

N° 248

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 avril 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la *situation* de la *Caisse d'amortissement de la dette sociale* (CADES),

Par M. Alain VASSELLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Finances publiques.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
I. AUX ORIGINES DE LA CADES : L'INSOLVABILITÉ VIRTUELLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	6
A. L'IMPASSE DU REFINANCEMENT DES DÉFICITS SOCIAUX.....	6
1. <i>Des déficits massifs et récurrents</i>	6
2. <i>L'absence de solution pour un refinancement à moyen et long terme</i>	7
B. UNE SOLUTION ORIGINALE EN RÉPONSE À LA CONSTITUTION D'UNE DETTE SOCIALE	9
1. <i>Une partie intégrante du plan Juppé pour la sauvegarde de la sécurité sociale</i>	9
2. <i>La création de la CADES : une expression de l'autonomisation de la sécurité sociale</i>	11
II. LES POTENTIALITÉS DE LA CADES : DES ATOUTS SPECTACULAIRES	15
A. DES PILIERS SOLIDES	15
1. <i>La CRDS : atout décisif de la CADES</i>	15
2. <i>Une construction initiale en suréquilibre</i>	18
B. UNE GESTION EFFICACE	19
1. <i>Le souci de la stratégie de financement</i>	19
2. <i>Un pilotage optimal</i>	20
C. UNE CRÉDIBILITÉ RECONNUE	21
III. LES PREMIERS RÉSULTATS : LES DIVIDENDES CONFISQUÉS	23
A. DE L'ÉTAT PRÊTEUR À L'ÉTAT PRÉDATEUR : LES AMBIGUÏTÉS D'UN PARTENAIRE GOURMAND.....	23
1. <i>Une variable d'ajustement budgétaire</i>	23
2. <i>Un outil de débudgétisation</i>	27
3. <i>Un instrument de politique fiscale</i>	29
B. DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT À LA CAISSE NOIRE : LES MÉCANISMES D'UN DÉVOIEMENT.....	31
1. <i>Le paradoxe de la présentation</i>	31
2. <i>L'imposture des « excédents »</i>	32
3. <i>L'obscurcissement inutile des missions</i>	34
IV. L'AVENIR DE LA CADES : LA TENTATION D'UNE FUITE EN AVANT	36
A. LA RÉOUVERTURE DE 1998 : LA PREMIÈRE ENTORSE.....	36
1. <i>Une situation non rétablie</i>	36
2. <i>Une entorse aux principes</i>	37
B. L'ÉTAT DES COMPTES SOCIAUX : L'HYPOTHÈQUE D'UN NOUVEAU DÉFICIT	38
1. <i>Des comptes jamais véritablement rétablis</i>	38
2. <i>Des caractéristiques particulières</i>	39

C. ROUVRIER LA CADES EN 2004 : UNE FUIITE EN AVANT ?	39
1. <i>Les dangers d'une transformation en caisse perpétuelle de refinancement</i>	39
2. <i>Les limites d'une réouverture inopportune</i>	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
I. AUDITION DE M. PATRICE RACT MADOUX, PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES)	41
II. EXAMEN DU RAPPORT	46
ANNEXE I - QUESTIONNAIRE DE M. ALAIN VASSELLE À LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES) ÉTABLI EN APPLICATION DE L'ARTICLE L. 111-9 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	48
ANNEXE II - RÉPONSES DE LA CADES	51
ANNEXE III - LISTE DES TABLEAUX COMMUNIQUÉS PAR LA CADES	67

*-C'est trop amer ! Je ne pourrai pas boire ça.
Je veux encore du sucre. Après, je boirai !*

Carlo Collodi, Les aventures de Pinocchio

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

« Too big to fail¹ » : prenant conscience des limites de cet adage devant l'abîme des déficits sociaux, le gouvernement d'Alain Juppé a annoncé, le 15 novembre 1995, une réforme en profondeur de la sécurité sociale qu'il n'était pas résolu à laisser mourir.

Destinée à en préserver les acquis, cette réforme sollicitait des efforts de tous ses acteurs. En contrepartie, et pour prix d'un rétablissement durable, le Gouvernement a alors doté la sécurité sociale de recettes nouvelles et délivré ses comptes du boulet de leur dette passée.

Le Gouvernement suivant a, d'une part, détourné les recettes demandées aux Français la veille pour garantir à la sécurité sociale un redressement nécessaire.

Pourtant conçu pour demeurer à l'écart des contingences budgétaires, la CADES n'a pas été, d'autre part, préservée des turbulences ayant affecté le macrocosme des finances sociales. Elle a vu ses recettes progressivement carottées, transformée successivement en variables d'ajustement budgétaire, en instrument de politique fiscale, et même en caution de l'État, insolvable à ses heures, bref en cassette providentielle pour les fins de mois difficiles.

Manifestant une nouvelle fois sa préférence pour le court terme, l'État a prélevé les excédents de la CADES avant même qu'ils ne soient effectifs : sans doute aujourd'hui, malgré la performance de l'outil, l'amortissement de la dette passée, n'est pas avancé autant qu'il aurait pu l'être.

¹ *Trop grand pour faillir.*

Après six ans, et déjà une rallonge substantielle, il ne semble pas que les efforts devant permettre un redressement durable aient portés leurs fruits : la sécurité sociale est à nouveau exsangue.

A l'heure où l'on prétend découvrir la reconstitution d'une dette sociale qui n'a pourtant jamais cessé d'être creusée, l'inéluctabilité d'un nouvel effort, si possible indolore, ne saurait être évoquée sans trahir une incapacité fondamentale à tirer les leçons du passé.

I. AUX ORIGINES DE LA CADES : L'INSOLVABILITÉ VIRTUELLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. L'IMPASSE DU REFINANCEMENT DES DÉFICITS SOCIAUX

1. Des déficits massifs et récurrents

Jusqu'en 1970, le financement des dépenses de protection sociale a pu être assuré sans créer de tension excessive, ni sur le niveau de l'endettement public, ni sur les revenus des ménages, ni sur les comptes des entreprises.

Après le premier choc pétrolier, une rupture dans la tendance constatée jusque-là s'est dessinée, du fait d'un ralentissement de la croissance puis de la masse salariale, assiette principale des recettes de la sécurité sociale.

Ne coïncidant pas avec une maîtrise des dépenses – ces dernières continuant à croître, notamment à partir de 1975, sur un rythme largement plus rapide – cette rupture de tendance menaçait l'équilibre des comptes sociaux.

Dans le même sens, la première moitié des années 1980 a confirmé la déconnexion apparue entre l'évolution de la masse salariale et l'évolution du PIB, de nouvelles formes d'exonération de cotisations sur les rémunérations considérées comme annexes, notamment l'intéressement, la participation ou les contrats de protection sociale complémentaires et surcomplémentaires, aggravant de surcroît cet effet.

L'ajustement recettes/dépenses de la sécurité sociale a été alors réalisé simultanément par l'augmentation des recettes et la diminution des dépenses.

Dans le premier cas, ont été enregistrées alternativement des augmentations de cotisations et l'affectation à la sécurité sociale de ressources fiscales nouvelles.

Dans le second cas, plusieurs mesures sont intervenues dès 1976, certaines d'entre elles se limitant à réduire le remboursement des soins médicaux.

Au milieu des années 90, la situation est devenue progressivement insupportable pour les comptes publics, qu'il s'agisse du budget de l'État jusque-là financeur des déficits sociaux ou des comptes de la sécurité sociale eux-mêmes.

Dès 1990, la sécurité sociale entre dans une spirale d'endettement qui ne s'arrêtera pas jusqu'à l'année 2000. Le régime général considéré comme un ensemble a certes fait apparaître en 2000-2001 des excédents budgétaires. Mais la dérive de l'assurance maladie n'a jamais cessé.

Flirtant avec les 10 milliards de francs en 1990, supérieurs à 15 milliards de francs en 1991 et 1992, dépassant les 50 milliards de francs en 1993 et 1994, les comptes du régime général se trouvaient fin 1995 dans l'impasse.

Déficits des caisses du régime général au moment de la création de la CADES

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (Prév.)	1996 (Prév.)
Maladie	+ 0,7	- 6,8	- 2,5	- 4,2	- 27,6	- 31,6	- 36,4	- 34,1
Vieillesse	- 4,6	- 6,6	- 18,7	- 17,9	- 39,5	- 12,8	- 14,7	- 14,4
Famille	+ 3,5	+ 3,8	+ 4,6	+ 6,8	+ 10,7	- 10,4	- 13,3	- 11,9
TOTAL	- 0,4	- 9,6	- 16,6	- 15,3	- 56,4	- 54,8	- 64,4	- 60,4

2. L'absence de solution pour un refinancement à moyen et long terme

A la différence de l'État, la sécurité sociale ne dispose pas d'une structure permanente de consolidation de ses déficits.

Sans doute, cette situation est-elle intellectuellement satisfaisante.

Contrairement à l'État et aux collectivités locales, à qui l'on peut imputer le gros de l'investissement public, les administrations de la sécurité sociale ne versent pour l'essentiel que des prestations.

La règle d'or budgétaire veut que l'usage de l'emprunt soit réservé aux opérations d'investissement dont profitent les générations futures et dont il n'est pas dès lors illégitime qu'elles en supportent partiellement le coût. Eu égard à la nature de sa mission, le bien-être des générations présentes, il ne fut pas prévu de solutions permettant le refinancement des déficits de la sécurité sociale à long terme, simplement parce qu'à long terme la sécurité sociale ne doit pas faire de déficits.

Même si les caisses du régime général sont responsables de leur équilibre propre, au terme de la loi du 25 juillet 1994, l'ACOSS, en charge de

la trésorerie des régimes de sécurité sociale, se trouve, dans les faits, investie de la tâche de refinancer leurs déficits.

**La gestion des branches de la sécurité sociale :
« comptes à part mais caisse commune » ?**

La loi du 25 juillet 1994 relatif à la sécurité sociale a laissé demeurer une ambiguïté en réaffirmant que « *l'équilibre financier de chaque branche est assuré par la caisse chargée de la gérer* », tout en maintenant le principe d'une trésorerie gérée de manière commune.

Conscients de la difficulté existante à concilier ces deux principes, et consacrant la prééminence de l'autonomie des branches, cette loi a posé :

- un principe : « **la gestion commune de trésorerie des différentes branches relevant des caisses nationales du régime général ne fait pas obstacle à l'obligation prévue au sixième alinéa** » qui renvoie à **l'autonomie des branches** ;

- un garde-fou : « *en vue de clarifier la gestion des branches du régime général, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale assure l'individualisation de la trésorerie de chaque branche par un suivi permanent en prévision et en réalisation comptables.* »

Ces deux recommandations ont-elles été opérantes ? A ce stade, il est possible de formuler deux interrogations :

- qui est le débiteur véritable de la dette contractée par l'ACOSS afin d'assurer la trésorerie des régimes, sachant que l'agence ne recourt à l'emprunt que lorsque les disponibilités, c'est-à-dire la trésorerie des trois branches, sont épuisées ?

- quelle est la portée véritable de la tenue des comptes de trésorerie séparée, sachant que, pour utiliser la trésorerie de la branche famille, la branche maladie doit verser à celle-ci des intérêts, dont la charge se traduira en définitive par un appel accru à la trésorerie de la même branche famille ?

L'articulation relative de ces deux dispositions – autonomie des branches, trésorerie commune – confine les organismes de sécurité sociale dans la situation de couples contraints à faire « lit commun mais chambre à part » !

Face à un besoin de trésorerie, l'ACOSS se tournait généralement vers deux partenaires.

Le Trésor public, d'une part, qui répond à ses difficultés financières par des avances¹ à très court terme, de quelques jours à quelques semaines, au moyen d'un compte spécial.

La caisse des dépôts et consignations, d'autre part, intervenait en consentant à l'ACOSS des « prêts-relais ».

¹ Ces avances peuvent être renouvelées au fil du temps constituant ainsi sur l'année une sorte de crédit revolving.

Ce jeu de trésorerie ne pouvait néanmoins pas convenir pour le refinancement d'un déficit structurel que connaissait la sécurité sociale dans la première moitié des années 1990 : un jour, le prêt-relais devait nécessairement être à son tour « relayé ».

Déjà à la fin de l'année 1993, la loi de finances pour 1994 avait repris une dette cumulée de l'ACOSS s'élevant à 110 milliards de francs, cette reprise permettant à l'agence de conserver une trésorerie excédentaire pendant une partie de l'année 1994. Mais dès la fin du premier semestre de cette année, l'agence est devenue à nouveau quotidiennement emprunteuse, son solde de trésorerie s'établissant à - 59,9 milliards de francs à la fin de 1994, et à - 119,5 milliards au 31 décembre 1995.

Pour faire face à cette situation, l'ACOSS a dû recourir à trois prêts de la Caisse des dépôts et consignations d'un montant total de 137 milliards de francs, qui ont permis un rétablissement précaire de sa trésorerie à 17,5 milliards de francs au 1^{er} janvier 1996.

En 1995, comme cela avait déjà été le cas en 1993, l'ACOSS s'était trouvée en situation emprunteuse chaque jour de l'année, ayant même recours pendant 304 jours à des avances du trésor pour un encours moyen de 38,75 milliards de francs.

Bien évidemment, cette précarité extrême générait d'importants frais financiers pour la sécurité sociale, l'ACOSS ayant versé au titre de 1995 plus de 4,1 milliards de francs d'intérêts, cette charge pour l'année 1996 ayant même été estimée à 8,2 milliards de francs¹.

B. UNE SOLUTION ORIGINALE EN RÉPONSE À LA CONSTITUTION D'UNE DETTE SOCIALE

1. Une partie intégrante du plan Juppé pour la sauvegarde de la sécurité sociale

Quarante ans après sa création, les acquis de la sécurité sociale se trouvaient désormais menacés par la gravité extrême de sa situation financière.

Aussi, à l'automne 1995, le gouvernement d'Alain Juppé annonçait la mise en place d'un plan de sauvegarde ambitieux devant être mis en œuvre au moyen de cinq ordonnances.

¹Dans le rapport présentant au Président de la République l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 portant création de la CADES.

Cette réforme s'est en outre traduite par la mise en place d'un outil nouveau : la révision constitutionnelle du 22 janvier 1996 a en effet introduit le principe d'un débat et d'un vote du Parlement sur le financement de la sécurité sociale.

Les deux premières de ces ordonnances avaient trait au refinancement de la sécurité sociale : la première était consacrée au traitement de la dette, par la création de la CADES, la seconde aux mesures de rééquilibrage financier entrant en vigueur dès le 1^{er} janvier 1996.

Au printemps 1996, trois nouvelles ordonnances viendront réformer :

- l'organisation du fonctionnement des institutions, régimes et branches ;

- l'hôpital afin de redéfinir l'organisation, les modalités de financement, d'évaluation et de contrôle des établissements de santé ;

- la maîtrise des dépenses de médecine de ville, par la mise en œuvre de mécanismes de responsabilisation de l'ensemble des acteurs du système de soins.

Au total, ni la création de la CADES, ni l'apport de ressources nouvelles à la sécurité sociale, n'ont été conçus comme des efforts sans contrepartie. Ils n'étaient, dès l'origine, que la partie d'un plan global tendant à refonder la sécurité sociale à la fois en la dotant de recettes cohérentes et en en assurant la maîtrise de ses charges.

Les mesures financières de sauvegarde du plan Juppé

Elles visaient, d'une part, à apurer la dette cumulée du régime général, d'autre part, à engager un rééquilibrage des trois branches déficitaires :

- la reprise de la dette accumulée par le régime général a été assurée par un établissement public créé à cet effet, la *caisse d'amortissement de la dette sociale* financée par l'instauration d'une *contribution pour le remboursement de la dette sociale* au taux de 0,5 %, permettant dans le même temps de libérer le fonds de solidarité vieillesse des charges liées à la prise en charge de la dette de 110 milliards accumulée à fin 1993 ;

- le rééquilibrage de la branche retraite a été entrepris au moyen de la prise en charge par le *fonds de solidarité vieillesse* de dépenses de solidarité incombant au régime général, à hauteur de 11 milliards de francs, à quoi s'ajoutaient la limitation à 2% de la revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 1996 (0,5 milliard) et l'harmonisation des prises en compte de durée d'activité des polypensionnés (0,2 milliard) ;

• le rééquilibrage de la branche famille comportait l'extension de l'assiette de la CSG en 1997, la non-revalorisation des prestations familiales en 1996 (2,6 milliards de francs), l'harmonisation des conditions d'attribution de certaines prestations familiales et des aides au logement (2,4 milliards au total), le transfert à la CNAF de la gestion des prestations servies à leurs agents par l'Etat et les entreprises publiques (0,7 milliard) et l'imposition des prestations des allocations familiales à compter de 1997, ensuite abandonnée ;

• le rééquilibrage de la branche maladie incluait la limitation de l'évolution des dépenses d'hospitalisation et de médecine de ville à celle des prix en 1996 et en 1997 (3,3 milliards), une contribution exceptionnelle des laboratoires pharmaceutiques (2,5 milliards) et d'autre part des médecins (suspension partielle en 1996 de la prise en charge des cotisations familiales des médecins du secteur I (0,4 milliard), affiliation des médecins du secteur II au régime général pour leur assurance maladie (1,4 milliard), et l'harmonisation progressive des cotisations maladie sur les revenus de remplacement avec les cotisations des actifs par une hausse de 1,2 point du taux en 1996 puis en 1997 (7,1 milliards en 1996) ;

• en outre, une réduction des dépenses de gestion était demandée aux caisses de sécurité sociale (1,5 milliard en 1996).

2. La création de la CADES : une expression de l'autonomisation de la sécurité sociale

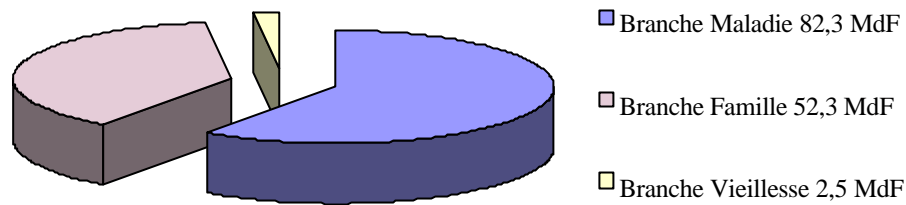
Créée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, la CADES n'a pu être effectivement mise en place qu'au mois d'avril de la même année.

Au terme du plan initial, la caisse disposait d'une durée de 13 ans et un mois pour apurer un certain nombre de dettes de la sécurité sociale au moyen de recettes nouvelles.

Au titre de son **passif**, il lui était confié une triple mission de refinancement :

- apurer, d'une part, la dette de 137 milliards de francs du régime général, comprenant 120 milliards de francs dus au titre du financement des déficits des exercices 1994 et 1995, auxquels ont été ajoutés 17 milliards de francs au titre du déficit prévisionnel de 1996, afin que le régime général puisse entamer l'année avec un certain volume de liquidités ;

Les bénéficiaires¹ de la reprise de dette par la CADES



Source : arrêté du 26 décembre 1996

- verser une soulte de 12,5 milliards de francs par an à l'État, pendant 12 ans, au titre du remboursement de la dette de 110 milliards ancienne de l'ACOSS déjà mentionnée, reprise par l'État, puis confiée pour amortissement au fond de solidarité vieillesse ;

- verser un montant unique de 3 milliards de francs à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs non-salariés des professions non agricoles, la CANAM, pour couvrir ses déficits 1995 et 1996.

