
III. PROFILS DE TRÉSORERIE 2003-2004

RÉGIME GÉNÉRAL

BAPSA

FSPOEIE

CANSSM

CNRACL

La notion de besoin de trésorerie doit être distinguée de celles de besoin de financement ou de résultat comptable. Ces dernières s'apprécient sur un exercice donné par comparaison de l'ensemble des emplois et des ressources ou des charges et produits afférents à l'année. Le besoin de trésorerie est « instantané » : chaque jour, le régime dispose ou non de disponibilités suffisantes pour faire face à ses engagements. S'il n'en dispose pas, il présente ce jour-là un besoin de trésorerie. L'évolution de ce dernier en cours d'exercice se lit aisément sur les profils de trésorerie.

L'apparition d'un besoin de trésorerie ne coïncide pas nécessairement avec un déséquilibre structurel des produits et des charges du régime. Il peut être ponctuel et résulter d'un calendrier d'encaissements et de tirages heurté ou défavorable.

L'individualisation d'un besoin de trésorerie suppose une gestion centralisée de la trésorerie par une entité bénéficiant d'une certaine autonomie financière. Pour certains régimes, la notion de besoin de trésorerie n'est donc pas pertinente. Il en est ainsi pour les régimes faisant l'objet d'une intégration financière, comme le régime des salariés agricoles au sein du régime général, le besoin de trésorerie propre au régime étant alors fondu dans la trésorerie du régime d'accueil. Il en est de même pour d'autres régimes spéciaux : les prestations en espèces étant souvent directement prises en charge par l'employeur, il n'y a pas d'individualisation d'un besoin de trésorerie afférent à ces prestations. Le champ des régimes retenus pour l'examen des éventuels besoins de trésorerie diffère donc sensiblement du champ retenu en termes de financement.

L'article LO.111-4, II, c) du code de la sécurité sociale prévoit la présentation d'une annexe au projet de loi de financement décrivant notamment « l'évolution prévisible, pour l'année en cours et l'année suivante, (...) des besoins de trésorerie en cours d'exercice » des régimes de plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres. Cette description de l'évolution des besoins de trésorerie consiste en la présentation des profils de trésorerie 2003 et 2004 des régimes suivants : le régime général, le régime des exploitants agricoles, la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines, le Fonds spécial des pensions des Ouvriers des Etablissements industriels de l'État et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. En effet, ces régimes sont les seuls que la loi de financement autorise à recourir à des ressources non permanentes. Dans ce cadre, ils peuvent recourir à des avances de trésorerie de la part de leurs partenaires bancaires.

LA TRÉSORERIE DU RÉGIME GÉNÉRAL

La trésorerie des différentes branches du régime général gérée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est affectée non seulement par les opérations d'encaissements et de décaissements de ce régime (avec un suivi individualisé par branche depuis la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994) mais également par un certain nombre d'opérations pour compte de tiers dont le volume a fortement crû au cours de la dernière décennie : recouvrement de CSG pour le compte du FSV, des autres régimes d'assurance maladie et du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie ; recouvrement de la contribution pour le remboursement de la dette sociale pour le compte de la caisse d'amortissement de la dette sociale ; versement de prestations pour le compte de l'État (RMI, AAH, API), ...

Cette gestion commune de trésorerie s'opère via le compte unique de disponibilités courantes de l'ACOSS auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). La convention qui régit actuellement les rapports entre ces établissements s'applique depuis le 1^{er} octobre 2001. La précédente convention datait du 18 juin 1980, et avait été modifiée en dernier lieu par un avenant en date du 8 juillet 1998.

Cette nouvelle convention a un champ beaucoup plus large que celle de 1980. Non seulement elle fixe les conditions de rémunération des excédents de trésorerie et le coût des avances, mais elle organise aussi un véritable partenariat bancaire entre l'ACOSS et la CDC.

La rémunération des disponibilités inférieures à 3 Md€ s'effectue à des conditions plus avantageuses pour l'ACOSS que celles fixées dans la convention de 1980 (EONIA - 0,0652 contre EONIA-0,125 auparavant), la rémunération des excédents supérieurs à 3 Md€ restant au niveau inchangé de l'EONIA.

