

Chapitre III

Les résultats et le financement des soldes

PRESENTATION

Ce chapitre rend compte des résultats financiers des régimes de sécurité sociale et analyse les éléments à prendre en compte pour apprécier leur besoin de financement¹²⁰. Ainsi, en 2004, hors remboursement de la dernière tranche de la dette du FOREC, les quatre branches du régime général affichent un résultat courant négatif. Au total, le résultat courant du régime général est déficitaire de 13,2 Md€ en 2004 (contre un déficit de 11,5 Md€ en 2003).

Toutefois, compte tenu des déficits du FSV et du BAPSA, le besoin global de financement des organismes de sécurité sociale (tous régimes confondus) et des fonds qui y contribuent atteint 14,2 Md€ en 2004 contre 12,7 Md€ en 2003, soit 4,2 % du total des ressources des régimes de base.

Depuis 1996, le Parlement fixe les limites dans lesquelles les besoins de trésorerie des régimes obligatoires de base peuvent être couverts par des ressources non permanentes. Les déficits cumulés du régime général au 31 décembre 2003 et la dégradation prévue des comptes au cours de l'année 2004 ont conduit le Parlement à relever à 33 Md€ le plafond d'avances pour le régime général. Le présent chapitre examine également dans quelles conditions ces avances ont été couvertes.

I - Les résultats financiers

A – Les résultats financiers du régime général

1 – Les résultats des branches du régime général

Comme en 2003, les résultats des branches du régime général sont affectés en 2004 par la reprise de provision liée au versement de la seconde et dernière tranche de remboursement de la dette du FOREC et par les écarts de provisions maladie et AT-MP qui améliorent le résultat d'ensemble du régime général, respectivement de 1,1 Md€ et de 0,21 Md€

120. Ce besoin de financement diffère de celui des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale.

Les résultats financiers des branches du régime général

M€

	2004			
	Résultat courant	Remboursement FOREC	Écarts sur provisions	Solde total
Maladie	- 12 288,4	474,0	172,0	- 11 642,4
AT-MP	- 315,4	89,6	42,0	- 183,8
Famille	- 561,2	204,2		- 357,0
Retraite	- 74,8	329,5		254,6
Régime général	- 13 239,9	1 097,3	214,0	- 11 929,2

Source : Cour des comptes

En 2004, en termes de résultat courant, toutes les branches sont devenues déficitaires alors qu'en 2003 les branches famille et retraite étaient encore excédentaires de respectivement 0,2 Md€ et 0,6 Md€. Bien que toujours déficitaire, la branche AT-MP voit son déficit courant se réduire de 0,6 Md€ en 2003 à 0,3 Md€ en 2004. Enfin, celui de la branche maladie continue de se dégrader à 12,3 Md€ contre 11,9 Md€ mais dans une proportion nettement moindre qu'entre 2002 et 2003 où le déficit avait quasiment doublé (6,1 Md€ en 2002).

Toutefois, pour apprécier le besoin de financement global de la branche retraite, il est nécessaire de tenir compte du fait que la CNAVTS supporte la quasi-totalité du besoin de financement du FSV, qui est de 0,6 Md€. Si on consolide le résultat courant de la CNAVTS avec celui du FSV, le besoin de financement global de la branche vieillesse atteint 0,7 Md€ (0,3 Md€ en 2003¹²¹).

2 – Les résultats d'ensemble du régime général

Les résultats financiers du régime général ont continué de se dégrader en 2004, mais dans une moindre proportion qu'en 2003. Le déficit courant s'établit ainsi à 13,2 Md€ en 2004 contre 11,5 Md€ en 2003 et 3,4 Md€ en 2002. La prise en compte du versement de la CADES de 1,1 Md€ et des reprises de provision (0,2 Md€) effectuées par la CNAMTS ramène le déficit à 11,9 Md€ contre 10,2 Md€ en 2003.

121. Le résultat courant de la branche retraite était de +0,6 Md€ en 2003 et le déficit du FSV de 0,9 Md€. En 2004, le résultat courant de la branche retraite est de -0,1 Md€ et le déficit du FSV de 0,6 Md€.

Enfin, la prise en compte du besoin de financement du FSV porte le besoin global de financement du régime général à 13,8 Md€ en 2004 contre 12,5 Md€ en 2003.