Au titre de **l'actif**, la caisse pouvait compter sur plusieurs recettes, la plus notable étant la *contribution pour le remboursement de la dette sociale* (CRDS) créée à cet effet, mais également des recettes de nature immobilière et du reversement conditionnel par l'assurance maladie des remboursements de ses créances sur les organismes étrangers de sécurité sociale.

¹ Le I de l'article 10 de l'ordonnance avait prévu que les sommes correspondant au remboursement par la CADES du prêt consenti à l'ACOSS par la CDC seraient réparties « entre les fonds nationaux (...) dotés d'un compte de report à nouveau négatif aux bilans arrêtés au 31/12/1975 », au prorata de ces montants.

Les recettes de la CADES hors CRDS et emprunt

- Les recettes immobilières (428 millions d'euros)

L'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 instituant la CADES lui a affecté, en plus de la CRDS, le produit de « la vente du patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale et de l'ACOSS, à l'exclusion des locaux affectés à un usage administratif. La partie de ce patrimoine qui ne sera pas vendue à la date du 31 décembre 1999 sera transférée à la CADES ainsi que les droits et obligations qui y sont rattachés... Pour la gestion ou la vente de ce patrimoine, la CADES peut faire appel à tous les services ou organismes habilités à cet effet. La cession intégrale de ce patrimoine devra intervenir au plus tard au 31 décembre 2008 ».

- Créances étrangères de la CNAM (0 euro tant que la CNAM sera en déficit)

Il est prévu par l'article 6 II. De l'ordonnance n° 96-50 créant la CADES que la CNAMTS lui reverse « les sommes correspondant aux remboursements se rapportant aux créances afférentes à des prestations liquidées avant le 31 décembre 1995, effectués en application des règlements communautaires n° 1408-71 et n°574-72 de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale et des accords bilatéraux de sécurité sociale et centralisés par le Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants pour le compte de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. Ce décret pourra prévoir que ne donnent pas lieu à reversement les remboursements intervenus avant une date qu'il fixera et qui ne pourra être postérieure au 31 décembre 1997. »

L'article 14 du décret du 26 avril 1996 a fixé cette date au 31 décembre 1997. Le même article précise dans un deuxième alinéa : « les reversements prévus à l'alinéa précédent ne sauraient avoir pour effet d'entraîner un déficit ou d'aggraver un déficit de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. »

Le président de la CADES demande chaque année au directeur de la CNAMTS le montant des sommes qui devraient être versées à sa caisse au titre des articles ci-dessus.

La CNAMTS a indiqué avoir perçu, au titre de 1998 et 1999, 170,5 millions d'euros et au titre de 2000 et 2001, 45,6 millions d'euros. Compte tenu des déficits de la CNAMTS en 1998, 1999, 2000 et 2001, ces montants ne sont pas reversés à la CADES.

Plusieurs raisons fortes légitimaient le choix de créer cet établissement public :

- le poids désormais insupportable des déficits sociaux pour le budget de l'État. Rédigé à la demande du Premier ministre en 1994, le rapport du Commissariat au plan sur le financement de la protection sociale précisait qu'en raison de la progression très rapide depuis le début des années 90 du niveau d'endettement de l'État, « *la situation des comptes de celui-ci ne permettait plus aucun transfert* ». Une solution devait donc être trouvée au sein de la sécurité sociale ;

- cette solution avait en outre **une vertu pédagogique** que n'aurait sans doute pas eue la consolidation de la dette sociale avec la dette de l'État. Elle permettait ainsi à chaque contribuable d'identifier clairement que le paiement de la CRDS était la contrepartie d'une réalité, « le trou de la sécurité sociale » ;

- elle **s'inscrivait naturellement dans le cadre du plan Juppé consacrant l'autonomie du champ des finances sociales** par rapport à la tutelle du budget de l'État. Dans ce cadre, il appartenait donc à la sécurité sociale de faire face, par une recette sociale, à ses propres déficits ; ainsi, chaque année, figurerait en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'évolution de l'amortissement de la dette afin que l'équilibre voté dans ces lois ne soit pas construit dans l'oubli des dettes passées ;

- elle **préservait enfin un affichage vertueux**, que la création d'un service d'amortissement au sein même de l'ACOSS aurait nécessairement contredit, stigmatisant l'entrée de la sécurité sociale, à l'instar de l'État, dans une ère de déficit permanent ; **le choix d'une structure *ad hoc* et transitoire avait donc aussi pour fonction d'afficher un refus définitif de la dérive jusqu'alors constatée des comptes sociaux.**

II. LES POTENTIALITÉS DE LA CADES : DES ATOUTS SPECTACULAIRES

A. DES PILIERS SOLIDES

1. La CRDS : atout décisif de la CADES

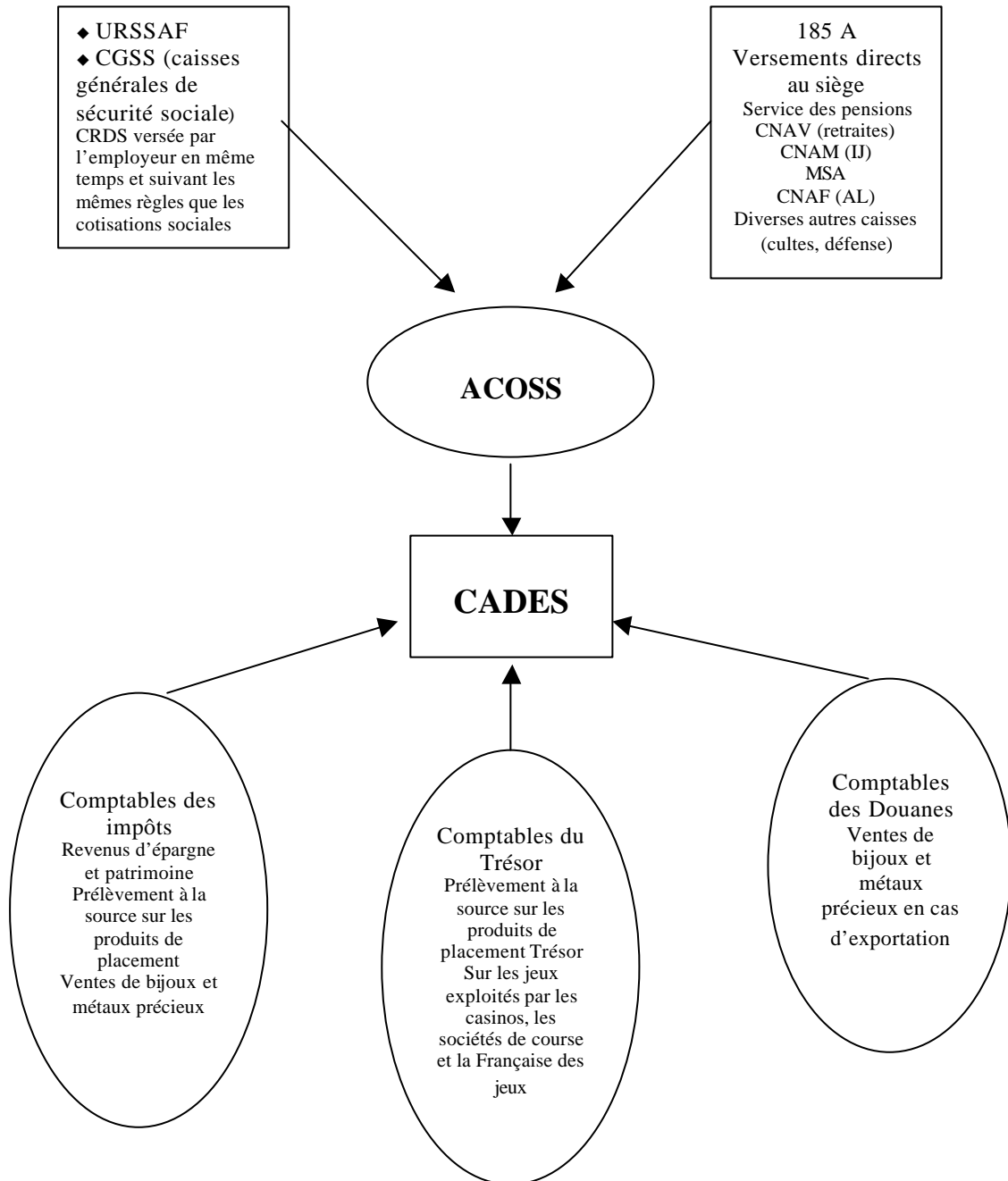
Bien qu'elle ne soit pas l'unique ressource de la caisse, la CRDS n'en est pas moins le principal atout.

Tirant les enseignements de la création de la CSG, impôt social à large assiette et à taux bas, le Gouvernement a créé au profit de la caisse un impôt nouveau s'appliquant à la quasi-totalité des revenus. Ainsi, l'assiette de la CRDS a élargi l'assiette de la CSG, pour y appliquer un prélèvement de 0,5 %, en l'étendant :

- à certains revenus salariaux, notamment les contributions patronales de retraite supplémentaire, d'indemnité liée à la modification ou à la rupture de contrat de travail, ou à l'allocation complémentaire pour congé parental ;

- à certains revenus de remplacement, notamment les indemnités journalières ou les prestations familiales.

Provenance et recouvrement de la CRDS



Source : CADES

La CADES verse des frais d'assiette et de recouvrement à l'ACOSS et au Trésor public égaux à 0,5 % du montant brut de CRDS. Par ailleurs, dans le cas où le recouvrement intervient par voie de rôle, des frais de dégrèvement et de non-valeur sont également dus. (3,6 % du montant brut de CRDS sur revenus du patrimoine) ; ces frais de 3,6 % représentent : la mise en œuvre de la collecte par voie de rôle (les autres types de recettes CRDS étant prélevés à la source), la part de CRDS non recouvrée qui reste à la charge du Trésor, la CADES recevant le montant mis en recouvrement et non celui effectivement

recouvré. **Le ministère des finances ne produit pour sa part aucun document évaluatif des gains ou pertes réalisés sur la perception de la CADES.**

Depuis lors, les assiettes de la CSG et de la CRDS ont cheminé l'une vers l'autre, au gré des modifications législatives. La loi du 31 décembre 1996 a élargi l'assiette de CSG pour l'aligner partiellement avec celle de la CRDS. Plusieurs exonérations ayant affecté en sens inverse l'assiette de la CRDS en loi de finances pour 2001, ces deux contributions sont aujourd'hui harmonisées, de petites différences demeurant par l'assujettissement de certains revenus de remplacement et prestations familiales à la CRDS, alors même qu'ils sont exonérés de CSG.

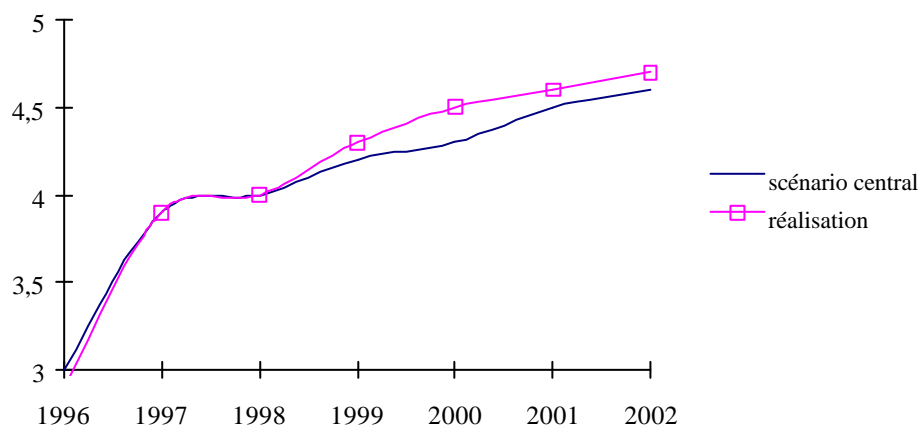
Au total, la CRDS cumule deux qualités essentielles :

- un rendement élevé : 3,9 milliards d'euros ont été perçus dès 1997, et 4,6 milliards d'euros en 2003, ce chiffre incluant en outre la modification d'assiettes intervenues depuis, ce qui a diminué la rentabilité du prélèvement ;

- une progression dynamique : le plan de marche initial de la CADES prévoyait une croissance annuelle moyenne de la CRDS de 3,5 %, ce taux combinant croissance économique inflation ; cette projection, comparable à l'évolution des taxes les plus dynamiques affectées à la sécurité sociale, a jusqu'à présent été dépassée presque chaque année.

Evolution des encaissements de CRDS, en prévision et en réalisation

(en milliards d'euros)

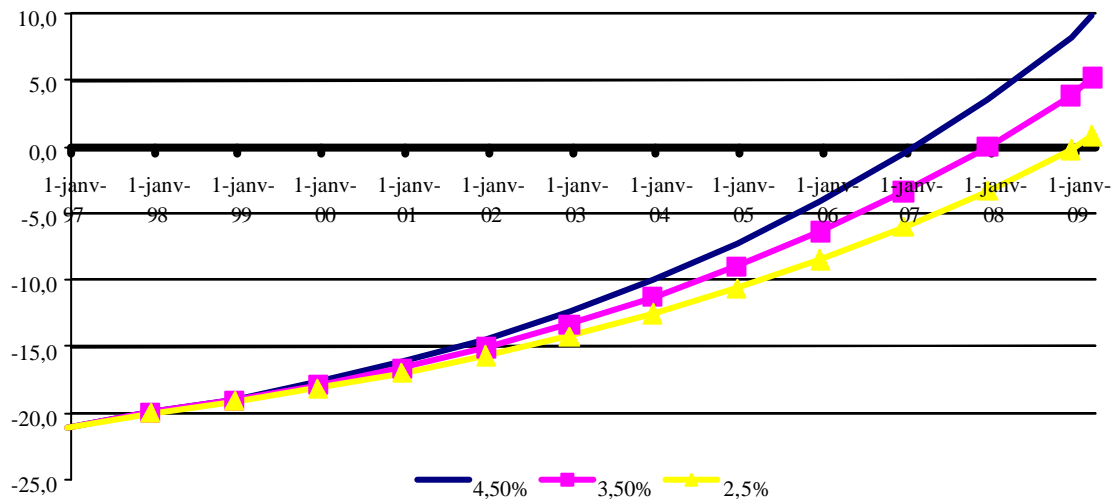


Source : d'après CADES

2. Une construction initiale en suréquilibre

Afin d'affirmer sa crédibilité auprès des investisseurs, la CADES a été construite dès l'origine sur un schéma lui permettant d'afficher un résultat positif en fin de période même dans l'hypothèse où la prévision de croissance de la CRDS de 3,5 % n'aurait pas été tenue.

Evolution de l'endettement net
(prévisions établies en 1996)



Source : d'après CADES

Selon les simulations réalisées par la caisse en 1996, dans l'hypothèse centrale d'une croissance annuelle de la CRDS de 3,5 %, l'intégralité des dettes reprises par la CADES aurait été amortie dès la fin de l'année 2007, soit un an avant l'échéance fixée par la loi (31 janvier 2009).

Dans l'hypothèse plus favorable encore d'une croissance de la CRDS à 4,5 %, cet amortissement aurait été effectif au tout début de l'année 2007. Même, dans le scénario le moins favorable d'une croissance de la CRDS sur un rythme de 2,5 %, la CADES aurait tout de même rempli sa mission un mois avant la fin du délai qui lui avait alors été imparti.

B. UNE GESTION EFFICACE

1. Le souci de la stratégie de financement

Dès la période transitoire passée, le conseil d'administration de la CADES, responsable de sa gestion, a eu le souci d'optimiser les conditions de son financement.

La gestion de la CADES en période transitoire (avril-septembre 1996)

Créée par arrêté à la fin du mois d'avril 1996, la CADES s'est trouvée dans l'obligation de mettre au point une structure de refinancement avant la fin du mois de juin des 137 milliards de francs prêtés par la Caisse des dépôts et consignations.

La direction du Trésor a joué un rôle essentiel dans le refinancement de ce prêt, lequel fut réalisé par :

- la mise en place rapide d'un crédit bancaire syndiqué pour un montant de 68 milliards de francs ;*
- l'émission d'un programme de billets de trésorerie pour un encours de l'ordre de 44,2 milliards de francs ;*
- deux émissions obligataires sur le marché français d'un montant total de 25 milliards de francs ;*
- un programme d'émission de papier commercial conclu avec un arrangeur permettant la CADES d'emprunter jusqu'à l'équivalent de 15 millions d'écus ;*

Au moyen de ces emprunts, et des premiers versements de CRDS, la Caisse a pu rembourser les échéances du prêt-relais de la CDC ainsi que les 3,4 milliards de francs d'intérêts dus par l'ACOSS à cette caisse au titre du premier semestre de l'année 1996.

Jamais démenties, les orientations décidées par le conseil ont consisté à :

- s'adresser préférentiellement au financement desintermédié, dont le coût est inférieur aux tarifs pratiqués par le financement bancaire ;
- alléger la pression sur le marché obligataire national, et trouver, en recourant à un large spectre de marchés et d'instruments, les conditions d'émission les plus avantageuses ;
- soigner la qualité de sa signature en gagnant, tant par sa proximité avec l'Etat que par son attitude transparente, la confiance des investisseurs ;

Cette gestion active de la dette impose à la caisse une forte réactivité. Chaque année, la CADES définit une stratégie de financement lui permettant de répartir de manière homogène sur l'ensemble de la courbe des taux l'intégralité de ses engagements.

Au 31 décembre 2002, deux tiers des titres CADES étaient détenus par des opérateurs français, un quart par des investisseurs européens, 15 % demeurant détenus par des porteurs asiatiques.

**Le succès de la stratégie de financement de la CADES :
intervention sur les marchés en 2001 et 2002 ; perspectives pour 2003**

La CADES a profité d'un contexte de très forte demande pour ces émissions indexées sur l'inflation française. Une troisième souche a pu être lancée à l'échéance 2011 en 2002 qui sera augmentée régulièrement.

Paradoxalement, l'augmentation du versement annuel à l'Etat et les versements aux caisses de sécurité sociale lui permettent d'être présente pour des volumes plus importants et ainsi d'accroître la liquidité de ses titres.

Dans un contexte général de plus en plus difficile, l'excellente notation AAA et le 0 % de ratio de solvabilité assurent à la caisse des coûts de financement parmi les plus faibles du marché, à quelques points de base seulement au-dessus de l'Etat.

Axée sur le maintien de la liquidité de ses titres, mais compte tenu de leur rareté due à l'amortissement progressif de sa dette, la stratégie d'émission continue à apporter les excellents résultats qui maintiennent les émissions de la CADES parmi les plus demandées.

Ses efforts de communication encouragent une gamme de plus en plus large d'investisseurs français ou non-résidents à être présents à l'achat de ses obligations liquides, mais aussi à solliciter des placements privés.

Source : CADES

2. Un pilotage optimal

Affrontant une double contrainte de temps et de volatilité¹, la CADES a mis au point un modèle de gestion actif-passif.

Cet outil de simulation permet, en variant une ou plusieurs données économiques, historiques ou relatives aux conditions de marché, de formuler et d'étayer des hypothèses de la situation de la trésorerie de la CADES en fin de vie.

