

2006

SÉCURITÉ SOCIALE



Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - PLFSS

ANNEXE 9

- Besoins de trésorerie des régimes
- Impact sur les comptes des mesures nouvelles



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Santé
et des Solidarités

Ministère délégué
à la Sécurité sociale,
aux Personnes âgées,
aux Personnes handicapées
et à la Famille

ANNEXE 9

A : Besoins de trésorerie des régimes

B : Impact sur les comptes des mesures nouvelles

L'article LO.111-3° du code de la sécurité sociale prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale arrête la listes des régimes autorisées à recourir à des ressources non permanentes pour couvrir leurs besoins de trésorerie et le montant maximal dans la limite duquel ce mode de financement peut être utilisé.

La présente annexe, prévue par l'article LO. 111-3, I, C, 2°, e) a pour objet, d'une part de justifier les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et d'autre part, de détailler l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de bases et de manière spécifique sur ceux du régime général ainsi que sur l'objectif national des dépenses d'assurances maladie au titre de l'année à venir et, le cas échéant des années ultérieures.

A. LES BESOINS DE TRÉSORERIE DES RÉGIMES ET ORGANISMES HABILITÉS A RECOURIR A DES RESSOURCES NON PERMANENTES EN 2005 ET 2006

La présente partie de l'annexe 9 concerne la présentation des prévisions de trésorerie des exercices 2005 et 2006 pour les seuls régimes autorisés par la loi de financement à recourir à des avances de trésorerie régimes concernés soit :

- le Régime général,
- le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA),
- la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL),
- la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM),
- la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG),
- le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOIE).

La notion de besoin de trésorerie doit être distinguée de celle 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 des produits afférents à celui-ci. Le besoin de trésorerie est « instantané » : chaque jour, le régime dispose ou non des 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 du besoin de trésorerie en cours d'exercice se lit aisément sur les profils de trésorerie. L'apparition d'un besoin de trésorerie ne coïncide donc pas nécessairement avec un déséquilibre structurel des produits et des charges du régime. Il peut être ponctuel et résulter d'un simple décalage entre les calendriers des encaissements et des tirages.

1. LE RÉGIME GÉNÉRAL

1.1. La gestion de 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'Etat ou des départements (AME, AAH, API, RMI....).

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). Les rapports entre l'ACOSS et la CDC - le partenaire financier traditionnel du régime général, sont actuellement régis par une convention signée en octobre 2001. Cette convention arrivant prochainement à échéance, les relations contractuelles entre l'ACOSS et la CDC feront l'objet d'une renégociation au cours du 1^{er} semestre 2006.

Dans le cadre de cette convention, la rémunération des disponibilités s'effectue aux conditions suivantes : les excédents de trésorerie inférieurs à 3 Md€ sont rémunérés à EONIA¹ - 0,0652 (contre EONIA-0,125 auparavant), et les excédents supérieurs à 3 Md€ sont rémunérés à EONIA sec (inchangé).

S'agissant du financement des besoins de trésorerie, la convention prévoit l'octroi d'avances au jour le jour par la CDC. Le recours à ces avances obéit à certaines règles de procédures. Ainsi, l'ACOSS doit informer chaque mois la CDC du montant prévisionnel des avances qu'elle entend solliciter pour le mois en cours et le mois suivant. Le coût de ces avances s'établit à EONIA+0,20 lorsque leur montant est inférieur à 3 Md€ (contre EONIA+0,5 auparavant pour les avances dites « normales ») et à EONIA+0,25 au delà (contre EONIA+0,5 auparavant pour les avances dites « exceptionnelles »). 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 par ailleurs 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 (7 puis 5 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'engageant à l'avance sur le montant et la durée exacts de l'emprunt).

A partir de mai 2005, la mise en place d'avances prédéterminées d'une durée plus courte, d'un minimum de 15 jours calendaires, est également proposée par la CDC. Le taux de référence est également l'EONIA avec une marge plus élevée que pour les avances prédéterminées instituées en 2003 (0,10 point de pourcentage). Cette modification s'est accompagnée d'un raccourcissement du délai de souscription des avances auprès de la CDC : Pour un mois donné, la date limite a été du 1^{er} au 20 du mois précédent.

Enfin, compte tenu de l'amélioration de la situation de trésorerie consécutive à la reprise du déficit de la branche maladie opérée en 2004 pour un montant total de 35 milliards d'euros, l'ACOSS n'a pas poursuivi, en 2005, les opérations de souscription d'avances auprès du marché bancaire initiées en 2004.

¹ Euro Overnight Index Average : taux effectif moyen pondéré du marché monétaire au jour le jour en Euro. Il résulte de la moyenne pondérée de toutes les transactions au jour le jour de prêts non garantis réalisées par les banques de meilleures signatures retenues pour le calcul de l'EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate). L'EONIA est calculé par la BCE et diffusé par la FBE (Fédération bancaire de l'Union européenne). Le 24 septembre 2004, ce taux était de 2,040 %.