B – Les résultats des régimes obligatoires de base

En 2004, en résultat courant, l'ensemble des régimes de base présentent un déficit de 12,8 Md€ contre 11,7 Md€ en 2003. Cette dégradation de 1,1 Md€ est moindre que celle observée pour le régime général du fait d'une forte amélioration de la situation des régimes des indépendants -dont le déficit se réduit de 741,5 M€ à 51 M€. De leur côté, les régimes spéciaux présentent un résultat bénéficiaire quasiment stable (+435 M€ contre +446 M€).

Le solde des régimes de base (en résultat courant)

	<i>En M€</i>	
	2003	2004
Régime général	- 11 533,8	-13 239,9
<i>dont :</i>		
- CNAMTS	- 11 853,1	-12 288,4
- CNAMTS AT-MP	- 519,2	- 315,4
- CNAVTS	616,4	-74,8
- CNAF	222,1	-561,2
Régimes spéciaux	445,7	434,7
Régimes agricoles	101,0	18,6
<i>dont exploitants agricoles</i>	- 86,8	-123,8
Régimes des non agricoles	- 741,5	-51,0
<i>dont :</i>		
- CANAM	- 92,3	-160,4
- ORGANIC	- 650,0	-12,2
- CANCAVA	- 76,8	38,9
Autres	1,6	1,7
Ensemble des régimes de base	- 11 727,0	-12 835,8
FSV	- 933,7	- 639,6
BAPSA (régime de base)		- 714,8
Besoin global de financement	- 12 660,7	-14 190,2

Source : Direction de la sécurité sociale et Cour des comptes

Le régime de base des exploitants agricoles présente, quant à lui, une situation paradoxale. Alors que le BAPSA affiche un déficit de 3,2 Md€, le régime affiche presque l'équilibre (-123,8 M€). Cette situation résulte de deux phénomènes : d'une part, les périmètres ne sont pas identiques, le BAPSA intégrant notamment les prestations familiales

qui figurent dans les comptes de la CNAF et le régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles ; d'autre part, la CCMSA a inscrit dans le compte 2004 un produit à recevoir de 714,8 M€ correspondant à la subvention que l'Etat aurait dû verser au BAPSA pour assurer l'équilibre budgétaire de ce dernier, conformément aux principes régissant les budgets annexes. En l'absence de crédits inscrits au budget de l'Etat pour 2004, l'Etat n'est pas en mesure d'apurer cette créance. Une provision aurait donc dû être inscrite parallèlement à celle-ci. Comptablement, le régime de base des exploitants agricoles présente ainsi en 2004 un déficit de 838,6 M€

Le tableau ci-dessus présente séparément ces deux éléments. Le non versement des 714,8 M€ (correspondant à la subvention attendue de l'Etat affectée au régime de base des exploitants agricoles) figure dans la ligne « BAPSA (régime de base) ». Au total les fonds qui concourent au financement des régimes de base de sécurité sociale présentent en 2004 un besoin de financement de 1 354,4 M€ portant ainsi le besoin global de financement des régimes de base à 14,2 Md€ contre 12,7 Md€ en 2003, soit 4,2 % du total de leurs ressources.

II - Les transferts de compensation entre régimes

Les transferts de compensation généralisée entre régimes sont calculés en 2004 sur la base de la pension versée par le régime de l'ORGANIC pour le risque vieillesse (la prestation de référence est la plus basse des prestations moyennes des régimes comportant au moins 100 000 cotisants) et de la prestation reçue en moyenne par les travailleurs non salariés non agricoles (CANAM) pour le risque maladie (la prestation de référence est la plus basse versée par un régime d'assurance maladie).

Transferts globaux de compensation entre régimes¹²²

En M€

	2002 (définitif)	2003 (définitif)	2004 (provisoire)
Régimes de salariés			
<i>Régimes contributeurs</i>			
. Régime général	4 326	5 039	5 054
. Etat	2 438	1 953	1 817
. CNRACL	2 926	2 793	2 748
. IEG	159	131	126
. Banque de France	23	16	18
. Clercs de notaires	1	5	8
. RATP	46	31	33
<i>Régimes bénéficiaires</i>			
. Mines	- 2 459	- 2 365	- 2 308
. SNCF	- 1 091	- 1 104	- 1 092
. Marins	- 424	- 410	- 405
. SEITA	- 31	- 28	- 25
Soldes salariés	5 916	6 061	5 972
Régimes de non salariés			
<i>Régimes contributeurs</i>			
. CANAM	603	777	897
. CNAVPL	407	322	341
. CNBF	54	49	53
<i>Régimes bénéficiaires</i>			
. BAPSA	- 5 612	- 5 670	- 5 718
. ORGANIC	- 835	- 915	- 939
. CANCAVA	- 354	- 447	- 431
. CAMAVIC	- 178	- 176	- 176
Soldes non salariés	- 5 916	- 6 061	- 5 972

Source : Direction de la sécurité sociale

Comme les années précédentes, le tableau ci-dessus fait apparaître un double mouvement de compensation :

- d'une part, entre régimes de salariés au profit de certains régimes spéciaux (Mines, SNCF, Marins et SEITA) qui reçoivent près de 4 Md€;
- d'autre part, au profit du régime agricole et de certains régimes de travailleurs indépendants (ORGANIC, CANCAVA et CAVIMAC).