Il se compose de deux modules, un module de génération de scénarios d'évolution des variables de marchés ou des variables économiques, et un module calculant sur un portefeuille de dettes données, réelles ou simulées,

¹ (taux d'intérêt, variation du produit de la CRDS, etc.).

des situations de trésorerie pour chacun des scénarios générés par le premier module.

Ce modèle de gestion actif-passif présente une double utilité :

- optimiser la prise de décision ;
- disposer de données scientifiques à destination des marchés financiers.

C. UNE CRÉDIBILITÉ RECONNUE

Même si la CADES ne dispose pas de la garantie explicite de l'État, elle peut néanmoins se prévaloir de celle-ci grâce à son statut d'établissement public national.

A ce titre, l'État garantit sa solvabilité et la prémunit contre tout défaut de liquidités¹.

En outre, si la CADES était dissoute sans avoir remboursé l'intégralité de ses créanciers, ses dettes se trouveraient transférées à l'État².

Dès la rédaction de son texte fondateur, la nécessité de garantir la fiabilité de la CADES fut intégrée :

- l'article 7 de l'ordonnance n° 96-50 prévoit à la fois la priorité des détenteurs de titres CADES sur l'Etat, dans l'ordre de remboursement des créanciers de la caisse, et le principe d'une injonction faite au Gouvernement « *de soumettre au Parlement les mesures nécessaires pour assurer le paiement du principal et des intérêts aux dates prévues* » dans l'hypothèse où elle ne serait pas en mesure de faire face à ses engagements ;

- le plan de marche initial de la CADES, mentionné ci-dessus, prévoyait un résultat nettement positif à la date de sa fermeture.

Par elle-même et ses représentants, la caisse cultive donc une attitude de transparence à l'égard des marchés financiers que traduit une importante communication institutionnelle.

Aussi n'est-il pas étonnant que celle-ci bénéficie d'une notation de grande qualité par les principales agences, soit la note AAA et un ratio Cook de 0 %. Du fait de cette notation, la caisse bénéficie d'un accès au marché à un taux très légèrement supérieur à celui appliqué à l'État, la différence étant de cinq points de base (soit 0,05 %).

¹ En application de la loi du 16 juillet 1980.

² En application de l'article 2 de la loi du 25 janvier 1985.

D'aucuns, à l'instar de la Cour des comptes¹, mettent l'accent sur le rôle de la garantie de l'État quant à l'excellente note attribuée par les agences à la caisse.

Le rapport entre la notation et ses garanties est en réalité ambivalent : s'il est important que ces garanties existent, il est essentiel que la CADES ne donne jamais le sentiment d'être un jour en passe d'y recourir. La complexité d'une recherche en caution de l'État inciterait sans doute les investisseurs à se détourner des titres CADES ou à exiger de leur part une prime de risque supérieure.

Aussi, bien que prémunie contre tout risque d'insolvabilité, la CADES doit avant tout, à chaque instant, avancer la preuve que ses débiteurs seront remboursés par ses propres moyens, sa tranquillité ne devant en conséquence jamais être troublée.

¹ *Cour des comptes, rapport 1997 sur la sécurité sociale, p. 100.*

III. LES PREMIERS RÉSULTATS : LES DIVIDENDES CONFISQUÉS

A. DE L'ÉTAT PRÊTEUR À L'ÉTAT PRÉDATEUR : LES AMBIGUÏTÉS D'UN PARTENAIRE GOURMAND

Vouée à incarner à sa manière la responsabilité financière de la sécurité sociale, la CADES n'a jamais joui de la tranquillité que cette autonomie devait lui conférer.

En effet, conçue comme une boîte fermée pour une période de treize ans, elle a, au cours de ses sept premières années d'existence, été rouverte cinq fois, une première fois dès 1998 pour alourdir sa mission, mais le plus souvent afin d'être mise à contribution dans le cadre d'un bouclage budgétaire.

De prêteur en dernier ressort de la sécurité sociale, l'État est devenu une sorte de prédateur qui, disposant par définition de « la compétence de la compétence » de la CADES, a instrumentalisé à différentes reprises cette dernière pour des missions qui ne sont pas les siennes.

1. Une variable d'ajustement budgétaire

L'ordonnance n° 96-50 prévoyait, en effet, que la CADES verserait à l'État une somme de 12,5 milliards de francs par an pendant treize ans. D'aucuns aujourd'hui pourraient penser que ce versement a fait « entrer le ver dans le fruit ».

A l'origine de ce versement, se trouve la dette de 110 milliards de francs (16,7 milliards d'euros) contractée par l'ACOSS auprès de la caisse des dépôts et consignations.

Intervenant comme garant de la sécurité sociale, l'État avait repris cette dette en 1994 pour la consolider avec la dette du Trésor.

Immédiatement, le FSV fut créé et doté par une augmentation de CSG des moyens d'apurer par annuité cette dette de 110 milliards de francs. Un échéancier avait ainsi prévu les modalités de versement, correspondant à un taux actuariel de 6,10 %. Aussi, au titre d'une dette reprise de 110 milliards de francs, le FSV devait verser à l'État une somme cumulée sur treize ans de 162,5 milliards de francs (24,77 milliards d'euros), soit treize annuités de 12,5 milliards (1,91 milliard d'euros).

Bénéficiant d'une franchise de deux ans pour entamer l'amortissement du capital, le FSV n'a versé en 1994 et 1995 que des sommes correspondant aux seuls intérêts.

Lors de la création de la CADES, il fut précisé qu'elle se substituerait au FSV en reprenant à sa charge les versements au budget de l'État selon l'échéancier déjà fixé.

Le budget général, qui disposait, en quelque sorte, d'une créance sur le produit de la CSG, a dès lors échangé celle-ci contre une créance sur le produit de la CRDS.

Que sont devenues les marges de manœuvre du FSV ?

Le rapport d'activité du fonds solidarité vieillesse pour l'année 1996 précise en sa page 16 l'extension des prises en charge du FSV permises par le transfert du service de sa dette à la CADES .

« Grâce à la suppression des dépenses du FSV liées à la dette de 1993, les transferts au profit du régime général ont pu être majorés. Il a ainsi été procédé au relèvement de l'assiette servant de base à la validation des périodes assimilées au chômage et Service national de 60 % à 90 % de la valeur du SMIC (décret 96.532 du 14 juin 1996).

« Cette mesure a permis de renforcer les transferts de solidarité au profit des régimes d'assurance vieillesse à hauteur de 11,61 milliards de francs (montant estimé lors du passage des provisions titre de l'exercice 1996). La suppression de la charge correspondant au remboursement de la dette des organismes de sécurité sociale, fixée pour 1996 à 12,5 milliards de francs par l'échéancier du remboursement de la dette des 110 milliards, a donc, de plus, permis de rééquilibrer le FSV à hauteur de 918 millions de francs. »

En réalité, en 1996 et 1997, les perspectives du régime général d'assurance vieillesse demeuraient très dégradées, la CNAVTS accusant au moment de la création de la CADES un déficit prévisionnel de 14,4 milliards de francs. Aussi, par une modification opportuniste de la base de calcul de certains remboursements du FSV aux régimes de retraite, a-t-on pu combler une partie non négligeable des déficits de ceux-ci.

En réalité, l'économie réalisée en transférant à la CADES le service de la dette ancienne a permis d'éviter la reconstitution d'une dette plus grande au sein du régime d'assurance vieillesse...

Les finances sociales présentent parfois certaines circonvolutions. Cette modification des bases de calcul a joué dernièrement en défaveur des régimes d'assurance vieillesse puisque, au mois de novembre dernier, le Gouvernement a décidé d'inclure dans le calcul de la compensation vieillesse généralisée les sommes versées par le FSV à la CNAVTS au titre de la prise en compte des périodes de chômage. Le coût de cette mesure a été, pour cette dernière, d'environ 850 millions d'euros, soit 5,4 milliards de francs, en 2003, essentiellement au bénéfice de l'État

Cet échéancier a été respecté jusqu'à la fin d'année 2000, le capital restant dû s'élevant alors à 77,3 milliards de francs.

Le montant des annuités a ensuite été modifié une première fois en loi de finances pour 2001. Il a été diminué de 355 millions de francs (54 millions d'euros) en compensation très partielle de la mesure d'exonération de CRDS des chômeurs non imposables.

L'article 38 de la loi de finances pour 2002 a, pour sa part, remplacé les sept versements de 12,15 milliards de francs (1,85 milliard d'euros) prévus dans l'échéancier redéfini par la loi de finances pour 2001, par quatre versements de 19,7 milliards de francs (3 milliards d'euros).

**Profils de remboursement des 110 milliards de francs
(16,77 milliards d'euros) avant et après mesures**

(en milliards d'euros)

	PROFIL INITIAL				APRÈS MESURES 2001				APRÈS MESURES 2002			
	Capital restant	Intérêts	Amort.	Versements	Capital restant	Intérêts	Amort.	Versements	Capital restant	Intérêts	Amort.	Versements
1996	16,769	1,02334	0,882	1,906	16,769	1,023335	0,882	1,906	16,769	1,02334	0,882	1,906
1997	15,887	0,9695	0,936	1,906	15,887	0,969495	0,936	1,906	15,887	0,9695	0,936	1,906
1998	14,951	0,91237	0,993	1,906	14,951	0,91237	0,993	1,906	14,951	0,91237	0,993	1,906
1999	13,958	0,85176	1,054	1,906	13,958	0,851758	1,054	1,906	13,958	0,85176	1,054	1,906
2000	12,904	0,78745	1,118	1,906	12,904	0,787488	1,118	1,906	12,904	0,78745	1,118	1,906
2001	11,786	0,71921	1,186	1,906	11,786	0,635	1,127	1,852	11,786	0,635	1,217	1,852
2002	10,599	0,64681	1,259	1,906	10,569	0,569	1,283	1,852	10,569	0,558	2,442	3,000
2003	9,341	0,57	1,336	1,906	9,286	0,500	1,352	1,852	8,127	0,429	2,571	3,000
2004	8,005	0,48849	1,417	1,906	7,934	0,428	1,425	1,852	5,556	0,293	2,707	3,000
2005	6,588	0,40201	1,504	1,906	6,509	0,351	1,502	1,852	2,849	0,151	2,849	3,000
2006	5,084	0,31026	1,595	1,906	5,008	0,270	1,582	1,852	0,000			
2007	3,489	0,2129	1,693	1,906	3,425	0,185	1,668	1,852				
2008	1,796	0,10961	1,796	1,906	1,758	0,095	1,758	1,852				
	0,000			1,906	0,000							
Total	-	-	16,77	24,77	-	-	16,77	24,35	-	-	16,77	23,38

Source CADES

Sauf nouvelle modification de l'ordonnance, la dette initiale de 110 milliards de francs sera éteinte fin 2005, l'ensemble des ressources de la CADES devant, à compter de cette date, être consacrées au service et au remboursement des dettes reprises en 1996 et 1998.

D'un premier coup d'œil, la légitimité de ce remboursement n'apparaît pas critiquable. Pour autant, sa traduction comptable et les conditions de sa réalisation appellent un certain nombre de critiques :

- **le principe d'avoir institué deux fois une taxe pour une même raison.** En effet, le remboursement de cette dette ancienne devait déjà être acquitté au moyen d'une augmentation de la CSG. Lors de la reprise de cette dette au FSV, le taux de CSG lui étant affecté n'a pas été diminué, dégageant ainsi des marges de manœuvre pour le fonds. Ce constat doit toutefois être tempéré puisque, ainsi qu'il a été évoqué plus haut, ces marges de manœuvres

ont été affectées indirectement à la couverture des déficits de l'assurance vieillesse. CSG et CRDS ont bien été consacrées au remboursement de la dette sociale ;

- **une inscription budgétaire fort peu orthodoxe.** La loi du 22 juillet 1993, qui a créé le fonds de solidarité vieillesse, a prévu que la reprise de cette dette se traduirait en une sorte de « contribution » de ce fonds vers l'État

Alors que les versements correspondant aux 177 milliards¹ étaient inscrits annuellement en recettes non fiscales, le capital initial des 110 milliards permettant la reprise de la dette de l'ACOSS, avait été directement consolidé sans transiter par le budget.

Comme le souligne la Cour, le « *parallélisme des descriptions comptables* » aurait dû conduire à ne pas inscrire au budget les sommes correspondant au remboursement du capital. **A contrario**, l'inscription de ces dernières permet d'améliorer artificiellement le solde budgétaire pendant 13 ans de ce montant.

En poussant les conséquences de ce type de mécanisme à l'extrême, le budget de l'État pourrait, en reprenant opportunément les dettes de certains organismes publics contre remboursement échelonné, afficher un équilibre permanent tout en grossissant sa dette année après année...

La proposition de la Cour des comptes

La Cour des comptes, consciente de l'orthodoxie relative de ce montage, a formulé vainement une proposition permettant de neutraliser partiellement l'effet budgétaire de ce versement.

Elle s'en explique à la page de 104 de son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1994 :

« La Cour, pour respecter les décisions du législateur, tout en réintroduisant le parallélisme de descriptions comptables plus adéquates, a souhaité que la créance en capital de 110 milliards de l'État sur le FSV soit inscrite à l'actif de son bilan et que les versements afférents du FSV viennent, pour les montants correspondant au capital à rembourser, en tant que ressources de trésorerie, en diminution de la créance de l'État. Aux charges de trésorerie de 110 milliards correspondrait alors une ressource de trésorerie équivalente. Seul le remboursement de la partie correspondant aux intérêts viendraient alors abonder les recettes non fiscales de l'État »

¹ En 1994 et 1995, le FSV a versé des sommes correspondant aux seuls intérêts, soit 7 et 7,5 milliards de francs auxquels devaient être ajoutés les 162,5 milliards de francs correspondant aux 13 annuités. La créance totale de l'État s'élevait donc à 177 milliards de francs (162,5 + 14).

- **la transformation de la CADES en variable d'ajustement du budget de l'État.** Même s'il était parfaitement neutralisé, l'accélération des versements décidés par le précédent gouvernement dans la loi de finances pour 2002 traduit une absolue préférence pour le présent, cette accélération privant les gouvernements futurs, entre 2005 et 2008, de la recette budgétaire prévue par le législateur de 1996 ;

- **une cohérence incertaine avec la reprise par la CADES de la dette du FOREC** à l'égard des organismes de sécurité sociale. En effet, la CADES a été invitée à se substituer à l'État, pour rembourser en 2003 la moitié de la créance détenue par les organismes de sécurité sociale sur le FOREC, fonds centralisant les recettes destinées à compenser pour le compte de l'État les exonérations de cotisations sociales qu'il a lui-même décidées. Elle apparaît ainsi comme une chambre obscure de compensation entre l'État et la sécurité sociale, simultanément créanciers et débiteurs mutuels ...

2. Un outil de débudgétisation

En effet, et pour l'histoire, deux griefs financiers essentiels peuvent être retenus contre ce fonds :

- il a été doté de recettes précédemment affectées la sécurité sociale, cette dernière se compensant en quelque sorte elle-même le coût des exonérations décidées par l'État ;

- il s'est trouvé rapidement en déficit, d'où en 2000, une dette de 2,6 milliards d'euros à l'égard de la sécurité sociale que le Gouvernement d'alors a refusé d'honorer.

Dans ce dernier cas, celui-ci avait d'abord déclaré qu'elle ne serait pas recouvrée, puis, dans la loi de financement de sécurité sociale pour 2002, il avait proposé, « *marquant sa volonté de transparence* » et « *refusant de céder à la facilité* », de l'effacer purement et simplement. Saisi par la majorité sénatoriale, le Conseil constitutionnel avait alors annulé cette disposition qui rouvrirait des comptes déjà clos.

Cette anecdote ne doit pas masquer la réalité des responsabilités car le FOREC n'est qu'un « faux nez » de l'État, à qui l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 impose de compenser intégralement les exonérations de charges sociales qu'il décide.

L'insuffisance de dotations du FOREC relève de la responsabilité pleine et entière de l'État. Établissement public administratif, le FOREC bénéficie des mêmes garanties de solvabilité et de liquidité que l'État accorde, comme établissement public administratif national, à la CADES.

Mieux ou pire, cette garantie est en elle-même superfétatoire puisque l'article 5 de la loi n° 99-1140, toujours en vigueur, prévoit qu'en cas d'insuffisance des recettes de ce fonds, s'appliqueraient les dispositions de la loi du 25 juillet 1994 précitée : en bref, en cas de dotation insuffisante du FOREC, l'État doit s'y substituer.

Pour autant, *léonin par nature*, celui-ci se permet d'infliger à un créancier public - la sécurité sociale - ce que ne souffrirait pas un créancier privé. Chacun devine que le moindre écart de remboursement à l'égard de ces derniers entraînerait inéluctablement une dégradation de la note de l'État sur les marchés financiers qui coûterait fort cher au Trésor.

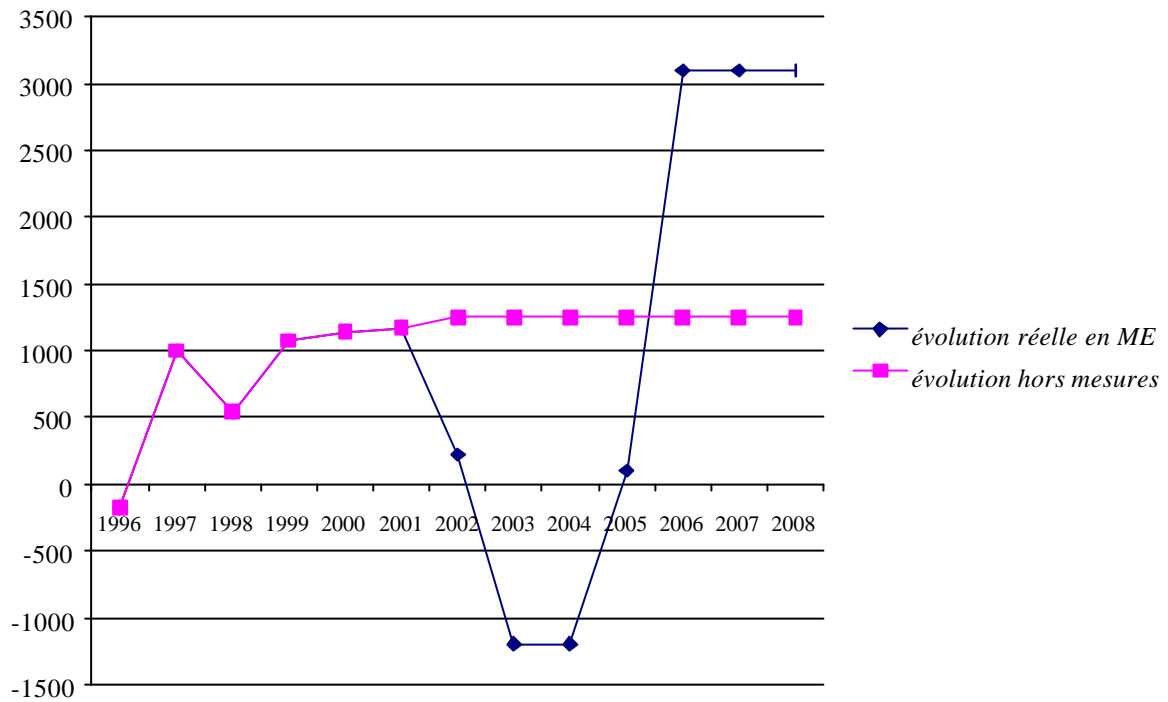
Devant cette impasse, et afin d'atténuer le forfait de l'État, le Gouvernement a décidé de mettre à la charge de la CADES, sans diminuer toutefois les versements de cette dernière à l'État, le remboursement de la moitié de la dette du budget à l'endroit de la sécurité sociale.