1.2. L'évolution de la trésorerie du régime général au cours de l'exercice 2005

Le solde moyen du compte unique de disponibilités courantes de l'ACOSS, devrait s'élever, au cours de cet exercice à -195 M€. La variation annuelle de trésorerie sera négative, à -9,3Md€, atteignant en fin d'année un solde de -5,9 Md€ (contre +3,4 Md€ au 31 décembre 2004). Cette situation intègre l'opération de reprise des déficits de la branche maladie par la CADES, pour un montant total de 6,61 Md€² qui a été effectuée le 7 octobre 2005 (V. le graphique décrivant le profil de trésorerie 2005 de l'ACOSS). Hors cette opération, la variation annuelle de trésorerie serait de -15,9 Md€, soit 1,90 Md€ de moins qu'au cours de l'exercice précédent.

On constate, comme sur les exercices précédents une dégradation de la trésorerie, liée au différentiel entre l'évolution des encaissements et celle plus rapide des tirages. On constate cependant une tendance à la diminution de cet écart qui ne représenterait plus en 2005 que 0,7 point d'évolution en 2005 contre 1,6 point en 2004. Le profil de trésorerie de l'exercice présente une situation contrastée par rapport à celui de 2004, lié notamment à la reprise de déficit de la branche maladie opérée par la CADES en 2004 et à celle opérée en octobre 2005. Le solde positif au 1^{er} janvier a permis, malgré une dégradation progressive, de conserver un solde de trésorerie constamment positif jusqu'au 30 mars inclus. Les besoins de financement ne sont apparus que sur le deuxième trimestre, en restant, dans un premier temps relativement ponctuels. A partir du 9 juin et jusqu'à la fin de l'année, le solde de trésorerie devrait être presque constamment négatif. Au total, la situation se caractérise par une diminution du nombre de jours négatifs : 206 jours contre 333 en 2004 et par un déséquilibre entre le 1^{er} et le second semestre (46 jours négatifs au 1^{er} semestre contre 160 jours négatifs au second semestre).

A la date où ce texte est rédigé, il est estimé que le point le plus haut de la trésorerie pour cette année aurait été atteint le 8 février avec +11,1 Md€ tandis que le point le plus bas serait atteint le 30 septembre avec -9,1 Md€.

1.3. L'évolution de la trésorerie du régime général au cours de l'exercice 2006

Le profil du régime général pour 2006 est construit sur la base des hypothèses de la Commission des comptes de la sécurité sociale et il intègre les mesures proposées dans le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année prochaine.

Dans ces conditions, la trésorerie 2006 partirait d'un point d'entrée de -5,9 Md€. La variation annuelle de trésorerie serait de -13,7 Md€, le solde au 31 décembre atteignant -19,6 Md€, hors reprise du déficit 2006 par la CADES.

¹ Euro Overnight Index Average : taux effectif moyen pondéré du marché monétaire au jour le jour en Euro. Il résulte de la moyenne pondérée de toutes les transactions au jour le jour de prêts non garantis réalisées par les banques de meilleures signatures retenues pour le calcul de l'EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate). L'EONIA est calculé par la BCE et diffusé par la FBE (Fédération bancaire de l'Union européenne). Le 24 septembre 2004, ce taux était de 2,040 %.

Les prévisions de trésorerie doivent cependant intégrer la perspective d'une nouvelle opération de reprise du déficit de la branche maladie par la CADES, telle que la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie le permet. En effet, l'article 76 de la loi prévoit que les déficits prévisionnels de la branche maladie au titre des exercices 2005 et 2006 seront couverts par des transferts de la CADES, dans la limite de 15 Md€ pour l'ensemble de ces deux exercices.

Sous l'hypothèse d'une reprise de déficit intervenant au début du mois d'octobre 2006, le solde moyen au cours de l'exercice s'élèverait à -7,71 Md€, le point le plus haut se situerait le 7 février avec +2,9Md€ tandis que le besoin de trésorerie le plus élevé apparaîtrait le 3 octobre et serait de -17,7 Md€. En fonction de la limite prévue par la loi précitée et du montant de la reprise de déficit effectuée au titre de l'exercice 2005 (8,3 Md€), la reprise du déficit 2006 de la branche maladie par la CADES devrait s'élever à 6,7Md€. Le solde au 31 décembre 2006, compte tenu de cette opération, serait de -12,9 Md€.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est proposé de fixer le montant du plafond de recours à des avances de trésorerie du régime en 2005, à **18,5Md€** (au lieu de 13 Md€ en 2005). Ce montant permet de laisser une marge de sécurité par rapport au point bas actuellement prévu (-17,7 Md€), pour prendre en compte les incertitudes macroéconomiques et les incertitudes sur le calendrier précis des encaissements et des tirages (effets de volatilité quotidienne de la trésorerie).

En effet, les prévisions de trésorerie du régime général - effectuées par l'ACOSS - dépendent d'hypothèses macroéconomiques et des hypothèses qui sont faites sur l'ampleur et le positionnement jour par jour des flux d'encaissements et de tirages. Ainsi, une augmentation plus faible que prévue de la masse salariale aurait un impact sur les recettes du régime général. De même, du côté des tirages, un rythme de progression des dépenses maladie plus élevé qu'anticipé augmenterait les besoins. En outre, la trésorerie du régime général dépend en partie de ses échanges avec ses partenaires, notamment les divers fonds et organismes concourant à son financement. Ainsi, la situation financière dégradée du FSV en 2005 pourrait conduire à minorer encore plus les versements effectués par ce fonds à la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Enfin, ces prévisions sont également très sensibles à des aléas de calendrier. Par exemple, un décalage d'une journée sur l'encaissement par les URSSAF d'une échéance mensuelle de paiement des cotisations peut faire varier le solde journalier des opérations de trésorerie de plusieurs milliards d'euros. De même, des modifications des dates de versement de l'Etat peuvent avoir un impact significatif. L'ensemble de ces éléments crée donc une incertitude importante et justifie la marge de sécurité conservée dans le choix du montant du plafond de trésorerie.