Les principaux contributeurs sont, pour les salariés, le régime général, l'Etat et la CNRACL à hauteur de près de 10 Md€; pour les non

122. Ce tableau retrace les évolutions de l'ensemble des transferts versés (absence de signe) ou reçus (signe -) par les régimes au titre des différentes compensations (vieillesse généralisée et spécifique, maladie bilatérale et généralisée).

salariés, la CANAM pour le risque maladie et la CNAVPL pour le risque vieillesse à hauteur de 1,2 Md€

III - Le financement du solde du régime général

A – Le plafond de découvert de l'ACOSS pour l'année 2004 et son financement

En vertu du code de la sécurité sociale¹²³, le législateur fixe dans la loi de financement de la sécurité sociale le plafond d'avances qui a pour objet de couvrir les besoins en trésorerie journaliers de l'ACOSS. Mais les relèvements successifs de ce plafond, passé de 4,2 Md€ pour 2002 à 12,5 Md€ puis porté à 15 Md€ pour 2003 et à 33 Md€ pour 2004¹²⁴, ont conduit à utiliser la procédure des avances comme un mode de financement permanent. Le niveau sans précédent de ce plafond a contraint l'ACOSS à compléter les concours de trésorerie mis à sa disposition par la caisse des dépôts et consignations (CDC) en faisant appel au marché bancaire.

1 – La situation de la trésorerie de l'ACOSS au début de l'année 2004

A la fin de l'année 2003, l'ACOSS présentait un découvert de trésorerie de 14 Md€ et les prévisions établies pour 2004 laissaient présager une détérioration progressive de sa situation de trésorerie qui justifiait un relèvement du plafond à 33 Md€.

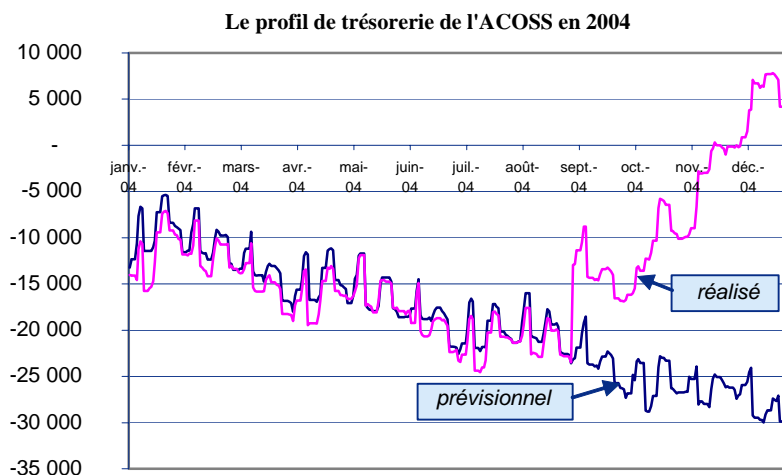
Cette situation a pesé sur la trésorerie de l'ACOSS durant le premier semestre. Ce n'est, en effet, qu'en août 2004 que le législateur a voté le transfert à la CADES des déficits cumulés de la branche maladie au 31 décembre 2003 et du déficit prévisionnel pour 2004 dans la limite de 35 Md€¹²⁵.

Ce transfert s'est opéré en quatre étapes : 10 Md€ au 1^{er} septembre 2004, 7 Md€ au 11 octobre et 9 Md€ au 9 novembre et une nouvelle fois 9 Md€ au 9 décembre. Ce dernier versement, supérieur aux besoins prévus du régime général, a permis à l'ACOSS de dégager en fin d'année une trésorerie positive de 3,4 Md€.