Jugeant quasiment certain, au vu des déclarations du Gouvernement, un second versement à la sécurité sociale en 2004 au titre de la seconde moitié de la dette du FOREC, la CADES, dans un souci de transparence à l'égard des investisseurs, a décidé d'inscrire à son « hors bilan » cet « engagement ».

La commission a déjà formulé son avis sur cette mesure ambivalente qui certes améliore la situation de la sécurité sociale mais complexifie davantage les flux financiers entre la sécurité sociale et l'État, et dispense ce dernier d'assumer ses obligations.

Cette mesure dégrade le résultat de la CADES de 1,3 milliard d'euros en 2003 et, si l'anticipation retenue par la caisse se confirmait, d'un même montant en 2004. Aussi, dans cette configuration, la caisse réaliserait probablement des résultats négatifs jusqu'en 2005 ce qui obérerait, sur cette période, sa faculté à rembourser ses emprunts.

Évolution du résultat de la CADES



Une analyse moins complaisante pourrait conclure que ce montage ne permet pas véritablement de sortir du piège FOREC : en effet, la CADES, organisme de sécurité sociale, au moyen de la CRDS dont il est aujourd'hui juridiquement établi¹ qu'il s'agit d'une cotisation sociale, dédouane le budget de ses responsabilités à l'égard de la sécurité sociale, celle-ci *in fine* se remboursant elle-même.

3. Un instrument de politique fiscale

La tentative avortée : l'article 3 de la loi de financement de sécurité sociale pour 2001

Dans le projet de financement la sécurité sociale pour 2001, le Gouvernement avait alors proposé une mesure fiscale prétendument destinée à encourager l'activité professionnelle, en instaurant une ristourne de CSG et de CRDS calculée de manière dégressive jusqu'à 1,4 SMIC. Cette mesure

¹ La Cour de Justice des Communautés européennes, par un arrêt en date du 15 février 2000, a précisé que la CRDS était, à l'instar de la CSG, non pas une « imposition de toute nature » mais une « cotisation sociale » (affaire [34-98]).

permettait, encore et surtout, d'apaiser le mécontentement constaté alors chez les salariés modestes, qui furent victimes de la modération salariale générée par les 35 heures.

Le coût de cette mesure pour la CADES devait être de l'ordre de 300 millions d'euros en année pleine, mais, constatant qu'elle ne respectait pas le principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition.

Les conséquences de l'article 89 de loi de finances pour 2001

L'article 89 de la loi de finances pour 2001 a prévu une exonération de CRDS des demandeurs d'emploi et des retraités non imposables. Cette exonération entraîne une perte de recettes pour la CADES de 457 millions d'euros par an. Elle n'a été, comme il a été dit, que très partiellement compensée.

L'impact de cette mesure, d'après les simulations de la CADES, s'élève à un peu plus de 4 milliards d'euros, soit presque une année de perception de la taxe.

Dans le cadre du scénario initial d'une croissance de la CRDS sur un rythme annuel de 3,5 %, la valeur finale estimée de la CADES en fin de vie tombe de 8,2 milliards à 4,9 milliards, et, dans le cadre du scénario moins favorable d'une croissance sur un rythme de 2,5 %, cette valeur finale chuterait de 4,9 milliards d'euros à seulement 700 millions.

Impact des exonérations de CRDS décidées en 2001

	Année de situation nette nulle	Valeur finale au 31.01.2014 (en milliards d'euros)
Assiette CRDS Initiale		
<i>Croissance 3,5 %</i>	2011	8,2
<i>Croissance 2,5 %</i>	2012	4,9
Assiette CRDS modifiée (- 457 millions d'euros par an dès 2003)		
<i>Croissance 3,5 %</i>	2012	4
<i>Croissance 2,5 %</i>	2013	0,7

Source CADES

Ces projections mettent en lumière que la ristourne dégressive de CRDS, opportunément censurée par le Conseil constitutionnel, aurait accru très significativement la probabilité d'un **résultat négatif** de la CADES à l'échéance.

B. DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT À LA CAISSE NOIRE : LES MÉCANISMES D'UN DÉVOIEMENT

1. Le paradoxe de la présentation

Afin d'assurer la crédibilité de la Caisse auprès des marchés financiers, le choix fut fait dès l'origine de construire pour la CADES un plan de financement anticipant un excédent au 31 janvier 2009, et ce, même si un scénario moins favorable devait se réaliser.

Les choix qui ont présidé à cette construction avaient une implication forte : prolonger par précaution l'autorisation de percevoir la CRDS, en espérant *in fine* que l'effet sur la crédibilité de la caisse se traduirait par un financement à meilleur marché, et donc, pour les Français, par une diminution du coût d'amortissement de la dette sociale.

Ce choix a été confirmé lors de la réouverture de la CADES en 1998, puisque la reprise du nouveau stock de dette de la sécurité sociale fut accompagnée d'un allongement de la durée de vie de la caisse de cinq ans. Tant en 1996 qu'en 1998, il semblait acquis qu'en cas de réalisation du scénario central, les dettes auraient été amorties plus vite et la perception de la CRDS abandonnée plus précocement.

Mais, dès l'encre du plan de financement séchée, le Gouvernement d'alors a prétendu faire découvrir la perspective d'un excédent en fin de vie, et a procédé à une première ponction, réduisant ce faisant la marge fixée initialement qui sert à la caisse de garantie.

Ainsi, sans doute semblerait-il équitable pour les générations futures, qui remboursent une dette à laquelle ils ne furent pas parties, que la Caisse soit construite sans excédent prévisionnel en fin de vie, interdisant ainsi toute ponction. Mais une telle hypothèse se traduirait par une baisse de la confiance des investisseurs et donc une hausse du coût de refinancement de la Caisse...

« Piège abscons », l'incohérence temporelle de la décision publique enferme la Caisse dans le châtiment de Prométhée : l'excédent prévisionnel est chaque fois reconstitué pour que le budget de l'État puisse le prélever...

Il n'y a pas de solution à cette difficulté, sauf à placer la CADES hors de la compétence du législateur ordinaire.

En réalité, l'attitude successive des gouvernements a profondément modifié la philosophie de la CADES. Alors que le principe originel fut de fixer une date butoir éloignée pour amortir la dette du passé, en assurant que celle-ci serait, au regard des efforts exigés, amortie avant, cette date est devenue un horizon minimal de perception de la CRDS.

2. L'imposture des « excédents »

On a pu souvent entendre la référence faite aux notions « d'excédent », ou encore de « marge de manoeuvre », ou « d'avance » de la CADES, et ce dans un même posture : justifier un prélèvement. Votre rapporteur a interrogé la CADES sur la réalité de ces notions. Il a obtenu les réponses suivantes :

➤ « L'excédent de la CADES ».

Dès l'origine et afin de rassurer les investisseurs, la CADES a toujours été présentée avec une trésorerie positive à la fin de sa vie. Ceci a été le cas en 1996 puis en 1998 lors de l'allongement de cinq ans de la vie de la CADES, pour neutraliser la nouvelle reprise de dette, l'équilibre global de la CADES devant être préservé.

(...) Cet « excédent » n'apparaît que dans les derniers mois de vie de la CADES. Son montant varie avec les hypothèses de taux, de croissance et d'inflation (...).

Il ne s'agit en aucune façon d'argent disponible dès maintenant.

Cet excédent futur est en outre théorique. Rien n'empêcherait un gouvernement qui constaterait que la CADES vient d'atteindre une situation nette nulle, de la fermer aussitôt et de mettre fin simultanément à la perception de la CRDS.

➤ Les « marges de manoeuvre de la CADES ».

Un excédent final de trésorerie apparaissant sur les simulations présentées par la CADES, la tentation est grande de penser qu'il permet des « marges de manoeuvre » plus ou moins importantes, pouvant aller jusqu'à la « remise à zéro » de la CADES. C'est ignorer volontairement que tout prélèvement supplémentaire ou tout rétrécissement de l'assiette de la CRDS, en l'absence de compensation, diminue l'excédent final, accroît la possibilité qu'il soit négatif et recule de fait la date à laquelle un gouvernement pourrait mettre fin à la perception de la CRDS.

➤ « L'avance de la CADES ».

Constatant que, pendant les premières années, la CRDS a crû à un taux supérieur à celui de 3,5% sur lequel repose le scénario central de la CADES, certains ont pu justifier des mesures ponctuelles en parlant de « l'avance de la CADES » sur son plan de marche. Cette avance est tout aussi théorique et peut être remise en cause par un ralentissement économique.

Ce prélèvement sur « des excédents » aujourd'hui nécessairement inexistant, - la CADES doit encore amortir plus de 30 milliards d'euros de dettes -, n'est toutefois pas neutre du point de vue des coûts.

Toute personne qui recourt au crédit fixe un échéancier de remboursement, le montant des intérêts correspondant annuellement à cet emprunt est d'autant plus élevé que le capital restant dû est important. Ainsi,

en début de période, le débiteur assume une charge d'intérêts plus importante qu'en fin de période, moment où il a déjà remboursé une partie du capital.

Ce processus classique, que tout Français ayant acquis par crédit un bien immobilier connaît, devrait théoriquement s'appliquer la CADES. Le schéma initial d'apurement le laissait toutefois penser. Or il n'en est rien car les différentes mesures venant dégrader le résultat annuel de la CADES interdisent qu'il en soit ainsi, intervenant comme si la caisse se trouvait contrainte à demander un nouveau « différé d'emprunt ».

Il faut naturellement être conscient que lorsque la CADES ne réalise pas une année donnée un résultat positif, elle n'amortit pas cette année-là la dette de la sécurité sociale. Lorsqu'elle réalise un déficit, elle se trouve même contrainte d'accroître son stock de dettes.

Elle se trouve d'une part empêchée momentanément de remplir sa mission et, d'autre part, condamnée à le faire de manière différée donc avec un surcoût.

Ainsi, le plan de financement initial prévoyait que la dette sociale serait apurée de manière relativement linéaire. Les différentes mesures intervenues depuis ont abouti à ce que la caisse se trouve confrontée à la nécessité de rembourser brutalement l'essentiel de sa dette pendant les dernières années de son existence. Jusqu'à quel point peut-t-on durcir la pente de l'échéancier de la CADES ?

A titre d'exemple, si la CADES avait été préservée de toute manipulation (hormis la réouverture de 1998), elle aurait pu dans le cadre du scénario central, amortir la totalité de ses dettes au minimum dès 2011 épargnant aux contribuables le versement de deux ans de CRDS, soit 14,2 milliards d'euros, soit plus de 90 milliards de francs.

Si la probabilité reste importante que la CADES affiche à son échéance une situation positive¹, les mesures prises depuis 2001 augmentent fortement :

- la probabilité que le remboursement ne sera pas effectué avant la date butoir ;
- la probabilité que celui-ci ne sera pas réalisé au butoir.

¹ Elle pourrait ainsi disposer de 9,28 milliards d'euros à cette date (fréquence moyenne la plus élevée selon le modèle de gestion actif-passif de la CADES).

**Distribution de la valeur finale de la CADES au 31/01/2014
(structure actuelle)**

	<i>avant mesures</i>	1,3 milliard de versement FOREC en 2003	2,5 milliards de versement FOREC (1,3 en 2003 + 1,2 en 2004)
Probabilité de situation nette négative en 2014	0,23 %	0,94 %	2,73 %
Probabilité de situation nette négative en 2013	0,40 %	1,23 %	3,98 %
Probabilité de situation nette négative en 2012	4,59 %	11,09 %	25,10 %
Probabilité de situation nette négative en 2011	34,41 %	51,00 %	69,50 %
Probabilité de situation nette négative en 2010	87,28 %	95,28 %	99,13 %

Source : d'après CADES

3. L'obscurcissement inutile des missions

Conçue initialement sur un schéma clair, la légitimité des interventions d'une caisse qui devient, au gré des décisions gouvernementales, un instrument de politique fiscale, d'une caisse noire, ou une chambre de compensation est de moins en moins facile à comprendre.

Plaque tournante des finances sociales, la CADES semble assurer aujourd'hui **une double mission - paradoxale - de rembourser à l'État et à la sécurité sociale les dettes qu'ils ont l'un envers l'autre.**

Il serait nécessaire de s'interroger sur l'utilité ou la vacuité de ces montages financiers.

Le premier de leur caractère est d'être absolument neutre au regard des critères maastrichtiens, tant en stock, c'est-à-dire sur le montant de la dette publique, qu'en flux, c'est-à-dire sur la norme tolérée de déficit.

En effet, les comptes de la caisse figurent parmi les comptes des « *organismes divers administration centrale* » (ODAC). Lorsque le budget reporte une charge sur la CADES, cette charge se trouve imputée par les autorités européennes de la même manière que s'il avait décaissé lui-même la somme. Il en est de même lorsque l'État reporte sa dette sur celle de la CADES.

Pour être neutre au regard des critères de Maastricht, ces montages ne sont pas sans coût :

- ils induisent un risque de perte de crédibilité de la Caisse auprès des marchés que son président tente, avec succès d'ailleurs, de compenser ;

- ils font supporter aux contribuables une charge inutile car il ne faut pas oublier que la CADES, malgré l'excellence de sa signature, emprunte tout de même 0,05 % plus cher que l'État.

IV. L'AVENIR DE LA CADES : LA TENTATION D'UNE FUITE EN AVANT

A. LA RÉOUVERTURE DE 1998 : LA PREMIÈRE ENTORSE

1. Une situation non rétablie

A la fin de l'année 1997, malgré les mesures prises l'année précédente par le gouvernement Juppé, la situation financière de la sécurité sociale n'est toujours pas rétablie.

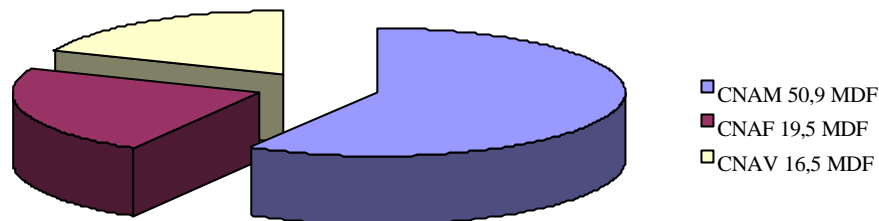
Résultats du régime général¹

	1995	1996	1997	1998
En milliards de francs	- 64	-50	-30	- 16
En milliards d'euros	- 9,76	- 7,62	- 4,57	- 2,44

Faisant jouer la clause d'inventaire, et désireux de partir sur des bases apurées, le nouveau gouvernement élu au printemps 1997 a décidé de rouvrir la CADES afin de mettre à sa charge pour 87 milliards de francs de dettes supplémentaires correspondant, pour 60 milliards de francs, aux dettes des exercices 1996 et 1997, et pour 12 milliards de francs de déficits prévisionnels au titre de l'exercice 1998.

¹ Les comptes 1996 et 1998 ne tiennent pas compte des reprises des déficits prévisionnels de ces deux exercices lors des transferts de dettes à la CADES.

Réouverture de la CADES : reprise de 87 milliards de dettes



Source : arrêté du 28 décembre 1998

En contrepartie, la durée de vie de la CADES, et de perception de la CRDS, est prolongée de 5 ans, jusqu'en 2014.

2. Une entorse aux principes

Cette mesure a constitué une double entorse aux principes légitimant la CADES :

- **elle fragilisait profondément la Caisse en tant que « entité fermée »**. S'il était possible, pour une raison légitime, de toucher aux recettes et aux dépenses de cette Caisse, alors nécessairement d'autres ajustements pourraient être envisagés les années suivantes. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, cette réouverture a conduit, indirectement, au dévoiement de la caisse car comme le dit l'adage : « il n'y a que le premier pas qui compte » ;

- **elle ne respectait pas les principes initiaux** en ce qu'elle ne proposait aucune mesure d'ordre structurel permettant de juguler les déficits sociaux, hormis l'inacceptable mise sous condition de ressources des allocations familiales. En ne l'accompagnant d'aucun plan cohérent et efficace visant à encadrer les dépenses de l'assurance maladie, la reprise de la dette des exercices 1996, 1997 et pour partie 1998, était vouée à l'échec et ne pouvait prétendre qu'à un gain provisoire d'affichage politique.

Cette absence de plan de maîtrise structurelle des dépenses explique très largement que la situation actuelle du régime général, et notamment de l'assurance maladie, soit d'un point de vue financier sensiblement comparable à la situation d'alors.

B. L'ÉTAT DES COMPTES SOCIAUX : L'HYPOTHÈQUE D'UN NOUVEAU DÉFICIT

1. Des comptes jamais véritablement rétablis

L'évolution des soldes du régime général fait apparaître qu'il n'y a jamais eu, sur longue période, de rétablissement des comptes sociaux. Si une croissance élevée du PIB peut bonifier ces soldes – avec un an de décalage – dans des proportions significatives, ils ne permettent :

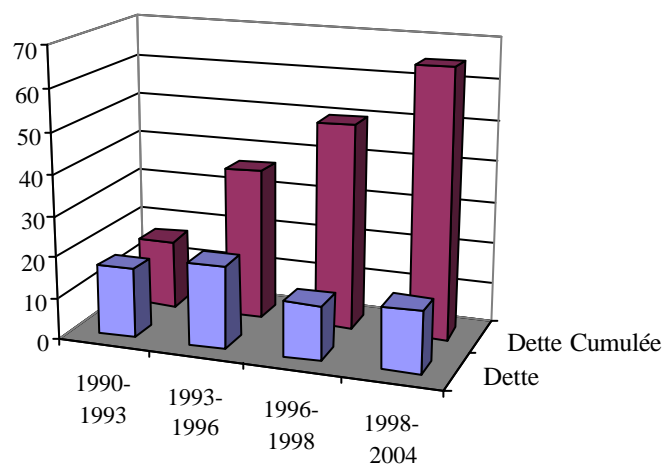
- ni d'assurer l'équilibre de l'assurance maladie ;
- ni de constituer, en apparence, des excédents suffisants pour affronter les périodes de ralentissement économique.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
Solde RG (en milliards d'euros)	- 4,57	- 2,44	0,5	0,7	1,1	- 4	- 6,2 ¹
Taux de croissance du PIB	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1	1,3

*Estimations

En apparence donc, l'équation posée aujourd'hui au Gouvernement semble sensiblement identique à celles rencontrées en leur temps par les gouvernements Balladur, Juppé et Jospin.

1990-2004 : vers 65 milliards d'euros de dettes cumulées ?



¹ Cette estimation a été avancée par M. Jean-François Mattei dernièrement. Elle est fondée sur l'hypothèse d'un déficit de recettes (- 2,3 milliards d'euros) et ne retient pas en l'état celle d'un dérapage des dépenses.

En une quinzaine d'années, la sécurité sociale aurait réalisé, si les prévisions annoncées se confirmaient, plus de 65 milliards d'euros de déficits, (430 milliards de francs). Le régime général a réalisé un déficit annuel moyen, sur cette période, de 4,6 milliards d'euros (30 milliards de francs).