Les profils de trésorerie 2005 et 2006 du régime général sont reproduits 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.

2. LES AUTRES RÉGIMES AUTORISÉS A RECOURIR A DES RESSOURCES NON PERMANENTES

2.1. Le FFIPSA

L'évaluation du plafond envisagé au titre du FFIPSA pour 2006 repose sur les hypothèses suivantes :

- un déficit prévisionnel 2005 de 1,72 milliards d'euros et des encours à fin 2005 ne devant pas dépasser 4,8 milliards d'euros,
- l'absence d'affectation de recettes nouvelles au fonds et un déficit prévisionnel 2006 atteignant, en conséquence, 1,76 milliards d'euros à fin 2006.
- un niveau des encours au 15 et au dernier jour de chaque mois susceptibles d'atteindre 6,6 milliards d'euros,
- des pointes intermédiaires de trésorerie pouvant conduire à un dépassement de ces montants à hauteur de 300 millions d'euros,
- des aléas liés à l'évolution des recettes, des dépenses et au rythme des encaissements estimés à 200 millions d'euros.

En fonction de ces éléments, un plafond de **7,1 milliards d'euros** est fixé en PLFSS pour 2006.

2.2. La CNRACL

Le plafond d'avances de 500 millions d'euros inscrit dans le PLFSS 2005 a tout juste permis de faire face aux besoins de trésorerie en 2005. Il s'avère donc nécessaire de procéder à une légère augmentation du plafond pour l'année 2006.

En conséquence, il est fixé un plafond de **550 millions d'euros**.

2.3. La CANSSM

L'évaluation des besoins de trésorerie des organismes ainsi que l'actualisation des prévisions du calendrier des compensations vieillesse font apparaître, sous la double hypothèse du règlement le 23 décembre 2006 de l'acompte de dotation globale et de celui, le 26 décembre, de la surcompensation AT un besoin de trésorerie supérieur à 200 millions d'euros.

Il est donc prévu de porter le montant d'avance précédemment fixé à 200 millions d'euros à **300 millions d'euros** pour l'année 2006.

2.4. La CNIEG

Cette Caisse a été intégrée en 2005 dans la liste des régimes autorisés à recourir à des ressources non permanentes, dans le cadre de la réforme du service public de l'électricité et du gaz, qui a isolé le financement de ce régime en créant une caisse autonome spécifique adossée financièrement au régime général et à l'ARCCO-AGIRC pour le risque vieillesse.

La loi de financement n'étant compétente que pour fixer le niveau des ressources non permanentes des régimes de sécurité sociale de base, le plafond proposé en loi de financement, pour cette caisse, ne concerne que la partie de la trésorerie relative aux seuls droits de base concernés par l'adossement au régime général (partie des pensions versées par la CNIEG qui équivaut aux pensions du régime général).

Un niveau d'avances de 475 millions d'euros permet de faire face au décalage existant entre d'une part, le rythme de versement des pensions de retraite par la CNIEG à ses affiliés (versement trimestriel, au premier jour du trimestre pour le trimestre concerné) et, d'autre part, le rythme des transferts de la CNAVTS à la CNIEG dans les conditions de droit commun des prestations (versement mensuel à terme échu, au début d'un mois au titre du mois précédent).

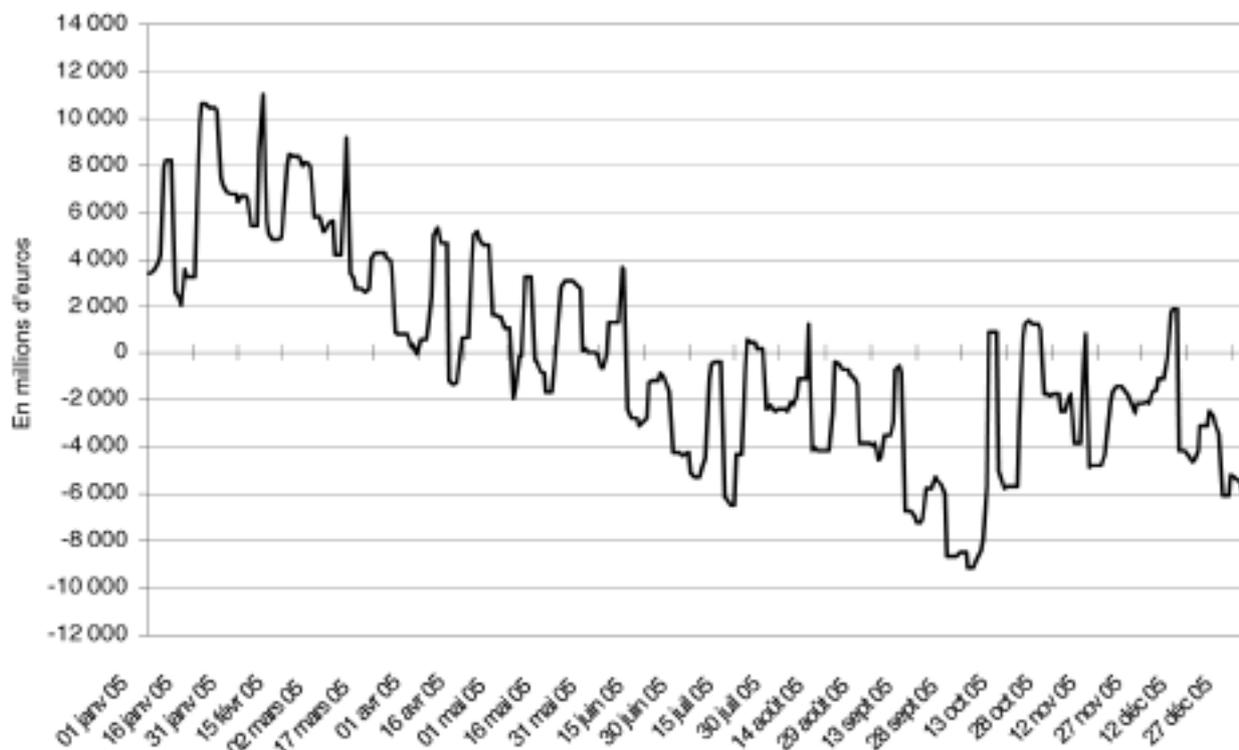
Il est donc prévu, en conséquence de fixer le plafond des avances de la CNIEG à **475 millions d'euros**.