123. Art. LO. 111-3.

124. Pour l'année 2005, l'article 66 de la LFSS a fixé le plafond d'avances à 13 Md€.

125. Loi relative à l'assurance maladie du 13 août 2004, art. 76.



Source : ACOSS/CDC

En phase avec l'augmentation des besoins de trésorerie observée au cours des trois premiers trimestres, le montant des frais financiers a connu une forte hausse pour atteindre 280 M€¹²⁶ contre 122,7 M€ en 2003. Toutefois, cette charge financière supplémentaire a été atténuée par l'amélioration des conditions de financement et de placement obtenues par l'ACOSS. Celles-ci ont été répercutées sur les différentes branches en application du décret du 24 février 1995.

Comme les années précédentes, les branches famille et accidents du travail ont été créditées des produits financiers, tandis que la branche vieillesse, qui est passée d'une situation de trésorerie positive de 1,4 Md€ à une situation négative de 1,9 Md€, a dû supporter des charges financières. Pour sa part, la branche maladie a d'abord subi le contrecoup de la dégradation de sa situation de trésorerie avant de bénéficier de la reprise de son déficit cumulé par la CADES et terminer avec un solde négatif de seulement 58 M€ au 31 décembre 2004.

126. Ce montant correspond au solde des intérêts débiteurs (294,08 M€) et des intérêts créditeurs (14,10 M€).

**Montants nets des intérêts versés (-) et reçus (+) des différentes branches
du régime général**

en M€

	2001	2002	2003	2004
Maladie	- 255,9	- 306,8	- 377,1	- 469,8
AT	+ 56,8	+ 62,0	+ 42,9	+ 26,1
Famille	+ 75,3	+ 120,4	+ 111,1	+ 97,3
Vieillesse	+ 15,1	+ 71,8	+ 43,3	- 5,7
Total des branches	- 108,7	53,4	- 179,8	- 352,1
Compte ACOSS	67,8	67,3	- 122,7	- 280,0
Versé au FNGA (ACOSS)	- 40,9	120,7	57,1	72,1

Source : ACOSS

2 – Les concours apportés par la caisse des dépôts et consignations

Devant l'ampleur du besoin de financement prévisible, la CDC n'a pas souhaité s'engager à assurer une couverture complète du découvert de l'ACOSS aux mêmes conditions que les années précédentes compte tenu des incertitudes entourant l'apurement du déficit de la sécurité sociale. Par un courrier du 9 janvier 2004, elle a proposé de limiter ses concours à 20 Md€ et demandé pour le surplus un protocole d'accord spécifique soumis à l'autorisation des ministères de tutelle¹²⁷. Enfin la CDC demandait que, pour l'ensemble des financements, elle disposât d'une lettre de confort¹²⁸ de l'Etat.

Les tutelles de l'ACOSS n'ont pas donné une réponse favorable à cette offre de la CDC. En conséquence, l'ACOSS a été contrainte d'envisager de nouvelles sources de financement. Comme le montre le profil de trésorerie établi par l'agence centrale au début de l'année 2004, le besoin de financement devait dépasser les 20 Md€ à partir du mois de juin.

3 – La recherche d'autres financements par l'ACOSS

De mi-janvier à fin mars, l'ACOSS a dû faire face à une période d'incertitude : son banquier, la CDC, ne garantissait plus le financement de la totalité du besoin de trésorerie, en même temps, elle n'avait pas

127. Il s'agit du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

128. La lettre de confort s'assimile à une garantie de refinancement du découvert par l'Etat. Cette formule était utilisée dans les relations CDC-ACOSS avant que le plafond de découvert ne soit fixé dans les LFSS.

encore reçu d'accord formel pour la recherche d'autres sources de financement ni d'indication sur les modalités de l'appel des fonds.

Une décision du Premier ministre en date du 29 mars 2004 précisait enfin les conditions de financement de l'ACOSS : 20 Md€ pris en charge par la CDC au titre des avances prédéterminées, 10 Md€ par appel au marché sous forme d'emprunt à court terme si les conditions de marché étaient réunies, le solde de 3 Md€ sous forme d'avances exceptionnelles serait mobilisé auprès de la caisse des dépôts, « qui reste le banquier de référence de l'ACOSS ».

L'ACOSS disposait donc d'un mois pour organiser la levée de plusieurs milliards d'euros, exercice nouveau pour lequel elle n'avait pas de compétences bien établies. Dès lors, elle s'est appuyée sur l'expertise de l'agence France Trésor (AFT) du MINEFI qui assure la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

B – Le recours au marché des capitaux par l'ACOSS

Après avoir envisagé plusieurs modalités de recours au marché des capitaux, notamment une syndication bancaire¹²⁹, l'ACOSS a décidé de faire des appels d'offres directement auprès des banques. La formule choisie, celle des enchères, a paru la mieux à même d'assurer la meilleure transparence dans le choix des prêteurs de capitaux.