2. Des caractéristiques particulières

En réalité, la dette à laquelle est aujourd'hui confrontée la sécurité sociale présente deux caractéristiques particulières qui intéressent la CADES dès lors qu'une reprise de dette pourrait être évoquée :

- la structure de la dette creusée entre 1998 et 2003 est dissemblable des dettes précédentes, en ce qu'elle ne concerne que l'assurance maladie. Les dettes prises en charge par la CADES au cours des exercices précédents l'avaient été au bénéfice des trois branches de la sécurité sociale ;

- cette dette est imputable en partie à l'effet FOREC, c'est-à-dire au non-respect par l'État des dispositions garantissant à la sécurité sociale que celui-ci compense l'intégralité des exonérations de charges qu'il décide.

C. ROUVRIER LA CADES EN 2004 : UNE FUITE EN AVANT ?

1. Les dangers d'une transformation en caisse perpétuelle de refinancement

Face à cette situation, la première solution consisterait à transformer la CADES en une *caisse perpétuelle de refinancement des déficits courants*.

Pérennisant pour ce faire la CRDS, une telle hypothèse constituerait en fait à une augmentation non avouée des prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale.

Quatre raisons interdisent d'accueillir une telle hypothèse :

- la France ne peut s'offrir le luxe d'avoir, à côté du budget de l'État structurellement déficitaire, un budget social qui, lui aussi, hypothèque durablement son avenir en gonflant sa dette ;

- la sécurité sociale ne pourrait longtemps supporter la charge d'amortissement d'une dette, sur les deniers des caisses ce qu'elle n'a jusqu'à présent fait que de manière exceptionnelle (financement des déficits de trésorerie) ;

- nul ne pourrait accepter une dérive structurelle des comptes sociaux, en quelque sorte légitimées, par l'existence de cette « commodité » ;

- l'articulation avec l'architecture principale de la sécurité sociale n'est pas évidente : on ne voit guère comment cette caisse de portée globale (régime général) s'inscrirait au regard du rôle dévolu à l'ACOSS et à différents fonds de financement spécialisés (fonds de réserve des retraites...).

Cette situation pousserait à son paroxysme le caractère prétendument indolore des déficits, déjà éprouvé pour la branche maladie grâce à la gestion commune de trésorerie des régimes, opérée par l'ACOSS.

2. Les limites d'une réouverture inopportune

Devant la commission des Affaires sociales, M. Patrice Ract Madoux a factuellement commenté les implications d'une réouverture de la CADES : il s'agit de l'allongement de quatre années, de 2014 à 2018, de la durée de perception de la CADES.

Il reviendrait donc aux contribuables des années « 14-18 » de réaliser un effort financier pour assumer le coût de la santé aujourd'hui.

En outre, cette opération, qui vérifierait l'adage « *jamais deux sans trois* », ouvrirait la porte définitivement à de futures réouvertures et s'apparenterait, à bien des égards, sans changement du statut de la CADES, à la première solution.

D'aucuns ont pu ici et là évoquer également la hausse des prélèvements obligatoires - la CSG en l'espèce - pour résorber le déficit constaté.

Devant ces deux solutions - la première n'était qu'en apparence indolore - on ne sait donc laquelle est la pire.

M. Francis Mer, devant le Sénat, a déclaré qu'il fallait « *ranger les pots de confiture pour qu'on y voie clair* ». Cette formule imagée rappelle à propos que ces deux solutions restent prématurées avant qu'une préalable clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale n'ait eu lieu.

Ainsi, est-il nécessaire de démêler l'écheveau des tuyauteries pour déterminer la part de responsabilité de chacun - l'État ou la sécurité sociale - dans cette dette à amortir demain.

Ce travail préalablement effectué, sans doute les responsabilités apparaîtront plus clairement et permettront déjà de cibler des mesures nécessaires.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. PATRICE RACT MADOUX, PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES)

Réunie le mardi 1^{er} avril 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Patrice Ract Madoux, président du conseil d'administration de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

M. Nicolas About, président, a rappelé que la présente audition s'inscrivait dans le cadre d'une mission confiée par la commission à M. Alain Vasselle, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers, sur la situation de la CADES.

En préambule, M. Patrice Ract Madoux a rappelé que la CADES avait été créée en 1996 pour reprendre la dette contractée par la sécurité sociale entre les années 1993 et 1996 et devait initialement être close au 1^{er} janvier 2009.

Il a souligné qu'elle était alimentée par une taxe spécifique, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Il a indiqué que, dès sa création, la caisse avait été conduite à recourir à l'emprunt et, à convaincre les investisseurs potentiels par la présentation d'un plan de financement en suréquilibre, c'est-à-dire présentant un résultat positif en fin de vie.

Il a ensuite rappelé que la CADES avait été ouverte à nouveau en 1998 pour permettre l'amortissement d'un nouveau déficit de la sécurité sociale et qu'afin de maintenir l'équilibre initial présenté aux marchés financiers, la durée de vie de la CADES avait été allongée jusqu'en 2014.

Il a rappelé que plusieurs modifications des recettes et dépenses de la CADES avaient été décidées par le précédent gouvernement, notamment

l'exonération de CRDS pour les retraités non imposables, qui avait représenté une perte de recettes pour la caisse et l'exonération de CRDS pour les chômeurs non imposables qui avait été partiellement compensée par une diminution du versement à l'Etat. Il a observé que la ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) et de CRDS proposée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 avait été, quant à elle, censurée par le Conseil constitutionnel.

Il a précisé que l'année suivante, le Gouvernement avait décidé l'accélération des versements à l'Etat, la compensant strictement par une diminution de la valeur actualisée de la créance de l'Etat sur la CADES.

Il a en outre souligné que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 avait demandé à la Caisse de rembourser aux organismes de sécurité sociale la moitié de la dette du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Il a, à ce titre, précisé que ce remboursement s'imputait directement sur le résultat de la CADES, la deuxième moitié du versement, qui semblait probable, ayant été inscrite dans les engagements hors bilan communiqués aux investisseurs.

Il a déclaré qu'il restait à la CADES à rembourser au total 38 milliards d'euros et a précisé que, théoriquement, à partir de 2006 le résultat annuel de la caisse devrait progresser permettant ainsi d'amortir plus rapidement la dette initiale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres financiers, a demandé à M. Patrice Ract Madoux dans quelle mesure il était possible de dire que le service de la dette reprise par la CADES au fonds de solidarité vieillesse (FSV) avait été financé par une double augmentation des prélèvements obligatoires. Il a souhaité savoir si les différentes mesures ayant affecté les recettes et les dépenses de la CADES avaient été actuariellement neutralisées. Il a ensuite demandé à M. Patrice Ract Madoux de préciser la notion « d'excédent de la CADES », au regard du modèle de gestion actif-passif de la Caisse. Rappelant qu'en 2003 la CADES avait été invitée à se substituer à l'Etat pour rembourser à la sécurité sociale la moitié de la dette contractée par le budget au titre des exonérations de charges non compensées, il s'est enquis de l'effet de cette nouvelle charge quant à la situation de la CADES.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences de ces différents transferts financiers sur le déficit présenté aux autorités européennes. Il a également demandé à M. Patrice Ract Madoux si, et selon quelles modalités, la Caisse était susceptible d'amortir de nouveaux déficits des régimes de sécurité sociale. Constatant que la CADES n'était pas représentée à la commission des comptes de la sécurité sociale, il s'est demandé enfin si l'évolution des interventions de la caisse ne justifierait pas que celle-ci soit représentée au sein de cette instance.

En réponse à M. Alain Vasselle, M. Patrice Ract Madoux a précisé que la CADES était une « boîte fermée ». Le montant de la dette reprise étant connu, les hypothèses de taux d'intérêt et de croissance économique jusqu'à la fin de vie de la Caisse ayant été formulées, une valeur finale de la CADES pouvait être estimée au regard de ces paramètres. Il a précisé que le scénario initial avait été construit sur l'hypothèse centrale d'une croissance de la CRDS de 3,5 % par an. Il a précisé que, le rythme de croissance ayant été jusqu'à présent légèrement supérieur à cette hypothèse, d'aucuns avaient conclu qu'une « marge de manœuvre » pouvait exister. Il a affirmé que la seule marge de manœuvre consistait à faire varier la durée de perception effective de la CRDS dans la limite de la durée de vie de la CADES et qu'un accroissement des dettes devait être équilibré par des recettes nouvelles. Il a observé que les différentes mesures ayant dégradé les résultats courants de la Caisse ne faisaient que réduire la probabilité d'un résultat positif en fin de vie.

Il a ensuite précisé que la dette de 110 milliards de francs mise à la charge du FSV n'avait pas été amortie par le dernier, qui avait bénéficié d'une franchise de deux ans pour le remboursement du capital, mais qu'il avait été décidé, dès la création de la CADES, qu'une partie de la CRDS servirait au remboursement de cette dette.

La CSG créée au bénéfice du FSV pour rembourser la dette initiale avait donc été utilisée à d'autres usages. Il a précisé que, dès le départ, cet engagement avait été inscrit hors bilan de la CADES pour le montant total des intérêts et du capital et qu'il était traité, en cours d'année, en charges d'exploitation au sein du compte de résultat, d'où l'impact sur ce dernier de l'accélération des versements décidée en 2002. Il a précisé, à ce titre, que le résultat pour 2002 se solderait par un excédent d'environ 200 millions d'euros et, pour 2003, du fait du remboursement de la dette FOREC, par un déficit de l'ordre de 1,1 milliard d'euros.

M. Patrice Ract Madoux a rappelé que la CADES était traitée comme un organisme divers d'administration centrale (ODAC) et que ses excédents ou déficits éventuels étaient consolidés avec les résultats de l'ensemble des administrations publiques dans les comptes transmis aux autorités européennes. Il a, à ce titre, indiqué que le remboursement de la dette du FOREC se traduisait par une diminution du résultat de la Caisse de 1,3 milliard d'euros et une augmentation du résultat des organismes de sécurité sociale d'un même montant. Il a précisé que si ce remboursement avait été effectué par l'Etat lui-même, certes ce dernier aurait dû décaisser la somme directement, mais la neutralité de cette opération au regard des critères de Maastricht aurait été la même.

Il a ensuite rappelé qu'en 1996 et 1998 la reprise des dettes de la sécurité sociale avait été majorée pour prendre en compte une partie des déficits prévisionnels de l'année suivante et afin d'arriver à un chiffre rond. Il

a pour sa part précisé qu'il demanderait, en cas de nouvelle ouverture de la CADES, à ce qu'on veille à ne pas déséquilibrer la Caisse. Précisant que cette dernière avait développé un modèle d'adossement actif passif, il a déclaré qu'elle était en capacité d'évaluer chaque jour la probabilité d'afficher un résultat négatif en fin de vie. Il a précisé que cette probabilité était aujourd'hui de l'ordre de 1 % mais que, si il était ajouté 10 à 15 milliards d'euros de dettes supplémentaires sans apport de recettes nouvelles, cette probabilité s'élèverait brutalement à 50 % voire 70 %. Il a indiqué que, le produit de la CRDS étant de l'ordre de 4,6 milliards d'euros par an, il faudrait neutraliser cette reprise de dettes nouvelles par un allongement de la durée de vie de la CADES de trois ans, quatre années étant même préférables pour ne pas dégrader la présentation de la CADES sur les marchés internationaux, la durée exacte nécessaire pouvant être calculée rapidement à l'aide du modèle actif-passif, une fois connu le montant requis. Il a précisé qu'une autre voie, difficilement praticable, consistait à augmenter le taux de la CRDS. Il a enfin précisé que le président du conseil d'administration de la CADES ne siégeait pas à la commission des comptes de la sécurité sociale, mais qu'il siégeait en revanche au conseil d'administration de l'agence comptable des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

***M. Alain Vasselle** a remercié **M. Patrice Ract Madoux** pour la qualité de ses réponses et s'est interrogé sur l'impact d'une baisse de la croissance sur le produit de CRDS.*

***M. Jean Chérioux** a souhaité savoir si la CADES avait la capacité d'emprunter en devises étrangères et si elle utilisait cette faculté.*

***M. Gilbert Chabroux** a remercié **M. Patrice Ract Madoux** pour son exposé technique, a souhaité connaître la chronologie des déficits de la sécurité sociale à l'origine de la dette que doit amortir la CADES et a déploré qu'un prélèvement de 1,3 milliard d'euros ait été opéré sur la caisse en 2003 sans qu'une réflexion globale n'ait été menée sur l'utilisation qui pourrait être faite de ces fonds.*

***M. Claude Domeizel** a souhaité connaître la composition du conseil d'administration de la CADES.*

*En réponse à **M. Alain Vasselle**, **M. Patrice Ract Madoux** a précisé que l'hypothèse d'une « sortie négative » de la CADES en 2014 reposait sur des scénarii pessimistes et qu'une diminution de 1 point de croissance et d'inflation par rapport au scénario central se traduisait à l'horizon 2014 par une perte de 4 milliards d'euros, soit environ une année de vie de la CRDS. Il a toutefois nuancé l'impact de la croissance en précisant qu'un ralentissement économique avait également une influence sur les taux d'intérêt et diminuait dès lors le coût de refinancement de la caisse.*

En réponse à M. Jean Chérioux, il a précisé que, dès l'origine, la CADES avait disposé de la faculté d'emprunter en devises, mais qu'elle devait obligatoirement neutraliser le risque de change. Il a en outre précisé que la CADES ne procédait pas, ou très rarement, à des rachats sur les marchés financiers de ses propres titres afin de réémettre dans des conditions plus avantageuses. Il a observé au demeurant que la CADES avait commencé à émettre à une période où les taux d'intérêt étaient déjà relativement peu élevés. Prenant le cas du Trésor français qui a encore de vieux emprunts émis à 9 %, il a précisé qu'il serait possible à celui-ci de les racheter sur les marchés mais à 145 % de leur valeur nominale, ce qui diminue l'intérêt d'une telle opération.

En réponse à M. Gilbert Chabroux, il a précisé que les déficits de trésorerie de l'ACOSS s'étaient traduits en 1993 par une dette de 110 milliards de francs auprès la Caisse des dépôts et consignations puis en 1995 par d'autres prêts du même organisme et du Trésor. Il a précisé que, pour les exercices 2001 et 2002, l'ACOSS faisait face à une trésorerie négative d'un montant justifiant une mesure de consolidation de même nature.

*En réponse à M. Claude Domeizel, **M. Patrice Ract Madoux** a précisé que le conseil d'administration de la Caisse était composé de représentants de l'Etat, mais que le comité de surveillance comprenait deux députés et deux sénateurs.*

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mardi 8 avril 2003**, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a entendu une **communication de M. Alain Vasselle** sur la situation de la **Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)**.

M. Alain Vasselle, rapporteur, a présenté les conclusions de son rapport (cf. exposé général ci-dessus).

M. Jean Chérioux a remercié **M. Alain Vasselle** pour la qualité de son exposé. Il a constaté que, jamais depuis la création de la CADES, des solutions n'avaient été trouvées à la question du financement de la sécurité sociale, et que ce financement n'avait été assuré qu'au moyen d'expédients. Il a constaté qu'il reviendrait sans doute au législateur de remettre sur le métier la question du financement de la protection sociale. Il a partagé le souci exprimé par le rapporteur d'une clarification des circuits financiers et a indiqué qu'une solution se trouvait dans une réforme organique plaçant la CADES hors de la portée du législateur ordinaire, afin de la préserver de toute ponction.

M. Gilbert Chabroux s'est interrogé sur l'origine des déficits repris par la CADES. Il a déclaré attendre avec impatience le débat sur la réforme de la sécurité sociale, même s'il redoutait les risques de privatisation de cette dernière. Il a précisé qu'il prenait bonne note des déclarations de **M. Alain Vasselle** selon laquelle la CADES ne devait pas devenir une caisse de refinancement permanent des déficits sociaux.

M. Dominique Leclerc a constaté que les conclusions du rapporteur incitaient le législateur à faire preuve de courage. Il a demandé au rapporteur comment pourraient être refinancés les déficits présents.

En réponse à **M. Gilbert Chabroux**, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a considéré que la clarification des rapports financiers entre les caisses de sécurité sociale était un préalable à tout débat quant à la réouverture de la CADES. Il a rappelé que **M. Jean-François Mattei**, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, avait déclaré à cet égard que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 était une loi de transition. Il a rappelé en outre que **M. Patrice Ract Madoux**, président de la CADES, avait

indiqué à la commission lors de son audition que la deuxième partie du remboursement de la dette du FOREC à la sécurité sociale par la CADES avait d'ores et déjà été inscrite en hors bilan des comptes de cette caisse.

*En réponse à M. Jean Chérioux, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a déclaré que lors de ses contacts pris avec ses différents interlocuteurs, notamment la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), pour réfléchir aux solutions permettant de démêler les flux financiers entre les différentes caisses de la sécurité sociale, il avait constaté que les décideurs politiques souffraient d'un déficit de crédibilité auprès de ces interlocuteurs. Il a souligné qu'une réforme organique consacrant le principe d'autonomie des branches de la sécurité sociale permettrait sans doute de constituer une garantie suffisamment solide pour susciter l'adhésion des partenaires sociaux à une remise à plat des moyens et des missions de chacune de ses branches.*

Il a précisé, en outre, que les déficits repris par la CADES correspondaient en fait aux déficits accumulés depuis 1990, et que ceux-ci relevaient de la responsabilité des gouvernements émanant de majorités différentes.

ANNEXE I

QUESTIONNAIRE DE M. ALAIN VASSELLE À LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE (CADES) ÉTABLI EN APPLICATION DE L'ARTICLE L. 111-9 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A – Historique du financement de la dette sociale

1. Détailler les modalités de prise en charge des déficits sociaux et/ou de la dette sociale avant la création de la CADES : structure de la dette, coût d'amortissement de celle-ci pour l'Etat et la sécurité sociale.
2. La création de la CADES : l'article 4 de l'ordonnance 96-50 du 24 janvier 1996 dans sa version initiale.
 - a) Le 4-I. Préciser l'origine de la constitution de cette dette (montant par branche de sécurité sociale et par exercice) pour :
 - les déficits cumulés au 31.12.95 ;
 - les déficits prévisionnels de 1996.
 - b) Le 4-II. Rappeler les raisons du versement aux caisses d'assurance maladie prévus par ce paragraphe ;
 - c) Le 4-III. Rappeler l'origine de la créance détenue par l'Etat sur la sécurité sociale et les modalités de son apurement. Évaluer la neutralité financière de ce dernier et les conditions de son transfert à la CADES. Quel bénéfice, ou quelle charge, a constitué pour l'Etat et la sécurité sociale le transfert de cette charge ?
3. Détailler les différentes recettes, y compris immobilières, dont fut dotée la CADES et leur place respective dans le plan de financement initial de la Caisse. Préciser si les dispositions de l'article 7 ont déjà été mises en œuvre. Pourraient-elles l'être à court ou moyen termes ? Dans quelle hypothèse ?
4. Au regard de ces éléments, fournir l'échéancier d'apurement de la dette sociale telle qu'il résulte de l'application initiale de ladite ordonnance.
5. Préciser le scénario permettant la réalisation de cet échéancier (croissance économique, dynamisme du CRDS, niveau des taux d'intérêts).

B – La réouverture au 1^{er} janvier 1998

6. Préciser l'origine de la constatation de la dette cumulée de la sécurité sociale entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1998 (montant par branche et par exercice).
7. Idem pour le déficit prévisionnel de la sécurité sociale au titre des déficits prévisionnels pour 1998 mis à la charge de la CADES.