2.5. Le FSPOIE

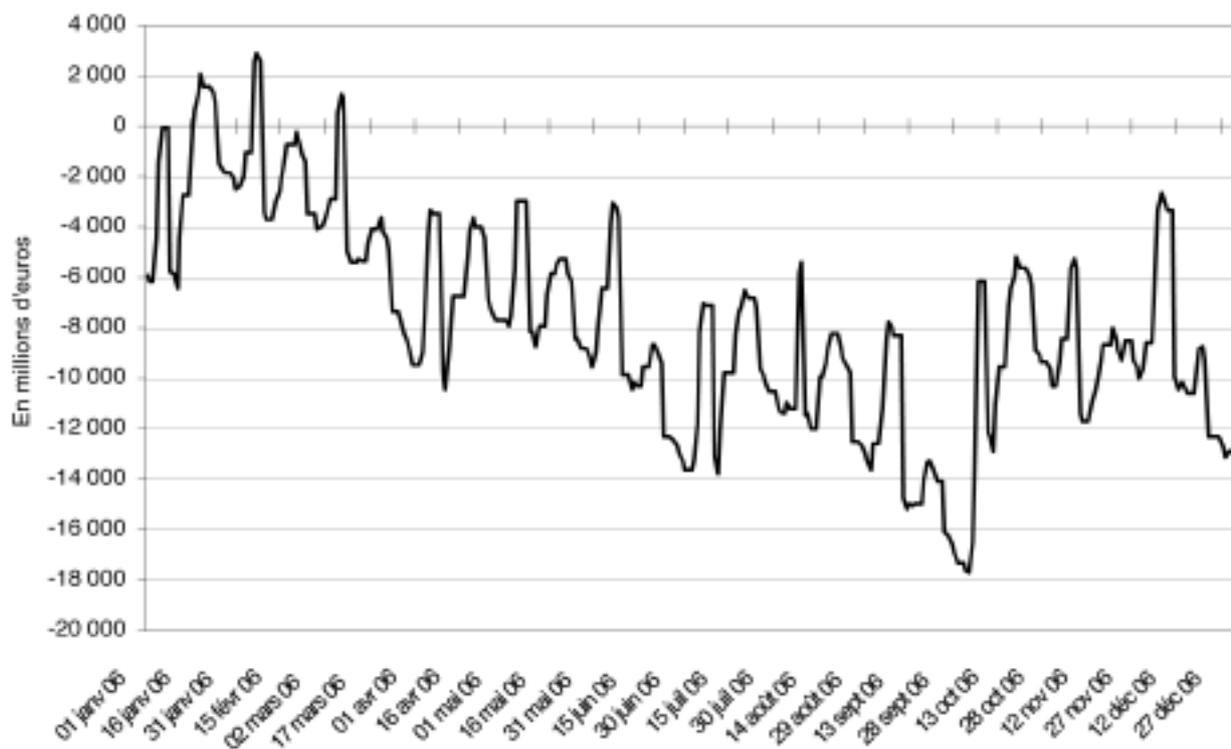
Le FSPOIE (ouvriers d'Etat) a bénéficié, jusqu'en 2004 inclus, de l'autorisation de recourir à des ressources non permanentes. En 2005, l'aménagement du calendrier de versement des dotations budgétaires suffisant à équilibrer la trésorerie du régime, ce régime n'avait pas été autorisé à recourir à des avances. En 2006, la gestion du FSPOIE est modifiée du fait de la mise en place d'un compte d'affectation spéciale « CAS pension » (conséquence de la LOLF). Désormais, ce sont les ministères qui gèrent les versements auprès de la CDC (90% de la subvention sera gérée par le ministère de la défense).

Compte tenu de ce nouveau système de gestion, à titre de précaution pour 2006, le plafond du FSPOIE est fixé à **150 millions d'euros** qui correspond au montant d'une échéance de pensions.

