que les prévisions de la loi de financement pour les prochaines années (voir ci-dessous) font apparaître un déficit annuel supérieur à 2 Md€

34. 93,75 % du taux Eonia quand le solde de la caisse est créditeur à l'ACOSS, 125 % de ce taux quand le solde est débiteur. L'ACOSS est nécessairement gagnante, mais la différence entre les intérêts qu'elle paie et ceux que lui versent les caisses prestataires vient en déduction de la dotation prélevée sur les recettes des branches pour le financement du recouvrement.

35. L'OCC comprend deux tranches, une tranche A sous forme de découvert référence EONIA et une tranche B par avis de tirage référence EURIBOR, le tout compris dans des plafonds d'encours autorisés variant entre 5,2 Md€ et 6,7 Md€

Dès lors que l'Etat a confirmé à l'occasion de l'établissement de son bilan d'ouverture qu'il ne considèrerait pas le FFIPSA comme un opérateur de l'Etat dont il aurait à reprendre la situation nette dans son bilan, le montage actuel dissimule le déficit réel du régime des exploitants agricoles. La question de l'existence même du FFIPSA se trouve posée comme la Cour l'a souligné dans de précédents rapports³⁶. L'affectation de ressources de nature fiscale ne saurait être invoquée à l'encontre de la suppression du FFIPSA, le conseil constitutionnel ayant déjà statué sur la possibilité d'affecter directement des recettes d'origine fiscale à un organisme privé chargé d'une mission de service public³⁷.

En tout état de cause, dans la mesure où l'Etat n'entend pas faire jouer la possibilité prévue par la loi d'accorder au FFIPSA une subvention budgétaire, seul un apport de ressources fiscales est de nature à apurer la situation actuelle et à assurer un équilibre durable des comptes du régime des exploitants agricoles (sans préjudice d'un effort contributif supplémentaire de la part des exploitants agricoles, comme le montre le chapitre XII).

IV - Les besoins de financement jusqu'en 2009

Les comptes arrêtés à fin 2006 et les scénarios pour 2007-2009 annexés aux PLFSS pour 2006 puis 2007 font apparaître la persistance d'importants besoins de financement pour les régimes de sécurité sociale. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les mécanismes mis en place pour suppléer à l'insuffisance actuelle ou future de ressources des régimes sont aujourd'hui soit limités dans leur effet -cas de la CADES- soit eux-mêmes grevés par le déficit des régimes -cas du fonds de réserve pour les retraites (FRR)-.

A – Les déficits cumulés à fin 2006

En dehors de la reprise par la CADES des déficits de l'assurance maladie intervenue en 2004, 2005 et 2006, les autres branches du régime général et les fonds de financement ont accumulé sur cette période des déficits qui s'élèvent à 6,9 Md€ pour le régime général et à 15,4 Md€ pour l'ensemble, contre 9,8 Md€ à fin 2005.

36. Voir le rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006 et rapport au Sénat sur la protection sociale agricole, janvier 2007 annexé au rapport d'information n° 304 de la commission des affaires sociales du Sénat du 9 mai 2007.

37. Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998.

**Besoins de financement cumulés du régime général
et des fonds de financement à fin 2006**

En Md€

	2004	2005	2006	Besoins de financement cumulés
Régime général*	+0,3	-3,6	-3,0	-6,9
FSV	-1,8	-2	-1,3	-5,1
FFIPSA (dette BAPSA)	-3,2	-1,4	-1,3	-3,4**
Total				-15,4

* Les besoins de financement du régime général sont exprimés après reprise de dettes par la CADES ; en outre ce chiffre ne tient pas compte de l'excédent de 0,3 Md€ de la CNAVTS affecté au FRR.

** Le total de 3,4 Md€ rend compte de la reprise d'une partie du déficit du FFIPSA à hauteur de 2,5 Md€ par le budget de l'Etat en loi de finances rectificative pour 2005.

Source : LFSS pour 2006 pour la colonne 2006. Tableau Cour des comptes

B – Les scénarii 2007-2009 annexés aux projets de lois de financement

Depuis la loi organique du 2 août 2005, les lois de financement de la sécurité sociale doivent contenir pour l'année concernée par la loi et les trois années suivantes un tableau des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes (et donc du solde) de chacune des branches des régimes et des fonds concourant à leur financement³⁸. Ces tableaux permettent de suivre d'une année sur l'autre la trajectoire prévue de la situation financière des régimes et des fonds qui les financent.

Ces objectifs de dépenses et prévisions de recettes reposent sur certaines hypothèses économiques. La loi de financement pour 2006 présentait une hypothèse de croissance moyenne (2,6 %) ; celle pour 2007 présentait au contraire une hypothèse basse (2,25 %) et une haute (3,0 %). Bien que les exercices ne soient pas rigoureusement comparables, l'évolution des soldes du régime général prévue dans la LFSS pour 2007 montrait déjà que le redressement attendu pour 2007 et 2008 est plus lent que celui précédemment escompté dans la loi pour 2006.

