



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS



FORUM MONDIAL DE
LA SÉCURITÉ SOCIALE

MARRAKECH 2022

Forum mondial de la sécurité sociale

34^e Assemblée générale de l'AISS

Marrakech, Maroc, 24-28 octobre 2022

Trésorerie et financement de la sécurité sociale

Commission technique sur le recouvrement des cotisations et la conformité
Association internationale de la sécurité sociale
Genève

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est la principale organisation internationale à l'intention des institutions, ministères et agences publiques en charge de la sécurité sociale. L'AISS promeut l'excellence dans l'administration de la sécurité sociale à travers des lignes directrices professionnelles, des connaissances spécialisées, ainsi que la fourniture de services et de soutien afin de permettre à ses membres de développer des systèmes et politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les commissions techniques de l'AISS ont un rôle central au sein de l'Association. Elles constituent le pilier du développement des connaissances et du travail technique. Organisées en 13 groupes thématiques, elles permettent aux membres de l'AISS de centrer leurs efforts sur leur domaine d'intérêt spécifique.

Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou de ses membres. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site Web de l'AISS à l'adresse www.issa.int/site-policy.

Trésorerie et financement de la sécurité sociale

Commission technique sur le recouvrement des cotisations et la conformité
Association internationale de la sécurité sociale
Genève

1. Introduction

En France selon la Constitution, «La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes.» (Exposés des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 de création de la sécurité sociale).

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) est un établissement public administratif. Elle a été créée en 1967 pour gérer la trésorerie commune du Régime général de la Sécurité sociale (environ 85 pour cent de la population française).

En janvier 2021, l'Acos devient «Urssaf Caisse nationale»; néanmoins, elle reste sous l'entité juridique de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

1

2. Le cadre légal et les modalités de la gestion de la trésorerie et de la dette

L'activité de gestion de la dette et de la trésorerie fait l'objet d'un cadrage financier annuel voté par le Parlement avec des projections sur quatre ans. Il s'agit du Projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoyant les recettes, dépenses, le plafond d'emprunt des ressources non permanentes.

2.1. Une commission spécifique de suivi des comptes de la sécurité sociale

Créée en 1979, la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) a pour mission d'analyser les comptes des différents régimes. Ce sont ses travaux qui servent de référence pour comprendre la situation financière de la Sécurité sociale, avec à la fois la présentation des résultats de l'exercice passé mais aussi des prévisions sur l'année à venir. La commission est notamment mobilisée chaque année en septembre dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), auquel ses travaux servent de base.

La CCSS réunit l'ensemble des parties prenantes de la sécurité sociale

- La commission est présidée par le ministre chargé de la Sécurité sociale.
- Quatre membres de l'Assemblée nationale et quatre membres du Sénat désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

- Un membre du Conseil économique et social désigné par le président du Conseil économique et social.
- Un magistrat de la Cour des comptes désigné par le premier président de la Cour des comptes.
- Douze représentants des organisations professionnelles syndicales et sociales .
- Des représentants de l'ensemble des organismes de sécurité sociale.
- Le président du Centre national des professions de santé ainsi que cinq représentants des organisations professionnelles de médecins et trois représentants des établissements de soins désignés par le ministre chargé de la sécurité sociale.
- Sept personnalités qualifiées désignées pour leur compétence particulière par le ministre chargé de la sécurité sociale.

L'Acoss, en sa qualité d'organisme financier du régime général, assure la gestion commune et centralisée de la trésorerie des quatre branches du régime général conformément à l'article L. 225-1 et aux articles D. 225-1, D. 225-3, D. 253-38 et D. 253-41 du Code de la sécurité sociale.

Elle garantit l'individualisation de la trésorerie de chaque branche du régime général de sécurité sociale (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse), avec un suivi des recettes et dépenses.

2

2.2. Objectif visé: un approvisionnement sans failles des caisses prestataires à la hauteur de leurs besoins

- Réaliser les prévisions quotidiennes des flux d'encaissement.
- Encaisser les fonds et les centraliser le plus rapidement possible à l'Acoss.
- Gérer de façon optimale les relations bancaires.
- Couvrir les risques pour assurer le bon fonctionnement quels que soit les aléas rencontrés.