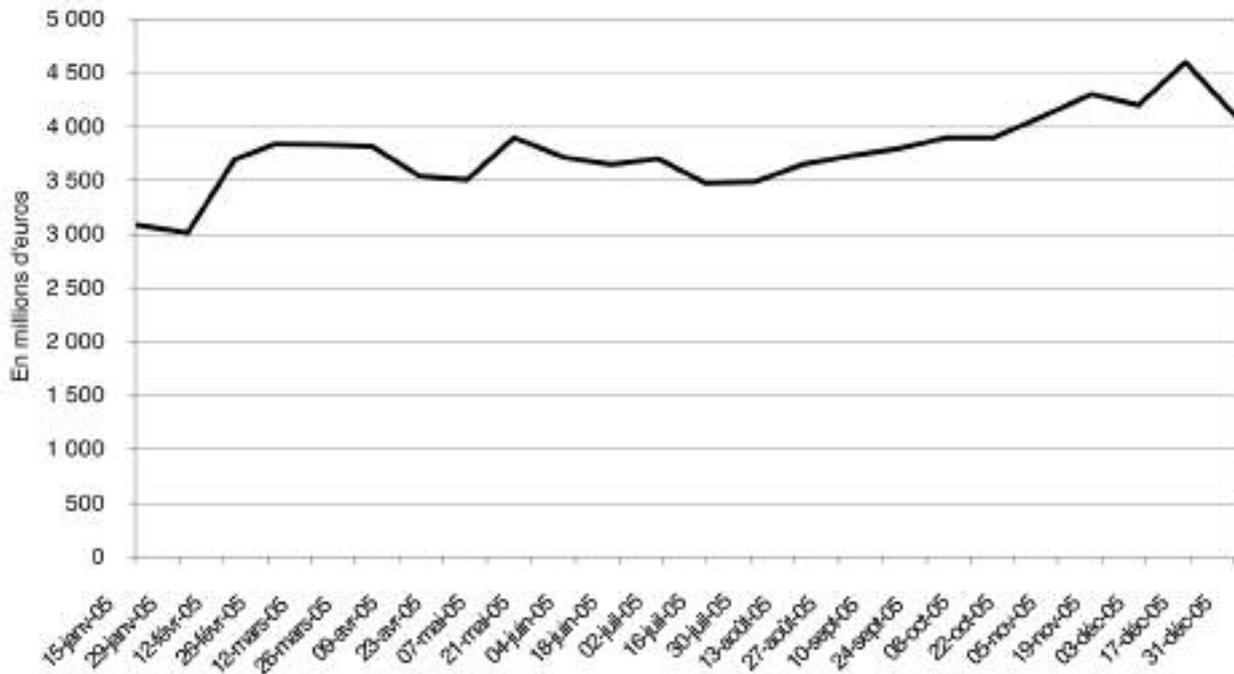
**Soldes journaliers du compte ACOSS
du 1.1.2005 au 31.12.2005**



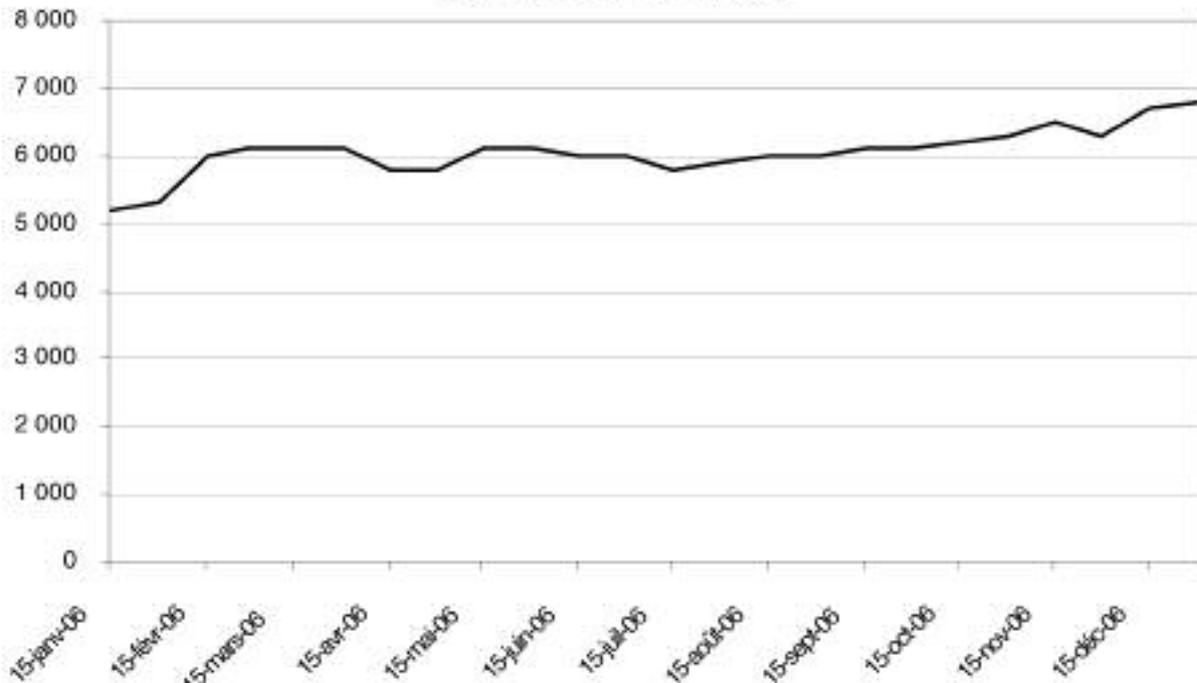
**Soldes journaliers du compte ACOSS
du 1.1.2006 au 31.12.2006**