1 – Les appels d'offre auprès des banques

Deux appels d'offres ont été lancés : un premier pour un montant de 3 Md€ pour la période du 3 mai au 3 septembre et un second de 4 Md€ pour la période du 3 septembre au 15 octobre.

Ces appels d'offres ont été lancés, sur la recommandation de l'agence France Trésor (AFT), auprès des banques agréées comme spécialistes des valeurs du trésor (SVT) qui sont au nombre de 21. Ce panel de soumissionnaires a été retenu en raison de sa connaissance du marché des titres publics¹³⁰.

129. La syndication consiste à emprunter auprès d'un groupement de banques, dirigé par une banque chef de file.

130. Les SVT ont aussi une obligation d'animation du marché secondaire des titres d'Etat.

2 – Les conditions financières et techniques du recours au marché financier

Les deux appels d'offres ont rencontré un réel succès auprès des banques : 13 banques ont répondu au premier appel d'offres et 10 banques au second.

Sur les deux émissions, l'ACOSS estime avoir fait un gain d'environ 1 M€ par rapport au coût de couverture estimé du même besoin par la CDC.

Il convient toutefois de rester prudent dans l'évaluation du gain ainsi obtenu. En effet, les appels d'offre portaient sur des montants prédéterminés et pour une période limitée dans le temps, alors que la CDC se met en mesure de couvrir les besoins journaliers aux fluctuations très fortes et accepte des écarts très importants entre prévisions et demande à 24h00.

Sur le plan technique, les opérations de marché ont été à l'origine d'un incident de règlement-livraison : une des banques soumissionnaires a été défaillante pour la livraison des fonds qu'elle s'était engagée à apporter (500 M€)¹³¹. Pendant trois jours, jusqu'à leur versement effectif, c'est la CDC qui a supporté le risque, l'ACOSS n'ayant pas accès à d'autres sources de financement pour ses besoins au jour le jour.

3 – Un bilan contrasté

a) Une opération exceptionnelle

L'appel à la concurrence opéré par l'ACOSS a rencontré un succès commercial lié, en partie, au caractère exceptionnel de l'opération. Cette opération a été bénéfique du fait de la pression concurrentielle exercée sur les conditions tarifaires que la CDC offre à l'ACOSS, comme la Cour l'avait recommandé dans un précédent contrôle.

Cependant, le rôle de banquier de la CDC n'a pas été clarifié, alors que le besoin en trésorerie sans précédent de l'ACOSS était l'occasion de préciser les responsabilités de chacun. De plus, alors même que le plafond du découvert était connu dès le mois d'octobre de l'année précédente, il a fallu attendre le mois d'août 2004 pour que soient fixées les modalités du financement durable des déficits accumulés.

131. La faute imputable à la banque a été l'objet d'un versement de pénalités à la CDC telles qu'elles sont prévues par le règlement de la place.

En fin d'année, à la suite du transfert des déficits de la branche maladie à la CADES, l'ACOSS s'est retrouvée avec une encaisse excédentaire qui lui a permis de placer 2,5 Md€ Ces fonds ont été investis, à la demande des tutelles, en titres d'Etat de court terme, ce qui a permis de diminuer la dette publique, selon les critères de Maastricht, de 0,16 % du PIB¹³².

b) Les modalités incertaines du financement du déficit de la sécurité sociale

La situation confuse des trois premiers mois de l'année 2004 sur la prise en charge du besoin de trésorerie de l'ACOSS provient du niveau inédit du plafond de découvert voté par la loi de financement pour la sécurité sociale mais aussi de l'incertitude quant à la prise en charge, in fine, du déficit.

Lors du vote de la loi de financement, l'absence d'engagement des pouvoirs publics sur les modalités de financement de ce déficit explique d'une part la prudence de la CDC qui ne souhaitait pas porter les besoins de financement de son client au-delà d'un an et d'autre part son souhait d'obtenir une garantie de bonne fin pour l'année 2004.

Pour les années 2005 et 2006, la loi du 13 août 2004 a prévu de faire à nouveau couvrir les déficits de la branche maladie par leur transfert à la CADES dans la limite de 15 Md€ pour les deux années. Les montants et les dates des versements correspondants seront fixés par décret, après avis du secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale.

132. L'achat de titres d'Etat par une entité publique diminue mécaniquement le niveau de la dette de l'Etat.