Les cotisations sociales sont centralisées à l'Acoss le jour même de leur recouvrement par les Urssaf. Les caisses prestataires sont alimentées en trésorerie le jour même de leurs dépenses.

Transparence et contrôle des opérations: l'Acoss comptabilise les opérations pour le compte de Régime général et des caisses nationales pour rendre compte.

3. Les problématiques principales de la gestion financière et les leviers à mettre en place

- Collecter les ressources pérennes (cotisations sociales, taxes et impôts affectées).
- Verser les prestations.
- Financer les besoins de trésorerie et les déficits.
- Placer les excédents ponctuels et/ou les réserves.
- Une dimension transverse de contrôle et de maîtrise des risques.
- Des défis en matière de capital humain et de système d'information.

3.1. L'organisation: les vertus de la centralisation en matière de gestion financière

Le *cash pooling* permet:

- de réduire l'emprunt;
- de gérer dans un lieu unique les risques (de taux d'intérêt, de taux de change);
- de favoriser l'exercice de prévision;
- d'accroître le pouvoir de négociation avec les relations bancaires.

3.2. Le financement des besoins: combiner les emprunts bancaires et l'appel aux marchés financiers

- Financer la trésorerie à court terme: l'accès aux marchés du papier commercial permet de réduire les coûts et d'accéder à de la liquidité abondante sous réserve de la qualité de la notation; les emprunts bancaires complètent et constituent des sécurités notamment face au risque de défaillance de l'accès aux marchés.
- Financer les besoins à moyen et long terme: le recours aux émissions obligataires et amortir la dette (CADES).

3

3.3. Le paiement des prestations

La notion d'échéance permet de structurer les profils et les besoins de trésorerie.

Il est impératif de respecter les dates et les montants dus.

Le caractère «atteignable» des assurés/bénéficiaires (avoir un compte bancaire ou pas; verser par virement ou en espèces): retour à la problématique bancaire.

3.4. La collecte des ressources pérennes (cotisations notamment)

Le respect des échéances est très important, d'où la nécessité d'échéances légales.

Le traitement des encaissements (hétérogénéité des moyens de paiement): l'enjeu est la rapidité mais aussi l'efficacité (d'où les recommandations/obligation d'utiliser tel ou tel moyens de paiement) pour faire remonter les flux de trésorerie.

La centralisation des fonds (interbancaire ou pas): l'enjeu est la rapidité.

3.5. La prévision... des flux et des soldes globaux

En matière de gestion, «tout est affaire de prévision»: la gestion ne peut être que prévisionnelle. Il est donc nécessaire de prévoir les flux d'encaissement et de décaissement, de prévoir les besoins globaux de financement (on parle de profil de trésorerie).

La prévision est un élément important de gestion des risques. Le niveau de complexité est élevé et nécessite d'y affecter des ressources adaptées aux enjeux.

3.6. La gestion des excédents

- Les dépôts et les placement court terme (pensions livrées).
- La question des réserves longues (Fonds de réserve des retraites/réserves de régimes spécifique): problématique gestion d'actifs long termes.
- Placer les excédents ponctuels et/ou les réserves.

3.7. Les relations bancaires

Le transfert des fonds du cotisants à l'assuré s'effectue au travers du système bancaire (comptes bancaires et moyens de paiement).

Les financements: emprunt ou même les financements de marché se font avec des partenaires «bancaires» («dealers»).

C'est une thématique importante qu'il faut piloter plutôt en central pour avoir une approche groupe consolidé et mieux peser face aux banques (qualité du service, de la gestion des risques, et du coût).

Exemple: l'Urssaf Caisse nationale travaille avec 28 établissements financiers.

3.8. La soutenabilité de la dette court terme et les transferts vers des financements long terme

Les écarts entre les recettes et les dépenses peuvent cumuler des besoins de trésorerie sur plusieurs mois ou années, et aboutir à des niveaux qui ne sont plus finançables uniquement par des instruments de court terme.

Il faut alors passer à des financements de moyen et long terme via les obligations et/ou modifier les paramètres de dépenses et de recettes pour restaurer une trajectoire positive des comptes sociaux.