Par ailleurs, les conditions de taux appliquées aux avances consenties par la CDC ont évolué. Dans le cadre de la convention de 1980, les avances étaient consenties sur la base d'un calendrier trimestriel élaboré par l'ACOSS et soumis à l'approbation expresse des ministres de tutelle, en distinguant les avances normales jusqu'au 21^{ème} jour facturées à EONIA+0,5 et au delà, les avances exceptionnelles facturées à EONIA+1. Dans la nouvelle convention, la notion d'avances normales et exceptionnelles a disparu. L'ACOSS informe chaque mois la CDC du montant prévisionnel des avances qu'elle entend solliciter pour le mois en cours et le mois suivant. Le coût des avances s'établit à EONIA+0,20 lorsque leur montant est inférieur à 3 Md€ et à EONIA+0,25 au delà. Dans le cas où le montant de l'avance dont l'ACOSS a besoin excède sa prévision, l'avance est facturée au taux EONIA+0,70 pour la partie de l'avance qui dépasse de 500 M€ le montant initialement annoncé.

Il faut noter enfin que, depuis le mois de juin 2003, l'ACOSS a aussi recours, en sus des avances définies dans le cadre de la convention d'octobre 2001, à des avances prédéterminées. Ces avances, consenties également par la CDC, consistent en des contrats à terme : l'ACOSS peut désormais emprunter à l'avance, pour une période future qu'elle définit, un certain montant (minimum 500 M€). Le taux de référence reste l'EONIA, mais la marge est plus faible (de 7 à 10 points de base au lieu de 20 ou 25 pour les avances conventionnelles) du fait de la réduction de l'incertitude pour le prêteur (l'ACOSS s'engage un mois à l'avance sur le montant et la durée exacts de l'emprunt).

Ce mode de financement complète les avances au jour le jour pour les périodes où le besoin de trésorerie est élevé et certain : afin d'éviter le risque de sur-mobilisation des avances, le montant des avances prédéterminées ne représente en effet qu'une partie du besoin prévisionnel de trésorerie d'une période donnée, l'ajustement quotidien aux besoins se faisant grâce aux avances au jour le jour définies dans la convention d'octobre 2001.

L'ACOSS attend de ce nouveau dispositif une économie d'au moins 2,5 M€ en 2003.

ÉVOLUTION EN COURS D'EXERCICE 2003

La trésorerie du régime général enregistrera sur cet exercice un solde moyen estimé à -5,1 Md€. Elle connaîtra sur l'exercice une variation négative de -11,6 Md€, atteignant en fin d'année un solde de -13,2 Md€ (contre -1,6 Md€ au 31 décembre 2002). Cette variation de trésorerie sera inférieure de 2,1 Md€ à l'estimation qui en avait été faite au moment de la préparation de la loi de financement pour 2003.

Le profil de trésorerie de l'exercice présente une situation dégradée par rapport à celui de 2002. Il se caractérise notamment par une augmentation sensible du nombre de jours négatifs : 311 jours contre 114 en 2002. La trésorerie du régime général n'a connu des soldes positifs significatifs qu'au cours du premier trimestre. Depuis lors, le solde se dégrade continûment.

A la date où ce texte est rédigé, il est envisagé que le point le plus bas de la trésorerie pour cette année soit atteint le 13 octobre avec -13,3 Md€. Ce point bas se situe 2,7 Md€ en-dessous de celui qui avait été estimé lors de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. Cet écart tient pour l'essentiel à la révision de deux des principales hypothèses qui le sous-tendait, l'effet de ciseau dû à l'écart entre évolution des encaissements et évolution des tirages s'en trouvant accentué. Ainsi, l'évolution de l'assiette salariale a été nettement moins vive que prévu : on estime aujourd'hui (V. le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003) que la masse salariale du secteur privé connaîtra une hausse de 2,3 % en moyenne annuelle contre 4,1 % dans la prévision effectuée en septembre 2002. A contrario, les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM connaîtraient une progression proche de 6,4 % en moyenne annuelle (à champ constant), pour un objectif initial de 5,3 % (V. le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003).