8. Fournir un nouvel échéancier d'apurement résultant des mesures citées aux 5) et 6) et mettant en évidence la déformation de l'échéancier susmentionné au 4).

C – Les relations financières CADES-Etat

9. Évaluer le coût de l'exonération de la CRDS prévu par l'article 89 de la loi de finances 2001. Comparer ce coût avec la compensation proposée par l'Etat au titre de cette mesure (réduction du versement à son profit de 12,5 milliards de francs annuels à 12,15 milliards de francs).
10. Actualiser le coût ou le gain éventuel de cette mesure sur l'ensemble de la durée de vie de la CADES. Traduire celui-ci en termes temporels (allongement ou raccourcissement de la durée de vie de la caisse).
11. Dresser un nouvel échéancier d'apurement tenant compte de ce nouveau contexte.
12. Réaliser une analyse identique pour les dispositions de l'article 38 de la loi de finances pour 2002. Préciser les conséquences financières pour l'Etat et la CADES de cette disposition. Fournir un nouvel échéancier.
13. Idem pour les dispositions de l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.
14. Dresser un tableau des détenteurs de la dette sociale (créanciers de la caisse) au 1^{er} janvier 1996, 1^{er} janvier 1999, 1^{er} janvier 2002, 1^{er} janvier 2003 et 1^{er} janvier 2006.
15. Préciser l'origine et les raisons du versement au budget de l'Etat dû au titre de l'exercice 1999 et différé en 2000 ; préciser les conséquences financières de ce décalage pour la CADES et l'Etat.
16. Analyser les frais de recouvrement de la CRDS : circuit de recouvrement, coût de recouvrement. Comparer avec le coût réel de ce service. Actualiser sur la durée de vie de la caisse, le cas échéant, le gain ou la perte résultant de la comparaison susmentionnée.

D – L'optimisation de la dette sociale

17. Décrire la stratégie d'amortissement de la dette sociale : préciser les différents types de financement (syndiqués, intermédiaires, etc). Détailler l'évolution du passif de la caisse au cours de sa durée de vie.
18. Comparer ces principes avec les mécanismes de gestion et d'apurement de la dette de l'Etat, en comparaison des coûts de financement.
19. Préciser le contenu de la notion « d'excédent de la CADES » et des « marges de manœuvre » de la caisse. Description et utilisation du modèle de gestion actif/passif.
20. Préciser selon quelles conditions l'équation « augmentation des charges de la caisse sans augmentation des prélèvements (CRDS) ni allongement de sa durée de vie » est possible.
21. Rappeler brièvement les procédures et le contenu des contrôles extra-parlementaires.

E – Perspectives

22. Réaliser une nouvelle simulation des recettes jusqu'en 2014 selon un scénario de croissance dégradé (cf. 2002-2003). Simuler un deuxième versement au titre de la dette du FOREC en 2004 : la CADES peut-elle y faire face ? A quelles conditions ? Et selon quelles modalités ?

F – Problèmes juridiques

23. Préciser le traitement comptable pour l'Etat des différents versements réalisés à son profit ou en son lieu et place par la CADES.

ANNEXE II

-

RÉPONSES DE LA CADES

Question 1 : Détailler les modalités de prise en charge des déficits sociaux et /ou de la dette sociale avant la création de la CADES : structure de la dette, coût d'amortissement de celle-ci pour l'Etat et la sécurité sociale.

Les déficits par régime apparaissent dans le tableau suivant :

Mds de Francs	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (Prév)	1996 (Prév)
Maladie	+0,7	-6,8	-2,5	-4,2	-27,6	-31,6	-36,4	-34,1
Vieillesse	-4,6	-6,6	-18,7	-17,9	-39,5	-12,8	-14,7	-14,4
Famille	+3,5	+3,8	+4,6	+6,8	+10,7	-10,4	-13,3	-11,9
TOTAL	-0,4	-9,6	-16,6	-15,3	-56,4	-54,8	-64,4	-60,4

(Source : Ministère des finances. Mars 1996)

La reprise de dette de 110 milliards de francs par l'Etat au 31 décembre 1993 (loi 93-936 du 22 juillet 1993 et loi de finances pour 1994) avait permis à la trésorerie de l'ACOSS de rester excédentaire pendant une partie de l'année 1994. A partir de juin 1994, les effets de cette mesure n'ont plus suffi à compenser les besoins de trésorerie quotidiens du régime général. Au cours du second semestre 1994 et pendant toute l'année 1995, l'ACOSS est devenue quotidiennement emprunteuse. Le solde de trésorerie de l'ACOSS s'est établi à - 59,9 milliards à la fin de 1994 et à - 119,5 milliards au 31 décembre 1995.

Les prêts de la caisse de dépôts et consignations des 27 décembre 1994 et 29 juillet 1995 ainsi que celui du 4 décembre 1995 d'un montant de 137 milliards de francs, (destiné à préparer la reprise de dette), ont permis de rétablir à 17,5 milliards le solde de trésorerie au 1^{er} janvier 1996.

En 1995, comme cela avait déjà été le cas en 1993, l'ACOSS a été en situation emprunteuse pendant 365 jours. Elle a recouru à un encours moyen d'aides financière de 60,4 milliards par jour. En outre, elle a eu recours pendant 304 jours à des avances du Trésor pour un encours moyen de 38,75 milliards de francs.

Au total, l'ACOSS a versé, au titre de l'année 1995, 4,128 milliards de francs d'intérêts.

Dans le rapport de présentation au Président de la République de l'ordonnance de 1996, il était précisé que la charge d'intérêt pesant sur le régime général aurait atteint 8,2 milliards de francs en 1996.

Question 2 : La création de la CADES : l'article 4 de l'ordonnance 96-50 du 24 janvier 1996 dans sa version initiale.

a) Art.4.- I. – La dette d'un montant de 137 milliards de francs de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale à l'égard de la Caisse des Dépôts et consignations constatée au 31 décembre 1995, correspondant au financement des déficits accumulés au 31 décembre 1995 par le régime général de sécurité sociale et à celui de son déficit prévisionnel de l'exercice 1996, est transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale à compter du 1^{er} janvier 1996.

➤ Déficits par régime.

Mds de Francs	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (Prév)	1996 (Prév)
Maladie	+0,7	-6,8	-2,5	-4,2	-27,6	-31,6	-36,4	-34,1
Vieillesse	-4,6	-6,6	-18,7	-17,9	-39,5	-12,8	-14,7	-14,4
Famille	+3,5	+3,8	+4,6	+6,8	+10,7	-10,4	-13,3	-11,9
TOTAL	-0,4	-9,6	-16,6	-15,3	-56,4	-54,8	-64,4	-60,4

(Source : Ministère des finances. Mars 1996)

➤ Prélèvements sur les 137 milliards de francs : (arrêté du 26 décembre 1996 publié au J.O du 29 décembre 1996)

- Maladie : 82,311 milliards
- Famille : 52,311 milliards
- Vieillesse : 2,494 milliards

b) 4 – II. – Dans la limite totale de 3 milliards de francs, la caisse d'amortissement de la dette sociale verse au cours de l'année 1996 au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles visée à l'article L. 611 – 1 du code de la sécurité sociale :

- dans la limite d'un milliard de francs un apport, destiné à apurer en tout ou en partie le report à nouveau négatif au 31 décembre 1995.

- Pour le reliquat, une recette exceptionnelle concourant au financement du déficit prévisionnel de l'exercice 1996 compte non tenu de la recette visée au 3^o de l'article L. 612 – 1 du code de la sécurité sociale .

Ce versement a été effectué à hauteur de 745 millions de francs au titre du déficit de l'exercice 1995 et de 2.255 millions de francs à titre de recette exceptionnelle de l'exercice 1996 (arrêté du 21 août 1996).

c) 4 – III. – La caisse verse chaque année au budget général de l'Etat, de l'année 1996 à l'année 2008, une somme de 12,5 milliard de francs.

Cet article a créé une créance totale de l'Etat sur la CADES de 162,5 milliards de francs (12,5 x 13).

La justification économique de ce versement est le service d'un ancien déficit de la Sécurité sociale jusqu'à 1994, repris par l'Etat à hauteur de 110 milliards de francs, dont le service avait été transféré au fond de solidarité vieillesse. Sachant que l'article 7 de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 dispose que les ressources de la CADES sont affectées prioritairement au service et à l'amortissement de la dette contractée par la CADES, l'ensemble cumulé des versements a été comptabilisé au hors bilan de la CADES.

L'amortissement de cette dette était effectué selon l'échéancier A (1996-2008) et correspondait à un taux actuariel de 6,10%. Cet échéancier a été respecté jusqu'à la fin de l'année 2000, le capital restant dû fin 2000 étant de 77,3 Mds de francs (11,78 Mds €).

L'ordonnance a été modifiée par la loi de finance pour 2001 : la CADES verse 1852 M € par an à l'Etat jusqu'en 2008 au lieu des 1905 M€ prévus initialement pour compenser partiellement la mesure d'exonération de la CRDS pour les chômeurs non imposables. L'engagement hors bilan a donc été diminué de 427 M€ répercutant la baisse du taux actuariel à 5,39% (cf. échéancier B).

L'échéancier B aura été respecté pendant la seule année 2001, le capital restant dû étant de 69,3 Mds de Francs (soit 10,5 Mds d'euros)

La loi de finances pour 2002 dans son article 38 a remplacé les 7 versements de 1 852 M€ (soit 12 966 M€) prévus dans l'échéancier B par quatre versements de 3 milliards d'Euros (soit 12 000M€). La répartition entre capital et intérêt (au taux d'intérêt implicite de 5,28%) est donnée dans l'échéancier C (2002-2005). L'engagement hors bilan a été donc abaissé à 12 milliards d'euros au 31/12/01.

Profils de remboursement des 110 milliards de francs (16,77 milliards d'euros) avant et après mesures

(en milliards d'euros)

	PROFIL INITIAL				APRÈS MESURES 2001				APRÈS MESURES 2002			
	Capital restant	Intérêts	Amort.	Versements	Capital restant	Intérêts	Amort.	Versements	Capital restant	Intérêts	Amort.	Versements
1996	16,769	1,02334	0,882	1,906	16,769	1,023335	0,882	1,906	16,769	1,02334	0,882	1,906
1997	15,887	0,9695	0,936	1,906	15,887	0,969495	0,936	1,906	15,887	0,9695	0,936	1,906
1998	14,951	0,91237	0,993	1,906	14,951	0,91237	0,993	1,906	14,951	0,91237	0,993	1,906
1999	13,958	0,85176	1,054	1,906	13,958	0,851758	1,054	1,906	13,958	0,85176	1,054	1,906
2000	12,904	0,78745	1,118	1,906	12,904	0,787488	1,118	1,906	12,904	0,78745	1,118	1,906
2001	11,786	0,71921	1,186	1,906	11,786	0,635	1,127	1,852	11,786	0,635	1,217	1,852
2002	10,599	0,64681	1,259	1,906	10,569	0,569	1,283	1,852	10,569	0,558	2,442	3,000
2003	9,341	0,57	1,336	1,906	9,286	0,500	1,352	1,852	8,127	0,429	2,571	3,000
2004	8,005	0,48849	1,417	1,906	7,934	0,428	1,425	1,852	5,556	0,293	2,707	3,000
2005	6,588	0,40201	1,504	1,906	6,509	0,351	1,502	1,852	2,849	0,151	2,849	3,000
2006	5,084	0,31026	1,595	1,906	5,008	0,270	1,582	1,852	0,000			
2007	3,489	0,2129	1,693	1,906	3,425	0,185	1,668	1,852				
2008	1,796	0,10961	1,796	1,906	1,758	0,095	1,758	1,852				
	0,000		1,906	1,906	0,000							
Total	-	-	16,77	24,77	-	-	16,77	24,35	-	-	16,77	23,38

Sauf nouvelle modification de l'ordonnance, la dette initiale de 110 Mds de Francs sera totalement remboursée fin 2005.

Après cette date, l'ensemble des ressources de la CADES devra être consacré au service et au remboursement de la dette qu'elle a reprise en 1996 et 1998.

Question 3 : Détailler les différentes recettes, y compris immobilières, dont fut dotée la CADES et leur place respective dans le plan de financement initial de la Caisse. Préciser si les dispositions de l'article 7 ont déjà été mises en œuvre. Pourraient-elles l'être à court ou moyen termes ? Dans quelle hypothèse ?

I - Recettes immobilières :

L'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 instituant la CADES lui a affecté, en plus de la CRDS, le produit de "la vente du patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale et de l'ACOSS, à l'exclusion des locaux affectés à un usage administratif".

"La partie de ce patrimoine qui ne sera pas vendue à la date du 31 décembre 1999 sera transférée à la CADES ainsi que les droits et obligations qui y sont rattachés ... Pour la gestion ou la vente de ce patrimoine, la CADES peut faire appel à tous les services ou organismes habilités à cet effet. La cession intégrale de ce patrimoine devra intervenir au plus tard au 31 décembre 2008". (article 9).

Avant le 31 décembre 1999

L'inventaire du patrimoine en octobre 1996 s'élevait à 2,7 Mds F (valeur 1996).

	CNAM	CNAV
Nombre d'immeubles	9	46
Valeur 1996	1,3 MdsF	1,4 MdsF

La première opération de vente d'immeuble est intervenue en 1997 pour un montant net de 14 millions d'euros et a fait l'objet d'une comptabilisation dans les "autres produits d'exploitation non bancaire" au compte de résultat. Le produit de la vente a été versé à la CADES début 1998.

D'autres ventes sont intervenues en 1999 pour un montant net de 226,5 millions d'euros.

A compter du 1^{er} janvier 2000

Au 1^{er} janvier 2000, par arrêté du 27 décembre 1999, la partie non vendue du patrimoine immobilier privé à usage locatif de la CNAVTS a été transférée à titre gratuit à la CADES. Ce patrimoine, initialement composé de 36 immeubles, a été inscrit en compte de stock "immeubles destinés à la revente".

Les biens, droits et obligations de la CNAV afférents aux immeubles ont été pris en charge dans la forme où ils se trouvaient par la CADES, la gestion des immeubles étant assurée dans le cadre d'une convention de gestion CADES-CNAV.

Evaluation de la valeur totale du patrimoine immobilier dévolu à la CADES en janvier 2000 :

Evaluations Domaines, inscrits en stocks :	178 millions € (1,1 milliard de francs)
Prix de réserve fixés avec le commercialisateur	200 millions €
Total des ventes au 17 mars 2003	188 millions €

Le conseil d'administration de la CADES a demandé que ce patrimoine soit vendu au cours de l'année 2002.

Au total, à ce jour, sur un patrimoine évalué à un peu plus de 200 millions d'Euros, il en a été cédé pour 188 millions d'Euros, le solde (30 millions €) devant être réalisé d'ici la fin du premier trimestre 2003.

point particulier : Immeubles de la CNAM (57 millions €, valeur 1996) :

L'ensemble immobilier "Paul Cézanne", qui n'était pas à usage administratif, aurait du figurer dans l'arrêté de dévolution du patrimoine immobilier des caisses de sécurité sociale à la CADES du 27 décembre 1999.

Entre temps, en septembre 1999 la Cour des Comptes recommandait de réexaminer le devenir de ces ensembles immobiliers, et à nouveau le 4 mai 2001 dans son relevé de constatations provisoires sur la gestion de la CADES, elle relevait "que la décision implicite de conserver l'immeuble Paul Cézanne à la CNAMTS était contraire au texte de l'ordonnance".

Au premier semestre 2001, cet immeuble a été vendu par la CNAM. Par lettre du 9 octobre 2001 au président de la CNAMTS, la CADES a demandé le reversement de produit de la vente de ce groupe d'immeubles.

Les ministres de tutelle ont été saisis par note de la CADES du 12 mars 2003 pour qu'ils se prononcent sur ce dossier, sur la recommandation des administrateurs de la CADES lors de la réunion du conseil du 6 mars 2003.

II – Recettes au titre de l'article 6-II

Il est prévu par l'article 6 II. de l'ordonnance 96-50 créant la CADES que la CNAM lui reverse « les sommes correspondant aux remboursements se rapportant aux créances afférentes à des prestations liquidées avant le 31 décembre 1995, effectués en application des règlements communautaires n° 1408-71 et n°574-72 de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale et des accords bilatéraux de sécurité sociale et centralisés par le Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants pour le compte de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. Ce décret pourra prévoir que ne donnent pas lieu à reversement les remboursements intervenus avant une date qu'il fixera et qui ne pourra être postérieure au 31 décembre 1997. »

L'article 14 du décret du 26 avril 1996 a fixé cette date au 31 décembre 1997. Le même article précise dans un deuxième alinéa : « les reversements prévus à l'alinéa précédent ne sauraient avoir pour effet d'entraîner un déficit ou d'aggraver un déficit de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. »

Le Président de la CADES demande chaque année au Directeur de la CNAMTS le montant des sommes qui devraient être versées à sa caisse au titre des articles ci-dessus.

La CNAMTS a indiqué avoir perçu au titre de 1998 et 1999, 170,5 millions d'euros et au titre de 2000 et 2001, 45,6 millions d'euros.

Compte tenu des déficits de la CNAMTS en 1998, 1999, 2000 et 2001, ces montants ne sont pas reversés à la CADES.

III – Recettes au titre du chapitre II de l'ordonnance – CRDS

Il est institué une contribution sur les revenus d'activité et de remplacement (article 14), sur les revenus du patrimoine (article 15), sur les produits de placements (article 16), sur les ventes de métaux précieux, bijoux et objets d'art et de collection

(article 17) et sur une fraction des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux, sur le pari mutuel et dans les casinos (article 18).

IV - Utilisation de l'article 7

Les possibilités envisagées dans l'article 7 n'ont pas été utilisées à ce jour.

Questions 4 et 5 : Au regard de ces éléments, fournir l'échéancier d'apurement de la dette sociale tel qu'il résulte de l'application initiale de ladite ordonnance.

Préciser le scénario central permettant la réalisation de cet échéancier (croissance économique, dynamique du CRDS, niveau des taux d'intérêts).

Les tableau et graphique¹ suivants rappellent les hypothèses sur lesquelles a été bâtie la CADES :

- Un scénario central reposant sur une croissance moyenne de 3,5 % par an de la CRDS. Ce taux combine la croissance économique et l'inflation.

- Un excédent final de trésorerie correspondant à ce scénario central, permettant de supporter le choc d'une croissance plus faible de la CRDS ; dans l'exemple 2,5 %.

Questions 6 et 7 : Préciser l'origine de la constatation de la dette cumulée de la sécurité sociale entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1998 (montant par branche et par exercice).

Idem pour le déficit prévisionnel de la sécurité sociale au titre des déficits pour 1998 mis à la charge de la CADES.

Après celles de la fin 1993 (création du FSV) et de la fin 1995 (création de la CADES), une nouvelle reprise de dette est intervenue à la fin de 1997 dans le cadre de la loi de financement pour 1998 (article 31).

Celle-ci transfère à la CADES les déficits cumulés du régime général au 31 décembre 1997 (75 MdF) ainsi que son déficit prévisionnel pour 1998 (12 MdF). En contrepartie, la durée de vie de la CADES, et donc la durée de perception de la CRDS, est prolongée de 5 ans, jusqu'en 2014.

Répartition par branche des 87 milliards de francs : (arrêté du 28 décembre 1998)

CPAM : 50,869 milliards de francs

CNAF : 19,656 milliards de francs

CNAV : 16,475 milliards de francs

Question 8 : Fournir un nouvel échéancier d'apurement résultant des mesures citées au 6) et 7) et mettant en évidence la déformation de l'échéancier susmentionné au 4).