Les scénarios qui seront présentés dans l'annexe au prochain PLFSS pour 2008 tiendront compte des nouvelles données économiques et de l'aggravation du déficit pour 2007, constatée par la commission des comptes en juillet 2007 (la prévision de déficit pour le régime général a été réévaluée de 8 Md€ à 12 Md€). Les données disponibles mettent déjà

38. Annexe B de la LFSS.

en évidence cependant le report dans le temps des perspectives de redressement, comme le montre le tableau qui suit.

Soldes prévisionnels 2007-2009

En Md€

Régime général				
	2007	2008	2009	Cumul 2007-2009
LFSS 2006	- 6,5	- 4,2	- 1,8	-12,5
LFSS 2007 (hypothèse basse)	- 8,0	- 6,6	- 3,8	-18,4
LFSS 2007 (hypothèse haute)	- 8,0	- 5,0	- 0,3	-13,3

Source : LFSS pour 2006 et 2007

De même, le FFIPSA présente une dégradation sensible de ses résultats prévisionnels dans les deux hypothèses. En revanche, les résultats du FSV connaîtraient une amélioration plus rapide que prévu initialement puisqu'il pourrait retrouver l'équilibre dès 2009 dans les deux hypothèses de croissance retenues par la loi de financement pour 2007, du fait d'une réduction plus forte du nombre de chômeurs.

Soldes prévisionnels 2007-2009

En Md€

	FSV				FFIPSA			
	2007	2008	2009	2007-009	2007	2008	2009	2007-2009
LFSS 2006	- 1,4	- 1,1	- 0,5	-3	- 1,8	- 1,8	- 1,9	-5,5
LFSS 2007 (hypothèse basse)	- 0,6	- 0,5	0	-1,1	- 2,1	- 2,1	- 2,2	-6,4
LFSS 2007 (hypothèse haute)	- 0,6	- 0,4	0	-1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	-6,3

Source : LFSS pour 2006 et 2007

En fonction de l'hypothèse retenue, les besoins de financement prévisionnels cumulés sur 2007-2009 étaient évalués en LFSS 2007 entre 13,3 Md€ et 18,4 Md€ pour le régime général (contre 12,5 Md€ dans la prévision initiale) ; à 6,3 Md€ ou 6,4 Md€ (contre 5,5 Md€) pour le FFIPSA et entre 1,1 Md€ et 1 Md€ pour le FSV.

Les besoins de financement prévisionnels cumulés entre 2007 et 2009 atteindraient ainsi, selon les hypothèses retenues, entre 20,6 Md€ et 25,9 Md€. Si l'on ajoute les déficits cumulés à fin 2006, on obtient un besoin de financement variant entre 35 Md€ et 40 Md€ à horizon 2009, auquel il convient d'ajouter l'incidence de l'aggravation des déficits, estimée pour 2007 à 4 Md€.

C – Les déficits pris en charge par la CADES

1 – Le versement à l'ACOSS

En application de la loi sur l'assurance maladie du 13 août 2004, la CADES a versé à l'ACOSS 5,7 Md€ au titre de la reprise du déficit de la branche maladie pour 2006³⁹.

Passifs repris par la CADES depuis 1996

En Md€

Année de reprise de dette	1996	1998	2003	2004	2005	2006	Total au 31/12/2006
Régime général	20,89	13,26					34,15
Assurance maladie				35,0	6,61	5,7	47,31
Etat	23,38						23,38
CANAM	0,45						0,45
Champ FOREC			1,28	1,09			2,37
TOTAL	44,72	13,26	1,28	36,09	6,61	5,7	107,66

Source : CADES

2 – L'amortissement de 2006

L'article 30 de la LFSS pour 2006 avait fixé l'objectif d'amortissement de la dette sociale par la CADES à 2,4 Md€. Cet objectif (rectifié dans la LFSS pour 2007 à 2,773 Md€) a été légèrement dépassé puisqu'il s'établit pour 2006 à 2,82 Md€.

Toutefois, sa réalisation doit s'apprécier compte tenu de la suppression, à partir de 2006, du versement annuel à l'Etat pour un montant de 3 Md€ au titre du remboursement des charges d'intérêt et de l'amortissement du principal de la dette du régime général reprise par

39. Ce montant est légèrement inférieur au montant prévisionnel de 6 Md€ en raison d'un trop versé à l'ACOSS en 2005 suite à un moindre déficit constaté en 2005 par rapport à la prévision initiale. Ce versement porte la totalité des passifs repris par la CADES à 107,66 Md€ fin 2006.

l'Etat à la fin de 1993⁴⁰. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette diminution des charges a amélioré nettement le résultat de la CADES en 2006.