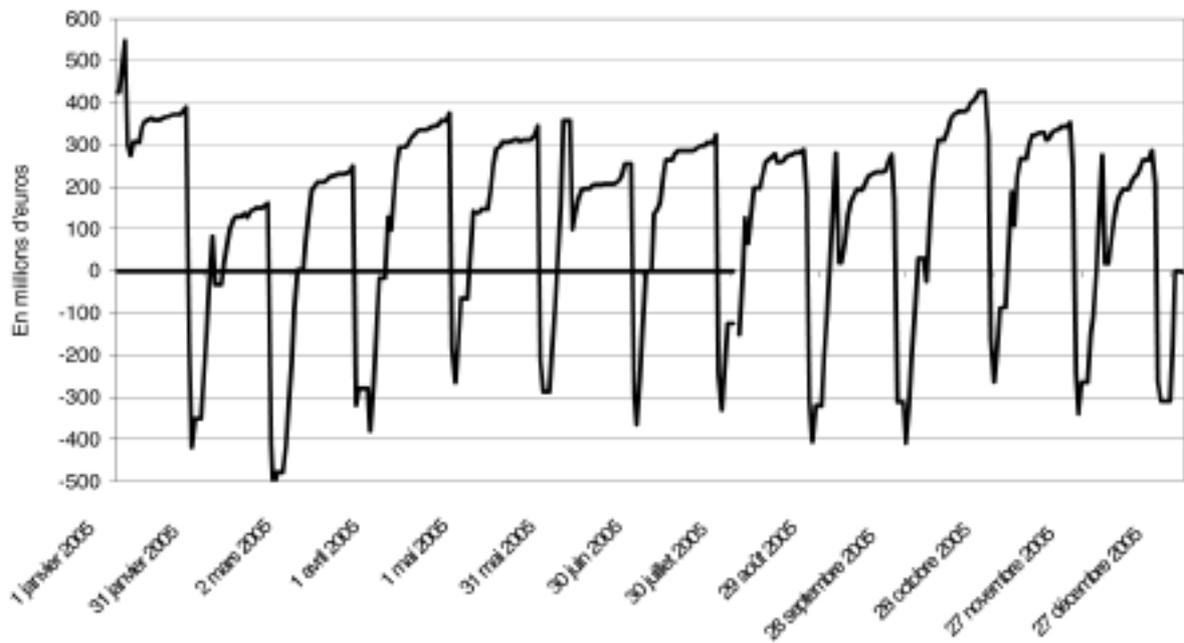
FFIPSA
Evolution de l'encours d'emprunt
du 1.1.2005 au 31.12.2005



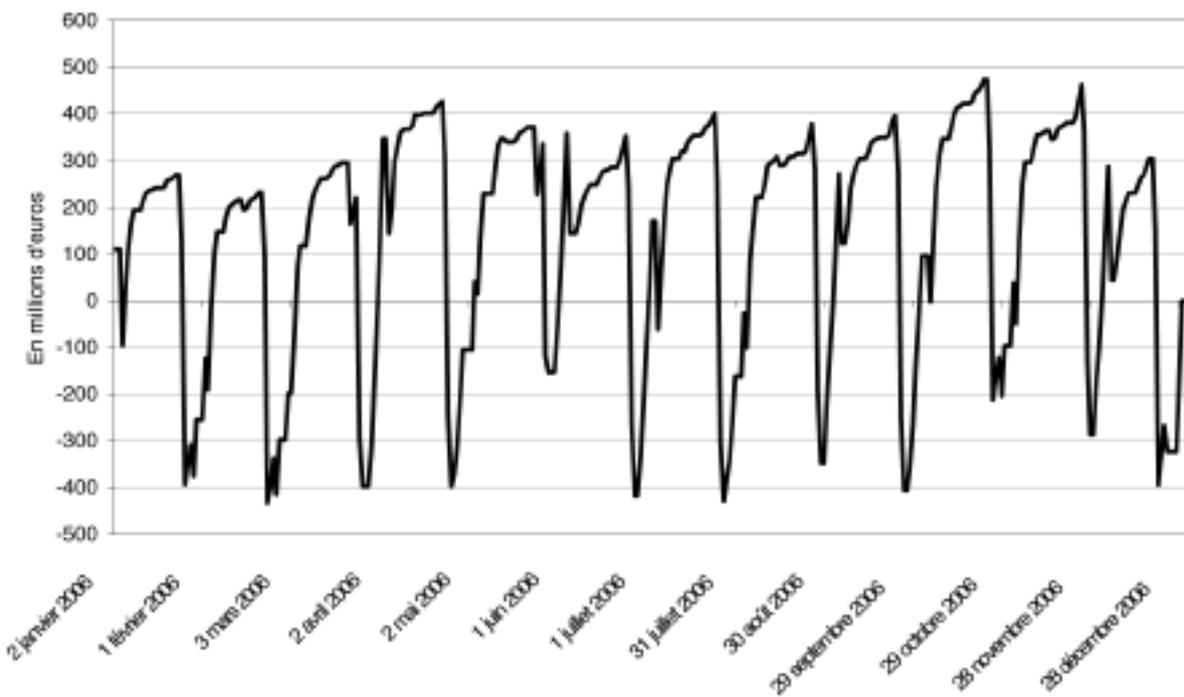
FFIPSA
Evolution de l'encours d'emprunt
du 1.1.2006 au 31.12.2006