Voir le tableau²

¹ Tableau : évolution prévisionnelle de la CADES en 1996 – Graphique : évolution de l'endettement net en 1996.

² Trésorerie de la CADES au 8.18.1998

Question 9 : Evaluer le coût de l'exonération de la CRDS prévue par l'article 89 de la loi de finances 2001. Comparer ce coût avec la compensation proposée par l'Etat au titre de cette mesure (réduction du versement à son profit de 12,5 milliards de francs annuels à 12,15 milliards de francs).

Questions 10 et 11 : Actualiser le coût ou le gain éventuel de cette mesure sur l'ensemble de la durée de vie de la CADES. Traduire celui-ci en termes temporels (allongement ou raccourcissement de la durée de vie de la caisse). Dresser un nouvel échéancier d'apurement tenant compte de ce nouveau contexte.

La réduction du versement à l'Etat a représenté une compensation partielle de l'exonération des demandeurs d'emploi non imposables. L'exonération des retraités non imposables n'a pas été compensée.

Au total, le coût de ces deux exonérations sera de 457 millions d'Euros par an pendant le reste de la vie de la CADES.

Le tableau joint¹ permet de voir que ces mesures ont eu pour effet immédiat de diminuer de 4,2 milliards d'Euros la valeur finale de la CADES. Ceci entraîne un allongement d'environ un an de la nécessité de perception de la CRDS.

Question 12 : Réaliser une analyse identique pour les dispositions de l'article 38 de la loi de finances pour 2002. Préciser les conséquences financières pour l'Etat et la CADES de cette disposition. Fournir un nouvel échéancier.

Le tableau suivant² montre que le raccourcissement de l'échéancier des versements à l'Etat a dégradé le résultat comptable de la CADES en 2002, 2003, 2004 et 2005, mais que cette dégradation devrait être compensée sur les années 2006 à 2008 en raison de la neutralisation actuarielle de la mesure.

Cette mesure n'a donc pas eu d'impact sur la situation finale de la CADES.

Question 13 : Idem pour les dispositions de l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Les versements de 2003 et 2004 ont été pris en compte bien que seul le premier ait été voté en loi de finances.

Le tableau³ suivant montre l'impact des versements aux caisses de la sécurité sociale sur le résultat comptable de la CADES.

Ces versements n'étant pas compensés, ils diminuent d'un montant équivalent le résultat final de la CADES. Dans la mesure où ils représentent approximativement une demi année de recettes de CRDS, ils allongent d'autant la nécessité de la percevoir.

Question 14 : Dresser le tableau des détenteurs de la dette sociale (créanciers de la caisse) au 1^{er} janvier 1996, 1^{er} janvier 1999, 1^{er} janvier 2002, 1^{er} janvier 2003, et 1^{er} janvier 2006.

Le tableau¹ suivant permet d'observer la décroissance de la part de l'Etat et sa disparition en 2006, ainsi que l'apparition des caisses de sécurité sociale en 2003 et 2004.

¹ Cf. tableau - Impact des mesures CRDS PLF et PLFSS 2001.

² Cf. tableau - Evolution prévisionnelle de la trésorerie de la CADES au 15/06/2001.

³ Cf. tableau - Situation des créanciers de la CADES.

Une répartition des porteurs de titres par nationalité est jointe. Elle n'est qu'approximative, la nationalité des porteurs n'étant connue qu'au moment de chaque émission de titres mais ne pouvant être suivie pendant toute la vie du titre.

Question 15 : Préciser l'origine et les raisons du versement au budget de l'Etat dû au titre de l'exercice 1999 et différé en 2000 ; préciser les conséquences financières de ce décalage pour la CADES et l'Etat.

Ce versement de 5 milliards de francs constituait le solde de 12,5 milliards de francs dus par la CADES à l'Etat au titre de l'année 2000.

Pour des raisons d'ajustement budgétaire son versement a été reporté au début de l'année 2001. Cette mesure n'a pas eu d'impact sur les comptes de la CADES pour 2000 puisqu'il avait été provisionné.

Ce versement a constitué une recette non fiscale de l'Etat dans le budget 2001.

Question 16 : Frais de recouvrement de la CRDS

L'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 a défini dans son chapitre II les recettes de la CADES. Le produit des contributions pour le remboursement de la dette sociale est versé à la CADES soit par l'ACOSS soit par l'Etat.

L'arrêté du 23 juillet 1996 a fixé à 0,5% du montant des contributions pour le remboursement de la dette sociale, le taux de prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement. C'est donc toujours le produit net de CRDS qui est versé à la CADES.

La CRDS sur revenus du patrimoine définie à l'article 15 de l'ordonnance est une contribution recouvrée par voie de rôle. A ce titre les frais sont de 4,1% conformément à l'article 1641 du Code Général des Impôts. En application de ce texte, l'Etat perçoit, sur le montant des cotisations, des frais de gestion qui constituent la contrepartie des dépenses qu'il supporte pour assurer non seulement l'établissement et le recouvrement des impôts mais aussi les dégrèvements et admissions en non-valeur dont ceux-ci peuvent faire l'objet et qui, en tout état de cause, sont à la charge de l'Etat. Les 3,6% correspondent donc à :

La mise en œuvre de la collecte par voie de rôle (les autres types de recettes CRDS étant prélevés à la source)

La part de CRDS non recouvrée qui reste à la charge du trésor, la CADES recevant le montant mis en recouvrement et non celui effectivement recouvré.

Recettes CRDS 1996-2002

	CRDS brute en M€	CRDS nette en M€	Frais en M€
1996	2 936.24	2 914.27	21.97
1997	3 896.79	3 869.43	27.36
1998	4 062.65	4 033.75	28.90
1999	4 243.41	4 213.07	30.34
2000	4 530.99	4 498.17	32.82
2001	4 632.70	4 598.55	34.15
2002	4 697.82	4 664.27	33.55
TOTAL	29 000.59	28 791.51	209.08

¹ Cf. tableau – Evolution prévisionnelle de la trésorerie de la CADES au 17/03/2003.

Question 17 : Décrire la stratégie d'amortissement de la dette sociale : préciser les différents types de financement (syndiqués, intermédiaires, etc). Détailler l'évolution du passif de la caisse au cours de sa vie.

La stratégie de financement de la CADES, a permis, conformément aux principes d'émissions définis par son Conseil d'Administration, de la positionner comme un émetteur international de tout premier rang. L'élargissement de sa mission a renforcé la CADES dans sa position d'émetteur de référence.

L'accueil auprès des marchés au lancement de l'Etablissement:

Dans un contexte favorable d'évolution des taux d'intérêts depuis 1996, la CADES a bénéficié d'un excellent accueil de la part des marchés, comme en témoignent :

- l'ampleur de la demande sur les instruments financiers émis : le total des soumissions lors de l'opération d'adjudication obligataire de novembre 1996 - la première hors Etat intervenue depuis 1989 - a représenté 4 fois le montant proposé ; le montant demandé dans le cadre du crédit syndiqué lancé le 14 octobre 1997 a été 2,5 fois supérieure au montant offert,

- l'émission indexée sur l'inflation (CADESi) émise en mars 1999 a été sursouscrite deux fois, le niveau et la stabilité de la marge offerte au dessus des emprunts d'Etat de référence : l'étroitesse du "spread" des émissions de la CADES reflète les conditions les plus performantes obtenues aujourd'hui par un émetteur public,

le très bon accueil des investisseurs internationaux qui représentent 39% des détenteurs de la dette de la CADES en mars 2000.

Le refinancement de la nouvelle dette transférée au 1^{er} janvier 1998 et la politique de financement menée en 1998

L'élargissement de la mission de la CADES n'a pas modifié la stratégie de financement menée par celle-ci. Le refinancement de la dette transférée au 1er janvier 1998 a permis à la CADES d'accroître la liquidité de ses lignes, d'élargir sa gamme d'instruments financiers et de conforter sa base d'investisseurs.

Une utilisation optimisée a été faite, à partir de novembre 1997, des programmes court terme mis en place par la CADES en 1996, afin d'assurer dans les meilleures conditions le refinancement de la nouvelle dette sociale.

L'évolution favorable des marchés financiers en 1998, stimulée par un faible niveau des taux d'intérêt et par l'afflux de liquidités abondantes, a permis à la CADES **d'optimiser le coût de ses ressources et de renforcer sa structure financière**. Dans ce contexte, la CADES a réalisé au cours du premier semestre, l'intégralité du programme initialement prévu pour 1998 (soit 56,5 milliards de francs).

La CADES a poursuivi ses efforts pour que les investisseurs soient en mesure de gérer dans les meilleures conditions leurs positions sur ses titres. Dans cette logique, la **liquidité** de plusieurs lignes existantes, libellées en francs et en devises, a été augmentée par des abondements. De même, la CADES a créé un nouveau gisement à échéance 2010, confirmant ainsi sa **présence sur l'ensemble de la courbe des taux**, et a procédé au lancement de programmes à moyen terme multi-devises

La conversion de la dette en euros

Reflète de ses liens étroits avec L'Etat, la CADES a été le seul émetteur français autorisé à convertir en euros sa dette domestique selon les modalités et le calendrier du Trésor français. Le plan de conversion retenu s'inscrit dans la politique de la CADES

visant à offrir les titres les plus liquides possibles et à répondre aux attentes des investisseurs.

Après la réalisation de toutes les opérations de conversion, environ les deux tiers (105 milliards de francs, soit 16 milliards d'euros) de la dette obligataire de la CADES étaient libellés en euros, dès le 4 janvier 1999.

La stratégie de financement en 1999

L'élargissement de la mission de la CADES a renforcé encore sa position d'émetteur, lui permettant de poursuivre la consolidation de sa dette, dont 86% étaient constitués, au 31 août 1999, de financement à long terme.

L'année 1999 a été marquée par le lancement de deux emprunts qui font aujourd'hui référence :

une émission à taux fixe et de maturité 12/07/2004 pour un montant initialement prévu de 1,5 milliards d'euros, portée à 2 milliards peu de temps après le lancement, puis à 2,5 milliards d'euros.

une émission indexée sur l'inflation (CADESi) de maturité 25/07/2013 pour un montant de 1,5 milliards d'euros. Cette obligation est la première de ce type émise par une agence européenne.

Par ailleurs, la CADES a poursuivi l'utilisation de ses programmes MTN, dont la flexibilité d'utilisation offre une excellente alternative aux produits disponibles sur la partie courte de la courbe des taux. Le programme de dette à moyen terme international (EMTN) a été utilisé à hauteur de 10 milliards d'euros et le programme domestique (BMTN) de 1,525 milliard d'euros (10 milliards de FRF).

Compte tenu des autres opérations réalisées, en particulier grâce aux programmes de MTN, la CADES, comme annoncé, a réalisé au 31/12/99 des financements à moyen et long terme se montant à 4,5 milliards d'euros.

La CADES a émis des obligations indexées sur l'inflation (CADESi) qui constituent une nouvelle classe d'actifs encore rare. Comme pour l'ensemble de sa dette, la priorité sera donnée à la liquidité des titres.

La stratégie de financement en 2000

En 2000, la CADES a axé sa stratégie de financement autour de trois éléments principaux :

- les émissions indexées sur l'inflation,
- les programmes MTN,
- les marchés électroniques.

Les émissions indexées sur l'inflation constituent, depuis la première émission de CADESi lancée en mars 1999, un axe important pour le refinancement de la CADES. Les deux emprunts indexés existants, CADESi 3.15% 2013 et CADESi 3.80% 2006 (lancée en février 2000) pourraient voir leur encours (respectivement de 1.5 milliard d'euros et de 650 millions d'euros) augmenter significativement en fonction des attentes du marché.

Les programmes MTN (BMTN et EMTN) sont une source importante de financement : plus de 1.2 milliard d'euros ont été empruntés depuis le début de l'année 2000 par ce moyen. Ils permettent ainsi à la CADES d'obtenir des conditions financières favorables grâce à leur souplesse d'utilisation.

La perspective la plus novatrice sera certainement liée au développement des marchés électroniques. A la suite du lancement des premiers "e-bonds", de très

nombreuses plates-formes voient le jour, soit sur Internet, soit sur la base de structures indépendantes. La CADES affiche clairement sa volonté de participer à cette évolution.

Elle pourra ainsi faire bénéficier les investisseurs de l'accroissement de la liquidité induit par ces systèmes qui devraient ainsi permettre à ses principales lignes (euros 3.375% 2004, 6% 2005, 6.25% 2007, 5.125% 2008 et 5.25% 2012) de figurer dans la liste des *benchmarks* les plus liquides parmi celles des émetteurs de référence en euros.

Interventions sur les marchés en 2001 et 2002; perspectives pour 2003:

La CADES a pu profiter d'un contexte de très forte demande pour ses émissions indexées sur l'inflation française. Une troisième souche a pu être lancée à échéance 2011 en 2002 qui sera augmentée régulièrement.

Paradoxalement, l'augmentation du versement annuel à l'Etat et les versements aux Caisses de Sécurité Sociale lui permettent d'être présente pour des volumes plus importants et ainsi d'accroître la liquidité de ses titres.

Dans un contexte général de plus en plus difficile, l'excellente notation AAA et le 0% de ratio de solvabilité assurent à la Caisse des coûts de financement parmi les plus faibles du marché, à quelques points de base seulement au dessus de l'Etat.

Axée sur le maintien de la liquidité de ses titres, mais compte tenu de leur rareté due à l'amortissement progressif de sa dette, la stratégie d'émission continue à apporter les excellents résultats qui maintiennent les émissions de la CADES parmi les plus demandées.

Ses efforts de communication encouragent une gamme de plus en plus large d'investisseurs français ou non résidents à être présents à l'achat de ses obligations liquides, mais aussi à solliciter des placements privés.

Question 18 : Comparer ces principes avec les mécanismes de gestion et d'apurement de la dette de l'Etat, en comparaison des coûts de financement.

En comparaison avec l'Etat, la CADES a pu profiter d'un accès plus large aux marchés étrangers en émettant dès 1996 en devises (US Dollar, Florin néerlandais) sur le long terme, et dans l'ensemble des devises européennes sur le court terme. Ceci s'est fait sans garder le risque de change en mettant en place instantanément des couvertures parfaitement adossées.

L'utilisation d'un certain nombre d'instruments comme les USCP (papiers commerciaux sur le marché domestique américain), les crédits bancaires syndiqués, les "schuldscheinen" (instrument domestique allemand) montrent que la CADES a su tirer parti de l'ensemble des potentialités qui s'offraient à elles pour améliorer ses conditions de financement.

De nombreux placements privés (dont certains en Hong Kong Dollar ou en Couronnes Norvégienne) ont pu apporter des financements à des conditions particulièrement avantageuses.

De même, des opérations à destination des particuliers japonais ont permis d'élargir encore l'éventail des investisseurs en titres CADES.

DESCRIPTION DU MODELE DE GESTION ACTIF PASSIF DE LA CADES

L'outil construit par la CADES est un outil de simulation. A partir de variables en entrée (conditions de marché et situation économique, données historiques, composition du portefeuille de dettes), il permet d'obtenir des situations de trésorerie au 31/01/2014 et des indicateurs de risque.

Il se compose de deux modules :

Un module de génération de scénarii d'évolution des variables de marché et des variables économiques

Un module calculant sur un portefeuille de dettes donné (réel ou simulé) les situations de trésorerie pour chacun des scénarii générés par le premier module.

LA GENERATION DE SCENARII :

L'outil utilisé par la CADES est un modèle de diffusion à trois facteurs de risque à pas annuel. Ces facteurs sont liés par une matrice de corrélation linéaire. Ces trois facteurs sont :

Le Revenu Disponible Brut des ménages

Les taux d'intérêts nominaux

Le taux d'inflation

Le modèle permet de simuler des valeurs pour chaque année de ces trois facteurs jusqu'en 2014 et ce 8000 fois.

LA MODELISATION DES PORTEFEUILLES DE DETTES :

Les valeurs obtenues par la génération de scénarii sont appliquées à deux types de portefeuilles :

Le portefeuille réel

L'outil permet d'obtenir une photographie de la situation exhaustive actuelle soumise aux conditions de marché en temps réel.

Des portefeuilles virtuels

Ces portefeuilles sont répartis par supports (taux fixe/taux variable/ indexation sur l'inflation) dont la répartition doit être définie (par exemple 50% de taux fixe, 10% de taux révisable, 40% de taux indexé). Le classement hiérarchique des différents portefeuilles en fonction d'indicateurs de risque définis ci dessous rend possible le pilotage de la dette.

LES INDICATEURS DE RISQUE

Les indicateurs de risque utilisés sont sur les situations nettes simulées en 2014 :

La moyenne des simulations

L'écart type des simulations

Le ratio de sharpe (égal à la moyenne divisée par l'écart type)

La probabilité de situation nette négative en 2014.

La value at risk à 5% (valeur en dessous de laquelle la situation nette finale n'a que 5% de chances de se trouver)

Question 19.1 : Préciser le contenu de la notion " d'excédent de la CADES " et des " marges de manœuvre " de la Caisse.

« L'excédent de la CADES ».

Dès l'origine et afin de rassurer les investisseurs, la CADES a toujours été présentée avec une trésorerie positive à la fin de sa vie. Ceci a été le cas en 1996 puis en 1998 lors de l'allongement de cinq ans de la vie de la CADES, pour neutraliser la nouvelle reprise de dette, l'équilibre global de la CADES devant être préservé.

Comme on le voit sur le tableau de trésorerie, cet "excédent " n'apparaît que dans les derniers mois de vie de la CADES. Son montant varie avec les hypothèses de taux, de croissance et d'inflation qui sont faites comme le montre le modèle d'adossement actif passif présenté ci dessous et dans le tableau ci joint.

Il ne s'agit en aucune façon d'argent disponible dès maintenant.

Cet excédent futur est en outre théorique. Rien n'empêcherait un gouvernement qui constaterait que la CADES vient d'atteindre une situation nette nulle, de la fermer aussitôt et de mettre fin simultanément à la perception de la CRDS.

Les « marges de manœuvre de la CADES ».

Un excédent final de trésorerie apparaissant sur les simulations présentées par la CADES, la tentation est grande de penser qu'il permet des « marges de manœuvres » plus ou moins importantes, pouvant aller jusqu'à la "remise à zéro" de la CADES. C'est ignorer volontairement que tout prélèvement supplémentaire ou tout rétrécissement de l'assiette de la CRDS, en l'absence de compensation, diminue l'excédent final, accroît la possibilité qu'il soit négatif et recule de fait la date à laquelle un gouvernement pourrait mettre fin à la perception de la CRDS.

« L'avance de la CADES ».

Constatant que, pendant les premières années, la CRDS a crû à un taux supérieur à celui de 3,5% sur lequel repose le scénario central de la CADES, certains ont pu justifier des mesures ponctuelles en parlant de "l'avance de la CADES " sur son plan de marche. Cette avance est tout aussi théorique et peut être remise en cause par un ralentissement économique.

Question 19.2 - DESCRIPTION DU MODELE DE GESTION ACTIF PASSIF DE LA CADES

L'outil construit par la CADES est un outil de simulation. A partir de variables en entrée (conditions de marché et situation économique, données historiques, composition du portefeuille de dettes), il permet d'obtenir des situations de trésorerie au 31/01/2014 et des indicateurs de risque.