En France le législateur a prévu un système de gestion de la dette de sécurité sociale à long terme: la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale).

Le cas des transferts de dette vers la CADES: un cantonnement de la dette avec des ressources dédiées pour apurer la dette sur plusieurs années.

3.9. L'importance de disposer de prévisions de trésorerie pour bien estimer les besoins à couvrir

Les prévisions doivent être effectuées en «encaissement» et en «décaissement» pour pouvoir anticiper les montants à emprunter.

La prévision peut être facilitée par des échéances réglementaires:

- Prestations familiales au 5 du mois, les prestations retraites au 9, l'alimentation des hôpitaux au 20.
- 2 échéances de cotisations au 5 et au 15 selon la taille des entreprises.

Disposer d'une estimation des besoins et de leur couverture sur longue période (1 an glissant) permet d'anticiper et facilite les discussions avec les banques partenaires ou permet de mieux estimer les volumes d'émissions à réaliser avec leur durée d'emprunt. Il faut veiller à ne pas se constituer d'impasse de liquidité.

L'Acosse a donc un rôle de «stabilisateur automatique» qui permet de maintenir le niveau de dépense en période de moindres cotisations tout en accompagnant les entreprises.

L'Acosse accompagne les cotisants, tout en veillant à maintenir des règles du jeu équitables et en veillant aux droits des assurés.

Les besoins sont financés principalement sur les marchés financiers avec deux programmes d'émission à court terme (ECP et NeuCP). Nos banques partenaires interviennent en complément.

4. Retour sur la crise COVID-19 et ses impacts en matière de gestion de trésorerie

Suite à la crise et à une augmentation rapide des besoins de financement, le recours à des financements bancaires a été nécessaire pour faire face au choc. Lorsque la situation s'est stabilisée, les financements bancaires ont été remplacés par des financements de marché moins chers.

Un impact sur la trésorerie du régime d'environ 40 milliards d'euros (EUR) en quelques mois en 2020 qui a nécessité la mise en œuvre rapide d'un plan de financement exceptionnel.

5

	2019	2020
Nombre d'opérations	2 081	2 264
Volume en milliards d'EUR	326	348
Émission moyenne en millions d'EUR	156	153
Durée moyenne en jours	30	90*

Note: * Plus les montants à financer sont importants, plus il faut rallonger la durée des emprunts pour ne pas devoir constamment renouveler des remboursements (risque de liquidité).

La répartition des financements pour 2020 s'inscrit comme suit: une majorité de financement de marché à hauteur de 76 pour cent, des financements bancaires pour 23 pour cent et des financements via des dépôts réalisés par des régimes de sécurités sociales disposant de liquidité à court terme pour 1 pour cent.

Conserver de bonnes relations sur le long terme avec des banques partenaires diversifiées et nombreuses permet de pouvoir s'appuyer sur la capacité des banques à prêter en cas de besoin. En 2020 c'est 40 milliards d'EUR qui ont ainsi été financés sur quelques mois dont 20 milliards d'EUR avec la Caisse des dépôts et consignations, notre partenaire bancaire historique. Dans le cadre de 2020, les banques ont directement souscrit à des émissions de marché dédiées qu'elles ont conservé dans leur bilan.

Le coût de financement est légèrement impacté, de l'ordre de quelques dizaines de point de base sur le pic de besoin car il s'agit bien entendu de privilégier les volumes plus que les prix. Une fois la crise passée, les emprunts sont progressivement renouvelés sur des prix plus favorables. Ainsi en 2021, l'Agence a retrouvé ses niveaux de prix de début 2020.

Dans un premier temps les déficits sont financés à court terme (moins d'un an). Cela nécessite une équipe dédiée avec une expertise du financement sur les marchés de capitaux.

Le retour à la normal se fait alors soit par:

- une amélioration de la trésorerie du fait d'une économie dynamique (masse salariale, création d'emploi);
- un changement des paramètres du régime (mesures);
- ou lorsque la dette devient trop importante pour être gérée à court terme, un transfert à la CADES de la partie structurelle pour l'amortir sur plusieurs années grâce à des ressources dédiées.