Ce point bas correspondant à un besoin de trésorerie supérieur au montant du plafond du plafond d'emprunt du régime général fixé à 12,5 Md€ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, le Gouvernement a relevé celui-ci par le décret n° 2003-921 du 26 septembre 2003, conformément à la procédure définie à l'article L.O.111-5 du Code de la sécurité sociale. Compte tenu des aléas macroéconomiques et de positionnement journaliers des flux qui pèsent sur la prévision de point bas évoquée ci-dessus, le plafond pour 2003 a ainsi été porté de 12,5 Md€ à 15 Md€.

ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE EN 2004

Le profil du régime général pour 2004 est construit sur la base des hypothèses de la Commission des comptes de la sécurité sociale et il intègre les mesures proposées en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année prochaine.

Dans ces conditions, la trésorerie 2004 partirait d'un point d'entrée de -13,2 Md€. La variation annuelle de trésorerie serait de -19,3 Md€, le solde au 31 décembre atteignant -32,5 Md€ d'euros. Le solde moyen sur cet exercice est estimé à -19,0 Md€.

Le point le plus haut est prévu au mois de janvier avec -5,4 Md€ tandis que le besoin de trésorerie le plus élevé serait de 32,5 Md€ à la fin du mois de décembre.

Il est donc proposé une revalorisation du montant du plafond en 2003, à 33 Md€, pour prendre en compte d'éventuelles erreurs de prévision.

Les prévisions de trésorerie du régime général sont effectuées par l'ACOSS. Elles dépendent d'hypothèses macroéconomiques et des hypothèses qui sont faites sur le positionnement jour par jour des flux d'encaissements et de tirages. Ces hypothèses sont très sensibles à des décalages concernant la mise en paiement de certaines dépenses : un décalage d'une journée sur l'échéance mensuelle des pensions du régime général peut faire varier le solde journalier des opérations de trésorerie de plusieurs milliards d'euros. Elles dépendent également des aléas de recouvrement : un décalage d'une journée sur l'encaissement par les URSSAF d'une échéance mensuelle de paiement des cotisations peut également faire varier le solde journalier des opérations de trésorerie de plusieurs milliards d'euros. L'ensemble de ces éléments crée une incertitude importante et oblige à être prudent sur le montant du plafond de trésorerie proposé.

Le profil de trésorerie 2004 du régime général est reproduit ci-après de même que celui des autres organismes et régimes autorisés à recourir à l'emprunt pour les besoins de leur gestion quotidienne de trésorerie.

LES AUTRES RÉGIMES AUTORISÉS À RECOURIR À DES RESSOURCES NON PERMANENTES

Pour la CNRACL, la CANSSM et le FSPOEIE, il est proposé - compte tenu des prévisions de trésorerie de ces régimes - de fixer des plafonds d'emprunt pour 2004 identiques à ceux de 2003.

Pour le BAPSA, le plafond est porté à 4 100 M€. Il s'agit de tenir compte du déficit prévisionnel 2003 du régime, des réformes intervenant dans le financement des prestations sociales agricoles et de l'impact de la mensualisation des retraites agricoles (aujourd'hui versées trimestriellement).

En effet, la mensualisation des pensions de retraite a un coût estimé à 1 400 M€, car elle induit la première année le paiement de 14 mois de pensions au lieu de 12 (paiement en janvier 2004 du dernier trimestre 2003, puis paiement de 11 échéances mensuelles entre février et décembre). Les besoins de trésorerie correspondants seront financés par un emprunt spécifique dont les intérêts seront pris en charge par le nouvel établissement public créé pour financer les prestations sociales des exploitants agricoles et qui se substituera définitivement au BAPSA en 2005.

Par ailleurs, la substitution de droits tabac versés par douzièmes à la subvention d'équilibre de l'État et à la rétrocession de TVA se traduit en trésorerie en début d'année par une diminution des ressources du régime.