Il se compose de deux modules :

- Un module de génération de scénarii d'évolution des variables de marché et des variables économiques
- Un module calculant sur un portefeuille de dettes donné (réel ou simulé) les situations de trésorerie pour chacun des scénarii générés par le premier module.

1) LA GENERATION DE SCENARII:

L'outil utilisé par la CADES est un modèle de diffusion à trois facteurs de risque à pas annuel. Ces facteurs sont liés par une matrice de corrélation linéaire. Ces trois facteurs sont :

- Le Revenu Disponible Brut des ménages
- Les taux d'intérêts nominaux
- Le taux d'inflation

Le modèle permet de simuler des valeurs pour chaque année de ces trois facteurs jusqu'en 2014 et ce 8000 fois.

2) LA MODELISATION DES PORTEFEUILLES DE DETTES :

Les valeurs obtenues par la génération de scénarii sont appliquées à deux types de portefeuilles :

- Le portefeuille réel

L'outil permet d'obtenir une photographie de la situation exhaustive actuelle soumise aux conditions de marché en temps réel.

- Des portefeuilles virtuels

Ces portefeuilles sont répartis par supports (taux fixe/taux variable/ indexation sur l'inflation) dont la répartition doit être définie (par exemple 50% de taux fixe, 10% de taux révisable, 40% de taux indexé). Le classement hiérarchique des différents portefeuilles en fonction d'indicateurs de risque définis ci dessous rend possible le pilotage de la dette.

3) LES INDICATEURS DE RISQUE

Les indicateurs de risque utilisés sont sur les situations nettes simulées en 2014 :

- La moyenne des simulations
- L'écart type des simulations
- Le ratio de sharpe (égal à la moyenne divisée par l'écart type)
- La probabilité de situation nette négative en 2014.
- La value at risk à 5% (valeur en dessous de laquelle la situation nette finale n'a que 5% de chances de se trouver).

Question 20 : Préciser selon quelles conditions l'équation « augmentation des charges de la caisse sans augmentation des prélèvements (CRDS) ni allongement de sa durée de vie » est possible.

Comme il a été vu dans la réponse précédente, une telle équation n'est mathématiquement pas possible. Elle a été utilisée par « commodité de langage » pour éviter de compenser certaines exonérations de 2001 puis les versements aux caisses de sécurité sociales votés pour 2003 et annoncés pour 2004. Ces mesures, en apparence indolores, sont en fait financées par la diminution de l'excédent final de la CADES, c'est à dire par une diminution des recettes budgétaires de l'année 2014.

Question 21 : Rappeler brièvement les procédures et le contenu des contrôles extra-parlementaires.

Etablissement public national à caractère administratif, la CADES est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la sécurité sociale.

La CADES, comme tout établissement public à caractère administratif, est soumise à des règles de gestion budgétaires et comptables de même nature que celles de l'État.

Contrôle de la gestion comptable :

Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique prévoit ainsi que les encaissements et les décaissements sont effectués par un comptable public, **sous le contrôle de la Cour des comptes.**

L'agent comptable de la CADES désigné par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé de la sécurité sociale est le trésorier payeur général, agent comptable central du trésor (ACCT).

Par ailleurs, conformément au règlement du comité de réglementation bancaire et financière relatif au **contrôle interne** des établissements de crédit, adapté aux spécificités de la CADES, les comptes sont visés par un cabinet de **commissariat aux comptes** indépendant le 30 juin et le 31 décembre de chaque année.

Contrôle de la gestion administrative :

La CADES est soumise au contrôle financier de l'Etat, en application de l'article 6 du décret du 24 avril 1996.

S'agissant des opérations de gestion administrative, le suivi du recouvrement des recettes issues des contributions au remboursement de la dette sociale, la gestion et la cession du patrimoine immobilier des caisses nationales de sécurité sociale ainsi que les remboursements obtenus des caisses de sécurité sociale étrangères, l'arrêté du 29 octobre 1996 précise que la CADES est soumise à un contrôleur financier nommé et relevant de l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette mission est exercée par le service du contrôle des dépenses engagées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En tant qu'établissement financier, la CADES s'est vue préciser ses règles de contrôles interne et externe des opérations de marché :

Contrôle des opérations de marché :

S'agissant des opérations de marché, l'arrêté du 22 mai 1998 précise que « le conseil d'administration de la CADES fixe les règles de contrôle interne applicables aux opérations définies à l'article 12 du décret du 24 avril 1996 susvisé. Il définit les principes, règles, limites et autorisations applicables à ces opérations dans le cadre du règlement n°97-02 du 21 février 1997 du comité de la réglementation bancaire et financière relatif au contrôle interne des établissements de crédit, adapté en tant que de besoin aux spécificités de l'établissement. »

Le dispositif de **contrôle interne** fonctionne de la façon suivante :

- il est assuré par le post marché et les services de l'ACCT. Ces deux entités fonctionnent de façon indépendante. Le post marché est sous l'autorité du président de la CADES ;

- son cadre est fixé par un cahier des limites approuvé par le conseil d'administration qui décrit l'ensemble des procédures concernant le risque de taux, de change, de liquidité et de contrepartie gérés par la CADES ;

- il se traduit par l'élaboration d'un *reporting* quotidien destiné au président du conseil d'administration et au bureau C1, et par un *reporting* mensuel adressé aux membres du conseil d'administration récapitulant l'évolution du taux de refinancement, des indicateurs de la gestion actif passif, des limites, du risque de contreparties et des rentrées de la CRDS.

Par ailleurs, les opérations de marché de la CADES font l'objet d'un **contrôle externe** trimestriel *a posteriori* par un organisme d'audit et de contrôle indépendant, qui rapporte au conseil avec fréquence trimestrielle. Ce contrôle externe porte sur la conformité des opérations par rapport au cahier des limites approuvé par le conseil dans le cadre de l'arrêté du 22 mai 1998 susmentionné. Ce cabinet est désigné pour une période de trois ans par appel d'offre.

Question 22 : Cf. graphique¹

Question 23 : Préciser le traitement pour l'Etat des différents versements réalisés à son profit ou en son lieu et place par la CADES

Le versement annuel de la CADES est pour l'Etat une recette non fiscale imputée sur le résultat budgétaire.

En comptabilité nationale, le versement à l'Etat est éclaté entre capital et intérêts, conformément au tableau présenté dans la réponse à la question 2.

Enfin, le résultat comptable de la CADES apparaît dans la catégorie des "organismes divers d'administration centrale" (ODAC).

¹ Graphique : Distribution de la valeur finale de la CADES au 31/01/2014.

ANNEXE III

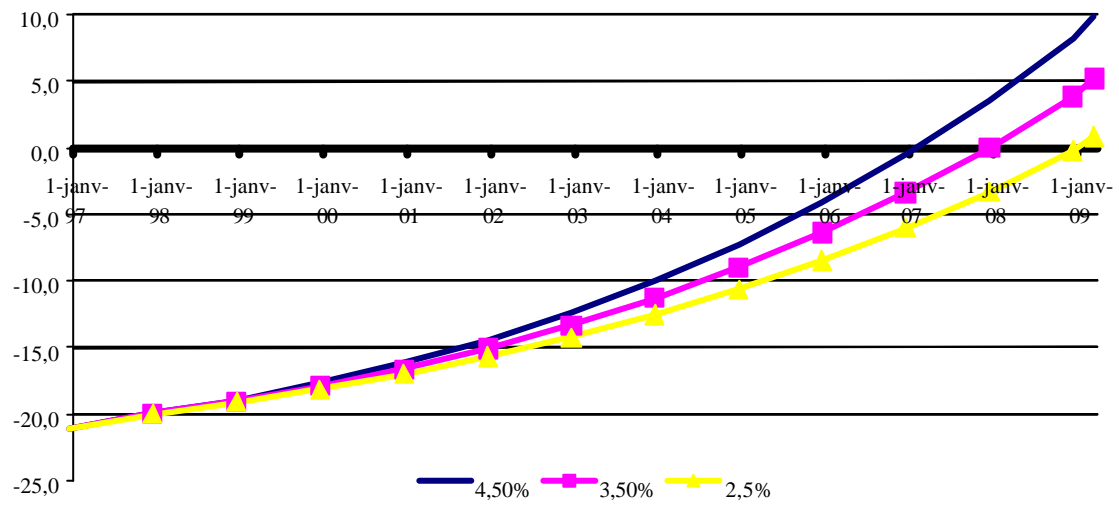
-

LISTE DES TABLEAUX COMMUNIQUÉS PAR LA CADES

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA CADES EN 1996

CRDS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hyp de croissance de la CRDS	3,0	3,9	4,0	4,2	4,3	4,5	4,6	4,8	5,0	5,1	5,3	5,5	5,7	1,2
Versements Etat		3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
CRDS nette	2,36	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,19
ENCOURS DE LA DETTE	0,63	1,99	2,13	2,27	2,42	2,57	2,72	2,89	3,05	3,23	3,41	3,59	3,79	1,19
	21,2	20,0	19,1	18,0	16,6	15,1	13,4	11,4	9,0	6,4	3,5	0	0	0
TRESORERIE														
Trésorerie en début d'exercice	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	3,9
Dépenses (intérêts)	-0,8	-0,9	-1,2	-1,2	-1,1	-1,0	-1,0	-0,8	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2		
Emissions - Amortissements	0,3	-1,2	-0,9	-1,1	-1,4	-1,5	-1,7	-2,0	-2,4	-2,6	-2,9	-3,5	0,0	0,0
Trésorerie brute en fin d'exercice	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	3,8	5,0
Intérêts sur trésorerie													0,1	0,2
Trésorerie en fin d'exercice	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	3,9	5,2
SENSIBILITE DE LA TRESORERIE														
<u>Sensibilité au PIB nominal moyen :</u>														
PIB +2,5%	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,6	-0,8	-1,1	-1,6	-2,1	-2,5	-3,3	-0,2	0,8
PIB +4,5%	0,1	0,0	0,1	0,3	0,4	0,6	1,0	1,4	1,7	2,3	3,0	3,6	8,2	9,9

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT NET EN 1996



Source : d'après CADES

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA TRÉSORERIE DE LA CADES AU 08/01/98

HYPOTHESES CENTRALES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CRDS	4,0	4,1	4,3	4,4	4,6	4,7	4,9	5,1	5,2	5,4	5,6	5,8	6,0	6,2	6,4	6,7	1,2
Taux de croissance de la CRDS	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
Versements Etat	15,2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9						
Revenu CRDS net	-11,2	2,2	2,4	2,5	2,7	2,8	3,0	3,2	3,3	3,5	3,7	5,8	6,0	6,2	6,4	6,7	1,2
ENCOURS DE LA DETTE TOTALE	37,6	37,6	35,4	33,8	30,0	29,7	28,3	26,1	24,4	22,1	19,6	15,0	9,8	4,2			
ENCOURS EN VALEUR ACTUALISEE	36,2	34,7	31,1	28,3	23,9	22,4	20,2	17,6	15,6	13,3	11,2	8,1	5,0	2,0			
Trésorerie en début d'exercice	0,7	5,8	5,7	3,8	2,7	0,2	0,8	0,6	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7
Dépenses (intérêts)	-0,8	-2,1	-2,0	-2,0	-1,9	-1,7	-1,7	-1,6	-1,5	-1,4	-1,3	-1,1	-0,9	-0,6	-0,2		
Emissions - Amortissements	16,4	0,0	-2,2	-1,6	-3,8	-0,4	-1,4	-2,2	-1,7	-2,3	-2,4	-4,7	-5,1	-5,6	-4,2		
Frais de fonctionnement et Commissions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trésorerie brute en fin d'exercice	5,7	5,5	3,7	2,6	0,1	0,8	0,5	0,0	0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	2,2	2,4
Intérêts sur trésorerie (Taux CT - 0,20%)	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,7
TRESORERIE EN VALEUR ACTUALISEE	5,8	5,7	3,8	2,7	0,2	0,8	0,6	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	3,1
SENSIBILITE DE LA TRESORERIE ACTUALISEE																	
Sensibilité au PIB nominal moyen																	
Croissance de la CRDS = +2,5%	5,8	5,6	3,6	2,4	-0,4	0,1	-0,4	-1,2	-1,3	-1,8	-2,1	-2,3	-2,6	-3,0	-3,4	-1,2	-0,7
Croissance de la CRDS = +4,5%	5,9	5,9	4,1	3,1	0,7	1,5	1,5	1,2	1,7	1,8	2,1	2,3	2,7	3,1	3,4	6,5	6,9

**IMPACT DES MESURES CRDS
PLF ET PLFSS 2001**

RESULTAT DES SIMULATIONS DE TRESORERIE DE LA CADES			
		au 19 septembre 2000	
(Courbe des taux actuelle)		Année de situation	Valeur finale
		nette nulle	au 31 01 2014
			(Mds euros)
Assiette CRDS initiale			
Croissance 3,5%		2011	8,2
Croissance 2,5%		2012	4,9
Assiette CRDS modifiée			
(- 457 millions €par an dès 2003)			
Croissance 3,5%		2012	4
Croissance 2,5%		2013	0,7

ÉVOLUTION TRÉSORERIE CADES AU 15/06/2001

HYPOTHESES CENTRALES		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
revenus de CRDS		4,6	4,8	4,9	5,1	5,3	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,5	6,7	1,2
Taux de croissance de la CRDS			3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
Versements à l'Etat		3	3	3	3									
Revenu CRDS net		1,59	1,75	1,92	2,09	5,27	5,45	5,65	5,84	6,05	6,26	6,48	6,70	1,25
TRÉSORERIE														
Trésorerie en début d'exercice		-0,94	-0,24	-1,19	-2,36	-3,35	-1,33	1,00	3,20	3,56	3,96	4,56	8,68	12,76
Dépenses (intérêts)		-1,43	-1,29	-1,29	-1,27	-1,15	-1,14	-1,11	-0,84	-0,59	-0,35	-0,22	-0,09	
Produits et Remboursements		0,74	-1,22	-1,48	-1,43	-1,75	-1,69	-2,02	-4,48	-5,06	-5,50	-2,44	-3,04	
Frais de fonctionnement, Commissions et Immobilier		-0,19	-0,17	-0,25	-0,28	-0,25	-0,29	-0,41	-0,32	-0,18	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Trésorerie brute en fin d'exercice		-0,22	-1,17	-2,30	-3,25	-1,23	1,01	3,11	3,41	3,79	4,36	8,37	12,24	14,00
Intérêts sur trésorerie (Taux CT)		-0,02	-0,02	-0,06	-0,11	-0,09	-0,01	0,09	0,15	0,17	0,20	0,31	0,52	0,67
TRÉSORERIE EN FIN D'EXERCICE		-0,2	-1,2	-2,4	-3,4	-1,3	1,0	3,2	3,6	4,0	4,6	8,7	12,8	14,7
TRÉSORERIE EN VALEUR ACTUALISEE		-0,2	-1,2	-2,3	-3,1	-1,2	0,9	2,6	2,7	2,9	3,2	5,7	7,9	8,7
SENSIBILITE DE LA TRÉSORERIE ACTUALISEE														
<u>Sensibilité au PIB nominal moyen</u>														
Croissance de la CRDS = +2,5%		-0,2	-1,2	-2,4	-3,4	-1,6	0,2	1,7	1,5	1,3	1,2	3,4	5,2	5,9
Croissance de la CRDS = +4,5%		-0,2	-1,1	-2,1	-2,8	-0,7	1,6	3,6	4,0	4,5	5,2	8,2	10,9	11,7

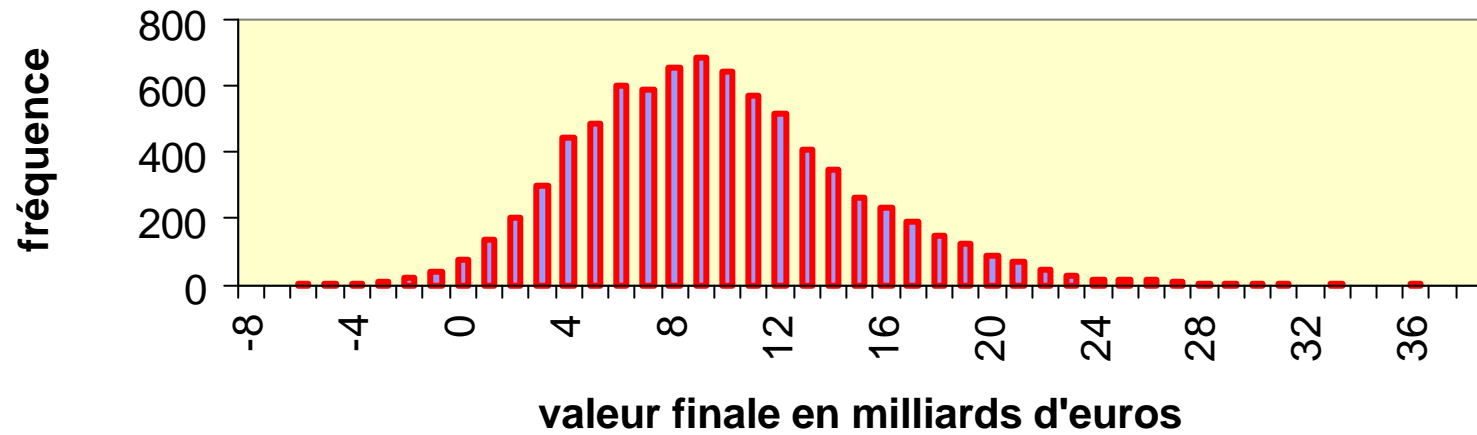
**EVOLUTION DE LA DETENTION DES TITRES CADES PAR NATIONALITE
D'INVESTISSEURS**

en %	FRANCE	EUROPE	ASIE	USA	AUTRES
Date					
31 décembre 1996	54	22	1	20	3
31 décembre 1997	52	26	9	11	2
30 novembre 1999	52	33	10	4	1
31 décembre 2001	63	23	14	0	0
31 décembre 2002	62	24	14	0	0

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES CREANCIERS DE LA CADES

Capital (Mrds euros) (hors intérêts)	ETAT	PORTEURS DE TITRES	CAISSES DE S.S.	CANAM	TOTAL
1 janvier 1996	16,77	20,89		0,46	38,11
1 janvier 1999	13,96	32,62			46,58
1 janvier 2002	10,57	30,25			40,82
1 janvier 2003	8,13	29,94	1,3		39,37
1 janvier 2004	5,56	31,74	1,2		38,49
1 janvier 2006	0	31,54			31,54

Distribution de la valeur finale de la CADES au 31/01/2014 (structure actuelle)



La CADES : nouvel enjeu des finances sociales ?

La *Caisse d'amortissement de la dette sociale* (CADES) a été mise en place en 1996 pour apurer les déficits cumulés de la sécurité sociale.

Cette remise « à zéro » participait d'un plan global visant à mettre un terme à la dérive des comptes sociaux.

La dérive s'est pourtant poursuivie et l'État a montré une nouvelle fois sa préférence pour le court terme : les hypothétiques « marges de manœuvre » de la CADES, alimentée par la *contribution pour le remboursement de la dette sociale* (CRDS), ont été amputées avant d'être effectives.

Le présent rapport d'information s'inscrit dans le cadre de la mission de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, qui incombe aux rapporteurs de la commission des Affaires sociales.

Il fait le point sur la situation de la CADES au moment où se reconstitue une nouvelle dette sociale.