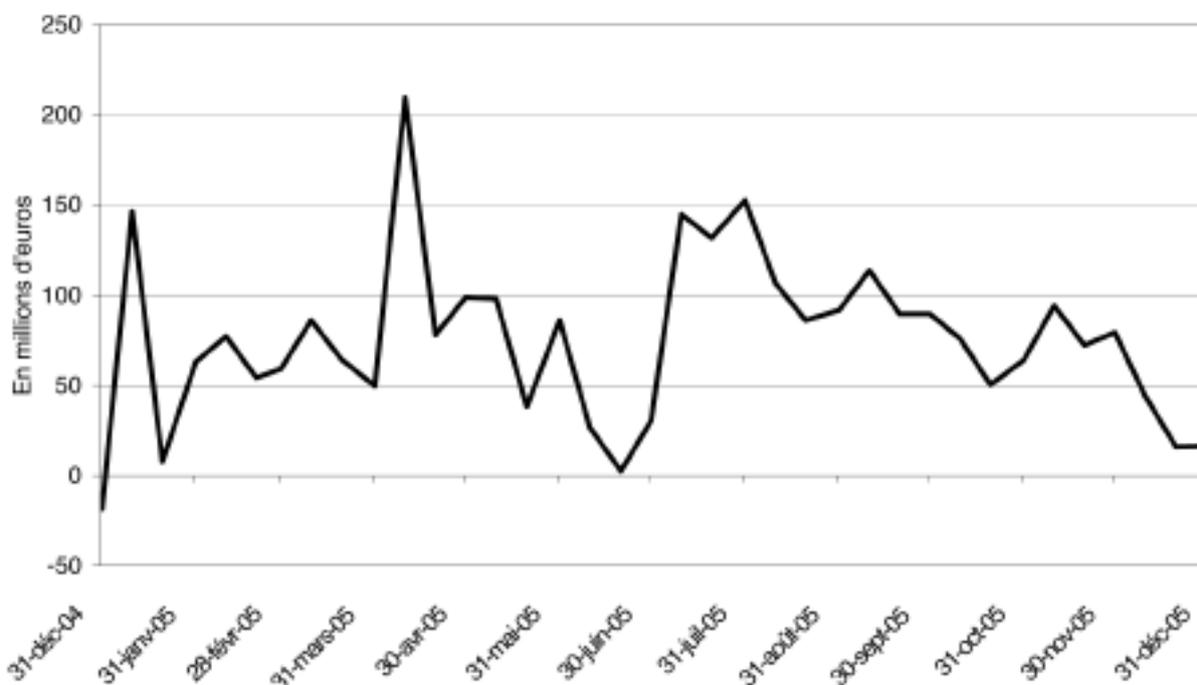
Soldes journaliers de la CNRACL du 1.1.2005 au 31.12.2005



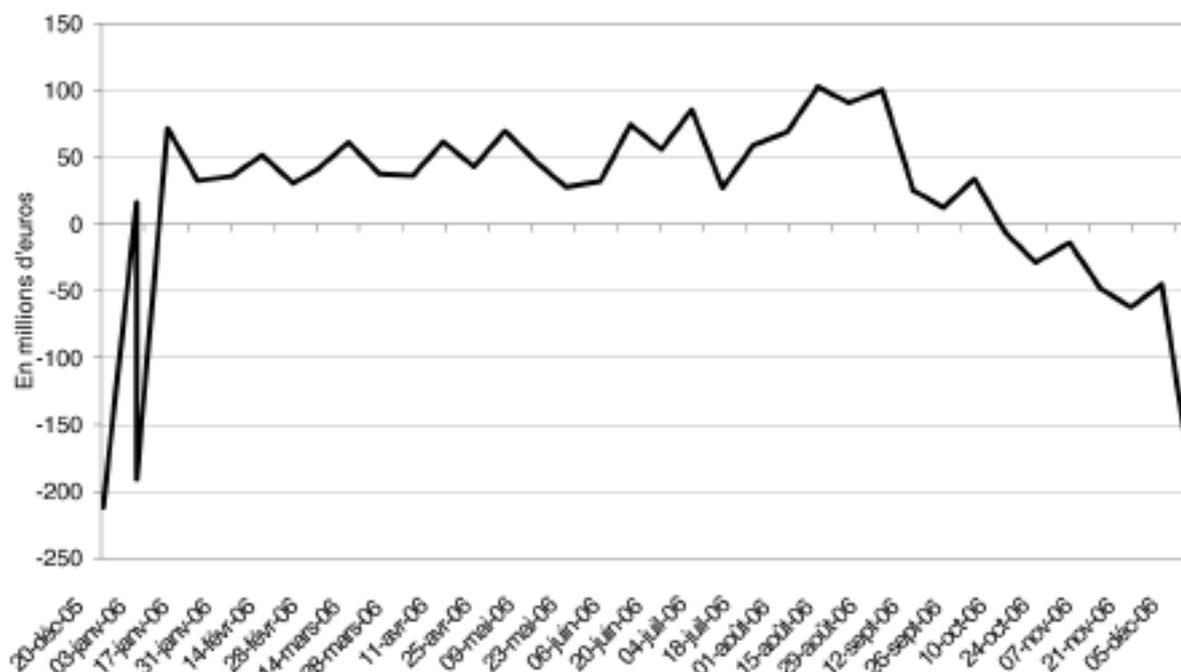
Soldes journaliers de la CNRACL du 1.1.2006 au 31.12.2006