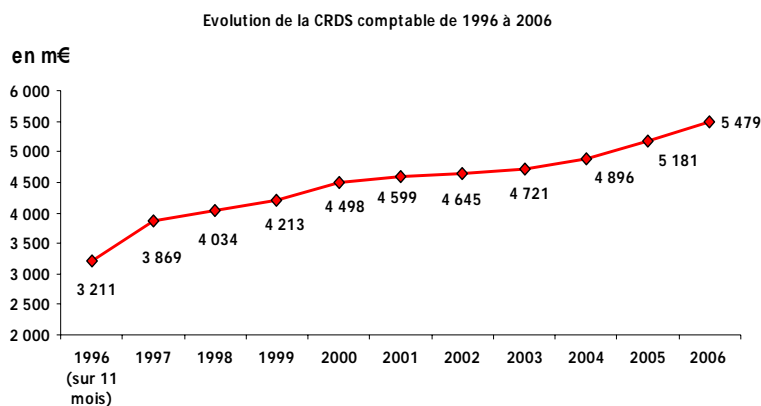
Résultats de la CADES 2000-2006

En Md€

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I – Produit net bancaire (coût du refinancement- produits de trésorerie)	-1,46	-1,56	-1,44	-1,43	-1,55	-2,55	-2,66
II – Produits et charges d'exploitation non bancaires (CRDS- versements à l'Etat et aux OSS)	2,6	2,73	1,66	0,44	0,80	2,18	5,47
Total	1,14	1,17	0,22	-0,99	-0,75	-0,37	2,81

Source : CADES. Tableau Cour des comptes

En outre, comme le montre le graphique ci-après, les ressources de la CADES ont continué de croître à un rythme soutenu (5,8 % en 2005, 5,7 % en 2006 contre 3,7 % en 2004 et 1,6 % en 2003).



Au total, et en dépit de la diminution importante des charges et de la bonne tenue des ressources, l'endettement global de la CADES a augmenté en 2006 en raison de la reprise du déficit de la CNAMTS. La situation nette s'élève à -75,6 Md€ fin 2006 (contre -72,7 Md€ fin 2005 et

40. Il s'agit de la partie des déficits antérieurs à 1993 non apurée à fin 1995 par le fonds de solidarité vieillesse.

-65,7 Md€ fin 2004). L'objectif d'amortissement fixé par la LFSS pour 2007, 2,5 Md€, reste très proche de l'objectif initial de 2006 (2,4 Md€).

3 – Les perspectives

La loi du 13 août 2004 avait décidé par avance la reprise des déficits de la branche maladie pour un montant maximum de 50 Md€ jusqu'en 2006 inclus. Même si ce montant n'a pas été tout à fait atteint et si l'assurance maladie reste largement déficitaire en 2007, aucune nouvelle reprise de déficit ne peut avoir lieu au titre de la loi de 2004.

Désormais, de nouvelles reprises de déficits ne peuvent s'effectuer que dans les conditions prévues par l'article 20 de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Celle-ci n'interdit pas un nouvel accroissement de l'endettement mais elle subordonne « tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale à (...) une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale ». Cette dernière était estimée fin 2006 entre 13 et 19 ans correspondant respectivement à une probabilité de 5 % et de 95 % de respecter cette échéance. Ces durées d'amortissement ne sont pas figées. Elles peuvent évoluer dans le temps en fonction des modifications affectant les hypothèses économiques et les marchés financiers. En conséquence, l'application de l'article 20 de la loi organique suppose que le calcul du supplément de recettes de CRDS soit effectué sous les mêmes hypothèses que celles utilisées pour déterminer la fourchette de durées d'amortissement avant transfert d'un nouveau montant de dettes.

V - Les réserves constituées par le fonds de réserve pour les retraites (FRR)

En 2006, le FRR a reçu 1,5 Md€ au titre du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine, en augmentation de 20,9 % par rapport à 2005. Cette forte progression revêt toutefois un caractère exceptionnel dû à la modification des conditions d'assujettissement des PEL prévue par la LFSS 2006. En son absence, le produit de cette recette aurait stagné.