Soldes journaliers de la CANSSM du 1.1.2005 au 31.12.2005



Soldes journaliers de la CANSSM du 1.1.2006 au 31.12.2006



B. IMPACT SUR LES COMPTES DES MESURES NOUVELLES

Mesures à effet sur les comptes 2006

millions d'euros

Régime général	Maladie	AT-MP	Vieillesse	Famille	Toutes branches
Mesures d'économies sur les dépenses d'assurance maladie	3 968				3 968
Mesures sur les produits de santé	1 751				1 751
Mesures sur les établissements de santé	958				958
Revalorisation du forfait journalier hospitalier	84				84
Maîtrise médicalisée	748				748
Lutte contre les fraudes	126				126
Maintien d'un ticket modérateur plafonné sur les actes au-delà de 91 €	84				84
Autres mesures	80				80
Revalorisation du forfait CMU	138				138
Mesures nouvelles de dépenses branche famille				106	106
Réforme des conditions d'octroi de l'allocation de présence parentale				21	21
Nouveau complément de libre choix d'activité				35	35
Mesure non législative				50	50
Mesures nouvelles de dépenses branche retraite			23		23
Intégration du régime de retraite des cultes au régime général			23		23
Mesures nouvelles 2006 sur les recettes	1 161	415	1 010	142	2 727
Mesures législatives	780	9	92	131	1 011
Taxe sur le CA des laboratoires pharmaceutiques	300				300
Prélèvement sur les PEL	572		32	113	717
Réaffectation de droits tabacs au fonds CMU	-178				-178
Recettes diverses	86	9	60	18	172
Autres Mesures	45	406	918	11	1 380
Augmentation de 0,2 point du taux des cotisations vieillesse (assiette plafonnée)			740		740
Augmentation de 0,1 point du taux des cotisations AT-MP (assiette déplafonnée)		400			400
Effet de la hausse de 0,2 point des cotisations retraite sur le transfert de la CNAF à la CNAV au titre de l'AVPP			50		50
Effet de la hausse de 0,2 point des cotisations retraite sur la prise en charge des cotisations des chômeurs par le FSV			90		90
Contrôles	45	6	38	11	100
Clause de sauvegarde pharmaceutique 2006	336				336
Soldes PLFSS 2006	-6 082	-152	-1 446	-1 213	-8 893

FSV	
Solde Commission des comptes de la sécurité sociale	-1 735
Mesures 2006 sur les dépenses	40
Réforme complément allocation unique de solidarité servi aux non résidents	-50
Effet de la hausse de 0,2 point des cotisations retraite sur la prise en charge des cotisations des chômeurs	90
Mesures 2006 sur les recettes	251
Prélèvement sur les PEL	151
Hausse du versement de CSSS	96
Autres recettes	4
Soldes PLFSS 2006	-1 524

Les mesures dont l'impact est neutre sur les soldes par branche ne figurent pas dans ce tableau

Mesures à effet sur les comptes 2006
millions d'euros

	Régime général	Tous régimes
Mesures d'économies sur les dépenses d'assurance maladie	3 968	4 708
Mesures sur les produits de santé	1 751	2 085
Mesures sur les établissements de santé	958	1 140
Revalorisation du forfait journalier hospitalier	84	100
Maîtrise médicalisée	748	890
Lutte contre les fraudes	126	150
Maintien d'un ticket modérateur plafonné sur les actes au-delà de 91 €	84	100
Autres mesures (dont solde net sur les indemnités journalières : 20 ME tous régimes)	80	95
Revalorisation du forfait CMU	138	148
Mesures nouvelles 2006 sur les dépenses des autres branches	129	116
Réforme des conditions d'octroi de l'allocation de présence parentale	21	21
Nouveau complément de libre choix d'activité	35	35
Mesure non législative	50	50
Intégration du régime de retraite des cultes au régime général	23	10
Mesures nouvelles 2006 sur les recettes	2 727	2 791
Mesures législatives	1 011	1 011
Taxe sur le CA des laboratoires pharmaceutiques	300	300
Prélèvement sur les PEL	717	717
Réaffectation de droits tabacs vers le fonds CMU	-178	-178
Autres recettes	172	172
Autres Mesures	1 380	1 380
Augmentation de 0,2 point du taux des cotisations vieillesse (assiette plafonnée)	740	740
Augmentation de 0,1 point du taux des cotisations AT-MP (assiette déplafonnée)	400	400
Effet de la hausse de 0,2 point des cotisations retraite sur le transfert de la CNAF à la CNAV au titre de l'AVPF	50	50
Effet de la hausse de 0,2 point des cotisations retraite sur la prise en charge des cotisations des chômeurs par le FSV	90	90
Contrôles	100	100
Clause de sauvegarde pharmaceutique 2006	336	400
Soldes PLFSS 2006	-8 893	-10 096

Les mesures dont l'impact est neutre sur les soldes par branche ne figurent pas dans ce tableau