Cette ressource est la seule recette significative reçue par le FRR en 2006. Du fait des déficits constatés en 2005 par la CNAVTS et le FSV, le FRR n'a pu bénéficier d'aucun reversement au titre des excédents de ces organismes. De même, comme l'année précédente, il n'a reçu aucune recette de privatisation ou liée à des mesures exceptionnelles, comme cela

avait été le cas pour les licences de téléphonie mobile UMTS⁴¹. Au total, les abondements dont a bénéficié le FRR depuis sa création atteignent à peine 21 Md€

Certes, la gestion des placements a généré un résultat de 2,1 Md€ en 2006 qui représente les produits financiers nets de charges financières et administratives (ces dernières ont été de 68 M€)⁴². Au 31 décembre 2006, le résultat cumulé depuis la création du fonds qui s'ajoute aux abondements s'élève à 3,9 Md€ et la valeur des capitaux propres (valeur de marché) à 27,5 Md€, après prise en compte des plus-values latentes sur instruments financiers (2,6 Md€).

Les ressources, les résultats et les capitaux propres du FRR*

En M€

	2004	2005	2006
Abondements de l'exercice	2 158,0	1 529,3	1 545,3
- Prélèvement social de 2 %	1 211,6	1 271,4	1 537,1
- Excédent de la CNAVTS (N-1)	945,9	254,6	-
- Excédent du FSV (N-1)	-	-	-
- Privatisations	-	-	-
- Parts de caisses d'épargne	-	-	-
- Licences UMTS	-	0,1	2,8
- Autres (contribution sur l'épargne salariale et consignations prescrites)	0,5	3,2	5,3
(1) Abondements cumulés	17 891,9	19 421,2	20 966,5
Résultat de l'exercice (produits financiers nets)	383,6	725,8	2 133,3
(2) Résultats cumulés (réserves)	1 054,1	1 779,9	3 913,2
(3) Plus-values financières latentes	310,6	2 050,0	2 586,0
(4)=(1)+(2)+(3) Capitaux propres	19 256,6	23 251,2	27 465,7

*Ce tableau présenté selon les normes comptables est légèrement différent de celui de l'an dernier : il distingue les ressources qui abondent le fonds du résultat des placements (produits financiers). Par ailleurs, la partie de la soulte IEG de 3 Md€ que gère le FRR pour le compte de la CNAVTS n'est pas comprise dans ce tableau dans la mesure où elle est sans incidence sur son financement.

Source : Comptes du FRR

Dans les conditions actuelles de déficit de la CNAVTS et du FSV, la fraction de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et du patrimoine constitue la seule ressource pérenne du FRR. Le COR a

41. Le FRR perçoit cependant des redevances annuelles sur les licences : elles se sont élevées à 2,8 M€ et pourraient atteindre 5 M€ en rythme de croisière.

42. Depuis juin 2004, date à laquelle le FRR a effectué ses premiers investissements financiers, le rendement annuel moyen, net des frais de toute nature, s'élève à 10,5 % soit 6,1 % au-delà du coût moyen d'endettement de l'Etat estimé pour la période 2006-2020.

effectué des projections sous diverses hypothèses de chômage à l'horizon 2020. Dans l'hypothèse d'un chômage ramené à 4,5 % à partir de 2015 et à réglementation constante, « le montant des réserves serait inférieur d'environ 20 % à l'objectif qui avait été envisagé lors de la création du FRR ». Dans les scénarios d'un taux de chômage de 7 % et 9 %, « le montant des réserves serait réduit de plus de 30 % et de près de 50 % par rapport au scénario à 4,5 % »⁴³.

En l'état actuel, ses capitaux propres ne représentent que 16 % de l'objectif assigné en 2000 au FRR (soit 24,4 Md€ constants pour un objectif de 152,4 Md€ constants).

*

* *

Les régimes sociaux n'ont pas connu le redressement escompté et n'ont réduit leur déficit en 2006 que grâce à des recettes exceptionnelles. La situation apparaît donc très préoccupante et conduit à une forte augmentation de la dette sociale, que la Cour a jugée « contraire à la « règle d'or » qui réserve l'emprunt au financement de dépenses d'investissement », et « en décalage avec les perspectives démographiques du pays »⁴⁴. En l'absence de mesures correctives, les déficits cumulés dépasseront 40 Md€ à fin 2009, malgré la reprise de près de 50 Md€ par la CADES de 2004 à 2006. Ces déficits se traduisent par des tensions de plus en plus coûteuses sur la trésorerie des régimes et un endettement rapidement accru. C'est pourquoi la Cour estime que le retour à l'équilibre annuel des comptes sociaux doit constituer la priorité des pouvoirs publics.

RECOMMANDATIONS

5. *Apurer les dettes anciennes de l'Etat vis-à-vis des régimes sociaux.*

6. *Publier annuellement en annexe de la loi de finances la fourchette des durées d'amortissement de la dette de la CADES, qui constitue la base de calcul en cas de mise en œuvre de l'article 20 de la loi organique.*

43. Conseil d'orientation des retraites, perspectives 2020 et 2050, rapport 2006, pp. 184 à 186.

44. Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation budgétaire, juin 2007, p. 92.